

Dilemas de uma Potência do Sul Global: A política externa da África do Sul pós-apartheid na agenda internacional direitos LGBTI

Magno Klein - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Danielle Costa da Silva - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Pablo Saturnino Braga - Ibmecc - RJ

Resumo

This paper analyzes South Africa's post-apartheid foreign policy on the international LGBTI rights agenda, emphasizing the dilemmas faced by a Global South power when promoting human rights internationally. In the South African case, these dilemmas are mainly expressed in the search for recognition as a regional power. The article explores the nuances of the North-South divide in the construction of the intellectual and political field of the international human rights agenda. Based on this philosophical and epistemological discussion, the case study of South Africa's foreign policy on the LGBTI agenda lights up the challenges of Southern powers to assume normative entrepreneurship positions in the international system. The country has adopted progressive positions in favor of greater recognition of the rights of the LGBTI population, but at other times South Africa has shown regressive actions in the field in order to not displease regional allies.

Palavras-chave: Regime Internacional de Direitos Humanos; Política Externa da África do Sul; Direitos LGBTI; Sul Global

Abstract

This paper analyzes South Africa's post-apartheid foreign policy on the international LGBTI rights agenda, emphasizing the dilemmas faced by a Global South power when promoting human rights internationally. In the South African case, these dilemmas are mainly expressed in the search for recognition as a regional power. The article explores the nuances of the North-South divide in the construction of the intellectual and political field of the international human rights agenda. Based on this philosophical and epistemological discussion, the case study of South Africa's foreign policy on the LGBTI agenda lights up the challenges of Southern powers to assume normative entrepreneurship positions in the international system. The country has adopted progressive positions in favor of greater recognition of the rights of the LGBTI population, but at other times South Africa has shown regressive actions in the field in order to not displease regional allies.

Keywords: Human Rights International Regime; South-African Foreign Policy; LGBTI Rights; Global South

1. Introdução

Anualmente, a Associação Internacional de Gays e Lésbicas (também conhecida pela sigla em inglês ILGA), em seu relatório *State-Sponsored Homophobia*, avalia o estado da garantia de direitos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero pelo mundo¹. A edição de novembro de 2019 do documento enumera avanços alcançados até aqui, por exemplo com o número crescente de países que reconhecem o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo, mas aponta os riscos a que a população LGBTI ainda está exposta, como nos 68 países que criminalizam relações sexuais consensuais entre adultos do mesmo sexo, e nos seis onde sua punição pode chegar à pena de morte. Violações de direitos em certos casos podem ainda assumir vias indiretas, como nos 41 países apontados pela ILGA que dificultam ou impedem o registro de organizações da sociedade civil que atuam em temas relacionados à orientação sexual.

Segundo a organização, apenas 11 Estados expressamente interditam a discriminação por orientação sexual em suas legislações, entre eles está a África do Sul. O caso da África do Sul impressiona positivamente com uma legislação progressista no que se refere à garantia de direitos LGBTI que a qualifica como um dos países mais progressistas do mundo e como uma exceção no contexto africano (é o único país do continente a permitir adoção por casais homoafetivos, por exemplo).

A luta por direitos sexuais e LGBTI em geral ganhou visibilidade mais tarde do que outras agendas (como as lutas feministas e antirracistas). Essa trajetória é marcada pela opção das redes de ativistas, movimentos sociais e Estados-nacionais por, a partir dos anos

1990, ocupar organismos internacionais multilaterais de direitos humanos como mais um espaço de atuação política. Desde então, esses grupos têm buscado, por meio da mobilização internacional, fazer pressão em negociações de tratados internacionais, registrar denúncias em cortes e comitês de monitoramento de tratados, participar em grandes conferências e outros meios multilaterais como estratégia de promover direitos LGBTI. É por esse movimento também que entidades da sociedade civil como a ILGA se tornaram organizações globalmente relevantes e com capacidade de influência nos principais foros internacionais.

A promoção dos direitos LGBTI também contou com a atuação pioneira dos Estados como promotores normativos. A África do Sul é um exemplo de país que assumiu a promoção de direitos LGBTI em sua política externa como extensão da sua agenda política doméstica. Nesse artigo, analisaremos a trajetória dessa conduta a partir do questionamento a respeito dos dilemas enfrentados pelo governo sul-africano, em particular na conciliação desse objetivo com outros da agenda de política externa. Acreditamos que a agenda internacional de direitos LGBTI, em especial por mobilizar fortes polêmicas morais, reflete graves dilemas do campo dos direitos humanos, que ficam ainda mais evidentes quando inseridos na estratégia de política externa de uma potência do Sul Global, como a África do Sul.

Entendemos como potências do Sul aqueles países em desenvolvimento que atingem razoável nível de relevância política e econômica que os fazem atuar com liderança em mais de uma agenda internacional de discussão. Normalmente, esses países também assumem pretensões de liderança regional, o que influencia as decisões em política externa. São exemplos de potências do Sul a África do Sul, o Brasil, a Turquia e a Índia. Esses países têm assumido o papel de empreendedores normativos em diversas agendas globais e complexificado a percepção de uma clivagem Nor-

1 A ILGA é uma federação de grupos, de atuação nacional, regional e global, dedicados à promoção e defesa da igualdade de direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexo em todo o mundo. O documento está disponível no site: https://ilga.org/downloads/ILGA_World_State_Sponsored_Homophobia_report_global_legislation_overview_update_December_2019.pdf. Acessado em 23 de abril de 2020.

te-Sul binária em temas como meio ambiente e segurança. Um exemplo seria a proposta brasileira de 2011 do princípio da Responsabilidade ao Proteger nas ações de intervenção humanitária. O país manteve tradicionalmente uma postura conservadora e soberanista nas questões internacionais de segurança e paz, mas com a nova norma adotava uma inflexão ao admitir intervenções internacionais para proteger pessoas em casos de atrocidades, contanto que os países interventores assumissem a responsabilidade de fazer mais bem do que mal (KENKEL, 2013; STUENKEL; TOURINHO, 2014). Desse modo, o Brasil saiu de uma postura tradicionalmente associada ao Sul Global em prol de uma posição intermediária que flexibilizava os princípios da soberania e da não intervenção em assuntos domésticos.

Essa mudança pode ser observada também no regime internacional de direitos humanos e em particular na agenda internacional de direitos LGBTI. A busca pela defesa da população LGBTI por meio do discurso internacional dos direitos humanos é recente e tem despertado interesse crescente nas Relações Internacionais (LIND, 2014; SWIEBEL, 2009). Porém, ainda são escassos os estudos a respeito de como países do Sul Global têm assumido papel de empreendedores normativos nessa agenda. Essa pesquisa propõe que a promoção do reconhecimento internacional dos direitos LGBTI pela política externa da África do Sul é uma oportunidade para analisar complexidades e contradições da socialização de normas no sistema internacional. Essa escolha também se justifica pela atuação inovadora da África do Sul na história recente na luta pelo reconhecimento internacional dos direitos da população LGBTI, tendo que conciliar essa postura progressista com outras prioridades da sua agenda internacional².

O recorte temporal desta pesquisa se inicia com o fim do regime do *apartheid* na África do Sul e o início da

democratização em 1994. Não apenas o Estado sul-africano passou a reconhecer a responsabilidade na proteção dos direitos humanos de sua população, como também colocou a promoção internacional desses direitos como uma prioridade da nova política externa (MANDELA, 1993). A atuação como empreendedor normativo na agenda dos direitos humanos foi uma característica distintiva da política externa sul-africana no *pós-apartheid* e que gerou tensões, em especial no âmbito regional.

Entre os estudiosos das Relações Internacionais, empreendedores normativos podem ser indivíduos, Estados ou mesmo organizações que lideram um processo de mudança no entendimento de alguma norma internacional e contribuem para que ela alcance um nível de consenso e ampla adesão na ordem global (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). A África do Sul é uma promotora internacional da agenda de direitos humanos e atua também como uma empreendedora normativa na agenda internacional de direitos LGBTI.

Entre os países em desenvolvimento, a defesa internacional dos direitos humanos muitas das vezes é vista como deslegitimadora da soberania interna e atendendo a objetivos materiais ou colonialistas dos países centrais. A reação a denúncias de violações de direitos costuma ser enquadrada a partir da clivagem Norte-Sul segundo o discurso de que recusar a garantia de direitos é defender a autonomia do país frente à influência estrangeira. Desse modo, a existência de atores estatais e não estatais do Sul Global que promovam internacionalmente a garantia de direitos é vista por ativistas como uma chance de evitar a politização excessiva da agenda de direitos humanos e, ao trazer o diálogo Sul-Sul para a agenda de direitos humanos, reduzir desconfiças. A defesa de direitos tradicionalmente entendidos como do Norte passa a ser também entendida como uma bandeira do Sul Global, podendo os países em desenvolvimento definir seus próprios enquadramentos e prioridades. Na pesquisa que apresentamos, a África do Sul é o estudo de caso para a promo-

2 Ao longo do texto, serão definidas como posturas conservadoras aquelas que defendem a manutenção de práticas heteronormativas pelos Estados enquanto que as posturas progressistas serão aquelas favoráveis à expansão do reconhecimento dos direitos da população LGBTI.

ção internacional dos direitos humanos a partir de um olhar do Sul, em que buscaremos mapear especificidades e conflitos encontrados em sua inserção internacional.

Para isso, iniciaremos caracterizando o relacionamento Norte Sul - suas clivagens e possibilidades de diálogo -, no campo intelectual e político da agenda internacional dos direitos humanos, analisando as especificidades da atuação internacional dos países do Sul Global na agenda. A política externa da África do Sul pós-*apartheid* estabeleceu uma identidade internacional de promotora da agenda de direitos humanos, o que precisou ser conciliado com outros interesses estratégicos, como a busca por liderança regional. Depois de revisar brevemente a trajetória histórica da promoção internacional dos direitos LGBTI, consideraremos como a política externa da África do Sul nessa agenda pode ilustrar os avanços e recuos das potências do Sul para assumir posturas de empreendedorismo normativo.

2. Agenda internacional dos direitos humanos e a relação Norte-Sul

Os direitos humanos compreendem todos os direitos que se possui pelo fato de ser humano, portanto, são universais, aplicados a todas as pessoas em todos os lugares. Tais direitos protegem a dignidade das pessoas de abusos de poder por parte do Estado e de atores não governamentais, cabendo ao Estado então protegê-los. Numa visão histórico-política, os direitos humanos são construções sociais oriundas de múltiplas demandas, estando em constante debate teórico, filosófico e normativo, e impedindo a contínua extensão do domínio e da especificação do conteúdo a ser protegido pelos Estados. Mesmo com a intenção dos direitos humanos de serem universais, tal universalização perpassa a aplicação de novos “domínios”, novos grupos, necessidades e contextos (GOO-

DHART, 2013; p.351), promovendo a intensificação do debate político das agendas de direitos humanos, principalmente em nível internacional. Um exemplo inserido nesse debate, que veremos ao longo do presente trabalho, é o entendimento de que os direitos humanos em muitos casos são negados a indivíduos por sua orientação sexual ou identidade de gênero, em resposta a necessidade de reafirmar os direitos da população LGBTI.

A compreensão filosófica tradicional a respeito dos direitos humanos possui raízes no pensamento ocidental, no legado político do Liberalismo político a partir do século XVIII oriundo, entre outros, das declarações de direitos liberais da Revolução Francesa e da Independência dos EUA. A construção do ideário liberal sobre os direitos humanos partiu de intelectuais que, a partir da observação das necessidades das pessoas, postularam características básicas da natureza humana deveriam ser serem protegidas através da instituição de direitos pelo poder estatal (DOUZINAS, 2007), como a vida, a liberdade e a propriedade. Sem ignorar a influência principal do pensamento ocidental, estudos indicam que a noção de direitos humanos não foi estranha a outras civilizações, mesmo antes de serem observadas no Ocidente e pode mesmo ter surgido anteriormente ao modelo ocidental. Os direitos humanos assim não seriam incompatíveis com a realidade exterior do Ocidente, e poderiam ser defendidos a partir de um pensamento localizado em civilizações de natureza islâmica, asiática ou africana para a noção de direitos humanos (LO, 1949; HAN, 1996; ASANTE, 1969; WAI, 1980; ZAKARIA, 1986; MAWDUDI, 1976).

O ideário liberal expandiu-se pelo mundo durante o século XIX, ganhando mais força após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) servindo de fundamento para a institucionalização do sistema político mundial, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), marco vital do estabele-

cimento dos direitos humanos no âmbito internacional. Com a globalização e a difusão dos valores socioculturais e padrões institucionais predominantes na Europa Ocidental e nos EUA, juntamente com a economia capitalista e a democracia, a difusão de um *corpus* dos Direitos Humanos fez parte do projeto de aceitação política e cultural dos países periféricos à hegemonia do Norte (no caso, dos EUA³). Então, o Norte hegemônico utilizaria as normas e as organizações políticas internacionais para, entre outros projetos, direcionar a institucionalização internacional dos direitos humanos, fundamentando-os no modelo de proteção e promoção humana a ser implementado globalmente.

Tornando-se hegemônica, a política de direitos humanos oriunda do Norte fundamenta-se no princípio de que todos os indivíduos, sob a premissa de uma dignidade humana única, estão universalmente dotados de direitos básicos, civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, necessários para que alcancem um padrão aceitável de existência no mundo contemporâneo. Tal arcabouço político, intelectual e normativo foi, de diferentes formas, assimilado pelos países integrantes do bloco Ocidental, dentro do contexto da Guerra Fria (em oposição ao Leste do bloco soviético), sendo alguns desses países integrantes do conceito designado como “Terceiro Mundo”, promotores de uma agenda contestadora da distribuição desigual do poder mundial, que foi continuada pela agenda reformista dos países do Sul Global, principalmente pelas potências do Sul devido às suas capacidades políticas e econômicas (MAWDSLEY; JENKINS, 2013, p.17).

Assim, a divisão do sistema internacional em Norte-Sul, baseada na diferenciação hierarquizada das estruturas econômicas e políticas internacionais que diferenciam os países desenvolvidos do Norte - Amé-

rica do Norte e Europa - e os países em desenvolvimento do Sul - América Latina, África, Ásia e Oceania, tem repercussão no campo dos direitos humanos (DADOS; CONNELL, 2012).

Apesar da redução da importância da dicotomia ideológica entre o bloco ocidental e o bloco socialista com o fim da Guerra Fria⁴, ainda existe uma clivagem Norte-Sul nas discussões e elaboração de normas a respeito dos direitos humanos, dando espaço para a interpretação sobre a existência de uma contra hegemonia oriunda do Sul. Por exemplo, na Declaração de Viena⁵ consta o apreço pelas particularidades nacionais e regionais e a reafirmação da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, porém, nas negociações as reações asiática (principalmente de Cingapura e Malásia) e islâmica (com destaque da Arábia Saudita) assinalavam criticamente a tentativa institucional de legitimar o Ocidente como os intérpretes dos valores e das particularidades históricas, religiosas e culturais, reproduzindo um etnocentrismo ocidental ao enfatizar o individualismo em detrimento da coletividade.

A clivagem Norte-Sul também é observada no destaque dado pelo Sul Global a algumas agendas políticas e econômicas como a defesa do desenvolvimento independente (liberdade na definição dos parâmetros para o desenvolvimento), a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento e o direito à autodeterminação dos povos (amplamente defendido durante as lutas anticoloniais). Com relação à agenda dos direitos humanos, os países do Sul possuiriam formas diferentes de observar a estrutura política do mundo, trazendo para a arena política internacional formas diferentes de problematizar a complexidade da sociedade internacional (KLEINSCHMIDT, 2018, p.15), elaborando

3 Temos como exemplo a emenda Harkin à lei de ajuda externa oriunda da gestão presidencial de Jimmy Carter, pela qual o Departamento de Estado dos Estados Unidos passou a exigir a apresentação de relatório anual sobre a situação dos direitos humanos nos países que recebiam assistência militar norte-americana (SOUTO MAIOR, 2006, p. 461).

4 Marcada pelo embate oriundo dos dois Pactos Internacionais – o de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

5 A conferência foi um marco e inaugurou um novo capítulo na relação entre soberania e direitos humanos, ao conseguir aprovar texto que afirma a universalidade, sem deixar de reconhecer a importância das particularidades culturais (BELLI, 2009, p.101).

perspectivas variadas sobre os direitos humanos, principalmente a partir de suas particularidades históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais. À guisa de exemplos, tem-se como contribuição africana a presença de elementos sociais e culturais comunitaristas da filosofia Ubuntu (SILVA, 2020). Na agenda internacional de direitos LGBT, os países africanos têm tido posturas mistas, alguns defendendo a defesa de valores ditos “tradicionais” de família e, outros países, como a África do Sul, que conciliando a tradição regional, promove um entendimento progressista dos direitos da população LGBT como veremos nessa pesquisa.

Partindo da percepção de que os direitos humanos são um conceito flexível, que possibilita a expansão de sujeitos, objetos e estratégias (ESTEVEZ, 2012, p. 238), as concepções e propostas políticas oriundas do Sul contribuíram de múltiplas maneiras. Entre as contribuições à agenda oriundas do Sul podemos citar: a incorporação do pensamento e demandas oriundos de algumas de suas lutas e movimentos sociais, como ideais anticolonialistas; a promoção do bem-estar social e o combate à fome e à pobreza; o caráter comunitarista dos direitos dos povos, com o direito à autodeterminação dos povos e respeito à soberania sendo aplicado de forma equânime, e não somente aos países aliados do Norte; o respeito e a solidariedade entre as pessoas e países; os direitos de “terceira geração”, como a proteção ao meio ambiente e a garantia dos direitos de gerações futuras; e, claro, a promoção dos direitos econômicos sociais e culturais, respaldada na reivindicação por justiça social, sendo este o elemento que promoveria o maior contraste com o Norte, concentrado nos direitos civis e políticos. Por meio dessas contribuições, diversos países do Sul foram capazes de apresentaram propostas reformistas no sistema internacional de direitos humanos.

A atuação dos países do Sul também é marcada pela crítica à politização dos direitos humanos no sistema internacional. A crítica do Sul à ingerência do poder do Norte

na elaboração normativa, proteção e promoção dos direitos humanos – a (hiper)politização⁶ – denota que os direitos humanos definidos como universais não são válidos a todos, assinalando a incongruência existente no sistema internacional. A movimentação entre os países do Sul na crítica à (hiper)politização das diretrizes, chamando atenção para violações cometidas por países do Norte ou por seus aliados, indica a parcialidade e a seletividade do tratamento internacional dos casos de violação aos direitos humanos, desvelando os interesses econômicos e geopolíticos dos países mais poderosos.

A capacidade diferenciada entre países do Norte e do Sul em termos de influência no regime internacional também ocorre na definição das pautas a serem trabalhadas dentro das organizações internacionais – como no Conselho de Direitos Humanos –, o que estimula os países do Sul a definirem outros enquadramentos, opostos em determinados temas aos dos países do Norte. Um exemplo de crítica à posição assumida por países do Norte é o comportamento dos países do Sul em uma votação, em 2014, no CDH relativa à questão palestina e às ações de Israel nos territórios ocupados (CDH, 2014). Nesse caso específico, países do Sul tendem a não votar em acusações a países específicos, mas por tradição o voto de denúncia à Israel marca a identidade dos membros do Conselho de Direitos Humanos como parte do grupo dos países em desenvolvimento. Inversamente, os países centrais (EUA, em especial) tendem a ignorar as denúncias de violação de direitos cometidas pelo estado israelense.

No entanto, cabe salientar que a clivagem Norte-Sul no caso dos direitos humanos não se caracteriza como uma oposição irreconciliável ou de substituição do poder hegemônico pela contra-hegemonia. Princípios e agendas tradicionalmente associados ao Norte também

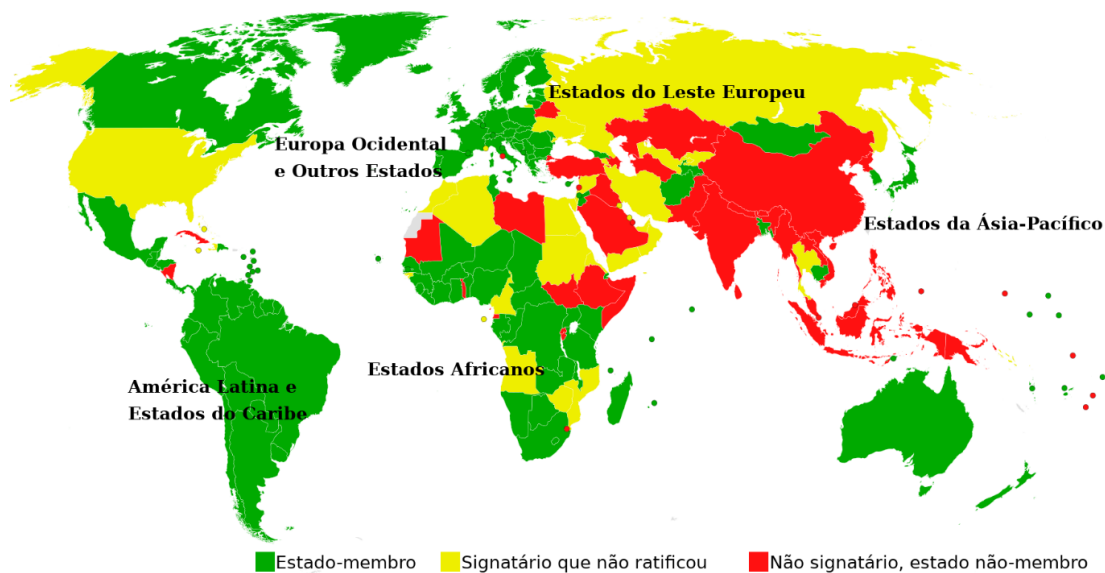
6 Por (hiper)politização compreende-se o excesso de interferência de uma concepção da política no processo de tomada de decisões nos órgãos multilaterais e nas suas ações no campo dos direitos humanos, sendo manifestada nos casos de seletividade (escolha arbitrária de casos e tópicos da agenda a serem trabalhados) e pelos double standards (dupla interpretação das normas) (BELLI, 2009).

podem ser promovidos por países do Sul, e vice-versa, seja por aproximação ideológica, por evolução do entendimento da norma no interior dos países, por interesse estratégico ou por interpretação própria de tais princípios (entre outros motivos). Isso é mais visível, em especial pelas potências do Sul que em geral têm uma posição intermediária no sistema internacional, tentando influenciar a formulação dos principais regimes internacionais, sendo também influentes potências regionais. Essa compreensão cosmopolita seria concebida então a partir do relacionamento entre os pressupostos, problemas e demandas do Norte e do Sul, e também do diálogo intercultural (SANTOS, 2004; SANTOS, 2007), com a qual todas as sociedades humanas se identificariam e contribuiriam para a elaboração do seu conteúdo conceitual e normativo, reconhecendo a incompletude e a problemática das percepções sobre os direitos humanos do Norte e do Sul. De fato, na agenda de direitos humanos,

países como Índia, Brasil e África do Sul apresentaram posturas que superaram o comportamento esperado tradicionalmente por um país do Sul Global.

Para exemplificar a presença de um entendimento mais cosmopolita do direito internacional também entre países do Sul Global, a Figura 1 a seguir, com os Estados membros do Tribunal Penal Internacional⁷, indica o quanto os países do Sul aceitam uma visão mais cosmopolita do direito internacional humanitário. O mapa mostra regiões do Sul Global em que a jurisdição da Corte é aceita, como é o caso da América Latina. Por outro lado, o mesmo consenso não está presente entre países na África e na Ásia. Pesa nesse quadro também um fator geopolítico, em que Estados do Sul, mais ameaçados de uma eventual intervenção, evitam se comprometer com um acordo que é recusado pela maior potência do ocidente, os Estados Unidos⁸.

Figura 1. Estados membros do Tribunal Penal Internacional



Fonte: Site do TPI, 2020; adaptado pelos autores.

Dessa forma, podemos argumentar que existem pontos de afastamento e aproximação de valores de políticas entre o Norte e o Sul, o que demonstrando que não há uma concepção universal perfeita ou indiscutível de valores ou normas. E que por meio do diálogo, em especial promovido por países que são considerados potências dentro do Sul, pode-se alcançar uma materialização política de direitos essenciais a todos os seres humanos, promovendo a justiça social e a resistência a violações.

Esse argumento, como demonstramos nesta pesquisa, está ainda mais claro na agenda da promoção internacional dos direitos LGBTI, em particular na postura apresentada pela África do Sul, uma potência do Sul que desde sua democratização promove uma identidade internacional de liderança nos direitos humanos. A política externa da África do Sul para o tema reflete os dilemas de conciliar valores e pragmatismo na agenda de política externa e liderar uma agenda polêmica marcada pela clivagem Norte-Sul.

3. Inserção internacional sul-africana e a liderança regional na promoção de direitos humanos

A especificidade histórica da democratização da África do Sul criou uma atmosfera de grande otimismo no país e no mundo. O “milagre sul-africano” de uma transição pacífica oriunda de um ambiente político polarizado e violento catalisou a percepção internacional quase ingênua de que o país seria o novo bastião do respeito aos direitos humanos. Essa expectativa era resultado de uma leitura da peculiaridade histórica da transição sul-africana estimulada pelo apelo midiático que a campanha contra o apartheid ganhou no mundo mobilizada por redes de ativismo que se espalharam em especial nas sociedades civis de democracias liberais (BRAGA, 2011). Em virtude de sua transição

“milagrosa”, a comunidade internacional esperava que a África do Sul “lutasse acima da sua categoria”, uma visão que os políticos sul-africanos tendiam a encorajar (ALDEN; LE PERE, 2004, p. 294)⁹. Esse é um dos mitos de origem da política externa da África do Sul democrática, que por vezes distorce o legado histórico da luta contra o apartheid e da transição política da África do Sul. Em nossa perspectiva, ao contrário, esse legado se verifica de forma mais contundente na política externa sul-africana com a consagração do país como mediador de crises, principalmente na resolução de conflitos regionais (BRAGA, 2017).

A África do Sul pós-apartheid passou por um processo de dupla transformação com a democratização e com a reinserção do país, outrora um pária, na comunidade internacional. Domesticamente, o esforço coletivo foi voltado principalmente para construção das instituições e para os debates sobre a elaboração da Constituição (promulgada em 1996) e a reconciliação histórica (com os trabalhos da Comissão da Verdade e Reconciliação). No nível internacional, o país aderiu massivamente aos principais tratados multilaterais, como o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, o Estatuto de Roma e aos principais instrumentos de direitos humanos (WESTHUIZEN, 2016, p.452). A preocupação em renovar as credenciais diplomáticas evidencia-se particularmente pela adesão aos regimes de direitos humanos e ilustra a centralidade discursiva da temática na agenda de política externa da África do Sul pós-apartheid, tal como enfatizado no clássico artigo de Nelson Mandela publicado na revista *Foreign Affairs* em 1993 (MANDELA, 1993). No nível regional, a política externa teria que contornar fantasmas do histórico intervencionista durante o regime do apartheid, em especial o combate militar contra os movimentos de libertação nacional que se organizaram na África Austral, em Moçambique, na Rodésia (atual Zimbábue),

⁹ Essa ideia foi explicitada na frase “punch above its weight”, expressão inglesa de valor semelhante (ALDEN; LE PERE, 2004, p. 294).

em Angola e na Namíbia, ainda no poder no momento da transição sul-africana. Mesmo que tenham sido “parceiros em armas” do Congresso Nacional Africano (CNA)¹⁰ na luta antiapartheid, o ativismo regional do país poderia ser associada a um projeto de hegemonia.

Os mecanismos institucionais para a proteção dos direitos humanos no sistema internacional e a luta antiapartheid se fortaleceram mutuamente, e a derrocada do regime segregacionista criou uma atmosfera de otimismo em relação à “Nova África do Sul”, principalmente quanto ao papel que desempenharia no campo dos direitos humanos. A trajetória histórica do CNA até chegar ao poder na África do Sul foi legitimada, tanto doméstica quanto internacionalmente pelo uso da bandeira dos direitos humanos, conteúdo ideológico fundamental na construção da proposta de uma sociedade não racial, como informa o principal documento dos movimentos antiapartheid, a Carta da Liberdade de 1955¹¹. A expectativa internacional de uma África pró-direitos humanos foi ainda fortalecida pela conjuntura internacional pós-Guerra Fria e também pela simbologia da liderança de Nelson Mandela.

O governo Mandela (1994-1999) percebeu que a África do Sul poderia ser um farol de mudanças para o mundo pós-Guerra Fria, com oportunidades de representar os interesses da África austral, de todo o continente africano e do Sul Global. A autoridade moral de Mandela transformou-se no principal mecanismo de negociação com regimes africanos que violam direitos humanos ou que tinham conflitos civis. Todavia, a estratégia criou contratempos para a liderança regional sul-africana. As sanções unilaterais da África do Sul aplicadas contra o regime do General Abacha na Nigéria, em 1995, por conta da execução de ativistas de direitos humanos

naquele ano¹², foram contestadas pelos líderes africanos na Organização da Unidade Africana (OUA). O caso foi um divisor de águas na relação da África do Sul com seus vizinhos, pois a cúpula do Congresso Nacional Africano (CNA) percebeu que a negociação direta e os mecanismos regionais seriam as estratégias mais adequadas para a construção da liderança regional¹³. A experiência forçou o país a entender as limitações de seu idealismo e moderar a assertividade, que poderia estimular a rivalidade com outras potências regionais, como a Nigéria (ZONDI, 2015, 106). Nesse sentido, Thabo Mbeki procurou costurar alianças e, ao mesmo tempo, fortalecer instituições, adotando a perspectiva do ‘Renascimento Africano’ como fio condutor dessa ambiciosa estratégia.

A agenda africana do governo de Thabo Mbeki (1999-2008) estimulou a indagação sobre até que ponto a África do Sul estaria disposta a sacrificar alianças em nome da defesa dos direitos humanos. Sua estratégia para essa defesa apoiou-se em uma visão internacional comprometida com o ‘Renascimento Africano’, um movimento de valorização e autoestima africano que resgata os ideais dos movimentos de libertação africanos e o pan-africanismo do século XX (ZONDI, 2015, p.98). A visão da África do Sul sobre o papel continental, inicialmente imbuída de um ativismo em direitos humanos, foi temperada pelas condições da realidade africana (NIEUWKERK, 2012, p.97). Através das iniciativas dentro da renovada União Africana (UA), como a *New Partnership for Africa's development* (NEPAD) e o *African Peer Review Mechanism* (APRM), um alto grau de convergência política e normativa foi criado em questões sobre direitos humanos no continente africano; por outro lado, Mbeki não manteve os direitos

10 O Congresso Nacional Africano (CNA) é o partido que venceu a primeira eleição presidencial da África do Sul em 1994 e tem mantido a hegemonia no sistema político do país, desde então. Todos os presidentes eleitos no país, desde Nelson Mandela, representavam governos do CNA.

11 A Carta da Liberdade, de 1955, foi um documento síntese da primeira coalizão de organizações antiapartheid na África do Sul que exaltou a necessidade de um país com negros e brancos convivendo pacificamente.

12 No dia 10 de novembro de 1995, o escritor nigeriano Ken Saro-Wiwa e oito ativistas foram enforcados. Protestavam de forma não violenta contra a poluição causada pelas petrolíferas no delta do rio Níger. Ken Saro-Wiwa liderava o Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP), que denunciou a “guerra ecológica das multinacionais petrolíferas”, liderada pela Shell, no delta do Níger. Ele foi laureado com o Prêmio Nobel Alternativo, em 1994.

13 Entrevista com Karen Smith, realizada pelo autor na Universidade de Cape Town, no dia 17/02/2015.

humanos como um pilar central da política externa, principalmente pela dualidade entre a concepção de direitos humanos do Ocidente e uma perspectiva afro-cêntrica, com ênfase em um “nativismo racial”¹⁴.

Estudiosos têm lançado luz sobre esse período da política externa sul-africana na agenda de direitos humanos e acusado o discurso da convergência regional e do pan-africanismo como cortinas de fumaça para posturas mais soberanistas, conservadoras e pouco incisivas na promoção e proteção de direitos (JORDAAN, 2017; MELBER, 2014). Os anos 2000 foram em geral de retrocessos na postura do país na agenda internacional LGBTI, após uma fase de robusto progressismo, como veremos mais à frente no caso da agenda LGBTI.

A norma da solidariedade africana, particularmente em relação aos direitos humanos, apresentou-se muito mais complexa no contexto africano e restringiu os parâmetros da liderança regional sul-africana, criando desafios e gerando críticas de defensores dos direitos humanos (WESTHUIZEN, 2016). Esses desafios são notáveis em algumas agendas da política externa, como no caso da assim chamada “diplomacia silenciosa” para o Zimbábue do ditador Robert Mugabe¹⁵, mesmo em face da crescente crise humanitária naquele país¹⁶. Outro exemplo de falta de coerência está nas votações por violações de direitos humanos no sistema ONU), especialmente no primeiro mandato sul-africano como membro não permanente do Conselho de Segurança entre biênio 2007 e 2008, quando votou contrariamente às resoluções que determinariam sanções ao governo de Robert Mugabe no Zimbábue¹⁷ (BORER; MILLS, 2011, p.77.

O uso das instituições regionais - como a reconfigurada União Africana - criou uma nova dinâmica em que a África do Sul assumiu a centralidade nos processos de mediação de conflitos e reconstrução pós-conflito, atuando em dezenas de países na África (NIEUWKERK, 2012, p. 86), com destaque para os casos da República Democrática do Congo¹⁸, Costa do Marfim, Sudão, Suazilândia, República Centro-Africana, Mali e Somália. Independentemente dos resultados alcançados nos distintos processos de mediação, a conjuntura geopolítica exigiu da África do Sul um papel ativo como mediadora e negociadora em diversos conflitos africanos, especialmente na região dos grandes lagos (CURTIS, 2007). As negociações no âmbito da *Convention for a Democratic South Africa* (CODESA) durante a transição sul-africana foram as credenciais do país quanto às suas capacidades de lidar com grupos em conflito (MITI, 2012, p.21). No governo Mbeki, a África do Sul assumiu um papel fundamental como interlocutor entre as sub-regiões da África Austral e da África Oriental (NIEUWKERK, 2012, p.93).

O comprometimento do país em operações de paz também ganhou propulsão com o governo de Thabo Mbeki, após a publicação do Livro Branco sobre a participação sul-africana em missões de paz em 1999, com ênfase na “construção da paz” e reconstrução pós-conflito (SCHOEMAN, 2013). A primeira dessas participações ocorreu na Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo, e desde então o país passou a ser um contribuinte regular (por vezes figurando no ranking top 10), enviando soldados, observadores e policiais para missões de paz da ONU¹⁹ e da UA, sempre no continente africano.

14 Entrevista com Alfredo Tjiurimo Hengari, realizada pelo autor na Universidade de Witwatersrand, África do Sul, no dia 20/05/2015.

15 Em novembro de 2017, Robert Mugabe foi forçado a renunciar pela cúpula militar do país, sendo ele substituído pelo ex-vice presidente Emmerson Mnangagwa. Um ano depois, Mnangagwa foi eleito presidente do Zimbábue e é o atual ocupante do cargo. Mugabe faleceu em 2019.

16 Para uma análise aprofundada sobre o papel da África do Sul como mediador em crises no Zimbábue, ver SACHIKONYE (2011); COMPAGNON (2011); e ICG (2001).

17 Acesse a resolução no site: [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20S2008447.pdf)

8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20S2008447.pdf. Acessado no dia 21/04/2020.

18 O caso da RDC representou um dos mais longos engajamentos internacionais da África do Sul para garantir a paz, envolvendo três presidentes eleitos no período pós-apartheid (Nelson Mandela, Thabo Mbeki e Jacob Zuma). Sobre a mediação sul-africana na RDC, ver: TONHEIM & SWART (2015); KHADIAGALA (2009).

19 Fonte: <http://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Acessado no dia 20/04/2020.

Após crise política dentro do CNA, com o isolamento de Mbeki e sua consequente renúncia em 2008, o novo governo de Kgalema Motlanthe liderou o governo de transição até as eleições de 2009, que consagraram a ascensão de Jacob Zuma. O seu grupo articulou a queda de Mbeki, em um processo político conturbado, considerado, para muitos, um “golpe branco” orquestrado dentro do partido (CHIKANE, 2012). Com o novo governo de Jacob Zuma, a retórica dos direitos humanos permaneceu forte, porém com maior enfoque - em relação ao governo de Mbeki - para a cooperação internacional e questões domésticas urgentes, como o desemprego e a violência. A publicação do Livro Branco da política externa, com o lançamento da “Diplomacia do Ubuntu”²⁰, é importante parâmetro analítico sobre a relação entre uma visão africana de direitos humanos e a formulação da política externa. O esforço de maior diálogo com a sociedade civil em temas de política externa ficou exemplificado com o início das atividades, em 2015, do *South African Council on International Relations* (SACOIR²¹), órgão de consulta com a participação da sociedade civil e da academia que funciona dentro do guarda-chuva institucional do DIRCO²². A operacionalização do conselho, no entanto, ainda é muito precária e ele foi praticamente abandonado, tendo realizado apenas um encontro formal no ano de 2016.

Controvérsias em votos no Conselho de Segurança, no segundo mandato da África do Sul como membro não permanente (2011-2012), e no CDH²³ demonstram, para críticos, o afastamento da política externa baseada

nos direitos humanos (GRAHAM, 2015; JORDAAN, 2014; LANDSBERG, 2012). Ao analisar a atuação da África do Sul no Conselho de Direitos Humanos, por dois mandatos seguidos de 2006 a 2010, Jordaan aponta um descolamento entre os comprometimentos domésticos e a política externa da África do Sul, já que o país seria “indubitavelmente sério” no respeito aos direitos humanos internamente (JORDAAN, 2014, p.122). A África do Sul reafirma nos discursos oficiais que a pressão internacional e a prática de “*naming and shaming*” são contraproduativas e geralmente é contra resoluções específicas sobre violações em países²⁴, mas o país tem explicitamente reivindicado maior pressão internacional contra Israel e votou condenando o país em todas as 23 resoluções sobre violações perpetradas pelo Estado de Israel no CDH (JORDAAN, 2014, p.100). A posição sul-africana em resoluções sobre Israel compromete a coerência de seu discurso internacional, ainda que como vimos na Figura 1, ela pode ser explicada pelo acompanhamento de uma posição tradicional entre os países em desenvolvimento.

Por outro lado, ignorou denúncias de violações graves nas três resoluções contra a Coreia do Norte em que se absteve; e trabalhou para enfraquecer o mandato do CDH em crises no Sri Lanka, em Darfur e na República Democrática do Congo. No terceiro mandato da África do Sul no CDH, de 2014 a 2016, desconsiderando as resoluções adotadas por consenso pelo plenário, sem votação, o país sempre se absteve nas resoluções por países e votou contra apenas em uma resolução, sobre a situação do Irã, na 31ª sessão em 2016. Em outras palavras, no seu terceiro mandato no CDH, o país não votou favoravelmente em nenhuma resolução do item quatro (sobre situação em países) que não tenha sido adotada consensualmente. Os países sobre os quais as resoluções abordavam e a África do Sul se absteve foram: Síria (nove resoluções), Coreia do

20 O documento pode ser acessado no site:

<https://www.gov.za/documents/white-paper-south-african-foreign-policy-building-better-world-diplomacy-ubuntu>. Acessado no dia 17/04/2020.

21 O SACOIR é composto por um total de 25 membros oriundos da academia, do empresariado, da sociedade civil e de sindicatos. O conselho foi aprovado em 2011, porém sua criação efetiva ocorreu apenas em 2015.

22 Sigla para Department of International Relations and Cooperation, o equivalente ao Ministério das Relações Exteriores no Brasil.

23 A África do Sul já cumpriu três no Conselho de Direitos Humanos: 2006-2007, 2008-2010 e 2014-2016. Para levantamento de todos os votos da África do Sul no CDH, acesse: http://www.universal-rights.org/country-voting-history-portal/country/?country=South_Africa. Acessado no dia 23/04/2020.

24 Entrevista realizada pelo autor com o então Diretor da Divisão de Direitos Humanos do DIRCO, Luvuyo Ndemeni, no dia 22/05/2015.

Norte (três resoluções), Irã (duas resoluções), Belarus (três resoluções) e Burundi (uma resolução). Nenhuma manifestação oral da delegação sul-africana justificando o voto foi encontrada em pesquisa realizada no sistema extranet do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (ACNUDH)²⁵.

O afastamento apontado por estudiosos da África do Sul da agenda internacional dos direitos humanos no início dos anos 2010 foi acompanhada por um crescente ativismo na promoção internacional dos direitos LGBTI, demonstrando a dificuldade do país em manter posturas estáveis e coerentes no longo prazo em temas que podem dificultar o relacionamento com vizinhos ou outros países do Sul Global. Há, também, indícios de um retorno à doutrina dos direitos humanos em casos pontuais, como a relação mais comedida com o Zimbábue e o apoio à resolução 1973 de 2011 sobre a Líbia, tendo justificado o voto com base nas violações de direitos humanos pelo regime de Kadafi (Hengari)²⁶. A subsequente tática de mudança de regime (*regime change*) pela operação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), não prevista na resolução, levantou críticas ao voto sul-africano. O país acusou a coalizão de usurpar a resolução, que se restringia ao estabelecimento de uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia para proteger civis e estabelecer um imediato cessar-fogo, não prevendo uma ocupação estrangeira²⁷. Outro voto polêmico sul-africano foi a abstenção em resolução²⁸ que condenava violações de direitos humanos na Síria. A abstenção foi justificada pela diplomacia sul-africana com base no ocor-

rido na Líbia: a resolução, patrocinada²⁹ pelo Reino Unido, estaria escondendo uma agenda de mudança de regime (LANDSBERG, 2012).

A decisão do governo sul-africano de sair do Tribunal Penal Internacional (TPI) em 2016 é um caso que ilustra o dilema que o país enfrenta entre a liderança regional e a promoção dos direitos humanos. A decisão remete à crise de 2015 sobre a prisão do presidente sudanês, Omar al-Bashir, em solo sul-africano. Omar al-Bashir foi condenado pelo TPI em 2009 e desde então o TPI emitiu uma ordem internacional de captura contra ele. Bashir visitava a África do Sul para participar de reunião de cúpula da União Africana em 2015, quando um tribunal da África do Sul emitiu uma ordem de prisão contra o chefe de Estado, cumprindo a determinação do TPI. O governo alegou que a detenção de Bashir seria ilegal perante a lei de imunidade diplomática vigente no país e facilitou a saída do presidente sudanês. Mais uma vez a percepção difundida internacionalmente foi de que a África do Sul estava apoiando regimes que violam sistematicamente os direitos humanos e, consequentemente, abandonando o legado de Mandela³⁰. O governo então decidiu se retirar do Estatuto de Roma, que estabelece a jurisdição da corte, mas a iniciativa foi questionada pela Corte Constitucional do país em fevereiro de 2017 por não seguir os trâmites previstos. O pedido de retirada foi, portanto, anulado até que seja aprovado pelo parlamento sul-africano³¹. Dentro de uma lógica pan-africanista, desde então a África do Sul aumentou o tom crítico ao TPI com o argumento de que esse tribunal até hoje levou a julgamento apenas líderes africanos, ou seja, haveria uma seletividade (e um viés racial) dos casos levados a julgamento pela

25 Disponível em: <https://extranet.ohchr.org>. Acesso no dia 25/01/2018.

26 Entrevista com Alfredo Tjiurimo Hengari, realizada pelo autor na Universidade de Witwatersrand, no dia 20/05/2015.

27 Para ver a resolução na íntegra, acesse: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/2B57BBA2-07D9-4C35-B45E-EED275080E87/0/N1124558.pdf>. Acessado no dia 17/04/2020.

28 Para ler a resolução, acesse: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Syria%20S2011%20612.pdf>. Acessado no dia 17/04/2020.

29 O patrocínio na Comissão/Conselho de Direitos Humanos se refere àqueles Estados que propõe e lideram as resoluções. As propostas de textos podem também receber apoio público de outros Estados e depois passam por votação onde os Estados que compõem o órgão (não são todos os membros da ONU, portanto) votam a favor, contra ou se absterem.

30 Ver: <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jun/24/south-africa-failure-arrest-al-bashir-not-in-keeping-mandela-ideals>. Acessado em 17/04/2020.

31 Ver: <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2017/CN.121.2017-Eng.pdf>. Acessado em 17/04/2020.

corte, já que denúncias de crimes de guerra e contra a humanidade cometidos por estadistas de outras regiões nunca foram aceitas pelo TPI. O caso pode ser circunscrito no dilema entre a solidariedade regional e os direitos humanos (WESTHUIZEN, 2016) e simboliza a dificuldade de o país resolver esse dilema sem perder o capital simbólico acumulado com a transição política e com o ativismo antiapartheid.

O papel que a África do Sul assumiu, especialmente a partir do governo Thabo Mbeki, como importante mediador de crises regionais e com importante participação em operações de paz da ONU e da UA, representa o legado da histórica transição negociada para a democracia, aclamada internacionalmente. A política externa de direitos humanos ficou condicionada, em grande medida, a priorização estratégica da região no projeto de inserção internacional sul-africano. A conflituosidade no campo da política externa de direitos humanos da África do Sul no período democrático se expressou, principalmente, na relação entre o engajamento com os instrumentos internacionais de monitoramento dos direitos humanos e o exercício de sua liderança regional. Na próxima seção, abordaremos esses dilemas da política externa de direitos humanos na agenda LGBTI, em que o posicionamento oscilante do país é um sintoma da tensão entre os níveis regional e internacional.

4. Direitos internacionais LGBTI e os dilemas da África do Sul

Nesta seção, avaliaremos a trajetória da política externa da África do Sul na promoção dos direitos LGBTI. Para isso, apresentaremos a evolução do reconhecimento internacional desses direitos e a especificidade da evolução dessa agenda no continente africano. Em

seguida, analisaremos o contexto em que opera a política sul-africana. As ações da política externa da África do Sul na agenda LGBTI serão apresentadas como um estudo de caso para os dilemas de agir, quando se é uma potência do Sul, como promotor internacional de normas de direitos humanos e as dificuldades de se portar como um mediador entre Norte e Sul na agenda.

4.1 Breve trajetória do reconhecimento internacional dos direitos LGBTI

Nesta pesquisa, analisamos a atuação da África do Sul na promoção internacional de direitos LGBTI, mas além dos Estados-nacionais outros atores tomam parte nas discussões, como grupos da sociedade civil, movimentos sociais e organizações internacionais que vêm colocando em pauta a garantia de direitos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero e que também construíram essa trajetória.

O reconhecimento dos direitos LGBTI é resultado de evolução muito recente. Indivíduos desviantes dos padrões heteronormativos ainda são vítimas de violência e podem ter direitos básicos negados por seus Estados. Há países em que a homossexualidade é prática criminosa e pessoas são perseguidas e assassinadas por sua orientação sexual ou identidade de gênero. Mais recentemente, porém, o consenso tem migrado para padrões mais progressistas e igualitários. Em 1990, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde deixou de reconhecer a homossexualidade como uma doença, após mais de cinquenta anos afirmando o contrário³².

A partir dos anos 1990, o ativismo LGBTI ultrapassou os limites nacionais. A arena internacional se tornou mais um espaço na promoção e defesa de direitos.

32 Desse modo, foi extinto o código de classificação de doença para a homossexualidade. Ainda hoje, porém, a transexualidade é entendida como condição psiquiátrica.

Esse movimento foi visto nas grandes conferências sociais organizadas pela ONU, como a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos (1993), a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994), a Quarta Conferência Mundial sobre Mulheres em Pequim (1995) e as revisões periódicas desses encontros. Nesses eventos, sempre foi difícil alcançar consensos, não só pela agenda envolver polêmicas morais, mas também por estar permeada pelas tensões Norte-Sul (CORRÊA, PARKER, PETCHESKY, 2008; GIRARD, 2007; SAIZ, 2005). Nessa primeira fase, atores não estatais pressionavam os Estados a assumir compromissos internacionalmente, entre eles a África do Sul, um dos países com postura mais progressista na agenda LGBTI durante as conferências, como veremos na próxima seção.

Grupos de organizações da sociedade civil e peritos legais se reuniram em 2006 na Indonésia para produzir a declaração conhecida como os “Princípios de Yogyakarta”. Nesta declaração, as normas internacionais tradicionais de direitos humanos são aplicadas na agenda específica dos direitos LGBTI. O texto foi lançado em 2007 na sede da ONU em Nova York em um evento organizado por Brasil, Argentina e Uruguai e se tornou uma referência no tema.

Em 2008, celebrando os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi apresentada à Assembleia Geral a “Declaração das Nações Unidas em Respeito à Orientação Sexual e Identidade de Gênero”. Proposta pela França e Holanda, lida em plenário pela Argentina, e apoiada por 66 países, ela expôs uma clivagem regional comum na promoção internacional dos direitos LGBTI: uma liderança progressista de países da Europa e das Américas, oposta por países africanos, asiáticos e islâmicos (apenas cinco países africanos ou asiáticos assinaram o texto: Gabão, Maurício, República Centro-Africana, Japão e Nepal)³³. O texto havia sido

pensado para ser uma resolução, mas com a oposição dos países liderados pela Liga Árabe e pela Organização para a Cooperação Islâmica foi convertido para uma declaração em que qualquer país poderia declarar apoio com sua assinatura³⁴. O texto condena atos de violência, assédio, discriminação, exclusão, estigmatização e preconceito com base na orientação sexual e identidade de gênero. Inclui também a condenação de assassinatos e execuções, tortura, prisão arbitrária e privação de direitos econômicos, sociais e culturais sob esses motivos. Os Estados Unidos inicialmente se mostraram contrários, mas em fevereiro do ano seguinte passaram a apoiá-lo³⁵. A África do Sul não assinou a declaração, refletindo um momento regressivo em sua postura, como em 2009, na revisão da Conferência de Durban. Durante as negociações preparatórias, a África do Sul se opôs à inclusão de termos relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, como fizera na primeira edição da Conferência.

Em 2010, a celebração do Dia dos Direitos Humanos em 10 de dezembro focou na discriminação contra a população LGBTI. O secretário-geral da ONU Ban Ki-Moon fez declarações públicas em prol do compromisso pelos direitos LGBTI naquele mesmo mês. Seu discurso catalisou várias ações internacionais e seu segundo mandato (2011-2016) foi marcado pela atenção ao tema. Em 2013, o Escritório de Direitos Humanos da ONU lançou a campanha “Free & Equal” promovendo direitos e tratamento igualitário para a população LGBTI, com ações ainda em curso.

GLBT_UN.pdf. Acesso em 29 de abril de 2020.

34 O representante da Santa Sé para as Nações Unidas, Arcebispo Celestino Migliore, também se posicionou contrário ao texto. Veja “Statement of the Holy See Delegation at the 63rd Session of the General Assembly of the United Nations on the Declaration on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity” (Press release). Santa Sé. 18 December 2008. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2008/documents/rc_seg-st_20081218_statement-sexual-orientation_en.html. Acessado em 28 de abril de 2020.

35 Fleming, Sue (18 March 2009). “In turnaround, U.S. signs U.N. gay rights document”. Reuters. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-rights-gay-usa/in-turnaround-u-s-signs-u-n-gay-rights-document-idUSTRE52H5CK20090318>. Acessado em 28 de abril de 2020.

A promoção dos direitos LGBTI passou a ser buscada também em foros regionais de direitos humanos, em particular na Europa e na América Latina. Em 1999, a União Europeia se tornou o primeiro organismo de integração multilateral a definir explicitamente a questão da orientação sexual como uma forma de discriminação e que por isso deveria ser abordada no contexto do Tratado de Amsterdã. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos também vem progressivamente reconhecendo direitos LGBTI, levando a mudanças relevantes nas legislações internas dos países europeus. No sistema interamericano, procedimentos de denúncia foram a estratégia privilegiada. Tais ações pressionaram a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a admitir pela primeira vez, em 1999, o primeiro caso sobre direitos LGBTI. Em 2008, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos adotou sua primeira resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero. Em 2013, o mesmo organismo aprovou o primeiro tratado internacional que menciona especificamente a proteção à população LGBTI, a Convenção Interamericana Contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância³⁶.

O continente africano, por sua vez, é um dos locais mais perigosos para a comunidade LGBTI e vários de seus Estados possuem leis discriminatórias. Segundo Ibrahim (2015), o número de países africanos que criminalizam a sodomia, por exemplo, chega a 36, com punições que podem levar à prisão perpétua ou pena de morte. Vários grupos conservadores atuam no continente em oposição ao reconhecimento dos direitos LGBTI, alguns a partir do argumento de que a homossexualidade “não seria africana” (IBRAHIM, 2015, p. 266). Alguns desses grupos tem origem ou recebem financiamento de países ocidentais (com destaque para grupos cristãos dos Estados Unidos). De líderes políticos, não é raro ouvir a promoção de uma identidade

africana como homogeneamente heterossexual e intrinsecamente homofóbica. O sistema regional de direitos humanos é insipiente na garantia dos direitos LGBTI.

A partir do estereótipo do Ocidente progressista diante de países em desenvolvimento de perfil autoritário, poderia se esperar que o Norte promovesse direitos LGBTI enquanto o Sul fosse soberanista, machista e homofóbico. Porém, estudos têm mostrado uma relação bem mais complexa da clivagem Norte-Sul nessa agenda, em especial por parte de potências do Sul, como África do Sul e Brasil. Se o contexto africano no geral é violento para a população LGBTI, boa parte das leis mais conservadoras em vigor foram resultado de imposição no passado das antigas metrópoles coloniais, tendo se tornado tão institucionalizadas que passaram a ser percebidas hoje como intrinsecamente africanas (Ibrahim, 2015; Murray, Roscoe, 1998). Como lembra Ibrahim (2015):

A África pré-colonial acolhia um conjunto diverso de maneiras em que a não heterossexualidade e a não heteronormatividade eram expressadas e foi o colonialismo que introduziu as agora disseminadas normas legais e religiosas que policiam a sexualidade e gênero (p.263)³⁷.

Nesse sentido, é inadequada qualquer associação simplista entre o Sul Global e a negação de direitos à população LGBTI. Ativistas africanos também têm colocado em questão as particularidades da realidade regional, como por exemplo a dúvida se os termos e a agenda da questão estabelecidos pelo Ocidente são os mais adequados para a promoção de direitos na África. A luta pelo casamento civil e as identidades gays, lésbicas e trans poderiam ser ressignificadas a partir da realidade africana, por exemplo. Outro ponto faria referência às estratégias internacionais de atuação. Mimetizar a estratégia de intervenção em mecanismos regionais

36 Documento disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamericana_discriminacao_intolerancia_POR.pdf. Acesso em 2 de maio de 2020.

37 Tradução nossa. No original: "Pre-colonial Africa entertained a diverse set of ways in which non-heterosexuality and non-heteronormativity were expressed and it was colonialism that introduced the now widespread religious and legal norms that policed sexuality and gender" (p. 263).

de proteção aos direitos humanos poderia ser contraproduutivo no contexto africano³⁸. A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos tem um caráter conservador que, uma vez instigado, poderia resultar em retrocessos na luta por direitos (IBRAHIM, 2015). Desse modo, as estratégias encabeçadas pelos Estados, em especial a África do Sul, têm um peso muito relevante na evolução regional do reconhecimento dos direitos LGBTI.

4.2. Idas e vindas da política externa sul-africana na agenda de direitos LGBTI

Se o continente africano não atingiu o estágio de outras regiões em termos de proteção multilateral dos direitos LGBTI, a África do Sul se destaca como uma importante liderança normativa nessa agenda. Reconhecido por ter uma das constituições mais progressistas do mundo, o país proíbe explicitamente a discriminação com base na orientação sexual e é um dos poucos no mundo a permitir casamentos entre pessoas do mesmo sexo. Vejamos a atuação internacional do país na agenda de direitos sexuais e LGBTI a partir da trajetória da evolução recente da promoção desses direitos no âmbito multilateral.

O ano de 1993 foi um marco da inserção dos temas de sexualidade nas discussões internacionais sobre os direitos humanos, com a presença de termos como saúde sexual e direitos sexuais nos documentos preparatórios para a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento de 1994. Até aquele ano, nenhum documento internacional em direitos humanos havia feito referência à sexo no sentido de sexualidade. Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a palavra sexo fizera referência apenas à divisão entre homens e mulheres (CORREA, 2009).

A Conferência do Cairo realizou uma “mudança paradigmática” nos debates sobre população e desenvolvimento. Ao privilegiar os direitos individuais reprodutivos acima das políticas de controle populacional, o evento foi um marco na evolução dos direitos das mulheres (FROSSARD, 2006: 11). Seu documento final expressou o reconhecimento da saúde reprodutiva como um direito humano e elemento fundamental da igualdade de gênero. Tais avanços foram o resultado da articulação de ativistas e movimentos feministas e também da mudança em arranjos geopolíticos, como a posição progressista de países latino-americanos, como Brasil e México, que se afastaram das posições adotadas pela Santa Sé (CORREA, 2009). A África do Sul contribuiu para convencer outras nações africanas a adotar medidas progressistas. Outros países do Sul também apoiaram posições progressistas, como a Índia e o Egito, o país anfitrião.

Entretanto, o documento final do evento removeu a discussão sobre direitos sexuais, que só retornariam no famoso parágrafo 96 da Plataforma de Ação de Pequim³⁹, documento resultante da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres (1995). Em Pequim, a África do Sul promoveu os direitos de orientação sexual, mesmo com a oposição de várias delegações africanas (GIRARD, 2007, p. 337). A atuação do país no encontro é vista por estudiosos como um dos momentos mais incisivos em sua luta internacional pelos direitos LGBTI, um exemplo forte de uma fase em que a política externa sul-africana se engajou na promoção dos direitos humanos numa intensidade como não se veria mais. A delegação sul-africana defendeu a inclusão do termo orientação sexual no documento final do evento,

38 A África conta com um sistema de proteção aos direitos humanos bem estabelecido, tanto em âmbito regional quanto nos diferentes contextos subregionais.

39 A Plataforma de Ação de Pequim foi um dos principais resultados da Conferência sobre a Mulher de Pequim de 1995. Seu parágrafo 96 define os direitos da mulheres no âmbito da sexualidade. Nele está escrito: “Os direitos humanos das mulheres incluem os seus direitos a ter controle sobre as questões relativas à sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual e reprodutiva, e a decidir livremente a respeito dessas questões, livres de coerção, discriminação e violência. A igualdade entre mulheres e homens no tocante às relações sexuais e à reprodução, inclusive o pleno respeito à integridade da pessoa humana, exige o respeito mútuo, o consentimento e a responsabilidade comum pelo comportamento sexual e suas consequências”.

junto com outros 30 países. Jordaan (2017) aponta que países africanos nesse período apoiavam evoluções nos direitos sexuais em face das grandes dificuldades em lidar com a epidemia de HIV. Por isso, progressos no reconhecimento de direitos sexuais ocorreram separados do reconhecimento de direitos LGBTI.

O texto final da Conferência não abordou o tema da orientação sexual, mas o debate fez parte das negociações do encontro e por isso exigiu que os governos dos países pela primeira vez se posicionassem contra ou a favor da agenda. No evento, a ativista lésbica Beverley Palesa Ditsie da África do Sul foi a primeira pessoa a levantar questões LGBTI em um encontro das Nações Unidas, indicando a força da sociedade civil sul-africana em levantar a questão LGBTI. Apesar de o documento final da Conferência não conter expressamente referências à orientação sexual, países progressistas como a África do Sul buscaram uma escrita do documento que permitisse abarcar os direitos de lésbicas⁴⁰ (JOORDAN, 2017, p. 210).

Discussões sobre direitos LGBTI se intensificaram ao redor dos processos de revisão quinquenal das duas conferências (em 1999 e 2000). A Conferência de Beijing passou por revisões de 5 e de 10 anos. Na primeira delas, em Nova York, havia um recrudescimento das forças conservadoras pressionando para que o texto não contivesse os termos orientação sexual e nem mesmo direitos sexuais. Nesses eventos, a África do Sul atuou como força progressista buscando manter a linguagem de reconhecimento dos direitos sexuais e evitar alterações mais conservadoras. Para Correa (2014) e Sen; Correa (1999), nesses eventos a África do Sul foi um exemplo de força progressista do Sul Global junto com países como Brasil, México e Índia.

Em 2001, a África do Sul recebeu na cidade de Durban a Conferência contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância. Acolher uma conferência da ONU evidenciava o interesse dos primeiros anos dos governos democráticos sul-africanos em promover os direitos humanos em âmbito internacional, mas o país se opôs à inclusão da agenda LGBTI na declaração final do evento. Um representante da África do Sul país teria declarado que “orientação sexual e discriminação... vão além do quadro da Declaração de Durban”, apesar do texto final condenar a discriminação relacionada à gênero, servidão por dívida, tráfico humano, exploração sexual, pessoas com deficiências e pessoas vivendo com HIV/AIDS (*apud* JORDAAN, 2017, p. 215). Cogita-se que o país tenha buscado um texto que alcançasse amplo consenso e postergasse polêmicas, mas pagou o preço com a falta de coerência em relação a outros fóruns.

A estratégia de promoção internacional dos direitos LGBTI passou não só pelos debates nas grandes conferências sociais, mas também por meio da atuação dos Estados junto aos organismos específicos de proteção a direitos, como o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e os comitês de monitoramento de direitos⁴¹. Um marco nessa estratégia foi um processo movido contra um país ocidental desenvolvido. Em 1994, no caso Toonen contra a Austrália, o Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos definiu que a lei em vigor no estado australiano da Tasmânia criminalizando atos de homossexualidade entre adultos infringia normas de discriminação presentes no Pacto. Desde então, os comitês de tratados têm sido cada vez mais foco de intervenção por ativistas LGBTI, que ou realizam denúncias buscando a garantia de direitos previamente estabelecidos em tratados internacionais ou pressionam para a produção de relatórios sobre

⁴⁰ No parágrafo 46, isso foi expresso na expressão mulheres de outros status: "46. A Plataforma de Ação reconhece que as mulheres enfrentam barreiras à plena igualdade e progresso devido a fatores como raça, idade, idioma, etnia, cultura, religião ou deficiência, porque são mulheres indígenas ou por outros status" (Tradução nossa do original).

⁴¹ A Comissão de Direitos Humanos da ONU foi refundada em 2006 e passou a se chamar Conselho de Direitos Humanos.

temas específicos. Sobre a importância da produção de relatórios na agenda LGBTI, Saiz declara:

Suas análises serviram não apenas para identificar as formas, causas e consequências específicas dos abusos com base na orientação sexual e identidade de gênero, mas também para promover novas abordagens aos direitos humanos em termos de como se aplicam à sexualidade humana (SAIZ, 2004, p. 55)⁴².

Relatórios sobre temas específicos são arena de grande disputa nessa agenda. Preocupações semelhantes também foram expressas pela Relatora Especial sobre a Violência contra a Mulher, pelo Relator Especial sobre a Tortura, sobre Desaparecimentos Forçados e outros. As ações do Relator Especial para Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias do Conselho de Direitos Humanos é uma importante arena para o reconhecimento de direitos LGBTI e foram analisadas minuciosamente no estudo de Jordaan (2017), em quem nos baseamos nessa análise particular.

Desde os anos 1980, é apresentado para a Comissão de Direitos Humanos um relatório anual para investigar mortes suspeitas realizadas por agentes de Estado⁴³. Crescentemente, os relatórios passaram a fazer referência ao tema da orientação sexual. Em 1999, o documento dedicou pela primeira vez uma sessão para falar sobre “o direito à vida e à orientação sexual”⁴⁴. Após isso, a cada ano, as resoluções resultantes dos relatórios iam e vinham no reconhecimento público do tema, demonstrando a dificuldade de construir consensos. Em 2000, a África do Sul não fazia parte da Comissão e por isso não precisou se posicionar sobre a medida. Em 2002, por exemplo, a África do Sul atuou para man-

ter o tema da orientação sexual, contrariando sugestão do Paquistão de remover qualquer referência (JORDAAN, 2017, p. 212).

Com a criação do Conselho de Direitos Humanos em 2006, as referências não apareceram mais, mas faziam referência às resoluções ligadas à Relatoria no mesmo tema que a cada dois anos é apresentada na Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU. Os textos por lá também refletiam o clima de disputas, em que a África do Sul esteve envolvida. A primeira referência numa resolução do grupo sobre orientação sexual foi em 2002. Desde então, houve pressões para remover referências ao termo que conseguiram ser bem-sucedidas em 2010. A África do Sul atuou erraticamente nessas votações: em 2002 e 2004 se absteve, em 2006 apoiou a manutenção, e em 2008 e 2010 foi favorável à remoção. Numa outra revisão do documento no mesmo ano de 2010, o país mudou a postura e votou por manter a referência. O apoio à manutenção permaneceu em 2012 e 2014.

Outra estratégia relevante na busca pela garantia de direitos foi a aprovação pelos países de resoluções em organismos multilaterais das Nações Unidas, como o Conselho/Comissão de Direitos Humanos e Assembleia Geral, estratégia em que a África do Sul assumiu protagonismo em várias oportunidades. Se a promoção internacional dos direitos LGBTI é marcada pelo ativismo de atores não estatais (indivíduos, organizações da sociedade civil e membros de redes transnacionais de direitos humanos), as iniciativas por resoluções, por sua vez, só poderiam ser mobilizadas pelos Estados.

Durante a Conferência em Durban, a delegação brasileira propôs a inclusão de um parágrafo condenando a discriminação baseada na orientação sexual, mas ela não foi adotada. Com a experiência dessa tentativa, o governo brasileiro apresentou um rascunho de uma resolução com o mesmo argumento para a Comissão

42 Tradução nossa. No original: “Their analysis has served not only to identify the specific forms, causes, and consequences of abuses based on sexual orientation and gender identity, but also to promote new approaches to human rights as they apply to human sexuality” (Saiz, 2004, p. 55).

43 Confira o site para detalhes e relatórios: <https://ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/SRExecutionsIndex.aspx>. Acesso em 2 de maio de 2020.

44 Trata-se do documento E/CN.4/2000/3/Add.3, disponível em: https://www.hr-dp.org/files/2015/08/04/Mission_to_Mexico_1999.pdf. Acesso em 29 de abril de 2020.

de Direitos Humanos da ONU em 2003. A votação da proposta acabou sendo adiada e posteriormente removida após pressão realizada por países islâmicos⁴⁵. Constava no rascunho da resolução ‘Direitos Humanos e Orientação Sexual’:

Salienta que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são os direitos de nascimento de todos os seres humanos, que a natureza universal desses direitos e liberdades está além de qualquer dúvida e que o gozo de tais direitos e liberdades não deve ser prejudicado de forma alguma com base na orientação sexual⁴⁶.

O documento ficou conhecido como a “Resolução Brasileira” e gerou divergências em múltiplos âmbitos. O Brasil conseguiu o apoio do Canadá e outros 18 Estados europeus, mas foi confrontado por países como o Paquistão (representando os interesses da Organização para a Cooperação Islâmica), além de Síria e Arábia Saudita. Por fim, o Brasil recuou e retirou a proposta. Para Girard (2008), a proposição sofreu, além da oposição conservadora, também com o mau cálculo político ao não consultar antecipadamente possíveis aliados, como países europeus e ativistas do Brasil, além de não ter antecipado a possibilidade de forte oposição. A África do Sul se absteve nas votações ao redor da proposta que tinham caráter protelatório. No final do dia, o país votou favorável pelo adiamento.

Mais tarde, o governo brasileiro foi estimulado a recolocar a proposta no Conselho de Direitos Humanos, mas desde então tem preferido fazer uso de outras estratégias na promoção dos direitos LGBTI, em especial no âmbito regional⁴⁷ (CORREA, 2009). A

África do Sul também foi consultada para patrocinar a medida por ativistas que acreditavam que somente um país em desenvolvimento teria autoridade para mobilizar votos em tema tão polêmico. O país não aceitou e a proposta expirou.

Após a ação brasileira, outros países propuseram documentos relacionados à agenda LGBTI no âmbito internacional, como a Noruega que realizou uma declaração a respeito da violação de direitos humanos baseada na orientação sexual e identidade de gênero em 2006. A medida foi apoiada por 53 outros membros⁴⁸. A África do Sul não assinou o documento norueguês.

Em março de 2011, a África do Sul patrocinou um texto no Conselho de Direitos Humanos de caráter regressivo⁴⁹. Segundo a proposta, discussões ao redor do tema da orientação sexual no sistema ONU estariam restritas somente a um grupo que buscava definir precisamente o novo conceito e seu lugar no regime de direitos humanos sem ter um prazo definido para chegar a um resultado. A medida, entendida como maneira de atrasar discussões, enfrentou dificuldades políticas mesmo para angariar apoio de conservadores, e foi retirada. A África do Sul acreditava contar com o apoio do grupo africano, mas o apoio não veio e fontes indicam que países islâmicos aconselharam o país a deixar o tema para os “países ocidentais” (*apud* JORDAAN, 2017, p. 217).

Em junho de 2011, foi aprovada a resolução: “Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity” (Resolução 17/19) no Conselho de Direitos Humanos. Pela primeira vez um texto dentro da estrutura da ONU falava em identidade de gênero. O documento foi patrocinado pela África do Sul e escrito em coopera-

45 A decisão sobre a proposta brasileira de resolução foi adiada por 24 votos a favor do adiamento a 17 votos contra, com 10 abstenções, durante a 63ª sessão da Comissão de Direitos Humanos, em 2003 (TERTO E SOUZA, 2014, p.132).

46 Tradução nossa do original, disponível em: <<https://undocs.org/E/CN.4/2003/L.92>>. Acesso 23 de abril de 2020. O rascunho de resolução é indicado pelo código E/CN.4/2003/L.92.

47 Um exemplo, foi o patrocínio da resolução Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero (AG/RES. 2435) aprovada em Junho de 2008 pela Assembleia da Organização dos Estados Americanos.

48 A declaração norueguesa está disponível no site: <https://arc-international.net/global-advocacy/sogi-statements/2006-joint-statement/>. Acesso em 27 de abril de 2020. A declaração neozelandesa não possui versão on-line. Girard (2007, p. 351, nota 127) indica que foi expressa no dia 19 de abril de 2020 pelo embaixador Tim Caughley.

49 Documento sob o código Resolution 16/L.27.

ção com o Brasil. Nele, expressava-se “grave preocupação com os atos de violência e discriminação, em todas as regiões do mundo, cometidos contra indivíduos por causa de sua orientação sexual e identidade de gênero”⁵⁰ e solicitava um estudo sobre leis discriminatórias, práticas e atos de violência com motivações homofóbicas em todas as partes do mundo e como as leis internacionais podem ser usadas para combatê-las. O documento também solicitava ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos que formulasse um relatório no tema a ser debatido na sessão de março de 2012⁵¹ (JORDAAN, 2017). Houve forte oposição dentro do grupo africano, e entre todos os membros africanos no Conselho, somente as Ilhas Maurício apoiaram a resolução proposta pela África do Sul. O país oscilava outra vez e agora assumia um papel progressista. Para Joordan (2017), a mudança progressista em parte é explicada pelo comprometimento pessoal do Embaixador Matjila, chefe da delegação na ONU.

A resolução causou abalos na relação com os demais países africanos, e após sua aprovação, o país desenvolveu uma política de reaproximação com os demais membros do continente tentando ao mesmo tempo manter uma atuação ativa na agenda de direitos LGBTI. O país tomou posturas muito progressistas numa discussão acirrada sobre violência com base no gênero que ocorreu na Comissão sobre o Status das Mulheres em Nova York em 2013, abertamente apoiando a inclusão no texto do reconhecimento do direito das lésbicas (CORREA, 2014).

A tarefa era difícil e, já em 2013, o país havia recuado da posição de liderança no tema. Naquele ano, a África do Sul propôs junto com a Noruega a realização de

uma conferência internacional na agenda LGBTI que seria antecedida por cinco encontros regionais preparatórios. O encontro regional africano, que deveria ser organizado pela África do Sul, não aconteceu. Os dois líderes da conferência se desentenderam e o documento de conclusão possuiu um ar genérico e fraco⁵².

Esperava-se um documento que continuasse a Resolução 17/19 e que fosse apresentado pela África do Sul no encontro de junho de 2013 do Conselho de Direitos Humanos. O país não aceitou a ideia e analistas acreditam que sua decisão era uma preocupação com a eleição para o Conselho que ocorreria em novembro (JORDAAN, 2017, p. 219). Patrocinar uma resolução ou receber uma conferência regional em direitos LGBTI poderia colocar em desvantagem sua candidatura. No mesmo encontro de junho, a Noruega convidou Brasil e África do Sul para patrocinar uma declaração na agenda LGBTI. A África do Sul apoiou na elaboração dos primeiros esboços, mas abandonou o projeto e não assinou a declaração final, que contou com o apoio de 33 países. Publicamente, os representantes sul-africanos reagiram agressivamente diante da declaração norueguesa, justificando sua ausência por causa de uma “diferença de opinião entre aqueles que sentem a necessidade de adotar medidas imediatas e aqueles que precisam promover maior interação e cooperação em como nós nos movemos de maneira progressiva e sistemática”⁵³ (*apud* JORDAAN, 2017, p. 220). O país afirmou que “a voz da África precisava ser ouvida”, e que se comprometia em realizar um seminário regional de alto nível em Genebra para trocar experiências e promover cooperação.

No encontro de março de 2014, sem ter organizado um seminário africano como havia se comprometido,

50 Tradução nossa. No original, “grave concern at the acts of violence and discrimination, in all regions of the world, committed against individuals because of their sexual orientation and gender identity.” O documento original possui o código A/HRC/RES/17/19 e está disponível em: <http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/HRC-Res-17-19.pdf>. Acesso em 29 de abril de 2020.

51 O relatório produzido está disponível em: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/a.hrc.19.41_english.pdf. Acesso em 29 de abril de 2020.

52 O texto pode encontrado em: <https://geneva.usmission.gov/2013/06/10/joint-statement-by-33-nations-on-human-rights-sexual-orientation-and-gender-identity/>. Acessado em 30 de abril de 2020.

53 Nossa tradução para: “difference of opinion between those who feel the need to adopt immediate measures and those that need to promote further interaction and cooperation on how we move forward in a progressive and systematic manner”.

a África do Sul não quis mais uma vez apoiar uma nova resolução. O tema dos direitos LGBTI estava destacado no evento, com casos de perseguições na Rússia, Nigéria e Uganda. Um ativista cogitou que a opção sul-africana por não patrocinar uma resolução era o medo de soar como uma resposta à perseguição de indivíduos LGBTI em Uganda (*apud* JORDAAN, 2017, p. 221).

De uma postura vacilante, o país foi para uma posição regressiva. Naquele mesmo ano, a África do Sul apoiou firmemente a resolução proposta pelo Egito “Proteção à Família”⁵⁴ cuja redação restringia a noção de família ao modelo tradicional. O texto ganhou apoio de todos os países africanos e foi aprovado.

Meses depois da medida, em setembro daquele ano, o país mais uma vez retornava a um padrão progressista. Em documento que dava prosseguimento à Resolução 17/19, Chile, Colômbia e Uruguai patrocinaram uma nova resolução de direitos LGBTI, e a África do Sul retornou à postura progressista e apoiou a medida, sendo mesmo contrária a todas as emendas conservadoras propostas. O texto solicitava mais uma vez um relatório do Alto Comissário, dessa vez sobre as melhores práticas para combater a discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero⁵⁵. A proposta foi oposta pelo Egito e outros membros da Organização pela Cooperação Islâmica, sob a acusação de imperialismo cultural e ataque ao Islã. Surpreendentemente, a África do Sul mudou de posição e relatos indicam que nos bastidores o país havia se tornado uma força opositora à medida, ainda que por fim tenha votado favorável ao texto⁵⁶.

Não está muito claro ainda o porquê da mudança da posição, mas há suspeitas de que o país receava perder apoio regional para a eleição como membro temporário no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para Correa (2014), a postura pode ter sido resultado de uma clivagem entre entendimentos de grupos da sociedade civil do Norte e do Sul Global sobre o ritmo e o modo com que consultas regionais foram realizadas para a aprovação da resolução. A geopolítica da votação mostra complexidades e possíveis mudanças também nas posturas tradicionalmente conservadoras. Congo, Serra Leoa e Namíbia, por exemplo, se afastaram do bloco africano e se abstiveram da votação (em termos diplomáticos, o equivalente a um discreto sim).

Em junho de 2015, em novo encontro do Conselho de Direitos Humanos, o país retorna a uma posição dúbia, e se opõe à resolução “Proteção da Família” que havia apoiado em eventos anteriores, após tentar inserir sem sucesso no texto referências às múltiplas formas possíveis de famílias.

Nos últimos anos, governo sul-africano continua demonstrando ativismo normativo, apesar de não ser esperado que tão cedo consiga superar o diletantismo do perfil da sua política externa na promoção internacional dos direitos LGBTI, conciliando posturas ora a favor ora contrárias e em muitas vezes posições ambíguas e protelatórias. Em março de 2019, o Conselho de Direitos Humanos aprovou resolução proposta pela África do Sul sobre pessoas intersexo⁵⁷. A medida foi elogiada por atores da sociedade civil, como por Tony Briffa, conselheiro do Comitê Intersexo da ILGA: “Reconhecemos o tremendo trabalho da África do Sul na apresentação desta resolução inovadora e também reconhecemos a importância de levar esse tópico ao Conselho pela primeira vez” (PALETTA, 2019).

54 Documento com acesso em <https://www.unwatch.org/wp-content/uploads/2014/06/Family-rev.pdf>. Acessado em 2 de maio de 2020.

55 O código do documento é A/HRC/27/L.27/Rev.1. Ele pode ser lido em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/27/L.27/Rev.1. Acesso em 29 de abril de 2020.

56 Um relato das negociações está na reportagem Feder, J. Lester. LGBT Rights Resolution Passes United Nations Human Rights Council In Lopsided Vote. BuzzFeedNews. 26 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www.buzzfeednews.com/article/lesterfeder/lgbt-rights-resolution-passes-united-nations-human-rights-co#1vr6bml>. Acesso em 29 de abril de 2020.

57 Trata-se da Resolução sob o código A/HRC/40/L.10/Rev.1, disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/40/L.10/Rev.1>. Acessada no dia 30 de abril de 2020.

Se a postura da África do Sul é vacilante, é importante indicar que existe também atuação coordenada de Estados em prol de uma agenda conservadora. A declaração de 2008 proposta pela França, que abordamos anteriormente, foi respondida por outra, liderada pela Síria e apoiada por 57 países, em que se afirmava que “a referida declaração investiga assuntos que são da jurisdição interna dos Estados, contrariando o compromisso da Carta das Nações Unidas de respeitar a soberania dos Estados e o princípio da não intervenção”⁵⁸. Outra coalizão conservadora propôs a Resolução 21/3, “Promoting Human Rights and Fundamental Freedoms Through a Better Understanding of Traditional Values of Humankind”. O texto, patrocinado pela Rússia, foi adotado em abril de 2011 sem necessidade de votação. A Resolução 29/22, “Protection of the family”, por sua vez, foi patrocinada pelo Egito e aprovada em 2015 com voto contrário da África do Sul⁵⁹. O caráter conservador do documento foi acusado pela Anistia Internacional (2015):

Ao subordinar os direitos humanos de membros da ‘família’, especialmente mulheres e meninas, à proteção da instituição, a resolução, se adotada em sua forma atual, fechará os olhos às leis, políticas e práticas que violam ou levam à violação dos direitos humanos dos indivíduos dentro das famílias, enquanto, supostamente, ao mesmo tempo, ‘protegem a família’⁶⁰.

A posição da África do Sul nos direitos LGBTI tem sido errática e imprecisa ao longo do tempo (COR-

REA, 2014; JORDAAN, 2017). Como vimos, nos anos 1990, o país foi bem ativo na agenda de direitos sexuais e LGBTI, mas se retraiu a partir dos anos 2000 para uma posição conservadora. A partir dos anos 2010, o país mais uma vez voltou a buscar liderança nessa agenda, mas com vacilações e dubiedade, chegando a adotar medidas regressivas como o voto favorável ao texto “Proteção à Família” de 2014 contrário aos direitos LGBTI e a se silenciar diante da perseguição de indivíduos com base em sua orientação sexual ou identidade de gênero. A liderança na resolução em defesa das pessoas intersex, entretanto, reforça a crença pragmática de que o país pode ser um ator cooperativo no reconhecimento dos direitos da população LGBTI.

Na política externa da África do Sul para os direitos LGBTI, é importante destacar sua posição regional. Nos processos preparatórios regionais sobre a Revisão+20 da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD) em 2014, a África do Sul apoiou o reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos, inclusive no que diz respeito à diversidade sexual, diante das posições fortemente regressivas adotadas tanto pelos países subsaarianos quanto do norte do continente. Para Sônia Correa (2014), a coordenação entre África do Sul e Brasil no encontro em prol de medidas progressistas gerou tensões no grupo regional africano⁶¹. De fato, a África do Sul enfrenta o dilema de conciliar a atuação como uma liderança regional e a promoção de uma agenda progressiva de direitos LGBTI no contexto de forças conservadoras poderosas em vigor na região. Recuos e vacilações (como a postura diante da Resolução de 2014) sugerem receio de desagradar vizinhos e afetar interesses regionais, como o apoio regional à candidatura a um assento no Conselho de Segurança em 2013⁶².

58 Tradução nossa para o trecho: “the said statement delves into matters which is within the domestic jurisdiction of States, counter to the commitment in the UN Charter to respect sovereignty of States and principal of non-intervention”. Declaração disponível em: https://www.tjls.edu/slomansonb/10.3_GLB_T_UN.pdf. Acessado em 28 de abril de 2020.

59 Acesso ao documento em: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/0A8450EF671B9D5385257EC2004CF742>. Acesso em 2 de maio de 2020.

60 Nossa tradução. No original: “By subordinating the human rights of individual members of ‘the family’, especially women and girls, to the protection of the institution, the resolution, if adopted in its current form, would turn a blind eye to laws, policies and practices that violate or lead to the violation of the human rights of individuals within families, while, supposedly, simultaneously, ‘protecting the family’”. O relatório pode ser consultado no site: <https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR4019942015ENGLISH.pdf>. Sua consulta foi realizada no dia 20 de abril de 2020.

61 Sônia Correa (2014) relata que as negociações foram duras, as mais complexas em duas décadas segundo alguns ativistas, e que os resultados foram publicamente criticados por organizações feministas. As forças conservadoras foram lideradas por países árabes, africanos e pela Santa Sé e particularmente duras em temas de identidade de gênero e orientação sexual.

62 A África do Sul ocupou um assento de membro não permanente no Conselho de Segurança por três biênios: 2007-2008, 2011-2012 e 2019-2020.

5. Conclusão

Nos últimos anos, a promoção internacional dos direitos LGBTI ocupou mais e mais espaços, estando presente em cada vez mais fóruns multilaterais. Em 2016, por exemplo, com o massacre na boate LGBTI de Orlando, pela primeira vez o Conselho de Segurança da Nações Unidas emitiu declaração reconhecendo a violência a que a comunidade LGBTI está exposta⁶³. Ainda assim, apesar dos avanços, a capacidade que ações multilaterais dessa natureza têm para contribuir com a garantia de direitos continua difícil de medir. Em grande parte, seus resultados são difusos, baseados na pressão internacional e na alteração de entendimentos conservadores das pessoas, podendo influenciar padrões decisórios das políticas internas dos países.

A agenda está permeada pela polarização Norte-Sul e atores importantes para a promoção de posturas progressistas têm base no Sul Global. Estudiosos e ativistas têm a expectativa de que, com mais vozes do Sul em prol dos direitos LGBTI, se enfraqueça o argumento conservador que afirma que essa pauta atende interesses exclusivos dos países centrais e esconde um projeto neocolonial e um pensamento imperialista cultural sobre sociedades que seriam “tradicionalmente heteronormativas”. Na luta pela promoção desses direitos, atuam grupos da sociedade civil, burocratas, organismos multilaterais e também Estados nacionais. A África do Sul é um dos mais importantes empreendedores normativos nessa agenda. O país possui uma das constituições mais progressistas do mundo quando se trata dos direitos da população LGBTI, o que refletiu em sua política externa, já marcada desde a democratização por um forte engajamento na agenda de direitos humanos.

A atuação da África do Sul como um promotor normativo revela possibilidades para potências do Sul fazerem a diferença em agendas disputadas e marcadas pela clivagem Norte-Sul. A evolução da agenda LGBTI no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, por exemplo, teve participação fundamental da diplomacia sul-africana, em especial com a proposta da resolução 17/19 de 2011. Mais uma vez, foi a recepção regional uma das variáveis mais importantes para explicar a mudança de comportamento da África do Sul, quando nova resolução sobre o tema LGBTI foi votada no CDH em 2014 e o país recuou cedendo a pressões.

A transição democrática e o fim do apartheid estimularam a África do Sul a assumir o papel de promotor internacional dos direitos humanos, sendo recebida com expectativas otimistas pela comunidade internacional. Com o tempo, percebeu-se que essas expectativas eram excessivas e que o país não aceitaria constrianger países violadores de direitos com investigações internacionais. Foi na relação com os países africanos que esse diagnóstico ficou evidente. Adotar uma linguagem condenatória, tendo em vista as condições históricas da relação da África do Sul com o restante do continente produziu embaraços à liderança do país, como se verificou no caso das sanções contra a Nigéria em 1995. A evolução da agenda internacional de direitos LGBTI, por sua vez, foi buscada de maneira dialogada e pela cooperação, na formação de tratados e declarações. Ainda assim, o fator regional parece ter pesado para que a África do Sul não tenha sido capaz de manter sua posição progressista por todo o período.

A construção institucional do regime internacional dos direitos humanos é marcada por sua operacionalização segundo entendimentos estabelecidos predominantemente pelos países centrais. Potências do Sul, como África do Sul e Brasil, têm tido desde os anos 1990 comportamento ativo nas negociações da agenda

internacional, mas ao mesmo tempo reforçado o entendimento de que o sistema possui distorções, como a politização e a seletividade, que precisam ser melhor enfrentados⁶⁴. Algumas das potências do Sul criticam estratégias tradicionais de acusação de violações em países específicos, tanto por sua ineficácia, quanto pelo risco de esconderem novas formas do discurso civilizatório das potências ocidentais, tal como aponta a crítica pós-colonial. Para países como Brasil e África do Sul, acusações a países específicos não podem ser estratégias de primeira hora. Para eles, a proteção de direitos deve ser feita por meio da cooperação internacional, do diálogo e do engajamento e não baseada em práticas de “*naming and shaming*”⁶⁵.

Mesmo incorporando posturas que pretendem representar os demais países do Sul, a literatura tem indicado que uma atuação ativa na agenda internacional de direitos humanos por parte das potências do Sul é dependente da cooperação regional onde tais países têm pretensões de liderança. Grandes potências do Norte possuem *leverage*, quer dizer, sua importância econômica pode ser tão significativa (em fluxo de comércio, ajuda para o desenvolvimento...) que posturas acusatórias tendem a não colocar em risco suas relações com outros Estados. Assim, partimos do pressuposto de que potências do Sul possuem comportamento na agenda internacional de direitos humanos com características específicas e que expressam a conciliação difícil tanto dos interesses cosmopolitas dos direitos humanos quanto soberanistas da geopolítica regional. Para além do fato de que tais países podem contribuir com percepções ontológicas e filosóficas inovadoras a partir de um olhar do Sul, sua materialização política do discurso internacional dos direitos humanos é inerentemente envolta em dilemas e contradições.

Essa pesquisa confirma que a África do Sul pode ser uma liderança na evolução de normas internacionais, mas precisa lidar com o difícil dilema de conciliar outros interesses estratégicos, em particular as relações com sua região. Existem no continente africano forças conservadoras poderosas da sociedade civil dos Estados atuando contra a garantia de direitos à comunidade LGBTI, algumas recebendo influência direta de entidades de países desenvolvidos. Governos africanos também fazem uso de identidades históricas para assumir posturas autoritárias e heteronormativas, ignorando o quanto esse passado conservador e preconceituoso foi fruto do legado colonial. Desse modo, discutir a agenda de direitos LGBTI em África é compreender a complexa rede de oposições Norte-Sul em que o tema se insere. Como afirma Ibrahim, “o debate sobre direitos LGBTI na África está longe de ser somente africano” (2015, p. 266). Os atores que buscam avançar no reconhecimento dos direitos LGBTI no sistema internacional ainda precisam encontrar maneiras de pressionar o governo sul-africano a manter um discurso coerente na agenda LGBTI, e que ele seja permanentemente progressista.

Direitos LGBTI nos foros multilaterais tendem a ter um apoio mais forte dos países latino-americanos e ocidentais. No contexto africano, para parte importante dos líderes, o discurso soaria oriundo do Norte Global. A África do Sul possui uma identidade de política externa baseada na promoção dos direitos humanos, mas isso só foi evidente nos primeiros anos iniciais do governo Nelson Mandela. A partir dos anos 2000, o país tomou posições erráticas e raramente acompanhou o voto dos demais países ocidentais (JORDAAN, 2017). Estudiosos ainda definem a atuação do país como um “exportador desinteressado de direitos humanos” (BRYSK, 2009, p. 171, 196). Mas a capacidade de atuar como uma ponte de diálogo entre o Norte e o Sul Global na agenda LGBTI é limitada, majoritariamente baseada no exemplo pela adoção de medidas.

64 Para o contexto brasileiro, cf. Belli, 2009.

65 Este termo faz referência à estratégia de denunciar e constranger publicamente Estados violadores de direitos humanos com a intenção de que o constrangimento os pressione a mudar sua de conduta.

Analizando o caso da África do Sul no regime internacional e regional dos direitos humanos, compreendemos as complexas particularidades de uma potência do Sul em mediar o diálogo Norte-Sul em uma agenda marcada por múltiplos interesses e visões divergentes. A posição da África do Sul na agenda específica dos direitos LGBTI pode ser caracterizada como estando dividida, ambígua, entre a clivagem Norte-Sul, marcada pela crítica à hegemonia do Norte e seu predomínio no discurso, na agenda e nas práticas das negociações, e a crítica aos países mais conservadores do Sul para se afastarem de condutas heteronormativas.

A ambiguidade dos posicionamentos desse país, às vezes caminhando para um posicionamento progressista e em outros recuando para posições conservadoras sugere o tamanho do desafio de realizar um diálogo Norte-Sul na agenda dos direitos humanos livre da politização excessiva e da seletividade. A possibilidade de articulação entre os dois lados é a chance da construção de um regime internacional de direitos humanos universal, mais justo e abrangente. A análise do contexto africano e da política externa sul-africana, dessa maneira, contribui na construção de um quadro mais complexo - e por isso mais verdadeiro - das clivagens e disputas políticas na agenda de direitos humanos e para definir melhor as possibilidades de atuação e influência de países periféricos em um regime construído sob a disparidade de poder entre o Norte e o Sul global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDEN, Chris; LE PERE, Garth, 2004. South Africa's post-apartheid foreign policy: From reconciliation to ambiguity. *Review of African Political Economy*, 31(100), 283–297.
- BELLI, Benoni. **A Politização dos Direitos Humanos**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BORER, Tristan Anne; MILLS, Kurt, 2011. Explaining Postapartheid South African Human Rights Foreign Policy: Unsettled Identity and Unclear Interests. *Journal of Human Rights*, 10, pp. 76–98
- BRAGA, Pablo R.S. Human rights and the origin myths of the post-apartheid South African foreign policy. *Strategic Review for Southern Africa*, v. 39, p. 25-49, 2017.
- BRAGA, Pablo R.S. A rede de ativismo transnacional contra o apartheid da na África do Sul. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2011, 342 p.
- BRYSK, A. 2009. *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- CHIKANE. Eight days in september: The removal of Thabo Mbeki. *Picador Africa Heritage Series: Paperback*, 2012.
- COMPAGNON, Daniel. *A Predictable Tragedy: Robert Mugabe and the Collapse of Zimbabwe*. PHILADELPHIA, University of Pennsylvania Press, 2011.
- CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. A/HRC/RES/S-21/1: Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, 23 de jul. 2014. Disponível em: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/E3303790B38376D785257D250054CCA2>. Acessado em: 14 de nov. 2020.
- CORRÊA, Sonia; PARKER, Richard; PETCHESKY, Rosalind. *Sexuality, Health and Human Rights*. Londres: Routledge, 2008.
- CORRÊA, Sonia. Emerging Powers: Can It Be That Sexuality and Human Rights Is a Lateral Issue. *SUR-Int'l J. on Hum Rts.*, v. 20, p. 167, 2014.
- CORRÊA, Sônia. O percurso global dos direitos sexuais: entre “margens” e “centros”. *Bagoas: Estudos gays, gêneros e sexualidades*, n. 4, p. 17-42, 2009.
- COX, Robert W. “Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método”. In. GILL, Stephen (org.). **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p.101-123, 2007.
- CURTIS, Devon. 2007. “South Africa: ‘Exporting peace’ to the Great Lakes region?” In Abebayo Abedeji and Chris Landsberg, eds. *South Africa in Africa: The Post-Apartheid Era*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, pp. 253–273.
-

DADOS, Nour; CONNELL, Raewyn. "The Global South". In. **Contexts**. Vol.11, nº 1, pp.12-13, 2012.
Disponível em: <http://contexts.sagepub.com>.

DOUZINAS, Costas. **Human Rights and Empire: The political philosophy of cosmopolitanism**. Routledge-Cavendish, 2007.

ESTEVEZ, Ariadna. "Por uma conceitualização sociopolítica dos direitos humanos a partir da experiência latino-americana". In. **Lua Nova**. São Paulo: 86: pp. 221-248, 2012.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change,"
International Organization 52, no. 4 (1998): 897.

FROSSARD, Heloisa. Instrumentos internacionais de direitos das mulheres. **Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**, 2006.

GIRARD, Françoise. Negotiating sexual rights and sexual orientation at the UN. Sex Politics: Reports from the Front Lines. Rio de Janeiro, Brazil: Sexuality Policy Watch, 2007.

GOODHART, Michael. (2013). "The Future of Human Rights". In. GOODHART, Michael. **Human Rights: Politics and Practice**. Oxford: Oxford University Press, pp.347-362.

GRAHAM, Suzanne. South Africa's voting behaviour at the United Nations Security Council: a case of boxing Mbeki and unpacking Zuma? In: MASTERS, Leslie; ZONDI, Siphamandla; WYK, Jo-Ansie van; LANDSBERG, Chris. South African Foreign Policy Review. Africa Institute of South Africa, volume 2, 2015: 73-96

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Volume 3: Maquiavel e notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

IBRAHIM, AM. 'LGBT rights in Africa and the discursive role of international human rights law' (2015) 15 African Human Rights Law Journal 263-281 <http://dx.doi.org/10.17159/1996-2096/2015/v15n2a2>

ICG (International Crisis Group) Zimbabwe in Crisis: Finding a Way Forward. Africa Report 32, 2011

JENKINS, Rob; MAWDSLEY, Emma. Democratic Emerging Powers and the International Human Rights System. FES: International Policy Analysis,, August 2013.

JORDAAN, Eduard. South Africa and the United Nations Human Rights Council. *Human Rights Quarterly* 36 (2014), 90–122

JORDAAN, Eduard. (2017) South Africa and Sexual Orientation Rights at the United Nations: Batting for Both Sides, *Politikon*, 44:2, 205-230, DOI: 10.1080/02589346.2017.1284469

KENKEL, Kai Michael. O peacebuilding do Brasil na África e no Haiti: uma alternativa à paz liberal, ou só maquiagem? 4o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2013.

- KHADIAGALA, G. (2009) 'South Africa's Role in Conflict Resolution in the Democratic Republic of the Congo', in K. Shillinger (ed.), *Africa's Peace Maker? Lessons from South African Conflict Mediation*, Auckland Park: Jacana Media, 67-80.
- KLEINSCHMIDT, Jochen. "Differentiation Theory and the Global South as a Metageography of International Relations". In: **Alternatives: Global, Local, Political**. Sage: XX, X, pp.1-22, 2018.
- LANDSBERG Chris. Towards a post-apartheid South African foreign policy review. In: LANDSBERG Chris; WYK, Jo-Ansie Van (eds), *South African Foreign Policy Review*. Africa Institute of South Africa, 2012, 290 p.
- LIND A., 2014 'Out in IR: Why queer visibility matters', *International Studies Review* 16:4, December.
- MANDELA, Nelson, 1993. South Africa's Future Foreign Policy. *Foreign Affairs*, vol. 72, n.5, pp. 86-97.
- MELBER, Henning. Engagement matters: South Africa, the United Nations and a rights-based foreign policy, *South African Journal of International Affairs*, 21:1, 131-145, 2014.
- MITI, Katabaro. South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma', *Southern African Peace and Security Studies*, 2012, 1(1), p. 1-19.
- MURRAY, Stephen O.; ROSCOE, Will. "Boy-wives and female-husbands: Studies in African homosexualities." (1998).
- NIEUWKERK, Anthony. A review of South Africa's Peace diplomacy since 1994. In: LANDSBERG Chris; WYK, Jo-Ansie Van (eds), *South African Foreign Policy Review*. Africa Institute of South Africa, 2012, p.84-111.
- PALETTA, Danielle. **First UN Resolution On The Rights Of Intersex Persons: UN Calls To End Discrimination Of Women And Girls In Sports, Including Women Born With Variations Of Sex Characteristics**. ILGA. Disponível em: <https://ilga.org/first-un-resolution-rights-intersex-persons-women-sport>. Acesso em 27 de abril de 2020.
- PÉREZ, Gloria Careaga. (2014). "A proteção dos direitos LGBTI, um panorama incerto". In: **SUR 20: Revista Internacional de Direitos Humanos**. Vol.1, nº1, janeiro de 2014, pp.147-153.
- SACHIKONYE, Lloyd. *When a State Turns on its Citizens: 60 Years of Institutionalised Violence in Zimbabwe*. African Books Collective, 2011, 121 p
- SAIZ, I. (2005). Bracketing Sexuality: Human Rights and Sexual Orientation] A Decade of Development and Denial at the UN. SPW Working Papers, No. 2, November 2005. Disponível em: <http://sxpolitics.org/wp=content/uploads/2009/03/workingpaper2.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. "Os direitos humanos na zona de contacto entre globalizações rivais". In: **Cronos**, Natal: vol.8, nº1, pp.23-40, jan/jun.2007.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. "Por uma concepção multicultural dos direitos humanos". In. BALDI, César Augusto (org.). **Direitos Humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, p.239-277, 2004.
- SCHOEMAN, Maxi. Foreign Policy and the Military: In Service of Reconstruction and Development?. In: Post-Conflict Reconstruction and Development in Africa: Concepts, Role-players, Policy and Practice, 2013
- SEN, Amartya Kumar (2003). Human Rights and Asian Values. Carnegie Council on Ethics and International Affairs. ISBN 978-0-87641-049-3.
- SEN, Gita; CORRÊA, Sonia. 1999. Cairo+5: Moving Forward in the Eye of the Storm. Social Watch Report, Montevideo. Available at: <<http://old.socialwatch.org/en/informesTematicos/36.html>>. Last accessed in: Sept. 2014.
- SILVA, Danielle da Costa. "Os direitos humanos sob a perspectiva do Sul: a ascensão de uma contra-hegemonia revisionista do universal?". In. MILANI, C.R.S.; KRAYCHETE, E.S. **Desenvolvimento e Política Externa no Sul Geopolítico**. EDUFBA, 2020. (No prelo).
- SMITH, Karen. "Soft Power: the Essence of South Africa's Foreign Policy" In: LANDSBERG Chris; VAN WYK, Jo-Ansie (eds), South African Foreign Policy Review. Africa Institute of South Africa, 2012, 290 p.
- SOUTO MAIOR, Luiz Augusto P. "O Pragmatismo Responsável". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto; SEITENFUS, Ricardo; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Coord.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira**. Editora Lumen Juris, 2006.
- STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. Conflict, Security & Development. 2014.
- SWIEBEL J., 2009 'Lesbian, gay bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy', Contemporary Politics 15.
- TERTO, Angela Pires. SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. (2014). "De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: Reconhecendo os Direitos LGBT". In. **Monções Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Dourados: volume 3, nº6, julho/dezembro, pp.120-148.
- TONHEIM, Milfrid; SWART, Gerrie. Africa's pre-eminent peacemaker? An appraisal of South Africa's peacemaking role in the Democratic Republic of Congo. Norwegian Peacebuilding Resource centre (NOREF), Report February 2015, p. 1-7.
- WESTHUIZEN, Janis van der. Brazil and South Africa: the 'odd couple' of the South Atlantic? Commonwealth & Comparative Politics Vol. 54, Iss. 2, 2016, p. 1-20.
- ZONDI, S. Africanity, pan-Africanism and African Renaissance: South Africa's agenda under Mbeki and Zuma. MASTERS, Leslie; ZONDI, Siphamandla; WYK, Jo-Ansie van; LANDSBERG, Chris. South African Foreign Policy Review. Africa Institute of South Africa, volume 2, 2015, p.97-118.
-