

Deon Geldenbuys

Suid-Afrika se internasionale norm-entrepreneurskap

Eerste voorlegging: Oktober 2006

Die ambisieuse buitelandse beleid wat demokratiese Suid-Afrika sedert 1994 volg, bevat 'n sterk element van internasionale norm-entrepreneurskap. Hierdie grootliks self-opgelede onderneming kan 'n reeks verwante take behels: die nakoming, formulering, bevordering en afdwinging van internasionaal aanvaarde norme van staatsgedrag. Suid-Afrika het inderdaad al vier verantwoordelikhede opgeneem. In die nakoming van universele norme sowel binnelands as in sy buitelandse betrekkinge het die land 'n voortreflike rekord daargestel. Die Republiek figureer prominent as 'n normformuleerder in multilaterale forums, veral in Afrika. Die sendingywer waarmee die nuwe Suid-Afrika aanvanklik norme in die buitewêreld bevorder het, word egter getemper deur 'n pragmatisme wat neig om voorkeur aan materiële gewin bo morele oorwegings te gee. Suid-Afrika toon selfs minder geesdrif vir normafdwinging. Omstrede kwessies soos Zimbabwe en Mianmar ontbloom inkonsistencies en dubbelsinnigheid in Suid-Afrika se norm-entrepreneurskap. Eerder as om sy inisiatiewe verder af te water, behoort Suid-Afrika hom tot 'n meer robuuste vorm van norm-entrepreneurskap te wend.

South Africa's international norm entrepreneurship

The ambitious foreign policy that democratic South Africa has pursued since 1994 contains a strong element of international norm-entrepreneurship. This largely self-imposed undertaking can involve a set of related tasks: upholding, formulating, promoting and enforcing internationally accepted norms of state conduct. South Africa has indeed taken up all four responsibilities. The country has established an exemplary record in respecting universal norms both domestically and in its foreign relations. South Africa features prominently as a norm formulator in multilateral forums, especially in Africa. The missionary zeal with which the new South Africa had originally promoted norms abroad has, however, been tempered by a pragmatism that tends to favour money over morality. The Republic has shown even less enthusiasm for norm enforcement. Contentious international issues like Zimbabwe and Myanmar revealed inconsistencies and prevarication in South Africa's norm entrepreneurship. Instead of watering down its initiatives even further, South Africa ought to embark on a more robust form of norm entrepreneurship abroad.

Prof D.J. Geldenbuys, Dept Politiek, Universiteit van Johannesburg, Posbus 524, Aucklandpark 2006; E-pos: deong@uj.ac.za

Suid-Afrika se demokratiese wedergeboorte in 1994 het nie alleen 'n binnelandse politieke omwenteling meegebring nie, maar ook 'n nuwe era in sy buitelandse betrekkinge ingelui. Apartheid het van Suid-Afrika 'n pariaastaat gemaak, 'n internasionale reëlverbreker onwelkom in die geselskap van fatsoenlike state. Teen die laat-tagti-gerjare was Suid-Afrika een van die mees geïsoleerde state ter wêreld. Sedert 1994 maak Suid-Afrika se nakoming van algemene norme van goeie staatsgedrag van hom 'n paragon in die wêreldgemeenskap.

Dis nie net binnelands dat demokratiese Suid-Afrika universele standaarde eerbiedig nie. Die Republiek se buitelandse beleid is geskoei op die streng nakoming van algemeen-geldende gedragsreëls. Suid-Afrika het ook drie verdere norm-verwante take onderneem, te wete die bevordering van gedragskodes vir state en ander internasionale akteurs, die formulering van sulke standaarde, en die afdwinging daarvan. Dié reeks selfopgelegde verantwoordelikhede verteenwoordig die elemente van norm-entrepreneurskap.

Suid-Afrika se rol as internasionale norm-entrepreneur word hier ondersoek. Om mee te begin word norm-entrepreneurskap gekonseptualiseer. Daarna volg 'n evaluering van Suid-Afrika se rekord as internasionale norm-entrepreneur op politieke, ekonomiese en sekuriteitsterreine. Ter afsluiting word veranderinge aan Suid-Afrika se norm-entrepreneurskap voorgestel.

1. Norm-entrepreneurskap

Met entrepreneurskap word hier eenvoudig bedoel die identifisering en navolging van geleenthede. Vir die staat as norm-entrepreneur is die geleentheidsnis die regulering van die gedrag van state en ook nie-staatsakteurs volgens algemeen-aanvaarde internasionale norme. Laasgenoemde kan as kollektiewe verwagtinge van die behoorlike gedrag van akteurs gedefinieer word (Katzenstein 1996: 5, Legro 1997: 33). Die normatiewe dimensie behels 'n opvatting van hoe 'n akteur behoort op te tree (Fiorini 1996: 364), en bevat daarom voorskrifte, verpligtinge en verbodinge. Deur die perke van aanvaarbare gedrag te stel en riglyne vir gewenste optrede neer te lê, poog norme (ook genoem standaarde of reëls) om orde, reëlmatigheid en voorspelbaarheid

in die gedrag van staats- en nie-staatsakteurs te verseker. Internasionale norme kan in ooreenkomste en konvensies tussen state geformaliseer word en so die status van internasionale regs-reëls verkry. Die internasionale reg is daarom 'n belangrike bron van gevestigde internasionale gedragsnorme vir state. Dit gaan volgens Frost (1996: 105-11) dus hier om gevestigde of uitgemaakte ("settled") norme wat algemene internasionale aanvaarding geniet; in die geval van nuwe reëls is dit eweneens die formuleerders se intensie om algemeen-geldende standaarde neer te lê. Die skending van norme kan die verbreker kritiek of straf op die hals haal; vir 'n staat kan dit wissel van 'n beleefde vermaning tot gedwonge internasionale isolasie (vgl Cohen 1982: 6-8, 155, Thio 1983: 4, Downs & Rock 1998: 26).

Normhandhawing is die eerste en mees basiese element van norm-entrepreneurskap. Dit beteken bloot dat 'n staat self algemene standaarde eerbiedig. Ideaal gesproke behoort dit sowel binnelands as in 'n staat se buitelandse betrekkings te geld. Indien 'n staat nie hieraan voldoen nie kan dit sy geloofwaardigheid as pleitbesorger vir norme ondermyn; dis die ou politieke sonde van dade wat nie met woorde strook nie. 'n Bekende voorbeeld is 'n staat met 'n outoritêre regering wat menseregte skend, maar van ander verwag om sulke regte te eerbiedig. Eweseer kan 'n staat nie met geloofwaardigheid omgewingsbewaring vir ander voorskryf indien hy aan die tuisfront skuldig is aan erge besoedeling nie.

Die tweede element is normbevordering. Dit kan op 'n passiewe of aktiewe manier gedoen word. In die eerste geval verlaat die staat hom op die demonstratiewe effek van sy eie normnakoming. Deur self sowel binnelands as buitelandse streng volgens universele norme op te tree, hoop die betrokke staat dat sy voorbeeld ander state mag inspireer om hom na te doen. Wat ter sprake is, is "sagte mag". Dis die aantrekkingskrag wat 'n staat vir ander het op grond van sy waardes, idees, instellings, kultuur en internasionale reputasie — kwaliteite wat ander state bewonder en graag vir hulself wil toeëien. Aktiewe normbevordering vereis 'n soort sendingywer, waar die staat doelbewus probeer om ander te oorreed om hierdie standaarde te aanvaar én uit te leef. Aktiewe normpropageerders sal tipies 'n sterk moralistiese

buitelandse beleid volg waarin die klem val op universele norme soos menseregte, nie-aggressie en die vreedsame beslegting van geskille.

Normformulering, in die derde instansie, behels die skep van nuwe of die formalisering van bestaande gedragsreëls. Dit gaan hier primêr om gesaghebbende norme wat kollektief geformuleer word onder die vaandel van interregeringsorganisasies soos die Verenigde Nasies (VN) en die Afrika-unie (AU); sodoende word die legitimiteit van die reëls verseker. Sulke reëls vind tipies uitdrukking in die handveste van internasionale organisasies, internasionale konvensies en ooreenkomste (soos die VN se Akte oor Burgerlike en Politieke Regte van 1966; die Kernsperverdrag van 1968 en die VN se Konvensie teen Onwettige Dwelmshandel van 1988), en vredesakkoorde (soos dié tussen Ethiopië en Eritrea in 2000) (Cohen 1982: 80-94). Normformulering is weliswaar 'n proses waaraan elke lidstaat van 'n internasionale organisasie kan deelneem, maar daar is gewoonlik 'n kerngroep of soms selfs 'n enkele staat wat die inisiatief neem.

Die laaste komponent van norm-entrepreneurskap, wat die grootste risiko's inhou en daarom die mins populêre onder state is, behels die afdwinging van norme op onwillige state. Dwang kan 'n verskeidenheid vorme aanneem, van diplomatieke druk en ekonomiese sanksies tot magsdemonstrasies en militêre optrede (Risse & Sikkink 1999: 5, Cohen 1982: 125-6).

2. Suid-Afrika en internasionale norme

Die nuwe Suid-Afrika se internasionale norm-entrepreneurskap kom tot uitdrukking op politieke, ekonomiese en veiligheidsterreine.

2.1 Die politieke terrein

In hierdie breë kategorie word Suid-Afrika se beoefening van norm-entrepreneurskap ontleed aan die hand van die vier geïdentifiseerde take. Onder die gevallestudies word spesiale aandag aan Zimbabwe gegee omdat dié situasie besondere uitdagings aan Suid-Afrika stel.

2.1.1 Normhandhawing

Suid-Afrika is sedert 1994 wyd en syd geprys vir sy normhandhawing aan die tuisfront. Die land se Grondwet (gefinaliseer in 1996) word as een van die mees liberale ter wêreld erken. Die universele norme daarin vervat — veral ten opsigte van die beskerming van menseregte in 'n demokratiese orde onder die oppergesag van die reg — word in praktyk meesal nougeset eerbiedig. Suid-Afrika is ewe gesteld op die nakoming van internasionale gedragsnorme in sy buitelandse verhoudinge, soos verwoord in sy herhaalde verbintenis tot 'n “reël-gebaseerde internasionale stelsel” waarvan die internasionale reg en internasionale regimes die grondslag vorm (DFA 2006: 7). Voorts het die kwaliteit van politieke leierskap onder presidente Nelson Mandela en Thabo Mbeki aan die Republiek 'n morele gesag in die wêreld gegee wat min ander state vandag geniet.

2.1.2 Normbevordering

Vanaf 'n stewige basis in normhandhawing, het Suid-Afrika hom op die terrein van aktiewe normbevordering begeef. Die regerende ANC wou aanvanklik die land se eie politieke standaarde met mening na ander state uitvoer.

In sy eerste bloudruk vir buitelandse beleid het die Mandelaregering in Desember 1994 plegtig verklaar dat “'n geloof in en pre-okkupasie met menseregte” sal dien as die eerste beginsel van Suid-Afrika se buitelandse beleid. Vandaar het die dokument na 'n hoër vlak beweeg deur te verklaar dat billike en blywende oplossings vir die probleme van die mensdom net bereik kon word “deur die bevordering van demokrasie wêreldwyd”. Suid-Afrika het hom verbind tot 'n “sentrale rol” in 'n globale menseregteveldtog. Suid-Afrika sou nóg selektief nóg bang wees om menseregteskendings te opper “met lande waar ons eie of ander belange negatief geraak sou word” (Olivier & Geldenhuis 1997: 364). Mandela het die universaliteit van mense-regte beklemtoon en daardeur aansprake op kulturele relativisme afgewys: “Daar kan nie een stelsel [van menseregte] vir Afrika wees en 'n ander vir die res van die wêreld nie” (Vickers 2003: 85). Hierdie sterk moralistiese inslag is eie aan kampvegters vir menseregte.

Suid-Afrika se sendingywer het gou teen politieke werklikhede gestuit. In 1994-95 het Mandela hard probeer om Nigerië se militêre heersers te oorreed om die uitslag van die demokratiese presidentsverkiesing van 1993 te eerbiedig deur die mag aan die verkose burgerlike kandidaat oor te dra en politieke gevangenes vry te laat. Generaal Sani Abacha het hom nie aan Mandela se pleidoorie en dreigemente van strafmaatreëls gesteur nie en selfs voortgegaan met die teregstelling van 'n groep menseregte-aktiviste. Om sout in sy wonde te vryf, het Suid-Afrika geen beduidende steun uit Afrika gekry vir sy veldtog van normafdwinging teen Nigerië nie. Vir Afrika-leiers was onderlinge solidariteit steeds belangriker as die regte en vryhede van hul burgers (Van Aardt 1996: 107-19).

In bilaterale verhoudinge met twee ander ondemokratiese state — Indonesië in die Soeharto-era en China — was Mandela oënskynlik bereid om Suid-Afrika se hoë ideale aan materiële belange ondergeskik te stel. Nie alleen het Mandela Indonesië besoek en sy eweknie in Suid-Afrika ontvang nie, maar hom ook bereid verklaar om wapens aan daardie land te verkoop — al was Indonesië skuldig aan die gewelddadige onderdrukking van die Oos-Timorese se reg op selfbeskikking. Wat China betref, was Mandela tydens 'n besoek aan Beijing in 1999 nie bereid om op die land se bedenkbare menseregterekord kommentaar te lewer nie uit vrees dat dit groeiende onderlinge betrekkings sou skaad (Vickers 2003: 141, Mills 1999: 4-5).

'n Spanning tussen moralisme en pragmatisme kenmerk Suid-Afrika se buitelandse beleid sedert 1994. In 1995 verklaar mnr Aziz Pahad, adjunkminister van buitelandse sake, “of ons daarvan hou of nie, buitelandse beleid word deur die ekonomie gedryf” (Vickers 2003: 105). Hierdie gewaarwording het neerslag gevind in 'n beleidsdokument van 1998 waarin die Departement van Buitelandse Sake verklaar het dat welvaartskepping en sekuriteit Suid-Afrika se nasionale belange dien. Die Republiek se bydrae tot die ontwikkeling van menseregte en demokrasie elders sou voortaan op multilaterale vlak — onder meer deur streeksorganisasies — gedoen word (Vickers 2003: 101). Dit het egter nie die eensydige bevordering van mense-regte uitgesluit nie en Suid-Afrika kon die saak opper “sonder enige inhibisies”, aldus die direkteur-generaal van buitelandse sake. Hy het

egter 'n wesenlike kwalifikasie bygevoeg: Suid-Afrika sou net respek vir menseregte by ander state verseker "as ons menseregte skei van handelskwessies" (Vickers 2003: 60). Dit kan daarop neerkom dat Suid-Afrika sy moralistiese benadering sou prysgee waar kommersiële belange begin; die vermanings van gewete gee dus toe aan die aanloklikhede van geld.

'n Verbintenis tot die internasionale bevordering van menseregte bly egter steeds 'n wesenlike komponent van Suid-Afrika se buitelandse beleid. So verklaar die Departement van Buitelandse Sake se huidige strategiese plan dat menseregtewessies sentraal staan in internasionale betrekkinge en dat "just and lasting solutions to the problems of humankind can only come through the promotion of democracy world-wide" (DFA 2006: 7). Die Republiek staan nie bloot op die kantlyn en toekyk hoe ander so 'n veldtog dryf nie. "South Africa continues to be a major and influential player in the development of international human rights law", verklaar Buitelandse Sake in taal wat sterk herinner aan die bloudruk van 1994 (DFA 2006: 34).

2.1.3 Normformulering

Wat hierdie taak betref, speel Suid-Afrika onteenseglik 'n sleutelrol in Afrika. Die indrukwekkende netwerk instellings van kontinentale regering wat sedert die laat-negentigerjare in Afrika tot stand gekom het, dra duidelik president Mbeki se stempel. Hy is een van die hoofargitekthe van die Afrika-unie (AU), die Nuwe Venootskap vir die Ontwikkeling van Afrika (bekend onder sy Engelse akroniem Nepad), en die Afrika-portuuroorsigmeganisme (APRM, op Engels) (Landsberg 2004: 193-9). Hierdie nuwe instellings beliggaam heersende universele standaarde van menseregte en ander elemente van goeie regeerkunde ("good governance"). In dié opsig is die AU 'n baie meer progressiewe instelling as sy voorganger, die Organisasie van Afrika-eenheid (OAE).

Anders as die OAE, lys artikel 4 van die Stigtingsakte van die AU (2000) die bevordering van "demokratiese beginsels en instellings, populêre deelname en goeie regeerkunde" asook die beskerming van menseregte onder sy beginsels. Ander nuwe en verreikende beginsels vir 'n Afrika-liggaam is die reg van die AU om in 'n staat in

te gryp in geval van oorlogsmisdade, volksmoord en misdade teen die mensdom, asook om vrede en veiligheid te herstel. Voorts word die verwerping van ongrondwetlike regeringsveranderinge (by wyse van staatsgrepe) tot 'n beginsel van die AU verhef.

Nepad, die AU se ontwikkelingsarm, het as eerste prioriteit om toestande vir volhoubare ontwikkeling te skep deur vrede, veiligheid, demokrasie en goeie regeerkunde op die vasteland te verseker. Nepad se doelwitte en Afrikastate se gepaardgaande verpligtinge — insluitend die handhawing van menseregte en vryhede, die oपर्gesag van die reg, periodieke verkiesings en individuele deelname aan demokratiese politieke prosesse — word vervat in 'n uitvoerige Deklarasie oor Demokrasie, Politieke, Ekonomiese en Korporatiewe Regeerkunde (2002).

Die APRM is op sy beurt geskep om state se nakoming van hierdie deklarasie te bevorder. Dis 'n selfmoniteringsmeganisme in die hande van state wat vrywillig aan die oorsigproses deelneem. Tot dusver het 25 state, insluitend Suid-Afrika, by die APRM aangesluit. Elke deelnemer se stelsels van politieke, ekonomiese en korporatiewe regeerkunde sal uitvoerig deur 'n APRM-span ondersoek word. Die APRM se stigtingsdokument skryf 'n prosedure voor vir die hantering van tekortkominge in deelnemende state se regeerkunde. So kan 'n halsstarrige staat, wat nie gehoor gee aan advies oor regstellende optrede nie, met (ongedefinieerde) “gepaste maatreëls” gestraf word.

Afrika se nuwe stelsel van kontinentale regering gee ook uitdrukking aan 'n ontluikende internasionale norm van soewereiniteit as aanspreeklikheid. Tot so onlangs as die Koue Oorlog-era het outoritêre gereeders die internasionale regsbeginnel van staatsowereiniteit gebruik as 'n blanko-tjek om hul eie burgers te mishandel. Behep met een van die uitvloeisels van soewereiniteit, te wete nie-inmenging van buite in state se huishoudelike sake, het veral Afrika-state hulself beskou as immuun teen buitelandse kritiek op binnelandse onderdrukking. Soewereiniteit het boonop strafloosheid verseker: politieke leiers en amptenare van die staat kon hulle aan mense-regteskendings skuldig maak sonder juridiese vervolging.

Sedert die einde van die Koue Oorlog het die ou reël van soewereiniteit as immuniteit en straffloosheid begin plek maak vir 'n nuwe norm van soewereiniteit as verantwoordbaarheid. Met die diskreditering en verdwyning van kommunistiese politieke bedelings het 'n nuwe gety van demokratisering oor die wêreld gespoel. Die internasionale aandag het skerper as ooit geval op die lot van burgers wat uitgelewer was aan onderdrukkende of gewoon onbevoegde regerings. Hulle kon hul vergrype en versuime nie langer in die naam van soewereiniteit verdedig nie, maar moes voortaan aanspreeklikheid vir hul doen en late aanvaar. Hierdie nuwe normatiewe raamwerk is sedert die vroeë negentigerjare verwoord in 'n aantal invloedryke internasionale verslae en deklarasies. Hieronder tel *An agenda for peace*, 'n verslag wat die Verenigde Nasies (VN) se Sekretaris-generaal in 1992 aan die Veiligheidsraad voorgelê het; die Weense Deklarasie en Program van Optrede, aanvaar by die VN se Wêreldkonferensie oor Menseregte in 1993; die onafhanklike Internasionale Kommissie oor Intervensie en Staatsoewereiniteit se verslag van 2000 getitel *The responsibility to protect*; die Millennium-deklarasie van die VN uitgereik in 2000; *A more secure world: our shared responsibility*, 'n verslag wat in 2004 bekend gestel is deur die Sekretaris-generaal van die VN se Hoëvlakpaneel oor Bedreigings, Uitdagings en Veranderings; en die 2005-verslag, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, opgestel deur die Sekretaris-generaal (Geldenhuis 2006: 5-9).

Die nuwe verantwoordbaarheid wat in hierdie en ander dokumente geartikuleer is, lê op drie vlakke. Eerstens is regerings verantwoordings aan hul burgers verskuldig oor hoe hulle hul veiligheid en welsyn (insluitend respek vir menseregte via 'n demokratiese orde) bevorder. Tweedens het regerings 'n aanspreeklikheid teenoor hul eweknieë, sowel regionaal as globaal. Laastens kan agente van die staat (politieke ampsbekleërs en burokrate) voor nasionale en internasionale regstribunale aanspreeklik gehou word vir hul optrede. Die vernaamste hiervan is die Internasionale Kriminele Hof wat in 2002 tot stand gekom het om individue te verhoor op aanklagte van oorlogsmisdade, volksmoord en misdade teen die mensdom.

Afrika se nuwe regeerinstellings, wat ook die Hof vir Mense- en Volkeregte en die Pan-Afrika Parlement insluit — maak inderdaad

vir hierdie vorme van verantwoording voorsiening. In 2003 verklaar Mbeki in Nigerië:

Ons behoort nie toe te laat dat die feit van elk van ons lande se onafhanklikheid van ons toekouers maak wanneer misdade teen die mense gepleeg word nie [...] ons moet werk vanuit die standpunt dat elkeen van ons ons broers en susters se hoeder is.

Mbeki het voorts beklemtoon dat geen AU-lidstaat onbeperkte soewereiniteit geniet en daarom vry is om met sy bevolking te maak wat hy wil nie (Mbeki 2003). Afrika se nuwe instellings bied “’n stewige basis om hierdie vergrype te stop”, het Mbeki by ’n ander geleentheid gesê (*This Day* 24 Nov 2003).¹

Afrikastate se erns met die nuwe benadering blyk uit ’n besluit van die AU-spitsberaad in Julie 2006 oor die kriminele vervolging van ’n voormalige regeringshoof. Hissène Habré, president van Tsjad van 1982 tot 1990, moet in ’n Senegalese geregshof tereg staan op aanklagte van grootskaalse menseregteskendings tydens sy bewind.² Mbeki het die AU-leiers se besluit oor Habré se lot verwelkom:

They send a powerful message to all governments on our continent that Africa will not, again, stand by as any of these governments commits crimes against or in any way abuse the people (*ANC Today* 2006: 3).

Suid-Afrika se normformulering met betrekking tot multilaterale regeerinstellings is nie tot Afrika beperk nie. Op globale vlak is Suid-Afrika een van die ywerigste voorspraakmakers vir die hervorming van die VN, spesifiek die samestelling en bevoegdhede van die Veiligheidsraad. In hierdie uitdaging word die Republiek gelei deur sy verbintenis tot “the strengthening of a rules-based multilateral system of global governance based on the democratic ideal” (Pahad 2007: 7). Suid-Afrika (en baie ander state) is van mening dat die VN nie aan hierdie vereistes voldoen nie. Met sy vyf permanente en tien nie-permanente lede is die Veiligheidsraad nie verteenwoordigend van die breë wêreldgemeenskap nie en gaan dus mank aan internasionale legitimiteit. Boonop druis die “groot vyf” se vetoreg

1 <<http://www.thisdayonline.com/archive.php>>

2 Die afgesette president van Liberië, Charles Taylor, word op soortgelyke aanklagte in Den Haag verhoor.

in teen demokratiese standaarde (Pahad 2007: 8). Volgens Mbeki vergestalt die VN, veral die Veiligheidsraad, 'n magswanbalans in die ordening van globale sake. Die logika in die aanwending van mag, aldus Mbeki, “is the reinforcement of the might of the powerful and therefore the perpetuation of the disempowerment of the powerless” (IPS 2007: 2). Mbeki is nie daarmee gediend dat die magtige state die ganse globale agenda eensydig en in hul eie belang bepaal nie. Vandaar dat “the disempowered like South Africa” agiteer vir 'n sterk, doeltreffende en populêr-aanvaarde VN om die mensdom se twee grootste probleme — armoede en onderontwikkeling — te hanteer (UN News Service 2003: 2). Kortom, die Republiek se norm-entrepreneurs beywer hulle vir 'n hervormde VN gebou op die demokratiese beginsels van verteenwoordiging (spesifiek van die meerderheid), aanspreeklikheid en gelykheid.

2.1.4 Normafdwinging

Die laaste vorm van norm-entrepreneurskap is die afdwinging van algemene reëls op state wat nie vrywillig daaraan gehoor wil gee nie. Soos reeds vermeld, wissel vorme van dwang van militêre ingryping tot diplomatieke druk. In die apartheids-era is Suid-Afrika aan sanksies en selfs 'n gewapende stryd onderwerp in die internasionale gemeenskap se pogings om die land te dwing om 'n nuwe politieke orde gebaseer op universele standaarde van menseregte te aanvaar. Die VN het meer onlangs sanksies teen Joego-Slawië en Irak toegepas, terwyl die Europese Unie steeds beperkte sanksies teen Zimbabwe afdwing.

2.1.5 Die Zimbabwe-uitdaging

Zimbabwe plaas Suid-Afrika se internasionale norm-entrepreneurskap voor sy grootste toets nog. Dié buurstaat is ongetwyfeld skuldig aan die verbreking van universele standaarde van demokrasie en mense-regte en die beginsels van goeie regeerkunde. Dit gaan hier om formele, gesaghebbende en bindende gedragsreëls wat in onder meer die Stigtingsakte van die Afrika-unie en in Nepad se Deklasie oor Demokrasie, Politieke, Ekonomiese en Korporatiewe Regeerkunde opgeteken is. Dis norme waartoe Zimbabwe hom amptelik verbind het — en waarvoor Suid-Afrika, by monde van president Mbeki, al meermale pa gestaan het.

Behalwe dat die Mugabe-regering 'n blatante reëlverbreker is, het sy daade verhoorsaak dat die land sedert die laat-negentigerjare in 'n politieke en ekonomiese krisis verkeer. Die politieke probleme is ontketen deur Mugabe se toenemend outoritêre optrede teen binne-landse opposisie en kritiek, terwyl die bedenklike ekonomiese situasie aan veral gedwonge grondhervorming en ekonomiese wanbestuur gewyt kan word. Met groeiende werkloosheid en armoede, vererger deur die hoë voorkoms van HIV/Vigs, lyk dit asof Zimbabwe op die rand van 'n inploffing staan (Hawkins 2004: 61-79). Sou die land ekonomies ineenstort en in chaos verval, kan Suid-Afrika 'n verdere onwettige instroming van derduisende Zimbabweërs ver wag.

Mbeki se konsekwente uitgangspunt is dat Suid-Afrika se intervensie in die situasie in Zimbabwe slegs produktief sal wees indien dit gedoen word "as vriende wat optree om demokrasie, vrede, stabiliteit en voorspoed te ondersteun". Die knoop lê by die manier waarop Suid-Afrika uitvoering aan hierdie prysenswaardige doelwitte probeer gee.

Mbeki was deurgaans gekant teen dwangmaatreëls om Mugabe tot ander insigte te bring. Suid-Afrika is allermins te vinde vir militêre optrede teen Zimbabwe; dis in ieder geval 'n opsie waarvoor daar geen beduidende internasionale steun is nie. Die Republiek sal ook nie ekonomiese sanksies ondersteun nie en keur eweneens die gebruik van beperkte strafmaatreëls — soos die EU se geteikende sanksies teen Zimbabwe se regerende elite — af. Suid-Afrika is voorts nie gediend met diplomatieke sanksies soos Zimbabwe se skorsing uit internasionale organisasies nie. Suid-Afrika is selfs onwillig om Zimbabwe in die openbaar prontuit te veroordeel vir sy skending van internasionale gedragsreëls. So het Suid-Afrika in 2007 'n Britse poging teengestaan om die Mugabe-regering se vervolging van die opposisie in Zimbabwe in die Veiligheidsraad te berde te bring (*The Citizen*, 20 March 2007 & 23 April 2007).³

3 Dis insiggewend dat Suid-Afrika, saam met ander Afrikalande, in Mei 2007 besluit om die voorsitterskap van die VN se Kommissie oor Volhoubare Ontwikkeling aan Zimbabwe toe te wys. Volgens 'n geografiese rotasiestelsel was dit Afrika se beurt om die kommissie te lei. Westerse state en internasionale

Die Republiek verkies positiewe betrokkenheid as 'n manier om die situasie in Zimbabwe te bereedder. Dit beteken dat Suid-Afrika met die regering en ander instansies in Zimbabwe wil saamwerk eerder as om aan hulle voor te skryf en te forseer; agter die skerms met die Zimbabwiërs praat, nie van openbare verhoë nie; met ander Afrikastate kollektiewe inisiatiewe in die hantering van Zimbabwe loods, teenoor eensydige Suid-Afrikaanse optrede; voorkeur gee aan 'n "Afrika-oplossing" vir Zimbabwe se probleme, in plaas daarvan om die breër internasionale gemeenskap te betrek; en beleid en optrede in Zimbabwe probeer verander, eerder as volskaalse "regimeverandering" wat die einde van Mugabe se bewind sou beteken. Binne hierdie raamwerk het Suid-Afrika oor die afgelope sewe jaar probeer om algemene standaarde van fatsoenlike staatsgedrag in Zimbabwe te bevorder. Op multilaterale vlak was Suid-Afrika byvoorbeeld in 2002-03 lid van die sogenaamde Statebondstroika (saam met Australië en Nigerië) wat besluit het om Zimbabwe tydelik uit die organisasie te skors weens knoeiery in dié land se presidentsverkieping in 2002 (DFA 2003: 1-2). Sedert Maart 2007 het president Mbeki, op versoek van die ander leiers van die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap, probeer om gesprekke tussen die Zimbabwiese regering en opposisie te fasiliteer (*The Economist* 2007: 56).

Al het Suid-Afrika se konstruktiewe betrokkenheid by Zimbabwe min indien enige positiewe resultate behaal, volhard Mbeki op sy ingeslane weg. Waarom tree Suid-Afrika nie meer daadkrachtig op om Zimbabwe tot sy sinne te bring nie? Die Republiek het immers die nodige hefboome in Zimbabwe se afhanklikheid van Suid-Afrika in terme van handel, investering, kredietverlening, vervoer en kommunikasie, en elektrisiteitsvoorsiening.

Benewens twyfel of dwang wel die gewenste uitwerking op Zimbabwe sal hê (eerder as om die haglike sosio-ekonomiese toestand te vererger en Mugabe nog meer ongenaakbaar te maak), is daar ander inhiberende faktore in Pretoria aan die werk. Een daarvan is

menseregte-organisasies het Zimbabwe se verkiesing tevergeefs probeer keer (*The Seattle Times*, 13 May 2007. <<http://archives.seattletimes.nwsour.com/cgi-bin/texis/web>>).

bevrydingsolidariteit. Suid-Afrika se regerende voormalige bevrydingsbeweging moet sagkens werk met 'n eweknie in 'n buurstaat. Voeg hierby dat Mugabe die grys eminensie van bevrydingsleiers is en ook een van Afrika se mees senior regeringshoofde. Voorts wil Suid-Afrika nie graag jukskei breek deur op eie houtjie Zimbabwe te straf nie; Mandela het destyds met Nigerië 'n duur les oor Afrika-eendragtigheid geleer. Mbeki mag ook sensitief wees vir sterk negatiewe reaksie onder swart Suid-Afrikaners indien hy die skroewe teen Mugabe sou aandraai. Die Zimbabwiese leier is 'n heldefiguur onder die massas in Suid-Afrika, veral oor sy eensydige onteining van landbougrond in blanke besit. In die oë van Suid-Afrika se eie grondhonger mense verdien Mugabe lof eerder as straf vir sy optrede (Geldenhuys 2004: 102-38).

2.1.6 Ander menseregtekwessies

Zimbabwe is natuurlik nie die enigste staat wat universele norme van menseregte flagrant skend nie. Nog 'n naburige sondaar is Swaziland, waar koning Mswati III soos 'n wafferse absolute monarg regeer. Toegegee, die sosio-ekonomiese situasie in Swaziland is nie naastebly so benard soos in Zimbabwe nie en internasionaal is daar klaarblyklik weinig belangstelling in of kommer oor Swaziland. Feit is egter dat Swaziland nie voldoen aan die kernstandaarde vervat in die Afrika-unie se Stigtingsakte en in Nepal se Deklarasie oor Demokrasie nie. In hierdie geval handhaaf Suid-Afrika 'n nog laer profiel as teenoor Zimbabwe, en is daar geen aanduiding van dwang om normkonformerende gedrag in die klein koninkryk te bevorder nie. Dieselfde geld Suid-Afrika se reaksie op ander menseregteskendings in Afrika, soos in Libië en Soedan.

Die Republiek is ewe bedees wanneer dit kom by die verbreking van menseregte buite Afrika. Daar is reeds verwys na Suid-Afrika se berekende stilswye oor die situasie in China en vroeër ook Indonesië. Dieselfde geld sy betrekkinge met state soos Kuba, Mianmar (Birma), Viëtnam, Noord-Korea, Iran en Saoedi-Arabië. Suid-Afrika se klaarblyklike versaking van sy verbintenis tot die universele bevordering van menseregte het fel onder die internasionale soeklig gekom sedert die Republiek in Januarie 2007 'n nie-permanente lid van die VN-Veilighedsraad geword het. Suid-Afrika het gestem teen

'n resoluëie wat Mianmarse militêre junta versoek het om hul gewelddadige vervolging van etniese minderhede, die onderdrukking van die opposisie en die skending van menseregte te staak en demokrasie te herstel. Net Rusland en China het saam met Suid-Afrika die Amerikaans-geïnisieerde resoluëie teengestaan; Ghana het dit gesteun en Kongo-Brazzaville het buite stemming gebly (*The Citizen* 20 March 2007 & 23 April 2007, Wheeler 2007: 3). In hierdie gevalle, soos met Zimbabwe, kom dit voor asof Suid-Afrika sy verbintenis tot die wêreldwye bevordering van menseregte ondergeskik gestel het aan sentimente van solidariteit met ontwikkelende state en ideale van pan-Afrikanisme. Sulke oorwegings verklaar waarskynlik ook Mbeki se hegte bande met mnr Jean-Bertrand Aristide, aanvanklik tydens Aristide se omstrede bewind in Haïti (2001-2004) en sedertdien deur die afgesette president as staatsgas in Suid-Afrika te huisves (Landsberg 2004: 178-81).

Daarteenoor kom Suid-Afrika sy verbintenis tot demokrasie en menseregte wel na deur sy betrokkenheid by demokratiese verkiesings elders in Afrika. Sy Onafhanklike Verkiesingskommissie het bystand verleen met die organisering en monitering van verkiesings in onder meer die Demokratiese Republiek van die Kongo, die Seychelle, Rwanda, Gabon, Liberië, Kenia, Namibië en Lesotho. Sulke aktiwiteite kan beskou word as normondersteunend ten opsigte van die vestiging of instandhouding van demokratiese politieke bedelings waarin universele standarde van menseregte en goeie regeer-kunde eerbiedig word. Dit lyk nietemin asof Suid-Afrika verkies om tasbare bystand te verleen wanneer 'n staat eers op pad is na demokrasie, eerder as om beduidende druk op 'n outokratiese staat uit te oefen om te demokratiseer. Dis dalk nog 'n nuwe-effek van Suid-Afrika se verbrande vingers destyds met Nigerië.

2.2 Die ekonomiese terrein

Op die vlak van die globale ekonomie het Suid-Afrika hom sedert 1994 as 'n energieke normformuleerder onderskei. As deel van sy "ekonomiese diplomatie" is die Republiek 'n sterk pleitbesorger vir 'n internasionale ekonomiese orde wat meer akkommoderend teenoor ontwikkelende state sal wees om sodoende hul marginalisering in die internasionale

politieke ekonomie te beëindig. Vir Suid-Afrika gaan dit om kwessies soos vryer toegang tot die markte van ontwikkelde state, skuldverligting vir veral Afrikastate, groter beleggingsvloei en ontwikkelingshulp van die Globale Noorde na die Globale Suide, en hervorming van internasionale finansiële instellings soos die Wêreldbank, Internasionale Monetêre Fonds en Wêreldhandelsorganisasie om die Globale Suide sterker verteenwoordiging en inspraak te gee. Deur sulke inisiatiewe poog Suid-Afrika ook om die vasteland te help om die VN se Millennium-ontwikkelingsdoelwitte te bereik (Alden & le Pere 2006: 60).

In sy strewe om die reëls van die globale ekonomie dienooreenkomstig te wysig, figureer Suid-Afrika prominent in multilaterale forums soos die Groep van 22 opkomende ekonomieë, die G-77 + China, die VN se Konferensie oor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD), die Onverbonde Beweging en die Indië-Brasilië-Suid-Afrika Dialoogforum (DFA 2006: 8, 12). Voorts laat Suid-Afrika hom geld in die bevordering van Suid-Suid-samewerking, veral op ekonomiese terrein, en ook hier is die Onverbonde Beweging en G-77 belangrike platforms (DFA 2006: 36). Wat ontwikkelende state se ekonomiese betrekkinge met Europa betref, is Suid-Afrika aktief betrokke by die formulering en toepassing van die hersiene Cotonou Vennootskaps-ooreenkoms tussen die state van Afrika, die Karibiese streek en die Stille Oseaan-gebied (die ACP-groepring) en was vroeër een van die dryfvere agter die nuwe ekonomiese vennootskap tussen Afrika en die G-8 moondhede (Nepad) (DFA 2006: 31).

2.3 Die sekuriteitsterrein

Suid-Afrika se mees verreikende normkonformerende optrede in die domein van internasionale sekuriteit is in die laaste jare van die Nasionale Party-bewind geneem. In 1991 het Suid-Afrika die Kernsperverdrag onderteken nadat die land sy geheime kernwapen-program in 1989 vrywillig gestaak en sy kernarsenaal afgetakel het. In 1993 het Suid-Afrika ook sy vervaardiging van ballistiese missiele beëindig en die internasionale Missieltegnologie-beheerregime begin eerbiedig. In dieselfde jaar het die Republiek een van die oorspronklike partye tot die nuwe internasionale Chemiese Wapenkonvensie geword (Van der Merwe 2002: 246-57, Vickers 2003: 71-2).

Sedert 1994 het die ANC-regering Suid-Afrika se reputasie as 'n norm-handhawer op die sekuriteitsterrein verder uitgebou. So het die land byvoorbeeld toegetree tot die Konvensie oor Onmenslike Wapens van 1995, die Pelindaba-verdrag vir 'n Kernwapenvrye Afrika (1996) en die 1997 Konvensie oor Landmyne, en het in 2005 aangesluit by die Wassenaar-ooreenkoms wat die internasionale verspreiding van konvensionele wapens probeer beheer. Suid-Afrika het voorts 'n leidende rol gespeel in internasionale konferensies in 1995 en 2000 oor die onbepaalde verlenging van die Kernspervrdrag en was nou betrokke by die 2006 hersieningskonferensie oor die Konvensionele Wapenkonvensie. As 'n nougesette nakomer van internasionale norme teen huursoldatery, ondersteun Suid-Afrika die anti-huursoldaatkonvensies van die Organisasie vir Afrika-eenheid (1977) en die VN (1989) en 'n soortgelyke deklarasie van die Onverbonde Beweging (1998). Die Republiek het voorts in 1998 van die strengste nasionale wetgewing teen hierdie profesie ingestel (vgl Van der Merwe 2002: 248-67, Vickers 2003: 158, DFA 2006: 35, Landsberg 2004: 211-3).

Wat die bekamping van terrorisme betref, het Suid-Afrika omvattende norm-entrepreneurskap aan die dag gelê. Aan die tuisfront het die Republiek tussen 1994 en 2000 'n vlaag terreurdade (tot soveel as 400 bomaanvalle) beleef. Twee binnelandse groepe — Pagad, kwansuis 'n anti-misdaadorganisasie maar met 'n radikale Moslem-inslag, en die regse Boeremag — was die vernaamste verdagtes (*Business Day* 2005). Volgens plaaslike veiligheidsbronne is dit onwaarskynlik dat Suid-Afrika direk in die visier van internasionale terroristegroepe is. Alhoewel die land terroriste-aanvalle van buite mag vryspring, is daar tog 'n wesenlike gevaar dat buitelandse terroriste tydelike skuiling of deurgang in Suid-Afrika mag soek (vgl *The Citizen* 2007). Suid-Afrika se verbintenis tot universele anti-terrorisme norme blyk duidelik uit sy ratifisering van 12 van die 13 VN-konvensies teen terrorisme; die dertiende (die Konvensie oor die Fisieke Beskerming van Kernmateriaal, 1980) volg eersdaags. Suid-Afrika neem voorts aktief deel aan die finalisering van die VN se voorgestelde Omvattende Konvensie teen Terrorisme. In 1999 het die Republiek die Konvensie van die Organisasie vir Afrika-eenheid oor die Onderdrukking en Bestryding van Terrorisme onderteken en neem

deel aan die anti-terrorisme inisiatiewe van die Afrika-unie, die Onverbonde Beweging en die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap. Suid-Afrika het voorts sy steun toegesê aan die VN se Globale Strategie om Terrorisme te Bekamp, soos in September 2006 deur die Algemene Vergadering aanvaar (Simelane 2007: 2).

Na wat berig word het Suid-Afrika en ander Afrikalande in 2001 ingestem om die VSA by te staan in dié se veldtog teen internasionale terrorisme deur onder meer die verskaffing van inligting, beheer oor die beweging van verdagtes en die uitlewering van vermeende terroriste (*The Citizen* 2001). Die Republiek het inderdaad by meer as een geleentheid die afgelope aantal jaar buitelandse terreurverdagtes in die land aangekeer en aan ander state uitgelewer, asook inligting oor terroristebedrywighede met hulle gedeel (*The Citizen* 2004). Dit moet verder vermeld word dat Suid-Afrika sy verpligting nagekom het om nasionale wetgewing in ooreenstemming met internasionale anti-terrorisme konvensies te bring. Dis gedoen in die vorm van die Wet op die Beskerming van Konstitusionele Demokrasie teen Terroriste- en Verwante Bedrywighede, 2004. Die maatreël wat in 2005 in werking getree het, het 'n volle tien jaar geneem om af te handel.

Ook as vredemaker het Suid-Afrika naam gemaak in Afrika. Die Republiek was betrokke by multilaterale diplomatieke inisiatiewe om gewapende konflikte in die Ivoorkus, Burundi, die Demokratiese Republiek van die Kongo (wie se burgeroorlog verskeie naburige state in die Groot Mere-gebied betrek het) en Soedan te beëindig. Die gevestigde norme ter sprake was die vreedsame beslegting van geskille, die beskerming van menseregte en die reg van bevolkings op selfbeskikking (Landsberg 2004: 165-71).

Benewens diplomatieke betrokkenheid by vredes pogings, het Suid-Afrika meermale soldate afgestaan aan vredesmagte onder die vaandel van die Afrika-unie en die VN. Suid-Afrikaanse troepe is vir hierdie doel ontplooi in onder meer die Demokratiese Republiek van die Kongo, Soedan, Burundi, Ethiopië, Eritrea en die Ivoorkus. Deur tot sulke vredesoperasies by te dra, neem Suid-Afrika deel aan kollektiewe inisiatiewe om bepaalde norme in stand te hou. Dit gaan tipies om die nakoming van 'n vredesakkoord tussen voormalige

vyande en die inwerkstelling van 'n vreedsame oorgang na 'n nuwe demokratiese politieke orde (Bischoff 2006: 147-63).

Suid-Afrika was in September 1998 betrokke by normafdwinging deur militêre mag. Suid-Afrika en Botswana het gesamentlik — in die naam van die Suider-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenskap — in Lesotho ingegryp om 'n dreigende staatsgreep en ernstige interne konflik af te weer. Opposisiepartye in Lesotho het geweier om die uitslag van die algemene verkiesing van Mei 1998 te aanvaar, waarop die verkose premier die Ontwikkelingsgemeenskap (waarvan Lesotho lid is) versoek het om militêr in te gryp. Die internasionale norm waarom dit vir Suid-Afrika gegaan het, was die reg van 'n demokraties verkose regering om politieke mag uit te oefen (Landsberg 2004: 164-5).

Melding kan ook gemaak word van die inisiatief wat Suid-Afrika sedert 2000 geneem het om die onwettige internasionale handel in sogenaamde konflik- of bloeddiamante stop te sit. Dis diamante wat deur rebellebewegings gesmokkel word om hul militêre veldtogte teen regerings te finansier. In die onlangse verlede het dit in Angola, Sierra Leone en Liberië gebeur. Danksy die Kimberley-proses (na die diamantstad vernoem) is 'n internasionale sertifiseringstelsel vir ongeslypte diamante in 2002 ingestel om die onwettige diamant-handel aan bande te lê en sodoende rebellebewegings se geldkrane toe te draai (Hughes 2003: 129-36).

'n Skandvlek op Suid-Afrika se andersins onbesproke rekord op die gebied van internasionale sekuriteit is sy wapenverkope aan die buiteland. Volgens wet moet alle verkope van konvensionele wapens goedgekeur word deur 'n kabinetskomitee genaamd die Nasionale Konvensionele Wapenbeheerkomitee (NCACC, op Engels). Die komitee se opdrag is om te verseker dat Suid-Afrikaanse wapens nie verkoop word aan state wat dit kan aanwend in die skending van menseregte, die bedreiging van regionale vrede of ter ondersteuning van terrorisme nie. Hierdie riglyne word klaarblyklik nie konsekwent toegepas nie. Enersyds het Suid-Afrika sedert 1994 by geleentheid geweier om wapens aan Angola, Nigerië, Rwanda, Turkye en Pakistan te verkoop. Andersyds het Suid-Afrika in onlangse jare wapens gelewer aan onder meer Saudi-Arabië, Algerië, Sirië, Colombia, Indonesië, China, Nepal, die Demokratiese Republiek van die Kongo en Kongo-Brazzaville, en

ook sy beperkinge op state in die eerste kategorie opgehef (vgl Van der Merwe 2002: 260, Vickers 2003: 106). Sodoende is wapentuig verskaf aan state wat òf interne konflik beleef het òf ondemokratiese regerings gehad het, of beide. Trouens, volgens die Ceasefire Campaign, 'n plaaslike nie-regeringsorganisasie, het 57 van die land se 83 wapenaankopers tussen 1996 en 1999 nie voldoen aan die NCACC se kriteria nie (*Human Rights Watch* 2000: 1-9). Morele oorwegings het ook hier die knie gebuig voor monetêre gewin.

3. Van sagte na robuuste norm-entrepreneurskap

As deel van sy ambisieuse buitelandse beleid, het Suid-Afrika sedert 1994 al vier normverwante take op homself geneem. Hiervoor het die Republiek welverdiende krediet gekry, maar daar is tog kwelvrae oor hoe van die take verrig word.

Om met normhandhawing te begin, is daar geen twyfel oor Suid-Afrika se nakoming van gevestigde internasionale gedragreëls in sy buitelandse betrekkinge nie. Binnelands voldoen Suid-Afrika aan universele vereistes van demokrasie en menseregte.

Daar bestaan 'n kongruensie tussen Suid-Afrika se internasionale normbevordering, veral ten opsigte van demokrasie en mense-regte (bv via Nepad en die Afrika-portuuroorsigmeganisme) en sy eie politieke stelsel. Die Republiek se internasionale norm-entrepreneurskap steun ook swaar op die kwaliteit van sy interne politieke leierskap en sy reputasie as 'n model van vreedsame konflikbeslegting en versoening. Kortom, die land se uniekheid in Afrika gee hom die morele gesag om as norm-entrepreneur op te tree. Indien Suid-Afrika egter sy uniekheid sou verloor en net nog 'n stereotipe Afrikastaat word, kan hy sy morele aanspraak op normbevordering verbeur. Dis bepaald nie onafwendbaar dat die Republiek daardie pad gaan volg nie, maar misdaad, korrupsie en swak openbare dienslewering laat die gevaarligte flikker. Hierdie is simptome van staatsverval, welbekend in Afrika. Suid-Afrika se status as 'n voortrefflike norm-entrepreneur is grootliks in sy eie hande.

Die self-opgelegde perke aan sy normbevordering blyk duidelik uit die Republiek se wapenverkope aan onfatsoenlike state en

sy florerende handel met 'n ondemokratiese staat soos China: Suid-Afrika wil nie kommersiële voordeel opoffer ter wille van menseregte nie. Meer nog, Suid-Afrika is nie eers bereid om as normvoorspraakmaker (oor menseregte) op te tree in sy betrekkinge met byvoorbeeld China en voorheen ook Indonesië nie.

In die geval van Zimbabwe weier Suid-Afrika om enige dwang op sy halsstarrige buurman toe te pas en is selfs uitermate terughoudend in sy openbare uitsprake oor die krisis in Zimbabwe. Sy versigtige benadering jeens Zimbabwe steek sleg af by Suid-Afrika se welsprekendheid oor die handhawing van universele norme van demokrasie, menseregte en goeie regeerkunde deur middel van die AU en sy netwerk van organe. Zimbabwe bied nog 'n illustrasie van die grense van Suid-Afrika se bevordering en afdwinging van universele norme.

Wat normformulering deur middel van multilaterale instellings betref, het Suid-Afrika 'n indrukwekkende rekord. Op die Afrika-verhoog is die Republiek inderdaad 'n toonaangewende norm-entrepreneur, gegewe die inisiatief wat die land geneem het in die skep van nuwe instellings van kontinentale regering. Ook hierdie rol van Suid-Afrika is nou gekoppel aan sy interne situasie en die morele gesag wat daaruit voortspruit.

Die mees problematiese areas in Suid-Afrika se internasionale norm-entrepreneurskap is dan die konsekwente bevordering en afdwinging van algemene standaarde van staatsgedrag. Op hierdie twee gebiede beoefen Suid-Afrika sagte norm-entrepreneurskap, gekenmerk deur 'n afkeer aan konfrontasie en 'n voorkeur vir vriendelike oorreding. Dis 'n benadering wat tot dusver kwalik positiewe resultate gelever het.

Of is hierdie oordeel onbillik, gebaseer op onrealisties hoë verwagtinge wat aan Suid-Afrika se norm-entrepreneurskap gestel word? Dis immers nie onbekend dat state met moralistiese buitelandse beleide deur politieke werklikhede gedwing word om ongemaklike kompromieë aan te gaan nie. Dink maar aan die VSA tydens die Carter-presidentskap (1977-80). Carter se veiligheidsraadgewer Zbigniew Brzezinski (1985: 547) het later geskryf, "rigid moral consistency is

not possible in a complicated world”. In dieselfde trant sê die Amerikaanse politieke wetenskaplike Samuel Huntington (1996: 184) prontuit, “[d]ouble standards in practice are the unavoidable price of universalist standards of principle”.

’n Gebrek aan konsekwenheid kom veral voor wanneer state eensydig optree, soos die VSA as supermoondheid telkemale doen. In die geval van kollektiewe optrede kom onderlinge wigte en teenwigte in werking en verminder so die gevaar van inkonsekwenheid. Dit geld eweser vir Suid-Afrika se normverwante optrede in die buiteland.

’n Meer fundamentele vraag is of Suid-Afrika die taak van internasionale norm-entrepreneur — in besonder die bevordering en afdwinging van gedragsreëls — op hom behoort te neem? Waarom hierdie dikwels riskante, ondankbare en maklik kritiseerbare rol speel wanneer dit baie gemakliker is om eenvoudig “in die bondel” te bly en ander te volg? Een goeie motivering is Suid-Afrika se geskiedenis van politieke verandering in die vroeë negentigerjare; dit bly ’n rare suksesverhaal. Dis ook gepas dat Afrika se jongste bevryde staat, in wie se bevrydingstryd die vasteland soveel politieke kapitaal belê het, die taak van leidende norm-entrepreneur aanvaar. Dan is daar Suid-Afrika se status as regionale hegemoon: in Suider-Afrika maar selfs in Afrika as geheel is die Republiek die oorheersende ekonomiese mag; dit beskik oor ’n relatief sterk militêre vermoë, en spog met ’n redelik groot bevolking. Saam met materiële dominasie kom tipies verwagtinge van streeks- en selfs internasionale leierskap.

Teen hierdie agtergrond word ’n meer robuuste norm-entrepreneurskap vir Suid-Afrika aanbeveel, spesifiek ten opsigte van die bevordering en afdwinging van bindende gedragskodes. Terwyl dit verkieslik is dat Suid-Afrika sy bevordering van universele standaarde deur multilaterale organisasies of ten minste in samehang met ander state sal doen, behoort hy steeds leiersverantwoordelikhede te aanvaar. ’n Lastigheid van multilateralisme is dat dit ’n soeke na die laagste gemene deler kan afgee of kan lei tot ’n oneindige gewag dat agteros ook in die kraal kom. Vandaar die belangrikheid van ’n enkele staat wat bereid en geskik is om die pas aan te gee in die kollektiewe nakoming van algemeen-aanvaarde standaarde. In ten minste die Afrika-konteks is Suid-Afrika uniek toegerus vir hierdie taak.

Robuuste norm-entrepreneurskap beteken dat Suid-Afrika multi-lateraal sal optree waar ookal moontlik maar unilateraal wanneer nodig — solank dit ten behoeve van algemeen geldende norme is.

'n Tweede voorstel is dat Suid-Afrika in sy normbevordering minder konfrontasie-avers sal wees. Die Republiek behoort openlik, aan die hand van gevestigde internasionale norme, te proklameer wat reg en verkeerd in ander state is, nie noodwendig wie reg of verkeerd optree nie.

Derdens vra 'n robuuste benadering 'n gewilligheid van Suid-Afrika om dwang teen normverbrekers te gebruik. Wat Zimbabwe betref het die Mbeki-regering gerieflikheidshalwe 'n valse digotomie geskep: Suid-Afrika se enigste opsies is òf die bestaande sogaamde stille diplomatie òf militêre optrede. Dit word verswyg dat 'n wye reeks bruikbare dwangmaatreëls tussen hierdie twee uiterstes bestaan. Dit sluit in selektiewe ekonomiese sanksies (bv 'n verbod op verdere lenings of op die in- en uitvoer van bepaalde produkte); "persoonlike" sanksies teen leiersfigure (insluitend die weiering van visums aan hulle of die bevriesing van hul buitelandse bankrekenings); diplomatieke sanksies (bv geen amptelike besoeke nie en die terugroep van 'n ambassadeur), en militêre sanksies (soos 'n verbod op wapenverkope, militêre opleiding en gesamentlike militêre oefeninge). Volskaalse ekonomiese sanksies teen Zimbabwe is onprakties en boonop onvanpas vanweë die enorme materiële ontbering wat dit vir gewone burgers daar sal meebring. Militêre ingryping is nie op hierdie stadium 'n realistiese opsie nie, maar kan wel nodig word indien Zimbabwe in algemene anargie sou verval.

Robuuste optrede beteken nie die omvattende isolering van 'n oortrederstaat nie. Dis noodsaaklik dat kommunikasiekanale deurgaans oop moet bly — iets wat by die instandhouding van diplomatieke betrekkinge (al is dit op 'n afgeskaalde vlak) vereis. 'n Ander belangrike riglyn is dat die burgers van 'n teikenstaat nie deur strafmaatreëls seergemaak sal word nie; die reëlverbrekers is immers die tipies outokratiese regeerders eerder as die reeds onderdrukte burgers. Dit beteken dat omvattende ekonomiese sanksies vermy moet word en dat eerder van geteikende of persoonlike ekonomiese strafmaatreëls gebruik gemaak word. 'n Verdere reël is dat militêre

optrede slegs as 'n laaste uitweg ingespan sal word nadat alle ander vorme van dwang (en natuurlik ook oorrading) misluk het.

Hierdie inventaris van dwangmaatreëls mag ook in ander ernstige situasies deur Suid-Afrika oorweeg word. Dis natuurlik verkieslik dat strafmaatreëls kollektief, onder die gesag van 'n internasionale organisasie, toegepas word. As 'n erkende streeksmoondheid het Suid-Afrika egter 'n onontwykbare verantwoordelikheid om die inisiatief te neem met kollektiewe dwangmaatreëls, veral in sy onmiddellike omgewing waar sy belange ten nouste geraak word.

Robuuste norm-entrepreneurskap laat, ten slotte, geen normale verhoudinge met “abnormale” samelewings — abnormaal gedefinieer in terme van die ernstige skending van algemene gedragskodes — toe nie. Dis 'n stelreël wat die destyds verbode ANC met groot sukses in sy internasionale kampanje teen apartheid Suid-Afrika gebruik het. Demokratiese Suid-Afrika se internasionale norm-entrepreneurskap is juis daarop gerig om die kring van “normale” samelewings te vergroot en versterk. Dié lofwaardige doel heilig die middele wat hier voorgestel word. Alhoewel robuust, is die optredes gladnie so drasties soos die dwangmaatreëls wat die ANC vroeër teen blank-beheerde Suid-Afrika voorgestaan het nie.

Bibliografie

ALDEN C & G LE PERE

2006. South Africa's post-apartheid foreign policy. Carlsnaes & Nel (eds) 2006: 50-63.

ANC TODAY

2006. Africa unites. *ANC Today* 6(26), 7-13 July.
<<http://www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/2006/at26.htm>>.

BISCHOFF P-H

2006. Towards a foreign peace-keeping commitment: South African approaches to conflict resolution in Africa. Carlsnaes & Nel (eds) 2006: 147-63.

BRZEZINSKI Z

1985. *Power and principle: memoirs of the national security adviser 1977-1981*. New York: Farrar, Strauss, Giroux.

BUSINESS DAY

2005. SA's comfort zone at risk until antiterrorism policy digs deeper. 12 August: 5.

CARLSNAES W & P NEL (eds)

2006. *In full flight: South African foreign policy after apartheid*. Midrand: Institute for Global Dialogue

COHEN R

1982. *International politics: the rules of the game*. London: Longman.

DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS (DFA)

2003. Commonwealth Statement on Zimbabwe.
<<http://www.dfa.gov.za/docs/2003/zimb0316.htm>>

2006. Strategic Plan 2006-2009.
<<http://www.dfa.gov.za/department/stratplan06/part1.pdf>>

DOWNS D & P ROCK

1998. *Understanding deviance: a guide to the sociology of crime and rule-breaking*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

FIORINI A

1996. The evolution of international norms. *International Studies Quarterly* 40(3): 363-400.

FROST M

1996. *Ethics in international relations: a constitutive theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

GELDENHUIS D

2004. The special relationship between South Africa and Zimbabwe. Hough & Du Plessis (eds) 2004: 102-44.

2006. Brothers as keepers: Africa's new sovereignty regime. *Strategic Review for Southern Africa* 28(1): 1-29.

HAWKINS T

2004. The Zimbabwe economy: domestic and regional implications. Hough & Du Plessis (eds) 2004: 61-79.

HOUGH M & A DU PLESSIS (eds)

2004. *State failure: the case of Zimbabwe*. Pretoria: Institute for Strategic Studies, University of Pretoria.

HUGHES T

2003. South Africa's sparkling success. *South African Yearbook of International Affairs*: 129-36.

HUMAN RIGHTS WATCH

2000. Arms trade in practice. *Human Rights Watch* 12(5): 1-9.
<<http://www.hrw.org/reports/2000/safrica/Sarfio00-05.htm>>

HUNTINGTON S P

1996. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster.

IPS

2007. Millennium goals: 'A miserable performance', Mbeki scolds UN summit, 14 August.
<<http://ipsnews.net/print.asp?idnews=30307>>

KATZENSTEIN P

1996. Introduction: alternative perspectives on national security. Katzenstein (ed) 1996: 1-32.

KATZENSTEIN P (ed)

1996. *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press.

LEGRO J W

1997. Which norms matter? Re-visiting the 'failure' of internationalism. *International Organization* 51(1): 31-63.

MBEKI T

2003a. Guardian lecture of the President of South Africa: Thabo Mbeki. Nigerian Institute of International Affairs, Lagos, 4 December 2003.
<<http://0-biblioline.nisc.com.raulib.rau.ac.za>>

MILLS G

1999. SA foreign policy after Mandela. *South African Yearbook of International Affairs*: 1-14.

OLIVIER G & D GELDENHUYS

1997. South Africa's foreign policy: from idealism to pragmatism. *Business & the Contemporary World* 9: 107-17.

PAHAD A

2007. Speech by the Deputy Minister of Foreign Affairs, Mr Aziz Pahad at the South African Institute of International Affairs (SAIIA), Western Cape Branch. 20 February, Cape Town.
<<http://www.info.gov.za/speeches/2007/07022111451001.htm>>

RISSE T & K SIKKINK

1999. The socialization of international human rights norms into domestic practices: Introduction. Risse *et al* (eds) 1999: 1-38.

RISSE T, S C ROPP & K SIKKINK (eds)

1999. *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press.

SIMELANE M

2007. Speech delivered by the Director-General Advocate Menzi Simelane of Justice and Constitutional Development on international co-operation in countering terrorism during the 46th session of the Asia-Africa Legal Consultative Organisation meeting, Cape Town. South African Government Information.
<<http://www.info.gov.za/speeches/2007/07070515451001.htm>>

THE CITIZEN

2001. SA's dilemma on terrorist extradition. 22 September: 3.

2004. No terror threat to SA, say officials. 5 August: 1.

2007. Mugabe snubs peace. 20 March: 12.

2007. Mugabe 'stole' his nomination. 23 April: 12.

THE ECONOMIST

2007. Rumbly within. 23 June: 56.

THIO A

1983. *Deviant behavior*. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin.

UN NEWS SERVICE

2003. Terrorism, multilateralism and UN reform highlight UN Assembly's debate. 23 September. <<http://www.un.org/apps/news/printnewsAr.asp?nid=8334>>.

VAN AARDT M

1996. A foreign policy to die for: South Africa's response to the Nigerian crisis. *Africa Insight* 26(2): 107-19.

VAN DER MERWE F A

2002. Wapenbeheer en ontwapening na die Koue Oorlog, met spesifieke verwysing na Afrika en Suid-Afrika. Ongepubl DPhil-proefskrif in Politieke Wetenskap. Pretoria: Universiteit van Pretoria.

VICKERS B

2003. From human rights to wealth and security: the discursive changes in South Africa's foreign policy from 1994 to 1999. Unpubl MA dissertation in Politics. Johannesburg: Rand Afrikaans University.

WHEELER T

2007. South Africa's vote on Myanmar in the UN Security Council. *South African Foreign Policy Monitor* (South African Institute of International Affairs), January-February: 3.