

1. Introdução¹

O ano de 1948 foi emblemático para a composição do sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) demonstrou a repulsa das nações às atrocidades cometidas no maior conflito militar da história. Coincidentemente, no mesmo ano o Partido Nacional² ganhou as eleições na África do Sul e iniciou a institucionalização do racismo no país através de um regime que ficou conhecido como *apartheid*³. A relação entre uma nova ordem mundial idealizadora dos direitos humanos e a instituição do *apartheid* sul-africano pincelou uma das mais contraditórias e chocantes realidades da Guerra Fria, simbolizada pelo dilema latente entre dois princípios consagrados e normas imperativas do Direito Internacional: a inviolabilidade da soberania nacional e a garantia dos direitos humanos. Ao passo que o movimento de descolonização se disseminava pelos continentes africano e asiático, a oposição aos atos segregacionistas do *apartheid* crescia nos grandes foros de debates internacionais. Na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a força da maioria desses novos Estados reformulou a dinâmica institucional nos anos 1960 – com destaque para o movimento dos não-alinhados, o pan-africanismo e o terceiro-mundismo.

A formalização do antirracismo e do anticolonialismo em um ambiente normativo legitimou a crescente oposição mundial ao regime segregacionista sul-africano. Paralelamente, o governo sul-africano aumentou a repressão racial e a violência estatal contra as mobilizações civis lideradas, principalmente, pelo

¹ A redação do presente estudo segue os padrões determinados pela reforma ortográfica. A reforma entrou em vigor em 1º de janeiro de 2009, pondo em prática as regras estabelecidas pelo decreto de nº 6.583, publicado em 29 de setembro de 2008, que promulgou no Brasil o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. O Acordo foi assinado em 1990 por representantes dos governos dos sete países que, naquela data, tinham o português como idioma oficial: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

² Partido fundado em 1914, representava os africanos ou bôeres, sul-africanos brancos descendentes de colonos holandeses (em sua maioria), alemães e franceses (esses em menor parte).

³ *Apartheid*, na língua *afrikaans*, significa divisão, separação. A palavra ‘apartheid’ é dicionarizada no Brasil.

Congresso Nacional Africano (ANC⁴) e incrementou uma violenta política externa na África austral, com a ocupação da Namíbia e diversos ataques militares a países da região, como Angola e Moçambique. Nesse cenário de tensões domésticas e internacionais, foram afirmadas as condições para o amadurecimento do ativismo transnacional, visto que, em um estágio ainda prematuro, a luta contra o apartheid já se internacionalizava (Black, 1999a, p.78). Estados - com destaque para países africanos e asiáticos recém-independentes e países do bloco socialista - e atores transnacionais se articulavam com grupos de oposição sul-africanos no país e no exílio para combater, inicialmente por meio de organizações internacionais, o apartheid (Ellis; Sechaba, 1992). O movimento negro nos Estados Unidos da América (EUA) e suas diversas organizações civis tiveram papel de destaque na consolidação do ativismo transnacional como uma estratégia de combate ao regime segregacionista na África do Sul.

Pesquisaremos a formação da rede de ativismo transnacional⁵ antiapartheid a partir dos movimentos antiapartheid na África do Sul, com a repercussão das ações contestatórias no âmbito doméstico, a transnacionalização da causa e as respostas de Estados, organizações internacionais e sociedades civis ao regime. Essas ações, de uma forma geral, resumem-se a: embargos petrolíferos, nucleares e militares, apoio financeiro, militar, logístico e humanitário aos movimentos de resistência sul-africanos – muitos atuando no exílio -, realização de conferências, eventos e encontros internacionais, protestos civis, campanhas para a libertação de prisioneiros políticos, isolamento diplomático e restrição de conexões aéreas, marítimas e comunicacionais, expulsão de organismos internacionais, boicotes esportivos, culturais e acadêmicos, e sanções financeiras e econômicas⁶.

Estudaremos os aspectos normativos e as práticas políticas que transformaram o regime segregacionista sul-africano em um dos governos mais contestados no período da Guerra Fria. A ideologia do apartheid assenta-se no princípio divino, segundo o qual o povo bôer deve guiar os destinos do país. O

⁴ Da sigla em inglês, African National Congress. O ANC foi uma organização negra fundada em 1912, que se configurou como a maior força opositora ao Partido Nacional e ao apartheid. O governo ilegalizou sua atuação em 1960, após o Massacre de Sharpeville. Em 1994, o partido venceu as eleições para a presidência da África do Sul, com Nelson Mandela como candidato do partido.

⁵ Nossa tradução para o conceito “transnational advocacy network” cunhado por Margareth Keck e Kathryn Sikkink (Keck; Sikkink, 1998).

⁶ Explicaremos a adoção de uma tipologia de sanções que abrange todas essas práticas antiapartheid, a qual será apresentada no capítulo 2.

racismo institucionalizado era considerado por seus ideólogos fundamental à preservação e aperfeiçoamento da raça branca. Os diversos atos do regime africânder, a partir de 1948, tornavam latente a intenção dos brancos africânderes de banir a convivência com os negros, asiáticos e mestiços, proibindo casamentos inter-raciais, delimitando seus espaços de circulação em *homelands*⁷, efetuando prisões arbitrárias e detenções sem julgamentos, negando direitos básicos, torturando e promovendo execuções extrajudiciais (Black, 1999a, p.80).

A partir da transnacionalização da causa e da indignação da opinião pública mundial diante dessa ideologia de exceção, fomentou-se a articulação de uma rede de ativismo transnacional. A indagação central que nosso estudo se propõe é entender como se articulou a rede de ativismo transnacional antiapartheid e de que forma suas coalizões influíram na formulação de sanções de Estados, organizações internacionais e movimentos civis contra o regime segregacionista na África do Sul.

Uma rede transnacional de ativismo não é uma estrutura formal, com documento constituinte, regras estabelecidas ou elementos jurídicos reconhecidos. Trata-se de um complexo movimento social que resguarda elementos ideacionais e normativos na legitimação de suas demandas. As diversas políticas de Estados, organizações internacionais e entidades civis contra o governo africânder não foram resultados pulverizados que respondiam simplesmente a dinâmicas contingenciais. Nosso compromisso será mostrar empírica e conceitualmente a relação causal das ações articuladas por essa rede de ativismo transnacional com a elaboração de sanções por Estados, organizações internacionais e entidades civis, conforme a tipologia de sanções que será explicada posteriormente.

As nossas principais justificativas para o estudo da rede de ativismo transnacional antiapartheid são: a sua relevância para os estudos do ativismo transnacional nas Relações Internacionais (RI); o reconhecimento da singularidade do surgimento do apartheid na conjuntura mundial pós-1945; e as lições históricas que a rede de ativismo transnacional antiapartheid oferecem para o ativismo transnacional contemporâneo.

⁷ As *Homelands* (ou bantustões) foram marcações geográficas decretadas pelo governo do Partido Nacional, separando as áreas em que os não-brancos poderiam circular dentro da África do Sul. Foram instituídas pela Group Areas Act de 27 de Abril de 1950.

O ativismo transnacional pós-Guerra Fria assumiu formas mais sofisticadas, principalmente por conta das novas ferramentas informacionais, como a Internet. Hill destaca que “[...] transnational actors are proactive, reactive and imitative. They follow their own agendas, react to states and imitate each other’s successful tactics.” (Hill, 2003, p.212). As lições do ativismo transnacional antiapartheid vêm sendo assimiladas pelos movimentos contemporâneos, vide o alcance de suas estratégias e suas vitórias contra o regime africânder. Um exemplo é o caso do ativismo contra as indústrias Maquiladoras no México. Os ativistas que formaram a “Coalizão de Justiça nas Maquiladoras” usaram códigos de conduta modelados pela expressiva campanha de desinvestimento articulada na luta contra o apartheid (Tarrow, 2005, p.156).

A campanha antiapartheid foi uma das maiores e mais populares mobilizações do século XX. Diversos países tiveram alguma história de ativismo antiapartheid. O regime segregacionista foi a caricatura de grandes problemas da humanidade durante a Guerra Fria, demonstrando o lado imoral e falacioso de uma ordem internacional arquitetada para, supostamente, garantir os direitos básicos e a dignidade do ser humano, independentemente de seu credo, seu sexo, sua cor. O estridente paradoxo entre a ideologia racista e uma ordem mundial que tentava superar as atrocidades do nazismo torna compreensível a reação da opinião pública mundial condenando o apartheid. A densa rede com sofisticadas estratégias e interações entre coalizões de Estados, organizações internacionais e sociedades civis foi legitimada pela norma da igualdade racial, e o apoio à resistência local teve respaldo da comunidade internacional mesmo quando o ANC resolveu adotar a estratégia da luta armada, após o Massacre de Sharpeville, em 1960⁸. Os autores John Baylis e Steve Smith explicam o alto grau de legitimidade atingido pela resistência negra sul-africana:

Governments are very reluctant to accept the use of violence by transnational groups, even when the cause meets with their approval [...] Nevertheless, some groups do manage to move from status of (bad) terrorists to (good) national liberation movements. Legitimacy in using violence is increased in four ways: (1) when a group appears to have widespread support within their constituency; (2)

⁸ No dia 21 de Março de 1960, na cidade de Sharpeville, ocorreu um protesto contra a lei do passe realizado pelo Pan African Congress (PAC). A polícia sul-africana conteve o protesto com rajadas de metralhadora. Morreram 69 pessoas e cerca de 180 ficaram feridas. A ONU implementou o Dia Internacional Contra a Discriminação Racial, que passou a ser comemorado todo dia 21 de Março, a partir do ano seguinte.

when political channels have been closed to them; (3) when the target government is exceptionally oppressive; and (4) when the violence is aimed at ‘military targets’ without civilian victims [...] So groups are able to gain legitimacy by winning respect on all four ground. The African national Congress (ANC) and the South West African People’s Organization (SWAPO) received widespread external support for their fight against South African apartheid regime: they gained diplomatic status, money, and weapons supplies (1997, p.297).

No livro *Activists Beyond Borders*, Margareth Keck e Kathryn Sikkink apontam a campanha antiapartheid como uma das mais importantes redes de ativismo transnacional, optando, porém, por não estudar o caso (1998, p.28)⁹. Assumimos esse desafio, entendendo que o instrumental analítico dessas autoras pode dar conta da explicação das principais dinâmicas do ativismo antiapartheid.

A elaboração de uma pesquisa sobre uma rede ativismo transnacional é um grande desafio e, entendendo a peculiaridade da constituição de um regime racista na conjuntura pós-1945, cremos ainda que as diversas coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid também propiciaram uma dinâmica singular que têm muitas lições a oferecer para o estudo da política mundial contemporânea e do ativismo transnacional.

O recorte temporal do estudo da rede de ativismo transnacional antiapartheid será de 1960 a 1994, pois consideraremos o Massacre de Sharpeville, em 1960, o marco da transnacionalização da rede de ativismo antiapartheid¹⁰ e no ano de 1994 ocorre o fim do regime racista, com a emblemática eleição de Nelson Mandela para a presidência da África do Sul. Ainda assim, apresentaremos, no capítulo 3, os antecedentes da instituição do apartheid, exercício essencial para que a análise das dinâmicas sociais no recorte temporal escolhido seja elaborada com maior clareza e objetividade. A nossa proposta é estudar a articulação da rede ativismo transnacional antiapartheid, partindo do problema em um nível doméstico, com a retrospectiva histórica e a análise das forças sociais na África do Sul no momento da ascensão do Partido Nacional ao poder.

Antes de adentrarmos na esfera histórico-factual, apresentaremos a discussão metodológica e teórica no capítulo 2. Nosso objetivo será situar o

⁹ Agradecemos a Kathryn Sikkink por sua explicação, via e-mail, sobre essa escolha. Não foi possível, segundo Sikkink, incluir todos os casos possíveis em “*Activists Beyond Borders*” (1998).

debate sobre o ativismo transnacional dentro do escopo das RI, esmiuçar os maiores detalhes conceituais do modelo teórico escolhido e arquitetar, a partir desses preceitos, uma agenda de pesquisa para o estudo específico da rede de ativismo transnacional antiapartheid. Como ferramenta analítica e didática, as diversas ações de Estados, organizações internacionais e sociedades civis contra o apartheid serão sintetizadas em uma tipologia das sanções aplicadas por esses agentes. O passo seguinte à elaboração teórica e metodológica e à análise histórico-factual, respectivamente nos capítulos 2 e 3, será o estudo, no capítulo 4, de algumas coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid. A etapa final, no capítulo 5 da dissertação, será o estudo sobre os efeitos das ações transnacionais, sintetizadas na tipologia de sanções e as nossas considerações finais sobre a pesquisa. Os capítulos 4 e 5 serão os capítulos mais substanciais do presente estudo, nos quais nos esforçaremos para apresentar a diversidade interpretativa que surge do estudo de caso e testar as hipóteses apresentadas no capítulo 2, sempre tendo o contraponto de outras possibilidades de leitura do caso.

¹⁰ “The anti-apartheid movement [...] achieved widespread international recognition when the police met a peaceful protest against the pass-law system Sharpeville with force on 21 March 1960” (Crawford, 1999, p.3).