

4. A rede de ativismo transnacional antiapartheid

The world is in our side. The Organization of African Unity, the United Nations and the Anti-Apartheid movement continue to put pressure on the racist rulers of our country. Every effort to isolate South Africa adds strength to our struggle.

Nelson Mandela¹

Parte capital do presente estudo, esse capítulo tem como proposta discutir, dentro dos parâmetros do modelo conceitual desenvolvido no capítulo 2, o ativismo antiapartheid desempenhado por atores governamentais, intergovernamentais e não governamentais. Keck e Sikkink explicam que as entidades que compõem uma rede de ativismo transnacional de direitos humanos incluem: (1) partes de organizações intergovernamentais, a nível regional e internacional; (2) ONGs internacionais; (3) ONGs domésticas; (4) fundações privadas; e (5) partes de alguns governos (1998, p.80).

Nosso estudo será organizado em cinco seções principais, nas quais essa diversidade de atores que compõem a rede de ativismo transnacional antiapartheid tornar-se-á objeto de nossa pesquisa, seja como elemento principal de uma seção do capítulo, seja como ator relevante dentro de uma determinada coalizão da rede. A divisão do capítulo, conforme coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid, segue a seguinte ordem: ONU; EUA; Reino Unido; OUA; *World Council of Churches* (WCC). Nas seções sobre países, propomo-nos a estudar as principais coalizões da rede² do ponto de vista governamental e societário, ou seja, por um lado tratamos das posições governamentais e, por outro, das mobilizações civis antiapartheid. O estudo de diversas coalizões de países da rede de ativismo transnacional antiapartheid exige um paralelo constante entre as posições governamentais e a articulação das sociedades civis, visto que o efeito-bumerangue é indissociável dos parâmetros nos quais se consolidam as

¹ ANC, Observer Mission to the U.N. and Representation to the U.S.A. (New York, Press Release, June, 1980) (acessado no UNIC – Rio de Janeiro).

² No caso da escolha do Brasil, o critério para a escolha foi diferente e está devidamente explicado na seção 4.4.

relações entre sociedades e governos. Nas seções sobre organizações internacionais (ONU e OUA), nossa proposta é explicar a dinâmica institucional e as ações multilaterais contra o apartheid. Além disso, optamos pelo estudo de uma ONG internacional, o WCC, a qual foi muito relevante para a legitimação internacional do ativismo antiapartheid.

Em livro escrito em 1977, com o apartheid em plena vigência e em época de convulsões sociais nas periferias sul-africanas, Shepherd estudou ativismo antiapartheid de uma forma pioneira e que, guardadas as diferenças conceituais e temporais, será resgatada em nosso estudo. Segundo ele, “Anti-apartheid is much more than a slogan or a movement; it is an idea which captures the essence of the human-rights concern of this era – decolonization and liberation of the majority of the human race from Western racial-economic domination” (1977, Preface). Para Shepherd, o movimento antiapartheid é parte de uma revolução racial e de classes e a dimensão e o alcance que o autor imputa ao movimento condizem com as diretrizes de nosso estudo:

the exiled and imprisoned leaders of all races, the internal opposition to apartheid; the various groups, classes, parties organizations in the homelands, as well as the external movements, intellectuals, organizations (essentially nongovernmental) which are the focus of this study. Many governments from various parts of the world are also a part of the anti-apartheid movement. Their activities tend to cluster around the UN and its related organizations (Shepherd, 1977, p.6).

A internacionalização da causa antiapartheid iniciou-se com as iniciativas indianas na ONU após a Segunda Guerra Mundial, em 1946³. A década de 1950 foi marcada pela estruturação do Estado segregacionista na África do Sul. Apesar das iniciativas do governo da Índia contra a África do Sul na ONU e do crescente aparato segregacionista do Partido Nacional, nos foros internacionais prevaleceu o argumento soberano por parte do governo africânder e a reação da comunidade internacional praticamente inexistiu até o Massacre de Sharpeville. Ainda assim, o período de 1946 a 1960 apresenta uma articulação transnacional incipiente contra o racismo na África do Sul. O aperfeiçoamento das técnicas de ativismo, somado à crescente repressão dos negros sul-africanos, culminaram em um arranjo

³ Resoluções da Assembléia Geral: 44(I) de 8/12/1946; 265 (III) de 14/05/1949; 395 (V) de 2/12/1950; 511 (VI) de 12/01/1952; 615 (VII) de 5/12/1952; 719 (VIII) de 11/11/1952; 816 (IX) de 4/11/1954; 917 (X) de 6/12/1955; 919 (X) de 14/12/1955; 1015 (XI) de 30/01/1957; 1179 (XII) de 26/11/1957; 1302 (XIII) de 10/12/1958; 1460 (XIV) de 10/12/1959.

efetivamente transnacionalizado a partir da década de 1960, com diversas ramificações locais, regionais, internacionais e intergovernamentais. O *site* www.nelsonmandela.org oferece uma lista completa dos diversos movimentos antiapartheid ao redor do mundo, além de ações governamentais e de organismos internacionais. Essa referência servirá como parâmetro organizacional para realizarmos o estudo de parte das coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid.

O movimento de internacionalização do boicote econômico à África do Sul antecedeu o Massacre de Sharpeville. A campanha pelo boicote econômico internacional foi iniciada pelo ANC em 26 de junho de 1959. Em julho de 1959, a Jamaica anunciou o fim de qualquer importação proveniente da África do Sul. A federação de comércio de Gana também anunciou o boicote. Em setembro, o *Pan-Africanist Freedom Movement of East and Central Africa* e o *Nothern Rhodesia Trade Union Congress* também anunciaram um boicote a todos os produtos sul-africanos. Em 30 de janeiro de 1960, a segunda *All Africa People's Conference*, em Tunis, Algeria, reivindicou o boicote contra os bens da África do Sul. Também em janeiro de 1960, os presidentes das uniões de comércio na Finlândia, Suécia e Dinamarca decidiram apoiar o boicote (Nesbitt, 2004, p.36).

O Massacre de Sharpeville revigorou o movimento pelo boicote no Reino Unido, onde o *Anti-Apartheid Movement* aderiu ao embargo. As uniões de comércio na Noruega e na Alemanha apoiaram o boicote do consumidor a todos os produtos sul-africanos (Nesbitt, 2004, p.38).

O marco histórico da transnacionalização do ativismo antiapartheid foi o Massacre de Sharpeville, em 21 de março de 1960. A partir desse episódio, a rede de ativismo transnacional antiapartheid estabeleceu sua agenda, estágio inicial previsto no modelo teórico. As reações contrárias ao Massacre de Sharpeville se disseminaram por todo o mundo, em instâncias governamentais e civis.

Em relação ao estudo das normas conforme o modelo de 'ciclo de vida', o episódio fundamental para a emergência da norma internacional de direitos humanos foi o fim da Segunda Guerra Mundial e a DUDH. Esses eventos foram marcos para o surgimento de uma consciência internacional para a defesa da igualdade e da liberdade de todas as pessoas. A norma de igualdade racial foi um subproduto da garantia dos direitos humanos que gradativamente se autonomizou do escopo genérico da definição de direitos humanos, processo que se deve em

parte às respostas da comunidade internacional ao avanço da legislação segregacionista do governo africânder na África do Sul. Nesse sentido, o Massacre de Sharpeville foi o marco de origem para a norma internacional de igualdade racial. Após o violento episódio, as diversas ações condenatórias ao apartheid em países e organizações internacionais, com o trabalho crucial dos “*norm entrepreneurs*”, nesse caso os ativistas antiapartheid, propiciaram o “*norm cascade*”, cujo marco em nosso estudo é a criação, pela Assembleia Geral, do Comitê Especial Contra o Apartheid. A norma de igualdade racial foi difundida com o apoio da rede de ativismo transnacional, que, por sua vez, auferiu legitimidade com a ampla aceitação da relevância dessa norma, em detrimento da norma internacional da soberania dos Estados, entusiasticamente utilizada como subterfúgio do governo africânder para evitar as críticas internacionais às políticas segregacionistas.

A transcrição abaixo sintetiza a dinâmica do ativismo antiapartheid após o Massacre de Sharpeville e o banimento do ANC na África do Sul:

In focusing on structural issues of reconstructing the Mission in Exile, the ANC could not lose sight of the geopolitics and other strategic issues that were heavily influenced by the Cold War. These could make or break the organization’s progress and struggle for liberation, and the ANC thus extended the struggle against apartheid to the international arena when it was banned in 1960. This aspect of the ANC’s policy became crucial, and both the United Nations (UN) and the Organization of African Unity (OAU) provided a forum and a political battlefield where worldwide support against the apartheid state could be marshaled. The liberation movement developed strategies based on a conscious strategic and tactical decision to align the organization with the Soviet Union, but such delicate political maneuvers had to be balanced against the fact that the African continent was divided according to the strategic and economic needs of the superpowers. Britain, America, France, Germany and Italy maintained close relations with South Africa and states in North and West Africa. But the OAU and international non-governmental organizations (NGOs) like the Anti-Apartheid Movement (AAM) in Britain, the World Council of Churches (WCC) and the American Committee on Africa (ACOA) correctly judged the moral and material advantages of an anti-South African stance by establishing productive working relationships with the ANC (Ndlovu, 2004, p.541).

Na próxima seção, veremos que a ONU foi imprescindível para viabilizar o “*norm cascade*” e a evolução da rede de ativismo transnacional antiapartheid, justamente pela representatividade universal da organização.

4.1. A ONU e o apartheid

Even as it was still in the process of establishing its institutions, the United Nations was confronted by the challenge of the accession to power of the party of apartheid domination in our country. Everything this system stood for represented the very opposite of all the noble purposes for which this Organization was established. Because apartheid reduced and undermined the credibility of the United Nations as an effective international instrument to end racism and secure the fundamental human rights of all people, its establishment and consolidation of apartheid constituted a brazen challenge to the very existence of the Organization.

Discurso de Nelson Mandela na quadragésima nona sessão da Assembleia Geral da Onu, 3 de outubro de 1994 (United Nations, 1995, p.541).

Nesta seção, nosso objetivo será avaliar a relevância da ONU para a rede de ativismo transnacional antiapartheid. Inicialmente, o panorama geral do debate sobre a África do Sul na ONU será apresentado. Posteriormente, as principais ações antiapartheid da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança serão discutidas, principalmente a partir de 1960 até o ano de 1994, ano da eleição de Mandela. Os marcos institucionais antiapartheid desenvolvidos nas Nações Unidas foram essenciais para que governos e organizações não governamentais pudessem praticar suas ações antiapartheid. Demonstraremos que as limitações políticas da ONU dificultaram a execução de sanções obrigatórias. A despeito desse impedimento, o papel informacional desempenhado pela ONU, por meio da criação de comitês especiais e realizações de conferências e estudos internacionais sobre a questão sul-africana, permitiu à rede de ativismo transnacional antiapartheid um alcance global.

O governo sul-africano já praticara a discriminação racial antes do estabelecimento da ONU em 1945. Com a ascensão do Partido Nacional Purificado, em 1948, a política de segregação racial tornou-se plataforma oficial do novo governo, em total descompasso com os ideais propalados pela Carta da ONU, assinada pela África do Sul. Desde a Segunda Guerra Mundial, a discriminação racial recebeu muita atenção nas relações internacionais. O maior conflito militar da história demonstrou que a discriminação racial está intimamente relacionada com a manutenção da paz e da segurança internacionais.

A ONU é um produto desse evento bélico e a orientação primordial dela é evitar a reincidência de um conflito mundial. Nesse sentido, o aparato legislativo segregacionista da África do Sul esteve em oposição direta à *'raison d'être'* das Nações Unidas. A obra de Ozgur (1982) e a compilação organizada pela ONU, *United Nations and Apartheid 1948-1994* (1994) serão referências para o estudo desta seção dentro do modelo de redes de ativismo transnacional, visto que oferecem um quadro completo das dinâmicas institucionais em relação à temática e reproduzem diversos documentos importantes. O acesso ao material disponibilizado pelo *United Nations Information Center* (UNIC) da cidade do Rio de Janeiro foi fundamental para nossa pesquisa.

4.1.1. Quadro geral da temática do apartheid na ONU

A ONU foi o principal espaço de legitimação internacional da causa antiapartheid. Na Assembleia Geral e nos comitês especiais, os países não alinhados e terceiro-mundistas conseguiram fazer valer a maioria e condenaram seguidamente os atos do governo sul-africano. Todavia, as limitações do arcabouço jurídico da organização internacional refletiram diretamente sobre o tratamento da questão: a Assembleia Geral, órgão mais representativo e democrático, só pode formular decisões recomendatórias, cabendo ao Conselho de Segurança as resoluções com força jurídica vinculadoras, conforme estabelece o capítulo 7 da Carta da ONU.

A ação armada da ONU só pode ser autorizada pelo Conselho de Segurança, conforme artigo 42 da Carta, e esse tipo de medida não obteve destaque nos debates sobre a questão sul-africana. A Carta enumera diversas medidas não militares, incluindo a “interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de qualquer outra espécie e o rompimento de relações diplomáticas”⁴, e o debate sobre a aplicação desses meios predominou na temática do apartheid. Os meios não violentos previstos na Carta são perfeitamente compatíveis com a tipologia de sanções que apresentamos em nosso trabalho.

⁴ Artigo 41 da Carta da ONU.

O poder de veto dos membros permanentes (EUA, China, URSS, Reino Unido e França) coibiu a aplicação de sanções econômicas, pois os governos dos EUA e da Inglaterra, principais parceiros econômicos do governo africânder, e também a França sistematicamente vetaram sanções obrigatórias. Ainda assim, em 1977, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução que determinou sanções multilaterais militares contra a África do Sul⁵, em um contexto de radicalização da violência do governo segregacionista sul-africano.

Inicialmente, as políticas raciais da África do Sul receberam atenção internacional em 1946 por causa da disputa com a Índia a respeito da discriminação contra indianos na África do Sul⁶. O problema do apartheid veio a ser tratado diretamente na Assembleia Geral a partir de 1952, mais uma vez por iniciativa indiana. O governo da Índia esperava que a abolição da discriminação racial melhorasse a condição dos seus nacionais no país, mas o regime africânder nos anos 1950 aprimorou os aparatos coercitivos do Estado com atos que davam vastos poderes para a polícia reprimir os negros, asiáticos e *coloureds*⁷. O Partido Nacional rejeitou qualquer forma de discussão sobre suas políticas, argumentando, conforme o artigo 2.7 da Carta da ONU, que a África do Sul era soberana nas questões de direitos humanos. Dominada pelo debate sobre soberania e direitos humanos, a ONU demonstrou pouco interesse em ações concretas nos anos 1950, embora as discussões acerca do apartheid tenham aumentado substancialmente na Assembleia Geral (Klotz, 1995a, p.44).

Em 1958, a Assembleia Geral aprovou a resolução 1248 (XIII), a qual criticou políticas de discriminação racial, mas não se manifestou sobre o caso específico da África do Sul. Essa resolução demonstrou uma especificação e autonomização da norma internacional de igualdade racial, que havia surgido como produto das normas de direitos humanos no pós-Segunda Guerra.

A partir de 1960, com o Massacre de Sharpeville, a condenação ao regime africânder generalizou-se, e o argumento soberano do governo sul-africano foi

⁵ Resolução 418, adotada por unanimidade em 4 de novembro de 1977. O anexo 2 desta dissertação traz uma lista completa das resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU.

⁶ Resolução 44 (I) da Assembléia Geral, de 8 de dezembro de 1946.

⁷ Alguns exemplos são: A Supressão do Ato Comunista (1950), o Public Safety Act (1953) e o Ato de Organizações Ilegais.

enfraquecido. Nas diversas resoluções da Assembleia Geral⁸, era utilizada uma linguagem mais condenatória ao regime. Com exceção dos votos da própria África do Sul e de Portugal, essas resoluções passaram sem votos negativos. Após Sharpeville, “significant shifts in voting also emerged. The number of abstentions (rather than opposing votes) rose as the appearance of supporting South Africa became unacceptable” (Klotz, 1995a, p. 45) A resolução 1598 da Assembleia Geral, em 1961, elaborada em resposta ao Massacre de Sharpeville, foi muito mais incisiva do que suas predecessoras: recomendou que Estados rompessem relações diplomáticas com a África do Sul e boicotassem seus produtos (Klotz, 1995a, p. 45).

O debate na instituição mudou. Até o Massacre de Sharpeville, as políticas raciais da África do Sul eram tratadas essencialmente como “jurisdição interna” (Shepherd, 1977, p.22); mas, após o evento, o cerne do debate passou a ser a hipótese do governo sul-africano representar uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Nesse caso, o Conselho de Segurança deveria manifestar-se sobre o tema, sendo o único órgão da ONU com o poder de executar resoluções obrigatórias, já que as resoluções da Assembleia Geral são apenas recomendatórias, conforme determina o documento máximo da ONU.

Representantes de 29 países exigiram que o Conselho de Segurança considerasse a temática após o Massacre de Sharpeville, pois se tratava de uma situação “with grave potentialities for international friction, which endangers the maintenance of international peace and security” (Nanda, 1991, p.5). Após Sharpeville, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a sua primeira resolução contra o regime político africânder, a resolução 134 de 1/4/1960, que pedia o fim do apartheid na África do Sul, porém classificava o regime como um perigo apenas potencial para a paz e a segurança internacionais (Klotz, 1995a, p. 47). Independentemente dos detalhes conceituais, o tema do apartheid entrou definitivamente na agenda da principal organização do sistema internacional.

Em 1963, o Conselho de Segurança aprovou sanções estratégicas, apenas recomendatórias: a resolução 181, com abstenções da Inglaterra e da França, recomendou os países a realizarem um embargo no comércio de armas para a África do Sul. Com essa resolução, o Conselho de Segurança identificou a África

⁸ Resolução 1598 (XV) de 1961, resolução 1663 (XVI) de 1961; Resolução 1881 (XVIII) de 1963; Resolução 1978 (XVIII) de 1963.

do Sul como uma verdadeira ameaça à paz e à segurança internacionais, fato que foi determinante para a legitimação e proliferação dos movimentos antiapartheid, principalmente os partidos cassados na África do Sul: o ANC, o SACP e o PAC. Dos dois requisitos para o Conselho de Segurança efetuar sanções obrigatórias, um já estava cumprido: a inclusão do tema na agenda do órgão como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Restava o obstáculo político: o veto dos membros permanentes.

Devido ao exponencial aumento de Estados africanos na ONU, a articulação da alternativa Pan-Africanista repercutiu diretamente sobre o debate acerca do apartheid. Apesar do consenso sobre a condenação ao regime racista nos anos 1960, as potências ocidentais tinham diferenças fundamentais com as reivindicações Pan-Africanistas, principalmente no que concerne o debate sobre as sanções contra o governo africânder. Para os Pan-Africanistas, com o suporte da URSS e do bloco socialista, a África do Sul era a causa principal dos problemas regionais e o governo ilegítimo dos africânderes deveria ser derrubado. As potências ocidentais – principalmente EUA, Inglaterra e França – defendiam que a inclusão dos negros no sistema político poderia ser implementada gradualmente. Segundo Klotz:

these divergent interpretations of southern African conflict persisted throughout the ensuing 30 years of debates over anti-apartheid sanctions...consequently, the UN adopted wide-ranging voluntary sanctions but never the comprehensive mandatory economic sanctions that anti-apartheid activists sought...It is important not simply to perpetuate skepticism about the United Nations' failure to adopt comprehensive mandatory economic sanctions: the United Nations delegitimized South Africa through diplomatic sanctions⁹, and even the permanent members of the security Council adopted a mandatory arms embargo¹⁰ (1995a, p.48).

Esse foi o quadro geral do debate sobre a questão sul-africana dentro da ONU, e, como resultado da falta de consenso entre os países a respeito da forma adequada de combater o crime de apartheid, a ONU adotou poucas sanções obrigatórias: sanções sociais¹¹; sanções estratégicas somente em 1977; e nenhuma sanção econômica obrigatória contra a África do Sul.

⁹ Em nosso estudo, esse tipo de sanções se enquadraria na tipologia de sanções sociais.

¹⁰ O embargo de armas é classificado nesse estudo como sanção estratégica.

¹¹ Como sanções sociais, destacam-se a exclusão da África do Sul em diversos órgãos do sistema ONU e as diversas conferências internacionais. O país permaneceu membro da ONU e votante na Assembleia Geral.

4.1.2. A Assembleia Geral

Órgão mais representativo da ONU, a Assembleia Geral foi um espaço privilegiado para que diversas ações antiapartheid fossem efetivadas. Mesmo com as limitações institucionais, a Assembleia foi permanentemente ativa e atenta à realidade sul-africana. O órgão não poupou esforços para criar mecanismos de combate ao apartheid, como comissões e comitês temáticos, cobrou a ação do Conselho de Segurança, reconheceu os movimentos sul-africanos exilados e legitimou a causa antiapartheid universalmente. O êxito do órgão para efetivar todas as ações antiapartheid ao seu alcance foi consequência da entrada de dezenas de novos membros, em sua maioria africanos, contrários às políticas raciais do governo africânder. A Assembleia Geral foi a vanguarda do ativismo antiapartheid.

Em 26 de junho de 1952, o ANC e o *South African Indian Congress* (SAIC) lançaram a *'Defiance Campaign Against Unjust Laws'*, na qual 8.000 pessoas negaram-se a obedecer a leis e medidas discriminatórias. O governo africânder prendeu milhares de pessoas, reprimindo o movimento de forma violenta. A campanha de resistência passiva recebeu atenção da opinião pública mundial e, como consequência, governos de 13 Estados asiáticos e africanos requisitaram a inclusão do tema na sétima sessão da Assembleia Geral em 1952 (United Nations, 1994, p.10). Desde 1952, a Assembleia Geral regularmente apelou para que a África do Sul reconsiderasse suas políticas raciais. A primeira resolução da Assembleia Geral contra o apartheid, a 511(VI) adotada em 5 de dezembro de 1952, estabeleceu a Comissão sobre a Situação Racial (*United Nations Commission on Racial Situation* - UNCORS), composta por três membros e com a função de analisar a situação sul-africana anualmente. A UNCORS submeteu informes anuais à Assembleia Geral em 1953, 1954 e 1955, afirmando a ilegitimidade das políticas segregacionistas do Partido Nacional e recomendando mudanças na legislação do apartheid (United Nations, 1994, p.12).

A África do Sul, invocando a cláusula de jurisdição doméstica, negou-se a colaborar com a UNCORS (Nanda, 1991, p.4). As informações anuais da Comissão foram fundamentais para as resoluções da Assembleia Geral sobre a

questão racial na África do Sul na década de 1950. Todavia, as resoluções daquela década, as quais versavam sobre uma solução negociável das políticas raciais sul-africanas (principalmente em relação às reclamações indianas), não causaram nenhuma mudança política do governo segregacionista. Em 1955, a África do Sul retirou sua delegação da décima sessão da Assembleia Geral, em protesto contra a inclusão do tema apartheid na agenda, repetindo o ato na sessão de 1956 (United Nations, 1994, p.13)

Após o Massacre de Sharpeville, a solução negociável saiu da pauta da Assembleia Geral: as resoluções passaram a encorajar o isolamento diplomático e comercial da África do Sul. A Assembleia Geral declarou, posteriormente, o dia 21 de março, data do fatídico episódio, como o Dia Internacional para Eliminação da Discriminação Racial¹². Na perspectiva do ‘ciclo de vida’, a norma internacional de igualdade racial teve origem no Massacre de Sharpeville.

A partir de 1962, a questão indiana passou a ser tratada conjuntamente com os tópicos sobre as políticas raciais, unificadas como o tópico “Políticas de Apartheid do governo da República da África do Sul” na ONU (Ozgun, 1982, p.63). Na primeira resolução¹³ do tema unificado, foi criado pela Assembleia Geral da ONU o Comitê Especial das Nações Unidas Contra o Apartheid, que iniciou seus trabalhos em 1963. O Comitê propiciou o “*norm cascade*” e consolidou a ampla aceitação da norma de igualdade racial.

O Comitê desempenhou funções como: receber e ouvir petições; estudar comunicados e documentos; enviar missões; organizar sessões especiais e seminários em vários países; enviar recomendações ao governo sul-africano; e constantemente encorajar o crescimento da campanha internacional contra o apartheid (United Nations, 199?, p.39). Através da expansão de atividades informacionais, ativistas antiapartheid usaram esse canal institucional da ONU para divulgar a causa antiapartheid internacionalmente e legitimar os movimentos de oposição que haviam sido declarados ilegais pelo governo africânder após o Massacre de Sharpeville, principalmente o ANC.

O Comitê Especial afirmou que: “every concerned person, individually or as part of a group, can play a part in the international campaign against apartheid and all other forms of racism” (United Nations, 1973, p.30). A incipiente rede de

¹² Resolução 2307 (XXII) de 13/12/1967.

¹³ Resolução 1761 (XII) de 1962.

ativismo transnacional teve aprimorado seu principal canal de legitimação internacional. A temática do apartheid já estava inserida na agenda da organização, os discursos dos países eram consensuais quanto à condenação do regime sul-africano e, com o Comitê, procedimentos institucionais eram viabilizados dentro do aparato jurídico da ONU. O ANC e o PAC ganharam status oficiais nesse órgão e a África do Sul foi expulsa dele (Klotz, 1995a, p.49)¹⁴. O Comitê Especial permitiu pela primeira vez que grupos antiapartheid pudessem ser ouvidos na ONU (Reddy, discurso na Conferência Internacional contra o Racismo, 2001, não paginado).

O consenso quanto à condenação das práticas discriminatórias do governo sul-africano elevou o patamar da rede de ativismo transnacional antiapartheid para o segundo estágio ressaltado por Keck e Sikkink¹⁵: as posições discursivas condenando o apartheid já eram consensuais entre os países, havendo diferenças quanto a forma de coibir a política de segregação racial sul-africana. A condenação geral demonstrou a ampla aceitação da norma internacional e afirmou o papel central da ONU como plataforma organizacional para o *'norm cascade'*.

O Comitê Especial Contra o Apartheid reconheceu o papel dos movimentos de libertação da África do Sul e a contribuição de organizações e indivíduos opositores ao apartheid em todo o mundo. Entre maio e julho de 1963, o Comitê ouviu uma delegação do ANC, composta por Duma Norkwe, Robert Resha e Tennyson Makiwane, além de Patrick Duncan do PAC e George Houser, diretor executivo do *American Committee on Africa* (ACOA). Em outubro do mesmo ano, Oliver Tambo e o bispo Ambrose Reeves discursaram no Comitê e foram recepcionados como representantes legítimos da África do Sul. Em abril de 1964, uma delegação do Comitê Especial Contra o Apartheid visitou Londres para participar da Conferência Internacional sobre as Sanções contra a África do Sul, organizada pelo *Anti-Apartheid Movement* britânico (Reddy, *ibid.*)

Desde o seu início, as atividades do Comitê permitiram o contato dos movimentos de resistência sul-africanos com governos e movimentos antiapartheid de todo o mundo, desempenhando uma função fundamental para que o efeito-bumerangue fosse ativado e as demandas dos grupos perseguidos na

¹⁴ A resolução 3207 (XXIX) da Assembleia Geral aprovada em 1974 determinou a rejeição das credenciais dos representantes sul-africanos para eventos diplomáticos e favoreceu a “diplomacia da libertação” dos movimentos civis sul-africanos no exílio.

África do Sul pudessem ser assumidas por outras organizações e entidades civis. Simultaneamente, o Comitê foi um facilitador para que organizações antiapartheid de todo o mundo fossem ouvidas por seus governos, visto que se tratava de um órgão composto, essencialmente, por representantes das nações. Devemos ressaltar que as potências ocidentais boicotaram os trabalhos do Comitê Especial Contra o Apartheid¹⁶ (Shepherd, 1977, p.23) e, com a contribuição destes países, o comércio exterior da África do Sul e os investimentos estrangeiros para o país continuaram crescendo, apesar das diversas resoluções da ONU (United Nations, 1994, p.27).

Para contornar os entraves da ONU quanto à execução de sanções obrigatórias, em 1966 a Assembleia, agindo sob recomendação do Comitê Especial Contra o Apartheid, apoiou a campanha internacional contra o apartheid com um amplo programa de ação envolvendo a ONU, organizações governamentais e não governamentais¹⁷ (United nations, 1994, p.28). Essa resolução ratificou que o incentivo às ações da rede de ativismo transnacional apartheid tornou-se prioritário para a ONU no combate ao regime segregacionista sul-africano.

Em atividade realizada na vigésima sessão da Assembleia Geral, o Comitê recomendou diversas ações antiapartheid: sanções econômicas fundamentadas no capítulo 7 da Carta da ONU; assistência humanitária às vítimas da opressão racial; disseminação da informação sobre o apartheid; promoção de consultas entre sul-africanos; investigação do tratamento de prisioneiros; e promoção de ação de organizações intergovernamentais e não governamentais e agências especializadas da ONU (United Nations, 1966, p. 25-36).

A resolução 2202A (XVI) da Assembleia Geral em 1966, explica o alcance da temática do apartheid na Assembleia Geral a partir dos anos 1960:

The Assembly has taken note yearly of the reports, recommendations and work of the Special Committee. In 1966, it amended the Special Committee's terms of reference, authorizing it, among other things, to hold sessions away from Headquarters or to send a sub-committee on a mission to consult specialized agencies, regional organizations, states, and non-governmental organizations on

¹⁵ O primeiro estágio é o *agenda setting*, cujo marco em nosso estudo é o Massacre de Sharpeville.

¹⁶ As potências ocidentais se opuseram e ignoraram as atividades do Comitê Especial sobre o Apartheid, pois eram contra o apoio do comitê aos movimentos de libertação.

¹⁷ Resolução 2202 (XXI) de 16 de dezembro de 1966.

ways and means to promote international campaigns against apartheid and to investigate various aspects of apartheid (Ozgur, 1982, p.64).

Assim como as recomendações do Comitê, as resoluções da Assembleia Geral tinham um amplo leque de exigências: pediam a ação do Conselho de Segurança com base no capítulo VII da Carta da ONU¹⁸; exigiam a libertação incondicional dos prisioneiros políticos; e requisitavam Estados membros a tomarem medidas específicas separada ou coletivamente, em conformidade com a Carta, para compelir a África do sul a abandonar as políticas de apartheid, tais como rompimento de relações diplomáticas e restrição de conexões aéreas e marítimas (sanções sociais), embargo comercial (sanção econômica), embargo militar (sanção estratégica) (Ozgur, 1982, p.64).

Em 1965, a Assembleia Geral estabeleceu o *Trust Fund for grants for legal assistance and relief to the victims of apartheid*, a ser financiado por doações voluntárias. No final do ano de 1980, o fundo já havia recebido US\$ 11.462.202,00, incluindo contribuições de 86 Estados-membros e outros doadores, como organizações e indivíduos (Ozgur, 1982, p.188).

Em 1966, a Assembleia Geral invalidou o mandato da África do Sul sobre o território da Namíbia¹⁹, mas o regime africânder desafiou a ONU e continuou sua ocupação.

Em 1968, a Assembleia Geral requisitou pela primeira vez como sanção social um amplo boicote esportivo, acadêmico e cultural contra a África do Sul. A resolução 2396/XXIII recomendou: “all States and organizations to suspend cultural, educational, sporting and other exchanges with the racist régime and with organizations or institutions in South Africa which practice apartheid” (United Nations - Culture against apartheid, não paginado).

Importantes eventos foram realizados como desdobramento do trabalho informacional da Assembleia. A Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada em 1963, abriu caminho para a realização da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Racismo e Discriminação Racial, de 1965 e em vigor a partir

¹⁸ Resoluções 2054A (XX) de 1965, 2202A (XXI) de 1966, 2307 (XXII) de 1967, 2396 (XXIII) de 1968, 2506B (XXIV) de 1969, 2671F (XXV) de 1970, 2775F (XXVI) de 1971, 2923E (XXVII) de 1972, 3151G (XXVIII) de 1973, 3324B (XXIX) de 1974, 3411G (XXX) de 1975, e 31/6 D de 1976.

de 1969. A Convenção sacramentou a condenação global ao apartheid e se mostrou uma excelente oportunidade para que ativistas e governantes pudessem trocar informações e planejar ações coordenadas contra o regime segregacionista (Ozgur, 1982, p.65). Essa Convenção estabeleceu o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, que, conforme capítulo 14, permitia a um Estado-parte declarar a qualquer momento a competência do Comitê para receber comunicados de indivíduos ou grupos de indivíduos vítimas de uma violação, por aquele Estado-parte, de qualquer direito estabelecido pela Convenção de 1965²⁰.

Posteriormente, em 1973, a Convenção Internacional sobre a Repressão e Punição do Crime de Apartheid foi um marco por criminalizar, do ponto de vista do Direito Internacional, a política de apartheid. Em 18 de julho de 1976, o tratado da Convenção de 1973 entrou em vigor, após ter sido depositado junto ao Secretário-Geral, Kurt Waldheim, o vigésimo instrumento de ratificação (Convenção, 1973, Introdução). Esse foi o primeiro instrumento legal da Assembleia Geral no tocante ao tema do apartheid. Na perspectiva do “ciclo de vida” da norma pela igualdade racial, a entrada em vigor da Convenção que criminalizou a prática de apartheid iniciou o terceiro estágio do ciclo, qual seja, o de internalização da norma, visto que os Estados que ratificaram a Convenção assumiam em suas jurisdições domésticas a ilegalidade da política de apartheid.

Uma relevante sanção social multilateral foi a proibição, em 1974, de o governo sul-africano participar dos trabalhos da Assembleia²¹. O projeto de resolução para expulsar a África do Sul da ONU, submetido ao Conselho de Segurança em 1974, foi vetado por 3 membros permanentes: EUA, Reino Unido e França (Ozgur, 1982, p. 73) A Assembleia não pode expulsar um Estado-Membro sem a aprovação do Conselho.

A África do Sul, além de ter sido suspensa dos trabalhos da Assembleia, foi expulsa ou se retirou de diversas agências especializadas e órgãos da ONU. Em 1955, a África do Sul saiu da UNESCO (United Nations Educacional and Scientific Organization), da FAO, em 1963 e da OIT, em 1964 (United Nations, 1994, p.8), antecipando-se ao processo de exclusão do país que se encaminhava

¹⁹ O mandato sul-africano sobre a Namíbia foi estabelecido nas negociações de paz da Primeira Guerra Mundial.

²⁰ Resolução 3068 (XXVIII) da Assembleia Geral, em 30/11/1973.

²¹ De acordo com a tipologia estabelecida no capítulo 2, essa decisão é classificada como uma sanção social.

nesses órgãos. Em 1963, a África do Sul foi excluída da Comissão Econômica para a África. O país também foi expulso da Organização Mundial de Saúde (OMS) e da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) (Klotz, 1995a, p.48).

Em 1976, a Assembleia definiu um novo plano de ação contra o apartheid, criando o Centro Contra o Apartheid, como unidade do Secretariado para fortalecer medidas que visem eliminar o apartheid na África do Sul²². A função do Centro Contra o Apartheid foi prestar assistência ao Secretário-Geral e aos órgãos da ONU que se ocupavam do apartheid e executar suas decisões (United Nations, 1991, não paginado). Almejando a meta de desnacionalização dos não-brancos, o regime africânder iniciou a política de independência das *homelands*, e, como defesa perante a comunidade internacional, justificou a política como uma forma de promover a autodeterminação africana. Dentro do novo plano de ação, a Assembleia Geral negou o reconhecimento das *homelands* com a declaração de independência de Transkei em 1976, e, posteriormente, com Ciskei, Bophuthatswana e Venda.

A ONU ativou muitas ONGs e outros grupos contra o apartheid (Ozgun, 1982, p. 160). Os programas de ação contra o apartheid da Assembleia Geral adaptavam-se à ampla gama de atores da rede de ativismo transnacional, visto que podiam ser implementados por governos, organizações intergovernamentais, uniões de comércio, igrejas, movimentos de solidariedade e outras organizações não governamentais (United Nations, 1976, não paginado). Nesse sentido, o acesso aos canais informacionais da Assembleia se estendeu aos movimentos sul-africanos exilados.

A Conferência conjunta da ONU e OUA sobre a África Austral²³, ocorrida no ano de 1973, em Oslo, Noruega, recomendou o reconhecimento dos movimentos de libertação da região como representantes legítimos de suas populações por todas as agências especializadas da ONU. A Assembleia Geral trabalhou para a legitimação dos movimentos de libertação, ANC e PAC, ambos reconhecidos pela OUA. Esses movimentos participaram pela primeira vez dos debates do órgão sobre apartheid em encontros plenários em 1976 (Ozgun, 1982,

²² Resoluções 31/6 C, I e J, de 9/11/1976.

²³ Para uma lista completa de Conferências e demais eventos organizados pela ONU contra o apartheid, sugerimos o site

p. 74). A Assembleia Geral reconheceu a legitimidade da luta da população sul-africana “por todos os meios necessários”. Em 1977, pela primeira vez o órgão endossou a luta armada na África do Sul: a resolução 32/105J reconheceu o ANC e o PAC como movimentos de libertação²⁴ (Ozgun, 1982, p. 66). Esse foi um marco importante para a luta antiapartheid por todo o mundo, pois:

In recognizing the legitimacy of the struggle against apartheid, the Assembly also appealed to Governments, specialized agencies, national and international organizations, and individuals to provide every assistance to the liberation movement in South Africa. In 1976, it declared that the South African régime had no right to represent the people of South Africa and that the liberation movements recognized by the Organization of African Unity were the authentic representatives of the overwhelming majority of the South African people (Ozgun, 1982, p. 67).

O apoio à luta armada é reconhecidamente uma questão polêmica, mas a Assembleia esteve comprometida principalmente com a solução pacífica da questão sul-africana, exigindo a ação do Conselho de Segurança fundamentada nas medidas pacíficas do capítulo 7 da Carta da ONU. A exigência por sanções obrigatórias foi a principal reivindicação política da Assembleia Geral e as suas resoluções demonstraram que o órgão considerou a ONU a principal instância para lidar com o problema sul-africano. As medidas econômicas e sanções obrigatórias requisitadas pela Assembleia não envolviam meios violentos. A Assembleia não incentivou a violência, apenas reconheceu a legitimidade da resistência armada anos após seu início. Devemos destacar ainda que os artigos da Carta da ONU regulam as relações entre nações e não entre grupos dentro de uma nação, como no caso do PAC e do ANC.

Mais relevante do que a polêmica sobre a luta armada é o fato de a Assembleia Geral ter sido o mais ativo e eficiente promotor da rede de ativismo transnacional antiapartheid, enfatizando a relevância da opinião pública mundial. A Assembleia requisitou o Secretário-Geral e agências especializadas da ONU, outras organizações internacionais e Estados para intensificarem a disseminação da informação sobre o apartheid²⁵. A Assembleia apoiou diversos movimentos antiapartheid na disseminação de informações e recomendou ações de

<http://www.anc.org.za/ancdocs/history/solidarity/conferences/confes.html>

²⁴ A partir de 1976, a ONU passou a adotar duas terminologias: movimento de libertação e movimento de libertação nacional.

²⁵ Resoluções 2775F (XXVI) de 1971 e 2923E (XXVII) de 1972.

organizações intergovernamentais e não governamentais nesse intuito²⁶. Um importante ato para as atividades informacionais e propulsão do efeito-bumerangue foi a criação do *Trust Fund for Publicity against Apartheid*²⁷, que, ao final de 1980, já havia arrecado US\$ 619.226,00 de 41 Estados-Membros. A Assembleia Geral requisitou ao Comitê Especial Contra o Apartheid a utilização desses recursos para a produção de material audiovisual e para a assistência de organizações apropriadas no trabalho de disseminação de informações sobre o apartheid.

As sanções estratégicas²⁸ executadas pelo Conselho de segurança em 1977, apesar de terem sido um acontecimento emblemático, não supuseram a satisfação e acomodação da Assembleia Geral em relação à promoção de ações antiapartheid. Na década de 1980, diversas resoluções cobrando mais sanções obrigatórias do Conselho, exigindo fim de investimentos e reforçando o embargo de armas de 1977 foram executadas²⁹.

A resolução 32/105 B, adotada unanimemente a 14 de dezembro de 1977, autorizou o Comitê Especial Contra o Apartheid a organizar a Conferência Mundial para Ação Contra o Apartheid. O evento ocorreu em Lagos, Nigéria, com apoio do governo nigeriano, da OUA e de movimentos de libertação (United Nations – IDAF, 1983, p.87). A mesma resolução proclamou ano de 1978 como o ‘Ano Internacional Anti-Apartheid’ e a Assembleia reforçou os pedidos para que governos e organizações intergovernamentais e não governamentais integrassem a mobilização internacional contra o apartheid³⁰.

Em 1981, foi realizada em Paris a Conferência Internacional Sobre as Sanções Contra a África do Sul, organizada pelo Comitê Especial Contra o Apartheid e pela OUA. Participaram do evento 124 governos, agências internacionais, movimentos de libertação nacional e ONGs. Ao fim da conferência, em 27 de maio de 1981, foi adotada a ‘Declaração de Paris Sobre as Sanções Contra a África do Sul’, a qual exigia novas sanções obrigatórias do Conselho de Segurança (United Nations – IDAF, 1983, p.87).

²⁶ Resolução 33/183B de 1979.

²⁷ O Fundo foi criado pela resolução 3151C (XXVII) de 1973.

²⁸ Resolução 418 do Conselho de Segurança, em 1977.

²⁹ Resoluções: 35/206C de 1980; 35/206F de 1981, 36/172D de 1981; 37/69A de 1982; 37/69D de 1982; 38/39A de 1983; 38/39G de 1983; 39/72 A & G de 1984; 40/64 A de 1985; e 41/35 de 1986.

³⁰ A proclamação da data está contida na resolução 32/105B da Assembleia Geral em 1977.

O ano de 1982 foi declarado pela Assembleia Geral³¹ o ‘Ano Internacional da Mobilização em Prol das Sanções Contra a África do Sul’ (King, 1993, p.11). Como desdobramento desse marco, em 1986 foi realizada a Conferência Mundial da ONU e OUA sobre as Sanções contra a África do Sul, idealizada pela Assembleia Geral. Após sucessivas resoluções clamando por mais sanções obrigatórias do Conselho de segurança, a Assembleia procurou criar, através dessa Conferência, um novo mecanismo de pressão para ações do Conselho e também de outros países e organizações internacionais.

Na década de 1980, novos esforços da Assembleia para que a comunidade internacional executasse sanções sociais foram realizados. Uma nova ferramenta para pressionar a execução do boicote cultural contra o governo sul-africano foi criada em 1983 pelo Comitê Especial Contra o Apartheid: a publicação do *Register of Entertainers, Actors and Others Who have Performed in Apartheid South Africa* (United nations - Culture against apartheid, não paginado).

No dia 15 de novembro de 1985, os EUA e o Reino Unido vetaram um projeto de sanções obrigatórias contra a África do Sul no Conselho de Segurança. O Comitê Especial Contra o Apartheid condenou o veto em um documento assinado por 29 organizações internacionais antiapartheid, clamando que movimentos antiapartheid de todo o mundo se mobilizassem para pressionar seus países (Nesbitt, 2004, p.136).

Em 4 de abril de 1988 foi ratificado o segundo instrumento legal da Assembleia contra o apartheid: a Convenção Internacional contra o Apartheid nos Esportes. Estados-membros que aderiram ao tratado foram proibidos de permitir que qualquer equipe esportiva de seu país jogasse na África do Sul e também foram proibidos de receber qualquer equipe sul-africana (United Nations, 199?, p.38). A realização do Simpósio intitulado ‘*Culture Against Apartheid*’ na Grécia, em 1988, organizado pelo Comitê Especial Contra o Apartheid, reuniu artistas de diversas partes do mundo para discutir o isolamento cultural da África do Sul (United Nations - Culture against apartheid, não paginado).

Após os primeiros passos do novo governo sul-africano em direção a abertura do regime segregacionista, em 1989, foi aprovada a ‘Declaração Sobre o Apartheid e as Consequências Destrutivas Para a África Meridional’, a qual

³¹ Resolução 36/172 de 17/12/1981.

enunciou os princípios para a criação de uma nova ordem constitucional na África do Sul e defendeu medidas para negociações pacíficas entre negros e brancos. Depois da visita de um grupo de alto nível da ONU, em 1991, a Assembleia Geral aprovou a resolução A/44/244, reafirmando os princípios da declaração (United Nations, 1991, não paginado). As atividades antiapartheid foram gradativamente diminuindo na medida em que o apartheid foi desmantelado. O Comitê Especial Contra o Apartheid foi desativado em 1994, após a eleição de Mandela como presidente da África do Sul.

Em essência, a Assembleia Geral expressou sua convicção de que a ONU tinha um papel vital na promoção da ação transnacional antiapartheid e incentivou movimentos antiapartheid, uniões de comércio, igrejas, organizações estudantis, governos e organizações intergovernamentais na mobilização com esse fim. Nesse sentido, gozando o *status* de órgão político mais representativo das relações internacionais, a Assembleia Geral foi determinante para a existência e evolução da rede de ativismo transnacional antiapartheid e para a internalização da norma pela igualdade racial. As resoluções da Assembleia Geral foram sempre aprovadas com amplo apoio dos países africanos e países não-alinhados.

O governo africânder ignorou as sanções sociais da Assembleia Geral (discursos oficiais, encontros, conferências, isolamento diplomático, expulsão de organismos internacionais, boicote esportivo, cultural e acadêmico), mas não pôde evitar a evolução da rede de ativismo transnacional antiapartheid e a conscientização da opinião pública mundial, capitaneadas por essas sanções. Após a empreitada da ONU contra o apartheid, apenas 30 países permaneceram com laços oficiais com a África do Sul no final da década de 1980 (United Nations, 199?, p.38).

4.1.3. O Conselho de Segurança

O Massacre de Sharpeville foi um marco para o início das discussões sobre o apartheid sul-africano na principal instância decisória da ONU, o Conselho de Segurança. A primeira vez que o Conselho de Segurança tratou da temática do apartheid foi em 1960, ao condenar as ações violentas do governo africânder

contra os negros³². A segunda resolução³³ recomendou todos os Estados a cessarem a venda de armas, munições e todos os tipos de veículos militares para a África do Sul. O embargo de 1963 foi o primeiro reivindicado contra um Estado-membro. O Ministro de Defesa sul-africano acusou a resolução de violar o artigo 51 da Carta, o qual determina que o direito de legítima defesa não pode ser prejudicado por nenhuma disposição da ONU

O ato, apesar de recomendatório³⁴, potencializou o efeito-bumerangue em uma das principais coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid, no Reino Unido. Uma campanha internacional para embargo de armas foi lançada no Reino Unido em maio de 1963, quando o Presidente do ANC, Chief Albert J. Luthuli, denunciou que armas importadas do Reino Unido estavam sendo usadas contra manifestações pacíficas na África do Sul (United Nations, 1994, p.20). O Reino Unido, após mudança de governo em 1964, cedeu às pressões do *Anti-Apartheid Movement* (AAM) britânico e aderiu ao embargo. A oportunidade de ação estratégica do ANC com o AAM britânico obteve êxito, haja vista a resposta do governo inglês após o efeito-bumerangue. Além disso, os EUA anunciaram um embargo de armas de agosto de 1963, seguindo recomendação da resolução 181, de 1963.

Com os julgamentos de Rivonia ocorrendo na África do Sul e Nelson Mandela no banco de réus, em junho de 1964 o Conselho de segurança aprovou uma resolução³⁵ exigindo a renúncia do governo africânder às execuções das penas de morte. Outra resolução³⁶, no mesmo ano, clamou pelo direito de representação política de todos os sul-africanos. Nesse mesmo ano, o Conselho estabeleceu o Comitê dos Especialistas, composto por representantes de todos os membros do Conselho para avaliar as possíveis ações do órgão, baseadas na Carta, em relação à segregação racial sul-africana. Em março de 1965, o Comitê dos Especialistas reportou a importância de embargos totais em itens como petróleo e armas, mas reconheceu a dificuldade de implementação mundial dessas sanções (United Nations, 1965, não paginado). O grau de efetividade dessas medidas dependeria da universalidade de suas aplicações, especialmente pelos

³² Resolução 134 de 1960.

³³ Resolução 181 de 1963.

³⁴ Essa sanção multilateral estratégica não foi adotada com base no capítulo 7 da Carta da ONU e, por isso, foi apenas recomendatória.

³⁵ Resolução 190 de 9 de junho de 1964.

parceiros tradicionais da África do Sul. Apesar dos apelos do Comitê, o Conselho de Segurança não adotou nenhuma resolução sobre a matéria entre 19 de junho de 1964 e 22 de julho de 1970 (Ozgur, 1982, p.82).

A resolução de 1970³⁷, após seis anos de inatividade do Conselho de Segurança no que concerne à questão racial sul-africana, reconheceu, pela primeira vez, a legitimidade da luta da população oprimida na África do Sul pelos seus direitos humanos e políticos, tal como estabelecido pela DUDH. O Conselho não qualificou a luta com o termo “por todos os meios”, como a Assembleia.

A omissão do governo africânder quanto às exigências da ONU levou a nova resolução em 1972³⁸, a qual reforçou a importância do embargo de armas, exigiu a libertação dos prisioneiros políticos e solicitou contribuições aos fundos das Nações Unidas para ações humanitárias em prol de sul-africanos. O silêncio do Conselho de Segurança retornou por mais 4 anos: de 5 de fevereiro de 1972 a 18 de junho de 1976, a matéria não foi discutida, apesar da pressão da Assembleia Geral.

A Revolta de Soweto levou a uma resolução em 1976³⁹, que condenou a violência do governo africânder. As sanções estratégicas obrigatórias do Conselho de Segurança só aconteceram em 1977: a resolução 418 de 4 de novembro determinou o embargo de armas para a África do Sul e foi o mais importante ato do órgão em relação ao apartheid sul-africano. A venda de armas de qualquer Estado-membro da ONU para a África do Sul foi proibida (Nanda, 1991, p.6). Conforme discutimos no capítulo 3, a Revolta de Soweto de 1976 e a escalada da violência na região meridional da África foram os principais motivadores dessa resolução, que estabeleceu a única sanção estratégica obrigatória da ONU contra o governo segregacionista da África do Sul, e a primeira sanção contra um Estado-membro. Agindo com base no capítulo 7 da Carta da ONU, o Conselho determinou que:

The acquisition by South Africa of arms and related material constitutes a threat to the maintenance of international peace and security...all States shall cease forthwith any provision to south Africa of arms and related material of all

³⁶ Resolução 191 de 18 de junho de 1964.

³⁷ Resolução 282 de 23 de julho de 1970.

³⁸ Resolução 311 de 4 de fevereiro de 1972.

³⁹ Resolução 392 de 19 de junho de 1976.

types...all States shall refrain from any co-operation with South Africa in the manufacture and development of nuclear weapons (Ozgur, 1982, p.84).

Em nosso viés analítico, naquele momento, a rede de ativismo transnacional antiapartheid atingiu o estágio de procedimentos institucionais, o terceiro na escala evolutiva delineada por Keck e Sikkink (1998, p.25). As sanções estratégicas obrigatórias representaram uma ação conjunta que ultrapassou os limites discursivos (as posições discursivas correspondem ao segundo estágio de evolução de uma rede) que predominavam no Conselho de Segurança da ONU no que concerne à questão sul-africana.

No estudo de Klotz (1995a, p.51), o embargo de armas obrigatório (sanção estratégica), de 1977, decretado pelo Conselho de Segurança, foi uma anomalia explicada pela escalada do conflito regional, enquanto, em nosso entendimento, a sanção representou a evolução da rede de ativismo transnacional antiapartheid para o estágio de procedimentos institucionais, capitaneado tanto pelos eventos domésticos (Revolta de Soweto) quanto pelos conflitos regionais.

Ao tempo da adoção de sanções estratégicas multilaterais, o Conselho teve outros projetos de resolução para avaliar, alguns dos quais impondo sanções econômicas à África do Sul. Devido ao poder de veto de França, EUA e Reino Unido, essas resoluções não passaram. Ainda assim, as sanções estratégicas obrigatórias de 1977 representaram significativa mudança, visto que o Conselho, desde que apreciou o tema apartheid em 1960, ignorou a questão por um total de dez anos, e, além disso, as sanções foram determinadas contra um membro fundador da ONU.

O representante do Reino Unido sintetizou a relevância das sanções estratégicas de 1977:

We view the action which the Council has taken as both warning and an appeal to South Africa – a warning that international community is in earnest about the need for change, and the desire to see a peaceful change and democratic transformation , rather than a disintegration in violence...today's decision is therefore of profound significance, in the view of my Government – both as reflection of the way in which we can, if we wish, make the United Nations a reality, and also a signal that it sends to South African Government. That signal is clear, unremittable and precise: namely, that the world expects changes to be made and, what is more, will do what it can to ensure that they are (United Nations, 1977, p. 16-17).

Em dezembro de 1977, o Conselho estabeleceu o Comitê do Conselho de Segurança para examinar o progresso da implementação das sanções estratégicas⁴⁰. Os atos do Conselho nos anos 1980 fixaram-se em basicamente cobrar os países em relação às sanções estratégicas de 1977⁴¹. Em 1985, após o estado de emergência declarado pelo presidente Botha na África do Sul, o Conselho adotou novas resoluções⁴², exigindo que Estados-membros voluntariamente impusessem sanções estratégicas (restrição de conexões aéreas e marítimas), econômicas (fim dos investimentos) e sociais (boicote esportivo e cultural contra o regime africânder (Nanda, 1991, p.6).

Nosso breve estudo nos permite concluir que o Conselho de Segurança começou a considerar a situação sul-africana muitos anos depois da Assembleia Geral. O objetivo do órgão nas resoluções adotadas sempre foi a mudança pacífica da situação racial sul-africana. O Conselho reconheceu a legitimidade da luta dos sul-africanos, apesar de não estender essa legitimidade à luta armada. Apesar das resoluções do Conselho, o governo sul-africano não atendeu às suas recomendações, pois nunca reconheceu a autoridade da ONU na temática.

O Conselho de Segurança não aprovou sanções econômicas, pois as potências ocidentais defendiam que essas poderiam ter o efeito reverso e aumentariam a violência na África do Sul (Klotz, 1995a, p.52). Na realidade, as potências ocidentais estavam, pragmaticamente, defendendo seus interesses comerciais.

4.1.4. Considerações finais da seção 4.1

Devido à posição das potências ocidentais no Conselho de Segurança da ONU, a execução de sanções obrigatórias via capítulo 7 da Carta ficou restrita às sanções estratégicas de 1977, promulgadas em um contexto de agitação social na África do Sul, após a Revolta de Soweto, e à escalada do conflito regional na África austral. Apesar da relativa inatividade do Conselho de Segurança da ONU, os debates na Assembleia Geral e nas agências especializadas foram indicadores

⁴⁰ Resolução 421 de 1977.

⁴¹ Resoluções: 473 de 1980, 558 de 1984.

⁴² Resoluções: 566 de 19 de junho de 1985 e 569 de 26 de julho de 1985.

significativos do progresso gradual do processo de legitimação (Shepherd, 1977, p.21) e da ampla aceitação da norma internacional de igualdade racial.

“Despite South Africa’s continued access to international finance and formal United Nations membership, the scope of its diplomatic exclusion was extraordinary”, argumenta Klotz (1995a, p49). A expansão das atividades informacionais antiapartheid, desenvolvida principalmente pelo Comitê Especial da ONU, favoreceu tanto a efetivação de sanções sociais⁴³, quanto o funcionamento do efeito-bumerangue que, em última instância, serviu como instrumento de pressão para sanções governamentais e multilaterais. Segundo Klotz: “anti-apartheid activists succeeded in using the United Nations structure to legitimate the liberation movements of South Africa” (1995a, p.50).

As posições discursivas da rede de ativismo transnacional antiapartheid evoluíram gradativamente nos foros das Nações Unidas: do reconhecimento do conflito para o reconhecimento dos movimentos antiapartheid envolvidos; de formas pacíficas de assistência, como embargos de armas (sanção estratégica), para sanções econômicas.

O espaço da ONU serviu como um foro de governantes e ativistas contra as práticas do regime africânder e consolidou a abrangência mundial da condenação ao apartheid e da norma de igualdade racial. Os ativistas conseguiram utilizar com sucesso o sistema ONU para fortalecer a condenação global ao apartheid (Klotz, 1995a, p.53). Klotz sintetiza a importância da ONU para o ativismo antiapartheid:

Institutional changes incorporated South African liberation movements, granting legitimacy and providing crucial financial assistance. The information battle to publicize apartheid and to isolate South Africa continued. With UN support, exiled South African sustained their opposition during decades of severe domestic repression (1995a, p.53).

Concordamos com Shepherd, que considera que o principal papel da ONU foi a legitimação do ativismo antiapartheid:

The process of moving from illegitimacy to legitimacy is a psychological one of acceptance as opposed to rejection, the emergence of an internationally accepted

⁴³ Dentre as sanções sociais multilaterais, destacam-se a expulsão da África do Sul de diversos órgãos e agências da ONU, o tratado internacional contra o apartheid em esportes (1988) a realização de discursos, encontros e conferências e o apoio a boicotes cultural, esportivo e acadêmico.

reality which governments interact with and recognize as a political authority (1977, p.16).

A ONU propiciou o completo reconhecimento diplomático das organizações políticas sul-africanas cassadas e atuando na clandestinidade. Nesse processo de legitimação, diversas ONGs e grupos de direitos humanos desempenharam um papel fundamental (Shepherd, 1977, p.24), mesmo sustentando posições contrárias às políticas externas de seus governos, como no caso dos EUA, do Reino Unido e da França. A função das ONGs de direitos humanos e diversos movimentos antiapartheid foi assistir a ONU na tarefa de identificação do crime internacional e na legitimação dos movimentos exilados como representantes dos sul-africanos. Essa assistência efetuou-se com pesquisas, apresentação de petições, apoio a governos e agências, organização de eventos e conferências e provimento de assistência direta para vítimas do apartheid (Shepherd, 1977, p.25).

O processo de legitimação do ativismo antiapartheid na ONU iniciou-se com resoluções genéricas sobre a independência da Namíbia, direito dos africanos e exigências por desengajamento diplomático (sanção social), embargo de armas e ajuda para movimentos de libertação (sanções estratégicas) e sanções econômicas. Nos anos 1970, esses esforços intensificaram-se por meio dos comitês especiais, fundos e agências e realização de eventos e conferências (Shepherd, 1977, p.22), os quais propiciaram a troca de informações entre diversas coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid. Nos processos desencadeados nas agências e comitês da ONU, os ativistas antiapartheid descobriram uma forma de ativar o processo de legitimação dos atores mais fracos e de aprimorar a coordenação em rede do ativismo antiapartheid.

Na medida em que a ONU intensificou sua ação contra o apartheid, a opinião pública mundial gradativamente tomou maior conhecimento das injustiças cometidas pelo regime sul-africano. O apartheid tornou-se um dos principais problemas para a ONU, como demonstra a seguinte estatística: até o ano de 1982, a Assembleia Geral já havia adotado 158 resoluções e o Conselho de Segurança 12 resoluções contra o regime de segregação racial sul-africano (Ozgur, 1982, XVI-XX).

A ONU não aceitou os argumentos do governo sul-africano, quais sejam, de que a segregação racial é uma necessidade da estrutura social do país que levaria

ao “desenvolvimento separado”. A ONU e a comunidade internacional adotaram padrões crescentemente rígidos contra o apartheid. Apesar disso, o Conselho de Segurança seguiu a Assembleia Geral com atraso e hesitação.

As resoluções da Assembleia e do Conselho nunca foram paralelas ou sincronizadas. Até 1977, o Conselho foi relutante em tomar medidas enérgicas, principalmente ressaltando a cláusula da jurisdição doméstica. Ocorreram intervalos significativos de inação do órgão e crescente pressão da Assembleia para que o Conselho tomasse medidas efetivas. De fato, não foi o interesse vital dos membros permanentes que constituiu um obstáculo para a ação mais efetiva do Conselho, mas principalmente os interesses econômicos. A ação do Conselho de Segurança na matéria estava relacionada mais a conflitos de interesse e configurações de poder do que ao respeito a princípios.

A ação da ONU contra o apartheid foi limitada pela cláusula de jurisdição doméstica, pela distribuição desigual de poder entre os dois principais órgãos da instituição e pelos interesses nacionais de certos membros permanentes do Conselho. A cláusula de jurisdição doméstica da Carta foi utilizada por EUA, França e Reino Unido como forma de proteger seus interesses de curto prazo e não para garantir os interesses de longo prazo da comunidade internacional, enquanto a Assembleia era (e ainda é) constitucionalmente incapaz de ultrapassar os limites da ação verbal.

Após as sanções estratégicas de 1977, o argumento da jurisdição doméstica perdeu sua validade no Conselho. Para vetar os posteriores projetos de sanções econômicas, as potências ocidentais afirmavam que essas afetariam também os negros e poderiam não ser efetivas. Esse argumento foi artifício retórico dos países, visto que o efeito das sanções econômicas é uma questão muito debatida e existem também os impactos psicológicos a serem considerados, como discutiremos no capítulo 5. Em adição aos atos da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, outros órgãos da ONU adotaram medidas contra o apartheid na África do Sul. O Centro Contra o Apartheid, agindo como o secretariado do Comitê Especial Contra o Apartheid, propiciou publicidade às resoluções da ONU, estudos, conferências, seminários e diversos encontros sobre o apartheid (Ozgur, 1982, p.131). O ECOSOC também elaborou diversas resoluções contra o apartheid, as quais não foram tratadas em nosso estudo, mas estão descritas no livro *“The United Nations and Apartheid 1948-1994”* (1994,

565 p.). Em 1975, a África do Sul estava efetivamente excluída da maioria dos órgãos das Nações Unidas (United Nations, 1994, p.30).

A Comissão de Direitos Humanos devotou grande atenção ao apartheid em sua vigésima terceira sessão em 1967 devido ao pedido do Comitê Especial Contra o Apartheid para considerar urgentemente a questão da tortura de prisioneiros políticos na África do Sul. A Comissão estabeleceu um grupo de especialistas *ad hoc* para investigar a questão e também nomeou um enviado especial para investigar o tratamento de prisioneiros na África do Sul⁴⁴. Como resultado, o governo sul-africano convidou o Comitê Internacional da Cruz Vermelha para visitar as prisões e também realizou melhorias nas condições dos prisioneiros políticos (United Nations, 1994, p.41). A Comissão também monitorou a implementação da Convenção Internacional para a Supressão e Punição ao Crime de Apartheid, adotada pela Assembleia Geral em 1973.

A mais importante função do Comitê Especial Contra o Apartheid foi a promoção da campanha internacional contra o apartheid sob os auspícios da ONU (United Nations, 1994, p.40). Em junho de 1968, a Assembleia Geral⁴⁵ afirmou que a rede de ativismo transnacional antiapartheid deveria ser intensificada e requisitou o Comitê Especial para promover a campanha. O Comitê Especial Contra o Apartheid, em cooperação com governos, organizações intergovernamentais e ONGs, tornou a opinião pública mundial cada vez mais consciente dos infortúnios do apartheid.

Alguns grupos de solidariedade antiapartheid, como os movimentos antiapartheid britânico, irlandês e holandês, cooperaram com o Comitê para conduzir campanhas antiapartheid. Essas organizações incentivaram a opinião pública a pressionar os governos para efetuarem políticas antiapartheid. As organizações mais ativas operavam nos países ocidentais, justamente países cujos governos eram os maiores aliados da África do Sul e que contam com uma estrutura política mais democrática e aberta à mobilização civil.

O ex-Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, resumiu a relevância do Comitê:

In later years, the Special Committee went on to establish closer relations with anti-apartheid organizations, and lent active support to boycotts and other campaigns which would come to involve millions of people, especially in Western countries.

⁴⁴ Resolução da Comissão de Direitos Humanos: 2 (XXIII) de 6 de março de 1967.

⁴⁵ Resolução 2396 (XXIII) de 2 de dezembro de 1968.

It invited anti-apartheid movements to its meetings, conferences and seminars, so that they might join with Governments, United Nations agencies, the OAU and international non-governmental organizations in discussing the situation and formulating proposal for action. It thereby helped the national anti-apartheid movements to receive broad international support and attention. The support of the United Nations helped anti-apartheid groups to counter vested interests and lobbies in their countries which opposed action against apartheid. In turn, consultation with anti-apartheid movements helped the Special Committee against Apartheid in all its efforts to promote international action. Such close cooperation between the United Nations and non-governmental organizations was unprecedented (United Nations, 1994, p.450).

Praticamente todas as ações articuladas pela ONU em reação ao apartheid foram desenvolvidas com o apoio e trabalho do Comitê Especial Contra o Apartheid. O canal aberto do Comitê para movimentos antiapartheid de todo o mundo e para os movimentos sul-africanos banidos foi o elo de ligação entre a ONU e a rede de ativismo transnacional antiapartheid. O trabalho conjunto, principalmente em realizações de diversas conferências, estabeleceu os parâmetros da ação antiapartheid dentro e fora da ONU e promoveu a ascensão qualitativa da rede de ativismo transnacional antiapartheid até o seu auge, na década de 1980.

Essa cooperação entre o Comitê Especial e organizações antiapartheid em nosso estudo está inserida na abordagem analítica da rede de ativismo transnacional antiapartheid e de suas estratégias. O Centro Contra o Apartheid lista centenas de organizações ao redor do mundo que trabalharam na eliminação do apartheid. Muitas ONGs são filiadas à ONU com *status* consultivo no ECOSOC, de acordo com o artigo 71 da Carta. Em agosto de 1978, por exemplo, ONGs organizaram a Conferência Internacional para a Ação Contra o Apartheid em Geneva, Suíça. No mesmo lugar, foi realizada, em 1980, a *International Non-Governmental Organization Action Against Apartheid*. Esse vínculo entre movimentos antiapartheid em diversos lugares do mundo e a ONU é, para o nosso estudo, dado relevante da constituição de uma efetiva rede de ativismo transnacional antiapartheid, na qual as políticas informacionais, comparadas com as escassas sanções contra o apartheid, foram os instrumentos mais eficazes da ONU.

A ONU, como centro de pressão global contra as políticas da África do Sul, causou três principais impactos no regime segregacionista: isolou a África do Sul dentro do sistema ONU; pressionou aliados da África do Sul dentro dos órgãos da

ONU; e exerceu pressão através da opinião pública mundial, trabalhando com ONGs e outros grupos sociais. A pressão externa contra a África do Sul que emanou diretamente da ONU é um dado incomensurável; no entanto, podemos afirmar genericamente que todos os governos, organizações intergovernamentais, ONGs e demais movimentos antiapartheid que agiram contra o apartheid cooperaram de alguma forma com a ONU ou seguiram as suas recomendações (Ozgur, 1982, p.132).

O papel desempenhado pelas ONGs e outros grupos sociais, pressionando seus respectivos governos, pode ser exemplificado com uma colocação da Secretária-assistente para Direitos Humanos dos EUA, Patricia M. Derian:

Private groups also have called upon the US Government to disassociate itself more clearly from the South African Government through our trade and investment policies. Specifically, they have urged the US Government to curtail or halt private trade and investment to South Africa. They have called upon corporations to withdraw from South Africa. In at least two cases, corporations have done so...private groups have also urged the US to consider if there are any circumstances whereby it could support economic sanctions against South Africa in the United Nations (United States, 1980, não paginado).

Uma afirmativa de Bissel tem relação direta com o nosso objeto de estudo, a rede de ativismo transnacional antiapartheid, e nossas hipóteses:

In effect, the lesson learned from the international anti-apartheid movement of the last two decades is that the movement resulted in some loosening of the apartheid system, and that South Africa is shifting away from the rigid implementation of the separate development plans. Whatever the evidence cited, there is no clear link of causation between whatever liberalization has occurred and the international movement that has developed (Bissel, 1980, p.222).

Ao abordar essa relação causal, Ozgur explica que um vínculo claro não pode ser estabelecido, pois as mudanças na África do Sul se deram por pressões externas e internas. O instrumental que adotamos sobre redes de ativismo transnacional permite uma análise ampla, na qual a conjuntura doméstica na África do Sul e o ativismo transnacional desenvolvido não são dissociados, e, mais do que isso, se influenciam. Entendemos que os eventos mais violentos desencadeados pela repressão do governo segregacionista às ações contestatórias da sociedade civil sul-africana catalisaram o ativismo transnacional, o que, por sua vez, ampliou o alcance e a eficiência da norma pela igualdade racial que o

legitimava. E o papel da rede de ativismo transnacional antiapartheid, potencializada pelo trabalho da ONU, foi fundamental, pois “by ensuring wide publicity for the question of apartheid, the international campaign was able to attract public support in all countries, including South Africa’s main trading partners whose Governments were reluctant to impose sanctions” (United Nations, 1994, p.29).

Apesar da incomensurabilidade da importância da ONU para as transformações na África do Sul, os fatores mais relevantes foram a influência das discussões e decisões tomadas no seio da organização a respeito das políticas governamentais em relação ao apartheid (Ozgur, 1982, p.133), e a possibilidade que a ONU propiciou de cooperação com governos, outras organizações internacionais e movimentos antiapartheid. Em nosso entendimento, este último aspecto foi fundamental para o estabelecimento e a evolução gradativa da rede de ativismo transnacional antiapartheid e para a internalização da norma pela igualdade racial. Boutros Boutros-Ghali explicou que:

In all activities against apartheid, close cooperation was established by the United Nations system with the Organization of African Unity, as well as with the south Africa liberation movements recognized by the OAU, namely the ANC and the PAC. Such wide interaction on an issue of considerable controversy is unique in the annals of the United Nations (United Nations, 1994, p.37).

As medidas de efeito imediato que a ONU poderia aplicar, isto é, as sanções obrigatórias, foram, de fato, limitadas. Mais importante do que elas foi o trabalho da ONU, através da Assembleia Geral, do Comitê contra o Apartheid e do Centro Contra o Apartheid e outras agências especializadas (como o ECOSOC, a UNESCO e a OIT), como centro propulsor do ativismo antiapartheid e espaço de legitimação da causa, trabalhando em rede com governos, organizações internacionais – com destaque para a OUA –, ONGs e demais movimentos antiapartheid. A rede de ativismo transnacional antiapartheid foi, por isso, potencializada pelo trabalho da ONU na matéria. Enuga s. Reddy, que presidiu o Comitê Especial Contra o Apartheid, afirmou que:

The Special Committee against Apartheid of the United nations (assisted by the Centre Against Apartheid), The Organization of African Unity and the anti-apartheid movements led the efforts to broaden the coalition against apartheid...This movement grew into the strongest international solidarity

movement of the twentieth century. It spread to all regions of the world, thanks to the efforts of the United Nations and other international bodies (Reddy, discurso na Conferência Internacional Contra o Racismo, 2001).

A dificuldade de convergência entre Assembleia Geral e Conselho de Segurança foi solucionada nos trabalhos da ONU para o período de transformações iniciadas no governo de De Klerk. O esforço conjunto dos dois mais importantes órgãos da ONU em assegurar uma transição pacífica da África do Sul para uma democracia não-racial garantiu o clima de paz durante as eleições sul-africanas de 1994 (United Nations, 1994, p.37).

4.2.EUA

If South Africa is guilty of violating the human rights of Africans here on the mother continent, then America is guilty of worse violations of the 22 million Africans on the American continent. And if South African racism is not a domestic issue, then American racism is not a domestic issue...America is worse than South Africa, because not only is America racist, but she is also deceitful and hypocritical. South Africa preaches segregation and practices segregation. She, at least practices what preaches. America preaches integration and practices segregation. South Africa is a like a vicious wolf, openly hostile towards black humanity. But America is cunning like a fox, friendly and smiling, but even more vicious and deadly than a wolf.

Malcom X, discurso no encontro da OUA, em 17 de julho de 1964 (Malcom X, 1965, p. 75-76).

A coalizão mais atuante e eficiente da rede de ativismo transnacional antiapartheid foi articulada pela sociedade civil dos EUA. As principais camadas da sociedade civil estadunidense que articularam o ativismo antiapartheid no país foram o movimento negro, as ONGs de direitos humanos e a classe estudantil. Particularmente, as marcas de origem do ativismo transnacional confundem-se com as articulações transnacionais incipientes do movimento negro nos EUA, que, por princípio, vinculou a luta contra a segregação nos Estados Unidos à questão sul-africana.

Nesta seção, argumentamos que o papel atuante da sociedade civil norte americana, que evoluiu consideravelmente após as vitórias dos movimentos pelos direitos civis nos anos 1960, as campanhas de desinvestimento nas décadas de 1970 e 1980 e o *Free South Africa Movement* na década de 1980, foi essencial

para a execução de sanções econômicas governamentais em 1986. No contexto de recrudescimento da disputa ideológica da Guerra Fria, o governo Reagan iniciou nova cruzada contra o comunismo na década de 1980 e a África do Sul foi um aliado estratégico dos EUA para a contenção de revoluções comunistas no continente africano. Ainda assim, o pacote de sanções de 1986 - *Comprehensive Anti-Apartheid Acts* (CAAA) - passou no Congresso mesmo após o veto do presidente dos EUA. O alto grau de sofisticação do movimento antiapartheid nos EUA na década de 1980 foi, em nossa opinião, determinante para que o Congresso aprovasse o CAAA.

Klotz (1995a) argumenta que a norma internacional pela igualdade racial pode explicar a aplicação do CAAA. Diferentemente, defendemos que a rede de ativismo transnacional antiapartheid conseguiu transformar a solução da causa sul-africana em uma responsabilidade dos EUA. Esse feito foi viabilizado por uma via institucional direta dos ativistas antiapartheid com o Congresso dos EUA, por meio do *Congressional Black Caucus* (CBC), criado em 1971, e, principalmente, pela mobilização em massa contra o apartheid na década de 1980, na campanha conhecida como *Free South Africa Movement*.

O caso dos EUA é emblemático: em um país fundado sobre alicerces do escravismo e que, poucas décadas antes do CAAA, convivia com a segregação racial até dentro de ônibus (como no caso de Rosa Parks⁴⁶), a sociedade civil estadunidense desenvolveu sofisticados mecanismos de participação política, propiciados pelo movimento pelos direitos civis, liderado por Martin Luther King Jr. nas décadas de 1950 e 1960. Esse grau de sofisticação permitiu à rede de ativismo transnacional antiapartheid um amplo espaço democrático para se articular nos EUA. A atuação de líderes da resistência sul-africana nos EUA, como o bispo Desmond Tutu e Oliver Tambo, representando o ANC, conseguiu operacionalizar o efeito-bumerangue, cujo resultado final foi a execução do CAAA. As sanções baniram novos investimentos e empréstimos bancários à África do Sul e proibiram o comércio bilateral de algumas mercadorias. O CAAA foi o ato final de uma longa trajetória de ativismo em rede, que apresentaremos nesta seção.

⁴⁶ Rose Louise Parks foi ativista dos direitos civis em Montgomery, Alabama, e em 1º de dezembro de 1955 recusou-se a aceitar as práticas segregacionistas no uso dos assentos dos ônibus, desencadeando um bem sucedido boicote ao transporte público da cidade.

A organização desta seção segue a seguinte forma: apresentação dos fatos mais importantes da política externa estadunidense para a África austral, especialmente para a África do Sul, a partir de 1960 (principalmente na década de 1980, quando o CAAA foi decretado) e, posteriormente, o estudo da coalizão da rede de ativismo transnacional antiapartheid, articulada nos EUA por três principais movimentos: o movimento negro (a partir de meados da década de 1940, com enfoque na década de 1960), as campanhas de desinvestimento (décadas de 1970 e 1980) e o *Free South Africa Movement* (década de 1980).

A bibliografia consultada para a escritura desta seção foi, principalmente: Nesbitt (2004), Sampson (1998), Herring (2008), Klotz (1995a, 1995b), Baker (2000), Shepherd (1977), Baldwin (1995), Friedrickon (1995) e Voorhes (1999).

4.2.1. A política externa dos EUA

Nos anos que se seguiram ao episódio de Sharpeville em 1960, a política externa norte-americana para a África era menos prioritária quando comparada ao Vietnã e à Europa (Sampson, 1988, p.132). Apesar disso, o governo do presidente Kennedy foi inovador no sentido do diálogo com lideranças afro-americanas, que foram perseguidas na década de 1950. A primeira ação oficial contra o apartheid foi decretada por Kennedy, ao impor um embargo de armas (a análise desse ato será apresentada no tópico seguinte, sobre o movimento negro). O governo também foi favorável ao embargo de armas voluntário decretado pelo Conselho de Segurança em 1964 (Herring, 2008, p.716).

O governo Lyndon Johnson demonstrou repúdio ao apartheid, mas o descompasso entre palavra e ação foi notório. A África do Sul não foi prioridade na agenda política e o governo africânder gozava de prestígio entre os investidores estrangeiros. Naquela conjuntura, os discursos condenavam o apartheid, mas o governo dos EUA não agiu efetivamente contra o governo africânder (Herring, 2008, p.755).

A política externa de Nixon e Kissinger para a África focou-se na contenção da influência da China e da URSS no continente. Como resultado, Nixon apoiou a condenação do apartheid nos fóruns internacionais mas, em contrapartida,

continuou a construir laços econômicos e militares com Portugal e com os regimes de minoria branca na Rodésia e na África do Sul (Herring, 2008, p.790-791).

Mesmo com a inação governamental, lideranças políticas tentavam modificar a política do governo para o apartheid. Em 1971, foi criado o CBC, organizado por congressistas afro-americanos para lidar com questões raciais, e, em 1977, o TransAfrica foi estabelecido como uma organização de política externa designada para atuar em questões sobre a África e o Caribe. A aliança entre o CBC e a TransAfrica significou duas vias da rede de ativismo transnacional antiapartheid nos EUA: o fortalecimento da questão no Congresso via CBC e a expansão da base social do movimento antiapartheid via TransAfrica. Diversas personalidades aderiram à causa antiapartheid, como o músico negro Stevie Wonder.

Durante a campanha presidencial de 1976, Jimmy Carter reforçou a necessidade de se aumentar o papel dos afro-americanos em questões de política externa. Quando Carter assumiu o poder, em 1977, adotou uma postura mais audaciosa para a causa antiapartheid. O presidente nomeou Andrew Yong, pregador civil negro, como embaixador na ONU, com instruções especiais para o sul da África (Sampson, 1988, p. 141). Em 1977, os EUA votaram na ONU⁴⁷ pelo embargo obrigatório das armas, interrompendo a venda de equipamento militar e retirando seu adido naval. Porém, Carter manteve a crença política de que o desenvolvimento do capitalismo gerava uma força transformadora na África do Sul.

A ideia predominante nos governos estadunidenses até a década de 1980 era que o aumento de investimentos na África do Sul gradualmente poderia eliminar a segregação do apartheid (Klotz, 1995b, p.465). As diferenças de políticas para a África do Sul dos governos dos EUA nesse período foram mais de estilo do que substanciais (Baker, 2000, p.99). Reagan determinou uma política externa dos EUA para a África do Sul fundamentada na crença do ‘capitalismo libertário’.

⁴⁷ Em 1977 o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 418, sem abstenções, promovendo embargo para venda de armas à África do Sul. Existia até a preocupação de o país adquirir a capacidade de produzir armamento nuclear.

O cenário do início da década de 1980 parecia desfavorecer o ativismo antiapartheid nos EUA. Eleito em 1980, Reagan engajou o país numa nova cruzada ideológica contra os soviéticos, recrudescendo as rivalidades da Guerra Fria. Reagan procurou fortalecer suas alianças estratégicas e a parceria com a África do Sul não fugiu dessa lógica. A posse de Peter W. Botha como primeiro-ministro da África do Sul em setembro de 1978 foi saudada pelos homens de negócio. Ele procurou melhorar a imagem internacional do país, promovendo reformas econômicas pró-liberalização do mercado, liberdade de câmbio e mercado de capital. Com a chegada de Reagan ao poder, a amizade entre Botha e as empresas norte-americanas foi renovada. Reagan desenvolveu a política do ‘engajamento construtivo’ para a África do Sul, que se baseava em três premissas:

Os Eua poderiam contribuir para uma transformação evolutiva na África do Sul; algum grau de intervenção externa era necessário para promover um movimento positivo nessa direção; e a influência poderia ser exercida melhor recompensando reformas significativas feitas pelo governo de minoria branca (Klotz, 1995b, p.467-468).

O secretário de Estado assistente para relações africanas de Reagan, Chester Crocker, rejeitou as sanções, classificando-as de contraproducentes (Klotz, 1995a, p.102). O envolvimento dos Estados Unidos foi voltado para a influência soviética no sul da África e em questões regionais, tais como a retirada de tropas cubanas do território angolano e a retirada de tropas da África do Sul de território da Namíbia -, ocupada desde o final da Primeira Guerra Mundial,- após a perda do território pela Alemanha. O apartheid foi colocado em segundo plano. A política do ‘engajamento construtivo’ de Reagan procurou se aproximar ainda mais do governo africânder.

A geopolítica regional se inseriu radicalmente na lógica da bipolaridade. Com o apoio indireto da URSS ao MPLA em Angola, os EUA deram suporte ao governo sul-africano, mesmo sem se envolverem militarmente no conflito. A África do Sul apoiava a UNITA em Angola, ao passo que as tropas cubanas patrocinadas pelos soviéticos garantiam apoio ao regime do MPLA, partido que estava no poder após o país tornar-se independente de Portugal (Baker, 2000, p. 101). Somado à guerra não declarada com Angola, a África do Sul ocupava a Namíbia e utilizava o território, fronteiro a Angola, para seus treinamentos militares. Um dos objetivos da política externa de Reagan consistiu em vincular,

de forma diplomática, a independência da Namíbia e a saída das tropas sul-africanas à retirada das tropas cubanas de Angola.

Essa negociação era fator chave para o sucesso do ‘engajamento construtivo’. A necessidade dos EUA cooperar com a Pretória para ter êxito nesse objetivo político distanciou o apoio a possíveis sanções e resultou na cooperação dos EUA com o governo de minoria branca na África do Sul (Nesbitt, 2004, p.113).

Schmidt traçou o panorama da questão:

Thus, with a compliant media cheering on a wrong-headed administration's view that the Nationalist Party was the agent of racial reform in South Africa, the Reagan administration plunged into a full-scale partnership with the racist regime. It increased military and nuclear collaboration, eased restrictions on the exports of U.S. goods to South Africa against UN Security Council Resolution 435, and blocked a censure of South Africa for bombing Angola (1983, p.7).

Durante as campanhas presidenciais de 1984, o candidato Jesse Jackson levou o problema sul-africano para sua campanha, contribuindo para maior popularização do tema. Reagan foi o vencedor, porém o ano de 1984 foi determinante para concretizar a questão do apartheid como uma responsabilidade dos EUA. Os congressistas, democratas e republicanos já discursavam a favor de uma postura punitiva do governo (Nesbitt, 2004, p.120).

No vigésimo quinto aniversário do Massacre de Sharpeville, um grupo de manifestantes negros sul-africanos protestou contra o governo, em uma cidade conhecida como Langa. A polícia do governo africânder matou dezenove manifestantes (Nesbitt, 2004, p.132). Em 21 de março de 1985, em uma coletiva de imprensa organizada para responder o Massacre de Longa, o presidente Reagan explicou que os negros foram simplesmente mortos e essa violência era resultado da lei e da ordem, ressaltando que os policiais que atiraram também eram negros. William Gray, membro do CBC e autor da legislação das sanções, não poupou o presidente:

Eu poderia descrever as colocações de Reagan como a pior forma de ignorância e insensibilidade que eu nunca vi em todos os meus anos de vida pública. No mínimo, diria que são declarações racistas... Basicamente nos mostra que o presidente vê o apartheid como uma questão branco-negro, e ele está do lado dos brancos. E eu penso que isso é trágico, pois essa é uma questão de justiça versus injustiça (Gray, 1985, p.50).

Em discurso oficial pronunciado sobre o apartheid na África do Sul, Reagan concordou que o regime era moralmente errado e politicamente inaceitável, mas como a Sra. Thatcher, considerou que sanções também seriam imorais e repugnantes. Apesar de críticas ao presidente sul-africano Botha, Reagan exaltou o melhoramento da condição dos negros na África do Sul em comparação com o restante da África, e afirmou que o governo africânder era um parceiro na luta contra o comunismo (Sampson, 1998, p. 22). O seu discurso produziu efeitos contrários, pois o presidente Botha o acolheu como um apoio à cruzada anticomunista, enquanto negros sul-africanos se sentiram ultrajados. Anthony Sampson relata que:

Três semanas após o discurso [...] os senadores travaram um debate histórico [...] e o senador republicano Richard Lugar apresentou seu projeto de sanções – contra o aço, o carvão, as empresas aéreas, os têxteis sul-africanos e contra novos investimentos na África do Sul. O presidente Reagan vetou-o, repetindo que as sanções prejudicariam, sobretudo, os negros; mas por fim o Congresso usou sua maioria de dois terços para anular o veto, por 78 votos contra 21, na maior reviravolta de política externa da presidência Reagan (Sampson, 1988, p.23).

A 2 de outubro de 1986, o CAAA foi aprovado pelo Congresso americano. Foi a primeira vez no século XX que um veto do presidente dos EUA em matéria de política externa foi subscrito.

As maiores precauções do CAAA referiam-se a restrições a novos investimentos, empréstimos, importações da África do Sul, e restrição ao turismo. O CAAA decretou um código de conduta para empresas americanas operando no país africano. Foram estabelecidas as condições para a remoção das sanções, incluindo a libertação de prisioneiros políticos, a saída do estado de emergência, o abandono de proibições na atividade política, o fim do *Group Areas Act* e *Population Registration Act* (respectivamente leis sobre as *homelands* e sobre os passes especiais para negros) e o início de negociações com representantes da maioria negra.

Em 1988, acontecimentos relevantes transformaram a situação política da região austral da África: a saída das tropas sul-africanas da Namíbia e a retirada das tropas cubanas de Angola. Os maiores objetivos almejados pelo engajamento construtivo de Reagan foram atingidos justamente após a derrocada de sua política

externa e reformulação das estratégias para o continente africano. Nelson Mandela foi solto em 1990 e os EUA suspenderam as sanções econômicas do CAAA em 1991, após a reforma promovida pelo presidente F.W. de Klerk.

4.2.2. A sociedade civil e o apartheid

Tendo em mente as linhas de conduta da política externa dos EUA para a África do Sul, caracterizadas pelo envolvimento econômico e apenas inflexões pontuais nos governos Kennedy e Carter, nosso desafio agora será entender como a coalizão da rede de ativismo transnacional antiapartheid se constituiu nos EUA a partir do comprometimento do movimento negro com a causa antiapartheid e evoluiu com as campanhas de desinvestimento e o movimento de massas *Free South Africa Movement*, de forma que o ativismo antiapartheid desenvolvido determinou o engajamento do Congresso para a execução do CAAA, em 1986.

4.2.2.1. O Movimento Negro

A redescoberta de uma herança cultural comum e a crescente conscientização da violação de direitos humanos conectou os negros estadunidenses com os negros africanos. Shepherd aborda a importância dessa ligação entre afro-americanos e africanos para o ativismo antiapartheid:

Blacks on both sides of the Atlantic have moved this century through very similar phases of rejection of their heritage, recovery of it, and alignment with the transnational liberations struggle. The shift of the black movement from a preoccupation with middle-class, primarily domestic conflicts to a recognition of its role in the vanguard of transnational effort and a commitment to African liberation has been slow and difficult, but the struggle of liberation movements in Africa played a key role in the awakening of blacks in the Atlantic powers to the relationship between the ghettos of the core states and the apartheid structure of the southern African periphery (1977, p.54).

Os nomes de W.E.B. Du Bois, Paul Robenson, Charles Garvey, Ralph Bunche, Martin Luther King Jr. e Malcom X destacam-se nos anais do movimento negro dos EUA. Esses líderes influenciaram mudanças radicais na atitude dos negros estadunidenses em relação à África austral e, particularmente, em relação à África do Sul.

No pós-Segunda Guerra Mundial, emergiu nos EUA um movimento de direitos civis multicultural liderado por negros. Essa atividade teve três grandes fases: as ações legais do *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) e o radicalismo do *Council on African Affairs* (CAA) na década de 1950; a liderança das vertentes nacionalista (de Malcom X) e liberal (de Martin Luther King Jr.) do movimento negro nos anos 1960; e a onda dos anos 1970, que inaugurou a barganha coletiva negra nas instâncias de tomada de decisão dos EUA.

O NAACP inicialmente esteve envolvido com as questões coloniais africanas através da visão pan-africanista de Dr. Du Bois. Essa organização participou como representante na Conferência de São Francisco, elaborando ideias para a estrutura de direitos humanos da ONU (Shepherd, 1977, p.59). Naquele momento, apesar do engajamento de W.E.B. Du Bois, os negros estavam mais voltados para a situação doméstica nos EUA. A questão africana foi, apesar desse insulamento do movimento negro em geral, a bandeira principal do *Council of African Affairs*.

Max Yergan, que havia vivido na África do sul e se filiado ao ANC, retornou aos EUA e criou, em 1937, o *International Committee on African Affairs*. Em 1941, com a adesão de Paul Robeson e de sua esposa, Eslanda, a ONG passou a se chamar CAA, com Robeson como presidente. O CAA foi a primeira grande expressão de uma ONG estadunidense voltada para os direitos humanos dos africanos na era pós-guerra (Shepherd, 1977, p.61) e a primeira organização anti-apartheid nos EUA (Nesbitt, 2004, p.2). Paul Robeson e Max Yergan, os fundadores do CAA, foram influenciados pela tradição internacionalista da igreja negra e pelo pensamento marxista. Robeson acreditava que a luta por libertação nos EUA era parte da luta do mundo colonial por liberdade.

O CAA desenvolveu atividades junto a ONU: o *lobby* por sanções contra a África do Sul tem suas raízes no movimento afro-americano, liderado na década de 1940 por Paul Robeson, que, através do CAA, conseguiu articular um canal de participação na ONU (Nesbitt, 2004, p.2). Apesar do apartheid ter sido oficialmente constituído somente em 1948, a campanha pelas sanções internacionais foi lançada pela Índia e pelo CAA no primeiro encontro da Assembleia Geral das Nações Unidas, que ocorreu em 1946 na cidade de Londres.

Naquela ocasião, o CAA enviou Alphaeus Hunton e Eslanda Robenson como lobistas na ONU, principalmente no Conselho de Tutela (Nesbitt, 2004, p.6). Os articulistas trabalharam junto ao representante indiano, Pandit Nehru, que denunciou a exclusão dos direitos políticos dos indianos na África do Sul. Apesar dos votos negativos dos EUA para as resoluções, a ANC reconheceu aos esforços do CAA na defesa dos direitos humanos fundamentais (Nesbitt, 2004, p.7).

O arranjo geopolítico da Guerra Fria reincidiu diretamente sobre o movimento negro e sobre a política externa dos EUA para a África do Sul. No momento de ascensão do apartheid na África do Sul, os mais radicais representantes do movimento negro estadunidense tornaram-se alvos do FBI e do Departamento de Justiça, principalmente o CAA. Os grupos mais liberais, como o NAACP, não foram perseguidos (Nesbitt, 2004, p.14). O governo Truman considerava a África do Sul um importante aliado na luta contra o comunismo e fonte de recursos estratégicos, como o urânio. O Presidente Truman explicou a relevância da parceria com a África do Sul: “Africa could not be allowed to fall to Soviet Rússia. We would lose the sources of our most vital raw materials including uranium which is the basis of atomic power” (Nesbitt, 2004, p.14). Em dezembro de 1950, um acordo financeiro permitiu acesso dos EUA e do Reino Unido às minas de urânio da África do Sul como alternativa às minas do Congo Belga (Nesbitt, 2004, p.15).

W.E.B Du Bois foi expulso do NAACP em 1948, acusado de comunista, e passou a fazer parte dos quadros do CAA. O CAA organizou um comício no Harlem em apoio às *Defiance Campaigns*, movimento de desobediência civil que ocorreu na África do Sul organizado pelo ANC em 1952. Os ativistas do CAA reivindicaram o fim do apoio financeiro e militar dos EUA ao regime segregacionista (Nesbitt, 2004, p.19) O CAA foi reprimido durante o período do ‘Macartismo’, sendo registrado no *Subversive Activities Control Board* (Shepherd, 1977, p.62). A política de perseguição do FBI e do departamento de justiça inviabilizou a entrada de recursos para o CAA, que foi extinto em 1955. Segundo Eschen:

This, the first anti-apartheid organization was hounded into oblivion in the mid-1950s principally because of its anticolonial and anti-apartheid work. The collapse of the CAA reflected the marginalization of the left just as the modern the civil rights movement was emerging (Eschen, 1997, p.138-139).

Representantes da vertente liberal do ativismo afro-americano formaram o *Americans for South African Resistance* (AFSAR) em 1952 para apoiar as *Defiance Campaigns* e evitar a perseguição da política anticomunista. O AFSAR foi iniciado como um projeto *ad hoc* do *Congress on Racial Equality* (CORE), organização multirracial pioneira no movimento pelos direitos civis nos EUA. Posteriormente, em 1954, o AFSAR tornou-se o *American Committee on Africa* (ACOA), com George Shepherd como diretor executivo (Nesbitt, 2004, p.23). ACOA teve uma orientação liberal e anticomunista, o que dificultou suas ações com movimentos de libertação africanos, cada vez mais radicais (Nesbitt, 2004, p.25).

O apoio do AFSAR/ACOA e do CAA ao movimento de desobediência civil do ANC revela, em nosso entender, incipiente estratégia de efeito-bumerangue do movimento negro ao assumir demandas da sociedade civil sul-africana e reivindicar uma resposta política do governo dos EUA.

Com o fim do CAA e o silêncio da esquerda negra, a iniciativa passou para os nacionalistas e liberais, no momento em que a luta pela independência na África entrou em seu estágio crítico. Nacionalistas, como Carlos Cooks, Richard Moore e Malcom X, defendiam a luta armada e eram influenciados pela visão pan-africanista. Assim como a esquerda negra, os nacionalistas desenvolveram suas atividades com a base social no Harlem e apoiando os movimentos de libertação (Nesbitt, 2004, p.29). Alguns, como Cooks, visitaram a África e estabeleceram contatos diretos com movimentos de libertação. A invocação do “passado glorioso africano” pelos líderes nacionalistas foi a justificativa para a liberdade, muito diferente da invocação da Constituição dos EUA e da Bíblia pelos líderes dos direitos civis, como Martin Luther King Jr.

A perspectiva dos liberais negros estadunidenses sobre a África era representada pelos *Big Six*, os seis mais importantes líderes do movimento dos direitos civis: Luther King, do SCLC e ACOA; Whitney Yong, do *National Urban League*; Roy Wilkins, do NAACP; A. Philip Randolph, do *Brotherhood of Sleeping Car Porters* (BSCP); Dorothy Height, do *National Council of Negro Women*; e James Farmer, do CORE. Segundo Nesbitt: “the liberal position on Africa in the late 1950s and 1960s was epitomized by King, who believes that it

would be a tragedy for Africans to turn to violence in their struggles for independence” (2004, p.30).

Martin Luther King Jr. já havia se correspondido com Walter Sisulu na década de 1940, e, em 1948, convidou Albert Luthuli, presidente do ANC, para discursar na igreja em Atlanta. Quando se tornou pastor, King constantemente comparou o apartheid à segregação nos EUA (Baldwin, 1995, p.8-10). Em viagem para a celebração da independência de Gana, em 1957, King se encontrou com líderes dos movimentos antiapartheid e Pan-Africanista (Nesbitt, 2004, p.31). Martin Luther King Jr. tornou-se membro também da ACOA, e ajudou, em 1957, a organizar uma campanha de conscientização para protestar contra a prisão de 156 líderes antiapartheid na África do Sul após o *Suppression of Communist Act* em 1956. Albert Luthuli, que já havia viajado aos EUA em 1949, foi preso nessa ocasião (Nesbitt, 2004, p.32).

A crescente comunidade antiapartheid nos EUA, liderada pelo ACOA e por King, elaborou uma declaração de conscientização da África do Sul, que convocou líderes internacionais a integrarem um protesto mundial contra o apartheid sul-africano. A declaração foi assinada por 123 líderes mundiais (apud). A campanha recebeu afirmações de solidariedade de Igrejas, estudantes, trabalhadores e outras organizações ao redor do mundo, demonstrando a difusão do sentimento antiapartheid (Nesbitt, 2004, p.33). A África do Sul anunciou a libertação de 61 prisioneiros e o ACOA concluiu que: “the Declaration of Conscience Campaign with its worldwide support may well have been a factor in causing the Government to moderate its action against those accused of treason”⁴⁸.

O ativismo transnacional não era organizado em rede; mas as experiências do *lobby* do CAA na ONU na questão do tratamento dos indianos na década de 1940, a atividade coordenada entre o movimento negro (CAA e AFSAR) e o ANC nas *Defiance Campaigns* e a vitoriosa campanha mundial pela libertação de prisioneiros do ACOA, em 1957, tornaram-se referenciais para as estratégias posteriores da rede de ativismo transnacional antiapartheid.

As articulações do movimento negro dos EUA com lideranças dos movimentos antiapartheid sul-africanos objetivaram conscientização da opinião

⁴⁸ Report on Declaration of Conscience Campaign, ACOA Papers, no *site* <http://www.anc.org.za/andocs>, acessado no dia 26 de maio de 2010.

pública e de líderes internacionais e foram ‘germens’ para a rede de ativismo transnacional antiapartheid. Esse trabalho em cooperação revelou uma estratégia de efeito-bumerangue, a qual veio a se tornar referência para o ativismo transnacional articulado em rede a partir da década de 1960. O apoio a sanções econômicas, estratégicas e sociais foi a bandeira principal das ações desencadeadas pela rede de ativismo transnacional antiapartheid e já era plataforma reivindicada por essa incipiente coalizão entre sul-africanos e o movimento negro dos EUA.

O papel do ACOA segundo Sheperd, era genuinamente transnacional, no sentido de utilizar estruturas internacionais para interceder ativamente pelos direitos dos negros na África do Sul (1977, p.34). O autor afirma que:

In the 1950s, the ACOA was primarily concerned with the independence of African states. Its approach to apartheid was to call for UN investigation, as in September 1955 it requested the US to support “the reestablishment of the UN Commission on the Racial Situation in the Union of South Africa”, which Western powers had opposed because it interfered with domestic jurisdiction (Shepherd, 1997, p.36).

O Massacre de Sharpeville revigorou o ativismo antiapartheid nos EUA. O ACOA enviou uma carta ao Primeiro-Ministro da África do Sul, Verwoerd, condenando a repressão do regime africânder. O ACOA organizou um encontro para protestar contra o massacre, com participação de líderes e organizações internacionais, como o *United National Independence Party* da Rodésia e a Organização de Estados Africanos Independentes (Nesbitt, 2004, p.38). Em 4 de junho de 1960, o ACOA organizou a *Emergence Action Conference*, que contaria com a participação de Oliver Tambo, presidente do *South African National Congress*. O visto do ativista sul-africano foi negado pelo governo dos EUA. A conferência convocou consumidores estadunidenses a boicotar produtos e metais preciosos sul-africanos e firmas dos EUA a recusarem navios com bens produzidos na África do Sul. Em 7 de junho, o governo anunciou a admissão da entrada de Tambo no país, uma vitória para o ativismo antiapartheid (Nesbitt, 2004, p.39). A visita de Tambo aperfeiçoou o efeito-bumerangue em um contexto de organização da rede de ativismo transnacional catalisada pelo Massacre de Sharpeville.

O ACOA, adepto da filosofia da não violência, apoiou a mudança estratégica do ANC e do PAC, que aderiram à luta armada. Após o Massacre de Sharpeville, a tática de ação direta através de mobilizações públicas e campanhas passou a predominar entre as ONGs antiapartheid nos EUA. Novos grupos, não vinculados à estratégia pacifista, passaram a se dedicar ao movimento antiapartheid.

A questão da luta armada poderia se tornar um fator de dificuldade para os liberais afro-americanos no que tange à defesa dos negros sul-africanos. Martin Luther King Jr., principal líder da vertente liberal do movimento negros nos EUA, liderou a campanha dos direitos civis dos negros nas décadas de 1950 e 1960, sempre pregando a filosofia da não violência⁴⁹.

Durante os anos 1950, na África do Sul, e anos 1950 e 1960, nos Estados Unidos, ativistas da não violência tentaram demonstrar a superioridade e eficácia de seu método de protesto, com base na ideologia da desobediência civil, pregada por Gandhi. O interesse pela desobediência civil cresceu na África do Sul após a consolidação dos africanos no poder e a instauração do apartheid, em 1948. A própria atuação de Gandhi na África do Sul no início do século despertou no país a importância da ação não-violenta. Essa compatibilidade estratégica foi essencial para as ações coordenadas entre o ACOA e o ANC.

Todavia, as respostas do governo segregacionista, repressivas e violentas, minaram a credibilidade das estratégias pacíficas adotadas na África do Sul. Em 1960, após o Massacre de Sharpeville, o ANC voltou-se para estratégias militares atuando através de seu braço armado, a *Umkonto We Sizwe*. De fato, o resultado mais óbvio da não violência na África do Sul foi o aumento da repressão do governo do Partido Nacional (Friedrickson, 1995, p.265).

O movimento pelos direitos civis nos EUA organizou-se em redes civis, como igrejas e faculdades, enquanto na África do Sul os negros eram isolados pela segregação geográfica das *homelands*, sua mobilidade e liberdade de associação eram restritas e a segregação severa facilitava o apelo a formas de luta violenta. Friedrichson pondera que:

⁴⁹ O sucesso da campanha levou o Congresso dos EUA a aprovar a Lei dos Direitos Civis em 1964.

O contexto geopolítico da Guerra Fria e a descolonização da África e da Ásia favoreceram o movimento americano e atrapalharam o sul-africano. Nos EUA, a competição com a URSS para os “corações e mentes” de africanos e asiáticos fez da segregação legalizada uma séria responsabilidade internacional para as administrações Kennedy e Johnson (...) o governo federal se tornou mais suscetível a pressões pelo movimento dos direitos civis. Na África do Sul, por outro lado, o medo da subversão comunista dentro do país e a influência soviética nos novos Estados africanos independentes levou a elite branca a radicalizar a separação racial. Ademais esses aspectos, tinha diferença básica entre a consciência de uma maioria branca encarando a inclusão de uma minoria (nos EUA⁵⁰) e a consciência de uma minoria branca de que a extensão dos direitos democráticos poderia dar o poder à maioria negra (na África do Sul⁵¹) (Friedrickson, 1995, p.122).

Havia uma diferença fundamental entre os dois países. A lei nos Estados Unidos estava ao lado dos que militavam pelos direitos civis, que reivindicavam seus direitos sob a égide da Constituição. Na África do Sul, a lei e a Constituição estavam contra os negros. Os negros norte-americanos, que se orgulhavam de sua resistência pacífica e de seus boicotes, preocupavam-se muitas vezes por verem o ANC comprometido com a violência na África do Sul. Entretanto, a luta armada foi motivo importante para atrair a atenção do movimento negro estadunidense (Sampson,1988, p.181-182).

Perguntado por uma jornalista dos EUA sobre o fato de não seguir os passos de Martin Luther King Jr., Mandela respondeu que as condições da África do Sul eram totalmente diferentes das condições dos EUA. Nos Estados Unidos, disse ele, a democracia era profundamente entranhada e o esforço das pessoas tinha canal de acesso a instituições protetoras dos direitos humanos (Jolms; Davis, 1991, p. 173-174). Luther King também reconheceu a dificuldade para a resistência não-violenta na África do Sul ser eficiente (Friedrickson, 1995, p.274). King, porém, ressaltou que ainda havia uma forma de ação não-violenta capaz de trazer justiça aos sul-africanos: “Não violência tem sido praticada dentro de fronteiras nacionais na Índia, nos EUA e em regiões da África com sucesso particular. Chegou a hora de utilizar a ação não- violenta através de um boicote internacional massivo” (Friedrickson, 1995, p.275). Portanto, mesmo compreendendo a adesão às armas, Luther King e os liberais entendiam as sanções internacionais como a bandeira principal do movimento antiapartheid. Malcom X e os nacionalistas incentivavam a luta armada como principal estratégia de libertação. A sociedade civil estadunidense deu continuidade à ideia de Luther

⁵⁰ Grifo nosso.

King, com as campanhas de desinvestimento, nas décadas de 1970 e 1980, e o *Free South Africa Movement*, na década de 1980.

As crises internacionais das guerras de descolonização também propiciaram uma nova atitude dos negros dos EUA para com a situação africana. Um importante marco no início dos anos 1960 foi uma reunião organizada pela organização *American Negro Leadership Congress on Africa*, que teve participação de representantes do NAACP, *African American Society for African Culture* (AMSAC), CORE, o SCLC, uniões de comércio e igrejas (Shepherd, 1977, p.63). Novos grupos e lideranças surgiam em um momento favorável aos negros durante a administração Kennedy.

A visita do Primeiro-ministro do Congo, Patrice Lumumba, ao Harlem eletrificou a corrente nacionalista, principalmente Malcom X e Carlos Cooks. A execução do líder congolês no ano seguinte, supostamente com apoio da CIA, desencadeou diversos protestos. Lumumba tornou-se um mártir para os nacionalistas afro-americanos (Nesbitt, 2004, p.43). Para os líderes liberais do movimento pelos direitos civis, a reemergência do nacionalismo negro era preocupante.

Os liberais afro-americanos procuraram formar uma organização que poderia criar um *lobby* sobre relações africanas em Washington e trabalhar em parceria com a ONU (Nesbitt, 2004, p.45). Essa posição refletiu a evolução do pensamento liberal afro-americano desde o Massacre de Sharpeville. A luta dos negros nos EUA não poderia ser separada da luta dos negros na África, e a política externa seria o canal político para propiciar o envolvimento dos EUA nas questões africanas (Nesbitt, 2004, p. 45).

Em encontro no dia 16 de junho de 1962, líderes liberais criaram a *American Negro Leadership Conference on Africa* (ANLCA), uma frente de mais de 75 organizações negras, entre eles AMSAC, CORE, ACOA, NAACP, e SCLC, com a liderança de Luther King (Shepherd, 1977, p.63). A vertente liberal do movimento negro procurou, a partir do ANLCA, influenciar as políticas do governo nas áreas críticas da África austral⁵². Segundo Nesbitt: “The Conference’s wide support in the African-American community’s indicated a new

⁵¹ Grifo nosso.

⁵² Matéria “*Negros Leaders Call for U.S. Parley on Africa*” *Washington Evening Star*, 22 de outubro de 1962, p.24.

discourse on Africa engendered by the successful liberations struggles in Africa and the emergence of armed struggle in South Africa” (2004, p.47).

No dia 17 de dezembro de 1962, os *Big Six* se reuniram com o presidente Kennedy para discutir a política externa dos EUA para a África⁵³. Em um encontro sem precedentes de mais de três horas, os líderes negros reivindicaram que o governo criasse um ‘Plano Marshall’ para a África e impusesse sanções contra a África do Sul. Kennedy não apoiou o projeto de sanções na ONU, mas, apesar do veto do presidente, o apartheid entrou definitivamente na agenda do movimento dos direitos civis nos EUA.

O entendimento entre o ANC e o ANCLA resultou em um ação política quando Martin Luther King Jr. e Albert Luthuli criaram a campanha “*Appeal for Action Against Apartheid*”, que exigiu que os EUA aprovassem sanções recomendadas pela Assembleia geral da ONU⁵⁴. A campanha foi vitoriosa quando Kennedy decretou o embargo de armas e impôs barreiras unilaterais na venda de armas dos EUA para a África do Sul. E, no dia 2 de agosto de 1963, os EUA foram favoráveis ao embargo de armas voluntário aprovado no Conselho de Segurança da ONU. A suposição de um desentendimento entre os liberais afro-americanos e os sul-africanos devido à questão da luta armada foi refutada com essa ação coordenada.

Em nossa perspectiva analítica, o êxito parcial da campanha representa o primeiro resultado do efeito-bumerangue na rede de ativismo transnacional antiapartheid, com a execução de sanção estratégica pelos EUA. A formalização do ANLCA propiciou um alto nível de cooperação entre movimentos de libertação sul-africanos e o movimento negro estadunidense, efetivando o efeito-bumerangue a partir de uma nascente rede de ativismo transnacional antiapartheid. A meta do ANCLA era influenciar a política externa dos EUA para a África austral e o canal informacional da ONU aperfeiçoou essa relação, em uma das coalizões pioneiras da rede de ativismo transnacional antiapartheid.

Na Conferência sobre Sanções Econômicas Contra a África do Sul, realizada em Londres, de 14 a 17 de abril de 1964, representantes de organizações negras dos EUA (ACOA, AMSAC, NAACP e SNCC) participaram, junto com o

⁵³ Matéria “*JFK, ‘Big Six’ Meet; Discuss Africa and Colored Americans*” *Baltimore Afro-American*, 29 de dezembro de 1962, p.14.

⁵⁴ <http://www.undo.org.za/docs/apartheid/undocs.html>, Selected documents. 1946-1994

AAM britânico, membros do ANC e do PAC e 28 delegações oficiais de países da África, Ásia e países do bloco comunista. No evento foi fundado um comitê sobre as sanções (Nesbitt, 2004, p.53). Em nosso estudo, esse foi um encontro que explicitou a pressão por sanções contra a África do Sul como estratégia-chave da rede de ativismo transnacional antiapartheid para derrubar o regime africânder.

Apesar do maior radicalismo dos negros nacionalistas, liderados por Malcom X, em relação aos liberais, liderados por Martin Luther King Jr., a atuação dos dois líderes foi fundamental para que o movimento negro na década de 1960 formalizasse, em nossa opinião, uma coalizão na rede de ativismo transnacional antiapartheid. As campanhas de ação não-violenta desenvolvidas por Gandhi e Luthuli na África do Sul influenciaram decisivamente na adoção de doutrina de resistência pacífica de Martin Luther King Jr. Malcom X também vinculou a causa dos negros nos EUA à situação africana e foi o principal representante da vertente nacionalista do movimento negro nos EUA.

Em 1964, Malcom X realizou duas viagens à África, onde discursou no encontro da OUA e encontrou diversos líderes. Malcom foi profundamente influenciado por líderes nacionalistas como Nasser. O ativista reivindicou o fortalecimento dos laços entre africanos e afro-americanos e a necessidade de uma campanha conjunta na ONU e na OUA. Nesbitt afirma que “Malcom’s internationalization of the black movement was among his longest-lasting legacies.” (2004, p.58). Sua adesão ao Pan-Africanismo evidenciou-se no nome de sua organização: Organização da Unidade Afro-Americana. A perspectiva malconiana, com forte identificação com a África, apoio à luta armada e ideologia Pan-Africanista, influenciou muitos ativistas antiapartheid nos EUA e no mundo. O discurso de Malcom X na OUA, reproduzido no início desta seção, foi fervoroso.

King era mais comedido em sua análise da situação sul-africana, e seu apoio à estratégia armada deu-se de forma muito mais racional do que o suporte efusivo de Malcom X:

Clearly there is much in Mississippi and Alabama to remind South Africans of their country, yet even in Mississippi we can organize to register Negro voters, we can speak to the press, we can in short organize the people in nonviolent action. But in South Africa, even the mildest form of nonviolent resistance meets with years of imprisonment, and leaders over many years have been restricted and

silenced and imprisoned. We can understand, how in that situation, people felt so desperate that they turned to other methods, such sabotage (Nesbitt, 2004, p.61).

King percebeu a sofisticação do vínculo entre movimentos de direitos civis e política externa dos EUA, o que, em nosso viés analítico, caracteriza-se como fundamento essencial do efeito-bumerangue. Ele afirmou: “we in civil rights movements was flexing its muscles in the foreign policy arena...increasingly we intend to influence American policy in the UN and towards South Africa” (Nesbitt, 2004, p.62). Martin Luther King recebeu o Prêmio Nobel da Paz de 1964, em Oslo, e, em seu discurso, exaltou a importância de Albert Luthuli para a sua luta e ideologia (Carson; Shepard, 2001, p.101-110).

Apesar de Luther King e Malcom X diferirem em relação à filosofia da não violência, eles compartilhavam a identificação com a luta dos africanos contra a opressão. Nos anos 1960, King e Malcom X foram determinantes para criar no meio do movimento negro uma ‘consciência africana’, o que levou a classe média influente em organizações como a NAACP a dedicar maior atenção à crise na África austral (Shepherd, 1977, p.64). Uma resolução do encontro anual do NACCP demonstrou o apoio negro ao desengajamento econômico: “we call upon the United States Government to prevent further investment by American companies in the economy of minority-dominated governments”⁵⁵. O fenômeno da ‘Consciência Negra’ nos anos 1960 transformou a relação da comunidade negra estadunidense com a África e propiciou sua articulação com a rede de ativismo transnacional antiapartheid. Essa coalizão da sociedade civil dos EUA na rede de ativismo transnacional antiapartheid, propiciada pelo movimento negro, preparou o terreno para a sofisticação desse arranjo social com a difusão do ativismo antiapartheid entre outros segmentos civis estadunidenses a partir da década de 1970.

Apesar da guinada política à direita na política nacional, com o governo Nixon, as vitórias políticas do movimento pelos direitos civis beneficiaram o movimento antiapartheid nos EUA. O *Voting Rights Act*, de 1965, levou à eleição de centenas de afro-americanos e propiciaram aos ativistas antiapartheid acesso às instâncias de tomada de decisão. A estratégia que foi difundida no movimento negro nos anos 1970 foi a de eleger membros da comunidade negra para as representações municipais, estaduais e nacionais.

A consequência para o movimento antiapartheid foi a confrontação entre militantes negros e liberais brancos a respeito da estratégia e representação dos negros nas posições de liderança. Os assassinatos de Malcom X, em 1965, e Martin Luther King Jr., em 1968, contribuíram decisivamente para o racha entre os ativistas negros e liberais brancos (Nesbitt, 2004, p.64). O novo líder negro que despontou foi James Forman, diretor do *Student Nonviolent Coordinating Committee* (SNCC). Assim como Robenson, Du Bois, King e Malcom, Forman visitou a África e compartilhou sua visão de mundo com líderes africanos. Em discurso no Seminário sobre Apartheid, Racismo e Colonialismo na África Austral, organizado pela ONU em Lusaka, Zâmbia, em 27 de julho de 1967, Forman disse:

We see the worldwide fight against racism as indivisible...SNCC is dedicated to a joint struggle of all who fight for Human rights in Africa and in the USA. We also come to assert that we consider ourselves and other black people in the United States a colonized people...we have accepted our responsibility for the attack on the American front.

O SNCC alinhou-se à estratégia da OUA de confronto interno armado e sanções externas (Nesbitt, 2004, p.67). As atividades de apoio aos movimentos de libertação na África meridional se expandiram significativamente nos EUA na década de 1970. Novos grupos militantes surgiram, como o *Black Society*, o *African Information Service*, o *Black World Institute*, o *Interreligious Foundation for Community Organization*, o *Congressional Black Caucus* e o *African Liberation Committee*. Essas organizações proveram suporte financeiro para movimentos de libertação como o SWAPO, ANC e FRELIMO, além de apoiarem programas educacionais (Shepherd, 1977, p.66). O apoio não se limitou à causa humanitária: em alguns casos esses grupos forneceram recursos para a luta armada (apud).

Shepherd explica o quadro do movimento negro na década de 1970:

The black-liberation groups and individuals have found a common cause with the other human rights organizations. They have helped the development of abolitionist strategies indispensable to the growth of multiracial endeavors, such as those of ACOA, the Southern Africa Committee, and the American churches. The ideology of liberation, replacing the gradualism themes of the earlier period, has

⁵⁵ Resolução da 57a Convenção anual do NAACP, de 5 a 9 de julho de 1966.

provided an alternative framework for meaningful black-white cooperation (1977, p.66).

O *Congressional Black Caucus* foi o mais importante organismo dessa coalizão. Criado por diversas ONGs, o CBC trabalhou em parceria com o *Washington Office on Africa*, sob a liderança do congressista Charles Diggs. Através de audiências no Congresso, comícios, visitas à África e representação na ONU, Diggs e seus seguidores capacitaram, em nosso entendimento, a sofisticação do efeito-bumerangue na coalizão estadunidense da rede de ativismo transnacional antiapartheid, ao conectarem a causa antiapartheid de movimentos sul-africanos à política doméstica e externa dos EUA, e utilizarem o eficiente canal informacional das Nações Unidas. O CBC ganhou considerável respeito no Congresso do EUA e na burocracia de política externa (Shepherd, 1977, p. 67).

O congressista Charles Diggs fez do apartheid o principal tema de sua agenda política. Diggs se transformou no maior opositor do apartheid no Congresso e propiciou que o Comitê de Política Externa se transformasse em importante canal para as pressões antiapartheid (Nesbitt, 2004, p.74).

No dia 26 de maio de 1972, o CBC organizou a Conferência Nacional Afro-Americana, reunindo ativistas, políticos e diplomatas. Após o evento, uma demonstração em massa, com cerca de 30.000 manifestantes nas ruas de Washington D.C., protestou contra a política externa dos EUA para a África do Sul⁵⁶.

A escalada da violência na África do Sul e região fez com que ativistas antiapartheid nos EUA aumentassem os esforços para mudar a política externa dos EUA. A Conferência sobre Liderança Negra, organizada pelo CBC em setembro de 1976, reuniu representantes de organizações negras, igrejas, uniões de comércio, mídia. A conferência decidiu estabelecer uma organização dedicada a influenciar a política externa em temáticas voltada para o tema racial. Para esse propósito foi criada a TransAfrica, sob a liderança de Randall Robinson, assessor de Diggs. Formada por profissionais de classe média e acadêmicos, o TransAfrica transformou-se em um *lobby* para os temas africanos e caribenhos na política externa, operando a partir de 1978 (Nesbitt, 2004, p.99). A organização trabalhou com os políticos negros e liberais do Partido democrata.

⁵⁶ *New York Times*, 27 de maio de 1972, p.3 (pesquisa realizada no acervo do ComAfrica).

Segundo Nesbitt:

TransAfrica would become the most important lobby for Africa and the Caribbean ever created by African Americans. Its emergence marked a turning point in the anti-apartheid movement and signaled the coming age of African Americans in foreign policy...TransAfrica combined educational and direct-action techniques to influence foreign policy (2004, p.103).

O TransAfrica exigiu que os EUA parassem de usar as nações africanas como ‘peões’ no tabuleiro da Guerra Fria e propôs a reestruturação das relações comerciais e ajuda econômica para a África. O TransAfrica procurou estreitar os laços com líderes e embaixadores das nações africanas. A organização foi crítica em relação à cobertura da mídia, que estaria dificultando o sucesso do movimento antiapartheid (Baldwin, p.52-53).

O objetivo primordial do TransAfrica foi transformar o movimento antiapartheid em uma ação com grande alcance popular. O êxito da organização traduziu-se com o *Free South Africa Movement* nos anos 1980, movimento de massa formado com apoio dos principais líderes do TransAfrica.

Em 1980, o sentimento antiapartheid estava disseminado na comunidade afro-americana e rapidamente se espalhou para grupos religiosos e estudantis, com a expansão das campanhas de desinvestimento. Esses grupos proveram a base para a emergência de uma ampla coalizão de movimentos antiapartheid que influenciaram nas sanções dos EUA em 1986 (Nesbitt, 2004, p. 111). Em 2 de março de 1980, cerca de 300 organizações adotaram a ‘Agenda Nacional Negra’ para a década, exigindo que os EUA cortassem as relações econômicas, diplomáticas, políticas e culturais com a África do Sul.

No plano político, o despertar da década de 1980 apresentou uma conjuntura favorável aos governos conservadores em países como Reino Unido, Portugal, Austrália e EUA. A vitória de Reagan em 1980 representou a (re)ideologização da agenda externa dos EUA e a aliança com a África do Sul tornou-se estratégica para a tática anticomunista na África austral. Reagan afirmou: “We cannot abandon a country that has stood by us in every war we ever fought – a country that is strategically essential to the free world in its production of minerals we must all have” (Schmidt, 1983). O presidente dos EUA demonstrou desconhecimento do assunto, haja vista o apoio do Partido Nacional aos nazistas na Segunda Guerra Mundial.

O acordo nuclear dos EUA com a África do Sul, autorizando a licença de exportação de combustível enriquecido para o regime africânder, catalisou a condenação mundial à política externa de Reagan. Randall Robinson e o TransAfrica ganharam reconhecimento internacional e foram convidados para o encontro da OUA em 1981, em Nairóbi. Desde Malcom X, em 1964, nenhum líder afro-americano havia discursado no encontro Pan-Africano (Nesbitt, 2004, p.116).

O apoio de Reagan ao regime segregacionista motivou a ressurgência do movimento antiapartheid nos EUA. A coalizão de ativistas antiapartheid resgatou a unidade da coalizão pelos direitos civis nos anos 1960, e diversos setores civis envolveram-se no ativismo antiapartheid. O *World Council of Churches* (WCC) incluiu o TransAfrica na lista de organizações que receberam financiamento para a luta antiapartheid. A organização recebeu US\$ 27.000 do WCC (Nesbitt, 2004, p.117).

O anúncio de um empréstimo do FMI para a África do Sul, no valor de US\$ 1,1 bilhão, mobilizou o TransAfrica e o CBC. Membros do CBC propuseram uma legislação que proibiria os EUA de apoiarem empréstimos do FMI para países violadores dos direitos humanos. Entretanto, o maior empréstimo da história da África do Sul foi aprovado, o que desencadeou mais uma onda de protestos nos EUA.

Em 1984, o apartheid já havia se tornado a principal questão na política afro-americana. A campanha de Jesse Jackson para a nomeação como candidato democrata nas eleições presidenciais de 1984 impactou o ativismo antiapartheid. Jackson reproduziu os ideais de King em sua doutrina de política externa, provendo uma ligação concreta entre o movimento pelos direitos civis dos anos 1960 e o movimento antiapartheid nos anos 1980 (Nesbitt, 2004, p.121). Somado a isso, as notícias e imagens da escalada da violência na África do Sul mobilizaram organizações civis voltadas para temas específicos a assumirem uma postura antiapartheid, como os movimentos feminista, pacifista e ambientalista. Um consenso marcante foi criado sobre a questão das sanções contra a África do Sul.

O engajamento construtivo de Reagan foi um fator favorável para que diversos setores civis se unificassem em torno do ativismo antiapartheid. A dificuldade de coordenação entre brancos e negros, que marcou a década de 1970,

foi superada e a coalizão da rede de ativismo antiapartheid nos EUA atingiu a sua plenitude, com canais nos meios de tomada de decisão dos EUA, na ONU e na OUA. A difusão de um ativismo antiapartheid em massa teve sua representação no *Free South Africa Movement*, o maior movimento de massas contra o apartheid. Antes de estudarmos especificamente essa campanha, discutiremos as campanhas de desinvestimento iniciadas na década de 1970, que foram muito relevantes na própria concepção estratégica do *Free South Africa Movement*.

4.2.2.2. As campanhas de desinvestimento

A sociedade civil estadunidense não aguardou por uma mudança governamental e se mobilizou contra o apartheid, articulando sanções civis pela via de ação direta. Várias universidades norte-americanas, fundos de pensão, governos locais e outras instituições retiraram seus investimentos de companhias que faziam negócios na África do Sul (Voorhes, 1999, p.129). A campanha de desinvestimento aumentou a consciência pública e criou um ambiente favorável para que o Congresso efetuasse sanções econômicas na década de 1980 (Voorhes, 1999, p.130). A primeira onda de campanha de desinvestimento foi iniciada em 1965, quando membros da organização *Students for a Democratic Society* protestaram em *Wall Street* contra empréstimos ao governo sul-africano; 17 pessoas foram presas. Nos anos 1960 e 1970, estudantes protestaram para que as administrações em Cornell, Princeton, Wesleyan, a Universidade de Wisconsin e a *Union Theological Seminary* vendessem seus *holdings* sul-africanos (Voorhes, 1999, p.130).

Organizações que lideraram a campanha de desinvestimento também utilizaram o suporte da CBC, o canal com a ONU, e contatos com outras coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid, como o AAM britânico. Em 1970, empregados da Polaroid criaram o *Polaroid Revolutionary Workers Movement* (PRWM), motivados pelo fato de as máquinas fotográficas da empresa serem usadas na identificação do passe dos sul-africanos. No dia 3 de fevereiro de 1971, o PRWM participou de sessão no Comitê contra o Apartheid da ONU⁵⁷. O CBC também levou as demandas do PRWM para o Congresso e se esforçou para

⁵⁷ Special Committee on Apartheid 149th Annual Meeting report GA/AP/202, 3 February 1971 (pesquisa realizada no UNIC-Rio de Janeiro).

que a Polaroid interrompesse seus negócios com a África do Sul. A líder do PRWM, Caroline Hunter, discursou nas comemorações do dia da liberdade africana, organizada no dia 5 de julho pelo AAM em Londres (Nesbitt, 2004, p.91). Após perder US\$ 4 milhões com o boicote, a Polaroid anunciou a retirada da África do Sul em novembro de 1977 (Nesbitt, 2004, p.95).

A Revolta de Soweto, em 1976, na África do Sul provocou a segunda onda de ativismo nos campus de universidades dos EUA. Em 1977, 700 estudantes foram presos em vários protestos por todo o país (Voorhes, 1999, p.130). Universidades adotaram políticas de desinvestimento total, incluindo a Universidade de Massachusetts, Universidade de Ohio, Michigan State e Howard (Voorhes, 1999, p.132). No entanto, muitas administrações não se convenceram de que a presença econômica na África do Sul constituía em prejuízo social aos negros segregados.

O diretor da *General Motors* (GM) e ativista de direitos humanos, Leon Sullivan, desenvolveu um código de conduta convocando empresas a promoverem investimentos sociais e incentivarem tratamento igualitário entre negros e brancos na África do Sul. Os 'Princípios de Sullivan' legitimaram a ideia de que corporações poderiam favorecer o progresso da qualidade de vida dos negros na África do Sul. Universidades, como Cornell e Yale, anunciaram que não iriam manter seus investimentos em companhias que não seguissem o código de conduta. De 1978 a 1983, universidades venderam mais de 80 milhões de dólares em investimentos, mesmo com a maioria se opondo às resoluções reivindicando a saída de empresas da África do Sul (Crawford; Klotz, 1999, p.33).

A terceira onda de ativismo pelo desinvestimento ocorreu a partir de 1984, quando os conflitos sul-africanos eram exibidos pela mídia norte-americana e internacional. A pressão para o fim das operações de empresas norte-americanas na África do Sul aumentou significativamente. Universidades, cidades, estados e fundos de pensão adotaram o desinvestimento parcial ou total. Importantes municípios, como Chicago, Los Angeles, Nova Iorque, São Francisco e Washington restringiram compras de bens de empresas que comercializavam com a África do Sul (Voorhes, 1999, p.135). A situação doméstica sul-africana fez com que a aceitação da política de desinvestimento aumentasse, pois a defesa das companhias como promotoras da mudança pacífica tornou-se inviável. Até

mesmo Leon Sullivan admitiu que o código de conduta não eliminaria o apartheid e clamou pelas sanções econômicas (Voorhes; 1999, p.136).

A terceira onda da campanha de desinvestimento foi fortalecida pelo *Free South Africa Movement* e pela liderança do Reverendo Jesse Jackson e do bispo Desmond Tutu, que apoiaram os estudantes e propiciaram legitimidade moral e religiosa ao movimento. A pressão por sanções, objetivo maior do *Free South Africa Movement*, também foi uma bandeira da campanha de desinvestimento em sua terceira fase.

O estado de emergência decretado por Botha fez aumentar a pressão por sanções dos EUA. Nos EUA, as igrejas pressionavam acionistas e investidores a saírem da África do Sul. Em Nova Iorque, o *Interfaith Center Corporate Responsibility* intensificou essa cruzada. O papel do bispo Tutu também foi fundamental para angariar o apoio religioso à causa. Em seu giro pelos EUA, feito em maio de 1985, 54 grupos protestantes e católicos anunciaram uma nova campanha contra doze importantes investidores na África do Sul, incluindo três companhias de computadores (IBM, Control Data e Burroughs), três de petróleo (Móbil, Texaco e Chevron) e duas automobilísticas (Ford e GM). Gradativamente a pressão esgotou o poder de resistência de empresários nos EUA e ampliou o debate das sanções na política estadunidense.

Com o advento do CAAA, as sanções civis econômicas⁵⁸ ficaram em segundo plano. As campanhas de desinvestimento fizeram com que as empresas e instituições financeiras reconhecessem a publicidade negativa pelo fato de possuírem negócios na África do Sul e contribuíram para que o Congresso articulasse as sanções governamentais econômicas contra o governo africânder, ação legitimada pela vontade popular.

4.2.2.3. A sociedade civil e o apartheid: o *Free South Africa Movement*

A sociedade civil na África do Sul atingiu na década de 1980 uma maturidade essencial para pressionar o governo, que lhe faltou nas décadas

⁵⁸ Padrões similares de sanções civis pela via de ação direta aconteceram na Inglaterra e em outros países europeus (Crawford; Klotz, 1999, p.42) dentro dos canais da rede de ativismo transnacional antiapartheid.

anteriores. Somado ao esforço doméstico liderado pela coalizão da UDF, a estratégia de transnacionalização da causa também foi aprofundada. O ANC procurou expandir sua causa pela opinião pública mundial com o auxílio de seu chefe de publicidade, Thabo Mbeki, e de seu representante nos EUA, Johnny Makatini. Viajando juntos, conseguiram apoio de movimentos negros americanos e empresários. Desmond Tutu também conquistou importância política internacional e recebeu o Nobel da Paz em 1984. O bispo conseguiu acesso regular e efetivo aos meios de comunicação dos EUA (Sampson, 1988, p.176). Dessa forma os canais de informação para a execução do efeito-bumerangue se expandiram consideravelmente.

A aproximação entre as sociedades civis dos dois países solapou a tese do capitalismo libertário. O ANC estreitou suas relações com a sociedade civil norte-americana e desenvolveu relação de cooperação e contato constante com a TransAfrica, ONG que trabalhou para difundir os contatos do ANC nos EUA. Os canais de contatos do movimento exilado com empresários também foram aprofundados.

Em 1984, os ativistas afro-americanos organizaram um protesto em frente ao consulado da África do Sul em Washington, anunciando o nascimento do *Free South African Movement*, contra os princípios da política do engajamento construtivo. Eles foram presos, entre eles o congressista Randall Robinson. A mídia, movimentos estudantis, a Igreja, celebridades, e diversas ramificações civis manifestaram sua objeção à posição de Reagan. O movimento foi um marco que reuniu as camadas sociais mais ativas contra o apartheid nos EUA. A experiência do ativismo antiapartheid desenvolvido por esses grupos propiciou uma complexa articulação estratégica e a gestação de uma campanha que se expandiu. O ativismo antiapartheid nos EUA atingiu um novo patamar, transformando-se em um movimento de massas.

O ativista Prexy Nesbitt enfatizou o alcance do movimento:

In my 20 years of working on this (anti-apartheid), I have never seen such a groundswell as we are currently seeing. I think one reason is that the level of resistance in South Africa has never been the way it is now. I also think there has never been a point at which the black community and particularly the leadership of the black community has been as mobilized as the currently are on this issue.⁵⁹

⁵⁹ *Chicago Tribune*, 6 de outubro, 1985, p.24C.

Os protestos em frente aos consulados, embaixada e sedes de empresa com negócios na África do Sul aconteceram diariamente em diversas cidades. Mais de 5.000 pessoas foram presas no país em um período de 12 meses de protestos do *Free South Africa Movement*. O movimento foi coordenado pelo CBC e pelo TransAfrica (Nesbitt, 2004, p.124). Uma personalidade essencial para o movimento foi o bispo Desmond Tutu, prêmio Nobel da Paz em 1984. O bispo se dispôs a encontrar o presidente Reagan para discutir o tema das sanções. O encontro entre Reagan e Tutu ocorreu em 7 de dezembro de 1984 e o presidente enfatizou que os EUA eram contrários ao apartheid, mas rejeitavam as sanções. O encontro provocou novos protestos do *Free South Africa Movement* (Nesbitt, 2004, p.125). A pressão crescente da sociedade civil resultou em um anúncio oficial de representantes de mais de 120 empresas que operavam na África do Sul, no qual prometeram ir além dos princípios de Sullivan e melhorar a condição dos empregados sul-africanos. O próprio Leon Sullivan reconheceu que pela primeira vez companhias dos EUA entraram na arena política e se engajaram para o fim do apartheid⁶⁰.

Os protestos do *Free South Africa Movement* continuaram em 1985 e importantes personalidades, como 22 congressistas, Amy Carter (filha do ex-presidente), dois filhos de Robert Kennedy e a viúva de Luther King, Coretta Scott King, já haviam sido presos⁶¹. A campanha conscientizou a sociedade sobre a questão sul-africana.

Em 9 de setembro 1985, Reagan promulgou um decreto banindo a venda de computadores para agências do governo sul-africano, proibiu a cooperação nuclear e banuiu a importação de Krugerrands (moedas de ouro sul-africanas). Essas ações foram apenas superficiais e tinham o claro objetivo de postergar a ação efetiva do Congresso (Nesbitt, 2004, p.135).

Com a repercussão pública, a campanha se expandiu consideravelmente na classe política. O senador democrata Edward Kennedy realizou uma visita à África do Sul, onde se encontrou com líderes antiapartheid, como Winnie Mandela. Kennedy, em seu retorno, exigiu o fim da política do engajamento

⁶⁰ *Financial Times*, Londres, 14 de dezembro de 1984, p.4 (acessado no acervo do ComAfrica).

⁶¹ *Time*, 5 de agosto de 1985, p.33 (acessado no acervo ComAfrica).

construtivo, exaltando que apenas extremistas poderiam defender o regime de apartheid. Kennedy e os líderes do *Free South Africa Movement* se encontraram e o senador declarou seu apoio a um projeto de sanções contra a África do Sul⁶².

Jesse Jackson exaltou o papel dos EUA na luta antiapartheid, em um discurso histórico:

We learned in 1945 that the logical conclusion of the Third Reich was genocide. In 1985, South Africa is the Fourth Reich, built on race supremacy. The same ethical standards that applied to Hitler's Germany must apply to South Africa; South Africa needs U.S. investment, strategic military planning, university and church credibility, diplomatic support and the conspiracy of the Western democratic allies. For the record, South Africa is not standing based on Soviet investment and markets. The credibility of free democracy is jeopardized by the South African partnership. We must put ethics over expediency, and as a superpower, we should convene Great Britain, Israel, West Germany, France, Holland, Japan, and Belgium and together move against apartheid and for the people, and maintain our self-respect (Nesbitt, 2004, p.133).

Jackson foi uma figura regular nos círculos antiapartheid. Junto com Oliver Tambo, presidente do ANC, ele liderou, em 2 de novembro de 1985, o maior evento antiapartheid do mundo, em Londres, Reino Unido, no qual 30.000 pessoas estiveram presentes⁶³. Em 1986, Jackson foi o principal protagonista do Seminário Internacional Para Sanções Contra o Apartheid, organizado pela ONU em Paris, França. Em viagem à África, Jackson se encontrou com os presidentes dos seis Estados vizinhos à África do Sul, com Oliver Tambo e com Sam Nujoma, líder da SWAPO. Os esforços de Jackson, Kennedy, Tutu, Robinson e, principalmente, o alcance popular da causa antiapartheid, propiciado pelo *Free South Africa Movement*, foram importantes para pressionar o projeto de sanções do Congresso, que passou em 1986, a despeito do veto de Reagan (Nesbitt, 2004, p.137).

4.2.3. Considerações finais sobre a seção 4.2

O *Free South Africa Movement* foi, em nosso entendimento, propiciado por uma mobilização crescente de setores civis com a coalizão da rede de ativismo transnacional antiapartheid. O movimento negro foi precursor da coalizão da sociedade civil dos EUA na rede de ativismo transnacional, coordenando ações

⁶² *Los Angeles Times*, 12 de janeiro de 1985, p. 22 (acessado no acervo ComAfrica).

⁶³ *Washington Post*, 3 de novembro de 1985, p. A24. (acesso no acervo ComAfrica).

com lideranças sul-africanas, a OUA e a ONU. O maior acesso dos negros às camadas de poder, o canal institucional do CBC, o *lobby* do TransAfrica e as campanhas de desinvestimento propiciaram o amadurecimento da sociedade civil e a inserção do tema apartheid na agenda política nacional. A política externa do engajamento construtivo de Reagan foi mais um fator de unificação e difusão da causa antiapartheid. O último fator para a efetivação de um movimento de massas foi a escalada da violência na África do Sul. O *Free South Africa Movement* é a síntese de todos esses componentes que atravessaram a história do movimento negro estadunidense e potencializaram a coalizão mais expressiva da rede de ativismo transnacional antiapartheid, a qual influenciou o Congresso dos EUA a adotar o CAAA (Nesbitt, 2004, p.124).

Reproduzimos uma reflexão de Francis Nesbitt que sustenta o nosso argumento:

Why did the Free South Africa Movement succeed in influencing Congress to impose comprehensive finance and trade sanctions against South Africa in 1986 when four decades of anti-apartheid activism in the United States had failed? Besides the passage of the Voting Rights Act and the presence of African Americans in Congress, the Free South Africa Movement stood on the shoulders of the decades of activism on the question at local and national levels (Nesbitt, 2004, p.124).

As sanções governamentais econômicas de 1986 representam, em nosso estudo, o mais alto padrão de execução do efeito-bumerangue na coalizão da rede ativismo antiapartheid articulada pela sociedade civil estadunidense⁶⁴. Apesar dos interesses econômicos e do *status* de maior parceiro comercial da África do Sul, a rede de ativismo transnacional antiapartheid demonstrou sua efetividade nessa coalizão. O *Free South Africa Movement* capitalizou a demanda da rede de ativismo transnacional antiapartheid:

The Free South Africa Movement in the United States resulted in the only political defeat that Ronald Reagan suffered in his two terms. That did not happen because there were black lobbyists in the United States; it happened because this was part of a worldwide surge of opposition against the apartheid regime (Asmal, 1999, 73).

A força simbólica dos líderes negros que capitanearam o ativismo antiapartheid nos EUA é fator a ser considerado dentro de uma rede de ativismo transnacional (Keck; Sikkink, 1998, p.22). Mandela, Sisulu, Oliver Tambo, Tutu,

⁶⁴ As sanções governamentais estratégicas de 1964 decretadas pelo governo Kennedy propiciada pelo efeito-bumerangue tiveram efeitos mais limitados.

Luther King, Malcom X, Lumumba, entre outros, foram homens que revolucionaram a luta antiapartheid e os EUA particularmente foi um país no qual a batalha pela igualdade racial assumiu proporções internacionais. A aproximação entre as sociedades civis da África do Sul e dos EUA foi um diferencial para o fortalecimento da rede de ativismo transnacional antiapartheid e a mensagem que as sanções de 1986 transmitiu ao mundo foi favorável a uma grande mobilização de outros aliados sul-africanos para ampliarem os escopos das sanções contra o governo racista sul-africano. Outros países seguiram o exemplo dos EUA e adotaram sanções econômicas contra a África do Sul, como Japão, França, e a *Commonwealth* (Crawford; Klotz, 1999, p.286).

4.3.Reino Unido

Nesta seção, estudaremos as relações bilaterais entre o Reino Unido e a África do Sul após o Massacre de Sharpeville, principalmente na era Thatcher (a partir de 1979), e a coordenação do ativismo antiapartheid no país, conforme nosso instrumental teórico. De uma forma geral, o Reino Unido foi opositor de todas as políticas antiapartheid que entraram na pauta da ONU, da *Commonwealth* e da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Na política externa, a questão não se tornou tema relevante na agenda do país.

A ligação histórica e econômica do Reino Unido com a África do Sul foi o principal fator para a cooperação entre os governos sul-africano e britânico. No pós Segunda-Guerra Mundial, o Reino Unido manteve fortes vínculos estratégicos e econômicos com a África do Sul. O governo britânico, maior investidor na África do Sul, desenvolveu um ‘relacionamento especial’ com o governo segregacionista, segundo definição do Primeiro-ministro, Sir Alec Douglas Home⁶⁵.

Diferentemente dos EUA, a evolução do ativismo antiapartheid no Reino Unido não resultou em sanções contra o regime africânder. Nesse sentido, a coalizão da rede de ativismo transnacional antiapartheid articulada no Reino

⁶⁵ PRO: FO 371/167557, Sir Alec Douglas Home, Instructions to Sir Hugh Stephenson when he takes up his post as Ambassador: UK policy towards South Africa, 12 June 1963. (acessado em <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/aam/dissertation.htm> no dia 06 de junho de 2010)

Unido não conseguiu ser bem sucedida na execução do efeito-bumerangue. Segundo Klotz: “Despite decades of activism, the government stayed insulated from transnational pressures” (1995a, p.116). Apesar deste insucesso, o ativismo antiapartheid no Reino Unido foi um dos principais expoentes da rede de ativismo transnacional, representado pela organização *Anti-Apartheid Movement* (AAM). Suas estratégias e ações coordenadas foram o centro propulsor do ativismo antiapartheid em rede.

A Grã-Bretanha, em sua posição como a antiga metrópole da África do Sul e maior investidor no país, foi um dos principais alvos dos protestos dos negros sul-africanos, os quais articularam esforços diplomáticos desde a criação da União em 1910. A partir da década de 1950, o apoio de setores da sociedade civil britânica, como a Igreja e os Partidos Comunista, Trabalhista e Liberal, revelaram a abertura que os ativistas antiapartheid sul-africanos iriam usufruir no Reino Unido nas décadas posteriores. Além disso, desde a instituição do apartheid em 1948, um crescente número de sul-africanos se exilou em Londres. O fluxo se intensificou após o Massacre de Sharpeville e a proibição do ANC e do PAC na África do Sul; o Reino Unido se tornou um dos principais destino para a continuidade do ativismo antiapartheid pelos movimentos exilados (Barber, 1983, p.2).

O nosso trabalho nesta seção será fundamentado por bibliografia especializada, principalmente por Klotz (1995a), Barber (1983), Asmal (1999), Lissoni (2000), Ndlovu (2004) e pela ampla documentação do AAM disponibilizada na Internet, no *site* <http://www.anc.org.za>, além de outros domínios da Internet devidamente destacados nas notas de rodapé. Para a análise da posição do Reino Unido na CEE utilizaremos principalmente a obra de Nuttall (1992), além de outros domínios da Internet devidamente destacados nas notas de rodapé.

4.2.1. O Reino Unido e a África do Sul

No período pós-Segunda Guerra, os interesses econômicos e estratégicos do Reino Unido sustentaram a continuidade em sua política externa para a África do Sul. Os governos sucessivos adotaram as táticas de ‘ajustes periféricos’ ao invés de criarem novas iniciativas (Barber, 1983, p.6). Bloqueando a ação mais efetiva

da ONU contra o apartheid e aceitando de forma relutante a rejeição da África do Sul da *Commonwealth*, o Reino Unido foi um sólido aliado do governo segregacionista. A África do Sul continuou com o *status* de parceiro comercial privilegiado após sua saída da *Commonwealth* em 1961 (Klotz, 1995a, p.120).

Estrategicamente, a África do Sul era importante para a segurança da Grã-Bretanha por causa das facilidades que os britânicos gozavam na base naval de Simonstown. O tratado militar de 1957 deu ao Reino Unido os direitos de sobrevoo e de testes em tempo de paz e de guerra, mesmo quando a África do Sul não fosse beligerante. Além disso, a rota marítima em torno do Cabo representava um elo de comunicação fundamental com o Oriente Médio e com o Extremo Oriente para as defesas ocidentais contra o comunismo⁶⁶.

A realização da Conferência Internacional Para Sanções Contra a África do Sul pelo AAM em 1964 e suas possíveis consequências nas Nações Unidas, devido à utilização dos documentos da conferência no Comitê Especial Contra o Apartheid, motivou uma reação do governo britânico⁶⁷. Os documentos foram estudados pelo governo, que concluiu que a conferência não modificaria a posição dos membros do Conselho de Segurança da ONU contra as sanções (Lissoni, 2000, p.7). O Reino Unido defendeu que a imposição de sanções seria inconstitucional:

because we do not accept that this situation in South Africa constitutes a threat to international peace and security and we do not in any case believe that sanctions would have the effect of persuading the South African Government to change its policies.⁶⁸

As suposições do governo sobre o impacto da conferência na ONU se provaram corretas e, em junho do mesmo ano, o Reino Unido e os EUA vetaram a imposição de sanções obrigatórias pelo Conselho de Segurança. Esse foi o padrão regular das relações bilaterais nas décadas de 1960 e 1970, com os governos e a

⁶⁶ PRO: PREM 11/5112, Prime Minister's reply to a letter from the Archbishop of Canterbury concerning South Africa's political trials and the supply of arms, 6 May 1964. (acessado em <http://www.anc.org.za/un/conference/alissoni.html> no dia 08 de junho de 2010)

⁶⁷ PRO: FO 371/177167, Lord Dundee, 9 April 1964. (acessado em <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/aam/dissertation.htm/> no dia 08 de junho de 2010)

⁶⁸ PRO: FO 371/17767, Guidelines to Her Majesty's representatives on the Conference of Economic Sanctions, 8 April 1964.

(acessado em [http://www.sahistory.org.za/pages/pdf/SA_liberation_movements_exile_1945_1970.pdf/](http://www.sahistory.org.za/pages/pdf/SA_liberation_movements_exile_1945_1970.pdf) no dia 08 de junho de 2010)

comunidade de negócios argumentando contra as sanções, as quais supostamente provocariam o desemprego em massa de sul-africanos. As únicas inflexões ocorreram em momentos de grande comoção internacional, na vitoriosa campanha do ANC pelo embargo de armas promovida em Londres em 1963 (que será apresentada adiante) e o embargo de armas da ONU em 1977, após a Revolta de Soweto.

No governo Thatcher, a partir de 1979, a situação dos ativistas antiapartheid piorou, pois a Primeira-ministra não desenvolveu diálogos profícuos com as uniões trabalhistas e o Partido Trabalhista, os mais expressivos aliados do AAM (Klotz, 1995a, p.115). Somado a isso, a preocupação do governo Thatcher com a difusão do comunismo dificultou a viabilidade política das sanções. Thatcher rejeitou qualquer contato com o ANC e com ativistas exilados, os quais eram classificados de ‘terroristas’ (Klotz, 1995a, p.119).

Assim como na década de 1970, a política britânica para a África austral em meados dos anos 1980 confrontou fortes críticas da *Commonwealth*. No encontro da Comunidade em Nassau, em outubro de 1985, Thatcher pela primeira vez se defrontou com uma pressão conjunta para aceitar um pacote de sanções contra a África do Sul, com destaque para as reivindicações dos representantes da Austrália e do Canadá. Segundo Klotz:

Thatcher nevertheless did agree to a ‘tiny’ compromise of very limited ‘signs and gestures’, which she adamantly refused to call ‘sanctions’; these included restricting the import of Krugerrands and withdrawing of official trade promotion (1995 a, p.121).

As diferenças entre membros da *Commonwealth* sobre as políticas antiapartheid sempre foram notáveis na organização, mas a discórdia entre aliados ocidentais industrializados na década de 1980 foi novidade. Até mesmo países europeus, que antes se alinhavam à política britânica, iniciaram mudanças em suas relações bilaterais e pressionaram para sanções multilaterais da Comunidade Europeia (Holland, 1988, cap.2). A maioria dos países europeus estava revendo a posição sobre as sanções: França, Holanda, Irlanda e Dinamarca restringiram o comércio com a África do Sul (Klotz, 1995a, p.126)

Thatcher se opôs ao rumo da história. Enquanto a maior parte do mundo, incluindo os executivos e políticos sul-africanos, tinha reconhecido a importância

do ANC como um legítimo negociador, a Primeira-ministra britânica continuou a classificar o partido de terrorista e comunista (Klotz, 1995a, p.124).

O Reino Unido foi sistematicamente contra as sanções (Zacarias, 1990, p.205), mas a pressão internacional e o estado de emergência na África do Sul tiveram o seu efeito nas relações econômicas entre os britânicos e os sul-africanos. Entre 1985 e 1987, 59 firmas britânicas anunciaram sua retirada da África do Sul. Entre elas a Barclays, a *Legal and General* e a BICC. O investimento total do Reino Unido também decresceu em meio ao movimento global pelas sanções, de 8.586 milhões de libras esterlinas em 1986 para 6.400 milhões em 1988; mas o país permaneceu o maior investidor estrangeiro na África do Sul, responsável por 80% do investimento da CEE no país em 1986. Os problemas sul-africanos também afastaram empresas multinacionais: 132 empresas com o centro de operações no Reino Unido desfizeram seus negócios na África do Sul entre 1985 e meados de 1989 (Zacarias, 1990, p.209).

Em resposta à escalada da pressão internacional dentro da *Commonwealth* e da CEE, o Reino Unido adaptou suas relações estratégicas e econômicas com a África do Sul. Essa solução resultou em inconsistências: por um lado o governo decidiu fornecer ajuda econômica para os Estados fronteiriços à África do Sul, por outro deu continuidade à política contra as sanções. De fato, o Reino Unido adotou uma política de sanções parciais adotadas em organismo internacionais (ONU, CEE e *Commonwealth*) suplementadas com ajuda à África austral. Não surpreendentemente, o Reino Unido foi o primeiro país a suspender as sanções unilateralmente, quando Nelson Mandela foi libertado em fevereiro de 1990 (Klotz, 1995a, p.128).

Explicaremos agora a posição do Reino Unido na *Commonwealth*, apresentando também os marcos da política antiapartheid nessa organização.

4.3.2. O Reino Unido na *Commonwealth*

A *Commonwealth* é um grupo informal do Reino Unido e suas ex-colônias. O processo de decisão da organização é baseado no consenso. Nos anos 1980, apesar da resistência britânica, a *Commonwealth* adotou sanções contra a África do Sul (Klotz, 1995a, p.55). Ativistas antiapartheid, que já haviam contribuído para que a África do Sul fosse excluída da *Commonwealth* em 1961, colaboraram

também para a execução das sanções de meados dos 1980 (Klotz, 1995a, p.56). Antes disso, em 1977 Declaração Gleneagles da *Commonwealth* exigiu dos membros da comunidade o boicote esportivo contra a África do Sul (Black, 1999b, p.213).

A maioria africana e asiática foi determinante para o predomínio das diretrizes do Pan-Africanismo na organização na década de 1980 e o debate sobre as sanções contra a África do Sul passou a fazer parte da agenda em meados daquela década (Klotz, 1995a, p.65). Em 1985, o encontro da *Commonwealth*, em Nassau, determinou a restrição de empréstimos, importação de moedas de ouro, venda de equipamentos de computadores, exportação de petróleo e de armas e cooperação militar (Klotz, 1995a, p.65). O pacote de sanções foi considerado uma vitória de Thatcher, pois deixou a critério de cada país a imposição das medidas⁶⁹.

Em 1987, a Primeira-Ministra Thatcher apoiou a ajuda militar para os *FrontLine States*⁷⁰ (FLS) como alternativa às sanções. A perspectiva Pan-Africanista também se institucionalizou dentro da estrutura da *Commonwealth*, com o Comitê de Ministros Estrangeiros para a África Austral, voltado para os debates sobre as sanções (Klotz, 1995a, p.66).

Em resposta à resistência britânica ao pacote inicial de sanções, a *Commonwealth* criou o *Eminent Persons Group* (EPG) para elaborar estudos sobre os possíveis efeitos das sanções. O grupo concluiu que a África do Sul não estava interessada na negociação e reforçou a importância das sanções (Klotz, 1995a, p.68). O EPG fortaleceu a posição pró-sanções e reforçou a predominância da perspectiva regionalista africana na *Commonwealth* (Klotz, 1995a, p.70).

O comunicado do EPG levou ao anúncio pela *Commonwealth* de um pacote adicional de sanções. O Reino Unido se dispôs a acatar o consenso do grupo e anunciou sanções voluntárias menos severas (Klotz, 1995a, p.69). Mesmo resistindo, Thatcher também respeitou as decisões da CEE quanto às sanções, como veremos agora.

4.3.3. A CEE, o Reino Unido e o apartheid

⁶⁹ Jornal do Brasil, 22 de outubro de 1985. Documento do acervo do ComAfrica.

Na Cúpula de Haia em 1969, o presidente francês George Pompidou encerrou a abordagem do Plano Fouchet desenvolvido pelo seu antecessor, o General De Gaulle, e permitiu que o Reino Unido se aproximasse da CEE. Nesse contexto, o Relatório de Luxemburgo de 1970 introduziu a Cooperação Política Europeia (CPE⁷¹), que foi o mecanismo de coordenação dos Estados membros da Comunidade Europeia em matéria de política externa até ser substituída pela Política Externa e de Segurança Comum, estabelecida pelo Tratado de Maastricht em 1993. A CPE operava separadamente das Comunidades Europeias estabelecidas nos Tratados de Roma e Paris, apesar de ser extremamente conectado a elas (Nuttall, 1992, p.2).

O funcionamento da CPE foi acordado em três Relatórios: o de Luxemburgo, de 1970; o de Copenhagen, de 1973; e o de Londres, de 1981. Em 1987, com o Ato Único Europeu, a CPE foi regularizada dentro dos parâmetros do Direito Internacional. Os pilares sob os quais estava assentada a CPE eram o método intergovernamental e a regra do consenso (Nuttall, 1992, p.11-12).

A necessidade de implementação coletiva das políticas da CPE obrigou os Estados membros a se voltarem aos instrumentos econômicos à disposição da Comunidade Europeia, como as sanções (Nuttall, 1992, p.4). Através da CPE, a CEE adotou sanções contra a África do Sul em 1985 e 1986 (Nuttall, 1992, p.9). As sanções contra a África do Sul foram acompanhadas por um série de ‘medidas positivas’, entre as quais o apoio financeiro às vítimas do apartheid foi a mais significativa (Nuttall, 1992, p.9). Nuttall explica a relevância das sanções para a Comunidade Europeia:

The South Africa sanctions were also significant, in spite of the long-drawn-out and public wrangling among Member States, because they showed the CPE as a mechanism had the ability to bring together in significant action national positions, which at the outset has been widely separated. The experience gained in applying sanctions was put to rapid and uncontroversial use on the invasion of Kuwait in 1990 (1992, p.9).

A primeira medida antiapartheid da Comunidade Europeia foi o Código de Conduta para empresas europeias com filiais na África do Sul. O Código foi elaborado em 1977, na esteira da Revolta de Soweto e da Conferência da ONU em

⁷⁰ Estados que lideraram as políticas antiapartheid na África Austral e deram origem ao SADCC. No capítulo 4.5 analisaremos essa questão com maior perícia.

Lagos. Na verdade, o código foi uma forma do CPE contornar a dificuldade de consenso quanto ao uso de sanções.

Até os anos 1980, a CEE tinha dois mecanismos de intervenção contra a África do Sul: o embargo de armas obrigatório da ONU e o Código de Conduta, ambos de 1977 (Zacarias, 1991, p.357). A violência na África do Sul a partir de 1984 obrigou os Estados membros das Comunidades Europeias a retomarem a questão das sanções.

Em 1984, Os Ministros dos Negócios Estrangeiros se reuniram em Dublin e começaram a delinear uma política comunitária contra o apartheid. Contudo, O Reino Unido e a Alemanha ocidental bloquearam a possibilidade de um consenso na CEE (Zacarias, 1991, p.359). O Reino Unido permaneceu bloqueando as sanções, mas governos incentivavam políticas próprias. A França e a Dinamarca baniram novos investimentos para a África do Sul (Nuttall, 1992, p.231).

Com a declaração do estado de emergência pelo governo africânder, em 22 de julho de 1985, a situação se modificou. No encontro Ministerial da CPE em Luxemburgo, em 10 de setembro de 1985, o Reino Unido aceitou ajudar na elaboração de um texto para as sanções. No texto final adotado, o Reino Unido inseriu uma nota de reserva na qual declarou apoio às ‘medidas positivas’, como o novo Código de Conduta e programas de assistência financeira para vítimas do apartheid e para o SADCC e FLS, mas considerou as sanções prematuras. O primeiro pacote de sanções contra a África do Sul foi implementado com a exigência do Reino Unido pela opção da ação nacional, ou seja, não possuiu um caráter comunitário. As medidas restritivas, ou sanções, adotadas pela CPE foram: embargo de armas, boicote cultural, acadêmico e esportivo, embargo de exportações de petróleo, e embargo nuclear (Nuttall, 1992, p.232-233).

No Encontro entre o FLS e a Comunidade Europeia, realizado em Lusaka em fevereiro de 1986, os participantes concordaram que as medidas da Comunidade Europeia, da *Commonwealth*, dos países nórdicos e dos EUA haviam falhado em seus objetivos, o que exigia uma nova rodada de sanções (Zacarias, 1991, p.360).

O Encontro Ministerial em Bruxelas, em setembro de 1986, marcou a inflexão da posição do Reino Unido e os Estados-Membros da CEE elaboraram

⁷¹ O termo em inglês é *European Political Co-operation*.

um pacote de sanções que não foi abrangente como defendiam os holandeses, mas foi mais completo do que defendiam Reino Unido e Alemanha. A CPE propiciou um mecanismo que resultou em uma genuína política europeia, e, por isso, as ações antiapartheid serviram como fatores de união da CEE (Nuttall, 1992, p.237).

No segundo pacote de sanções da CEE, adotado em setembro de 1986, no ano seguinte, as pressões comunitárias eram maiores e a experiência dos 12 meses anteriores demonstrou a insuficiência das medidas nacionais. O Reino Unido resistiu, mas aceitou as medidas comunitárias que variaram de acordo com a matéria específica do pacote de sanções (Nuttall, 1992, p.263).

A incidência total das medidas restritivas nas importações da África do Sul foi de 3% a 4% em 1986. (Zacarias, 1991, p.362). No período imediatamente posterior à imposição das sanções, o valor total das importações da CEE provenientes da África do Sul registrou forte declínio de 30% no primeiro trimestre de 1987 em relação ao mesmo período de 1986. Apesar dos números, as medidas tiveram um impacto apenas temporário (Zacarias, 1991, p.363).

Quando a situação na África do Sul começou a mudar, no final da década de 1980, o consenso dos 12 sobre a manutenção das sanções começou a ruir. Em um encontro de ministros de negócios estrangeiros em 20 de fevereiro de 1990, após a libertação de Mandela, o Reino Unido agiu por si e encorajou novos investimentos na África do Sul. Contudo, o Conselho Europeu decidiu em junho manter as sanções até que o desmantelamento do apartheid na África do Sul se tornasse evidente e incontornável (Ginsberg, 1991, p.406-407).

4.3.4. O ativismo antiapartheid

O movimento antiapartheid no Reino Unido teve características bem peculiares. De uma forma geral, ele foi mais relevante como espaço de articulação entre os ativistas exilados sul-africanos do que como fator de influência sobre a execução de uma política externa antiapartheid. Os fortes vínculos históricos e culturais entre a África do Sul e o Reino Unido determinaram esse padrão diferenciado, o qual foi fundamental para a evolução da rede de ativismo transnacional antiapartheid. A coalizão da rede de ativismo transnacional

antiapartheid no Reino Unido não teve na política doméstica britânica um alcance significativo, tal como nos EUA.

Segundo Klotz, a ineficiência do ativismo antiapartheid em influenciar a política britânica ocorreu devido à ausência de um discurso de igualdade racial e também por conta do insulamento institucional do processo de formulação da política externa (1995a, p.113). A temática do apartheid não foi diretamente vinculada à questão racial, principalmente por que a imigração de negros não era bem recebida por parte da sociedade britânica. Pressões internacionais, principalmente da *Commonwealth* e da CEE, também não foram suficientes para que o Reino Unido adotasse medidas restritivas abrangentes contra o regime segregacionista. No auge do ativismo antiapartheid na década de 1980, a Primeira-ministra Thatcher conseguiu escapar da demanda doméstica por sanções, adotando apenas medidas parciais via organismos internacionais.

A implementação do apartheid em 1948 motivou uma grande influxo de exilados sul-africanos no Reino Unido. Esses exilados foram o centro do nascente movimento antiapartheid e se articularam para influenciar atores internacionais, principalmente a ONU e a *Commonwealth*, a implementarem sanções contra a África do Sul (Klotz, 1995a, p.113). Uma vez estabelecidos em Londres, exilados sul-africanos aprofundaram o envolvimento político entre diversos grupos da sociedade civil britânica, como os Partidos Liberal, Trabalhista e Comunista.

Apesar desses laços políticos, o movimento antiapartheid pouco influenciou a política externa britânica (ibidem). A estratégia dos ativistas antiapartheid se focou nas sanções, meta particular de política externa que dificultou a articulação do AAM como um grupo de pressão política dentro do Reino Unido, haja vista o tradicional insulamento do processo de formulação de política externa britânica (Barber, 1983, p.65). Diferentemente dos EUA, no Reino Unido as questões sobre discriminação racial e apartheid foram politicamente separadas. A controvérsia sobre o racismo se manteve em torno de duas questões principais: a política de imigração e a violência política (Barber, 1983, p.58).

Além dos fatores destacados para a pouca influência dos ativistas antiapartheid na política britânica, os negros, apesar de terem acesso a partidos políticos, permaneceram isolados das mais poderosas instituições políticas, com exceção de alguns membros no Parlamento (Klotz, 1995a, p.115). No Reino Unido, os líderes negros foram, em grande parte, exilados de outros países e

estudantes da África e os africanos não ameaçaram as estruturas de poder diretamente, como nos EUA. Eles tiveram um *status* de matéria colonial, o que também determinou um baixo nível de participação no processo político (Nesbitt, 2004, p.55).

O presidente da ANC, Albert Luthuli, iniciou em 1959 uma campanha para que países ocidentais, principalmente o Reino Unido, boicotassem os produtos sul-africanos. Naquele momento, “Wider anti-apartheid movements, which were to play an important role in raising international consciousness, arose to support the struggle of the South African people against apartheid” (United Nations, 1994, p.15). Quando o ativista sul-africano Tennyson Makiwane chegou a Londres em 1959, ele, Vella Pillay e Abdul Minty foram fundamentais para o estabelecimento do boicote. Nesse contexto foi criado no Reino Unido o *Boycott Movement Committee*, para difundir o boicote do ANC no país.

Após o Massacre de Sharpeville, em 1960, no dia 16 de março o Comitê se transformou no *Anti-Apartheid Movement*, uma organização permanente e a única no Reino Unido voltada exclusivamente para o ativismo antiapartheid. O AAM mudou suas estratégias de combate ao apartheid, indo além do boicote de mercadorias e exigindo sanções (Ndlovu, 2004, p.549). O AAM veio a ser uma das maiores organizações antiapartheid no mundo, trabalhando em parceria com o ANC e agências da ONU⁷². O AAM foi um espaço privilegiado de difusão das atividades antiapartheid e se tornou referência para o trabalho de líderes sul-africanos exilados.

O grande diferencial estratégico do AAM foi conseguir se articular com diversos movimentos antiapartheid em todo o mundo e utilizar as estruturas de organismos internacionais para coordenar o ativismo antiapartheid. A transnacionalização do ativismo antiapartheid foi estimulada pelas atividades do AAM. O AAM recebeu *status* consultivo no ECOSOC, cooperou com outros movimentos antiapartheid ao redor do mundo e virou membro do *Liaison Group of AAMs* da CEE, órgão que coordenou campanhas antiapartheid comunitárias⁷³.

A meta inicial do AAM foi conscientizar e educar os britânicos sobre o apartheid. O ímpeto da formação do movimento adveio de sul-africanos, mas o

⁷² http://www.nelsonmandela.org/index.php/aama/country/category/united_kingdom/ acessado em 08 de junho de 2010

⁷³ <http://www.bodley.ox.ac.uk/dept/rhodes/aam/aam.html/> acessado no dia 08 de junho de 2010.

AAM se engajou na vida política do Reino Unido como organização não partidária. A atuação do AAM foi muito dificultada pelo peso da Guerra Fria, mas muitos políticos trabalhistas e liberais apoiaram o ativismo da ONG.

O AAM teve papel fundamental na articulação da rede de ativismo transnacional antiapartheid. Segundo Kader Asmal:

The AAM helped shape the international campaign against apartheid. In the early years it initiated the World Campaign for the Release of Political Prisoners, worked closely with the UN Special Committee against Apartheid, stimulated the formation of anti-apartheid groups in other European countries as well as in Africa and lobbied and worked with the countries of the Commonwealth and Commonwealth structures (1999, 75).

As decisões e estratégias do AAM tornaram-se parâmetros para todas as mobilizações de sociedades civis contra o apartheid no mundo. O aperfeiçoamento dos canais informacionais de organismos internacionais, como a ONU e a *Commonwealth*, foi potencializado pelo ativismo do AAM, que coordenou sistematicamente suas ações com o aparato intergovernamental internacional.

O AAM realizou campanhas para boicotes esportivos, culturais, acadêmicos, militares e econômicos (Minty, 1999, n.p.), alguns dos quais apresentaremos nesta seção.

A primeira grande vitória da organização ocorreu com a exclusão da África do Sul da *Commonwealth*. O AAM encontrou aliados nos Estados caribenhos e afro-asiáticos da *Commonwealth*. Pressão adicional foi acrescentada pelo envolvimento da parlamentarista Barbara Castle, que liderou uma vigília de 72 horas fora da Conferência da *Commonwealth*, realizada em 1961 em Londres. Os esforços obtiveram sucesso quando Verwoerd, o Primeiro-ministro da África do Sul na época, emitiu a Proclamação da República em maio de 1961, anunciando que a África do Sul retirou seu pedido de renovação como membro da *Commonwealth*. (Lissoni, 2000, p.5).

A primeira campanha de destaque do AAM aconteceu em resposta aos julgamentos de Rivonia, nos quais líderes do ANC, entre eles Mandela e Luthuli, eram acusados de terrorismo e traição. A pena de morte para esses crimes era prevista na lei sul-africana.

Em 8 de outubro de 1963, dia em que os julgamentos de Rivonia foram iniciados, Oliver Tambo se apresentou na Assembleia Geral da ONU com essas

palavras: “I cannot believe that the United Nations can stand by calmly watching what I submit is genocide masquerading under the guise of a civilized dispensation of justice” (Tambo, 1987, p.46). Três dias depois, a Assembleia Geral aprovou a resolução 1881 (XVIII), por 106 votos e apenas um contra (África do Sul), condenando a política de apartheid do governo africânder, apelando para o fim de todos os processos políticos e para a libertação incondicional dos prisioneiros políticos. Reino Unido, EUA, França e Austrália, porém, abstiveram-se no parágrafo que solicitou o abandono do julgamento de Rivonia (Karis; Gerhart, p.675).

Em novembro de 1963, a Campanha Mundial para a Libertação de Presos Políticos Sul-Africanos, ou simplesmente a Campanha de Rivonia, foi criada em Londres sob a égide da AAM, instituindo um comitê especializado para lidar com o tema, com ampla composição:

Jeremy Thorpe (Liberal MP) was Secretary, Humphrey Berkeley MP (a Conservative who had been involved in the campaign for the abolition of capital punishment in the UK) was Chairman, and Dick Taverne (Labour MP) was Treasurer. The World Campaign Committee included representatives (as well as from the AAM) from the Africa Bureau, the Defence and Aid Fund, the Movement for Colonial Freedom, Christian Action, the Society of Friends, and the United Nations Association; Amnesty International, two South African refugees (Sonia Bunting and Harold Wolpe), the SAIC and the ANC also participated as observers. Similar committees were established abroad (Lissoni, 2000, p.2).

Na medida em que a oposição interna na África do Sul era severamente reprimida, o AAM desempenhou um papel crucial na divulgação do julgamento de Rivonia e na organização de pressão internacional. Durante 1964, o AAM e a Campanha de Rivonia trabalharam para garantir ao julgamento a maior publicidade possível. Em um abaixo-assinado mundial, 197.387 assinaturas exigindo a libertação dos presos políticos foram recolhidas e apresentadas à ONU. Mensagens de solidariedade foram enviadas para os acusados e suas famílias por parlamentares britânicos e outras personalidades.

Em março, Oliver Tambo interpôs recurso para o Comitê Especial da ONU contra o apartheid para cobrar uma ação mais incisiva da ONU contra o julgamento arbitrário (Tambo, 1987, p.60). Seu apelo foi seguido por uma nota do comitê da Campanha de Rivonia a todos os principais governos ocidentais e para o Comitê Especial, que foram cobrados para elaborar pressões diplomáticas, políticas e econômicas que pudessem exercer a influência e evitar a pena de morte

aos réus. Em particular, o Reino Unido e os EUA, cuja pressão seria sentida mais fortemente na África do Sul, foram invocados para usar sua grande influência e prestígio⁷⁴.

Em maio, o AAM escreveu uma carta ao Primeiro-ministro britânico, e uma delegação chefiada pelo presidente da AAM, Barbara Castle, reuniu-se com o Ministro de Estado no Ministério das Relações Exteriores, em 19 de maio, para apresentar uma outra nota. O documento exortou o governo britânico a tomar medidas para demonstrar à África do Sul que a confirmação das sentenças de morte colocaria seriamente em perigo as relações entre os dois governos. O Reino Unido deveria solicitar o cancelamento de todas as sentenças de morte impostas a presos políticos e a libertação de presos políticos e oferecer asilo aos acusados de Rivonia e todos os outros prisioneiros políticos⁷⁵.

Com o julgamento se aproximando do fim, a campanha foi intensificada. Cinquenta deputados britânicos, liderados por Berkeley, marcharam em direção à Embaixada da África do Sul para apresentar uma petição assinada por mais de 100 deputados. Uma vigília de três dias foi realizada fora da Embaixada durante os dias anteriores à sentença. Em 11 de junho, sete dos acusados foram considerados culpados e no dia seguinte foram condenados à prisão perpétua.

Quando pronunciou sua sentença, o juiz se referiu à ação internacional sem precedentes em torno do julgamento. Na verdade, a AAM tinha conseguido ativar uma campanha nacional e internacional que contribuiu para que os prisioneiros, entre eles Nelson Mandela, não fossem executados⁷⁶. Além disso, pela primeira vez, milhares de pessoas se envolveram nas atividades da AAM, cujo trabalho tinha sido reconhecido internacionalmente pela imprensa e por discursos no Conselho de Segurança da ONU como um fator importante no resultado do julgamento⁷⁷. A Campanha para Libertação dos Prisioneiros Políticos foi uma

⁷⁴ PRO: FO 371/177036, Memorandum on South African Leaders in danger of sentence of death in the Rivonia trial and the fate of South Africa's political prisoners from the WCRSAPP (Campanha pela Libertação dos Presos Políticos Sul-Africanos), March 16, 1964.

⁷⁵ PRO: FO 371/177036, Record of a meeting between the Minister of State and a delegation from the AAM held at the Foreign Office, May 19, 1964. (acessado em <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/aam/dissertation.htm> / no dia 12 de junho de 2010).

⁷⁶ AAM Annual Report, October 1964, AAM Archive, Rhodes House Library. (acessado em <http://www.anc.org.za/show.php?doc=ancdocs/history/conf/index.html&title=Conference+Documents/> / no dia 09 de junho de 2010).

⁷⁷ Report of the Executive Committee to the National Committee, July 6, 1964, AAM Archive, Rhodes House Library. (acessado em African Activist Archive <http://africanactivist.msu.edu/archives.php> no dia 11 de junho de 2010).

sanção civil estratégica articulada pela via ação direta. A contribuição do AAM para a luta antiapartheid é inestimável, haja vista a importância simbólica de Nelson Mandela para a rede de ativismo transnacional atingir o seu mais alto estágio de influência na década de 1980 e, evidentemente, para a história da África do Sul.

No trabalho do ativismo em rede, o AAM britânico teve uma função de protagonista, iniciando campanhas e estabelecendo prioridades. A Campanha de Rivonia deu ímpeto para o AAM definir que as sanções e a campanha para o isolamento do apartheid seriam as pedras angulares do ativismo transnacional antiapartheid.

Em 1964, o AAM realizou a Conferência Internacional para Sanções contra a África do Sul, para a qual o Comitê Especial Contra o Apartheid enviou uma delegação (United Nations, 1994, p.19). A Conferência contou com uma série de personalidades internacionais, bem como as delegações governamentais de 30 países e representantes oficiais de 14 outros. O Ministro dos Negócios Estrangeiros da Tunísia, Mongi Slim, atuou como presidente do evento. A Conferência estabeleceu a necessidade, a legalidade e a viabilidade de sanções em nível internacional contra a África do Sul, cujas políticas foram interpretadas como uma ameaça direta à paz e à segurança na África e no mundo. Os estudos também definiram que para o programa de sanções ser eficaz seria necessária a participação ativa do Reino Unido e dos EUA (Segal, 1964).

O AAM considerou a Conferência um grande sucesso por causa da "nova seriedade com que o uso de sanções econômicas contra a África do Sul passou a ser considerado"⁷⁸. A Conferência foi relevante por causa do reconhecimento internacional do AAM. Pela primeira vez, os líderes da AAM encontraram uma delegação do Comitê Especial da ONU Contra o Apartheid e uma duradoura relação de trabalho foi criada, em seguida, entre as duas organizações⁷⁹. Durante uma reunião pública realizada ao final da Conferência, o Sr. Diallo Telli, presidente do Comitê Especial da ONU, reconheceu o AAM como "dos fatores

⁷⁸ Annual Report, October 1964, AAM Archive.

(acessado em <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/aam/dissertation.htm> no dia 11 de junho de 2010).

⁷⁹ O Comitê Especial Contra o Apartheid também trabalhou em parceria com o *Defense and Aid Fund for Southern Africa*, inicialmente estabelecido no Reino Unido, na década de 1950, para ajudar as vítimas do apartheid. (United Nations, 1994, p.19).

mais ativos e eficazes na luta internacional geral contra a perigosa e criminosa política racial” do apartheid (United Nations, 1994, p.19).

Outra modalidade de sanção social em que o AAM se engajou foi o boicote esportivo, articulando uma eficiente estratégia de efeito-bumerangue. A organização *South African Non-Racial Committee* (SAN-ROC), estabelecida no ano de 1962 em Durban, África do Sul, liderou a campanha por um boicote esportivo contra o regime africânder. Em 1963, o SAN-ROC e o AAM britânico exigiram que o Comitê Olímpico Internacional (COI) retirasse a África do Sul das Olimpíadas de 1964 em Tóquio. O objetivo foi atingido e o país foi proibido de participar dos jogos olímpicos. Em represália, a África do Sul prendeu, em *Robben Island*, o líder da SAN-ROC, o ativista branco Dennis Brutus. O ativista conseguiu sair do país em 1966 e foi a principal voz para a expulsão da África do Sul das Olimpíadas de 1968, na Cidade do México (Nesbitt, 2004, p.83). Protestos antiapartheid em jogos esportivos no Reino Unido e a ação pública do AAM também foram bem sucedidos ao finalizarem excursões da África do Sul no rugby, cricket e em outros esportes (Ndlovu, 2004, p.550).

O AAM iniciou em 1965 um boicote acadêmico contra a África do Sul. A declaração foi assinada por 496 professores de 34 universidades britânicas, em protesto contra o apartheid e as violações da liberdade acadêmica pelo regime africânder. Eles fizeram referência especial à emissão de ordens de proibição contra dois acadêmicos sul-africanos, Jack Simons e Eddie Roux (Lissoni, 2000, p.3).

A cooperação entre ANC e o AAM foi muito relevante para a legitimação internacional da organização sul-africana, inclusive para a aceitação internacional da estratégia armada. Ao longo de 1963 e 1964, Mazisi Kunene e seus colegas do escritório do ANC em Londres trabalharam com o AAM através de campanha mundial para as sanções econômicas. O escritório em Londres foi a principal representação do ANC no exterior (Zacarias, 1990, p.206). O Comitê do ANC em Londres, liderado por Kunene, e o AAM conceberam um programa de ação para a primeira Conferência dos Ministros da *Commonwealth*, exigindo uma política concreta na África do Sul e apoio para as resoluções das Nações Unidas (Ndlovu, 2004, p.551).

Em abril de 1966, o escritório do ANC em Londres e o AAM já haviam estabelecido uma sólida relação de trabalho. Eles começaram a publicar

um boletim informativo semanal sobre a situação sul-africana (Ndlovu, 2007, p.551). O impacto da ação conjunta do ANC e do AAM se refletiu no surgimento de movimentos antiapartheid na Europa, Escandinávia, EUA e quase todos os países da *Commonwealth*. (Ndlovu, 2004, p.552).

As campanhas do AAM na década de 1960 foram fundamentais para que o mundo tomasse conhecimento da situação sul-africana e para que a rede de ativismo transnacional antiapartheid fosse plenamente efetivada em seus canais multilaterais, bilaterais e entre sociedades civis. A organização foi imprescindível para a rede de ativismo transnacional antiapartheid afirmar sua agenda e elaborar sua planilha estratégica em relevantes organismos internacionais, países e sociedades civis.

Na esteira da evolução e proliferação de diversas coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid, o AAM conseguiu se tornar um movimento de massa no Reino Unido na década de 1980. Asmal explica o crescimento do AAM desde sua fundação, em 1959:

AAM grew from a movement largely depending on students for its grass roots support to a movement with deep roots in British society. Its 30 or 40 local AA groups had grown into a nation-wide network of over 180 groups twenty years later. Activists came from all faiths or no faith, Christian and non-Christian, agnostic or atheist; they came from a range of backgrounds, middle class professionals, trade union activists or unemployed; most, though not all, were young. We must pay a tribute to the young of Britain who galvanized themselves. From small beginnings in the 1960s AAM had 600 affiliated local trade union organizations by the mid-1980s and 35 affiliated national trade unions representing over 90 per cent of the membership of the TUC. By the late 1980s AAM had sections which worked among the black and ethnic minority communities, in women's organizations, with health and education professionals and an Inter-Faith Committee which linked together Christians, Muslims, Jews and Sikhs (Asmal, 1999, 76).

Na véspera da visita de Botha ao Reino Unido, em 1984, a contestação dos ativistas contra o convite levou Margaret Thatcher a concordar em se reunir com os líderes do AAM, Trevor Huddleston e Abdul Minty. Os ativistas se engajaram para organizar um grande evento antiapartheid no Reino Unido, feito que ocorreu na celebração do "Tributo a Nelson Mandela", no Estádio de Wembley em julho de 1988, em homenagem aos 70 anos do líder sul-africano. O show foi transmitido em 67 países e foi, naquele momento, a maior audiência do mundo para um evento cultural ao vivo. A realização deste evento representou a

afirmação do AAM como um movimento de massas, que evoluiu desde os seus primórdios em 1959 porque sempre combinou tenacidade e clareza de propósitos com visão e criatividade quanto à forma de conquistar apoio para seus objetivos.

4.3.5. Considerações finais da seção 4.3

Desde o seu nascimento, o AAM difundiu a campanha contra o apartheid em todos os campos possíveis, investindo no trabalho informativo para conscientizar a opinião pública britânica e mundial. A principal realização da Campanha de Rivonia foi mobilizar, numa escala sem precedentes, a opinião pública nacional e mundial em torno do julgamento, contribuindo assim para salvar a vida de Mandela, Sisulu e outros prisioneiros políticos sul-africanos. O AAM também realizou esforços para persuadir o governo britânico a adotar uma política antiapartheid, especialmente nas Nações Unidas, e exercer sua influência sobre o governo sul-africano para impedir a imposição da pena de morte aos acusados.

A Campanha de Rivonia também deu impulso para a questão das sanções. A Conferência Internacional sobre Sanções foi um grande avanço no desenvolvimento de uma estratégia internacional fundamentada nas sanções. A Conferência de 1964 sobre o tema, porém, não conseguiu convencer os principais opositores, nomeadamente o Reino Unido e os EUA. Na ONU, o Reino Unido sempre se recusou a aceitar que a situação na África do Sul se enquadrava no Capítulo VII da Carta.

Todavia, segundo Lissani (2000), a preocupação com a *realpolitik* prevaleceu sobre a retórica antiapartheid na elaboração da política britânica. Confrontado com o dilema de proteger os interesses econômicos e estratégicos da Grã-Bretanha na África do Sul, sem danificar "irremediavelmente as perspectivas de cooperação futura com um governo sul-africano", o governo britânico se esforçou para se dissociar das políticas de apartheid da África do Sul e, ao mesmo

tempo, "manter uma relação de trabalho razoável com o governo africâner"⁸⁰.

O governo britânico sempre adequou a política externa para a África do Sul aos interesses especiais no país. Esses mesmos interesses continuaram a moldar a política britânica para a África do Sul durante todo o período de apartheid. A inflexão do país ocorreu somente quando confrontado por aliados da *Commonwealth* e CEE. Ainda assim, a posição britânica serviu para amenizar o impacto para o regime africânder, pois fez com que as sanções dessas comunidades fossem menos abrangentes, haja vista a necessidade do consenso em ambas.⁸¹

A política externa do Reino Unido favorável ao regime segregacionista na África do Sul, apesar de comprometer o êxito do efeito-bumerangue na coalizão da rede de ativismo transnacional antiapartheid articulada pela sociedade civil britânica, não impossibilitou o trabalho do ativismo antiapartheid no país. O AAM transformou-se em um referencial para todas as outras coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid, formulando a planilha estratégica, cujo carro-chefe foram as sanções, e desenvolvendo um sofisticado trabalho de cooperação com o ANC, a ONU, a CEE e a *Commonwealth*.

O alcance transnacional do AAM foi o seu maior atributo, o qual ficou explícito na organização do maior evento mundial transmitido ao vivo até então, o grande concerto em tributo aos 70 anos de Nelson Mandela, em 1988.

4.4. Organização da Unidade Africana (OUA)

Without a Pan-African commitment to racial equality, there would have been no international anti-apartheid sanctions movement.

Audie Klotz, 1995a, p.90.

⁸⁰ PRO: FO 371/167557, Sir Alec Douglas Home, Instructions to Sir Hugh Stephenson when he takes up his post as Ambassador: UK policy towards South Africa, 12 June 1963. (acessado em <http://www.anc.org.za/un/conference/alissoni.html/> no dia 12 de junho de 2010).

⁸¹ Apesar de não dedicarmos uma seção exclusiva para o ativismo antiapartheid na CEE e na *Commonwealth*, apresentamos nesta seção um retrato geral sobre essas atividades comunitárias, tendo com referência a posição britânica.

Nesta seção, discutiremos as políticas antiapartheid articuladas na Organização da Unidade Africana (OUA), organização formada em 1963, em um contexto de descolonização, e fundamentada pela ideologia Pan-Africanista. A temática da discriminação racial propiciou a ação coordenada de países africanos, fator essencial para a construção da identidade africana após o movimento de descolonização. A repulsa das nações africanas ao racismo possibilitou que a política antiapartheid fosse estabelecida como a principal meta da agenda política da OUA. A legitimidade e representatividade da OUA propiciaram uma coordenação com a ONU e serviram como elemento de contrapeso à relevância econômica sul-africana, a qual dificultou o apoio das potências ocidentais às políticas efetivas contra o apartheid.

A condenação à discriminação racial foi o principal fator de união entre os Estados africanos recém-independentes. O fato da África do Sul ser a maior economia do continente determinou um grande atrativo para o estabelecimento de parcerias econômicas e um fator de inibição para políticas antiapartheid. A despeito dos custos materiais, prevaleceu entre os Estados africanos a norma de igualdade racial e a condenação veemente das políticas de segregação racial do governo africânder.

O comprometimento Pan-Africano foi um exemplo categórico que reforçou o componente moral do ativismo antiapartheid e da campanha pelas sanções contra a África do Sul. Estados cujas economias são dependentes da África do Sul desafiaram o *hegemon* regional em nome da norma pela igualdade racial. A construção da identidade regional se solidificou, inclusive, com a ampla condenação africana ao apartheid. Klotz é enfática ao afirmar que sem o movimento Pan-Africano, não haveria um movimento internacional pelas sanções contra o apartheid (1995a, p.90).

O apoio governamental no caso africano foi mais relevante do que o ativismo antiapartheid das sociedades civis, até porque a situação socioeconômica e institucional das novas nações africanas não favorecia o maior engajamento das sociedades civis na política. Portanto, os governos africanos coordenaram suas ações na OUA para capitalizar as demandas dos movimentos sul-africanos exilados. A OUA projetou a causa antiapartheid, principalmente na ONU, e articulou a legitimação internacional de uma das temáticas mais polêmicas em relação aos movimentos de libertação sul-africanos: a luta armada.

A posição antiapartheid quase consensual entre governos africanos serviu como um encurtamento da trajetória do efeito-bumerangue. O PAC e o ANC conseguiram apoio direto de governos africanos para difundir a campanha antiapartheid e, inclusive, conseguir apoio material e logístico para organizar a luta armada, que impactou fortemente a estabilidade sul-africana nos anos 1980. Nosso argumento, em síntese, consiste em explicar porque o ativismo antiapartheid desenvolvido pelos governos pan-africanistas foi a mais ampla coalizão governamental da rede de ativismo transnacional antiapartheid.

4.4.1. Os anos 1960 e 1970: do debate sobre o diálogo com a África do Sul ao apoio à luta armada

No *All Africa Peoples Congress*, primeira conferência Pan-Africana a ocorrer em um país independente (em Gana), os Estados africanos independentes articularam a determinação de erradicar o colonialismo e o apartheid como o primeiro passo em direção à unidade continental – a *raison d'être* do Pan-Africanismo. Durante a conferência, líderes africanos reivindicaram sanções internacionais contra a África do Sul e anunciaram determinação para derrubar o regime racista (Nesbitt, 2004, p.35). Em junho de 1960, a Segunda Conferência de Estados Africanos Independentes, em Addis Abeba, Etiópia, renovou a pressão por sanções contra a África do Sul. O documento final do evento reivindicou sanções contra o apartheid e diversos governos romperam relações com a África do Sul (United Nations, 1994, p.15).

Os países unanimemente concordaram que os Estados-membros deveriam fechar seus portos para os navios sul-africanos e seus aeroportos para os aviões do país. Eles reivindicaram que os Estados árabes interrompessem a venda de petróleo para a África do Sul. Todos os Estados africanos independentes impuseram restrições comerciais, nas viagens internacionais e nos investimentos para a África do Sul (United Nations, 1994, p.16).

Os líderes africanos concordaram que a política de apartheid representava um risco à paz e prosperidade continental. Em maio de 1963, eles se reuniram no Encontro dos Estados Africanos Independentes, em Adis Abeba, e estabeleceram

a Organização da Unidade Africana, a qual defendeu consistentemente a igualdade racial em um contexto de descolonização (Wallerstein, 2005, p.26).

Na ONU e na *Commonwealth*, Estados africanos defenderam sanções contra a África do Sul como parte da perspectiva Pan-Africanista. Na perspectiva regional, a OUA demonstrou o compromisso fundamental com a norma de igualdade racial e a rejeição ao apartheid foi um fator de união entre Estados com diversos interesses e perspectivas (Klotz, 1995a, p.73). Especialmente para os Estados da África austral, os quais possuem laços econômicos estruturais com a África do Sul, a defesa das sanções representou riscos de retaliação econômica e militar pelo governo africânder (Klotz, 1995a, p.73).

Durante a era da descolonização, Estados africanos recém-independentes enfrentaram uma pletera de escolhas nas relações externas. Líderes influentes defenderam a unidade continental capitaneada pela norma de igualdade racial, apesar dos potenciais benefícios econômicos de cooperar com a África do Sul (Klotz, 1995a, p.74). O argumento de Klotz refuta a viabilidade da leitura realista para as relações internacionais africanas no contexto da descolonização, visto que os interesses materiais não determinaram a agenda política dos Estados africanos, e sim o comprometimento normativo e moral com a causa antiapartheid.

A oposição ao apartheid se diferiu substancialmente das suas formas na ONU e na *Commonwealth*. A OUA nunca considerou o apartheid uma questão de jurisdição doméstica, pois a África do Sul não era membro da organização. Como a África do Sul não foi protegida pelas normas de não-intervenção e soberania, o debate na OUA foi orientado pelas escolhas políticas em relação às políticas segregacionistas (Klotz, 1995a, p.76) Duas temáticas predominaram nesse debate: as sanções contra a África do Sul e o apoio aos movimentos de libertação. A natureza e a extensão do apoio à libertação na África meridional se transformaram em ponto focal de desacordo entre os Estados-membros.

Em 1963, líderes da OUA estabeleceram o Comitê de Libertação Africana, com bases na Tanzânia. Esse Comitê se transformou em veículo para a assistência financeira da OUA, por meio de um fundo especial e reconhecimento diplomático (Klotz, 1995 a, p.78). O Comitê de Libertação foi responsável pela coordenação da assistência aos Estados africanos e gestão de um fundo especial criado para esse fito (Ndlovu, 2004, p.559).

Infelizmente, houve uma grande discrepância entre o que foi prometido e o valor que os movimentos de libertação efetivamente receberam. Por exemplo, durante o biênio 1967-1968 foi prometido ao ANC US\$ 80.000, mas apenas US\$ 3.940 foi doado; ao PAC, o valor garantido seria de US\$ 40.000, mas apenas US\$ 4.600 foi recebido pelo movimento sul-africano. O déficit motivou o ANC a recorrer cada vez mais ao financiamento soviético. A corrupção desacreditou as atividades desempenhadas pelo Comitê de Libertação (Ndlovu, 2004, p.561).

Em 6 de setembro de 1969, o futuro do Comitê foi o principal item na agenda da Cimeira da OUA, em Adis Abeba. Apesar dos problemas intermináveis com o Comitê de Libertação, as relações entre do ANC e da OUA foram boas. As reuniões anuais de chefes de Estado determinaram resoluções favorecendo o ANC, as quais foram encaminhadas para adesão da Assembléia Geral da ONU (Pfister, 2003, p.51-73). Em 1970, a sétima Assembleia da OUA aprovou a resolução do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros condenando a França, a Alemanha Ocidental e o Reino Unido pelo comércio de armamentos para a África do Sul. (Ndlovu, 2004, p.562).

Nem todos os países africanos apoiaram a política da OUA para a África do Sul. Na década de 1960, Malawi, liderada por Hastings Banda, adotou uma política de aproximação com o governo sul-africano. Em 1969, Banda ainda estava defendendo veementemente as relações de Malawi com a África do Sul e Portugal, acusando membros dos movimentos de libertação no exílio como ‘refugiados profissionais’ (Ndlovu, 2004, p.560).

A Quinta Conferência de Chefes de Estados do Leste e Centro da África, realizada em Lusaka de 14 a 16 de abril 1969, sob o comando do presidente da Zâmbia, Kenneth Kaunda, foi dominada pelo debate sobre o apartheid. Os 13 governos representados, incluindo a Tanzânia, Congo, Somália e Quênia, emitiram uma declaração conjunta, o ‘Manifesto de Lusaka’. O manifesto foi confirmado pela OUA e subsequentemente adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O manifesto foi baseado em um desejo genuíno de encontrar uma solução pacífica com a África do Sul (Ndlovu, 2004, p.563).

O encontro da OUA em 1971, em Adis Abeba, adotou o Manifesto de Lusaka, que rejeitou o diálogo com a África do Sul⁸² e enfatizou a necessidade de negociação interna entre o governo africânder e os negros sul-africanos (Nolutshungu, pp.276-277).

Entretanto, África do Sul e Portugal rejeitaram qualquer negociação com os movimentos de libertação e o presidente da Tanzânia, Nyerere, adotou uma posição diferente sobre o Manifesto de Lusaka. Discursando para uma plateia na Universidade de Toronto, ele expressou grave inquietação sobre a situação na África do Sul e defendeu fortemente o direito de movimentos de libertação de travar uma luta armada, argumentando:

If the door to freedom is locked and bolted, and the present guardians of the door have refused to turn the key or pull the bolts, the choice is very straightforward. Either you accept the lack of freedom or you break the door down. In such a situation, the only way to get freedom is by force. A peaceful end to oppression is impossible. The only choice before the people is organized or un-organized violence ... by a people's war against their government. When this happens, Tanzania cannot deny support, for to do so would be to deny validity of African freedom and African dignity. We are naturally and inevitably allies of the freedom fighters. We may recognize the fact that we cannot arm freedom fighters. But we cannot call for freedom in South Africa, and at the same time deny all assistance to those who are fighting for it, when we know, as well as they do, that every other [avenue] of achieving freedom has been excluded by those now in power (Nyerere, 'Stability and Change', Africa Contemporary Record, 1969-70, C 33 apud Ndlovu, 2004, p. 564).

O governo sul-africano lançou a sua própria ofensiva diplomática na África a partir do final da década de 1960. O objetivo do governo africânder foi normalizar as relações entre a África do Sul e o resto do continente africano. Pretória passou a incentivar o comércio, turismo, investimentos de capital e empréstimos para os países africanos que evitassem políticas de isolamento da África do Sul. O governo racista africânder queria suspender o apoio dos Estados africanos para os movimentos de libertação, parar as críticas das políticas da África do Sul e evitar o seu isolamento internacional (Spence, 1972, cap.2).

A política externa de Vorster foi inesperadamente impulsionada por uma nova onda de golpes militares – um total de 28 golpes em 17 Estados africanos.

⁸² A posição favorável ao diálogo com o governo sul-africano era defendida na OUA principalmente pela Costa do Marfim, e apoiada também por Gabão, Lesoto, Madagascar, Malauí, e Mauritânia.

Ainda assim, em 1971, chefes de Estado da OUA rejeitaram o diálogo com a África do Sul, em grande parte graças a um intenso *lobby* de Nyerere. O ANC também foi contrário ao diálogo dos países africanos com a África do Sul (Ndlovu, 2004, p.565). A ‘Declaração de Ogadishu’, adotada pela OUA em outubro de 1971, rejeitou os esforços sul-africanos em romper o isolamento regional e reafirmou o apoio à luta armada, prometendo aumentar a assistência “militar, diplomática e moral” (Klotz, 1995a, p.77).

Na frente militar, o governo sul-africano se fortaleceu. Em 1969, Tanzânia e Zâmbia estavam constantemente em alerta para a infiltração de agentes da África do Sul e de Portugal em no seu solo. Devido às pressões e ameaças impostas pelo governo sul-africano, o ANC teve que deixar a Tanzânia (Ndlovu, 2004, p.566).

A independência de Moçambique e Angola em meados dos anos 1970, cujas implicações para a África do Sul foram apresentadas no capítulo 3, favoreceu o apoio aos movimentos de libertação da África do Sul e Namíbia dentro da OUA, com a importante aliança informal, denominada *Frontline States* (FLS)⁸³.

O FLS reforçou o compromisso da OUA com as sanções antiapartheid. A OUA, nos anos 1970, desenvolveu uma posição mais confrontadora e, impulsionada pelo reconhecimento internacional do FLS, rejeitou o diálogo com o governo africânder, estratégia cogitada na década de 1960. A declaração do encontro da OUA em 1975, em Dar es Salaam, Tanzânia, defendeu os boicotes econômico, político e cultural e o isolamento total da África do Sul (Klotz, 1995a, p.79).

Na década de 1970, a coordenação de atividades da OUA com a rede de ativismo transnacional antiapartheid foi sofisticada. Essa evolução se evidenciou com a realização de duas importantes conferências em cooperação com a ONU: em 1973, as duas organizações lideraram a Conferência Internacional de Especialistas para o Apoio às Vítimas do Colonialismo e Apartheid na África austral, que ocorreu em Oslo, Noruega, de 9 a 14 de abril; em agosto de 1977,

⁸³ Os membros do FLS são Angola, Botswana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Suazilândia e Zimbábue (após sua independência reconhecida pela comunidade internacional em 1980). O FLS foi formado em 1970 para coordenar as políticas antiapartheid. Foi um precursor do *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) estabelecido nos anos 1980 para diminuir a dependência dos países da região em relação África do Sul.

ONU e OUA organizaram a Conferência Mundial Para a Ação Contra o Apartheid, em Lagos, Nigéria. Ambos os eventos contaram com a participação de ONGs e ativistas antiapartheid⁸⁴

4.4.2. Os anos 1980: O apoio mundial à solução Pan-Africanista

Nos anos 1980, duas questões fundamentais dominaram os debates regionais na África austral: a necessidade de reestruturação econômica para diminuir a dependência da economia sul-africana e a cooperação militar para responder às políticas de desestabilização do governo africânder. O FLS respondeu essa questão dual refletida na visão Pan-Africanista de que o apartheid causa exploração econômica e instabilidade regional. O apelo às potências ocidentais e outros organismos internacionais aumentou substancialmente, principalmente com as atividades do SADCC (Klotz, 1995a, p.80). O SADCC estendeu a cooperação informal dos membros da OUA e contrapôs a proposta sul-africana de “Constelação de Estados da África Austral”, por meio da qual o governo Botha procurou estreitar os laços com os outros países africanos (Hill, 1983, p.217).

Ao mesmo tempo em que institucionalizou a cooperação econômica regional, o SADCC desenvolveu a dimensão de segurança regional. O objetivo foi evitar a fragmentação, que poderia levar a manipulação econômica pelo governo segregacionista da África do Sul. O SADCC vinculou a segurança econômica às sanções antiapartheid (Klotz, 1995a, p.82). Apesar dos vultosos investimentos necessários para a reestruturação econômica, a continuidade das campanhas de desestabilização sul-africana para a OUA, FLS e SADCC era intolerável (apud).

O SADCC estimou que a campanha de desestabilização da África do Sul no período de 1980 a 1984 totalizou US\$ 10 bilhões, incluindo destruições de guerra, gastos com defesa, transporte e energia, refugiados, contrabando, perda de exportações, boicotes, perda de produção e perda de crescimento econômico. O custo dos conflitos regionais para nove Estados-membros do SADCC foi maior do

⁸⁴Informações do *site* <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/solidarity/conferences/conf.html> que acessamos no dia 20 de junho de 2010.

que US\$ 60 bilhões no período de 1980 a 1988 (Hanlon, p. 265). Observe a tabela abaixo:

Tabela 5: Imposição da hegemonia regional sul-africana (Price, 1991, p.93)

<i>Country</i>	<i>Military Attack</i>	<i>Destabilization</i>	<i>Economic Pressure</i>
Angola	Invasion, intermittent, 1980–89 Air attack, intermittent, 1979–89 Occupation of Cunene Province, 1979–85	Support for UNITA, 1976–89	
Botswana	Commando raid, 6/85 Commando raid, 5/86		Delayed Customs Union payments
Lesotho	Commando raid on ANC houses, 12/82 Commando raid on ANC houses, 12/85	Support for LLA* Support for coup, 12/86	Border closure, 1983, 1986 Delayed Customs Union payments
Mozambique	Commando raid on ANC houses, 12/81 Air strike against ANC houses, 5/83	Support for RENAMO, 1979– (reduced level of support after Nkomati)	Cut employment of mine workers, reduced use of railroad and ports
Zambia	Commando raid, 5/86		
Zimbabwe	Commando raid on airfield, 7/82 Commando raid, 8/82 Commando raid, 5/86	Support for ZAPU† and Ndebele dissidents, 1979–81	Petrol cutoff, rail delays

*Lesotho Liberation Army

†Zimbabwe African People's Union

Na Declaração de Arusha, os Estados do FLS reivindicaram que governos, instituições internacionais e organizações militares aumentassem os investimentos nos países da OUA. Suécia e outros países nórdicos eram os maiores doadores do SADCC. O apoio à SADCC se tornou a mecanismo para o acesso internacional da região, assim como uma via para o ativismo antiapartheid (Klotz, 1995a, p.83).

A busca do apoio internacional veio a ser mais importante em 1986, quando Estados do SADCC iniciaram discussões para implementarem sanções econômicas próprias contra a África do Sul. Na verdade, o SADCC foi fundado mais em resposta à ameaça compartilhada em relação à África do Sul do que como um plano econômico coerente. As respostas militares da África do Sul ao SADCC, notavelmente na forma de ataques militares contra Moçambique e apoio a RENAMO, serviram para aumentar a cooperação da OUA, FLS e SADCC (Klotz, 1995a, p.85).

O FLS aumentou as pressões para o comprometimento militar regional contra esforços de desestabilização regional implementados pela África do Sul (Klotz, 1995a, p. 86). O apoio do FLS à segurança de Moçambique foi também um instrumental para obtenção de assistência militar internacional. Em 1986, o Reino Unido ofereceu treinamento militar para o exército moçambicano e, em 1987, a *Commonwealth* incluiu o apoio militar em sua política regional. Outros governos ocidentais, incluindo Itália, França e Portugal, também incrementaram as relações de segurança com Moçambique, enquanto a RENAMO se mostrou incapaz de atrair apoio internacional. Os anos 1980 marcaram a maior força das respostas internacionais para as perspectivas Pan-Africanistas na segurança regional (Klotz, 1995a, p. 88).

O apoio da OUA à ampla campanha mundial para as sanções na década de 1980 se efetivou com a realização de mais conferências em parceria com a ONU. Em maio de 1981, a OUA e a ONU organizaram, com o apoio do Comitê Especial Contra o Apartheid, a Conferência Internacional Sobre as Sanções Contra a África do Sul, em Paris. Em junho de 1986, também em Paris, ONU e OUA organizaram a Conferência Mundial Sobre as Sanções Contra a África do Sul Racista, a qual contou com o apoio do Movimento dos Países Não-Alinhados⁸⁵.

4.4.3. Considerações finais da seção 4.4

O ativismo africano foi essencial na composição do movimento internacional antiapartheid (Klotz, 1995a, p.89), ou, em nosso viés analítico, a rede de ativismo transnacional antiapartheid. Além de exigir sanções na ONU e na *Commonwealth*, o apoio da OUA aos movimentos de libertação na África austral aumentou a pressão para o fim do apartheid. O fato simbólico dos membros do FLS arcarem com demasiados custos econômicos e militares devido às suas políticas antiapartheid encorajou o apoio internacional ao movimento global pelas sanções, a reestruturação econômica e a ajuda à segurança de Moçambique. Os Estados africanos não objetivaram provocar um ciclo de retaliação, mas a resposta

⁸⁵ Informações do *site* <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/solidarity/conferences/conf.html> acesso no dia 20 de junho de 2010.

sul-africana convenceu o mundo sobre o princípio da estratégia Pan-Africanismo, qual seja, de que o apartheid provoca a instabilidade regional (Klotz, 1995a, p.89).

O SADCC propiciou uma renovação da alternativa Pan-Africanista e dinamizou a coordenação entre países africanos e governos e sociedades civis ocidentais na rede de ativismo transnacional antiapartheid. O mais alto estágio evolutivo da rede de ativismo transnacional antiapartheid, determinado por sua capacidade de influir o comportamento do Estado violador (Keck; Sikkink, 1998, p.25)⁸⁶, teve a marca da coordenação política e estratégica entre diversas coalizões a partir dos anos 1980. O amplo reconhecimento da legitimidade dos movimentos de libertação por governos ocidentais – o Reino Unido foi uma exceção – foi possibilitado pelo apoio da maioria dos governos africanos a partir da ideologia Pan-Africanista e consolidado politicamente através da OUA, FLS e SADCC.

4.5. World Council of Churches

A afirmação de Keck e Sikkink (1998, p.80) sobre a diversidade de atores que participam de uma rede de ativismo transnacional antiapartheid nos instigou a estudar todos os tipos de atores. Nesse sentido, optamos por apresentar uma ONG internacional que desenvolveu uma relevante coalizão na rede de ativismo transnacional antiapartheid e foi fundamental para legitimar as denúncias contra os crimes do governo africânder: o *World Council of Churches* (WCC). A principal fonte para a escritura desta seção será Mutambirwa (1989), além de Ozgur (1982), Shepherd (1977), Ndlovu (2004) e Nesbitt (2004) e uma entrevista com o ex-deputado brasileiro, Lysâneas Maciel, reconhecido pelo WCC com importante liderança antiapartheid⁸⁷.

O WCC é uma parceria de comprometimento entre 307 igrejas cristãs protestantes e ortodoxas em mais de 150 países em todos os continentes do mundo. Suas funções essenciais são: fortalecer uma visão comum entre as igrejas e a atividade missionária previstas no evangelho; promover os valores cristãos; apoiar as pessoas carentes; e promover a justiça e a paz. Desde sua formação, o

⁸⁶ Em nossa perspectiva analítica, a decisão do governo africânder de iniciar as negociações com os movimentos negros e as reformas do governo F.W. de Klerk confirmam a capacidade da rede de ativismo transnacional antiapartheid influir na mudança do comportamento do Estado violador.

⁸⁷ A entrevista de Lysâneas Maciel consta no acervo da ONG ComAfrica.

WCC repudiou o racismo, como em sua primeira Assembleia, em Amsterdã no ano de 1948 (Mutambirwa, 1989, p.16).

Imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, a política de apartheid se tornou primordial em todos os encontros do Comitê Central do WCC. Com o objetivo de ajudar as vítimas de racismo, todas as igrejas foram encorajadas a dispor de recursos econômicos e educacionais para os oprimidos e desfavorecidos (Ndlovu, 2004, p.567).

O WCC elaborou a política de documentação sobre a assistência aos refugiados, identificando várias necessidades básicas, tais como alimentos, subsídios para aqueles que não recebem apoio do governo, cuidados clínicos e vestuário. Em 1968, o ANC enviou Joe Matthews para discursar na conferência do WCC, em Uppsala, na Suécia, onde a ONG internacional formalizou a decisão de apoiar sanções econômicas. A organização exigiu que suas filiais e indivíduos retirassem investimentos de todas as instituições colaboradoras de Pretória.

A intervenção de Matthews contribuiu diretamente para a formação do Programa Contra o Racismo (PCR) do WCC em 1969, subunidade que forneceu ajuda financeira aos movimentos de libertação (Ndlovu, 2004, p.568). O PCR se transformou no instrumento do WCC para lutar contra o apartheid na África do Sul (Mutambirwa, 1989, p.18). O WCC teve como prioridade mobilizar a comunidade eclesial internacional contra o apartheid (Mutambirwa, 1989, p.5). Em 4 de setembro de 1970, a ONG anunciou a doação de US\$ 200 mil para os movimentos de guerrilha na África austral (Nesbitt, 2004, p.76). Em 18 de janeiro de 1971, o Comitê central do WCC endossou a decisão tomada por seu Comitê Executivo, em Setembro de 1970, para alocar US\$ 200 mil para o Fundo Especial de Combate ao Racismo. Ao ANC foi doado o valor de US\$ 10 mil para ajudar a lançar o *Luthuli Memorial Foundation*, órgão destinado a informar a opinião pública mundial sobre alternativas para o sistema de apartheid. O dinheiro também foi destinado às publicações de pesquisa e material audiovisual e para ajudar as vítimas do apartheid (Ndlovu, 2004, p.92). O Programa de Combate ao Racismo do WCC assegurou doações no valor total de US\$ 4.7 milhões, financiando movimentos antiapartheid como o ANC, PAC, SWAPO e TransAfrica (Nesbitt, 2004, p.176-177).

Segundo Shepherd:

a radical Christian approach to liberation emerged on both sides of the Atlantic, signified by the historic actions of the World Council of Churches [...] in establishing the Fund to Combat Racism, which provided grants to southern African liberation movements (1977, p.44).

Em 1968, na quarta Assembleia Geral do WCC, em Uppsala, a ONG internacional articulou sua primeira ação efetiva contra o apartheid e exigiu que as igrejas retirassem seus investimentos de instituições que apoiavam o regime africânder, apoiando sanções civis econômicas. A partir desse marco, o WCC se dedicou a apoiar ações antiapartheid da ONU, da *Commonwealth* e outras agências internacionais. Em 1972, essa ação se efetivou: o Comitê Central da WCC clamou para que todas as igrejas usassem sua influência, inclusive retirar ações e pressionar corporações a retirar seus investimentos da África do Sul e o Comitê Financeiro vendeu seus investimentos em corporações diretamente envolvidas com o governo africânder (Mutambirwa, 1989, p.5).

Em 1975, o WCC pressionou seis bancos europeus a suspenderem seus empréstimos para o regime racista e, dois anos depois, invocou a imposição de embargo de armas completo e obrigatório contra a África do Sul, no contexto da Revolta de Soweto (Mutambirwa, 1989, p.20).

Em setembro de 1981, O WCC anunciou o fim das relações financeiras com dois bancos suíços e um da República Federal da Alemanha por essas instituições terem realizado empréstimos para a África do Sul. Ao mesmo tempo, o WCC anunciou ajuda financeira ao ANC, PAC, SWAPO e *South African Congress of Trade Unions* (Ozgur, 1982, p.156).

Com a escalada da violência na África do Sul em 1984, o WCC organizou dois encontros na cidade de Harare, Zimbábue, em 1985 e 1986. A Declaração de Harare contou com a participação de diversos líderes eclesiásticos e exigiu a ação da comunidade internacional contra o apartheid. Na série de encontros surgiu a ideia de criação de um grupo de líderes, o *Eminent Church Leaders Group* (ECGP)⁸⁸ (Mutambirwa, 1989, p.21). O ECPG resultou efetivamente de um mandado do Comitê Executivo do WCC no encontro da ONG em Atlanta, em 1987. No mesmo ano, 250 líderes religiosos de todo mundo estabeleceram o ECLP no encontro do WCC em Lusaka. Pela primeira vez, líderes religiosos

⁸⁸ A criação do ECGP foi inspirada pelo grupo de pessoas eminentes da *Commonwealth* (Mutambirwa, 1989, p.6-7).

internacionais entraram em diálogo direto com líderes dos movimentos de libertação da África austral, o ANC, PAC e SWAPO (Mutambirwa, 1989, p.11).

A declaração de Lusaka delineou o novo plano de ação do WCC:

We urgently call upon the churches in countries which, through economic and political cooperation with South Africa and Namibia, support the apartheid regime, to exert increased pressure upon their governments to implement sanctions, and upon banks, corporations and trading institutions to withdraw from doing business with South Africa and Namibia. We especially call upon the international community to apply immediate and comprehensive sanctions to South Africa and Namibia (Mutambirwa, 1989, p.14).

O WCC comissionou o ECGP a visitar os países com o maior volume de comércio e envolvimento econômico com a África do Sul e persuadir os governos dessas nações a aplicar sanções abrangentes. Essa nova medida ocorreu devido ao reconhecimento global de que as sanções eram os últimos meios da comunidade internacional para que a África do Sul interrompesse a violência estatal e as políticas segregacionistas (Mutambirwa, 1989, p.17). Os países visitados foram Suíça, França, Reino Unido, Alemanha ocidental, Japão e EUA. Uma sessão especial com o WCC ocorreu nas Nações Unidas, além de encontros com o Secretário Geral da ONU, Javier Perez de Cuellar, com o Secretário Geral da *Commonwealth*, Emeka Anyaoku, e o Comissário de Relações Exteriores da CEE, M. Andreisson Javier Perez de Cuellar. Além de encontro com governantes, o WCC também cumpriu extensa agenda com os mais importantes movimentos antiapartheid dos países que visitou (Mutambirwa, 1989, p.130-135).

Uma das pessoas selecionadas para o grupo foi o deputado brasileiro Lysâneas Maciel. Ele afirmou que os nomes foram escolhidos depois de extensas consultas e pela experiência na causa da justiça e da paz (entrevista com Lysâneas Maciel, p.1-2⁸⁹).

Portanto, o ECPG se encontrou com líderes governamentais e apoiou resoluções de 307 igrejas de mais de 150 países (Mutambirwa, 1989, p.6). O WCC, dessa forma, fortaleceu o compromisso da comunidade eclesial internacional, utilizando os canais de diálogo da rede de ativismo transnacional antiapartheid. O trabalho em cooperação com líderes e governos era essencial para as estratégias do WCC, conforme afirmação de Mutambirwa:

To avert that bloodbath the necessary conditions to bring the South African Government the negotiation table with the legitimate and authentic leadership of the people of South Africa had to be created. This is the responsibility of all individuals, churches and nations (1989, p.7).

O plano de ação antiapartheid do ECGP incluiu: sanções econômicas e financeiras abrangentes; embargos petrolíferos; restrição de conexões aéreas para a África do Sul; isolamento diplomático do país, boicotes culturais e esportivos; apoio aos movimentos de libertação (Mutambirwa, 1989, p.8). As metas do grupo consistiam, portanto, na aplicação de sanções econômicas, estratégicas e sociais conforme tipologia que adotamos nesse estudo. As visitas do ECGP almejavam criar os meios para que os governos efetivassem essas sanções antiapartheid. As estratégias do grupo consistiam em convencer os governos a adotarem medidas restritivas e criar mecanismos de monitoramento nacional e internacional para que as sanções já impostas fossem aplicadas (Mutambirwa, 1989, p.8).

As principais medidas reivindicadas pelo ECPG em relação ao governo africânder eram: o fim do estado de emergência e da censura; a libertação incondicional de Nelson Mandela e demais prisioneiros políticos; a legalização das organizações políticas banidas; e o início das negociações com os líderes legítimos do povo sul-africano (Mutambirwa, 1989, p.9).

Em um encontro dos *FrontLine States*, organizado pelo WCC em novembro de 1988, um dos presidentes da ONG internacional, Walter Khotso Makhulu, sugeriu que nenhum evento fosse marcado durante a missão do ECGP. Em 13 de janeiro de 1989, os membros do ECGP se encontraram em Geneve, Suíça, e discutiram a missão do grupo que foi iniciada logo em seguida (Mutambirwa, 1989, p.15).

Segundo Maciel, o ECGP enfatizou a necessidade das nações cumprirem as políticas antiapartheid reivindicadas pela comunidade internacional e pela ONU. Com exceção dos governos do Reino Unido e da Suíça, os países admitiam desenvolver alguma forma de pressão econômica. O ECGP ressaltou que todos os países se escusavam das sanções por defenderem as medidas positivas, que apenas amenizavam a situação dos negros, e as sanções multilaterais, cuja viabilidade política sempre foi prejudicada nos principais organismos internacionais (entrevista com Lysâneas Maciel, p.3).

⁸⁹ Acervo ComAfrica.

Sobre as sanções, a missão do EPGG concluiu que todos os governos e grupos religiosos eram contrários ao apartheid, mas não havia consenso sobre a forma como este sistema deveria ser eliminado. Alguns governos aceitaram a necessidade de adotar medidas econômicas mais fortes; outros rejeitaram. Todos os governos visitados se opuseram à imposição de sanções econômicas obrigatórias (Mutambirwa, 1989, p.109).

Os argumentos contra as sanções foram diversos. O principal deles era sobre a possibilidade dos negros serem afetados pelas sanções. Outro motivo enfatizado era a possível ineficiência das sanções. Os países também argumentavam que: nem todos os negros eram favoráveis às sanções, como o Gatsha Buthelezi, líder do Inkatha; as sanções poderiam prejudicar os Estados vizinhos dependentes da economia sul-africana e prejudicar também o momento favorável nas relações políticas regionais; as forças do mercado se encarregariam de eliminar o apartheid (argumento elaborado pelos britânicos); as empresas e bancos têm liberdade para operar em qualquer país e o sistema de empreendimento livre não pode ser afetado; as sanções obrigatórias poderiam provocar o colapso da economia sul-africana; as medidas positivas eram preferíveis às medidas restritivas de sanções (Mutambirwa, 1989, p.110-112).

Os contra-argumentos apresentados pelo ECPG foram contundentes e demonstram a incoerência e hipocrisia das posições governamentais. O momento favorável da África austral, com o acordo entre Angola, África do Sul e Cuba, foi criado pelo enfraquecimento da capacidade militar e pela crise econômica sul-africana, e não pela boa vontade africânder em evitar os conflitos regionais. A força aérea sul-africana havia perdido sua superioridade devido ao embargo militar obrigatório da ONU (Mutambirwa, 1989, p.112). Mesmo com Pretória negociando a questão da Namíbia, a repressão contra os negros na África do Sul foi intensificada: até o final de 1988, 32 organizações antiapartheid tinham sido banidas e o estado de emergência foi reforçado. As sanções obrigatórias e abrangentes poderiam alterar a balança de poder no país e forçar as negociações do governo com os legítimos representantes da maioria negra.

Os negros estavam dispostos a sofrer com as sanções no curto prazo desde que o sistema de apartheid fosse enfraquecido. Independentemente das sanções, as condições de vida dos negros eram péssimas. Em outros momentos que o governo britânico apoiou as sanções, como no imbróglio com a Argentina na questão das

Malvinas e na invasão soviética no Afeganistão, não existiu um debate sobre os efeitos das sanções sobre as populações dos países sancionados. A pergunta que decorre desses fatos é se o governo de Thatcher estava suficientemente ultrajado com o apartheid para agir da forma incisiva, como agiu contra a Argentina e a URSS (Mutambirwa, 1989, p.114).

A questão da efetividade das sanções estava ligada ao alcance e obrigatoriedade das medidas. Os líderes dos *FrontLine States* sempre apoiaram as sanções, a despeito dos efeitos sobre as economias de seus países. Portanto, o argumento dos países visitados pelo ECPG era defasado, já que os países da África austral apoiavam a campanha pelas sanções.

Para o ECPG, as sanções não significavam a imposição de medidas punitivas, mas uma via de solução pacífica para um país com risco iminente de guerra civil. As medidas positivas não eram suficientes para que o governo africânder optasse pelo diálogo.

4.5.1. Considerações finais da seção 4.5

A importância do WCC na luta antiapartheid não pode ser subestimada. O imperativo cristão foi a base moral da campanha antiapartheid e a justificativa para a responsabilidade imputada pelo WCC aos governos, instituições internacionais e lideranças quanto ao ativismo contra o regime racista sul-africano. Na Conferência de Lusaka, em 1987, o WCC alinhou sua meta à linha mestra da rede de ativismo transnacional antiapartheid, legitimando as sanções da comunidade internacional como a principal medida para assegurar a transição pacífica da África do Sul para uma democracia e para o fim das políticas segregacionistas (Mutambirwa, 1989, p.14).

As doações do PCR aos movimentos de libertação foram, de acordo com o nosso modelo de estudo, sanções estratégicas adotadas via ação direta e a importância do apoio financeiro e moral do WCC foi reconhecido pelo ANC. Os encontros e conferências realizados também se enquadram em nossa tipologia como sanções sociais da ONG internacional. As sanções econômicas, via ação direta, também foram aplicadas pelo WCC: o desinvestimento em companhias e bancos que operavam na África do Sul foi utilizado diversas vezes, como

analisamos. Além dessas medidas via ação direta, a criação do ECPG, após o estado de emergência na África do Sul na década de 1980, redefiniu a agenda de ação da ONG e demonstrou o papel de liderança do WCC na luta contra o apartheid e na afirmação da norma de igualdade racial.

O grupo de importantes líderes eclesiásticos assumiu a função de pressionar governos com laços econômicos com a África do Sul a aplicar sanções contra o apartheid, além de desenvolver trabalho em parceria com a ONU, *Commonwealth*, CEE e movimentos antiapartheid. Em conformidade com nosso instrumental teórico, o papel do WCC foi reforçar o funcionamento do efeito-bumerangue em países com fortes vínculos econômicos com a África do Sul e o apelo moral e religioso dessa ONG internacional foi um capital político indispensável para que o ‘movimento do bumerangue’ fosse revigorado. O ECPG propiciou o aperfeiçoamento do canal de diálogo da coalizão do WCC na rede de ativismo transnacional antiapartheid e o apoio da comunidade eclesiástica internacional reforçou a legitimidade da luta antiapartheid em seus componentes moral e material.

4.6. Considerações finais do capítulo 4

O estudo de algumas das coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid exigiu um árduo trabalho de pesquisa de fontes. Alguns estudos de caso muito relevantes, infelizmente, não foram analisados nesse capítulo; entre os quais destacamos o ativismo antiapartheid em países como Alemanha, Suécia, Holanda, Austrália, Nova Zelândia e Canadá e o apoio direto de governos para a luta armada e para o ativismo antiapartheid, como propiciado pela URSS e Cuba, e o embargo petrolífero dos países árabes (Asmal, 1999). A escolha por um aprofundamento e discussão mais exaustiva das coalizões da rede de ativismo transnacional antiapartheid nos levou a limitar o presente capítulo às coalizões na ONU, EUA, Reino Unido (com tópicos da *Commonwealth* e CEE), Brasil, OUA e *World Council of Churches*. A escolha destes foi determinada por diversos fatores: relevância temática, acesso a fontes, diversidade de agentes envolvidos

(governos, organizações internacionais, sociedades civis, ONGs internacionais) e motivação pessoal.

Mesmo reconhecendo essas limitações em nosso trabalho, acreditamos que o modelo teórico proposto serviu ao nosso exercício de pesquisa e possibilitou o estudo de diversas ações antiapartheid articuladas a partir da rede de ativismo transnacional antiapartheid, atividades essas que optamos por sintetizar na tipologia de sanções.

Cada uma das coalizões da rede de ativismo transnacional que analisamos em nosso estudo segue dinâmicas específicas, estabelecidas a partir da natureza dos atores envolvidos, dos interesses materiais e conflitos de interesses em disputa e do tipo de relação entre os governos. Ainda assim, as principais ações antiapartheid ocorreram em resposta aos mais marcantes eventos da história do apartheid, quais sejam, o Massacre de Sharpeville, a Revolta de Soweto e as revoltas da década de 1980. Nesse sentido, constatamos uma linha de ação e uma resposta relativamente conjunta da comunidade internacional, fato que fortalece a nossa convicção sobre a relevante rede de ativismo transnacional antiapartheid.

O paradoxo do regime constituído com fundamentação ideológica racista e aberrante racionalidade, em uma ordem mundial que se prontificava a superar as atrocidades racistas do nazismo, catalisou a reação da opinião pública mundial condenando o apartheid. A densa rede com sofisticadas estratégias e interações entre Estados, organizações internacionais e sociedades civis foi legitimada pela norma internacional da igualdade racial e o apoio à resistência negra teve respaldo da comunidade internacional até mesmo quando o ANC resolveu adotar a estratégia da luta armada, após o Massacre de Sharpeville, em 1960. O fato foi um divisor de águas na história sul-africana. O ANC passou a organizar ataques contra as infra-estruturas das cidades e das indústrias, aplicando técnicas de sabotagem. O Massacre de Sharpeville foi noticiado mundialmente e a reação em cadeia foi observada com o ativismo transnacional e a condenação de vários governos e sociedades. Dessa forma, foram dadas as condições para que a rede de ativismo transnacional se articulasse nas décadas de 1960 a 1980. O estágio de influência da rede de ativismo transnacional sempre esteve relacionado com a situação política na África do Sul e com seus principais acontecimentos e momentos de maior tensão e violência no país.

Após Sharpeville, as ações antiapartheid espalharam-se mundialmente, os movimentos exilados (ANC, PAC, SACP) conseguiram reconhecimento internacional e se engajaram na “diplomacia da libertação”. A premiação do Nobel da Paz de Albert Luthuli, em 1960, foi mais um fator que legitimou a resistência sul-africana. Na ONU e na Organização dos Estados Africanos (OEA) os movimentos sul-africanos exilados operaram no nível da diplomacia interestatal. Nos países ocidentais, promoviam contatos com ONG’s nacionais e transnacionais, incluindo igrejas, uniões de comércio e grupos de solidariedade. Seguindo nosso desenho de pesquisa, o Massacre de Sharpeville foi um marco que inseriu o tema do apartheid na agenda internacional – primeiro estágio de uma rede (Keck; Sikkink, 1998, p.25) - e foi fundamental para que o ativismo antiapartheid se organizasse em uma rede de ativismo transnacional.

Através desse arranjo, na década de 1960 a África do Sul foi expulsa da *Commonwealth*, em 1961; foi expulsa da FIFA no mesmo ano, sofreu sanções militares do Reino Unido em 1964 e foi proibida de participar dos Jogos Olímpicos a partir de 1964. As reações internacionais contra o julgamento de Rivonia de 1964 consolidaram o primeiro estágio da rede. Porém, a maioria dos atos contra o apartheid era sanções sociais, que não tinham um efeito material direto sobre o governo africânder. A influência da rede de ativismo transnacional era limitada pelos interesses geopolíticos das potências ocidentais, mas já conseguia disseminar o assunto e alinhar os discursos dos países no sentido da condenação global ao apartheid, iniciando o segundo estágio da rede de ativismo transnacional, qual seja, as posições discursivas.

Apesar da condenação verbal, os governos das potências ocidentais, como EUA, Japão, Inglaterra, Canadá, Alemanha ocidental e França, apesar de uma crítica retórica contra o apartheid, permaneciam contrários às sanções econômicas e eram os maiores parceiros comerciais do regime racista. Do ponto de vista governamental, a causa antiapartheid foi liderada pelos países do Terceiro Mundo – principalmente os africanos-, pelos não-alinhados e pelo bloco socialista. Ainda assim, o ativismo não se restringiu à ótica geopolítica da Guerra Fria e as sociedades civis de diversos países se engajaram nessa causa. De fato, o governo sul-africano estava cada vez mais isolado dentro da África e pelo mundo em desenvolvimento a partir dos anos 1960, assim como foi alvo do crescente ativismo do Ocidente (Black, 1999, p.86).

As atividades do Comitê Especial Contra o Apartheid na ONU engendraram um procedimento institucional que aumentou a capacidade de influência da rede de ativismo transnacional antiapartheid. Portanto, durante as décadas de 1960 e 1970, os discursos e os procedimentos institucionais alentaram para a evolução da rede ativismo transnacional antiapartheid (segundo e terceiro estágios de uma rede).

Os choques dos anos 1970 propiciaram, em nossa perspectiva analítica, um novo estágio da rede transnacional de ativismo antiapartheid: a mudança política de atores-chaves, quais sejam, as potências ocidentais, posição simbolizada com o embargo de armas obrigatório da ONU em 1977. Ainda assim, essa posição só veio a ser consolidada na década de 1980, pois o veto dos membros permanentes continuou a inviabilizar a execução de sanções econômicas obrigatórias contra o governo africânder.

As mudanças ensaiadas pelo regime africânder a partir do governo Botha demonstraram a preocupação dos africânderes com a opinião pública mundial e, principalmente, com as posições dos seus aliados ocidentais. O governo revisou algumas leis trabalhistas e na área esportiva e flexibilizou regras do “pequeno apartheid”. No entanto, essas mudanças foram apenas medidas paliativas que ajustavam o sistema de apartheid e, em essência, preservaram os pilares do sistema segregacionista e da estrutura de poder. O governo sul-africano dedicou-se a uma campanha publicitária como meio de convencer a opinião pública mundial de que as mudanças eram efetivas, mas as revoltas desencadeadas em meados dos anos 1980 transformaram a campanha publicitária inócua.

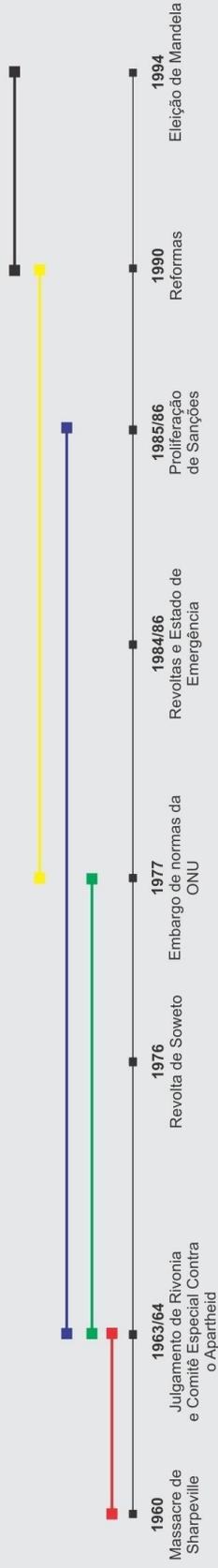
Nos EUA, a evolução do ativismo antiapartheid se articulou de forma relativamente autônoma aos interesses do governo. As diversas sanções civis e a abertura dos meios midiáticos a líderes sul-africanos – como Desmond Tutu – propiciaram uma estratégia de efeito-bumerangue muito bem articulada. Foi o desenvolvimento dessas estratégias que levou o Congresso dos EUA a elaborar sanções econômicas em meados da década de 1980. O maior parceiro comercial da África do Sul determinou sanções econômicas contra o regime do Partido Nacional. Após o CAAA, outros países seguiram os passos dos EUA e executaram sanções econômicas contra o apartheid - como o Japão, a Inglaterra e a Comunidade Europeia, e a *Commonwealth*. Nesse sentido, a rede de ativismo

transnacional consolidou o seu penúltimo estágio de influência, qual seja, a mudança política de atores-chave.

A real mudança de comportamento do Estado violador, último estágio evolutivo de uma rede de ativismo transnacional, foi iniciada com as reformas do novo governo sul-africano, de F. de Klerk. Com a vitória de Mandela em 1994, gradativamente as sanções estratégicas, sociais e econômicas promovidas por governos, organismos internacionais e sociedades civis foram sendo suspensas. A África do Sul conseguiu renovar suas credenciais diplomáticas, foi aceita como membro da OUA e pode voltar a participar dos Jogos Olímpicos.

Desenvolvemos uma linha do tempo explicitando a escala evolutiva da rede de ativismo transnacional antiapartheid e o ciclo de vida da norma internacional de igualdade racial, de forma a propiciar a visualização do nosso argumento nesse capítulo 4:

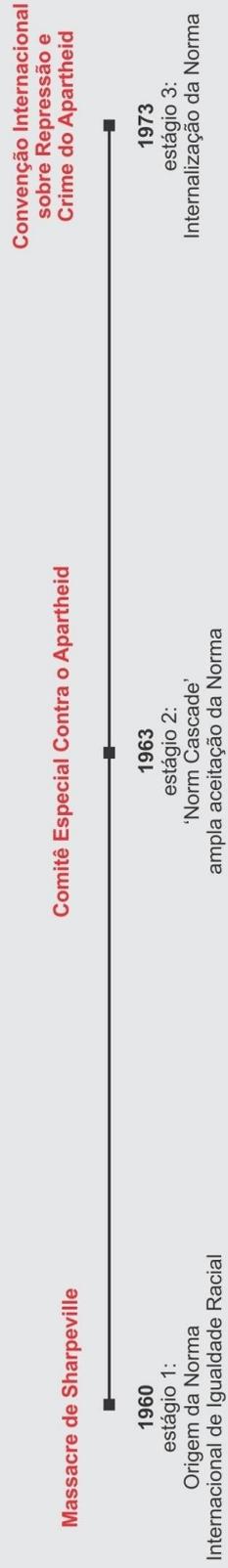
Linha do Tempo - Rede de Ativismo Transnacional Anti apartheid



LEGENDA

- Agenda Setting
- Posições Discursivas
- Procedimento Institucional
- Mudança Política de Atores-Chave
- Influi o Estado Violador

Ciclo de Vida da Norma de Igualdade Racial



O nosso argumento para o capítulo 5 consiste em mostrar como as ações antiapartheid, desencadeadas pelas coalizões da rede, influenciaram as transformações ocorridas na África do Sul, com o fito de esmiuçar a relação causal entre as sanções estratégicas, sociais e econômicas das coalizões e o último estágio da rede de ativismo transnacional antiapartheid.