

Assimilação, representação e seletividade: as estratégias de inserção internacional da África do Sul em 30 anos de pós-apartheid

Anselmo Otavio*

RESUMO

O artigo propõe-se a analisar os processos de inserção internacional e regional desenvolvidos pela África do Sul entre 1994 e 2024. Levando em consideração o êxito que o país alcançou em sua política externa, a seguinte questão se apresenta como pertinente, no caso, quais foram as especificidades e escolhas adotadas por cada governo que garantiram a elevação da África do Sul ao posto de importante ator nos cenários regional e internacional? Diante

deste questionamento, espera-se demonstrar que o maior protagonismo da África do Sul nos cenários regional e internacional, em verdade, é o resultado de três estratégias de inserção que são convergentes e, neste artigo, serão conceituadas como inserção internacional pela assimilação, inserção internacional pela representação do regional e inserção internacional pela seletividade. Em termos metodológicos, adotar-se-á uma abordagem qualitativa, de caráter interpretativo, com uso de fontes primárias e secundárias

* Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (Brasil). Professor de Relações Internacionais da África e do Oriente Médio, Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) (Brasil). [otavio@unifesp.br]; [https://orcid.org/0000-0001-5560-4168].

Recebido: 27 de novembro de 2024 / Modificado: 30 de julho de 2025 / Aceito: 11 de setembro de 2025

Para citar este artigo:

Otavio, A. (2025). Assimilação, representação e seletividade: as estratégias de inserção internacional da África do Sul em 30 anos de pós-apartheid. *Oasis*, 43, 123-146.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n43.06>

consideradas relevantes para o desenvolvimento do tema.

Palavras-chave: África do Sul; continente africano; política externa; potências tradicionais; potências emergentes.

Assimilation, representation and selectivity: South Africa's international insertion strategies in 30 years of post-apartheid

ABSTRACT

This paper aims to analyze the processes of international and regional insertion developed by South Africa from 1994 to 2024. Considering the success achieved by the country in its foreign policy, the following question arises as pertinent: what were the specific features and choices adopted by each government that ensured South Africa's rise to the position of an important player in the regional and international arenas? In light of this question, the article seeks to demonstrate that South Africa's greater prominence in regional and international contexts is, in fact, the result of three convergent insertion strategies, which will be conceptualized here as international insertion through assimilation, international insertion through regional representation, and international insertion through selectivity. Methodologically,

the article adopts a qualitative, interpretative approach, using primary and secondary sources considered relevant to the development of the topic.

Keywords: South Africa; Africa; foreign policy; traditional powers; emerging powers.

Asimilación, representación y selectividad: las estrategias de inserción internacional de Sudáfrica en 30 años de pos-apartheid

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar los procesos de inserción internacional y regional desarrollados por Sudáfrica entre 1994 y 2024. Teniendo en cuenta los logros alcanzados por el país en su política exterior, surge como relevante la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron las especificidades y decisiones adoptadas por cada gobierno que garantizaron la inserción de Sudáfrica como actor importante en la escena regional e internacional? Frente a este interrogante, se espera demostrar que el mayor protagonismo de Sudáfrica en el escenario regional e internacional es resultado de tres estrategias de inserción que son convergentes, que en este artículo se conceptualizan como inserción internacional a través de la

asimilación; inserción internacional a través de la representación regional; e inserción internacional a través de la selectividad. En términos metodológicos, se adoptará un enfoque cualitativo, de carácter interpretativo, utilizando fuentes primarias y secundarias.

Palabras clave: Sudáfrica; África; política exterior; potencias tradicionales; potencias emergentes.

INTRODUÇÃO

Ao chegar à metade de seu mandato, Mandela havia alcançado números impactantes nas inserções internacional e regional, uma vez que a África do Sul chegava a 1996 possuindo 124 missões diplomáticas e sendo admitida ou readmitida em 45 organizações e fóruns internacionais (DIRCO, 1996). Vale lembrar que, durante a vigência do regime de segregação racial (apartheid), representado pelas administrações Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993), Pretória possuía apenas 30 missões diplomáticas e estava isolada por diversas sanções, seja por iniciativas terceiro-mundistas ou africanas, advindas do Movimento dos Não Alinhados (MNA) e da Organização da Unidade Africana, seja pelo Conselho de Segurança (CS).

Se os números encontrados na metade da administração Mandela (1994-1998) já simbolizavam a ruptura da África do Sul com o ostracismo causado pelo regime racista, ao longo das

administrações sucessoras — Mbeki (1999-2008), Zuma (2009-2018) e Ramaphosa (2018-2024) —, o que se viu foi a ampliação da participação do país em iniciativas de caráter multilateral e no fortalecimento das relações bilaterais com potências tradicionais e emergentes. Diante dessa transformação, o seguinte questionamento se mostra pertinente: quais foram as especificidades e escolhas adotadas por cada governo que garantiram a elevação da África do Sul ao posto de importante ator nos cenários regional e internacional?

No intuito de responder a tal questão, o artigo tem como objetivo principal analisar os processos de inserção internacional e regional desenvolvidos pela África do Sul entre 1994 e 2024. Feito isso, espera-se demonstrar a hipótese de que o fim do isolamento diplomático resultante do apartheid, assim como também o maior protagonismo da África do Sul nos cenários regional e internacional, na verdade, são resultados de três estratégias de inserção que são convergentes e, neste artigo, serão conceituadas como inserção internacional pela assimilação, inserção internacional pela representação do regional e inserção internacional pela seletividade.

Em termos metodológicos, serão adotados a abordagem qualitativa de caráter interpretativo, o uso de fontes primárias e secundárias consideradas relevantes para o desenvolvimento do tema, bem como a estruturação em cinco seções, sendo a primeira a

introdução e a última as considerações finais. Acerca das outras três seções, na primeira, a discussão estará centrada nas principais características da política externa sul-africana durante a administração Mandela, quando a inserção internacional pela assimilação se mostrou estratégica. Na seguinte, o foco será a compreensão da administração Mbeki, cuja política externa foi marcada pela adoção da inserção internacional pela representação do regional. Por fim, a terceira seção tem como objetivo específico analisar as administrações Zuma e Ramaphosa, que passaram a adotar a inserção internacional pela seletividade.

A ADMINISTRAÇÃO MANDELA (1994-1998) E A INSERÇÃO INTERNACIONAL PELA ASSIMILAÇÃO

O término da Guerra Fria caminhou lado a lado com a construção de uma nova ordem internacional, caracterizada pela expansão da democracia liberal e pela difusão do neoliberalismo, ambas defendidas pelas organizações internacionais, pelas potências ocidentais, e vistas como importantes para a prosperidade e a pacificação em âmbito global. Acerca da pacificação, vale destacar a transformação na concepção do que seria uma ameaça à segurança internacional, antes reduzida a um ataque militar convencional ou a uma guerra nuclear, mas que passou a girar em torno da dignidade da pessoa humana. Em outros termos, ameaças que anteriormente eram negligenciadas

— como o narcotráfico, o desequilíbrio ecológico, a migração internacional, o terrorismo, o crime organizado e a pobreza extrema, entre outras que representavam riscos ao bem-estar da humanidade —, passaram a ser englobadas no conceito de segurança.

As transformações no cenário internacional indicadas anteriormente caminharam lado a lado com o fim do regime do apartheid e com a ascensão de Mandela à presidência sul-africana, cuja transformação na política externa da África do Sul já vinha sendo defendida antes mesmo de se tornar presidente, conforme visto em um artigo de sua autoria publicado em 1993, na *Foreign Affairs*. Intitulada *South Africa's Future Foreign Policy*, tal publicação mostrava-se alinhada à nova ordem internacional, uma vez que, para além da defesa do direito internacional e dos processos de pacificação via instrumentos pacíficos, destacava como fundamental o respeito aos direitos humanos nas relações internacionais; considerava a democracia como o único meio para alcançar soluções justas e duradouras aos desafios da humanidade; e relacionava o desenvolvimento à interdependência entre as nações e à cooperação econômica.

Por um lado, a defesa dos pontos anteriores representava um contrapeso ao regime do apartheid, cuja violação dos direitos humanos e restrição à democracia foram simbolizadas pela violência vista em eventos como Sharpeville (1960) e Soweto (1976), pela discriminação de partidos símbolos da

luta contra o racismo — no caso, o Congresso Pan-Africano (PAC) e o Congresso Nacional Africano (CNA) —, e pela adoção de leis como a *Prohibition of Mixed Marriages Act* (1949), que proibia o casamento de brancos com pessoas de outras raças; e a *Group Areas Act* (1950), que separava os territórios entre brancos e negros, limitando estes últimos de circular em determinadas áreas (Otavio, 2014). Na economia, além do isolamento fruto de sanções econômicas, o racismo institucionalizado levou grande parte da população negra ao desemprego e à condição de viver abaixo da linha da pobreza, isto é, com menos de US\$ 1,90 por dia (STATSSA, 1998; Otavio, 2021b). Por outro lado, a mudança na política externa defendida por Mandela na *Foreign Affairs* indicava uma nova estratégia de inserção internacional, aqui conceituada como *inserção internacional pela assimilação*.

Por *inserção internacional pela assimilação* entende-se o processo de adequação ou acomodação da política externa da África do Sul aos temas e agendas que ganhavam destaque no pós-Guerra Fria, como meio de garantir maior protagonismo do país no cenário internacional. Em termos teóricos, tal processo de inserção pode ser encontrado no mesmo artigo de Mandela, quando ele indicou que “mesmo que o processo de mudança global esteja longe de ser completo, é fato que todas as nações terão que se reformular para colher quaisquer benefícios nas relações internacionais pós-Guerra Fria” (Mandela, 1993,). Em termos práticos,

a estratégia de assimilação pode ser encontrada ao longo da administração Mandela, quando a contínua defesa dos pontos anteriormente indicados garantiu a Pretória a alcunha de país com forte componente moral (van Wyk, 2002).

Tal alcunha é resultado de dois instrumentos que, em maior ou menor intensidade, também seriam encontrados nas administrações vindouras, quais sejam, a universalidade na política externa e a defesa do multilateralismo. Acerca do primeiro — aqui entendido como o interesse da África do Sul em estabelecer laços diplomáticos com diversos países, independentemente do modelo político e da política externa por eles adotados —, o que se viu foi a busca por fortalecer ou forjar parcerias tanto com países que, em momentos anteriores, mantiveram laços com o regime do apartheid, como os EUA, a Inglaterra, a França e Israel, quanto com países que haviam apoiado o CNA na luta contra o apartheid, em especial o Irã, Cuba e a Líbia (Hammill & Lee, 2001). No que se refere ao multilateralismo, o principal exemplo de sua valorização diz respeito à busca pela admissão e/ou readmissão em organizações e fóruns de âmbito internacional, destacadamente a *Commonwealth*, a Organização das Nações Unidas (ONU), o Movimento dos Países Não Alinhados (NAM) e o G77.

Em tais espaços, a administração Mandela buscou não apenas defender os temas e as agendas que passaram a ser protagonistas no cenário

internacional, mas também exigir que fossem respeitados por seus países-membros. Um primeiro exemplo dessa defesa pode ser visto em seu discurso realizado na Assembleia Geral em 1994, quando expôs que a África do Sul buscava “ajudar a fortalecer as Nações Unidas e, assim, contribuir para o avanço dos propósitos da organização internacional”. Já no final de sua administração, outro exemplo de crítica também pôde ser observado em seu último discurso nas Nações Unidas, no qual Mandela afirmou que “o fracasso em fazer valer a Declaração Universal dos Direitos Humanos encontra-se expresso no hiato entre riqueza e pobreza existente na divisão Norte-Sul”.

Embora a inserção internacional pela assimilação tenha garantido um maior protagonismo da África do Sul no cenário externo, quando analisado o âmbito regional, a administração Mandela não obteve o êxito esperado. Um primeiro exemplo disso atrela-se à Nigéria pós-golpe militar realizado por Sani Abacha em 1993, diante do qual a atuação sul-africana variou entre a não ingerência em assuntos internos e o clamor pelo isolamento internacional de Abuja. Neste caso, embora tenha obtido a suspensão da Nigéria na Commonwealth, Pretória se deparou com a manutenção, por parte de países como os EUA, a França e a Alemanha, da compra de petróleo nigeriano. Logo, além de não conseguir o isolamento, a busca por sanções ao regime de Abacha foi interpretada como unilateral e

autoritária, características que remetiam à política externa desenvolvida durante a vigência do apartheid (van Wyk, 2002; Hamill & Lee, 2001).

Além do caso da Nigéria, outro exemplo a ser destacado refere-se às duas guerras na República Democrática do Congo (RDC). No primeiro conflito, marcado pela atuação da Aliança de Forças Democráticas pela Libertação do Congo (AFDLC) contra o regime de Mobutu Sese Seko (1965-1996), Pretória buscou atuar por meio de solução pacífica entre governo e oposição, cujo resultado foi o exílio de Mobutu no Marrocos. No entanto, já na segunda guerra, resultante da crescente impopularidade da AFDLC e da intervenção de países como Burundi, Ruanda e Uganda, o interesse sul-africano na resolução por meios pacíficos foi solapado pela defesa — destacadamente pela administração Mugabe (1987-2017) no Zimbábue e amplamente apoiada por Namíbia e Angola — de uma intervenção militar sob a égide da SADC (Otavio, 2014).

O hiato existente entre o êxito no cenário internacional e a dificuldade em obter sucesso no contexto regional, na verdade, refletia os limites da inserção internacional pela assimilação. Neste caso, um primeiro exemplo de limite dessa estratégia diz respeito ao equívoco de ignorar a importância de países africanos que, embora economicamente e militarmente se encontrassem distantes da África do Sul, no âmbito político, mantinham-se

influentes no continente. O embate com o Zimbábue no conflito existente na RDC ilustra esse descompasso, pois, mesmo adentrando a década de 1990 como potência militar e a principal economia do continente — cujo Produto Interno Bruto (PIB) equivalia a 20% do PIB continental —, Pretória não conseguiu transformar essas potencialidades em instrumentos para ampliar sua influência na região. Dito de outra forma, mesmo sendo economicamente dependente da África do Sul, o que predominou foi a importância histórica e política de Robert Mugabe, cuja figura simbolizava a luta contra o apartheid e a defesa dos processos de independência no continente africano (Otavio, 2014).

Um segundo exemplo remonta à Nigéria, quando o descompasso entre os interesses da África do Sul e das potências tradicionais se mostrou perceptível, uma vez que a atuação de Pretória em buscar o isolamento de Abuja foi solapada pelos interesses econômicos dessas potências, que colocaram a exploração do petróleo nigeriano acima de pontos como a defesa dos direitos humanos e da democracia. De modo geral, o descaso de tais potências em relação ao continente africano não era novidade. Em 1993, por exemplo, após a morte de soldados norte-americanos em Mogadíscio, na Somália, o governo dos EUA retirou-se da Missão de Paz das Nações Unidas para a Somália (UNOSOM II). Já em 1994, com o advento do genocídio em Ruanda — marcado

pela morte de mais de 1 milhão de ruandeses (aproximadamente 11% da população, sendo três quartos do grupo étnico tutsi) —, houve a diminuição em 90% do contingente enviado para a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR). Vale destacar a atuação da administração Clinton, que negou a doação de 50 veículos de movimentação tática esperados pelos países africanos interessados em cessar o conflito, considerando o arrendamento desses para as Nações Unidas por US\$ 15 milhões (Mendonça, 2013; Thomson, 2018).

O insucesso visto nos episódios anteriormente indicados demonstrou a necessidade de outra estratégia de inserção internacional, que incluísse em seu escopo a chamada solidariedade africana, isto é, a busca por soluções africanas para os desafios existentes no continente. Em 1999, por exemplo, o indicativo de que tal solidariedade deveria fazer parte da inserção regional mostrou-se presente em um discurso realizado na Finlândia, quando Mandela afirmou: “primeiro e acima de tudo, nós somos parte do continente africano, e os problemas africanos são nossos problemas também” (Mandela, 1999). Porém, foi com o advento da administração Mbeki que houve a criação de uma nova estratégia de inserção internacional, aqui intitulada de inserção internacional pela representação do regional.

MBEKI, O RENASCIMENTO AFRICANO E A INSERÇÃO INTERNACIONAL PELA REPRESENTAÇÃO DO REGIONAL

No artigo “*The Benevolent Empire*”, publicado em 1998, Robert Kagan não apenas destacava a superioridade econômica e militar dos EUA, como também parafraseava Samuel Huntington, indicando a importância do domínio norte-americano como instrumento de preservação da segurança e da prosperidade mundial, visto que “um mundo sem a primazia e a influência dos Estados Unidos seria um lugar mais violento, sem ordem, menos democrático e com baixo crescimento econômico”. (Kagan, 1998). Curiosamente, dez anos após a publicação de Kagan (1998), em um artigo intitulado de “*The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest?*”, Zakaria (2008) demonstrava a necessidade de os EUA reverem sua estratégia, uma vez que a conjuntura internacional, marcada pela ascensão de potências emergentes, levava à perda do posto de liderança do sistema internacional. Cronologicamente, a transformação no cenário internacional representada pelas análises dos autores converge com a administração Mbeki (1999-2008), que passou a adotar outra estratégia de inserção internacional para a África do Sul, aqui intitulada como *inserção internacional pela representação do regional*.

Por *inserção internacional pela representação do regional* entende-se a capacidade da África do Sul, por meio

da defesa da solidariedade africana e dos interesses africanos, de manter seu protagonismo no cenário internacional. Neste caso, uma das principais iniciativas que garantiram o êxito dessa nova inserção internacional diz respeito ao Renascimento Africano, ideologia econômica e política voltada para o continente africano, cuja gênese está atrelada a obras como *Regeneration of Africa* de 1906 (Pixley Ka Isaka Seme); *Renascent Africa* de 1968 (Nnamdi Azikiwe) e *Towards the African Renaissance: essays in culture and development, 1946-1960* (Cheikh Anta Diop). Em linhas gerais, defendiam a união dos povos africanos, a luta contra quaisquer formas de dominação decorrentes do colonialismo, o orgulho em ser africano como instrumento de contraposição à visão preconceituosa de inferioridade da raça negra e a necessidade da África buscar a autossuficiência (Otavio, 2021b).

Já na virada do século XX para o século XXI, a visão atualizada do Renascimento Africano foi amplamente detalhada por Thabo Mbeki, antes mesmo de assumir a presidência da África do Sul, representada no discurso *I Am an African* (1996), marcado pela busca de expor a riqueza histórica e geográfica do continente africano, bem como a ideia de pertencimento e união dos povos africanos e, destacadamente, no discurso *The African Renaissance, South Africa and the World*, proferido na Universidade das Nações Unidas em 1998. Esse discurso indicou duas dimensões relevantes

para o renascimento do continente: o resgate do passado africano anterior à colonização europeia e a apresentação ao mundo de uma nova África, caracterizada pelo avanço de eleições democráticas, pela redução de guerras e pela adoção de práticas econômicas que ganhavam relevância no pós-Guerra Fria (Otavio, 2021b).

Soma-se a tais dimensões dois objetivos que, em maior ou menor intensidade, mostrar-se-iam importantes ao longo do século atual, quais sejam: a maior valorização da integração regional, considerada fundamental para a resolução de desafios existentes no continente e símbolo da solidariedade africana; e a busca por romper com as relações paternalistas, simbolizadas pelo padrão doador-receptor, e adotar outro meio de interlocução com os países desenvolvidos, no caso, a chamada responsabilidade mútua. Em linhas gerais, esse meio defendia o compartilhamento de responsabilidades entre países africanos, que deveriam combater a corrupção, atuar na resolução de conflitos e valorizar a democracia, os direitos humanos e o meio ambiente, entre outros pontos característicos do cenário internacional pós-Guerra Fria, enquanto os países desenvolvidos garantiriam aos produtos africanos acesso a seus mercados, realizariam investimentos nos países do continente e auxiliariam em iniciativas voltadas à erradicação da pobreza, à democratização e à pacificação da África (Landberg, 2005).

Na defesa das dimensões e objetivos característicos do Renascimento Africano, Pretória buscou intensificar sua inserção regional, atrelando a solidariedade africana a instrumentos como a defesa do multilateralismo e a universalidade na política externa. Conforme exposto anteriormente, tais instrumentos já haviam sido utilizados na inserção pela assimilação do internacional; contudo, a inovação do governo Mbeki foi adotá-los para romper com o fracasso da África do Sul em sua inserção no continente, visto que o multilateralismo servia para demonstrar o caráter não impositivo da atuação sul-africana, e a universalidade garantia o fortalecimento de laços com outras potências africanas, independentemente do modelo político por elas adotado. De fato, ao longo da administração Mbeki, o país buscou fortalecer ou criar parcerias com países como Argélia, Nigéria, Gana, Moçambique, entre outros considerados estratégicos.

Neste caso, um dos principais reflexos pode ser encontrado na esfera econômica, que, diferentemente do período de vigência do *apartheid* — quando se contabilizavam apenas 179 investimentos no continente, restritos a apenas 14 países —, em 2004 o número de investimentos chegava a 439, distribuídos em 35 países. Em outros termos, enquanto países como Botsuana, Moçambique, Lesoto, Malawi tinham em 2008 a África do Sul como o segundo maior comprador de suas exportações, nesse mesmo ano Suazilândia, Namíbia

e Zimbábue tinham em Pretória seu principal parceiro comercial (Otavio, 2014). Paralelamente às relações bilaterais, a administração Mbeki voltou-se à criação de iniciativas que se tornariam símbolos do Renascimento Africano, como a Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD) de 2001, cujo processo de criação contou com o apoio da Nigéria, da Argélia e do Senegal, e à transformação da OUA em União Africana (UA).

Iniciada a partir da Cúpula Extraordinária da OUA, em Sirte, na Líbia, em 1999, a transformação em UA foi marcada pelo protagonismo de três vertentes. A primeira foi simbolizada pelo desejo da Líbia de criar os Estados Unidos da África, isto é, mover o continente para a formação de um Estado federalista. A segunda englobava os interesses da Nigéria, país que defendia a incorporação de pontos do Movimento Kampala, de 1989, em especial a *Conference on Security, Stability, Development, and Cooperation in Africa* (CSSDCA) e o *African Peace Council of Elder Statesmen*, ambos direcionados à manutenção da paz continental e a sua promoção, à prevenção de conflitos e à autossuficiência militar na África. Já a terceira vertente era a sul-africana, favorável à ideia de que a nova organização deveria ser marcada tanto pela criação de regras e normas como, fundamentalmente, pelo comprometimento dos países-membros em acatá-las (Landsberg, 2012a). Vale ressaltar que a convergência entre as

vertentes nigeriana e sul-africana foi predominante no processo de transformação da OUA para a UA, uma vez que os pontos defendidos por ambos se mostraram presentes na estrutura da organização africana.

Se no âmbito multilateral, a criação da NEPAD e a transição da OUA para a UA simbolizavam a solidariedade africana, no cenário bilateral, além da construção de parcerias estratégicas já citadas, outro exemplo que refletia o interesse pela atuação no continente africano pôde ser visto na tentativa de pacificar o Zimbábue via *quiet diplomacy*, isto é, um processo de pacificação caracterizado pelo engajamento dos beligerantes, com o objetivo de levá-los a um acordo negociado (Landsberg, 2005). Embora não tenha alcançado o resultado esperado, visto que a aproximação entre a Inglaterra e o Zimbábue não ocorreu e tampouco houve entendimento entre o partido governista, *Zimbabwe African National Union – Patriotic Front* (ZANU-PF), e seu principal opositor, o *Movement for Democratic Change* (MDC), a *quiet diplomacy* representou a priorização do Zimbábue em detrimento dos anseios internacionais.

Em outras palavras, ao pautar-se na negociação em vez do isolamento, bem como ao se posicionar contra as sanções diplomáticas e econômicas impostas ao Zimbábue, a administração Mbeki convergiu com países como Angola, Malawi, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Tanzânia e Zâmbia, refletindo a máxima

da solidariedade africana, qual seja, a busca de soluções africanas para os desafios africanos.

Ainda que o não rompimento com o Zimbábue pudesse ser considerado um retrocesso para a imagem de país com forte componente moral, em verdade, tal escolha não impactou a inserção internacional do país. Vale ressaltar que a administração Mbeki manteve a política externa sul-africana alinhada com pontos como direitos humanos, a difusão de regimes democráticos, a resolução de conflitos por meios pacíficos, entre outros, que foram característicos do governo Mandela e eram estimados pelas potências ocidentais. Inclusive, tais pontos foram projetados, por defesa de Pretória, em iniciativas-símbolo do Renascimento Africano, como a UA, que não apenas acompanhou o desejo da África do Sul de fazer desta organização um instrumento direcionado à criação de normas, princípios e uma nova estrutura, mas também de regular a conduta dos Estados-membros via punições àqueles Estados considerados violadores dos direitos humanos e contrários a regimes democráticos (Otavio, 2014).

Além da União Africana, outra iniciativa-símbolo do Renascimento Africano, que também foi influenciada pelos pontos defendidos na administração Mandela e mantidos no governo Mbeki, foi a NEPAD, cujos objetivos de erradicação da pobreza, promoção do crescimento e do desenvolvimento sustentável, combate à marginalização

do continente no processo de globalização, entre outros considerados importantes para o desenvolvimento do continente, dialogavam com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Inclusive, a Nova Parceria foi aclamada na Cúpula do G7+1, em junho de 2002, em Kananaskis, Canadá (NEPAD AGENCY, 2011), e em seu documento constitutivo, apresentava-se como “um chamado para uma nova relação de parceria entre a África e a Comunidade Internacional, *especialmente os países altamente industrializados*, para superar o hiato no desenvolvimento que foi ampliado ao longo de séculos de relações desiguais” (NEPAD, 2001, p. 2).

Paralelamente à sinalização, ao menos para as potências tradicionais, de que a África do Sul manteria certo papel de agente de promoção e transformação do continente africano via apoio a princípios estimados e defendidos pelo Ocidente, o interesse sul-africano em se aproximar das potências emergentes também se fez presente. Por um lado, além das relações bilaterais, a aproximação de Pretória com tais potências pode ser encontrada na participação em iniciativas de caráter trilateral, como o Fórum IBAS, criado entre o Brasil, a Índia e a África do Sul em 2003 e favorável ao fortalecimento, bem como à reforma das Nações Unidas; e, no âmbito multilateral, o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), direcionado ao fortalecimento da cooperação entre Pequim e os países africanos. Por outro lado, a interação entre a África do Sul e os emergentes

se relaciona à defesa, por estes, de mudanças na governança global e na resolução de mazelas sociais.

Acerca da governança global, vale destacar a intensa atuação de tais países, que levou o G20 a assumir o protagonismo antes visto no G7, transformando-se no principal espaço voltado à discussão de temáticas relacionadas à economia internacional, como o desenvolvimento sustentável, o combate à fome e à pobreza, a redução da desigualdade por meio da taxaçaõ de fortunas, entre outros. No que concerne à resolução de mazelas sociais, vale destacar a chamada cooperação Sul-Sul (CSS), cujas divergências em relação à Cooperação Norte-Sul (CNS) não são meramente nominais, mas fundamentalmente paradigmáticas, seja quanto ao conceito de cooperação (sem condicionalidades políticas), seja quanto à forma de alcançar o bem-estar (benefícios mútuos e horizontalidade entre os envolvidos).

Em linhas gerais, ao se aproximar de países que defendiam mudanças na governança global, cujas agendas voltadas a temas socioeconômicos eram convergentes com os interesses africanos, Pretória também passou a ser vista como estratégica, uma representante ou a voz da África no cenário internacional (Otavio & Fingermañ, 2024). No entanto, diferentemente do êxito conquistado nos cenários regional e internacional, no âmbito interno, desafios socioeconômicos, destacadamente a dificuldade de romper com o desemprego e a pobreza extrema, passaram a

impactar a aceitação da administração Mbeki. Além disso, a vitória de Zuma à presidência do CNA, que lhe garantia a possibilidade de disputar as próximas eleições para presidente na África do Sul, foi um dos fatores que levaram o governo de Mbeki ao fim, culminando em sua renúncia em 2008.

ZUMA, RAMAPHOSA E A TRANSIÇÃO PARA A ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL PELA SELETIVIDADE

Em *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Rodrik (2011) expõe o descompasso existente entre a democracia liberal e o mercado global no pós-Guerra Fria. Segundo o autor, tal hiato gera o chamado trilema na economia mundial, caracterizado pelos vértices Estado-nação, hiperglobalização e democracia, sendo que apenas dois desses podem ser conciliados simultaneamente. No que concerne à interação Estado-nação e hiperglobalização, observa-se a maior valorização de regras monetárias e o predomínio do Estado mínimo em detrimento de obrigações sociais e econômicas alcançadas pela democracia. Quanto à relação entre hiperglobalização e democracia, sincronia esta que simboliza o avanço da governança global, o protagonismo do Estado-nação seria substituído por instituições globais. Diferentemente dessas sincronias, a relação entre Estado-nação e democracia remete ao chamado Estado de bem-estar social, marcado pela remoção de

restrições ao comércio, pelo tratamento igualitário de parceiros econômicos e pela autonomia dos Estados no controle dos fluxos de capital (Rodrik, 2011).

Quando analisada a relação entre Estado e desenvolvimento no contexto sul-africano pós-Guerra Fria, ainda que houvesse certa simpatia pela relação Estado-nação e democracia, o que se viu foi o predomínio da interação Estado-nação e hiperglobalização. A expressão do Estado mínimo pode ser encontrada na dificuldade de romper com a pobreza, visto que, em 2008, a percentagem de sul-africanos vivendo abaixo da linha da pobreza mantinha-se próxima de 30% (Otavio, 2021b). Uma segunda expressão pode ser vista na taxa de desemprego, que em 2004 chegava a 19,64%, e, em 2010, a 23,18%, inclusive. Entre 2008 e 2009, mais de 900.000 postos de trabalho foram fechados na África do Sul (Verick & Islam, 2010; STATISTA, 2024).

Embora os desafios socioeconômicos já se mostrassem presentes durante as administrações Mandela e Mbeki, o êxito alcançado com as estratégias de inserção internacional pela assimilação e a inserção internacional pela representação do regional, em certa medida, minimizou tais flagelos sociais perante a retirada da África do Sul do ostracismo, apresentando-se como um importante ator no cenário internacional. Entretanto, a partir de eventos ocorridos em 2008, a importância do cenário interno já não poderia ser colocada em segundo plano, uma vez que passava a afetar a política externa

da África do Sul. Um primeiro evento relaciona-se à crise financeira de 2008 que, entre as diversas características e consequências, foi marcada pela retração das potências tradicionais no continente africano.

Em termos numéricos, em 2008 a União Europeia havia importado €161 bilhões e exportado €120 bilhões para o continente africano; em 2009, as importações caíram para €122 bilhões e as exportações para €108 bilhões (EUROSTAT, 2019). Neste mesmo período, o declínio norte-americano foi mais acentuado, passando de US\$ 113,5 bilhões (2008) para US\$ 62,4 bilhões em importações (2009) e, no que se refere às exportações, de US\$ 28,39 bilhões (2008) para US\$ 24,33 bilhões (2009) (STATISTA, 2024). Especificamente em relação à África do Sul, além da recessão econômica vista no país (Verick & Islam, 2010), houve a perda do posto de principal economia do continente africano para a Nigéria. Vale lembrar que Pretória inaugurava a década de 1990 com um Produto Interno Bruto (PIB) equivalente a 20% do PIB continental, contudo, em 2008, enquanto o PIB sul-africano era de US\$ 316,49 bilhões, o da Nigéria chegava a US\$ 330,26 bilhões (Otavio, 2021b; STATISTA, 2024).

Somado a essa perda, um segundo evento ocorrido em 2008 que também impactou a África do Sul, ao menos no cenário regional, diz respeito à violência de caráter xenófobo ou afrofóbico. Embora tal violência já fosse observada na administração Mandela, foi em 2008

que os ataques de cunho xenofóbico se mostraram alarmantes, como visto inicialmente em Alexandra e, posteriormente, espalhando-se para outras partes do país. O saldo foi a morte de 62 imigrantes, 670 feridos, dezenas de mulheres estupradas e cerca de 100 mil imigrantes expulsos de seus lares (Otavio, 2021b). Um terceiro evento ocorrido em 2008, que também impactaria a política externa, relaciona-se à crise político-partidária vivida no CNA, quando as constantes divergências entre Mbeki e grupos como o *Congress of South African Trade Unions* (COSATU), o *South African Communist Party* (SACP) e a *ANC Youth League* (ANCYL) levaram a sua renúncia à presidência do país (Otavio, 2014).

Diante de tais desafios internos e externos, a administração Zuma passou a representar a transição, distanciando-se da inserção internacional pela representação do regional, porém ainda sem demonstrar qual nova estratégia seria adotada. Tal impasse resultava da busca de Pretória em manter-se próxima tanto das potências emergentes quanto das tradicionais. Se, com as primeiras, houve ganhos para o país, com as segundas as divergências tornaram-se cada vez mais evidentes. No que se refere às emergentes, para além do convite para integrar, como membro efetivo, o Grupo dos BRIC — composto, à época, por China, Brasil, Rússia e Índia e que, a partir de 2011, passou a ser chamado de BRICS —, os ganhos para a África do Sul também se verificaram no âmbito comercial, destacadamente

com a China, que, no plano continental, havia incrementado as exportações em 22,6% e as importações em 22,4% entre 2000 e 2014 e que, em relação específica a Pretória, havia se transformado em seu principal parceiro comercial (Nowak, 2016; DTIC, 2020).

Diferentemente do êxito junto às potências emergentes, o descompasso entre a África do Sul e as potências tradicionais pode ser observado durante a Primavera Árabe, nome dado ao conjunto de revoltas de caráter popular que ocorreram em alguns países do Oriente Médio e do Norte da África (Otavio, 2014). Em termos específicos, a divergência se mostrou latente com a intervenção militar realizada pela OTAN na Líbia, então legitimada no Conselho de Segurança pelas potências tradicionais por meio da instrumentalização da *Responsibility to Protect* (R2P, na sigla em inglês). Nesse caso, o predomínio dos interesses das potências tradicionais, favoráveis à mudança de regime na Líbia, simbolizou a desvalorização da posição defendida pela UA de solução por meios pacíficos, refletido nas palavras do presidente Zuma no Conselho de Segurança em 2012, quando afirmou: “O plano da UA foi completamente ignorado em favor de bombardear a Líbia pelas forças da OTAN”.

A intervenção na Líbia também apresentou outro fator que simbolizava a fragilidade da inserção internacional pela representação do regional, qual seja, a dificuldade da África do Sul em ser mais presente no continente africano.

Reflexo disso pode ser observado no enfraquecimento da interação entre a África do Sul e a Nigéria, relação que, na administração Zuma, caminhou para o descompasso, conforme visto nas percepções acerca da Líbia. Vale ressaltar que Pretória, ao considerar que a intervenção tinha como objetivo a mudança de governo, não aceitou o Conselho de Transição Nacional (CTA) como legítimo representante do povo líbio; em contrapartida, a Nigéria, mesmo criticando a atuação da OTAN, não apenas aceitou o CTA como representante do povo líbio, mas também buscou incentivar outros países africanos a fazerem o mesmo.

Ainda no cenário regional, a fragilidade na inserção internacional também encontra respaldo na atuação sul-africana no conflito ocorrido na Costa do Marfim a partir de 2010, cuja guerra civil era polarizada por Laurent Gbagbo e Alessane Ouattara, seu principal expoente. Nesse cenário, o predomínio da contradição por parte da administração Zuma foi marcante, evidenciado no apoio inicial a Gbagbo e, posteriormente, no alinhamento à União Africana, que passou a defender Ouattara (Otavio, 2014). Embora ocorrido no âmbito interno, mas com impacto regional, outro exemplo que demonstra os limites da inserção internacional pela representação do regional diz respeito à contínua dificuldade em lidar com o imigrante africano. Inclusive, a afrofobia se apresentou como outro desafio às relações entre a África do Sul e a Nigéria, conforme representado pelo Ministro das Relações

Exteriores nigeriano, Olugbenga Ashiru (2011-2013), em 2012, quando acusou de xenofobia a deportação de 125 nigerianos que estavam na África do Sul (Landsberg, 2012b).

A dificuldade em romper com a afrofobia somava-se a outros desafios internos, como o desemprego e a tendência à estagnação econômica. No caso, enquanto a taxa de desemprego se mantinha elevada, variando entre 21% e 26% de 2011 a 2015 (Otavio, 2021b); a estagnação econômica era resultado do baixo crescimento do PIB, que, ao longo da administração Zuma, manteve a média de 1,6% ao ano, fator que levou a África do Sul a perder o posto de segunda maior economia do continente africano para o Egito em 2015, visto que, nesse ano, o PIB nigeriano chegava a US\$ 492,44 bilhões, o egípcio a US\$ 350,12 bilhões e o sul-africano a US\$ 346,66 bilhões (STATISTA, 2014).

Diante de tais desafios, a principal iniciativa adotada pela administração Zuma foi a priorização da diplomacia econômica que, semelhantemente às potências emergentes, voltou-se ao continente africano. No âmbito bilateral, destaca-se a construção dos chamados *Business Forums* com países como Senegal, Tanzânia, Namíbia, Zâmbia e Angola; já na dimensão multilateral, o apoio à NEPAD, a criação do Programa para o Desenvolvimento das Infraestruturas na África (PIDA) e da Agenda 2063 — iniciativa lançada em 2015 pela UA que, em linhas gerais, preza pelo desenvolvimento e pela nova inserção internacional do continente

africano — são reflexos dessa diplomacia econômica (Otavio & Lessa, 2024).

Ainda que a diplomacia econômica se apresentasse como um potencial meio para angariar recursos para a África do Sul, sua adoção não garantiu a ruptura com as mazelas socioeconômicas existentes no país, desafios que levaram Zuma a perder apoio interno no CNA e, semelhantemente a Mbeki, a renunciar à presidência do país. Em certa medida, o fracasso de Zuma gerou novas expectativas em relação ao próximo presidente, no caso, Ramaphosa, que passou a se distanciar da inserção internacional pela representação do regional e a adotar outra estratégia, aqui intitulada como inserção internacional pela seletividade, entendida como a busca pelo equilíbrio entre elementos encontrados nas estratégias de inserção internacional pela assimilação e pela representação do regional, e as condicionalidades socioeconômicas da África do Sul. Ainda que selecionar possa remeter a certa oposição à universalidade na política externa sul-africana, em verdade, a seletividade não significa contrapor-se à ampliação das relações internacionais, mas sim eleger e atuar em alguns temas considerados relevantes para o país.

A seletividade também não se relaciona ao caráter opcional, mas sim à necessidade de adequar a inserção internacional às limitações econômicas existentes na África do Sul. Em termos teóricos, o equilíbrio defendido pela nova estratégia de inserção internacional pode ser encontrado nos discursos

realizados pelas ministras das Relações Exteriores da África do Sul, Lindiwe Sisulu e Naledi Pandor. Enquanto Sisulu, em 2018, expôs a necessidade de resgatar o protagonismo conquistado durante o período Mandela, quando o país era “uma bússola moral e uma voz da razão em um mundo cada vez mais superado por interesses egoístas e estreitos” (Sisulu, 2018); Pandor, em 2019, afirmava que “nossa política externa, como a própria África do Sul, é e sempre foi baseada na defesa de um continente africano próspero, pacífico e democrático” (Pandor, 2019).

Em termos práticos, uma das temáticas selecionadas pela administração Ramaphosa diz respeito aos processos de pacificação no continente, refletidos nos casos da Líbia e do Sudão do Sul (Africa News, 2020). No primeiro caso, vale ressaltar o apoio dado ao *AU High Level Committee on Libya*, com o intuito de romper com a instabilidade política existente na Líbia desde a morte de Gaddafi. Já no segundo, a intermediação realizada por Ramaphosa foi fundamental para a assinatura do acordo entre os oponentes: o atual presidente, Salva Kiir Mayardit, e o *South Sudan People's Liberation Movement* (SPLM-IO), liderado por Riek Machar (South Africa, 2020b). Ainda no âmbito regional, outro exemplo de materialização da inserção internacional pela seletividade, que também se vincula à diplomacia econômica, diz respeito ao apoio sul-africano à Área de Livre Comércio do Continente Africano

(AfCFTA), criada em 2018 e que entrou em vigor em 2020.

No âmbito bilateral, a seletividade se apoia na busca por intensificar as parcerias com países considerados estratégicos, como Angola, cuja relação se destacou pela intenção e interesse de Ramaphosa e João Lourenço (presidente angolano), em cooperar nas áreas de extrativismo, comércio, infraestrutura, agricultura, turismo, entre outras consideradas relevantes para ambos (Africa News, 2018). Além de Angola, outro país que se mostrou relevante foi Gana, cuja interação que culminou, em 2018, na criação da Comissão Binacional (BNC), que passou a reunir-se a cada dois anos, de forma alternada, entre Accra e Pretória (Ramaphosa, 2018).

No cenário internacional, um primeiro exemplo da seletividade pode ser encontrado na busca por investimento externo, alcançado, por exemplo, com o acesso a empréstimos junto ao Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), instituição que, em 2019, repassou US\$ 790 milhões para projetos sul-africanos. Além do NBD, um segundo exemplo relaciona-se ao anúncio de investimentos, como os da China, cuja soma dos acordos de compra de produtos de empresas sul-africanas por parte de companhias chinesas, realizados em 2023, totalizou US\$ 2,2 bilhões; dos EUA, país com o qual Pretória alcançou superávit de US\$ 16,2 bilhões em 2022; e da União Europeia, que, no mesmo ano, também registrou superávit favorável à África do Sul de aproximadamente €2,9

bilhões (Baker Mckenzie, 2023; European Commission, 2024; United States Trade Representative, 2024). Embora os números conquistados entre 2018 e 2023 confirmem sua importância, é fato que a diplomacia econômica não mitigou alguns desafios socioeconômicos, como a taxa de desemprego, que saltou de 24,34% em 2020 para 28,84% em 2022. Além do desemprego, vale destacar a queda no PIB sul-africano: se em 2021 havia alcançado US\$ 420,01 bilhões, em 2023 seu montante foi de US\$ 377,78 bilhões (STATISTA, 2024).

Vale ressaltar que tais desafios estão relacionados à Covid-19, pandemia que, além dos impactos econômicos, também reforçou o hiato entre as necessidades do continente africano em geral — e, em específico, da África do Sul — e os interesses das potências tradicionais, países que concentraram e dificultaram a exportação de vacinas (Otavio & Lessa, 2024). Diante desse cenário, a administração Ramaphosa buscou defender os interesses africanos no cenário internacional e resgatar o status de país com forte dimensão moral. No que se refere à representação do continente, destaca-se a participação de Ramaphosa no *New Global Financing Pact Summit*, ocorrido em Paris entre os dias 22 e 23 de junho de 2023, quando expôs o ressentimento dos países africanos em relação à restrição das potências tradicionais no acesso a vacinas contra a Covid-19, argumentando que “nos sentíamos como mendigos quando precisávamos de vacinas e os países do hemisfério norte haviam

comprado todas, as monopolizavam e não queriam repassá-las quando mais precisávamos” (Ramaphosa, 2023).

Quanto à condição de país com forte dimensão moral, sua defesa se mostrou presente na crítica ao unilateralismo adotado por parte das potências tradicionais. Reflexo disso pode ser encontrado em discurso realizado na *76th Session of the UN General Assembly*, em setembro de 2021, quando Ramaphosa expôs que “mais de 82% das doses de vacinas do mundo tinham sido adquiridas por países ricos, enquanto menos de 1% foi para países de baixa renda” (Ramaphosa, 2021). Curiosamente, se durante a administração Mandela a defesa de pontos como democracia, direitos humanos e resolução de conflitos por meios pacíficos, entre outros, levou à aproximação do país com as potências tradicionais, com o advento da pandemia da Covid-19 e de seus impactos para o continente africano, o que se viu foi os mesmos pontos sendo utilizados para constranger tais potências por suas escolhas.

O caráter contestatório e a busca por defender os interesses africanos no cenário internacional, ambos encontrados na estratégia de inserção internacional pela seletividade, demonstram que, mesmo diante de desafios econômicos na África do Sul, a administração Ramaphosa não se ausentaria em demonstrar o ativismo do país em determinados temas. Logo, além da Covid-19, outra temática que se mostrou relevante diz respeito à defesa por reformas nas organizações

internacionais. Inclusive, ressalta-se a ativa defesa sul-africana pela entrada da UA como membro efetivo do G20, conquista alcançada na reunião do grupo em Nova Delhi, em 2023, que garantiu maior representatividade africana no principal espaço voltado a debater a economia internacional — até então a África do Sul era o único membro africano permanente no G20 (Otavio & Fingerhann, 2024).

Junto à reforma das instituições de caráter multilateral, a atuação sul-africana também se fez presente na busca por construir a estabilidade no cenário internacional. Exemplo disso foi o biênio 2019/2020, quando, como membro não-permanente do Conselho de Segurança, o país atuou em prol da independência do Saara Ocidental e do fim de sanções econômicas impostas pelos EUA a Cuba — país que havia apoiado o CNA na luta contra o apartheid e que, durante a epidemia da Covid-19, auxiliou Pretória enviando mais de 200 médicos (Deutsche Welle, 2020; Otavio, 2021a). No pós-biênio no CS, outros dois eventos que não apenas colocaram a administração Ramaphosa e as potências tradicionais em campos opostos, mas também reforçaram o caráter crítico de sua inserção internacional pela seletividade, dizem respeito à guerra Rússia-Ucrânia (2022-) e ao conflito Israel-Hamas (2023-).

No que diz respeito à guerra russo-ucraniana, ainda que os EUA buscassem apoio para isolar a Rússia, Pretória tendeu a adotar a neutralidade

no conflito, posicionamento evidenciado na votação da resolução que condenava a invasão da Ucrânia pela Rússia, ocorrida na Assembleia Geral em março de 2022, quando a administração Ramaphosa optou pela abstenção (White & Holtz, 2022). No conflito entre Israel e o Hamas, a África do Sul passou a ser ativa na crítica a Tel Aviv e na defesa da causa palestina, convergindo com a posição da União Africana, organização que havia expulsado Israel como membro observador na 36ª Reunião Ordinária da UA, em fevereiro de 2023 (Africa News, 2023). Nesse caso, além de manter o rebaixamento da embaixada sul-africana em Israel ao status de escritório de ligação — iniciativa adotada durante o governo Zuma —, a administração Ramaphosa, ao defender a causa palestina, ingressou, no final de 2023, junto à Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas (CIJ), com o pedido de julgamento de Israel por crime de genocídio (International Court of Justice, 2023).

Embora não tenha alcançado o objetivo inicial — visto que a CIJ, no final de janeiro, havia indicado que Israel deveria apenas tomar medidas para evitar crimes que poderiam simbolizar genocídio (International Court of Justice, 2024) —, é válido destacar que a atuação sul-africana, direta ou indiretamente, acabou por demonstrar o êxito de sua estratégia de inserção internacional. Diretamente, porque, enquanto as potências tradicionais, destacadamente a União Europeia, o Reino Unido e os Estados Unidos, ficaram do lado

de Israel, os principais apoiadores da África do Sul foram desde organizações como a Liga Árabe e a Organização para a Cooperação Islâmica, até países como Brasil, Turquia, Paquistão, Namíbia e Colômbia, demonstrando a capacidade sul-africana de angariar apoio a suas demandas. Indiretamente, porque o equilíbrio entre as estratégias adotadas pelas administrações Mandela e Mbeki acabou por demonstrar que, mesmo o país passando por desafios socioeconômicos, como o desemprego e o declínio no PIB, a África do Sul ainda se mantém como um ator relevante no sistema internacional.

Acerca dos desafios encontrados no cenário interno, vale destacar as eleições gerais ocorridas em maio de 2024, quando o CNA perdeu a maioria dos assentos no Parlamento e precisou, pela primeira vez desde o término do regime apartheid, criar um Governo de Unidade Nacional (GUN), juntando-se a outros partidos, com destaque para a Aliança Democrática (AD) e o Partido da Liberdade Inkatha (PLI), que conquistaram, respectivamente, 87 e 17 cadeiras (Electoral Commission of South Africa, 2024). Nesse contexto, mesmo com a mudança de chefia do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO) (Deutsche Welle, 2024), marcada pela saída de Naledi Pandor e a entrada de Ronald Ozzy Lamola, a DIRCO ainda permaneceu sob o comando do CNA, fator que, em linhas gerais, demonstra a tendência de

continuidade na política externa adotada pela África do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do artigo, buscou-se analisar a política externa da África do Sul durante as administrações Mandela (1994-1998), Mbeki (1999-2008), Zuma (2009-2018) e Ramaphosa (2018-2024), bem como responder ao seguinte questionamento: quais foram as especificidades e escolhas adotadas por cada governo que garantiram a elevação da África do Sul ao posto de importante ator nos cenários regional e internacional? Feito isso, defendeu-se a hipótese de que o fim do isolamento diplomático resultante do apartheid, assim como o maior protagonismo da África do Sul nos cenários regional e internacional, é, em verdade, o resultado de três estratégias de inserção convergentes: a inserção internacional pela assimilação, a inserção internacional pela representação do regional e a inserção internacional pela seletividade.

Durante a administração Mandela, por exemplo, a adoção da estratégia de assimilação garantiu o êxito no cenário internacional — mensurado pela criação de 124 missões diplomáticas e pela participação em 45 organizações ou fóruns internacionais—, distanciando a África do Sul do isolamento causado pelo regime racista e garantindo-lhe o status de país com forte componente moral, o que contrastava com a dificuldade de obter resultados na inserção regional.

Ainda que mantendo o interesse pelo cenário internacional, bem como utilizando a universalidade na política externa e a defesa do multilateralismo, a administração Mbeki pautou-se na inserção regional, criando e adotando a chamada inserção internacional pela representação do regional. Defendendo o Renascimento Africano, promovendo a criação de parcerias estratégicas no continente e participando ativamente em iniciativas como a transição da OUA para a UA, a criação da NEPAD e a Agenda Africana, o segundo governo pós-apartheid garantiu o protagonismo de Pretória na inserção regional.

Já na administração Zuma, junto à continuidade na política externa, a diplomacia econômica e a busca por fortalecer laços com as potências emergentes ganharam destaque. No que diz respeito à primeira, a criação de meios para fortalecer a economia da África do Sul foi acompanhada de iniciativas como os chamados *Business Forums*, o apoio à NEPAD e ao PIDA, a continuidade da Agenda Africana e a defesa da Agenda 2063. No que se refere aos laços com potências emergentes, o convite para integrar, como membro efetivo, o Grupo dos BRIC e o fortalecimento das relações com a China contrastavam com a interação entre Pretória e as potências tradicionais, destacadamente no contexto da intervenção na Líbia realizada pela OTAN.

A crítica às potências tradicionais também passou a fazer parte da administração Ramaphosa, que adotou

a estratégia de inserção internacional pela seletividade, isto é, o equilíbrio entre elementos adotados no governo Mandela — destacadamente no âmbito internacional — e outros pontos relevantes para a administração Mbeki, principalmente, para o cenário regional. Se, no âmbito regional, houve a continuidade do fortalecimento de laços com outras potências africanas, da valorização da NEPAD, do PIDA, da Agenda 2063 e do empenho dado à AfCFTA, entre outras iniciativas vistas como relevantes para a diplomacia econômica; no cenário internacional, a defesa de pontos como democracia, direitos humanos e resolução de conflitos, entre outros símbolos do governo Mandela, caminhou lado a lado com a busca por estreitar laços com as potências emergentes e com a crítica às potências tradicionais, conforme analisado nos casos da Covid-19 e das guerras Rússia-Ucrânia e Israel-Hamas.

Conforme indicado anteriormente, após as eleições gerais de 2024, o CNA não apenas perdeu a maioria dos assentos no Parlamento, como também, em razão dessa condição, precisou formar um Governo de Unidade Nacional (GUN), juntando-se à Aliança Democrática (AD) e ao Partido da Liberdade Inkatha (PLI), que nas eleições conquistaram, respectivamente, 87 e 17 cadeiras (Electoral Commission of South Africa, 2024). Evidentemente, o advento do GUN gerou expectativas de mudanças na administração sul-africana, visto que houve a transferência

de 12 dos 32 ministérios para os partidos aliados. No entanto, ainda que tenha ocorrido a mudança na chefia da DIRCO, com a entrada de Ronald Ozzy Lamola, ao menos neste início do GUN, observa-se a manutenção da inserção internacional pela seletividade. Inclusive, os pontos que simbolizam tal estratégia de inserção internacional estiveram em destaque no discurso de Lamola, em julho de 2024, quando afirmou que o governo atual manter-se-á comprometido com uma política externa não alinhada e pautada nos direitos humanos, na solidariedade e na resolução pacífica de conflitos, na priorização da Agenda 2063, na valorização da diplomacia econômica, no multilateralismo e na universalidade na política externa.

Por um lado, a fala de Lamola se relaciona à percepção crítica expressa por Ramaphosa (2024, tradução própria) no encontro do G20 realizado no Brasil, quando o presidente afirmou que “quando nós, como África do Sul, assumirmos a presidência do G20 em 1º de dezembro, assumiremos o esforço para fortalecer e reformar o sistema multilateral para responder, efetivamente, às realidades globais”. Por outro lado, o discurso do novo chefe da DIRCO não apenas demonstra a importância da inserção internacional pela seletividade, mas também indica a relevância das estratégias de inserção internacional pela assimilação e representação do regional. Logo, corrobora com a hipótese defendida neste artigo,

qual seja, a de que o maior protagonismo da África do Sul nos cenários regional e internacional é, em verdade, o resultado da convergência das três estratégias de inserção adotadas entre 1994 e 2024.

REFERÊNCIAS

- Africa News (2020). *AU chair Ramaphosa to prioritize Libya, South Sudan conflicts*. <https://cutt.ly/Far5YE3>
- Africa News (2018). *South Africa keen to boost cooperation with Angola*. <https://cutt.ly/Jar5I1Y>
- Baker McKenzie (2023). *South Africa and China: Trade relations grow stronger*. <<https://shre.ink/gEuq>
- Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) (1996). *South African foreign policy: Discussion document*. <https://cutt.ly/Var6pOC>
- Department of Trade, Industry and Competition, Republic of South Africa (DTIC) (2020). *Beyond 20/20 WDS: Reports*. <https://cutt.ly/Xar6zvq>
- Deutsche Welle (2024). *África do Sul: oposição com 12 ministérios no novo governo*. <https://shre.ink/gEu5>
- Deutsche Welle (2020). *Covid-19: médicos cubanos chegam à África do Sul*. <https://cutt.ly/Tar6WYG>
- Electoral Commission of South Africa (2024). *National Assembly*. <https://shre.ink/gEuQ>
- EUROSTAT (2019). *EU-28, trade in goods exports, imports and balance with African countries, 2008-2018*. <https://shre.ink/D63p>
- European Commission (2024). *South Africa*. <https://shre.ink/gEuW>
- Hamill, J., & Lee, D. A. (2001). Middle power paradox? South African diplomacy in the post-apartheid era. *International Relations*, 15(4), 33-59.
- International Court of Justice (2024). *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel)*. <https://shre.ink/gOfs>
- International Court of Justice (2023). *The Republic of South Africa institutes proceedings against the State of Israel and requests the Court to indicate provisional measures*. <https://shre.ink/g0px>
- Kagan, R. (1998). The benevolent empire. *Foreign Policy*, 24-35.
- Lamola, R. (2024). *Address by the Minister of International Relations and Co-operation, Mr. Ronald Lamola (MP)*. <https://shre.ink/gEKw>
- Landsberg, C. (2012a). Policy Afro-Continentalism: Pan-Africanism in post-settlement South Africa's foreign policy. *Journal of African and Asian Studies*, 47(4), 436-448,
- Landsberg, C. (2012b). Continuity and change in the foreign policies of the Mbeki and Zuma governments. *Africa Insight*, 41(4), 1-16.
- Landsberg, C. (2005). Toward a developmental foreign policy? Challenges for South Africa's diplomacy in the second decade of liberation. *Social Research*, 72(3), 723-757.

- Mandela, N. (1993). South Africa`s future foreign policy. *Foreign Affairs*, 72(5).
- Mandela, N. (1999). *Speech by President Nelson Mandela during a visit to the Finnish Parliament*. <https://cutt.ly/8ar-6NYj>
- Mandela, N. (1998). *Address by President Nelson Mandela at 53rd United Nations General Assembly*. <https://shre.ink/gg3g>
- Mandela, N. (1994). *Address to United Nations General Assembly by Nelson Mandela, President of South Africa*. <https://shre.ink/gg3x>
- Mendonça, M. G. (2013). O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, 2(2), 300-328.
- NEPAD Planning and Coordinating Agency (NEPAD AGENCY) (2011). *NEPAD – A continental thrust: advancing Africa's development*. <https://bityli.com/xghwk>
- New Partnership For Africa's Development (NEPAD) (2001). *The New Partnership for Africa's Development*. <https://www.nepad.org/>
- Nowak, W. (2016). China-Africa and India-Africa in the years 2000-2014. *Procedia Economics and Finance*, (39), 140-146.
- Otavio, A. (2014). *A África do Sul pós-apartheid: A inserção continental como prioridade da nova geopolítica mundial* (Dissertação Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Otavio, A. (2021a). A administração Ramaphosa e o retorno ao protagonismo da África do Sul: tendências e desafios à política externa. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 6(11).
- Otavio, A. (2012b). Inserção regional em tempos de intolerância: imigração, xenofobia e os desafios à África do Sul pós-apartheid. *Carta Internacional*, 16(1).
- Otavio, A., & Fingerhann, N. (2024). A entrada da União Africana no G20 e seus impactos no sistema internacional. *Revista de Geopolítica*, 15(5), 1-17. <https://shre.ink/gg3q>
- Otavio, A., & Lessa, E. (2024). Respostas africanas para os desafios africanos: reflexões sobre Estado, desenvolvimento e pandemia no continente africano. *Astrolabio - Nueva Época*, (32), 50-77. <https://shre.ink/gEKN>
- Pandor, N. (2019). *Media statement by the Minister of International Relations and Cooperation, Dr. Naledi Pandor, on the occasion of the Budget Vote Speech*. <https://cutt.ly/4atqJfF>
- Ramaphosa, C. (2024). *President Cyril Ramaphosa: South Africa's statement on Working Session II: Reform of Global Governance Institutions G20 Leaders' Summit*. <https://shre.ink/gg3A>
- Ramaphosa, C. (2023). *President Ramaphosa's remarks at Closing Ceremony of the New Global Financing Pact Summit in France* (Video). <https://shre.ink/gD88>
- Ramaphosa, C. (2018). *Press conference remarks by President Cyril Rama-*

- phosa at the end of the official talks with President Nana Addo Dankwa Akufo-Addo of the Republic of Ghana.* <https://cutt.ly/UatwiU0>
- Ramaphosa, C. (2021). *Statement by H.E. Mr. Cyril Ramaphosa, President of the Republic of South Africa, on the occasion of the General Debate of the 76th Session of the United Nations General Assembly.* <https://dirco.gov.za/9778-2/>
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy.* W. W. Norton & Company.
- Sisulu, L. (2018). *Speech by L. N. Sisulu, Minister of International Relations and Cooperation, on the occasion of the Budget Vote of the Ministry of International Relations and Cooperation.* <<https://cutt.ly/catwPKt>>
- South Africa (2020). *President Cyril Ramaphosa welcomes agreement between President Kiir and Dr. Machar.* <https://cutt.ly/NatwKm2>
- STATISTA (2024). *Business data platform.* <https://www.statista.com/>
- STATSSA (1998). *Unemployment and employment in South Africa.*
- Thomson, S. (2018). *Rwanda: from genocide to precarious peace.* Yale University Press.
- United States Trade Representative (2024). *South Africa.* <https://shre.ink/gEup>
- Van Wyk, J. (2002). The saga continues... The Zimbabwe issue in South Africa's foreign policy. *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, 1(4), 176-231.
- Verick, S., & Islam, I. (2010). The great recession of 2008-2009: Causes, consequences and policy responses. *IZA Discussion Paper*, (4934), 3-61. <https://shre.ink/gg3L>
- White, A., & Holtz, L. (2022). *Figure of the week: African countries' votes on the UN resolution condemning Russia's invasion of Ukraine.* Brookings Institution.
- Zakaria, F. (2008). The future of American power: How America can survive the rise of the rest. *Foreign Affairs*, 87(3), 1-14.
- Zuma, J. (2012). *Statement by President Jacob Zuma on the occasion of the United Nations (UN) Security Council Summit Debate.* <https://shre.ink/gg3h>