

África do Sul pós-apartheid: 'segurança humana' e política de defesa

MURILO GOMES DA COSTA

RESUMO: O artigo analisa o papel do conceito de segurança humana na renovação da Política de Defesa da África do Sul no pós-apartheid. Com uma ênfase na transição burocrático-institucional das forças armadas e no seu emprego em missões de manutenção da paz da ONU e da União Africana, a pesquisa evidencia que, mesmo adotando um *framework* de segurança humana, há um descompasso entre a dimensão do engajamento nas missões paz e as capacidades materiais sul-africanas.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança Humana. África do Sul. Defesa. Forças armadas. Operações de Manutenção da Paz.



Post-apartheid South Africa: 'human security' and defence policy

ABSTRACT: The article analyzes the role of the concept of human security in the renewal of South Africa's Defence Policy in the post-apartheid era. With an emphasis on the bureaucratic-institutional transition of the armed forces and their employment in UN and African Union peacekeeping missions, the research shows that, albeit adopting a human security framework, there is a mismatch between the scale of engagement in peace missions and South African material capabilities.

KEYWORDS: Human Security. South Africa. Defence. Armed Forces. Peacekeeping Missions.

MURILO GOMES DA COSTA

Doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ e
Fellow do FLAD Atlantic Security 2022.
Email: murilogomesdacosta@gmail.com

DATA DE ENVIO: 09/10/2022

DATA DE APROVAÇÃO: 01/08/2023

1 Introdução

O contexto de fim da Guerra Fria e do regime do *apartheid*¹ (1948-1994) deixou legados que ressaltaram a necessidade de uma reestruturação no campo da defesa nacional e do emprego das forças armadas na África do Sul. Na dimensão doméstica, o Congresso Nacional Africano (ANC) implementou mudanças significativas em toda a estrutura burocrática institucional, bem como na formação e no emprego das forças armadas.

No entanto, esta reformulação política passou por uma mudança significativa no entendimento do conceito de segurança e na percepção do governo sul-africano em relação às suas ameaças. Em especial no período do pós-*apartheid*, houve uma reconceitualização da segurança, por meio da abordagem da segurança humana, que resultou em uma mudança do papel dos militares na sociedade sul-africana.

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar o papel que o conceito de segurança humana teve no processo de renovação da Política de Defesa da África do Sul, no período de transição e no pós-*apartheid*. Para tal, empreende-se uma análise sobre a origem do debate teórico em torno do conceito de segurança humana, com ênfase na sua recepção e aplicação ao contexto sul-africano. Em termos de análise empírica, o enfoque da pesquisa é na análise das evidências que demonstram os efeitos da adoção da segurança humana no processo de transição burocrático institucional das forças armadas sul-africanas e em seu engajamento em operações de manutenção da paz da ONU e da União Africana (UA). O recorte temporal da pesquisa, para as seções empíricas, se concentra nos dois governos de Thabo Mbeki (1999-2008) e nos dois governos de Jacob Zuma (2011-2018), por serem períodos que concentraram as principais mudanças em termos de emprego das forças armadas.

Ao longo da pesquisa, adotou-se uma abordagem metodológica qualitativa, operacionalizada pelo método de análise documental e de coleta de dados provenientes de fontes documentais

1 O *apartheid* foi um regime de segregação racial mantido na África do Sul. O governo do Partido Nacional, de maioria branca africâner, consolidou um arcabouço de leis repressivas e de uso constante da violência policial contra a população negra. O regime foi internamente combatido por movimentos sociais e contou com o apoio internacional de uma rede transnacional de ativismo.

primárias, tais como os relatórios anuais do Departamento de Defesa (DoD) da África do Sul, publicados entre 2011 e 2016, bem como os diversos documentos declaratórios aprovados pelo parlamento sul-africano. Também foi feito um levantamento bibliográfico sobre o debate em torno do conceito de segurança humana, para situar a recepção deste conceito no contexto sul-africano.

O artigo será estruturado em seis seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na segunda seção é feita uma análise do conceito de segurança humana, pela sua centralidade na reformulação da política de defesa da África do Sul. A terceira seção parte de uma análise descritiva em duas frentes. Primeiro, é analisado o histórico da atuação dos militares e da Força de Defesa da África do Sul (SADF), ainda no período do *apartheid*. Em seguida, é feita uma análise sobre o período da transição para a democracia, momento no qual foram definidas as principais áreas prioritárias do campo da defesa e também, quando ocorreram as mudanças constitucionais e a reformulação da burocracia do DoD. A quarta seção é dedicada a uma análise dos documentos declaratórios da política de defesa sul-africana. Por fim, na quinta seção é feita uma análise empírica do emprego da SANDF em operações de manutenção da paz, tanto nos governos de Mbeki (1999-2008), com no governo de Jacob Zuma (2011-2018), respectivamente, com ênfase no papel sul-africano na mediação de crises regionais do continente africano.

2 O conceito de segurança humana, sua recepção e uso na África do Sul

O processo de modernização da Política de Defesa da África do Sul – desde a reestruturação do seu Departamento de Defesa (DoD), a elaboração dos seus documentos declaratórios, até a maneira como o país empregou as suas forças armadas no continente africano – passa necessariamente pela discussão do conceito de segurança humana.

De forma geral, o conceito de segurança humana pode ser entendido como um dispositivo intelectual e um instrumento de *advocacy* nas relações internacionais para unir distintas preocupações sobre proteção, direitos e bem-estar individual.

No entanto, um grande número de atores – governos, organizações internacionais, pesquisadores, ONGs – utiliza o termo para diferentes propósitos – definição de agendas, defesa de causas ou análises políticas – e em contextos diversos – política externa, diplomacia internacional, estrutura analítica para a avaliação e proposição das prioridades políticas adequadas, ou como campo de estudo e pesquisa em relações internacionais (FUKUDA-PARR; MESSINEO, 2012).

Na década de 1990, diversas contribuições, incluindo os documentos produzidos pelas Nações Unidas, com destaque para o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, bem como outros relatórios do Conselho Europeu, do Grupo de Barcelona e do Governo do Japão, por exemplo, propuseram uma formulação deste conceito. Fukuda-Parr e Messineo (2012) propõem uma sistematização da literatura sobre o conceito de segurança humana em duas abordagens distintas e divergentes. Uma abordagem mais ampla do conceito e outra mais tematicamente restrita.

A visão mais ampla engloba todas as ameaças e vulnerabilidades à liberdade e dignidade humana, como a fome, doenças, desastres naturais, crises econômicas e repressão política. Nos documentos e debates da Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, a segurança humana é frequentemente caracterizada por incorporar os dois pilares fundamentais da Carta das Nações Unidas, que são a base dos instrumentos de direitos humanos: “liberdade do medo” e “liberdade da necessidade” (OGATA, 1998; ANNAN, 2000).

A abordagem tematicamente “restrita”, concentra-se apenas em ameaças como doenças e desastres naturais (KING; MURRAY, 2001), ou àquelas focalizadas especificamente em ameaças de violência, especialmente a violência política organizada. Esta última, por exemplo, é comumente adotada por organizações como a *Human Security Network* da ONU, em seus relatórios anuais de Segurança Humana, e por acadêmicos como MacFarlane e Khong (2006). Esses autores identificam a segurança humana como liberdade contra a violência organizada, que é cometida por um perpetrador identificável e não é aleatória, mas organizada de forma a tornar essa violência potente (MACFARLANE; KHONG 2006).

No entanto, ainda que o conceito tenha ganhado proeminência internacional por meio de Relatórios da ONU e, principalmente, na discussão acadêmica anglo-saxã, no continente africano, desde o ano de 1989, o tema da segurança humana já era debatido pelo que ficou conhecido como o Movimento Kampala.² Este movimento tinha o intuito de impulsionar a reforma política e a cooperação regional africana, com vista a melhorar o potencial da África na promoção da estabilidade e do desenvolvimento econômico no continente (DENG; ZARTMAN, 2002). O Movimento Kampala teve seu ápice na realização da Reunião sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação, em Kampala, Uganda, em maio de 1991 (OTAVIO; CARDOSO, 2015).

Como resultado da reunião, uma das principais contribuições do Movimento Kampala se deu, portanto, com a proposta de realização da Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África. A iniciativa propunha o desenvolvimento de um mecanismo de manutenção da paz continental, a prevenção de conflitos e a promoção de autossuficiência militar na África, bem como a criação de um conselho de paz de estadistas africanos (*African Peace Council of Elder Statesmen*, no original) no âmbito da União Africana, que seria pautado na mediação de conflitos e na drástica redução dos gastos militares no continente (ADEBAJO, 2007, p. 224).

O documento de Kampala argumentava que o conceito de segurança ia além das considerações militares, e incluía dimensões econômicas, políticas e sociais. Ou seja, a segurança de uma nação deveria ser interpretada em termos de segurança do cidadão individual para viver em paz e com acesso às necessidades básicas da vida, enquanto participa plenamente dos assuntos de sua sociedade, em liberdade, e desfruta de todos os direitos humanos fundamentais (DENG; ZARTMAN, 2002).

2 Idealizado por Olusegun Obasanjo, proeminente político nigeriano que, futuramente, se tornaria um dos principais arquitetos da estrutura adotada pela UA, que indicava ser necessária a transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) e a priorização dos desafios securitários existentes no continente africano (OTAVIO; CARDOSO, 2015).

O debate levantado pelo Movimento Kampala também foi estendido à formação da UA e de sua estrutura de segurança coletiva, consolidada por meio da Arquitetura de Paz e Segurança da União Africana, composta por um Conselho de Paz e Segurança, a Força Africana de Pronto Emprego, o Sistema Continental de Alerta Antecipado e o Painel dos Sábios. Essa arquitetura desempenha um papel crucial na elaboração de diretrizes e na promoção das estratégias e objetivos da política de defesa para o continente africano (DENG; ZARTMAN, 2002).

Ao situar o debate sobre a segurança humana para o contexto sul-africano, importa ressaltar que desde o início da década de 1990, a definição sul-africana de segurança, a sua agenda de percepção de ameaças e, conseqüentemente, a sua política de defesa foram predominantemente moldados por dois fatores principais. Em primeiro lugar, houve uma reconceitualização teórica da segurança, como uma construção acadêmica e prática. Em segundo lugar, essa redefinição resultou em uma reconfiguração do papel dos militares na sociedade (ESTERHUYSE, 2016).

A reconceitualização teórica da segurança coincidiu não apenas com o processo de democratização na África do Sul, mas também com o fim da Guerra Fria e a publicação do Relatório de Desenvolvimento das Nações Unidas (ONU), de 1994.

Conforme aponta Esterhuyse (2016), a agenda de segurança e de definição de ameaças da África do Sul, antes da democratização, foi dominada pelo o que o autor chama de *framework* das três guerras: a Guerra Fria; as guerras de descolonização na África; e a luta antiapartheid.

O envolvimento da África do Sul na guerra de Angola ocorreu no contexto da Guerra Fria na África. Como potência ocupante da Namíbia, a campanha de contrainsurgência sul-africana em relação à Organização Popular do Sudoeste Africano (SWAPO), na Namíbia, foi conduzida no contexto de uma guerra de descolonização na África. Embora essas duas guerras tenham sido travadas fora do país, a verdadeira ameaça ao regime do *apartheid* se desenvolveu dentro do país – na luta contra o *apartheid* (ESTERHUYSE, 2016).

Nesse sentido, a luta contra o *apartheid* foi o principal fator que impulsionou o movimento que ficou conhecido como o “total

onslaught”³ (ataque total) e, como consequência, gerou uma política reacionária do regime do *apartheid*, a “total strategy” (estratégia total), para combater os movimentos contrários ao regime. Esse processo de securitização de todos os setores da sociedade e dos programas de governo levou à militarização da sociedade sul-africana, em geral, e de seu governo, em particular (ALDEN, 1996).

No período pós-*apartheid* da África do Sul, com seu histórico de conflitos armados, abusos de direitos humanos e disfunções sociais durante o *apartheid*, o novo governo do Congresso Nacional Africano (ANC) proporcionou um terreno fértil para as novas demandas trazidas com o conceito de segurança humana. Mais especificamente, o governo do ANC na África do Sul teve de enfrentar os mesmos desafios descritos no Relatório de 1994 da ONU, como parte da sua agenda de segurança humana.

Um dos principais resultados dessa reconceitualização da segurança foi a mudança do papel dos militares na sociedade. Desde 1994, a África do Sul promoveu, portanto, um esforço deliberado para institucionalizar a agenda de segurança humana como o principal paradigma de segurança para pensar sobre a defesa e a segurança no escopo das forças armadas sul-africanas.

A incorporação do novo paradigma de segurança humana foi tão amplamente aceita na estrutura de liderança dos militares sul-africanos, que os militares da África do Sul se tornaram, um dos mais proativos defensores do paradigma da segurança humana.

Conforme aponta Esterhuyse (2016), os militares institucionalizaram a agenda de segurança humana por meio do Programa Executivo de Segurança Nacional do Colégio de Defesa Nacional da África do Sul, em Pretória. Por um lado, à sociedade sul-africana, há um saldo positivo saber que os militares estão preocupados principalmente com o estado da democracia sul-africana e com a composição socioeconômica e o desenvolvimento do país. Por outro lado, isso levanta questões sobre a renúncia do Colégio de Defesa Nacional da África do Sul e, por consequência, também da SANDF, em refletir sobre a defesa nacional.

3 Uma campanha promovida por países estrangeiros e movimentos de esquerda sul-africanos contra o governo nacionalista e suas políticas segregacionistas. O objetivo era enfraquecer o governo da África do Sul por meio de ofensivas nas esferas militar, econômica, psicológica, social, política e cultural.

Em outras palavras, a segurança humana vinculou a SANDF ao governo sem a necessidade de que tanto a liderança governamental, quanto a militar, tomassem decisões importantes sobre as compensações militares em termos de foco estratégico, realinhamento institucional, aquisições, *ethos*, preparação da força e eficácia militar. Em termos conceituais, a segurança humana

(...) ofereceu à liderança da SANDF e aos titulares de cargos políticos na África do Sul um santuário para se esconderem de decisões difíceis sobre defesa. O resultado é uma ignorância alarmante sobre o papel da força militar e sua utilidade (ESTERHUYSE, 2016, p. 43).

No entanto, a adequação e a conveniência da segurança humana como uma estrutura organizacional para as forças armadas é tema complexo e, especialmente no caso das forças armadas sul-africanas, gerou um debate amplo e bastante crítico.

Na literatura sul-africana (BAMIDELE, 2013; MONGWAKETSE, 2016; AFRICA, 2015; MABERA, 2016; ESTERHUYSE, 2016), um debate central girou em torno do de entender se era possível viabilizar a atuação da Força Nacional de Defesa da África do Sul (SANDF) como um instrumento de segurança humana. De uma forma geral, segundo esses autores, a África do Sul não teve total êxito, na prática, de pautar o emprego da SANDF, por meio do conceito de segurança humana.

Uma síntese desse debate é feita por Esterhuyse (2016), que entende que a adequação e a conveniência do uso segurança humana como estrutura organizativa das forças armadas é altamente problemática, pelas seguintes razões:

(...) primeiramente, as forças armadas sul-africanas não questionaram criticamente, em nenhum momento, como um exército deveria ser organizado, treinado e equipado para operações de segurança humana [...] em segundo lugar, a SANDF nunca questionou as suas próprias operações externas por meio da perspectiva da segurança humana. Quais operações devem as forças armadas se engajar para operacionalizar o paradigma de segurança humana? A realização de missões de paz é um paradigma típico de segurança humana? O emprego dos militares na

luta contra a caça ilegal, combate ao crime e proteção de fronteiras devem a ser conduzidos dentro do paradigma da segurança humana? A África do Sul pode justificar suas operações ofensivas em lugares como a RCA e a RDC sob o estandarte da segurança humana? Quais tipos de operações de segurança humana devem ser conduzidas pelas forças armadas sul-africanas para proteger e ampliar os interesses políticos e econômicos da África do Sul no continente africano e alhures? (ESTERHUYSE, 2016, p. 45).

Em resumo, os valores contidos no novo paradigma de segurança humana foram amplamente aceitos na estrutura de liderança dos militares sul-africanos e fizeram parte da retórica diplomática da África do Sul, no âmbito de adequação das forças armadas ao contexto democrático, contudo a implementação estrutural de um *framework* de segurança humana para o campo da defesa não chegou a obter grandes avanços.

Portanto, nas duas seções a seguir, serão analisadas empiricamente, algumas evidências que demonstram como o novo paradigma de segurança humana esteve presente no processo de transição da Força de Defesa da África do Sul, a SADF, para a Força Nacional de Defesa da África do Sul (SANDF), principalmente, no aspecto burocrático institucional do Departamento de Defesa (DoD) e no teor dos documentos declaratórios da defesa.

3 Transição da sadf para sandf: novas prioridades da defesa da África do Sul

Para uma compreensão das mudanças burocráticas e institucionais ocorridas com a transição da SADF para a SANDF, é necessário empreender uma análise descritiva em duas frentes. Primeiro, analisar o histórico da atuação dos militares e da SADF ainda sob o período do *apartheid*. Em seguida, será feita uma análise sobre o período da transição para a democracia, momento no qual foram definidas as principais áreas prioritárias do campo da defesa e também, quando ocorreram as mudanças constitucionais e a reformulação da burocracia do DoD.

Historicamente, os militares sul-africanos tiveram uma ampla experiência em combate e participaram em algumas guerras convencionais, incluindo a Primeira e Segunda Guerras Mundiais.

Durante o período da Guerra Fria, a África do Sul foi um dos 14 países a oferecer assistência militar na Guerra da Coreia e, como um gesto de “solidariedade” no combate ao comunismo, em 1950, enviou seu segundo Esquadrão da Força Aérea para a Coreia, onde serviu até 1953.

De 1966 a 1974, a África do Sul também forneceu serviços de policiamento e apoio militar aos governos coloniais brancos vizinhos na Rodésia (atual Zimbábue), Moçambique e Angola, e engajou-se em uma série de desdobramentos militares de baixa intensidade, incursões e operações transfronteiriças, bem como em ataques contra esses e outros “Estados da Linha da Frente”,⁴ em uma base regular de 1975 a 1989 (STOTT, 2002).

Com relação à Rodésia, o Parlamento da África do Sul aprovou um projeto de emenda da defesa, em março de 1973, possibilitando que forças sul-africanas fossem destacadas para a Rodésia, sem perda de remuneração. Além disso, a África do Sul também esteve secretamente envolvida em várias tentativas de golpe diretos, ou apoiando os exércitos de “libertação”, com a participação de militares dissidentes e o fornecimento de armas. Dentre algumas das tentativas, destacam-se a incursão de golpe em 1981 nas Seychelles. O país também se envolveu no bloqueio econômico do Lesoto em 1986, que auxiliou o governo de um major-general Lekhanya a depor o chefe Leabua Jonathan, e, posteriormente levou à deportação de cerca de 60 membros do partido ANC de volta à África do Sul, dando fim ao bloqueio, com a assinatura de um acordo informal (STIFF, 2001).

Em especial após a Revolução dos Cravos, em Portugal, eclodiram dois processos de independência nas ex-colônias portuguesas na África: Angola e Moçambique. Os processos revolucionários

4 Os “Estados da Linha da Frente” (ELF) constituíam uma aliança de países africanos, formada inicialmente por Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique. Os ELF nascem como um fórum de cooperação entre os Estados, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional e reduzir a dependência dos países da região em relação à África do Sul.

nos países vizinhos, levou ao período de maior consolidação política dos militares dentro do regime do *apartheid*, especialmente no período dos governos de P.W. Botha, como primeiro-ministro (1978-1984) e como presidente (1984-1989) da África do Sul.

Em 1977, as chefias militares sul-africanas apresentaram o *White Paper on Defence* (Livro Branco de Defesa), documento que apelava à necessidade de dar uma resposta adequada ao *total onslaught*. De acordo com este documento, era necessário adotar uma “estratégia total”, que ficou conhecida como *Total National Strategy* (TNS), para enfrentar a ameaça promovida pelos movimentos ligados à *total onslaught*. Para tal, era necessária a mobilização dos recursos econômicos, políticos e militares para que, simultaneamente, se pudesse defender e avançar com os interesses do regime, seja a nível interno, seja externo. O documento identificava, ainda, a necessidade de manter um balanço militar relativo aos Estados da África Austral (HANLON, 1986).

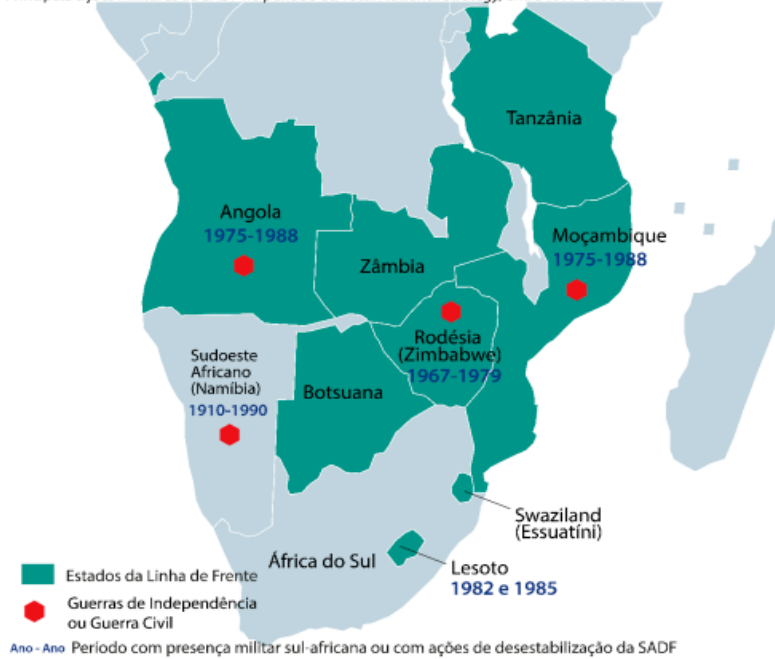
Diante disso, entre 1977 e ao longo da década de 1980 foi posta em prática uma agressiva política de desestabilização regional (ver Figura 1). Um primeiro episódio ocorreu no Lesoto, país localizado no interior do território sul-africano, que entre os anos de 1982 e 1985 foi alvo de ataques provenientes das forças armadas sul-africanas no combate a membros do ANC (STIFF, 2001).

Após a independência do Zimbábue, em 1980, Moçambique se transformou no ponto focal da estratégia de desestabilização do regime sul-africano. Isto porque o governo da Frente pela Libertação de Moçambique (FRELIMO), no país, era tido como o maior intermediário das atividades do ANC e da possível entrada de guerrilheiros na África do Sul. Assim, o governo sul-africano disponibilizou recursos para apoiar a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), com o objetivo de desencorajar o apoio de Moçambique ao ANC. Em 1984, no acordo de Nkomati, Moçambique aceitou expulsar o ANC do país em troca do fim do apoio sul-africano à RENAMO (KLOTZ, 1995).

Figura 1: Desestabilização militar sul-africana em seu Entorno Regional

DESESTABILIZAÇÃO MILITAR SUL-AFRICANA EM SEU ENTORNO REGIONAL

Principais ações militares da SADF no período da Total National Strategy, entre 1977 e 1990



Fonte: Elaboração própria, com base em STIFF (2001)

Contudo um grande revés para a TNS ocorreu em 1988, quando tropas do regime sul-africano foram derrotadas em Angola e se retiraram do país. Além disso, um acordo de armistício em dezembro de 1988 entre Angola, Cuba e África do Sul abriu caminho para a independência do Sudoeste Africano, em 1990 (MUTAMBIRWA, 1989).

A atuação de desestabilização, no entanto, não se restringia apenas aos vizinhos, sendo empregada também internamente. A situação de segurança dentro do país durante a década de 1980 continuou a se deteriorar e, embora a *South African Police* (SAP) permanecesse como a principal agência de segurança interna (e de repressão), o papel da SADF dentro do país aumentava, auxiliando na repressão. Tanto a SAP quanto a SADF “estariam na vanguarda dos esforços contrarrevolucionários, com o Serviço Nacional de Inteligência e o Departamento de Relações Exteriores fornecendo apoio” (SEEGERS, 1996).

A completa mudança no emprego das forças só ocorreu, portanto, na véspera da primeira eleição geral democrática de 1994, quando a Força Nacional de Defesa da África do Sul (SANDF) substituiu oficialmente a SADF. Este processo foi resultado da decisão de integrar as forças não estatutárias – composta por grupos armados de diversos movimentos de libertação e/ou de luta contra o *apartheid*, como a “*Umkhonto we Sizwe*” (MK)⁵ e o Exército de Libertação do Povo de Azan (APLA) – com as estatutárias do SADF e as forças de defesa da Transkei, Bophuthatswana, Venda e Ciskei (TBVC)⁶ (STOTT, 2002).

Dadas as complexidades de se promover uma transição à democracia, não é de surpreender que o caso sul-africano seja reconhecido como um dos processos de transformação em forças armadas mais abrangentes e bem-sucedidos. O êxito é explicado por Chutter (2000), que aponta que a África do Sul conseguiu implementar um processo de integração pelo qual sete exércitos diferentes, cada um com suas próprias tradições, cultura e histórias militares, foram integrados em uma única força de defesa nacional, admitindo uma cultura e identidade comuns e unidos em uma aliança comum à nova Constituição do país.

No contexto da transição, havia um consenso nacional de que a nova SANDF deveria ser um componente funcional da nova democracia e, portanto, teria que ser redesenhada em diferentes fundações sociais. Isso, por sua vez, significava abordar questões como a representatividade e os controles civis apropriados, bem como facilitar a participação visível das forças militares na reconstrução social (BLAKE, 2000).

No período de transição para a democracia, Blake (2020) argumenta que foram definidas algumas áreas prioritárias para a reforma de todo o campo de defesa nacional e de segurança na África do Sul.

5 Umkhonto we Sizwe (MK) tem como tradução “a Lança da Nação”, sendo o original em isiZulu. Esse grupo era o braço armado do Congresso Nacional Africano na luta contra o *Apartheid* (STOTT, 2002).

6 Sigla referente aos estados sul-africanos de Transkei, Bophuthatswana, Venda and Ciskei, também conhecidos como *Traditional leadership and independent Bantustans of South Africa*, regiões semi-independentes criadas para abrigar os povos negros sul-africanos.

A primeira área prioritária era a reforma do caráter democrático do setor da segurança nacional. O ponto de partida foi a reflexão sobre como a África do Sul deveria repensar uma nova Força de Defesa, nas novas circunstâncias democráticas. Blake (2020) aponta que as consultas públicas às organizações não governamentais, a sociedade civil, acadêmicos e a própria Força de Defesa foram fundamentais para garantir que o papel da Força de Defesa no pós-1994 passasse a ser centrado no princípio de defesa na democracia.

Ou seja, havia naquele momento uma reflexão sobre o que deveria implicar uma defesa em tempos democráticos e como a política de defesa deveria ser operacionalizada no terreno. Essa foi a discussão norte no conteúdo dos documentos declaratórios sul-africanos que seriam elaborados a partir de então, como veremos na seção seguinte deste artigo.

A segunda área de ação era a integração das forças de defesas estatutárias da África do Sul, a SADF, com as não-estatutárias, mencionadas anteriormente. Um ator central no processo foi a equipe britânica de apoio à paz. Esta equipe foi formada, após um pedido do governo pós-*apartheid*, para que o Reino Unido ajudasse na integração dos grupos armados de diversos movimentos de libertação à SANDF. Com isso, cerca de 20 mil soldados da MK e do APLA foram fundidos com 70 mil soldados da SADF e da TBVC (BLAKE, 2020).

Uma terceira área prioritária, ligada à integração, era a ideia de *downsizing*, ou redução de tamanho da Força. Segundo Blake (2020), o que era previsto pelos generais, no período de transição, era uma redução de cerca de 120 mil para aproximadamente 70 mil. No entanto, o processo não foi bem sucedido. Com isso, a integração das forças, sem a concretização do *downsizing*, foi um dos fatores que contribuíram, no longo prazo, para gerar problemas orçamentários, com os quais a África do Sul lida até hoje.

A última área prioritária foi relativa à diplomacia de defesa. A SANDF precisava repensar a condução da sua diplomacia de defesa.⁷ Portanto, havia a necessidade de definir quais seriam as principais áreas de atuação externa, no campo da defesa.

7 A diplomacia de defesa é representada por uma diplomacia setorial proveniente da atuação da burocracia de defesa, dos militares e das forças armadas como atores no esforço de implementação pacífica da Política Externa de um Estado.

A decisão inicial foi a de concentrar as atividades da SANDF em uma atuação externa, por meio da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Posteriormente, ampliariam o alcance de sua diplomacia de defesa para o continente africano e na relação com parceiros estratégicos, como o Brasil, a Índia e a Rússia. Esta decisão levou o governo sul-africano a repensar a estrutura, a organização e o fazer político da diplomacia de defesa, levando às mudanças constitucionais, a partir de 1996.

A Constituição adotada em 1996 definiu o papel e o caráter dos militares nos seguintes termos:

A Força de Defesa deve ser estruturada e gerenciada como uma força militar disciplinada" (...) O principal objetivo das Forças de Defesa é defender e proteger a República, sua integridade territorial e seu povo, de acordo com a Constituição e os princípios do direito internacional que regulam o uso da força (ÁFRICA DO SUL, 1996, p.71).

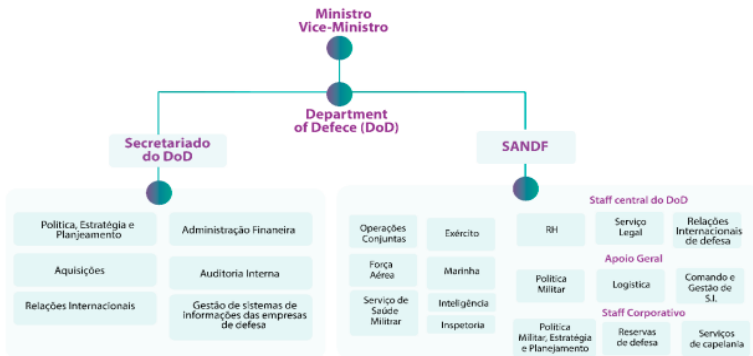
Do ponto de vista conceitual e doutrinário, desde a Constituição de 1996 a África do Sul adotou definições de ameaça e princípios orientadores mais próximos à noção de segurança humana. Esta ênfase era compatível com as novas aspirações de igualdade de direitos e respeito aos indivíduos, ao final de um longo período de regime repressivo (CEPIK; SCHNEIDER, 2010).

Ainda em termos de mudanças institucionais, a Lei de Defesa de 2002 substituiu a Lei de Defesa de 1957 (No. 44 de 1957) e tratou, entre outras coisas, da defesa da República, da composição do Departamento de Defesa, da composição das forças armadas da África do Sul (SANDF) e do estabelecimento de um Secretariado do DoD. Além disso, possibilitou a criação de um Conselho de Defesa, o mais alto órgão de tomada de decisões em assuntos de defesa, presidido pelo Ministro da Defesa, e um Conselho de Pessoal de Defesa (ver Figura 2). Em sua segunda seção, a Lei de Defesa estabeleceu ainda que a formulação e execução da política de defesa estão sujeitas à autoridade do Parlamento e do Executivo Nacional.

Figura 2: Estrutura Organizacional do DoD da África do Sul

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO DOD DA ÁFRICA DO SUL

Estrutura organizacional e hierárquica do Department of Defence da África do Sul, conforme definido pela Lei de Defesa de 2002



Fonte: Elaboração própria com base em DoD (2017)

Na área administrativa, o novo *Bill of Rights* da Constituição sul-africana promoveu ainda uma diretriz comum a toda a administração pública do país, o princípio *Batho Pele*. Este foi um princípio guia do aperfeiçoamento dos serviços públicos para a maioria da população negra da África do Sul, servindo para promover políticas de ações afirmativas e de reconfiguração da própria composição demográfica dos órgãos públicos, especialmente das forças armadas (CEPIK; SCHNEIDER, 2010).

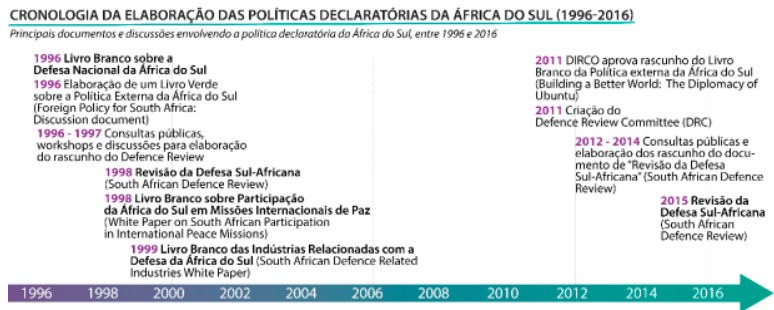
Por fim, a nova estrutura institucional adotada retirava a SANDF de funções burocráticas internas, na tentativa de impedir algum abuso de poder do exército na política interna e de emular o perfil europeu e estadunidense de profissionalismo militar na defesa nacional (STOTT, 2002).

4 Os documentos declaratórios na defesa da África do Sul em tempos democráticos

Com a aprovação do texto constitucional e definidos os marcos legais domésticos da estrutura e desenho institucional das forças armadas, tornou-se necessário posteriormente definir com maior transparência qual seria a estratégia de emprego externo das forças armadas sul-africanas. Entre 1996 e 2016, foram aprovados, portanto, os principais documentos declaratórios da África do Sul.

Havia naquele momento uma ênfase em garantir que, na era pós-*apartheid*, o debate sobre defesa na África do Sul fosse um processo aberto e consultivo. Portanto, abaixo são sintetizados os principais documentos declaratórios elaborados desde o fim do *apartheid*, com a demonstração dos períodos de consultas públicas, anteriores à publicação oficial dos documentos.

Figura 3 – Cronologia da Elaboração das Políticas Declaratórias da África do Sul (1996-2016)



Fonte: Elaboração própria, com base em DANIELS (2019).

Em maio de 1996, um novo Livro Branco sobre Defesa foi ratificado pelo Parlamento, com o objetivo de transformar tanto a política de defesa, como aperfeiçoar institucionalmente a SANDF.

O Livro Branco, sob o título de *"Defence in Democracy"*, apresentava a política de defesa do governo após um processo de consulta ao Parlamento e ao público, em 1996. O principal objetivo era moldar a legislação referente à defesa e informar os cidadãos e os demais países, especialmente os da África, sobre a intenção estratégica e os princípios da política de defesa da África do Sul. Algumas das temáticas abordadas eram: o mandato da Defesa, as relações civis e militares, a estrutura da Defesa, as políticas de recursos humanos, as considerações orçamentárias, o controle de armas e o setor de defesa (DOD, 2020).

Também em 1996, foi elaborado um documento de discussão sobre a política externa da África do Sul, também conhecido como Livro Verde sobre a Política Externa da África do Sul. Dentre outros temas, este documento argumenta que a África do Sul deveria harmonizar progressivamente as políticas e os objetivos estratégicos,

que são formulados e perseguidos pelos seus departamentos governamentais. Ademais, o documento alertava sobre a expectativa da comunidade internacional para que a África do Sul desempenhasse um papel nos esforços de manutenção e estabelecimento da paz da Organização da Unidade Africana (OUA) e da ONU na África. Para isso, o DoD, juntamente com o Departamento de Relações Exteriores, conforme argumenta o documento, deveriam desempenhar um papel cada vez mais importante na elaboração e execução das suas políticas declaratórias nesse sentido (ÁFRICA DO SUL, 1996).

Esse movimento teve continuidade, em 1997, com o início da elaboração do rascunho de um novo documento declaratório, o *Defence Review*. Este documento passou por amplos debates, com o governo patrocinando discussões e consultas públicas em todo o país. Entre 1996 e 1997, foram realizadas conferências e workshops, abertos ao público e participaram parlamentares nacionais e provinciais, membros de partidos políticos e departamentos do governo e *stakeholders* no campo da defesa e grupos de interesse da sociedade civil (DANIELS, 2019).

Em sua versão final, aprovada em 1998, o *Defence Review* estabeleceu não apenas um detalhamento das funções e das tarefas primárias da SANDF, mas também uma melhoria nas expectativas da África do Sul em relação ao emprego da SANDF em outras atividades. Segundo o documento, isso estaria de acordo com o Livro Branco de Defesa, que esclarece um conceito amplo de segurança, abrangendo todos os aspectos da segurança humana, afirmando de forma inequívoca que as maiores ameaças ao povo sul-africano são não militares (ÁFRICA DO SUL, 2020).

Outras questões abordadas no documento incluíam postura e doutrina de defesa, a autodefesa e o emprego das forças de paz, a cooperação de segurança regional, operações internacionais de apoio à paz, cooperação com o serviço de polícia da África do Sul (SAPS), bem como questões ligadas à estrutura da força e recursos humanos (DANIELS, 2019).

Durante o governo de Mbeki, o governo sul-africano apresentou dois importantes documentos voltados ao tema da defesa e segurança, o Livro Branco sobre Participação da África do Sul em Missões Internacionais de Paz e o Livro Branco sobre as Indústrias Relacionadas à Defesa, ambos em 1999.

O documento sobre a participação da África do Sul em missões internacionais de Paz dá destaque à mudança da natureza das operações de manutenção de paz, que passam a demandar operações de gerenciamento de conflitos multidimensionais com ênfase diplomática e política. O documento também argumenta que com o crescente reconhecimento da importância da “segurança humana em detrimento da segurança do Estado, é inevitável que as preocupações humanitárias também tenham destaque nas “missões de paz” contemporâneas” (ÁFRICA DO SUL, 1999a).

O documento sobre as Indústrias Relacionadas à Defesa busca examinar o papel, natureza e status da visão do governo sul-africano sobre o futuro da indústria de defesa do país. Abordava ainda a estrutura política existente, na época, para as indústrias relacionadas à defesa e discutia as capacidades e tecnologias industriais de defesa que precisavam ser sustentadas, bem como as estruturas de aquisição, a gestão de tecnologia e de política industrial. Por fim, forneceu opções para a reestruturação da base industrial de defesa. Com isso foram definidas as prioridades da Denel, empresa pública sul-africana que desenvolve e fabrica armamentos, além de uma reestruturação de outra empresa pública, a *Arm Scor Armaments Corporation*, fundada em 1905, que passou a ser a agência de aquisição de armas do Departamento de Defesa da África do Sul (ÁFRICA DO SUL, 1999b).

Ao longo do governo Jacob Zuma, houve um movimento do governo para promover uma renovação do documento *Defence Review* de 1998. Para tal, em 2011, foi criado um Comitê do *Defence Review*. O processo de desenvolvimento da Revisão de Defesa de 2015 durou 5 anos e envolveu um extenso processo de consultas públicas. Também foi conduzido um estudo preliminar de outros documentos de revisões de defesa pelo mundo, bem como consultas com a União Africana e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) (DANIELS, 2019).

Um dos principais diagnósticos girava em torno da insuficiência de recursos para executar o mandato da força nacional de defesa. Essa incapacidade material ia desde os recursos humanos relacionados ao treinamento e educação da força militar, até os recursos logísticos relacionados ao gerenciamento da cadeia de suprimentos,

aquisições e para financiar outras atividades de defesa. Essa situação se agravou principalmente durante a gestão de Jacob Zuma.

O mandato de Zuma assumiu em um contexto no qual o equilíbrio entre as forças de operações de curto, médio e longo prazo da SANDF tornava-se distorcido. As restrições orçamentárias e o elevado custo com pessoal, levaram à redução da capacidade de rejuvenescimento e reabastecimento das suas forças de reserva. Isso pressionou a capacidade da SANDF em cumprir suas obrigações e compromissos, tanto internacionalmente, em termos de seu destacamento em operações de manutenção da paz, quanto internamente, para deveres de fronteira e outras funções de ordem pública (HEINECKEN, 2020).

No entanto, a crise de capacidade orçamentária e de eficácia operacional da SANDF não é necessariamente recente. Em 1994, os gastos com a defesa representavam cerca de 3% do PIB e de 10% dos gastos do governo, em comparação com a média de 4,4% do PIB, durante a era do apartheid. Em 2004, o orçamento da defesa estava em torno de 1,5% do PIB. E, em 2014, já havia caído para cerca de 1,1% do PIB. Portanto, ao longo do segundo mandato de Zuma (2014-2018), a SANDF entrou em um constante estado de declínio, com uma redução no orçamento, que acompanhou a queda do PIB entre 2011 e 2016 (HAMILL, 2016).

Em meio às questões orçamentárias, há de se ressaltar também uma dimensão da política doméstica da África do Sul, que teve peso considerável também no orçamento da SANDF. Como bem observa Heinecken (2020), um dos atores de maior influência durante o governo de Zuma foram os veteranos e ex-combatentes da África do Sul, em especial do MK/APLA. Ainda em 2009, foi criado o Departamento de Veteranos Militares, vinculado ao DoD. A criação desse novo departamento surgiu devido à crescente pressão dos veteranos do MK/APLA sobre o Estado para atender às suas demandas sociais, como benefícios previdenciários, facilitação da inserção no mercado de trabalho e programas de facilitação de negócios. Portanto, os veteranos militares desempenharam um papel significativo na eleição de Jacob Zuma como líder do ANC, na votação da conferência do partido. Em contrapartida, ele prometeu um pacote social abrangente para os ex-combatentes, que foram arcados com o orçamento da defesa (HEINECKEN, 2020).

Após a apresentação de toda a reformulação constitucional e dos documentos declaratórios, é possível sistematizar como essa mudança impactou o quadro geral das relações civis-militares e do papel do emprego das SANDF em seu entorno regional. No quadro comparativo abaixo (ver Quadro 1) é possível constatar como, ao implementar um diferente modelo de relações civis-militares, a África do Sul conseguiu romper com a herança intervencionista deixada pelo *apartheid* por meio de um processo de renovação institucional, doutrinária, de maior diálogo entre o DoD e o Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO), bem como pela aprovação de novos documentos declaratórios, que deram maior transparência aos objetivos estratégicos da SANDF.

Quadro 1: Modelos de Relações Civis-militares por período histórico na África do Sul

Força Armada	Período	Modelo de Relação Civil-Militar
<i>South African Defence Force (SADF) - (1957-1993)</i>	Regime do Apartheid (1948 – 1993)	<p>Modelo “Pretoriano: O modelo reconhece que os militares participam de um ambiente que tem vários outros atores, todos competindo pelos escassos recursos disponíveis. No entanto, o domínio dos militares rompe etapas do processo institucional, garantindo a eles total controle e acesso aos recursos e meios estatais.</p> <p>Legados:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Intervenção militar nos países vizinhos; -Ocupações militares; -Apoio militar e logístico aos movimentos armados contrarrevolucionários; -Uso ostensivo das forças armadas para repressão e como força policial em território doméstico; -Cisão entre os diversos grupos armados e exércitos não-estatutários, sem coesão ou diálogo com a Força Armada central;

Força Armada	Período	Modelo de Relação Civil-Militar
<i>South African National Defence Force (SANDF) – (1994 -)</i>	Pós- -Apartheid / Governo Mandela (1994 - 1998)	<p>Modelo democrático: Há um processo de institucionalização e controle civil sobre os militares, com grande participação e controle do legislativo e maior articulação com o DIRCO.</p> <p>Legados:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Novo aparato institucional do DoD; -Política declaratória de Defesa Sul-Africana: <i>South African White Paper on Defence (1996)</i> <i>South African Defence Review (1998)</i> -Coesão dos grupos armados, Forças de Defesa em uma Força Armada única; -Preocupação em questões sociais e de desenvolvimento humano (ex: Forças armadas desempenham papel importante no combate ao HIV). -Participação em operações de Manutenção da Paz da ONU e/ou da União Africana.

Fonte: Elaboração Própria, com base em FRANKEL (1985) e NGOMA (2004)

A cronologia dos documentos, apresentada nesta seção, evidenciou o processo de mudança na política de defesa. A transição da SADF para a SANDF, a renovação institucional do DoD, e as mudanças na estrutura e emprego das forças armadas apontaram para o cumprimento parcial de três requisitos básicos, elencados por Bruneau (2016), para que as forças armadas possam ser consideradas eficazes no cumprimento do seu papel.

O primeiro requisito, o de haver um plano, que pode ser denominado de estratégia ou doutrina, em grande medida foi contemplado com o documento da Revisão da Defesa, que ampliou de forma considerável o escopo do Livro Branco da Defesa de 1996.

O segundo diz respeito à existência de estruturas e processos para a formulação dos planos e principalmente para sua execução. Neste caso, foi cumprido com o novo papel de controle do legislativo tanto sobre o DoD, com o com o papel das comissões especiais de relações exteriores e defesa e de outros comitês, como o de revisão da defesa sul-africana.

E, por último, o terceiro requisito que determina que o país deve mobilizar recursos orçamentários para assegurar que as forças armadas possam dispor de um montante suficiente de equipamentos, treinamento e outros ativos para dar execução aos papéis e missões designados (BRUNEAU, 2016).

Neste último caso, ainda que a África do Sul tenha desempenhado um papel significativo no emprego externo das suas forças armadas, os recursos foram notavelmente escassos, tendo em vista a dimensão e projeção ampla de atuação externa que a SANDF projetou.

Isso leva alguns analistas sul-africanos (HAMILL, 2016; ESTERHUYSE, 2019) a argumentarem sobre a necessidade de um redimensionamento no emprego externo da SANDF e a uma mudança na abordagem sobre o orçamento da defesa, principalmente com uma melhor distribuição do orçamento da defesa, que possui quase 80% dos seus recursos destinados às despesas com pessoal.

5 O engajamento Sul-Africano em operações de manutenção da paz da União Africana e da ONU

A partir da presidência de Mbeki (1999-2008), a política de defesa, assim como a política externa da África do Sul, orientou-se em apoio às agendas multilaterais da ONU e das instituições regionais africanas, especialmente em temas como paz e segurança.

Este processo levou a África do Sul a se afastar de um isolamento internacional, para assumir um compromisso de promoção da paz, tendo uma participação ativa na construção dos instrumentos de segurança coletiva dos organismos regionais do continente africano, como a criação da *Standby Brigade* (Brigada em Estado de Alerta, em tradução livre) da SADC, em 2007 e a *African Standby Force (ASF)* da UA. Além disso, passou a ter uma atuação importante em operações de manutenção da paz da ONU (JORDAAN, 2018).

Um elemento central para entender a atuação da África do Sul em operações de manutenção da Paz é a sua ênfase na mediação de crises regionais no continente africano. A África do Sul participa regularmente de vários processos de mediação no continente, tendo o reconhecimento como um país mediador de crises, especialmente pelo legado de sua transição democrática, reconhecida internacionalmente como um processo que conseguiu evitar a eclosão de uma guerra civil.

Esse padrão de atuação nas crises regionais, segundo Olivier (2013), é inspirado pela perspectiva das missões de paz de desenvolvimento (DPMS) que têm guiado oficialmente a atuação sul-africana, desde 2004. Segundo o autor, as DPMS operam

(...) como uma ferramenta conceitual para trabalhar em direção aos esforços integrados, tanto no nível estratégico, quanto operacional, para preencher a lacuna institucional entre as atividades militares de manutenção da paz e desenvolvimento e, principalmente, para aumentar a taxa de sucesso das missões de paz no continente. O conceito foi formalmente introduzido e apresentado ao Parlamento Sul-Africano, com base em várias iniciativas e pesquisas facilitadas pelo então Vice-Ministro da Defesa, Nozizwe Madlala-Routledge, em conjunto com membros do Conselho de Pesquisa Científica e Industrial (CSIR) (OLIVIER, 2013, p. 122).

A abordagem dessas missões se espelha no modelo das Missões Multidimensionais Complexas⁸ da ONU, que exige missões que combinem as dimensões de segurança, política, humanitária, de desenvolvimento e de direitos humanos. Isto repercute na abordagem sul-africana de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito, que tem sido incorporada nas estruturas de defesa e política externa. Esta abordagem vê atores militares e civis desempenhando papéis complementares e leva em conta a dimensão da segurança humana (AFRICA, 2015).

Para efeitos de comparação, no tocante à participação em operações de manutenção da paz, quando Mandela deixou o cargo, a SANDF não tinha empregado nenhum contingente de forma ampla, com exceção da Operação Boleas⁹ da SADC, em

8 As operações multidimensionais complexas, iniciadas a partir dos anos 2000, são vistas como a quarta geração de operações de manutenção da paz. Esse modelo surgiu em resposta às exigências de conflitos intraestatais violentos e guerras civis dentro de estados com instabilidades governamentais e que sofrem de lutas de identidade, recursos e poder. Esta gama mais ampla de objetivos também exigiu uma nova abordagem que incluísse civis, policiais e militares (OLIVIER, 2013).

9 Esta operação é considerada uma das crises mais polêmicas de emprego da SANDF em tempos democráticos. Após uma crise eleitoral no Lesoto, e por solicitação do 1º ministro do Lesoto à SADC, a África do Sul e Botsuana foram selecionados para ajudar a estabilizar o país. Contudo, houve precipitação

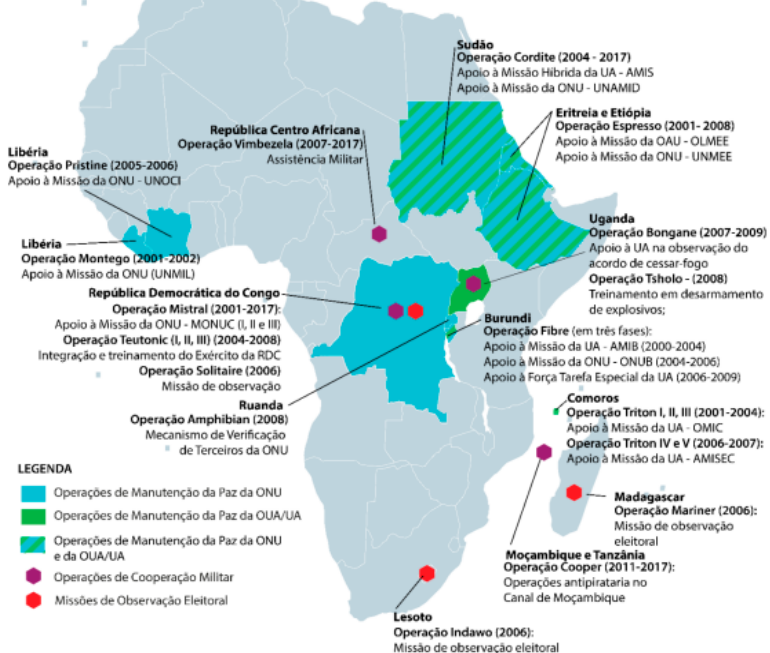
1998. Contudo, em maio de 2008, ao fim do mandato de Mbeki, mais de 3.000 soldados do país estavam destacados em diversas missões no continente africano, com destaque para a atuação sul-africana na Eritreia-Etiópia, Burundi, República Democrática do Congo (RDC) e Sudão.

Entre 2001 e 2017, a SANDF e o DoD envolveram-se em cerca de 25 operações externas de suporte à paz (Figura 4), que incluem operações de manutenção da Paz da ONU e da União Africana, operações de cooperação militar e operações de observação eleitoral.

Figura 4: Cronologia de Operações Externas do Programa de Emprego de Força da SANDF (2001-2017)

OPERAÇÕES EXTERNAS DE APOIO À PAZ DO PROGRAMA DE EMPREGO DE FORÇA DA SANDF (2001-2017)

Principais operações externas de manutenção da paz da SANDF, no continente africano, por tipo e duração da operação, entre 2001 e 2017



Fonte: Elaboração própria, com base em ÁFRICA DO SUL (2023) e DPKO (2023)

nas ações militares da SANDF, que de forma desarticulada com o exército da Botsuana, adentrou no território do Lesoto e teve uma atuação violenta e polêmica no país vizinho (BLAKE, 2020).

Como podemos observar acima, no caso sul-africano, o engajamento em operações de paz compreende uma ampla gama de atividades centradas na mediação de conflitos regionais. As operações envolvem o emprego de militares, civis, policiais e são pautadas na abordagem das missões de paz de desenvolvimento citadas anteriormente. Em operações da ONU, os dados apontam que a África do Sul manteve, entre 2001 e 2017, uma contribuição média anual entre 1100 e 2500 sul-africanos, incluindo tropas militares, policiais e observadores civis, ficando até hoje entre os 20 principais países contribuidores (DPKO, 2023).

No Burundi, a África do Sul desempenhou um papel central importante no envio de forças de paz, em 2001, com uma contribuição militar que foi complementada por esforços diplomáticos para conduzir o país à paz. Um fator relevante nesta missão foi a nomeação do Major-General Derrick Mbuyiselo Mgwebi da África do Sul como *Force Commander* da ONUB, entre 2004 e 2006.

Outro aspecto interessante, relatado pelos soldados sul-africanos, ao retornar da MONUC, na RDC, por exemplo, era de que ainda que na “hierarquia das forças em campo, eles tenham sido desprezados pelas forças europeias, contudo, eles próprios passaram a olhar de forma igual para outras forças africanas” (HEINECKEN; FERREIRA 2012, p. 45).

Embora a SANDF tenha sido elogiada pelos analistas de defesa por sua capacidade de executar esse complexo rol de operações, mesmo com restrições orçamentárias, ficou cada vez mais evidente que a capacidade em lidar com uma variedade tão complexa de responsabilidades seria cada vez menor, como ocorreu a partir do governo de Zuma (HAMILL, 2016).

Mesmo com as restrições orçamentárias do governo Zuma, a África do Sul manteve, entre 2010 e 2017, o emprego da SANDF em duas missões de manutenção da paz no continente africano, a MONUSCO, na RDC, e a UNAMID/AMIS, missões híbridas da ONU e UA no Sudão. O efetivo da SANDF nesse período teve uma média anual de 2370 militares por ano (DPKO, 2023).

Em termos de operações externas de apoio à paz, no governo Zuma, houve destaque às operações de cooperação militar, por conta das suas repercussões. Em relação à Operação Copper, esta foi considerada bem sucedida em frear os movimentos de pirataria

no canal de Moçambique e reforçou a cooperação militar entre as Marinhas da África do Sul, Moçambique e Tanzânia. Esta operação foi iniciada e aprovada pela SADC, para prevenir a pirataria e crimes no mar, na faixa de navegação a leste do subcontinente africano (ÁFRICA DO SUL, 2023).

O emprego da SANDF na República Centro-Africana (RCA), por sua vez, foi marcado por polêmicas durante o governo de Zuma. Enquadrado no acordo bilateral de cooperação em defesa, assinado em 2007, e nomeado de "Operação Vimbezela", este acordo foi baseado no apelo feito pelo Conselho de Paz e Segurança da UA, em 2006, para que os Estados membros apoiassem a recuperação socioeconômica e a consolidação da paz e da estabilidade na RCA. O acordo foi renovado pelos dois países, em dezembro de 2012 e autorizou o emprego de 85 membros da SANDF, para realizar o treinamento das forças armadas da RCA. Os militares da África do Sul também apoiaram programas de desarmamento, desmobilização e reintegração e nas eleições da RCA em 2011, tendo treinado 1181 soldados das forças da RCA (DEFENCE WEB, 2017).

No entanto, essa operação foi encerrada de forma abrupta e polêmica quando Zuma aprovou, em janeiro de 2013, o envio de 400 militares da SANDF para a RCA, sem blindagem ou cobertura aérea, com o objetivo de dar auxílio ao contingente de soldados sul-africanos que já estava empregado, como parte da operação Vimbezela, prevista para se estender até 2018, na época. Este envio seguiu a eclosão de uma guerra civil na RCA, em 2012, e no contexto da derrubada do governo de François Bozizé, em março de 2013, por parte da aliança de milícias rebeldes, conhecida como Séléka. Os militares sul-africanos acabaram emboscados por rebeldes, em meio à Batalha pela capital da RCA, Bangui, fato que levou à morte de 13 paraquedistas da SANDF, além da captura de 6 veículos de defesa antiaérea (MARTIN, 2017).

Em abril de 2013, Jacob Zuma ordenou a retirada das tropas e foi finalizada a participação militar da África do Sul na República Centro-Africana. A iniciativa de envio adicional de tropas foi criticada domesticamente, em especial por conta das alegações de que havia interesses econômicos, por parte do governo de Zuma, em associação a empresários, em explorar a indústria de mineração de diamantes da RCA (MCGREGOR, 2013).

6 Considerações finais

Ao longo da pesquisa, foi possível analisar como a África do Sul transformou a sua política de defesa e o emprego de sua força de defesa a partir de uma redefinição do conceito de segurança, aproximando-se da abordagem da segurança humana. Dos preceitos constitucionais, aos documentos declaratórios, esta abordagem funcionou como princípio norteador do papel que os militares deveriam desempenhar interna e externamente.

Os dados empíricos demonstram que a África do Sul se estabeleceu como um ator importante nas estruturas multilaterais de paz e segurança regional, embora continue bastante cautelosa na forma como ela aborda essas questões em seu entorno regional imediato. Isso demandou que a África do Sul equilibrasse o legado sensível de sua história, com a necessidade de uma liderança em várias frentes, em sua atuação militar. Isso explica a sua ênfase em atuar como mediadora nas crises regionais no continente africano, pelas vias multilaterais.

Desde 1994, a identidade e as perspectivas do país se tornaram tão entrelaçadas com o continente e com seu futuro que qualquer retrocesso se torna bastante custoso politicamente (SIDIROPOULOS, 2007). Portanto, as severas restrições de orçamento, juntamente com os enormes compromissos socioeconômicos internos, apresentam-se como elemento central de freio à uma implementação efetiva das ambições de emprego das forças sul-africanas externamente.

Particularmente, a situação precária da SANDF, como um todo, como observado no levantamento feito pela Revisão da Defesa de 2015, aponta que a África do Sul perdeu boa parte de sua capacidade de projeção do poder militar, devido à negligência orçamentária da SANDF durante um período de mais de 25 anos. Ou seja, a situação afeta não apenas o status do país como uma potência regional, mas também o seu papel hegemônico na promoção da paz na África, em geral, e na África Austral, em particular (ESTERHUYSE, 2019).

Portanto, tanto no debate público, como nas análises acadêmicas, há um espaço relevante para pensar em novas estratégias e abordagens sobre os orçamentos de política de defesa que países com forte atuação internacional podem adotar.

REFERÊNCIAS

- ADEBAJO, A. South Africa and Nigeria in Africa: an axis of virtue? *In*: ADEDEJI, A.; ADEBAJO, A.; LANDSBERG, C. **South Africa in Africa: the post-apartheid era**. Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press, 2007, p. 213-235.
- AFRICA, S. Human Security in South Africa. **Strategic Review for Southern Africa**, v. 37, n. 1, p. 178-189, may, 2015.
- ÁFRICA DO SUL. **The Constitution of the Republic of South Africa**. 1996.
- _____. **White Paper on South African Participation in International Peace Missions**. Pretoria: South Africa, 1999a.
- _____. **South African Defence Related Industries White Paper**. Pretoria: South Africa, 1999b.
- _____. **Annual Reports - DoD**. Pretoria: South Africa, 2023. Disponível em: <https://www.gov.za/document?search_query=&field_gcisdoc_doctype=544&field_gcisdoc_subjects=494&start_date=&end_date=>>. Acesso em 20 jun. 2023
- ALDEN, C., **Apartheid's Last Stand: The Rise and Fall of the South African Security State**. London: Palgrave Macmillan, 1996.
- ANNAN, K. 2000. **Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia**. Two-Day Session in Ulaanbaatar. Press Release SG/SM/7382, mai. 8, 2000.
- BAMIDELE, O. The Challengers of Peacekeeping in Africa: A Revisit. **Strategic Review for Southern Africa**, v. 35, n. 2, p. 117-142, nov. 2013.
- BLAKE, R. Entrevista concedida a Murilo Gomes da Costa. 18 out. 2020 [online]. 2020.
- BRUNEAU, T. As Relações Cívico-Militares em Portugal: O Longo Processo para o Controle Civil e a Eficácia Militar. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 427-448, 2016.
- CEPIK, M.; SCHNEIDER, L. Defesa e Segurança na África do Sul Contemporânea. *In*: VIZENTINI, Paulo; PEREIRA, Analucia [org.]. **África do Sul: História, Estado e Sociedade**, Brasília, 2010.
- CHUTER, D. Defence transformation: a short guide to the issues. Institute for Security Studies, **Monograph Series**, n. 49. Johannesburg, ago. 2000.
- DANIELS, P. **National Security Strategy Development: South Africa Case Study**. Africa Center for Strategic Studies. 2019.

DEFENCE WEB. **CAR delegation visits SANDF as questions asked about Operation Vimbezela**. 2017. Disponível em: <<https://www.defenceweb.co.za/joint/diplomacy-a-peace/car-delegation-visits-sandf-as-questions-asked-about-operation-vimbezela/>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

DENG, Francis M.; ZARTMAN, I. William. **A strategic vision for Africa: The Kampala movement**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

DEPARTMENT OF DEFENCE. DOD. **Strategic Plan for 2020–2025**. Pretoria, 2020.

_____. **Annual report (2016–17)**. Pretoria, 2017.

DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU (DPKO). **Data**, 2023. Disponível em: <peacekeeping.un.org/en/data>. Acesso em: 20 jul. 2023.

ESTERHUYSE, A. Human Security and the Conceptualisation of South African Defence: Time for a Reappraisal. **Strategic Review for Southern Africa**, v. 38, n. 1, p. 29-49, mai. 2016.

_____. **Money Has Little to do with Why South Africa's Military is Failing to do its Job**. Carlton: The Conversation, 2019.

FRANCIS, M; ZARTMAN, W. **A Strategic Vision for Africa: the Kampala Movement**. Washington DC: Brookings Institution. 2002.

FRANKEL, Philip H. **Pretoria's Praetorians: Civil-Military Relations in South Africa**. New York: Cambridge University Press, 1985.

FUKUDA-PARR, S.; MESSINEO, C. **'Human Security: A Critical Review of the Literature'**, Leuven: Centre for Research on Peace and Development, Working Paper n. 11, 2012.

GRUNDY, Kenneth W. **The Militarization of South African Politics**. Bloomington: Indiana University Press, 1986.

HAMILL, J. South Africa's image problem in Africa. **Adelphi Series**, v. 56, n. 463, p. 47-78, 2016.

HANLON, J. **Beggar Your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa**. 1986.

HEINECKEN, L. **South Africa's Post-Apartheid Military: Lost in Transition and Transformation**. New York: Springer, 2020.

HEINECKEN, L.; FERREIRA, R. 'Fighting for peace': The experiences of South African military personnel in peace operations in Africa (Part II). **African Security Review**, v. 21, n. 2, p. 36-49, 2012.

JORDAAN, E. South African defence policy: the rationale and impact of the SANDF's primary role and conventional force design. **Defence Studies**, v. 18, n. 2, p. 188-206 2018.

KING, G; MURRAY, C. 2001. "Rethinking Human Security", **Political Science Quarterly**, v. 116, n. 4, p. 585-610.

KLOTZ, A. **Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid**. USA: Cornell University Press, 1995.

MABERA, F. The Peacemaking-Peacebuilding-Development Nexus: Marrying South Africa's Peace Diplomacy and Development Agenda. **Strategic Review for Southern Africa**, v. 38 n. 2, nov, 2016.

MARTIN, G. **British Peace Support Team concludes SA mission**. DefenceWeb. 2017. Disponível em <<https://www.defenceweb.co.za/joint/diplomacy-a-peace/british-peace-support-team-concludes-sa-mission/>>. Acesso em 5 mai. 2022.

MCGREGOR, A. South African Military Disaster in the Central African Republic: Part One – The Rebel Offensive. **Terrorism Monitor**, v. 9, n. 7, p. 1-4, abr. 2013.

MACFARLANE, S; KHONG, Y. **Human security and the UM: a critical history**. Indianapolis: Indiana University Press, 2006.

MONGWAKETSE, T. B. The Sandf as a Human Security Instrument Post-1994. **Strategic Review for Southern Africa**, v. 38, n. 2, p. 28-52, nov. 2016.

MUTAMBIRWA, J. **South Africa: the sanctions missions**. Geneva: World Council of Churches, 1989.

NGOMA, N. "Civil-Military Relations: Searching for a conceptual framework with an African bias". In: CHIMANSE, M. *et al.* (eds.). **Civil-Military Relations in Zambia: A review of Zambia's contemporary CMR history and challenges of Disarmament, Demobilisation and Reintegration**, Institute for Security Studies, Pretoria, 2004, p. 3-15.

OGATA, S. **Inclusion or Exclusion: Social Development Challenges for Asia and Europe**. Statement of Mrs. Sadako Ogata United Nations High Commissioner for Refugees at the Asian Development Bank Seminar, 27 abr. 1998.

OLIVIER, L. Developmental Peace Missions: The South African Conceptual Approach. In: NEETHILING, T.; HUDSON, Heidi (org). **Post-conflict Reconstruction and Development in Africa: concepts, role-players, policy and practice**. Cape Town: UCT Press, 2013. p. 111-130.

OTAVIO, A.; CARDOSO, N. C. O Papel Da União Africana Na Estabilização Do Burundi. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 11, n. 20, p. 89-114, 2015.

SEEGERS, A. **The Military in the Making of Modern South Africa**. London: Taurus, 1996.

SIDIROPOULOS, E. South Africa's regional engagement for peace and security. **FRIDE**, comment, out. 2007.

STIFF, P. **Warfare by Other Means**: South Africa in the 1980s and 1990s. Alberton: Gallago. 2001.

STOTT, Noel. From the SADF to the SANDF: Safeguarding South Africa for a better life for all? **Violence and Transition Series**, v. 7, 2002.