

**QUANDO A PACIFICAÇÃO SE TRANSFORMA EM PRIORIDADE: A ATUAÇÃO DAS
FORÇAS ARMADAS DA ÁFRICA DO SUL NO CONTINENTE AFRICANO
WHEN PACIFICATION IS TRANSFORMED IN PRIORITY: PERFORMANCES OF
SOUTH AFRICAN ARMED FORCES IN THE AFRICAN CONTINENT**

Anselmo Otavio¹

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Resumo: O artigo proposto tem como objetivo principal comparar a atuação das Forças Armadas sul-africanas no continente africano durante e após o regime *apartheid*. Utilizando-se de bibliografia variada, busca-se defender a hipótese de que a transformação da *South African Defence Force* (SADF) em *South African National Defence Force* (SANDF) foi exitosa aos propósitos de Pretória, uma vez que a participação da SANDF em iniciativas de pacificação existentes em alguns países africanos garantiu à África do Sul a possibilidade de romper com os impactos gerados pelo regime racista na interação entre Pretória e o continente. Para tal realização, o artigo, inicialmente, buscará compreender a SADF, sua criação e atuação em prol do *apartheid*. Posteriormente, o foco será expor a transformação da SADF em SANDF, discutindo os principais desafios desta transformação e, por fim, buscar-se-á destacar a importância da SANDF em alguns processos de pacificação existentes no continente.

Palavras-Chave: África do Sul. Pós-Apartheid. SADF. SANDF

Abstract: The article aims to analyze the actions of South African Defence Force (SADF) and South African National Defence Force (SANDF) in Africa and it defends that the transition from SADF to SANDF was successful for the purposes of South Africa, because the participation of the SANDF in initiatives related to peace on the African continent ensures Pretoria the possibility to break with the impacts that were generated by the apartheid in the interaction between South Africa and the continent. For this achievement, the article will focus initially on the understanding of the SADF, its creation and work on behalf of the apartheid regime. Secondly, the focus will expose the transformation of the SADF in SANDF, discussing the main challenges about this transformation. Finally, the paper is going to highlight the importance of the SANDF in peace processes on the continent.

Key-words: South Africa. Post-Apartheid. SADF. SANDF

Recebido: 22/10/2016

Aprovado: 13/01/2017

Considerações iniciais

A entrada de Nelson Mandela na administração da África do Sul em 1994 não apenas simbolizou o término formal do regime *apartheid*, mas também o início de uma nova fase na interação entre Pretória e o continente africano. Tal constatação pode ser realizada quando são comparados dois

¹ anselmo_otavio@yahoo.com.br

momentos distintos na história recente deste país. Cronologicamente, o primeiro inicia-se em 1948, com a institucionalização do regime de *apartheid*, quando as seis administrações do Partido Nacional (PN), Malan (1948-1954), Strydom (1954-1958), Verwoerd (1958-1966), Vorster (1966-1978), Botha (1978-1989) e De Klerk (1989-1993), buscaram criar as condições tanto internas quanto externas favoráveis à continuidade do *apartheid* e perdura até aproximadamente 1994, ano em que o regime chega ao fim. Entende-se por *apartheid* “um sistema social, econômico e político constitucional que se baseia em princípios teóricos e em uma legislação *ad hoc*” (BAHIA, 2000, P. 114-115). Neste sistema, ocorre a “manutenção da supremacia de uma aristocracia branca, baseada numa rígida hierarquia de castas sociais, para as quais existe uma correlação entre a cor de pele e as possibilidades de acesso aos direitos e ao poder social e político” (BAHIA, 2000, P. 114-115).

Se no âmbito interno a adoção de leis discriminatórias e o banimento de partidos contrários ao regime foram iniciativas adotadas para garantir a continuidade do *apartheid*, no âmbito regional, as seis administrações utilizaram diferentes estratégias para alcançar tal finalidade. Em linhas gerais, principalmente durante as administrações Vorster e Botha, a *South African Defense Force* (SADF) tornou-se fundamental, uma vez que passou a intervir nos países que fazem divisa com a África do Sul, seja militarmente, como visto na Guerra de Independência de Angola e na Namíbia, seja por meio de realizações de atentados contra governantes, grupos ou indivíduos contrários ao *apartheid*, como visto em Moçambique e no Lesoto.

Diferentemente do caminho escolhido pelas administrações do PN, os governos do Congresso Nacional Africano (CNA), Mandela (1994-1998), Mbeki (1999-2008) e Zuma (2009-), buscaram uma nova inserção regional, esta pautada no respeito à soberania e aos direitos humanos, na valorização da democracia, na busca por soluções às mazelas africanas, dentre outros pontos norteadores da “nova” África do Sul. Paralelamente à adoção de uma nova política externa, houve também a transformação da SADF em *South Africa National Defence Force* (SANDF), transição que se torna cada vez mais importante para o interesse sul-africano em ser mais atuante no continente africano.

É baseado nesta transformação que o artigo proposto tem como objetivo principal comparar a atuação das Forças Armadas sul-africanas no continente africano durante e após o regime *apartheid*. Utilizando-se de bibliografia variada, busca-se defender a hipótese de que a transição da *South African Defence Force* (SADF) para *South African National Defence Force* (SANDF) foi exitosa aos propósitos de Pretória, uma vez que a participação da SANDF em iniciativas de pacificação existentes em alguns países africanos garantiu à África do Sul a possibilidade de romper com os impactos gerados pelo regime racista na interação entre Pretória e o continente. Para tal realização, o artigo, inicialmente, buscará compreender a SADF, sua criação e atuação em prol do *apartheid*.

Posteriormente, o foco será expor a transformação da SADF em SANDF, discutindo os principais desafios desta transformação e, por fim, buscar-se-á destacar a importância da SANDF em alguns processos de pacificação existentes no continente.

1. Quando a manutenção do *apartheid* era prioridade: a atuação da SADF no continente africano

Fruto da transformação da *Union Defence Force* (UDF) em 1957, a *South African Defense Force* (SADF) trazia, grosso modo, duas características. A primeira diz respeito à sua criação como parte do processo desenvolvido pelos governantes advindos do PN em diminuir a influência inglesa no Estado sul-africano. Reflexo disso pode ser encontrado na redução do envio de militares sul-africanos para realização de treinamentos na Inglaterra e na diminuição dos quadros militares ingleses que faziam parte das Forças Armadas sul-africanas, fator este que levou o Exército, a Aeronáutica e a Marinha sul-africanos a possuírem o predomínio de africanos em seus quadros, como visto na década de 1970, quando a predominância de africanos no Exército, na Aeronáutica e na Marinha era 85%, 75% e 50%, respectivamente (STAPLETON, 2010). Já a segunda característica refere-se ao papel que a SADF exerceria na criação de um cenário regional favorável à manutenção do regime do *apartheid*.

De modo geral, ainda que a segregação racial e a crença na superioridade da raça branca já fizessem parte da sociedade sul-africana desde os primórdios da colonização holandesa (BRAGA, 2011; RIBEIRO & VISENTINI, 2012), foi com a chegada do Partido Nacional (PN) ao poder em 1948 que o *apartheid* ganhou o status de princípio norteador das políticas adotadas pelo Estado. A partir de então, a estratégia do PN foi utilizar o aparato estatal para criar meios que isentassem o regime racista de qualquer transtorno à sua continuidade (PEREIRA, 2007).

Nesse sentido, se no plano interno os governantes buscaram criar leis discriminatórias para combater revoltas populares contra o regime (Sharpeville em 1960, e as Revoltas em Soweto em 1976), bem como a discriminação de movimentos contrários à continuidade do *apartheid*, com destaque ao Congresso Nacional Africano (CNA) e o Congresso Pan-Africanista. O Massacre de Sharpeville ocorreu no dia 21 de Março de 1960, na cidade de mesmo nome, quando um protesto contra a lei do passe realizado pelo Pan African Congress (PAC) foi contido pela polícia sul-africana com rajadas de metralhadora. Morreram 69 pessoas e 180 ficaram feridas (BRAGA, 2011, P. 27). Após este acontecimento, tanto o CPA quanto o CNA foram postos na ilegalidade. A Revolta de Soweto foi motivada pela não aceitação, por parte de estudantes negros, da obrigatoriedade em aprender a língua *afrikaans*. Tal revolta se espalhou pelo país, com a inclusão

de outras classes sociais, resultando na morte de 570 pessoas e na prisão de 21.534 (BRAGA, 2011).

No plano externo, Pretória buscou salvaguardar o regime via alinhamento com as potências capitalistas, auxiliando os Estados Unidos na Guerra da Coréia (1950-53), nos conflitos no Oriente Médio, e no combate ao avanço do socialismo pela região sul do continente africano (STAPLETON, 2010).

De fato, se por um lado as potências capitalistas buscavam, na interação com a África do Sul, um aliado na luta contra o avanço do socialismo pela região sul do continente, por outro, Pretória buscava com tal parceria, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980, criar novas parcerias para o desenvolvimento de armas. Conforme indicado por Stapleton (2010), é durante este período que os governantes sul-africanos desenvolvem projetos com Israel para a fabricação de armas de pequeno calibre e o reaparelhamento dos tanques *Centurian*, estes de fabricação inglesa, e com a França, que além de importar peças sul-africanas para o desenvolvimento dos caças *Mirage*, também auxiliou Pretória no desenvolvimento de mísseis e de carros blindados.

Além disso, foi neste mesmo período que a África do Sul desenvolveu sua capacidade nuclear, esta simbolizada pelo desenvolvimento de artefatos nucleares, cujos testes iniciais foram realizados no deserto do Kalahari em 1977 (PABIAN, 1995; LIBERMAN, 2001). Durante a administração Botha (1981-1989), o governo havia conseguido desenvolver em torno de sete bombas nucleares de pequeno porte, e avançar em um projeto que era direcionado ao desenvolvimento de mísseis balísticos de alcance intermediário que pudessem ser adaptados para a realização de ataques nucleares (LIBERMAN, 2001). Vale ressaltar que Pretória buscava legitimar o desenvolvimento de armas nucleares pelo discurso de que o avanço do comunismo pela região poderia limitar o acesso dos países pertencentes ao bloco capitalista aos recursos minerais e energéticos encontrados na África Austral (PABIAN, 1995).

Além de armas nucleares, o governo sul-africano também se voltou à construção de armas químicas e biológicas. De acordo com Stapleton (2010), em 1981, o governo autorizou os militares a desenvolverem um programa de armas químicas e biológicas chamado “*Operation Coast*”. Em 1990, esse projeto tinha produzido “*irritant gases for crows control, poisons and biological agents for assassinations, and addictive drugs*” (STAPLETON, 2010, p. 159). Ainda segundo este autor, há alegações de que o SADF usou armas químicas e biológicas durante operações no sudoeste da África, Angola e Moçambique e que elas foram testadas em prisioneiros insurgentes.

Em linhas gerais, a relação conflitante com a região foi uma tendência que perdurou ao longo da vigência do regime do *Apartheid* e, uma vez que Pretória buscou, com maior ou menor atuação, criar um cenário favorável à manutenção da minoria branca no poder via interferência nos países

vizinhos. Nesse sentido, a SADF passou a desenvolver um importante papel, visto que em momentos considerados desfavoráveis para a finalidade do regime, as forças armadas sul-africanas foram amplamente utilizadas. Um primeiro exemplo pode ser encontrado no conflito ocorrido em 1966 entre Pretória e o grupo insurgente *South West African People's Organization* (SWAPO) na Namíbia, território colonizado pela Alemanha que, desde o fim da 1ª Guerra Mundial até sua independência em 1989, era controlado pela África do Sul. Neste caso, a SADF não apenas derrotou a SWAPO e seu braço armado, o *People's Liberation Army of Namibia* (PLAN), como também ganhou experiência no enfrentamento deste tipo de conflito, fator que se tornou importante na reformulação do modo de atuar das forças armadas sul-africanas, que, além do combate convencional, também passaram a ganhar eficácia no combate à insurgência (WESSELS, 2012).

Referente ao combate à insurgência, outro fator importante para a capacitação da SADF no enfrentamento a este tipo de inimigo foi a realização de cursos junto aos Estados Unidos e a França, países que já possuíam certa *expertise* no assunto, uma vez que já haviam enfrentado movimentos insurgentes no Vietnã e na Argélia, respectivamente. Resultado desta cooperação pode ser encontrado na criação e posteriormente subordinação à SADF, do *Reconnaissance Commando* (Recces), comando composto por unidades locais nas principais cidades sul-africanas que eram treinadas tanto para operações aéreas quanto marítimas, cuja principal finalidade, já na década de 1980, voltou-se à realização de assassinatos de lideranças contrárias ao *apartheid*, tanto dentro quanto fora da África do Sul (STAPLETON, 2010).

Além de combater a SWAPO, outro exemplo a ser indicado sobre a presença da SADF no continente africano diz respeito à Rodésia do Sul (atual Zimbábue), país marcado pela disputa entre uma maioria negra excluída e uma minoria branca que havia autoproclamado a independência em 1965 e que buscava induzir o Estado a um regime semelhante ao sul-africano. Neste cenário, a SADF apoiava a administração Smith (1965-1980) em seu combate contra grupos como o *Zimbabwe People's Revolutionary Army* (ZIPRA), braço armado do *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU), bem como buscava realizar ataques aos membros do CNA que se encontravam neste país, principalmente soldados pertencentes ao *Umkhonto we Sizwe*, braço armado do CNA (STAPLETON, 2010).

Um terceiro exemplo é fruto dos anos em que Botha administrou a África do Sul, entre 1978 e 1989. Ao longo deste período, acreditou-se que o cenário regional se tornava cada vez mais nocivo aos interesses de Pretória em manter o regime racista seguro, e que, se nada fosse feito, o país poderia ser alvo de uma *"total onslaught"*, isto é, de um "ataque total" realizado pelos países vizinhos. Logo, para prevenir este possível confronto e manter a região inofensiva à continuidade do *apartheid*, os sul-africanos deveriam agir de modo preventivo, por meio da *"total national*

strategy”, ou seja, desestabilizando a região (PEREIRA, 2012; PENNA FILHO, 2004). Para alcançar tal fim, a SADF voltou-se a intervir nos países vizinhos via sabotagem, através de ataques a alvos econômicos e militares, ao apoio de golpes militares, por meio de treinamento e de concessão de poder bélico, a grupos pró-África do Sul, dentre outras iniciativas (PEREIRA, 2007; PENNA FILHO, 2004; STOTT, 2002).

Reflexo disso pode ser encontrado no Lesoto, país encravado no território sul-africano, que nos anos de 1982 e 1985 foi alvo de ataques advindos das forças armadas sul-africanas no combate a membros do CNA. Além de Lesoto, Moçambique também passou a sofrer interferência da SADF, esta que não apenas apoiou a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), bem como realizou ações militares contra bases do CNA na capital do país, Maputo. Neste caso, a pressão sul-africana levou a assinatura *Inkomati Accord em 1984*, quando a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) acatou em não mais aceitar a presença de membros do CNA em seu território (STOTT, 2002).

Por fim, o quarto exemplo que simboliza a participação da SADF na desestabilização do continente pode ser encontrado no processo de independência e na Guerra Civil de Angola, quando a participação da SADF tendeu a ser mais intensificada. Inicialmente, Pretória desenvolveu a Operação Savana em 1975, cujo objetivo era invadir o território angolano e apoiar a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) em detrimento ao Movimento Popular de Libertação Nacional (MPLA). Em 1980, o governo sul-africano voltou-se à Operação *Smoke Shell*, cujo objetivo era combater a SWAPO/PLAN, e foi marcada pela captura de um amplo número de veículos de movimentação tática advindos da União Soviética (1980). No ano posterior, a SADC desenvolveu a Operação Protea, que foi marcada, não apenas pela tentativa de controlar a região Centro-sul de Angola, mas também pelo maior contingente que a África do Sul direcionava para uma guerra desde a 2ª Guerra Mundial (STOTT, 2002).

Já na segunda metade da década de 1980, um evento que não apenas caracterizou-se pelo fracasso da SADF, mas fundamentalmente pelo impacto que a derrota das forças armadas teria na continuidade do regime racista, foi a Batalha de Cuito Cuanavale (1987-1988), no sul de Angola. Por um lado, sua importância é destacada uma vez que foi durante esta batalha que a participação cubana demonstrou ser fundamental no apoio às forças angolanas no combate à SADF (STAPLETON, 2010). Por outro, a derrota no campo militar em Cuito Cuanavale levou Pretória à mesa de negociação, cujo resultado foi a assinatura do acordo de Nova York (1988), que estabeleceu prazos para a retirada de tropas cubanas e sul-africanas de Angola e Namíbia, respectivamente (PEREIRA, 2012). Em outras palavras, a derrota em Cuito Cuanavale simbolizou o declínio da política adotada pela administração Botha em buscar desestabilizar a região como

proposta de garantir a continuidade do *apartheid*. Em verdade, ao se pautar por tal iniciativa, a administração acabou por intensificar as críticas à África do Sul, a levar o país ao isolamento regional e, a dinamizar o processo de declínio do regime racista, este que chegaria ao fim nos anos iniciais da década de 1990.

2. A transformação da SADF em SANDF como parte do rompimento com o *apartheid*

Diferentemente das administrações do PN, os governos do CNA, Nelson Mandela (1994-1999), Thabo Mbeki (1999-2008) e Jacob Zuma (2009-2014), buscaram resolver os transtornos tanto interno quanto externos gerados por mais de quarenta anos de vigência do *apartheid*. No âmbito interno, buscou-se liquidar as desigualdades geradas pelo regime por meio da Constituição e do respeito à democracia multirracial, e por meio de leis como o *Employment Equity Act* de 1998 e o *Broad Black Economic Empowerment Act* de 2003 que, em síntese, trazem como finalidade acabar com o preconceito e garantir à população negra o acesso ao mercado de trabalho.

Já no cenário externo, a principal herança herdada do regime anterior foi o isolamento, logo, o que se viu no pós-*apartheid* foi a busca do país por um novo processo de inserção, este pautado na valorização dos direitos humanos, na estima pela democracia e pelo desenvolvimento econômico, no respeito ao multilateralismo e à soberania dos Estados, dentre outros pontos. No cenário internacional, a África do Sul buscou a inserção política, não apenas apoiada nas relações Norte-Sul, esta amplamente explorada durante as administrações do PN, mas também ancorada nas relações Sul-Sul.

De fato, embora valorizando a parceria com os Estados Unidos e com a União Europeia, que são dois dos principais parceiros econômicos de Pretória (DATHEIN, 2012), é perceptível o interesse sul-africano em fortalecer laços econômicos e políticos com países como Brasil, Índia, China e Rússia, em participar de iniciativas como o Fórum de Dialogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o *Forum for China-Africa Co-operation*, o Grupo formado pela China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul (Grupo dos BRICS), o G 77, o Movimento dos Não Alinhados (NAM), a *New Asian-African Strategic Partnership*, o *Africa-Latin America Summit*, dentre outros (DIRCO, 2011).

No cenário regional, se durante as administrações anteriores houve a secundarização dos anseios africanos em prol da manutenção do *apartheid*; com a entrada do CNA o que se viu foi a construção de uma Agenda Africana, que simboliza um novo processo de inserção no continente e se encontra baseada na intenção sul-africana de não mais ser um elemento provedor de desestabilização, e sim voltar-se à pacificação do continente, ao combate ao subdesenvolvimento e todas suas mazelas, à busca em retirar a África da condição de continente marginal dentro do

processo da globalização, enfim, de romper com o isolamento regional e participar na renovação do continente (LIPTON, 2009).

Por um lado, o reflexo disso pode ser encontrado no ativo papel sul-africano na criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), na transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, na promoção da integração econômica por meio da *Southern Africa Development Community Free Trade Area* e, mais recentemente, no desejo em criar uma zona de livre comércio baseada na integração entre a SADC, a *East African Community*, e a *Common Market for Eastern and Southern Africa* (ZUMA, 2010). Por outro, o exemplo que simboliza o desejo sul-africano em ser mais atuante no continente pode ser encontrado na transformação da *South Africa Defence Force* (SADF) em *South Africa National Defence Force* (SANDF).

Em linhas gerais, é possível destacarmos que a complexidade e a importância dessa transição encontram-se atreladas a duas principais características. A primeira diz respeito à mudança de paradigma acerca do conceito de segurança, neste caso, se por um lado a SADF era movida pelo conceito de segurança tradicional, por outro, a SANDF passou a ver o conceito de segurança humana como aquele que melhor abarcava os anseios da África do Sul pós-*apartheid*. Tal divergência pode ser relacionada às distintas interações existentes entre a SADF, a SANDF e o continente africano. Conforme analisado anteriormente, a SADF, enquanto perdurou o desejo sul-africano em manter o regime racista distante de qualquer tipo de transtorno que poderia levar ao seu fim, o continente africano, principalmente os países da região sul, passaram a serem vistos como possíveis inimigos a tal concretização. Logo, acreditava-se que a principal ameaça ao Estado sul-africano advinha de uma possível intervenção realizada por outro Estado.

Diferentemente desta relação conflitante, a SANDF espelha um novo processo de inserção sul-africana no continente, no qual Pretória encontra-se voltado ao desejo de desenvolver um importante papel no combate às mazelas existentes na África. Nesse sentido, aceitou-se que pontos como surtos de doenças infectocontagiosas, refugiados, guerras civis, o subdesenvolvimento, o terrorismo, o crime organizado, a degradação ambiental, o tráfico de drogas, dentre outros (KAGWANJA, 2006), também são ameaças à existência dos Estados africanos, bem como à manutenção da paz no continente.

Além da mudança de paradigma do conceito de segurança, um segundo ponto a ser destacado nesta transformação diz respeito à inclusão nos quadros militares dos ex-combatentes do regime do *apartheid*, mais especificamente de grupos armados advindos do Transkei, Boputhatswana, Venda e Ciskei, e dos respectivos “braços armados” do CNA e do PAC, no caso, o *Umkhonto we Sizwe* (MK) e o *Azanian People's Liberation Army* (APLA). Nesse sentido, na transição entre a SADF e a

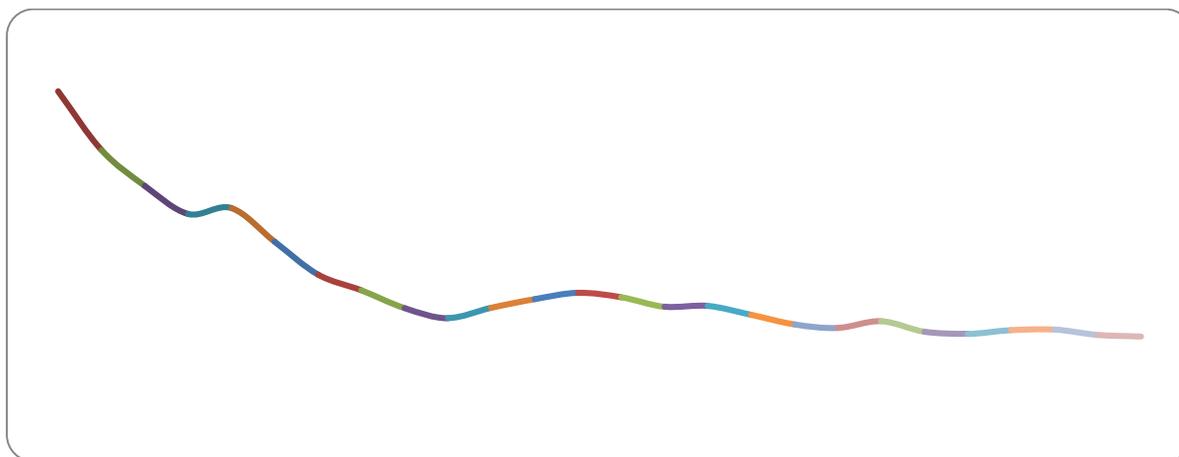
SANDF houve o aumento do número de contingentes que passaram a fazer parte das Forças Armadas sul-africanas, esta que já possuía em torno de 90.000 contingentes, e que passou a englobar 11.500 advindos dos grupos armados do Transkei, Boputhatswana, Venda e Ciskei, 28.000 do MK e 6.000 do APLA (STAPLETON, 2010).

Embora a inclusão de tais grupos na SANDF tenha sido importante no processo de estabilização do país durante a transição entre a última administração do PN, De Klerk (1989-1993), e a primeira administração do CNA, Mandela (1994-1999), é possível indicar que sua existência acabou por gerar desafios às Forças Armadas sul-africanas. Um primeiro desafio a ser citado diz respeito às diferenças de treinamento e de cultura militar existentes entre os militares da antiga SADF e aqueles pertencentes, por exemplo, ao MK e a APLA. De fato, além de casos relacionados ao racismo e do uso da língua *Afrikaans* como meio de comunicação e de instrução dos militares, fatores que dificultavam a maior integração na SANDF, um exemplo desta diferença entre os antigos inimigos refere-se à distribuição das posições de comando nas forças armadas, visto que muitos daqueles que combateram o *apartheid* não possuíam as condições necessárias para assumirem determinados cargos na hierarquia militar, o que levou muitos a passarem por cursos obrigatórios (STAPLETON, 2010).

Direta ou indiretamente, esta situação encontra-se relacionada a um segundo desafio, que se refere ao crescimento do número de altos cargos na SANDF, visto que somado aos pertencentes à SADF, membros dos grupos que haviam lutado contra o regime racista buscaram manter suas patentes nas Forças Armadas sul-africanas. Reflexo disso pode ser encontrado no número de Generais: em 2001, esses oficiais somavam 193, passaram para 206 em 2003 e chegaram a 218 em 2009. Tal número pode ser considerado demasiadamente grande, visto que enquanto em países como os Estados Unidos a relação entre generais e demais membros das forças armadas é de 1 para 2.428, na África do Sul esta relação era de 1 para 291 em 2003, e de 1 para 292 em 2009.

Por um lado, esta divisão acaba afetando diretamente os recursos voltados à área de defesa e o reflexo disso pode ser encontrado em 2002, quando em torno de ZAR 1 bilhão (moeda sul-africana), foram gastos em salários e benefícios a Generais (WESSELS, 2012). Por outro, o elevado gasto em salários se torna problemático uma vez que desde os anos finais dos anos 1980, o gasto com as Forças Armadas vem diminuindo. Em síntese, o reflexo disso pode ser encontrado na figura abaixo:

Figura 1 – Porcentagem do PIB destinado às Forças Armadas entre 1990 e 2015 (%)



Fonte: Desenvolvimento próprio a partir de dados da SIPRI (2016)

De fato, se em 1990 os gastos com a Defesa giravam em torno de 3,9% do PIB da África do Sul, ao longo destes últimos 25 anos, isto é, durante a última administração do Partido Nacional, De Klerk (1989-1993), passando pelas três administrações do ANC, no caso, Mandela (1994-1999), Mbeki (1999-2008) e Zuma (2009-), o que se viu foi o acentuado declínio, este que a partir de 1996 se mantém abaixo de 2% do PIB, inclusive, a partir do ano de 2011 chegando ao seu menor número, 1,1% (SIPRI, 2016).

3. O papel da África do Sul na pacificação do continente africano: a participação da SANDF

Conforme indicado anteriormente, um dos objetivos da África do Sul pós-*apartheid* foi direcionar sua inserção regional em prol da resolução de conflitos no continente africano. Nesse sentido, é possível destacarmos três formas de atuação sul-africana nos processos de pacificação do continente. A primeira diz respeito à participação de lideranças do país, mais especificamente presidentes, vice-presidentes e ex-presidentes, no papel de mediadores entre os principais atores envolvidos nos conflitos. Neste caso, destaca-se a República Democrática do Congo (RDC), país que entrava na década de 1990 sob o regime autoritário de Mobutu Sese Seko (1965-1996). Em linhas gerais, em um cenário marcado pela primeira guerra entre o governo Mobutu e seus aliados (1996-1997), e o principal grupo insurgente, *Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo* (AFDL), esta sob o comando de Laurent Kabila, Mandela intermediou os lados conflitantes, estabelecendo o diálogo intercongolês, garantindo a Mobutu sua ida ao exílio no Marrocos (KABEMBA, 2007). A propósito, Castellano (2011, p. 97-98) expõe que a Guerra do Congo, “apesar de seu caráter civil, [...] [trata-se] de uma guerra interestatal com formato de guerra civil (*guerra proxy*, neste caso, guerra mista)”. De fato, é possível esta interpretação uma vez que,

segundo o mesmo autor, esta conflagração foi marcada pela participação de outros Estados, como Ruanda, Uganda, Burundi e Angola.

Além da RDC, outro evento que se enquadra nesta forma de atuação pode ser encontrado na Costa do Marfim, país que desde 2002 encontra-se dividida entre dois polos que buscam ascender ao poder. O primeiro é liderado por Laurent Gbagbo e o segundo tem em Alessane Ouattara seu principal expoente (LAMIN & ZOUNMENO, 2011). Uma das primeiras tentativas de romper com estas divergências que levaram a Costa do Marfim a uma guerra civil (2002-2010), deu-se com a participação de Mbeki como mediador entre o então presidente Gbagbo e seu oponente Ouattara (MITI, 2012). Entretanto, mesmo forjando o chamado Acordo de Pretória (I e II) que, no geral, tornou possível o fim desta guerra civil (CASTELLANO, DIALLO & OLIVEIRA, 2011), a não aceitação da derrota por parte de Gbagbo na eleição para presidente ocorrida em 2010 levou novamente o país a uma guerra civil.

Junto à atuação como mediador entre partes conflitantes, uma segunda forma a ser destacada diz respeito à atuação da SANDF no âmbito da SADC. Neste caso, destaca-se a participação das forças sul-africanas na pacificação do Reino do Lesoto, país que em sua segunda eleição após o regime imposto pelo major-general Lekhanya (1986-1993), este que havia recebido apoio da *total national strategy* de Botha (1978-1989), entrava em um cenário de crise política. Em síntese, seja pela não aceitação da vitória do *Lesotho Congress for Democracy* (LCD) por parte da oposição, esta simbolizada pelos *Basutoland Congress Party* (BCP) e *Basotho National Party* (BNP), seja pela incapacidade de a *Royal Lesotho Mounted Police* conseguir controlar as manifestações que se tornavam cada vez mais violentas no país, em 1998 o LCD viu-se diante da impossibilidade de governar o país, fator este que levou o então primeiro-ministro Pahalitha Mosisili a solicitar a intervenção militar por parte da SADC (MAROLANG, 2007).

Inicialmente quatro países foram convidados a participar da intervenção, no caso, Botsuana, Moçambique, África do Sul e Zimbábue, no entanto, em reunião ocorrida no dia 15 de setembro na cidade de Gaborone, Botsuana, ficou decidido que esta intervenção, intitulada de Operação Boleas, seria realizada pela *Botswana Defence Force* (BDF) e SANDF, esta que foi predominante em números, uma vez que enviou 470 soldados e providenciou suporte médico e aéreo, enquanto que a BDF enviou apenas 130 soldados (SHELTON, 2004). Por um lado, há questionamentos acerca dos interesses de Pretória nesta intervenção, visto que, segundo Southall (2003), a entrada da SANDF em solo lesotiano era interpretada pela oposição ao LDC como uma tentativa de englobamento do Lesoto ao Estado sul-africano. Além disso, na análise desenvolvida por Kent e Malan (2003), é destacado que o interesse sul-africano em participar desta intervenção estava atrelado à proteção de

Katse Dam – barragem criada, ainda durante a vigência do *apartheid*, entre a África do Sul e o Lesoto, que era importante para o fornecimento de água para os sul-africanos.

Por outro, a participação da SANDF na Operação Boleas pode ser considerada bem-sucedida, uma vez que garantiu a estabilidade necessária ao país, fator este importante na busca, por parte da SADC, em criar um cenário propício para as negociações entre o LCD e a oposição. Reflexo disso foi a assinatura de um acordo no qual Mosisili teve o direito de retornar a administrar o país, bem como era garantida a revisão do código eleitoral do país, no qual se introduziu o *Mixed Member Proportional* (MMP), sistema que garantia à oposição representatividade no Legislativo, e que, durante as eleições de 2002, demonstrou ser eficaz (SOUTHALL, 2003).

A terceira forma, e, em certa medida, importante não apenas para o continente africano, mas também para a inserção regional da África do Sul, diz respeito à atuação da SANDF junto à UA. Neste caso, o principal exemplo refere-se à crise política no Burundi, país dividido entre partidos pró-Hutus e pró-Tutsis, que desde o assassinato de Melchior Ndadaye, líder da *Front pour la Démocratie au Burundi* (FRODEBU) e vencedor das eleições gerais de 1993, encontrava-se instável (MITI, 2012, SOUTHALL, 2006). Neste processo, a África do Sul participou em três momentos na resolução deste conflito.

O primeiro foi na criação do Acordo de Arusha II, iniciativa surgida no final da década de 1990 que, além de contar com a atuação de países como Uganda, Quênia, Ruanda e Tanzânia, também foi marcada pela mediação de Nelson Mandela, que havia assumido o lugar de Julius Nyerere após a sua morte em 1999. Neste acordo, foram propostas iniciativas como a criação de um Governo de Transição no Burundi através da implementação do acordo de *power-sharing* (distribuição de poder), segundo o qual no período de 2001 a 2003 a presidência e a vice-presidência seriam ocupadas por um representante Tutsi e um Hutu, respectivamente, e, entre 2003 a 2005, essa lógica seria invertida. O acordo também previa o cessar-fogo entre este governo de transição e os grupos insurgentes (PEEN RODT, 2011) e criava a primeira missão de paz da recém-transformada União Africana, a *African Union Mission in Burundi* (AMIB).

Durante a vigência da AMIB (2003-2004), a África do Sul desenvolveu um importante papel no processo de pacificação do Burundi. Uma das ações desenvolvidas por Pretória foi o financiamento desta missão, primeiro porque se no início sua implantação tenha sido estimada em US\$ 110 milhões, no final este valor chegava a US\$ 134 milhões (PEEN RODT, 2011). Logo a África do Sul acabou assumindo grande parte do ônus financeiro da operação, uma vez que os outros dois países que participavam da AMIB, Moçambique e Etiópia, não possuíam recursos suficientes para tal financiamento. Ao final da missão, a África do Sul havia arcado com US\$ 70 milhões, a Etiópia com US\$ 34 milhões e Moçambique com US\$ 6 milhões. A União Europeia

forneceu 25 milhões de euros, tornando-se o principal contribuinte externo (BOSHOF et al., 2010).

Além do predomínio financeiro, a África do Sul também foi preponderante no número de soldados que atuaram na AMIB – 1.500 no total –, número superior quando comparado com aqueles enviados por Moçambique e Etiópia (SOUTHALL, 2006). Tais soldados foram fundamentais na atuação da SANDF nesta missão: com tais números o Exército Sul-africano foi capaz de manter o controle de dois centros de desmobilização situados nas cidades de Muyange, na província de Bubanza, garantir a segurança e a movimentação dos líderes dos grupos insurgentes para os locais de negociações e de acantonamento designado, bem como de garantir a proteção pessoal aos políticos exilados em seu retorno ao país (AGOAGYE, 2004).

No ano de 2004, ainda que tenha apresentado algumas falhas, tais como a dificuldade em angariar recursos, e o não cumprimento do desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos ex-combatentes (SVENSSON, 2008; PEEN RODT, 2011), a AMIB foi fundamental à continuidade na criação de acordos de cessar-fogo, ao retorno e à ajuda aos refugiados e deslocados internos, à assistência humanitária, ao fornecimento de escoltas armadas aos comboios humanitários, e ao auxílio à formação e à implementação da nova força de segurança do país, o *Burundi National Defense Force e Police Force*, fator este importante na estabilização e pacificação do Burundi. Tais realizações levaram a ONU a concluir que a AMIB havia garantido as condições apropriadas para o estabelecimento de seus contingentes no país (MURITHI, 2008), por meio da missão intitulada de *United Nations Operations in Burundi* (ONUB) (SANTOS, 2011).

Na ONUB, é possível encontrar a terceira participação da África do Sul no processo de pacificação do Burundi. De fato, mesmo havendo a diminuição de efetivos sul-africanos no Burundi após esta transição (SANDF, 2013), Pretória manteve-se como um importante ator neste processo de pacificação, auxiliando a ONUB tanto nas eleições presidenciais ocorridas em 2005, como também na busca em fazer com que o governo e o PALIPEHUTU- FNL realizassem um acordo de cessar-fogo, objetivo completado através do *Comprehensive Ceasefire Agreement*, acordo firmado em 2006 em Dar es Salaam, Tanzânia (ONUB, 2006).

Além do Burundi, outro exemplo que simboliza a participação da SANDF em processos de pacificação pode ser encontrado no Sudão, país cuja instabilidade era resultado dos confrontos na região de Darfur entre os grupos insurgentes contrários ao governo sudanês – no caso, o Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) e o Justice and Equality Movement (JEM) – e as tropas governamentais e suas milícias aliadas, também conhecidas como Janjaweed (SANTOS, 2011). De modo resumido, o processo de pacificação do Sudão (Darfur) é marcado pela criação da *African Union Mission in Sudan* (AMIS I) em 2004, missão voltada ao monitoramento de possíveis

violações do Acordo de Cessar-Fogo (ACF) à ajuda humanitária e ao auxílio ao retorno dos refugiados e deslocados internos aos seus locais de origem (ESCOSTEGUY, 2011).

Posteriormente, o processo de pacificação foi caracterizado pela transformação da AMIS I em AMIS II (em 2004), modificação que, se por um lado era o resultado do fracasso da AMIS I; por outro era a resposta a um cenário cada vez mais complexo que exigia um número maior de contingentes e de financiamento. Por fim, houve o término e a inclusão da AMIS II em 2007 na então recém-criada *United Nations African Union Mission in Darfur* (UNAMID) – missão mista entre a UA e a ONU. A SANDF está presente desde a AMIS I, entretanto, foi a partir de 2010, com a divisão do Sudão em Sudão e Sudão do Sul, que as forças armadas sul-africanas ganharam importância, uma vez que contribuíram na realização do referendo de divisão do território sudanês, no envio de soldados para a capital do Sudão do Sul, Juba, cujo objetivo era garantir a segurança nas comemorações relacionadas à divisão. Paralelamente a isso, a SANDF capacitou policiais, agentes penitenciários e controladores de tráfego aéreo, e, atualmente, possui em torno de 809 soldados em solo sudanês (SANDF, 2016).

Em síntese, ainda que haja diversos desafios na SANDF, conforme indicados anteriormente, é possível destacar que a atuação das forças armadas da África do Sul tem exercido um duplo importante papel na interação entre a África do Sul e o continente africano. Um primeiro é o próprio ato de atuar na resolução dos conflitos existentes, fato este que se enquadra dentro da visão sul-africana em romper com os desafios existente no continente, tais como o subdesenvolvimento, a erradicação da pobreza, a retirada da África de sua condição marginal em um mundo cada vez mais globalizado, dentre outros.

Já o segundo, é a importância dessa atuação na busca por parte de Pretória em romper com a imagem construída durante a vigência do *apartheid* de país pró-Occidente. Nesse sentido, se a NEPAD e o incentivo às empresas sul-africanas a investirem no continente simbolizam o caráter econômico; se a participação na transformação da OUA em UA representa o caráter político; a transição da SADF em SANDF e suas iniciativas na pacificação do continente podem ser vistas como a principal iniciativa sul-africana no âmbito securitário. Além disso, é possível indicar que as três iniciativas são os pilares em que a inserção sul-africana encontra-se estruturada, visto que contemplam o anseio sul-africano em ser mais participativo no continente.

Considerações Finais

Após analisar as atuações da SADF e SANDF no continente africano, foi possível constatar a importância de ambas para as diferentes estratégias sul-africanas direcionadas ao continente. Referente à SADF, sua importância encontrava-se atrelada à manutenção do regime do *apartheid*

via construção de um cenário regional favorável à continuidade deste regime. De fato, seja intervindo nos processos de independência de Moçambique, Namíbia e Angola, seja realizando ataques aos países da região (Lesoto), principalmente naqueles onde membros do CNA e do PAC encontravam-se abrigados, em verdade a SADF desenvolveu um papel para a África do Sul na adequação da região a seus interesses.

Quando analisada a SANDF, foi possível constatar que sua diferenciação com relação à SADF caminhou lado a lado a uma demanda interna resultante do combate ao *apartheid*, bem como sua transformação se enquadra dentro do projeto sul-africano de uma nova inserção regional. No que diz respeito à demanda interna, o caminho seguido pelas Forças Armadas sul-africanas a partir da administração Mandela (1994-1998) foi caracterizado pelo englobamento junto à SADF das tropas pertencentes aos grupos que, anteriormente, lutavam contra o regime do *apartheid*, tais como o MK e o APLA.

Referente à interação entre a “nova” África do Sul e o continente africano, destacaram-se duas características da SANDF que se tornaram importantes para a criação de uma nova inserção sul-africana no continente. A primeira diz respeito à aceitação do conceito ampliado de segurança, fator que aproximou a SANDF dos desafios existentes no continente. Já a segunda, e, em certa medida, cada vez mais importante para Pretória, refere-se à participação das Forças Armadas em missões de paz da União Africana e das Nações Unidas. Neste caso, juntamente com o desenvolvimento de mediador entre partes conflitantes que vem sendo realizado por governantes ou ex-governantes sul-africanos desde a administração Mandela (1994-1998), tal iniciativa torna-se estratégica, uma vez que garante ao país a possibilidade de romper com a imagem de país ocidental, como também de aproximar a África do Sul do continente.

Referências

AGOAGYE, Festus (2004). **The African Mission in Burundi**: Lessons learned from the first African Union peacekeeping operation. Pretoria: Institute for Security Studies.

BAHIA, Luiz Henrique N. (2000). A Política Externa da África do Sul: da internacionalização à globalização. In GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília: IPRI, FUNAG.

BOSHOF, Henri et al. (2010). **The Burundi Peace Process From civil war to conditional peace**. Pretoria: Institute for Security Studies

BRAGA, Pablo de Rezende Saturnino (2011). **A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul**. Brasília: FUNAG.

CASTELLANO, Igor da Silva (2001). **Guerra e Construção do Estado na Rep. Democrática do Congo**: A definição Militar do Conflito como pré-condição para a Paz. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Orientador: Prof. Dr. Marco A. C. Cepik).

CASTELLANO, Igor; DIALLO, Mamadou; OLIVEIRA, Lucas Kern (2011). A Crise da Costa do Marfim: a desconstrução do projeto nacional e o neo-intervencionismo francês. **Conjuntura Austral**, 2 (6): 4-32.

DATHEIN, Ricardo (2012). África do Sul: Desempenho Econômico e Comércio Internacional. *In* DATHEIN, Ricardo (Org). **Parceiros Estratégicos para a Inserção Internacional do Brasil**: Volume 2 – Ásia, África e Europa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 182-196.

DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO) (2011). **Strategic Plans 2011-2014**. Pretoria:, publicado em[<http://www.dfa.gov.za/departament/strategicplan%202011-2014/strategic%20plan%202011.pdf>]. Disponibilidade: 25/10/ 2013.

ESCOSTEGUY, Pedro Cardoso (2011). **A nova arquitetura africana de paz e segurança**: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África. Brasília: FUNAG.

KABEMBA, Claude (2007). South Africa in the DRC: renaissance or neo-imperialism? *In* DANIEL, John et al. **State of the Nation**. Cape Town: HSRS Press, 533-552.

KAGWANJA, Peter (2006). Power and peace: South Africa and the refurbishing of Africa's multilateral capacity for peacemaking. *In* SOUTHALL, Roger (Org.). **South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa**. Cape Town: HSRC Press, 27-59.

KENT, Vanessa; MALAN, Mark (2003). **Decisions, Decisions, South Africa's foray into regional peace operations**. Pretoria: Institute for Security Studies. Publicado em[<http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/31258/1/PAPER72.pdf?1>]. Disponibilidade: 12/12/2012.

LAMIN, Abdul Rahman; ZOUNMENO, David Dossou (2011). Côte D'Ivoire's Post-electoral Crisis: Ouattara Rules but can he Govern?. **Journal of African Elections**: Special Issue West Africa, Johannesburg, 10 (2): 6-21.

LIBERMAN, Peter (2001). The Rise and Fall of the South African bomb. **International Security**, 26 (2): 45-86.

LIPTON, Merle (2009). Understanding South Africa's foreign policy: the perplexing case of Zimbabwe. **South African Journal of International Affairs**, 16 (3): 331-346. Publicado em[http://www.swradioafrica.com/Documents/Merle_Lipton140110.pdf]. Disponibilidade: 15/03/2015.

MAROLANG, Chris (2007). **Lesotho**: on the path to democracy and stability? Pretoria: Institute for Security Studies.

MITI, Kataro (2012). South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma. **Southern African Peace and Security Studies**, [S.l], 1 (1): 26-42.

PABIAN, Frank V. (1995). South Africa's Nuclear Weapon Program: Lessons for U.S. Nonproliferation Policy. **The Nonproliferation Review**, Fall, p. 1-21. Publicado em[http://nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/proliferation/south-africa/pabian_lessons.pdf]. Disponibilidade: 04/04/2014.

PEEN RODT, Annemarie (2011). The African Mission in Burundi: The successful management of violent ethno-political conflict? **Exeter Centre for Ethno-Political Studies**, London, 10, may..

PENNA FILHO, Pio (2004). Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (1): 31-50.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz (2007). **África do Sul e Brasil: Dois Caminhos para a Transição ao Pós-Guerra Fria – 1984-1994**. Dissertação de Doutorado em História apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS. Publicado em [<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10924/000603116.pdf?sequence=1>]. Disponibilidade: 12/06/2012.

_____. (2012). **A Revolução Sul-Africana: classe ou raça, revolução ou libertação nacional?**. São Paulo: Ed. Unesp.

RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; VISENTINI, Paulo G. Fagundes (2012). Da conquista europeia à descolonização. In PEREIRA, Analúcia Danilevicz; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **História da África e dos Africanos**. Petrópolis: Vozes.

SANTOS, Luis Ivaldo Villafañe Gomes (2011). **A arquitetura de paz e segurança africana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

SHELTON, Garth (2004). Mbeki's Peace and Security Agenda and the South African National Defence Force (SANDF): new roles and mission. In **Institute for Global Dialogue**. Pretoria. Publicado em[<http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/2004/appendices/041026shelton.htm>]. Disponibilidade: 03/03/ 2016.

SOUTH AFRICAN NATIONAL DEFENCE FORCE (SANDF) (2013). Operation Curriculum: Burundi. Pretoria, publicado em[http://www.dod.mil.za/operations/international/op_curriculum.htm]. Disponibilidade: 02/01/2016.

_____. (2016). Operation Cordite - Sudan. Pretoria, publicado em[http://www.dod.mil.za/operations/international/op_curriculum.htm]. Disponibilidade: 02/01/2016.

SOUTHALL, Roger (2003). An unlikely success: South Africa and Lesotho's election of 2002. **The Journal of Modern African Studies**, 41 (2): 269-296. Publicado em[<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=151788&jid=MOA&volumeI>

d=41&issueId=02&aid=151787&bodyId=&membershipNumber=&societyETOCSession=].
Disponibilidade: 15/12/2012.

_____. (2006). A long prelude to peace: South African involvement in ending Burundi's war. *In* SOUTHALL, Roger (Org.). **South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa**. Cape Town: HSRC Press, 105-135.

STAPLETON, Timothy J. (2010). **A Military History of South Africa: From the Dutch-Khoi Wars to the End of Apartheid**. California: ABC-CLIO, LLC.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI) (2016). **SIPRI Military Expenditure Database**. Estocolmo. Publicado em [https://www.sipri.org/databases/milex]. Disponibilidade: 15/02/2016.

STOTT, Noel (2002). From the SADF to the SANDF: Safeguarding South Africa for a better life for all?. **Violence and Transition Series**, 7, publicado em [http://www.csvr.org.za/wits/papers/papvtp7.htm#total]. Disponibilidade : 12/01/ 2016.

SVENSSON, Emma (2008). **The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the African Union's first Peace Operation**. Stockholm: FOI Swedish Defence Research Agency.

MURITHI, Tim (2008). The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. **African Security Review**, 17 (1):.70-82.

UNITED NATIONS OPERATIONS IN BURUNDI (ONUB) (2006). **Chronology**. New York, publicado em [http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onub/chronology.pdf]. Disponibilidade: 12/07/2013.

ZUMA, Jacob (2010). **Address by President J.G. Zuma to the South Africa – China Business Forum** on the occasion of the State visit to the People's Republic of China. Beijing: 24 Aug. 2010. Publicado em [http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2010/jzum0824.html]. Disponibilidade : 14/05/2013.

WESSELS, André (2012). The South African National Defence Force, 1994-2009: A Historical Perspective. **JOERNAAL**, 2 (35).