

UNESP 

**Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho”
FCL
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara/SP**

MARCO AURÉLIO GUMIERI VALÉRIO

SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS



Araraquara/SP

2011

MARCO AURÉLIO GUMIERI VALÉRIO

SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista, campus de Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Linha de pesquisa: Estado, instituições e políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Segatto.

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Araraquara/SP

2011

MARCO AURÉLIO GUMIERI VALÉRIO

SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista, campus de Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Linha de pesquisa: Estado, instituições e políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Segatto.

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Data da defesa: ___/___/___

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador:

Membro Titular:

Membro Titular:

Membro Titular:

Membro Titular:

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores, o Prof. Dr. José Antonio Segatto e a Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano pela confiança depositada em mim e pela dedicação colocada no meu trabalho.

Agradeço, ainda, ao Prof. Dr. Luiz Antonio Soares Hentz e ao Prof. Dr. Agnaldo de Souza Barbosa pelas contribuições que trouxeram a este trabalho em minha banca de qualificação.

RESUMO

O Muro de Berlim, além de simbolizar a divisão da Alemanha Ocidental e da Oriental, também personificou a cisão do mundo em Leste e Oeste durante a Guerra Fria (1946-89), período em que o mundo ficou repartido em áreas de influência dos EUA e da URSS. Sua queda representa não apenas o ato inicial da reunificação da Alemanha Ocidental e da Oriental como marca o fim da separação do mundo em Leste e Oeste. Essa estrutura bipolar só se desfez com o fim da Guerra Fria tendo os EUA como *vencedores* e a URSS como *derrotadas*. A globalização, termo ligado às transformações no sistema econômico internacional resultante do aprofundamento das relações entre os atores, só pode ser percebida quando se avaliam seus efeitos num conjunto de mudanças em diversas áreas como a cultural, a política e a social. Todas essas transformações constatadas pelas relações internacionais dentro do processo de *interdependência complexa* ganharam nova dimensão. Não demorou muito para que o propalado nascimento de uma *nova ordem mundial* fizesse renascer a perspectiva de que o direito internacional tomaria forma, ganharia peso e seria notado como um sistema jurídico. A ONU parecia recuperar o espaço vital para garantir a paz e a segurança internacionais. A efemeridade dessas suposições logo se anunciou quando se levantaram as cortinas que cerravam o cenário do Oriente Médio revelando quão prematuro era o otimismo a respeito do engrandecimento do sistema internacional. O Emirado do Kuwait foi invadido e ocupado pelo Iraque dando início à Guerra do Golfo (1991). Por sua vez, o Conselho de Segurança respondeu a essa ofensiva estabelecendo, por meio de resoluções, uma série jamais vista de sanções econômicas internacionais. Usualmente, essas medidas são vistas como o meio-termo entre guerra e paz, força e tolerância, conflito armado e pendência diplomática, violência e não-violência. Elas não foram capazes, contudo, de evitar que os EUA e o Reino Unido iniciassem a Guerra do Iraque (2003). Essa tese objetivou repensar o arcabouço teórico e histórico das sanções econômicas internacionais de forma a tornar menos fugidias as impressões sobre como essas medidas estão condicionadas pelo direito e pela política internacional. Para isso foi investigado como se desenvolve o processo de imposição de sanções econômicas internacionais e de que forma essas medidas são percebidas como necessárias à consecução dos fins a que se propõem e de que maneira podem cumprir ou frustrar os desígnios a que se vinculam. Também se esclareceram quais os motivos que levam a optar pelas sanções econômicas internacionais, bem como as vantagens e as desvantagens que decorrem dessas medidas. Por meio do exame da aplicação de sanções econômicas internacionais pela ONU contra o Iraque, concluiu-se pela desproporção das medidas adotadas constatando-se a piora da situação da população iraquiana e que não houve o abrandamento das mesmas por pressão dos EUA. Foi discutido, ainda, que a aplicação unilateral de sanções econômicas internacionais não significa um rompimento com a ordem internacional. Trata-se de um remédio amargo, porém necessário, à sua coesão.

Palavras-chave: Sanções econômicas. Multilateralismo. Unilateralismo. ONU. EUA. Iraque.

ABSTRACT

The Berlin Wall, and symbolize the division of East and West Germany, also embodied the split the world into East and West during the Cold War (1946-89), during which the world was divided into areas of USA and the USSR influence. His fall is not only the initial act of reunification of East and West Germany as separate marks the end of the world into East and West. This bipolar structure only broke with the Cold War with the USA as winner and the USSR as defeated. Globalization, a term linked to changes in the international economic system resulting from the deepening of relations between actors, can only be seen when evaluating its effects in a number of changes in various areas such as cultural, political and social. All these changes observed in international relations in the process of complex interdependence gained a new dimension. It did not take long for the birth of a vaunted new world order did revive the view that international law would take shape, gain weight and be noticed as a legal system. The UN seemed to regain the living space to ensure international peace and security. The ephemerality of these assumptions was soon announced when the curtains were closing up the landscape of the Middle East was revealing how early optimism about the advancement of the international system. The Emirate of Kuwait was invaded and occupied Iraq by beginning the Gulf War (1991). In turn, the Security Council responded to this attack by establishing, through resolutions, an unprecedented series of economic sanctions. Usually, these measures are seen as the middle ground between war and peace, strength and endurance, armed conflict and pending diplomatic, violence and nonviolence. They were unable, however, to prevent the USA and Britain started the War in Iraq (2003). This thesis aimed to rethink the theoretical and historical framework of international economic sanctions in order to become less fleeting impressions of how these measures are constrained by law and international politics. For this we investigated how the process develops the imposition of economic sanctions and how these measures are perceived as necessary to achieve the purposes for which they propose and how they can fulfill or frustrate the designs to which they are linked. It also clarified the reasons that lead to opt for economic sanctions, as well as the advantages and disadvantages that stem from these measures. Through the examination of international economic sanctions against Iraq by the UN, it was concluded by the disproportion of the measures taken to noting the worsening situation of the Iraqi population and that there was the easing of USA pressure for them. It was argued further that the application of unilateral economic sanctions does not mean a break with the international order. It is a bitter medicine, but necessary, its cohesion.

Keywords: Economic sanctions. Multilateralism. Unilateralism. UN. USA. Iraq.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
------------------	----

CAPÍTULO I

DIREITO E POLÍTICA INTERNACIONAL

1.1 Realismo	15
1.2 Institucionalismo	23
1.3 Construtivismo	32
1.4 Importância do direito para o sistema internacional	41

CAPÍTULO II

SANÇÕES INTERNACIONAIS

2.1 Aplicabilidade do direito internacional	46
2.2 Identificação das violações ao direito internacional	55
2.3 Mecanismos das sanções internacionais	60
2.4 Sanções nacionais e internacionais	75

CAPÍTULO III
SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

3.1 Imposição de sanções econômicas internacionais.....	82
3.2 Evolução histórica das sanções econômicas internacionais	89
3.3 Conceito de sanções econômicas internacionais.....	99
3.4 Espécies de sanções econômicas internacionais	109
3.5 Sujeitos das sanções econômicas internacionais	114
3.6 Finalidades das sanções econômicas internacionais.....	120

CAPÍTULO IV
DISCIPLINA DAS SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

4.1 Advento da Liga das Nações.....	126
4.2 Nascimento da ONU	135
4.3 Aplicação de sanções econômicas internacionais pela Sociedade das Nações.....	144
4.4 Imposição de sanções econômicas internacionais pela ONU.....	148
4.5 Crítica as sanções econômicas internacionais unilaterais.....	154

CAPÍTULO V
SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS APLICADAS AO IRAQUE

5.1 Formação histórica do Iraque.....	159
5.2 Guerra Irã-Iraque.....	172

5.3 Guerra do Golfo.....	182
5.4 Guerra do Iraque	190
5.5 Imposição de sanções econômicas internacionais contra o Iraque.....	205
CONCLUSÃO	212
BIBLIOGRAFIA	222

INTRODUÇÃO

O Muro de Berlim, erguido no dia 12 de agosto de 1961, mais do que simbolizar a divisão da Alemanha Ocidental e da Alemanha Oriental, também personificou a cisão do mundo em Leste e Oeste durante a Guerra Fria (1946-89), período em que o mundo ficou repartido em áreas de influência dos Estados Unidos da América (EUA) e da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), vencedores da Segunda Guerra Mundial (1939-45). Da mesma forma, a queda do Muro de Berlim, no dia 9 de novembro de 1989, representa não apenas o ato inicial da reunificação da Alemanha Ocidental e da Alemanha Oriental como ainda marca o fim da separação do globo em Leste e Oeste, pondo termo à Guerra Fria e à separação em zonas de influência.

Segundo Keylor (1992) o sistema internacional esteve organizado a partir desta dicotomia. Os conflitos regionais do planeta estavam, em sua grande maioria, inseridos na lógica de luta das superpotências por áreas de influência levando ao controle, inclusive, da evolução desses embates e, não raro, impedindo que estes conflitos regionais tivessem uma solução definitiva. Inúmeros focos de tensão, marcadamente os de caráter étnico-nacionalista, foram entorpecidos enquanto que outros, diretamente relacionados com a disputa das

superpotências por zonas de influência, foram estimulados. Essa estrutura bipolar só se desfez com o fim da Guerra Fria tendo os EUA como *vencedores* e a URSS como *derrotadas* e, mais do que isso, *desmoronada* junto com o Muro de Berlim.

A globalização, termo geralmente associado às mudanças ocorridas no sistema econômico internacional, resultantes do aprofundamento das relações de interdependência entre os países, só pode ser verdadeiramente percebida, como bem ensina Ianni (2004), quando se avaliam seus efeitos num conjunto de transformações em diversas áreas abrangendo não apenas o âmbito econômico, mas também o cultural, o político e o social.¹

Essas mudanças, embora já constatadas pelas relações internacionais dentro do processo chamado por Keohane e Nye (1989) de *interdependência complexa*, ganharam uma nova dimensão a partir da despolarização do sistema internacional no período posterior à Guerra Fria.

As transformações ocorridas no modelo de relações internacionais operadas por esses eventos obrigaram tanto uma readequação da postura dos atores em relação ao mundo, quanto uma reformulação dos conceitos que antes o definiam.

Não demorou muito para que o tão propalado nascimento de uma *nova ordem mundial* fizesse renascer no seio da sociedade internacional a perspectiva de que, finalmente, o direito internacional tomaria forma, ganharia peso e seria

¹ **Nas palavras do autor:** “O que está em causa, quando se fala em mundialização, planetarização, globalização, globalidade ou globalismo é uma ampla e profunda transformação geral, envolvendo a economia e a sociedade, a política e a cultura, a ecologia e a demografia, as línguas e as religiões. Tudo se abala mais ou menos radicalmente, de modo desigual e também contraditório. Tanto é assim, que ocorrem ressurgências de nacionalismos e localismos, reafirmação de identidades presentes e pretéritas, surtos de xenofobias, etnicismos, racismos e fundamentalismos, não só religiosos como também culturais”. IANNI, Octávio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 23.

notado como um sistema jurídico, independentemente de toda e qualquer iniciativa de torná-lo invisível como ocorrera até então nas quase cinco décadas que marcaram o conflito Leste-Oeste.²

O desejo nascente por um movimento que concretizasse as esperanças de uma ordem internacional à qual coubesse a centralização do processo de produção de normas, de julgamento de sua eficácia e de aplicação de sanções, devolveu à Organização das Nações Unidas (ONU) a oportunidade antevista por seus criadores de nortear o desenvolvimento de um sistema legal internacional.

As relações internacionais, até então, se davam quase que exclusivamente entre unidades políticas, tendo os estados como praticamente seus únicos atores a atuar no palco. Com o desaparecimento da barreira física e política representada pelo Muro de Berlim, fonte de desconfianças e de hostilidades entre esses sujeitos, a Organização das Nações Unidas parecia recuperar o espaço vital para garantir a paz e a segurança internacionais.

Influenciado por esse novo contexto ideológico que se difundia nas relações internacionais, Fukuyama (1989) desenvolveu a teoria de que a humanidade estaria presenciando o fim da história. Para o autor, os povos teriam chegado ao consenso e consideravam a paz, a democracia e a economia de mercado como os únicos caminhos para, respectivamente, a resolução pacífica de conflitos, para a correta organização social e para o melhor modelo de produção de riquezas.

² **Nesse sentido:** “Desde que el presidente George [Herbert Walter] Bush, dirigiéndose al Congreso de los Estados Unidos, habló de la articulación de un *nuevo orden mundial* al enunciar los objetivos de la guerra que se cernía sobre el Golfo Pérsico por la invasión, ocupación y anexión por Iraquí del Emirato de Kuwait, estamos viviendo un parto milenarista, con preguntas y especulaciones múltiples, oferta de paradigmas, la aparente asunción por el establecimiento de principios revolucionarios y un sinfín de hechos que se postulan para efemérides”. BROTÓNS, Antonio Remiro. Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional. **Revista española de derecho internacional**, La Rioja, vol. 51, n. 1, 1999, p. 11.

Em rincões esquecidos do globo como Libéria ou Trinidad e Tobago, conflitos periféricos continuavam a ceifar vidas e muitos ditadores ainda detinham as rédeas do poder. Mas não por muito tempo, segundo parecia, e de maneira alguma com força suficiente para abalar o equilíbrio mundial. Mais cedo ou mais tarde, acreditava-se, o mundo se renderia à marcha inexorável do fim da história rumo a um futuro de paz, democracia e economia de mercado.

Segundo Santos (2002) parecia mesmo que se imaginava que noções caras ao direito internacional como a cooperação se reagrupariam depois de tanto tempo sem o mínimo esforço, como se houvesse um mecanismo inerente a um amontoado de ideias que, uma sobre a outra, uma ao lado da outra, uma distante da outra, mas sempre fazendo parte de um mesmo todo, automatizasse o seu reerguimento.

A efemeridade de tais suposições logo se anunciou quando se levantaram as cortinas que cerravam o cenário desértico do Oriente Médio revelando quão prematuras eram as manifestações otimistas a respeito do engrandecimento do sistema internacional.

O desmancha-prazeres que destruiu a doce embriaguez do final da Guerra Fria se chamava Saddam Hussein e governou o Iraque com mãos de ferro por vinte e três anos dos quais uma boa parte se explica pelo apoio dado, ora pelos Estados Unidos da América, ora pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, por interesses ora conflitantes, ora convergentes, durante as décadas de conflito Leste-Oeste.

Num ataque relâmpago, o Emirado do Kuwait foi invadido e ocupado, mostrando que, na prática, mesmo com a oposição conjunta dos EUA e da

Rússia, herdeira do poder econômico, político e militar da URSS aos atos do Iraque, não havia força capaz de barrar os interesses expansionistas de Saddam Hussein no Oriente Médio.

Logo após a publicação da teoria do fim da história, Hobsbawn (1992, p. 106) pressagiu que poucas profecias se destinavam a ter vida mais curta do que essa.

Huntington (1994) também não se conformava com essa nova onda de idealismo que grassava a política internacional. A ideia de que a sociedade internacional daria uma ênfase cada vez maior à diplomacia como forma de resolver suas disputas afastando a perspectiva estratégico-militar desconsiderava a essência das relações internacionais. Mais do que fadadas ao fracasso, elas significavam um perigo para a ordem mundial. Para o autor, o que surgiu no horizonte foi um novo tipo de cisão entre os povos, não mais baseadas em ideologias, mas sim de ordem cultural no chamado *choque de civilizações*.³

Se a bola de cristal de Fukuyama rachou com a invasão do Emirado do Kuwait pelo Iraque, ela quebrou de vez com a eclosão da Guerra do Golfo no dia 16 de janeiro de 1991. Uma guerra que envolveu vinte e oito aliados liderados pelos EUA e que contou com a oposição da Rússia. Uma guerra pós-moderna, como nunca se viu antes fora das telas do cinema e dos monitores do videogame.

³ **Nas palavras do autor:** “A fonte fundamental de conflito nesse novo mundo não será essencialmente econômica. As grandes divisões na humanidade e a fonte predominante de conflito serão de ordem cultural. As nações-estados continuarão a ser os agentes mais poderosos nos acontecimentos globais, mas os principais conflitos ocorrerão entre nações e grupos de diferentes civilizações. O choque de civilizações dominará a política global. As linhas de cisão entre as civilizações serão as linhas de batalha no futuro”. HUNTINGTON, Samuel. O choque de civilizações? In: **Política externa**, São Paulo: Paz e Terra, v.2, n. 4, mar/abr, 1994, p. 120.

Uma guerra com nome de filme – Tempestade no Deserto – e assistida ao vivo pela televisão.

O Conselho de Segurança da ONU respondeu rapidamente à ofensiva dos iraquianos contra os kuwaitianos estabelecendo, por meio de resoluções, uma série jamais vista de sanções econômicas internacionais, apontadas ora como uma ferramenta de política internacional, ora como um instrumento jurídico apto a combater atos incompatíveis com as prescrições do direito internacional.

Essas medidas sempre suscitaram acalorados debates que contribuíram para se chegar a uma única certeza sobre o tema: a total falta de consenso sobre elas. Embora não sejam raros os trabalhos que abordam as sanções econômicas internacionais, eles partem do pressuposto de que se trata apenas de uma representação da economia como elemento de ação política voltada para as relações internacionais. Além de fundamentar grande parte das pesquisas sobre o assunto, essa perspectiva induz os estudiosos a mergulhá-las num oceano de discricionariedades do qual, na verdade, o que se deseja mesmo é afastá-las.⁴

Usualmente, as sanções econômicas internacionais são o meio-termo entre guerra e paz, força e tolerância, conflito armado e pendência diplomática, violência e não-violência. Não foram capazes, contudo, de evitar que, no dia 19 de março de 2003, os EUA e o Reino Unido levassem a cabo suas sucessivas ameaças e iniciassem a Guerra do Iraque com outra operação batizada ao gosto

⁴ **Nas palavras do autor:** “The best service peace research could offer to the world today probably consists, not so much in understanding conflicts better, as in providing politicians with an enormous repertoire of actions short of violence that can be applied in conflict situations”. **Tradução livre:** A melhor contribuição que os estudos sobre a paz podem oferecer ao mundo hoje em dia não consiste necessariamente em entender melhor os conflitos, mas sim em proporcionar aos políticos um grande repertório de ações menos violentas que possam ser aplicadas em situações de conflito. GALTUNG, Johan. On the meaning of nonviolence. **Journal of peace research**, Oslo, vol. 2, n. 3, 1965, p. 251.

hollywoodiano – Liberdade do Iraque – à revelia do Conselho de Segurança da ONU.⁵

A despeito das assertivas entusiasmadas de Arend (1998) sobre como nos últimos anos o direito internacional ganhou espaço na literatura dedicada à política internacional, pelo menos no que se refere às questões econômicas, ainda são escassas as mostras de preocupação com a interferência do direito internacional na regulação da política internacional.

A conexão entre o direito internacional e a política internacional depende de como estes dois ramos das ciências sociais aplicadas partilham do mesmo espaço e da mesma atenção, ora se contrapondo, ora se completando e ora se excluindo.⁶

Para Kennan (1984) o reconhecimento da validade e, por consequência, da vinculação das prescrições institucionais e normativas é de fundamental importância para que o caráter jurídico das sanções econômicas internacionais

⁵ **Nesse sentido:** “The sanctions are used as a surrogate for other measures. A diplomatic slap on the wrist may not hit where it hurts. More extreme measures, such as covert action or military measures may be excessive. Sanctions provide a popular middle road: they add “teeth” to international diplomacy – even if the bark is worse than the bite”. **Tradução livre:** As sanções são usadas como um substituto para outras medidas. Um tapa com luva de pelica não causa dor. Medidas mais extremas como ações secretas ou medidas militares, podem ser excessivas. As sanções fornecem uma saída pela tangente: elas acrescentam “dentes” à diplomacia internacional – até mesmo se o latido for pior do que a mordida. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered:** history and current policy. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 10.

⁶ **Nesse sentido:** “International law and international politics cohabit the same conceptual space. Together they comprise the rules and the reality of the ‘international system’, an intellectual construct that lawyers, political scientists, and policymakers use to describe the world they study and seek to manipulate. At a distinguished group of international lawyers and a growing number of political scientists have recognized, it makes little sense to study one without the other”. **Tradução Livre:** O direito internacional e a política internacional coabitam o mesmo espaço conceitual. Juntos, constituem as regras e as realidades do 'sistema internacional', uma construção intelectual que os juristas, cientistas políticos e políticos usam para descrever o mundo que eles estudam e buscam manipular. A um grupo distinto de juristas internacionais e a um número crescente de cientistas políticos estudar um sem o outro faz pouco sentido. BURLEY, Anne-Marie Slaughter. International law in a world of liberal states. **European journal of international law**, Abingdon, n. 6, 1995, p. 503.

não seja imiscuído pelo caráter político e não se torne mera ferramenta da vontade dos países ou de outros sujeitos sem que balizadores façam com que elas se apliquem quando tidas criteriosamente por devidas, proporcionais, com efeitos pré-determinados e alvos certos.

O objetivo desta tese é repensar o arcabouço teórico e histórico sobre as sanções econômicas internacionais de modo a tornar menos fugidias as impressões sobre como essas medidas estão condicionadas pelo direito e pela política internacional. Para isso, será investigado como se desenvolve o processo de imposição de sanções econômicas internacionais e de que forma essas medidas são percebidas como necessárias à consecução dos fins a que se propõem e de que maneira podem cumprir ou frustrar os desígnios a que se vinculam. Também se pretende esclarecer quais os motivos que levam a optar pelas sanções econômicas internacionais contra atos condenados pela comunidade internacional, bem como as vantagens e as desvantagens que decorrem do recurso a essas medidas.

O trabalho ainda terá como escopo analisar as implicações políticas que, por vezes, motivam a imposição de sanções econômicas internacionais e se esse caráter político desnatura o instituto ou se é imprescindível à compreensão dessas medidas. Por meio do exame da aplicação de sanções econômicas internacionais pela ONU contra o Iraque, se traçará um panorama de como se inserem essas medidas no cenário contemporâneo do direito internacional e da política internacional.

Necessário frisar que a tese alicerça-se sobre a necessidade de indagar quão efetivas são as sanções econômicas internacionais e qual o impacto cultural,

econômico, político e social das mesmas sobre a sociedade internacional. É importante ser discutido, ainda, como a unilateralidade dessas imposições pode significar um rompimento com a ordem internacional ou, então, apenas um remédio amargo, porém necessário, à sua coesão.

Identificando-se a importância desempenhada pela Metodologia da Pesquisa no âmbito das Ciências Sociais e das Ciências Sociais Aplicadas, esse trabalho será desenvolvido por meio de um conjunto de procedimentos prático-rationais. Em seu desenvolvimento serão utilizados os métodos: (a) sistemático para a organização das ideias; (b) dedutivo para a análise do acervo bibliográfico; (c) dialético para o confronto de posições, argumentos e bases legislativas; e (d) indutivo para o estabelecimento de regras gerais de aplicação.

CAPÍTULO I

DIREITO E POLÍTICA INTERNACIONAL

1. Realismo

O realismo parte da premissa de que nenhum dos atores que atuam no palco do sistema internacional – e nisso se inclui especialmente os estados – pode ser definido como perfeito.

A aceitação das falhas inerentes não apenas em relação à natureza dos intérpretes, como também da própria peça encenada, revela que este é um ambiente inóspito em que cada um dos sujeitos luta pela sua própria sobrevivência. Essa necessidade de autopreservação decorre da consciência das imperfeições que carregam consigo e que só podem ser minoradas se compensadas por vantagens que os atores conseguem angariar uns sobre os outros no sistema internacional.⁷

⁷ **Nesse sentido:** "The hobbesian tradition describes the international relations as a state of war of wall against all, an arena of struggle in which each state is pitted against every other. International relations, on the hobbesian view, represent pure conflict between states and resemble a game that is wholly distributive or zero-sum: the interests of each state exclude the interests of any other". **Tradução livre:** A tradição hobbesiana descreve as relações internacionais como uma guerra de todos contra todos; uma arena de combates em que cada estado é confrontado com todos os outros. As relações internacionais, numa perspectiva hobbesiana, representam o puro conflito entre estados e se assemelha a um jogo que é inteiramente distributivo ou uma soma-zero: os interesses de cada estado excluem os de quaisquer outros. BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics.** New York: Columbia University Press, 2002, p. 23.

O poder afigura-se, assim, como o principal instrumento de que se servem os países para garantir que superarão as diferenças que se impõem, preservando-os de conflitos alimentados pela não coincidência de objetivos. Carr (1939) defende que o poder não é um fenômeno anormal, mas um componente necessário de todo sistema político.⁸ A ordem é resultado de um balanceamento de interesses que se configura a partir da estabilização das relações de poder entre os participantes que interagem nesse meio. O equilíbrio não é dado pelo conjunto formado por todos os estados, mas por aqueles considerados mais fortes – as potências – que são os que definem não apenas as regras do jogo, como também o seu cumprimento, inclusive pela força.

A base do realismo é formada por cinco asserções: (a) a primeira define o sistema internacional como anárquico, apontando para a inexistência de uma autoridade central que paire sobre todas as unidades políticas independentes que dele fazem parte. Dessa forma, o termo anarquia não comporta o significado vulgar que o vincula à noção de caos e de conflitos. O realismo emprega um conceito de anarquia formal, que se revela pela circunstância de faltar ao sistema um governo que seja hierarquicamente superior ao estado;⁹ (b) a segunda prevê uma tensão constante entre os sujeitos, assegurando que são potencialmente

⁸ **Nas palavras do autor:** "Power is indivisible, and the military and economic power are merely different instruments of power". **Tradução livre:** O Poder é indivisível e o poder econômico e militar são meramente instrumentos diferentes de poder. CARR, Edward Hallet. **The twenty years' crisis:** 1919-1939. An introduction to the study of International Relations. London: Ed. MacMillan and Company, 1939, p. 152.

⁹ **Nesse sentido:** "Anarchy is an ordering principle, which says that the system comprises independent political units (states) that have no central authority above them". **Tradução livre:** A anarquia é um princípio de ordenação que diz que o sistema inclui unidades políticas independentes (os estados) sem qualquer autoridade central sobre eles. MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. **International security**, Cambridge, vol. 19, n. 5, 1994-5, p. 10.

perigosos uns para os outros. Embora a intimidação militar seja o principal meio, outras formas de ameaça devem ser consideradas com o consequente prejuízo de interesses ou de direitos;¹⁰ (c) a terceira, que decorre da anterior, percebe o sistema internacional como um ambiente marcado por incertezas nas relações entre os atores e tornam, assim, quase que inviável prever comportamentos e manter expectativas sobre as tomadas de decisões que influenciarão os laços ou distanciamentos entre eles. As intenções e comprometimentos volatilizam-se e a confiança entre os países mostra-se precária; (d) a quarta afirma ser o instinto de sobrevivência de cada participante o motivo de suas condutas. Frise-se que por sobrevivência entende-se a manutenção de sua independência;¹¹ e, por último, (e) a quinta, pela qual assumem os realistas que os estados definem como defenderão a sua sobrevivência por meio de estratégias construídas de modo a que cada um de seus passos dependa de movimentos friamente calculados.¹²

Em função dessas cinco premissas, o realismo indica três principais padrões de comportamento dos sujeitos no sistema internacional: (a) os países preparam-se para a guerra, ainda que um conflito armado não seja iminente. Como temem o comportamento alheio, principalmente por não poder prevê-lo,

¹⁰ **Nesse sentido:** "States inherently possess some offensive military capability, which gives them the wherewithal to hurt and possibly destroy each other". **Tradução livre:** Os estados têm inerentemente uma certa capacidade militar ofensiva que lhes dá a possibilidade de causar danos e possivelmente destruir uns aos outros. MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. **International security**, Cambridge, vol. 19, n. 5, 1994-5, p. 10.

¹¹ **Nesse sentido:** "All statespersons seek to preserve the independence of their state". **Tradução livre:** Todos os estadistas buscam preservar a independência de seus países. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 112.

¹² **Nesse sentido:** "Prudence is the only supreme virtue in politics and international relations, and political relations are a struggle for power". **Tradução livre:** A prudência é a única virtude suprema na política e as relações internacionais, sendo relações políticas, é uma luta por poder. MORGENTHAU, Hans Joachim. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. New York: McGraw-Hill Companies, 2006, p. 30.

supõem ser possível que se desencadeie uma ofensiva militar, contra a qual, salvo estejam de sobreaviso, nada poderão fazer. Esse medo ainda se justifica pela ausência de uma autoridade central no sistema que promova a mediação de conflitos e que puna os agressores;¹³ (b) os atores não são providos de um mecanismo comum de manutenção da ordem sistêmica, fazendo uso de uma série de medidas criadas por eles mesmos. A formação de alianças militares é um exemplo de iniciativa defensiva ou ofensiva que nasce das circunstâncias vigentes caracterizadas pela sua instabilidade; e, por fim, (c) os países maximizam sua posição de poder em relação aos outros. Isso significa que não se preocupam apenas com o nível de poder absoluto que detêm no sistema, mas também com o ganho relativo de poder que outro possa reunir, mesmo sem ameaçá-lo em sentido absoluto.¹⁴

¹³ **Nesse sentido:** "The importance of the military instrument lies in the fact that the *ultima ratio* of power in international relations is war". **Tradução livre:** A importância do instrumento militar reside no fato de que a *ultima ratio* do poder nas relações internacionais é a guerra. CARR, Edward Hallet. **The twenty years' crisis: 1919-1939.** An introduction to the study of International Relations. London: Ed. MacMillan and Company, 1939, p. 139.

¹⁴ **Nesse sentido:** "The overriding goal of each state is to maximize its share of world power, which means gaining power at the expense of other states. But great powers do not merely strive to be the strongest of all the great powers, although that is a welcome outcome. Their ultimate aim is to be the hegemonic – that is, the only great power in the system". **Tradução livre:** A meta central de cada estado é maximizar sua parcela de poder mundial, o que implica na obtenção de poder a expensas de outros estados. As potências não apenas disputam para serem as mais poderosas de todas entre elas embora seja uma resultante interessante. O objetivo derradeiro é se tornar hegemônico, ou seja, a única potência no sistema. MEARSHEIMER, John. **The tragedy of great power politics.** New York: W. W. and Norton Company, 2001, p. 2. **Também nesse sentido:** "If the United States has more power than Japan, for example, it will still be concerned about relative gains in Japanese power in an absolute sense". Tradução livre: Se os EUA têm mais poder que o Japão, por exemplo, ainda assim os estadunidenses se preocuparão com ganhos relativos de poder dos japoneses num sentido absoluto. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? *International law and international politics*. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 113. **Em sentido contrário:** "The international system has a provision to punish the actors that attempt to change the distribution of power, restoring the previous balance. Thus, attempts to maximize one's power would be imprudent. Tradução livre: "O sistema internacional tem uma disposição a punir os atores que tentam alterar a distribuição de poder, restabelecendo o equilíbrio anterior. Destarte, as tentativas de maximizar o poder individual seriam imprudentes". WALTZ, Kenneth. A response to my critics. In: KEOHANE, Robert Owen (org.). **Neorealism and its critics.** New York: Columbia University Press, 1986, p. 27-130.

O realismo veicula a noção da anarquia à condição na qual o homem é lobo do homem (*homo homini lupus*). Esse estado primitivo da humanidade, como um arranjo que antecede à sociedade, é marcado pela ausência de autoridade ou de regulação. Nessas condições, os indivíduos não têm garantia de sobrevivência, uma vez que, sem nenhum comando político, os integrantes não podem apelar a ninguém para garantir o seu bem-estar e a sua segurança contra as ameaças dos outros. Consequentemente, antevendo uma agressão e considerando que todos os estados têm capacidade plena para promover a destruição do outro numa guerra de todos contra todos (*bellum omnes erga omnes*) os indivíduos agem egoisticamente pensando na própria sobrevivência. Na teoria de Hobbes (1578-1679), essa situação cessa com a instituição do *Leviathan*, que é capaz de assegurar, pela força, um comportamento ético e socialmente desejável.

Assim, o realismo reconhece no sistema internacional uma conjuntura de permanente insegurança, em que medidas de toda sorte podem ser postas em prática se o ator assim o quiser para proteção de sua existência independente. Essa discricionariedade que cabe aos países em determinar como se proteger de ameaças ou danos a interesses ou a direitos seus deriva das contingências que a instável distribuição de poder.

Note-se que os realistas negam qualquer força a normas ou a instituições. Quando muito, os admitem quando estes são funcionais à hierarquia do sistema internacional. Considerações legais funcionam como ferramentas que os sujeitos empregam quando bem lhes convêm. Questões relativas a regimes ou outros arranjos são descartados quando não interessam às potências.

A priorização de interesses nacionais e a barganha pelo poder, ou ainda o somatório dos dois, supera a aspiração à edificação de um direito internacional regulador da política internacional. Fatores das mais diversas ordens, segundo o realismo, são as variáveis que influem no comportamento dos atores em relação a um regime de direito internacional.¹⁵

Os realistas, em síntese, não acreditam em princípios, em normas, ou em procedimentos de tomada de decisão do direito internacional que interfiram ou que tenham impacto no comportamento dos estados.

Os interesses nacionais que repercutem no sistema internacional são definidos pelo realismo como aqueles objetivos específicos de política externa dos sujeitos que defluem diretamente da sua identidade. A assinatura de tratados e o reconhecimento de regras costumeiras ou positivadas, além de outros atos e fatos vinculados a uma ordem jurídica seriam, tão-somente, resultados da previsão dos préstimos que podem assegurar os interesses dos sujeitos.¹⁶

A raiz voluntarista da criação e da aplicação do direito internacional torna aceitável sua violação. A validade das regras perdura até onde interessa as potências, uma vez que a legitimidade perde o seu sentido se não provida pelo interesse desses atores em mantê-la subsistindo. A sustentação de um

¹⁵ **Nesse sentido:** “Regimes, if they can be said to exist at all, have little or no impact”. **Tradução livre:** Os regimes, se é que se pode dizer que eles existem, representam pouco ou nenhum impacto. KRASNER, Stephen. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. **International organization**, Cambridge, n. 36, 1982, p. 185.

¹⁶ **Nesse sentido:** “Although the rights and rules governing interstate behavior are to varying degrees based on consensus and mutual interest, the primary foundation of rights and rules is in the power interests of the dominant groups or states in a social system”. **Tradução livre:** Embora as leis e as regras que governam o comportamento entre países sejam de graus variados baseado no consenso e no interesse mútuo, a fundação primária de leis e de regras está nos interesses de poder dos grupos dominantes ou dos estados num sistema social. GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University, 1981, p. 35.

ordenamento jurídico internacional depende, necessariamente, do interesse dos países em apoiar a sua validação.

É verdade que algumas assertivas do realismo são de singular importância para a compreensão da estrutura e da dinâmica do direito internacional. A descrição do sistema internacional como um todo descentralizado e anárquico sob um ponto de vista formal serve para um mais acurado entendimento das sanções econômicas internacionais. Contudo, mesmo quanto a essa percepção, discute-se se a anarquia seria mesmo a causa de toda essa insegurança.

Wendt (1995) expõe sua oposição a todas as consequências apostas à anarquia pelo realismo denunciando que ela, por si só, não é capaz de determinar que o direito internacional seja fadado ao insucesso. Ele contesta esse diagnóstico afirmando que uma condição anárquica pode gerar uma base sólida para a constituição de uma ordem jurídica se servir para criar uma rede de cooperação entre países e normas direcionadas à solução de controvérsias nascidas entre os mesmos.¹⁷ O prognóstico defendido pelos realistas pode efetivar-se caso se estabeleça, em razão da descentralização, um sistema competitivo em que as regras de direito internacional sejam apenas um meio para a concretização dos interesses das potências.

¹⁷ **Nas palavras do autor:** "States in different settings will respond to the anarchical situation differently. Depending upon the attitudes shared by state decision-makers, states could respond to the anarchical condition through the creation of legal rules that provide a framework for cooperation and conflict resolution. Alternatively, states could respond by establishing a competitive self-help system in which legal rules are merely conveniences. But to conclude that anarchy inevitably leads to such a competitive system is inaccurate". **Tradução livre:** Os estados em diferentes momentos responderão diferentemente à situação anárquica. Dependendo das atitudes compartilhadas pelos que decidem, os países poderiam responder à condição anárquica pela criação de regras legais que proveem uma base para a cooperação e a resolução de conflitos. Alternativamente, os estados poderiam responder estabelecendo um sistema de auto-ajuda competitivo no qual regras legais somente são meras conveniências. Mas concluir que aquela anarquia inevitavelmente conduz a um sistema competitivo é um equívoco. WENDT, Alexander. *Constructing international politics. International security*, vol. 20, n. 71, 1995-6, Cambridge, Harvard University, p. 77-8.

Arend (1998), por sua vez, combate outro pressuposto do realismo ao criticar o fato dessa escola tratar as identidades e os interesses estatais como determinados previamente à inserção no sistema internacional, desconsiderando que o conjunto de relações entre os atores possa resultar em alterações pouco ou muito significativas no modo como veem a si mesmos ou nos interesses que lhes pareçam caros.¹⁸

Os realistas tomam as normas de direito internacional como instrumento de atuação de interesses dos países e repelem qualquer possibilidade dessas regras influenciarem suas ações, conduzindo a uma modificação na esfera de interesses ou na sua identidade.¹⁹ Eles também ignoram a distinção do direito internacional em relação a uma variedade de normas e de instituições das mais diversas naturezas, a exemplo das morais, que regem as relações internacionais.

Por generalizar o papel das regras, sem atentar para aquelas de conteúdo jurídico, o realismo descarta a existência, a validade e ainda a eficácia do direito internacional como autônomo e desvinculado das vicissitudes e demandas do poder e dos interesses estatais.

¹⁸ **Nas palavras do autor:** "Structural realism fails to account for the possibility that states can become different in nature through their participation in the international legal system". **Tradução livre:** O realismo não prevê a possibilidade de que os estados possam mudar sua natureza pela participação no sistema legal internacional. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 117.

¹⁹ **Nesse sentido:** "The identity of the United States, for example, may be that of a superpower, whereas the identity of Switzerland may be that of a neutral. A state's identity also may vary in particular contexts. Thus, Japan may be an economic superpower, but not a military superpower". **Tradução livre:** Por exemplo, a identidade dos EUA pode ser a de superpotência, e a identidade da Suíça pode ser a de país neutro. A identidade de um estado também pode variar em contextos específicos. Assim, o Japão pode ser uma superpotência econômica, mas não uma superpotência militar. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 117.

As sanções internacionais, independentemente de sua natureza econômica ou não, seriam objeto de discricionariedade irrestrita dos atores, tanto no que toca à sua previsão quanto no que toca à sua aplicação.

2. Institucionalismo

As últimas duas décadas do século passado conheceram a emergência de uma nova perspectiva sobre as relações internacionais e o papel do direito internacional na dinâmica de seu funcionamento.

Diversas mudanças foram observadas no cenário internacional, notadamente a difusão de atores não-estatais e o surgimento de questões globais, como a luta pelo meio-ambiente e a defesa dos direitos humanos. Esses e outros temas transcendiam a capacidade de ação dos estados abrindo a oportunidade para a cooperação entre os mesmos e chamaram a atenção dos estudiosos das relações internacionais colocando em xeque pelo menos alguns dos postulados realistas.

Nesse contexto, Keohane e Nye (1977) apontaram para a possibilidade da anarquia impulsionar os atores internacionais na direção da cooperação, em detrimento da visão realista de que do ambiente anárquico resulta apenas o conflito entre os estados. Indício disso seria o fato de que as discussões internacionais voltavam-se cada vez menos para questões de segurança e o uso da força era cada vez mais visto como instrumento inadequado para a solução dos conflitos.

O institucionalismo ainda partilha de muitas das assunções defendidas pelo realismo, o que ajuda a compreender a limitação desta corrente também no que se refere à abertura de um diálogo entre os teóricos de relações internacionais e de direito internacional.²⁰

Stein (1990) argumenta que o realismo e o institucionalismo seriam duas faces de uma mesma moeda. As relações internacionais não são satisfatoriamente compreendidas pela análise isolada de cada uma das correntes. O mundo comporta mais conflito do que os institucionalistas imaginam e mais cooperação do que os realistas vislumbram.²¹ Da mesma forma que estes últimos, aqueles primeiros: (a) acreditam que os estados são os sujeitos primários do sistema internacional; (b) sustentam a teoria de que os países se comportam

²⁰ **Nesse sentido:** “Consistent with the realism, institutional theory assumes that states are the main actors in world politics and they behave based on their views about their own interests. The relative abilities – the ‘power distribution’, for the realists - remain relevant, and the states must rely on themselves to secure for themselves the gains from cooperation. Institutional theory, however, also emphasizes the role of international institutions in changing conceptions of self-interest”. **Tradução livre:** De forma consistente com o realismo, a teoria institucionalista assume que os estados são os principais atores na política mundial e que eles se comportam com base em suas concepções acerca dos seus próprios interesses. As capacidades relativas – a ‘distribuição de poder’, para os realistas – permanecem relevantes, e os estados devem confiar neles mesmos para assegurar para si os ganhos oriundos da cooperação. A teoria institucionalista, entretanto, também enfatiza o papel das instituições internacionais em modificar as concepções de auto-interesse. KEOHANE, Robert. Institutional theory and the realist challenge after the Cold War. In: **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate.** New York: Columbia University Press, 1993, p.271.

²¹ **Nas palavras do autor:** “Conflict and cooperation both attend the workings of International politics. In academia the scholars argue. They disagree about which predominates, about which constitutes the norm from which deviation must be explained [...] Scholars of both persuasions tend to concentrate their work on developing their presumptions about international politics and how these relate to patterns of either cooperation and conflict. Ironically, neither school focuses on explaining departures from the expected pattern. Rather, both schools emphasize what they perceive to be the norm”. **Tradução livre:** Tanto o conflito quanto a cooperação estão presentes nos trabalhos de política internacional. Na academia dos estudiosos argumentam. Eles discordam sobre qual predomina, sobre o que constitui a norma de que o desvio deve ser explicado. [...] Estudiosos de ambas as tendências tendem a concentrar seu trabalho no desenvolvimento de suas presunções sobre política internacional e como estes se relacionam com os padrões de qualquer cooperação e conflito. Ironicamente, nem a escola se concentra em explicar desvios do padrão esperado. Em vez disso, ambas as escolas enfatizam o que eles percebem ser a norma. STEIN, Arthur. **Why nations cooperate:** circumstance and choice in international relations. Ithaca, Cornell University Press, 1990, p.3.

como unidades distintas umas das outras; (c) concebem o sistema internacional como anárquico; e, por fim, (d) advogam a tese de que os atores atuam racionalmente, visando à maximização de seus interesses.

Diferentes, porém, os institucionalistas conferem às normas e às instituições um papel mais significativo do aquele atribuído pelos realistas. O estabelecimento de normas e a criação de instituições podem influenciar o modo pelo qual os estados portam-se no esquema das relações internacionais e, ao fazê-lo, ponderam sobre a economia, de um modo geral, e sobre as teorias econômicas, de um modo particular, para apontar benefícios resultantes de um movimento de cooperação internacional.

Formalmente, a instituição é definida como toda e qualquer organização de recursos das mais diversas naturezas, entre os quais humanos e financeiros, que realizem movimento de rotação em torno do eixo das relações internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

A noção de instituição como um corpo de regras formais e informais que prescreve comportamentos, que restringe atividades e que estabiliza expectativas, deriva de um processo de alargamento dessa definição, criticada pela sua estreiteza.

Young (1989, p. 22-5) vai além e identifica as instituições internacionais como entidades sociais que governam as atividades de membros da sociedade internacional. Segundo o autor, as entidades sociais podem ser definidas como um conjunto de práticas identificáveis, concretizadas por papéis e reconhecidos por regras ou convenções regentes das relações internacionais.

A noção de regime, por sua vez, também é construída conforme se verifica o desenvolvimento das relações internacionais. Na lição de Ruggie (1975), o regime foi igualado a um complexo de expectativas, de regras, de regulamentos, de planos, de energias organizacionais e de compromissos financeiros aceitos por um grupo de estados.²²

Já Krasner (1982) optou por delimitar esse conceito, apresentando o regime como um emaranhado de princípios explícitos e implícitos, de normas, de regras e de procedimentos decisórios, em torno do qual convergem as expectativas dos atores do sistema numa determinada área das relações internacionais.²³

Young (1989) define regime como instituições sociais que governam as ações dos atores envolvidos em atividades passíveis de serem especificadas. Para o autor, o que diferencia instituição de regime internacional é a especificidade do último em relação à amplitude do primeiro. Um regime cuida de uma atividade particular ou de um grupo de atividades limitado num determinado campo de atuação, enquanto que uma instituição compreende um vasto conjunto de atividades internacionais.²⁴

²² **Nas palavras do autor:** “Regime is a set of expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments that are mutually accepted by a group of states”. **Tradução livre:** Regime é o conjunto de expectativas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros mútuos que são aceitos por um grupo de estados. RUGGIE, John Gerard. *International response to technology: concepts and trends. International organization*, n. 29, Cambridge, 1975, p. 557.

²³ **Nas palavras do autor:** “Regimes can be defined as sets, implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations”. **Tradução livre:** Regimes podem ser definidos como os conjuntos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das relações internacionais. KRASNER, Stephen. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. International organization*, Cambridge, n. 36, 1982, p. 2.

²⁴ **Nas palavras do autor:** “The members of international society will frequently experience powerful incentives to accept a variety of behavioral constraints in the interests of maximizing their own long-term gains, regardless of their attitudes towards the common good”. **Tradução Livre:** Os

Afora os debates sobre a precisão semântica de determinadas figuras jurídicas, vale fixar que o institucionalismo reconhece e coloca em primeiro plano a possibilidade dos estados envolvidos em relações que firmam o sistema criarem instituições e regimes. Ademais, o produto desse processo de amadurecimento jurídico é capaz de influenciar o comportamento dos atores internacionais.

É importante ressaltar o sentido que prevê os institucionalistas à elaboração de regimes e de instituições. Estes seriam responsáveis, numa análise de custo-benefício, por incentivar a cooperação entre os países. Os adeptos desta corrente acreditam ainda que, com a maturação de formatos legais, como regimes e instituições, os atores estariam propensos a seguir padrões normativos mesmo que conflitantes com seus interesses.

A vantagem apontada pelo institucionalismo para a participação dos países em arranjos institucionais é, basicamente, a diminuição de custos transacionais. Por meio de instrumentos institucionais, os estados operam um compartilhamento de recursos e de informações que reduz o tempo das negociações entre eles, imprimindo eficiência aos concertos internacionais.

Os benefícios advindos do multilateralismo surgido após a constituição de regimes e de instituições desestimulariam o unilateralismo compensando eventuais resultados positivos deste segundo frente àquele primeiro.

A estabilização de expectativas também é apontada como um trunfo para o institucionalismo. Quanto maior o nível de previsibilidade das relações

membros da sociedade internacional frequentemente experimentam fortes incentivos para aceitar uma variedade de restrições de comportamento, no interesse de maximizar seus próprios ganhos em longo prazo, independentemente de suas atitudes para o bem comum. YOUNG, Oran. **International cooperation: building regimes for natural resources and the environment.** Ithaca: Cornell University Press, p. 4.

internacionais, maior será a confiabilidade do sujeito no sucesso dos objetivos por ele perseguidos. Assim, não obstante os atores sacrificarem parte de sua autonomia ao concordarem com a submissão a instituições e a regimes, eles podem mirar alvos mais certos e focar cenários não tão cambiantes, o que aumentam as chances de cumprirem com os propósitos que impõem a si mesmos quando inseridos no sistema internacional.

Os regimes e as instituições são responsáveis por facilitar os contatos entre os países introduzindo um caráter de continuidade às relações internacionais. Promove, dessa forma, os interesses de índole não imediatos e fortalece o padrão cooperativo ambicionado.

A aplicação descentralizada das normas emanadas por instituições e por regimes é outra vantagem aferida pelos institucionalistas na realização do modelo que visualizam. Os adeptos dessa corrente acreditam na reciprocidade como elemento indissociável da descentralização da aplicação das regras. As partes são detentoras do poder de instar umas às outras ao cumprimento das normas.

O apelo à reciprocidade pode ser visto como manifestação de um poder de sanção que, sob o manto da tradição, arraiga o sistema internacional. Essa correlação é importante por demonstrar que o institucionalismo trata da sanção internacional e mostra um dos vieses mais significativos do sistema: a atomização do poder de fazer cumprir a norma ou então do poder de responder à sua violação.²⁵

²⁵ **Nesse sentido:** “Assume the existence of a regime controlling the admission of foreign nationals. Under the rules of the regime, all states must grant resident *status* to nationals of other regime parties. If, contrary to the rules, France decided not to grant resident *status* to Sierra Leonean nationals, Sierra Leone could reciprocate and refuse to grant resident *status* to French nationals.

Embora reconheçam os prognósticos positivos a respeito de como o institucionalismo pode contribuir para o bem de todo o sistema, os que apoiam esse modelo sucumbem ao que chamam de *realidade da vida internacional* e aceitam as limitações do próprio perfil por eles idealizado. Em certas áreas, as instituições e os regimes simplesmente não prosperam.

A segurança é o melhor exemplo para demonstrar a falta de proficuidade dessa corrente em determinadas matérias. Um sistema de segurança internacional, segundo os institucionalistas, é mais improvável do que qualquer outra aspiração de uma sociedade internacional. Isso porque o assunto envolve interesses nacionais em demasia e demandaria uma isenção dos sujeitos, algo impraticável.

O institucionalismo prega um sistema de regimes e de instituições, mas limitado e irrealizável se fora de extremos demarcados pela natureza do sistema internacional.²⁶

Os regimes e as instituições são, portanto, eficazes em certos segmentos e ineficazes noutros. Os institucionalistas esperam que os benefícios trazidos pela

This reciprocal connection helps keep all parties in compliance with rules of the regime". **Tradução livre:** Imagine a existência de um regime que controle a admissão de estrangeiros. Debaixo das regras do regime, todos os estados têm que conceder *status* de residente a nacional de outros países integrantes desse regime. Se, ao contrário das regras, a França decidiu não conceder *status* de residente a nacionais de Serra Leoa, este último pode dar tratamento recíproco e recusar conceder *status* de residente a nacionais da França. Esta noção de reciprocidade mantém todos os integrantes do regime dentro das regras. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 121.

²⁶ **Nesse sentido:** "When an issue strikes at the core security concerns of a state, political and economic factors will more likely be the sole determinant of state behavior. Only in areas outside this core concern do regimes affect behavior". **Tradução livre:** Quando um assunto atingir o centro das preocupações com segurança de um estado, fatores políticos e econômicos serão os únicos mais determinantes do comportamento estatal. Apenas temas fora deste contexto afetarão o comportamento dos regimes. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 122.

cooperação nos campos mais tradicionais repercutam, indiretamente, nas arenas menos clássicas da convivência internacional.

As Instituições e os regimes da área econômica são vistos como sucessos da criação de padrões comportamentais para os atores. As vantagens resultantes das ações multilaterais entre os sujeitos sobrepõem-se aos ganhos advindos de práticas unilaterais.

O papel das normas no cenário da política internacional depende do estresse político relacionado às questões que interessam ao sistema. Para o institucionalismo, alguns temas são definidos como matérias de baixo estresse político (*low politics*), outros, como de alto estresse político (*high politics*).

Importa destacar que essas categorias não são absolutas. Embora algumas questões saltem aos olhos como pertencentes a um ou outro espectro, como é o caso de uma iniciativa estatal de investimentos maciços em armas nucleares (*high politics*) ou de intercâmbio de informações sobre as condições do tempo (*low politics*), avaliações subjetivas de cada ator do sistema podem não coincidir, em razão da matéria em análise ou mesmo do próprio contexto histórico que serve de pano de fundo à decisão tomada por um ou outro.

Definidos como temas que não tocam à segurança nacional, os itens de baixo estresse político, entre os quais se incluem, costumeiramente, a economia e o comércio internacional, a comunicação e o trânsito internacional, são os mais aptos a receberem tratamentos normativos multilaterais. Tem-se em conta que o esforço mútuo seria recompensado por ganhos que deixariam à margem os dividendos de disposições unilaterais.

Um estresse político elevado impede a verificação de um movimento coletivo direcionado a um projeto de edificação e de solidificação de normas internacionais. Segundo Arend (1998) os estados, quando chamados a discutir tópicos relacionados a seus sistemas de segurança, afirmam sua competência exclusiva sobre os mesmos e se recusam a colaborar por anteverem o compromisso de alterar suas diretivas na área apontada.²⁷

Se os institucionalistas tiveram o mérito de reintegrar as normas de direito ao sistema internacional, não o fizeram individualizando sua natureza, seu sentido e seu conteúdo. Essa falha justifica-se pela visão política do sistema internacional, mesmo que um plano jurídico tenha sido desenhado.

Desagrada, em geral, a explícita manifestação do institucionalismo sobre as fronteiras de atuação do direito internacional, especialmente por ignorar qualquer poder normativo direcionado a regular a segurança e, consequentemente, mantém intocadas questões controversas consideradas fundamentais, como é o caso do uso da força. Não faltam, assim, opiniões desafiadoras clamando pela ausência do direito internacional em matérias cruciais para o sistema.

Da mesma forma que os realistas, os institucionalistas não discutem a formação e a transformação de interesses e a afetação da identidade do ator a partir da vigência de instituições e de regimes. Eles omitem, assim, um capítulo importante sobre como alterações sistêmicas, provocadas pelo direito

²⁷ **Nas palavras do autor:** “Even though an argument that an invasion of Grenada would violate international law was circulated among some United States officials, the United States did not perceive itself to be constrained – presumably because it deemed that its vital interests were at stake”. **Tradução livre:** Embora o argumento de que a invasão de Granada violaria o direito internacional tenha sido discutido por alguns funcionários, os EUA não se sentiram constrangidos, presumidamente, porque julgaram que seus interesses vitais estavam em jogo. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 123.

internacional, podem influir na estrutura e nos ideais buscados pelo sujeito internacional.

É possível, nesse panorama, entender que a sanção internacional ainda se inclui num sistema parecido com o levantado pelo realismo, mas marcado por uma formatação normativa incipiente que, em certo sentido, poderia conferir à prática de sua imposição um aspecto jurídico mais acentuado.

3. Construtivismo

O construtivismo funda-se numa heterogeneidade inesgotável de teorias, que têm em comum o argumento de que a política internacional não é um dado, mas um elemento a construir-se socialmente, uma vez que as estruturas do sistema em apreço são mais sociais que materiais e interferem nos interesses e nas identidades dos atores internacionais. Essa corrente representa, desde os fins dos anos oitenta do século passado, uma alternativa sobre a relação entre os sujeitos e o sistema em que se inserem.

Os construtivistas, assim como os institucionalistas, partilham das mesmas bases admitidas pelos realistas para a compreensão do sistema internacional. Veem-no como anárquico e definem os países como atores primários que se comportam como unidades desligadas umas das outras.

O construtivismo, ao destacar que a estrutura do sistema internacional é social, difere tanto do institucionalismo quanto do realismo, para os quais é material. Assim sendo, as relações sociais entre os sujeitos são mais valorizadas

para os construtivistas, enquanto que as capacidades materiais são mais valorizadas pelos institucionalistas e pelos realistas.

Para os construtivistas, os poderes militares e econômicos, os recursos físicos e naturais são parte de uma construção social – o sistema internacional – que engloba dois elementos: (a) o conhecimento partilhado que indica uma aceitação mútua de entendimentos, de informações e de expectativas, causados por um intercâmbio de ideias entre os atores. Essa característica do sistema permite que não se formem, precipitadamente, os resultados de uma estrutura anárquica. Horizontes diferentes são possíveis porque o diálogo é que encaminha o sistema internacional numa ou noutra direção. Os recursos materiais dependem desse mesmo compartilhamento, o que faz com que a quantidade e a qualidade dos recursos disponíveis sejam percebidas pelos outros sob o manto de um esquema de valores. Assim, por exemplo, o arsenal nuclear de um país alinhado é muito menos ameaçador do que o de um país não-alinhado. Os construtivistas não conferem ao materialismo uma autonomia em relação às condições axiológicas que envolvem o sistema; e (b) a prática comportamental que é o alimento e o alicerce das estruturas sociais que conformam as relações entre os atores. Na verdade, trata-se de um processo e não de um amontoado de atos e de fatos que determinam os rumos do sistema. O que interessa não é exatamente como pensam, mas como põem em ação o que pensam e como se mostram ao sistema de que fazem parte. A interação dos países é fator responsável pela significação dada a cada um dos comportamentos vividos e serve de meio de

identificação e de interpretação de como funciona o consciente dos atores internacionais.²⁸

Explica Arendt (2000) que é a vulnerabilidade dos contatos intersubjetivos que enseja a construção e o desenvolvimento do sistema internacional. A expressão do pensamento por meio da prática dá origem ao universo econômico, jurídico, político e social – não esgotado nesses quatro – e cria um espaço público de circulação e de demonstração das opções de cada sujeito e do grupo como um todo.²⁹

O construtivismo crê na atuação dos atores internacionais como essencial à formação e ao desdobramento do sistema internacional. Garante-se, assim, que os interesses e as identidades dos países transformem-se conforme estejam mais ou menos integrados às relações internacionais, o que é rechaçado tanto pelo institucionalismo, quanto pelo realismo. O sistema é mutuamente constituído porque os sujeitos interagem e participam da definição de estruturas sistêmicas. Por sua vez, o sistema colabora com o desenho dos interesses e das identidades estatais. Os países, por força das práticas que desenvolvem no espaço

²⁸ **Nesse sentido:** “As instituições políticas – não importa quão bem ou mal sejam projetadas – dependem, para sua existência permanente, de homens em ação, e sua conservação é obtida pelos meios que as trouxeram à existência. A existência independente identifica a obra de arte como um produto do fazer; a total dependência de atos posteriores para mantê-lo em existência caracteriza o estado como um produto da ação”. ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000, p. 200.

²⁹ **Nas palavras da autora:** “Os artistas executantes – dançarinos, atores, músicos e o que o valha – precisam de uma audiência para mostrar seu virtuosismo, do mesmo modo como os homens que agem necessitam da presença de outros ante os quais possam aparecer; ambos requerem um espaço publicamente organizado para sua obra, e ambos dependem de outros para o desempenho em si. Não se deve tomar como dado tal espaço de apresentações sempre que os homens convivem em comunidade. A *polis* grega foi outrora precisamente a forma de governo que proporcionou aos homens um espaço para aparecimento onde pudessem agir – uma espécie de anfiteatro onde a liberdade podia aparecer”. ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000, p. 200-1.

internacional, criam regras comportamentais, as quais estarão afetas à estrutura do sistema.

Não obstante os construtivistas tenham em conta que o direito internacional é peça da estrutura do sistema, a corrente confunde princípios e normas, não avaliando o nível de generalidade ou de especificidade do perfil jurídico das relações internacionais. A escola minora tal falha ao elaborar uma categorização coerente, embora não isenta de críticas, que divide as normas de direito internacional em constitutivas do sistema e específicas para as relações entre os atores.

As primeiras assumem importância fundamental porque representam as regras do jogo, sem as quais tanto a funcionalidade quanto a eficiência do sistema internacional estariam comprometidas. Keohane (1988, p. 384) se manifesta pela descaracterização total do sistema se essas normas faltarem. Também não se esclarece se aparecem no sistema internacional implícita ou explicitamente. Alguns as chamam de princípios, enquanto outros falam em normas propriamente ditas. Ao estudar o assunto, Kocs (1994, p. 535) não escapa ao vício de confundir normas e princípios, mas destaca que pela sua imprescindibilidade, as normas de direito internacional que estruturam o sistema e que apontam o rumo a ser seguido pelos atores são, por indispensáveis, equiparadas a princípios e oponíveis a todos.³⁰

³⁰ **Nesse sentido:** “General principles of law may refer to general principles about the nature of international law that are accepted by states. Under this interpretation, general principles would refer to first principles about the international law-making process that are accepted by states. States, it could be contended, enter the international law creating process with certain *a priori* assumptions. For the process by which customary international law and treaty law are created to make sense, states must first accept these basic principles. One such principle could be the notion of *pacta sunt servanda* – the notion that promises should be kept. Unless states have first accepted

A soberania estatal, a não-intervenção nos assuntos domésticos de outros sujeitos e a boa-fé (*pacta sunt servanda*) são os princípios gerais clássicos do direito internacional. Por sua vez, a autodeterminação dos povos, a solução pacífica de disputas, o respeito aos direitos humanos e a cooperação internacional também têm a mesma estatura jurídica tendo, contudo, configuração mais recente.

A questão da ameaça ou do uso da força é objeto de infindáveis discussões principalmente no que toca à sua qualificação jurídica. Arend (1990, p. 45-7) discorda da proposição que inclui a ameaça ou o uso da força entre os princípios gerais de direito, em razão de uma suposta falta de autoridade do princípio para controlar o comportamento dos sujeitos internacionais. Apesar de não caber neste momento uma explanação detida sobre o assunto, merece ser combatida a ideia simplista de que um princípio esvazia-se se não seguido.

É bem verdade que uma reiteração de descumprimentos sistemáticos pode fazer com que o princípio perca sua força e tenha que ser enquadrado noutra categoria, mas o papel das sanções internacionais é justamente o de responder ao descumprimento e de manter, entre outras finalidades, a estabilidade das

this principle, it would be impossible to regard any particular treaty as binding. Because these basic principles are philosophically prior to custom and treaties, they can be regarded as a separate source of international law. States cannot by treaty establish the principle that treaties are binding”.

Tradução Livre: Os princípios gerais de direito podem se referir a princípios gerais sobre a natureza do direito internacional que são aceitos pelos estados. Por baixo desta interpretação, os princípios gerais podem se referir a princípios basilares do processo de formação do direito internacional que é aceito pelos estados. Os estados se pudessem lutar, entrariam no processo de formação do direito internacional com certas exigências *a priori*. Para o processo habitual pelo qual são criados o direito internacional e o tratado para fazer sentido, o estado tem que aceitar estes princípios básicos primeiro. Tal princípio poderia ser a noção de *pacta sunt servanda* – a noção de que deveriam ser mantidas as promessas. A menos que os estados aceitassem este princípio primeiro, seria impossível considerar qualquer tratado particular como válido. Porque estes princípios básicos estão filosoficamente antes de costumes e tratados, eles podem ser considerados como uma fonte separada de direito internacional. Os estados não podem por meio de tratado estabelecer o princípio que tratados estão validando. BECK, Robert; AREND, Antony Clark; LUGT, Robert Vander. **International rules:** approaches from international law and international relations. New York: Oxford University Press, 1996, p. 298.

prescrições de direito. Se vigente um sistema de sanções internacionais, capaz de fazer valer o que dita o princípio, então não haverá esvaziamento de seu conteúdo. Resta saber, entretanto, se os princípios dependem ou não do recurso a sanções internacionais.

As proposições construtivistas não se eximem de críticas. Aponta-se que falta à escola uma verificação empírica sobre as principais asserções que defendem. Assim, estariam ausentes evidências de que o sistema internacional é uma estrutura social e de que princípios e normas legais podem de fato produzir alterações nas identidades e nos objetivos perseguidos pelos atores.

A diversidade de culturas, de filosofias e de processos de tomada de decisão, assim como de visões sobre o próprio direito internacional entre os estados, poderia, enganosamente, conduzir à conclusão de que seria impossível verificar um conteúdo comum de valores e de expectativas resultantes dos acertos e dos desacertos intersubjetivos. Esse é, aliás, o principal argumento daqueles que não acreditam nem no sistema internacional como estrutura social, nem na influência que têm os princípios e as normas legais sobre o comportamento e autorreconhecimento dos sujeitos.

Também se indaga sobre a dinâmica das ações dos países que se fazem sentir sobre o sistema e das ações do sistema sobre os estados, tendo em vista o seu conjunto de normas e de princípios jurídicos. A dúvida é saber se seria possível determinar quando um começa e o outro termina.

A determinação de como e a partir de que momento os atores operam sobre o sistema e como ele influi no comportamento e na identidade dos atores pode ser mensurada pelo processo de elaboração do direito internacional

convencional e pela entrada em vigor dos mesmos textos, respectivamente. Esse é o critério escolhido pelos construtivistas para responder a essa questão. Embora o nascimento de direitos e de deveres internacionais consuetudinários não possa ser identificado temporalmente de forma precisa, acreditam os construtivistas que existe consenso sobre se a partir de determinados períodos históricos certos direitos e deveres costumeiros existiam ou não, o que facilita uma análise sobre as ações dos atores sobre o sistema e vice-versa.

Respondem os construtivistas, inicialmente, que a ação social, seja individual, seja conjunta, é resultado da intersubjetividade que marca os contatos entre os atores internacionais. A estrutura social percebida pelo construtivismo deriva da constatação de que a interação entre sujeitos provoca o surgimento de significados compartilhados que determinam a própria estrutura social. A noção de sociedade internacional faz-se presente à medida que se considera existir um todo diferente dos indivíduos que dela participam.

A percepção da contingência dos significados de questões puramente materiais, como as armas nucleares, ora representando ameaça, ora apenas medida de defesa preventiva, depende exclusivamente de como os atores internacionais qualificam materialmente o ambiente por eles sustentado. Se essa qualificação é razoavelmente propagada e admitida pelo sistema, tem-se a prova de que existe um compartilhamento de valores que só se faz possível por meio de ações no espaço público internacional.

Não se olvide da alteração de visões que se deram quando do fim da Guerra Fria. Não só as relações de poder modificaram-se, como também a percepção que se tinha sobre a real ameaça preconizada pela então União das

Repúblicas Socialistas Soviéticas representava para o mundo. As condições materiais que constituíam o poder militar soviético sofreu uma depreciação qualitativa incomparável a qualquer outra medida quantitativa que se pudesse usar para explicar o fato. Isso porque os sujeitos perceberam a URSS de forma diferente e essa percepção comum só foi possível dada a existência de uma estruturação de relações sociais entre os atores no sistema internacional.³¹

As normas de direito internacional são exemplos desse compartilhamento de significados e de percepções, uma vez que as regras são criadas a partir da constatação de que vige um consenso sobre determinados assuntos entre os atores.

Se conceitos jurídicos importantes ainda restam indefinidos, tais como o de agressão ou mesmo o de direitos humanos, a tutela jurídica mesmo incompleta que recebe favorece a precisão de seus significados.

Embora fosse mais desejável que houvesse uma estipulação prévia do que quer significar, Arend (1998) destaca que, no mais das vezes, o direito internacional depende da vivência de situações pela sociedade internacional para que os conceitos nasçam e sejam a eles atribuídas consequências compatíveis com as ações ou omissões a eles respectivas.³²

³¹ **Nesse sentido:** “As human beings interact with one another, common meanings may emerge. It is in the process of communicating and behaving that structure and conditions begin to mean similar things to individual decision-makers”. **Tradução livre:** Como os seres humanos interagem uns com os outros, significados comuns podem emergir. É no processo de comunicar e de se comportar que a estrutura e as condições começam a dizer coisas semelhantes a cada um dos tomadores de decisão. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 137.

³² **Nas palavras do autor:** “Many international legal concepts have acquired shared meaning through state interactions over the centuries”. **Tradução livre:** Muitos conceitos legais internacionais adquiriram significados compartilhados por interações estatais durante os séculos. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 138.

Note-se que mesmo o conceito de direito internacional sofreu um processo de sedimentação ao longo da história e ainda hoje é enfrentado, inclusive sob a alegação de lhe faltar caráter jurídico. Entretanto, vige um consenso entre os atores internacionais de que existe sim um direito internacional, ainda que diferente do direito nacional.

Para Bull (1997), o direito internacional é visto como instrumento de promoção da ordem. Se existem dúvidas a respeito da necessidade ou da vinculação de normas legais, a suposição de que um direito de natureza internacional não seja mais do que uma ilusão não convence a sociedade internacional.³³

O construtivismo, quanto à questão de ser ou não o direito internacional capaz de interferir na identidade e nos interesses dos estados, aposta na possibilidade dos princípios e das normas legais constituir, em parte, o processo de escolha dos objetivos a serem perseguidos pelos atores, como também influírem na imagem que têm de si mesmos.³⁴

³³ **Nas palavras do autor:** “The activity of those who are concerned with the international law, public and private – statesmen and their legal advisers, national and international courts, and international assemblies – is carried on in terms of the assumption that the rules with which they are dealing are rules of law.” **Tradução livre:** A atividade desses que estão preocupados com o direito internacional, seja público, seja privado – estadistas e seus consultores jurídicos, tribunais nacionais e internacionais e assembleias internacionais – é levada partindo-se da suposição de que as regras com que eles estão negociando são regras legais. BULL, Hedley. **The anarchical society:** a study of order in world politics. London: The MacMillan Press Limited, 1997, p. 136.

³⁴ **Nesse sentido:** “One example is the nuclear age possession of a nuclear weapon became a membership card to an elite club. States gained status – and thus a particular identity – in the international system by joining this club. As efforts were made to limit the proliferation of nuclear weapons, many states began to see the advantages of adhering to the non-proliferation regime. Over time, as states continued to participate in this regime, some states began to see themselves as non-nuclear states. Sweden, for example, began efforts in 1945 to establish a nuclear weapons program. After much debate, it decided that such a program would not be in its interests and then went on to sign the NPT. It is quite probable that Sweden now sees itself as a non-nuclear state. Even though it possesses the capability to produce nuclear weapons, it is highly unlikely to do so because this would be contrary to its identity”. **Tradução livre:** Um exemplo foi a era nuclear. A posse de uma dessas armas equivale a um cartão de sócio de um clube de elite. Os países

Os regimes legais que o direito produz criam vantagens e desvantagens de várias ordens, como a econômica, a jurídica a política e a social, para aqueles que optam segui-los ou não. Conforme a aceitação de regimes legais se concretiza por meio de práticas estatais, pode-se dizer que os países reveem continuamente, em maior ou menor grau, tanto os interesses que perseguem quanto a identidade que ostentam.

4. Importância do direito para o sistema internacional

Os pressupostos estruturais e institucionais não devem ser descartados, ainda que se perceba uma tendência quanto ao construtivismo ser admitido como a teoria que mais coerentemente explica as relações entre o direito e a política internacional.

As formulações desenvolvidas a partir das duas outras escolas, especialmente as referentes a como os atores comportam-se como elementos unitários e a como os sujeitos submetem o direito internacional à satisfação de interesses particulares são de suma importância principalmente se for levado em consideração o tema abordado neste trabalho.

ganharam *status* – e assim uma identidade particular – no sistema internacional unindo-se a este clube. Como foram feitos esforços para limitar a proliferação de armas nucleares, muitos países viram vantagens em aderir ao regime de não proliferação. Com o passar do tempo, como os países continuaram participando deste regime, alguns outros começaram a se ver como países não-nucleares. Por exemplo, a Suécia iniciou esforços em 1945 para estabelecer um programa de armas nucleares. Depois de muitos debates, decidiu-se que tal programa não estava nos seus interesses e então assinaria o NPT [A sigla NPT significa, em inglês, *Non-Proliferation Treaty*, em referência ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de 1º de julho de 1968]. É provável que a Suécia se veja agora como um estado não-nuclear. Embora tenha capacidade para produzir armas nucleares, é altamente improvável que ela aja assim porque isto estaria ao contrário de sua identidade. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? *International law and international politics*. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 139-40.

A suposta falibilidade do sistema internacional em construir um direito internacional independente das vontades dos países que o integram pode ser superada se este alcançar *status* de produto do consenso da sociedade internacional e não apenas da reunião de atores individualmente considerados.

Como sugere o construtivismo, as normas de direito internacional ganham um matiz de autonomia e de legitimidade se percebidas como resultado de uma construção social conjunta dos atores internacionais.

A autoridade que incorporam e o controle que imprimem sobre a sociedade internacional deixam de ser o resultado das aspirações de determinadas potências mundiais e provam a realidade de um ordenamento jurídico ambicionado pela comunhão de sujeitos internacionais.

Indiscutivelmente, a prática dos atores internacionais é apta a demonstrar se esse sistema legal funciona ou não. Ainda que o objeto do presente estudo pareça optar pela segunda hipótese, na verdade ambiciona propor que se repense focado na questão das sanções econômicas internacionais, em que termos o direito internacional evolui ou regride, sem jamais negá-lo como o direito da sociedade internacional.

Nesse sentido, oportuna a descrição construtivista das normas legais internacionais como fruto de significados compartilhados entre os atores que se expressam por meio de comportamentos reveladores dos consensos e dos dissensos entre eles. O direito internacional é peça da estrutura de todo o sistema internacional e define, em muitos sentidos, como as relações internacionais se desenvolverão.

O conceito de soberania é formulado juridicamente e o seu viés de princípio geral de direito internacional embasa todos os possíveis contatos intersubjetivos.

O reconhecimento de um sujeito como ator internacional depende de um aval que lhe atribui direitos e deveres de caráter internacional. O direito internacional é responsável, também, pela expressão de princípios gerais que definem sua própria natureza, como os que reconhecem o voluntarismo e a boa-fé como fonte primária de criação do direito internacional.

Não se olvide que o direito internacional fornece uma linguagem específica para as relações internacionais, um discurso voltado à diplomacia e a todo e qualquer tipo de diálogo que se estabeleça entre os atores internacionais, do mais pacífico ao mais hostil.

Imprescindível ressaltar que o direito internacional é usado por atores estatais ou não-estatais em conflito, seja ele armado ou não, como justificativa de muitas de suas ações ou de suas omissões no interior do sistema internacional, aspecto este de importância para o tema explorado neste trabalho.³⁵

³⁵ **Nesse sentido:** “It is rare for a state to justify its actions based on political, practical, or even moral factors. When the United States invaded Grenada in 1983, Argentina seized the Falkland Islands (Islas Malvinas) in 1982, and Iraq moved into Kuwait in 1990, these states justified their actions in legal terms. Likewise, when a state is critical of the behavior of another state, it will frequently castigate that state for failure to abide by its *legal* obligations. For example, many states and international organizations criticized the system of apartheid in South Africa as a violation of international human rights law and the United States accused the Soviet Union of violating the Anti-Ballistic Missile Treaty by establishing a Phased-Array Radar at Krasnoyarsk”. **Tradução livre:** É raro um estado justificar suas ações baseadas em fatores políticos, práticos, ou até mesmo morais. Quando os EUA invadiram Granada em 1983, a Argentina dominou as Ilhas Falklands (Malvinas) em 1982, e o Iraque anexou o Kuwait em 1990, estes estados justificaram suas ações em termos legais. Igualmente, quando um estado é crítico do comportamento de outro estado, vai frequentemente punir aquele estado exigindo que ele cumpra suas obrigações legais. Por exemplo, muitos estados e organizações internacionais criticavam o sistema de *apartheid* na África do Sul como uma violação dos direitos humanos e os EUA acusaram a URSS de violar o Tratado de Mísseis Antibalísticos estabelecendo um Radar em Krasnoyarsk. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998, p.145.

De ulteriores considerações dependem conclusões sobre se tais justificativas merecem ou não crédito.

Nessa esteira, o direito internacional encarrega-se de valorar normativamente ações ou omissões de atores, validando-as e legitimando-as se reconhecidas como protegidas e recusando-se a corroborá-las, sancionando-as se houver previsão para tanto. Normas legais internacionais devem guiar o comportamento dos sujeitos de direito internacional, restringindo ações ou omissões que fujam às prescrições normativas.

Ações unilaterais, quando desautorizadas, merecem uma resposta do direito internacional. Quem as empreende tem como alternativa buscar no ordenamento jurídico internacional a validação, a legalização e a legitimação de seus atos.³⁶

O papel do direito internacional na conformação das relações internacionais merece, portanto, um destaque que é obscurecido por uma visão distorcida do

³⁶ **Nesse sentido:** “During the Gulf War, for example, international law provided a procedure that the United States and its allies used to ensure that the action against Iraq received the maximum degree of legitimacy. By using the process set forth in Chapter VII of the United Nations Charter, the United States and its allies did as much as possible to avoid the charge of unilateralism. In addition, once a state or other international actor has acted, international legal rules allow international actors to make certain normative judgments about the legitimacy of the action. Thus, when Iran denied immunity to diplomats from the United States during the Iranian hostage crises, the international community almost universally perceived the action to be legally improper. Similarly, when the United Nations sent peacekeeping troops into Cambodia to supervise a transition to democracy, other international actors believed that action to be legally proper”. **Tradução Livre:** Durante a Guerra de Golfo, por exemplo, o direito internacional proveu um procedimento aos EUA e a seus aliados assegurando que a ação contra o Iraque recebesse o grau máximo de legitimidade. Usando o processo previsto no Capítulo VII da Carta da ONU, os estadunidenses e seus aliados fizeram o possível para evitar o custo do unilateralismo. Além disso, uma vez que um país ou outro ator internacional age, regras legais internacionais permitem aos atores realizem certos julgamentos normativos sobre a legitimidade da ação. Assim, quando o Irã negou imunidade a diplomatas dos EUA durante a crise dos reféns na embaixada em Teerã, a comunidade internacional condenou quase unanimemente a ação como legalmente inapropriada. Semelhantemente, quando a ONU enviou tropas de paz ao Camboja para supervisionar a transição à democracia, outros atores internacionais acreditaram que ação era legalmente apropriada. AREND, Anthony Clark. Do legal rules matter? International law and international politics. *Virginia journal of international law*, Charlottesville, vol. 38, 1998, p. 145-6.

sistema que prega a proeminência dos interesses nacionais e do diálogo entre os sujeitos estabelecido pelas barganhas e pelos acordos encerrados num universo quase que absolutamente político.

A realidade jurídica internacional vigente contraria essa ideia. Embora ainda distante de um modelo ideal, seu fortalecimento é evidente e foi demonstrado detidamente neste capítulo. Não se trata de abolir o componente político que integra o sistema internacional em favor do direito, mas reconhecer que este último tem seu espaço e que a perspectiva para um amadurecimento de todo o sistema depende da interação de políticas, de direitos e de deveres internacionais, assim como de um constante esforço no sentido de não confundi-los quando precisam ser considerados individualmente.

A análise sobre as sanções econômicas internacionais permite que ambos os objetivos sejam perseguidos, a fim de que se perceba em que termos o direito internacional evolui e sofre uma pressão política ora necessária, ora incompatível com os fins por ele visados.

CAPÍTULO II

SANÇÕES INTERNACIONAIS

1. Aplicabilidade do direito internacional

Na Grécia Antiga, lembra Arendt (1990, p. 12), a vida política não se estendia além dos limites da *polis*, por isso, as relações externas baseavam-se na violência e não na diplomacia ou na persuasão. De fato, segundo Oppenheim (1919, p. 6), o direito internacional não se formou nesse período histórico, pois as diferenças religiosas, as dificuldades de comunicação e os problemas de transporte impediram o desenvolvimento desse ramo jurídico.³⁷ Na Antiguidade, predominava a visão, expressa por Tucídides (1951, p. 44) de que o direito é desnecessário quando a força pode ser usada. Também na Idade Média pode-se

³⁷ **Nas palavras do autor:** “Now what was the reason that antiquity did not know of any International Law? The reason was that between the several independent states of antiquity no such intimate intercourse arose and no such common views existed as to necessitate a law between them. Only between the several city States of ancient Greece arose some kind of what we should now call 'International Law,' because these city States formed a Community fostered by the same language, the same civilization, the same religion, the same general ideas, and by constant commercial and other intercourse”. **Tradução livre:** Agora, qual a razão para que a antiguidade não tenha conhecido o direito internacional? O motivo foi que entre os vários estados independentes da antiguidade não surgiu nenhuma relação íntima e, sem esses contatos intersubjetivos, não havia razão para a existência de um arcabouço legislativo entre eles. Apenas entre as cidades-estado da Grécia antiga surgiram algum tipo de relação que devemos agora chamar de direito internacional, porque estas cidades-estado formaram uma comunidade fomentada pela mesma língua, pela mesma civilização, pela mesma religião, pelas mesmas ideias gerais, pelas relações comerciais e outras constantes. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **League of Nations and its problems**. New York: Longmans, Green and Company, 1919, p. 6.

dizer que o estado de natureza predominava com a agravante de que os estados nacionais ainda estavam em formação.

Ainda no século XVIII, os problemas de eficácia e de efetividade do direito internacional, muito mais agudos nesta época do que atualmente, faziam com que muitos juristas, a exemplo de Savigny (1779-1861) e de Austin (1790-1859), negassem até mesmo que este se tratasse de um ramo jurídico.

Não é à toa que a aplicabilidade do direito internacional sempre foi objeto de acalorados debates. A raiz voluntarista que alimenta suas fontes tem consequências profundas sobre o caráter prescritivo, seja positivo ou negativo, de suas normas.³⁸ Sua própria existência é ainda nos dias de hoje posta em xeque, uma vez que ele parece depender exclusivamente dos interesses daqueles que o criaram e, nesse sentido, não valeria quando contraposto àquilo que o fez surgir.³⁹

De certa forma, tal consideração não é de todo descabida, até porque, em verdade, o cumprimento do direito internacional parece mesmo ficar à mercê da boa vontade dos atores em respeitá-lo. Por outro lado, a possibilidade de que o direito internacional seja contrariado não é o bastante para que se coloque em

³⁸ **Nesse sentido:** “A fundamental (and frequent) criticism of international law is the weakness of mechanisms for enforcement. For the sceptics and the critics of international law, a system so woefully deficient in means for compelling compliance can hardly qualify as “law”, at least in the sense in which that term is used in domestic systems.” **Tradução livre:** Uma crítica fundamental (e frequente) ao direito internacional é a fraqueza de seus mecanismos de execução. Para os céticos e para os críticos do direito internacional, um sistema tão angustiadamente deficiente em meios para se fazer valer quase não pode se qualificar como *lei*, pelo menos no sentido em que este termo é usado nos sistemas domésticos. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible measures. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 19.

³⁹ Nesse sentido: “Critics of international law complain that a system can hardly qualify as “law” when its rules are enforced only selectively and rarely (if ever) against the interests of the great powers.” **Tradução livre:** Os críticos do direito internacional reclamam que um sistema dificilmente pode ser qualificado como *lei* quando suas regras são seletivamente e raramente (senão nunca) obrigatórias contra os interesses das potências. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 30.

dúvida sua existência, até porque, se assim fosse, não faria sentido falar-se em direito algum, fosse ele nacional ou internacional. Kelsen (1986) indica a possibilidade de se conduzir um determinado grupo social a cumprir regras por meio da simples demonstração da conveniência em se adotar ou em se abster de determinada conduta, contudo, conclui que esse método funciona apenas com santos.⁴⁰

Toda e qualquer norma sofre com a probabilidade de vir a ser desobedecida, pois, os sujeitos de direito, nacionais ou internacionais, em última análise, sempre escolhem se vão ou não seguir o que está estabelecido em lei. Sua inobservância saliente-se, não é um fenômeno exclusivo do direito internacional. Todas as regras, mesmo as não jurídicas, a exemplo das religiosas e das morais, enfrentam tal possibilidade. Na lição de Kelsen (1986), a particularidade dos sistemas normativos de direito repousa na construção de mecanismos que forcem seus destinatários a comportar-se conforme as leis.⁴¹

Esses mecanismos atuam em duas frentes: uma conhecida como coerção e outra como coação. É importante destacar a diferença entre as duas noções ora

⁴⁰ **Nas palavras do autor:** “Se puede instigar a una persona a seguir una cierta conducta sólo con pedírselo, con la esperanza de que esta, por respeto o amor se comporte de ese modo. Se le pode demostrar la conveniencia de la conducta que se le pide, en espera de que, una vez convencida, corresponda con la acción o abstención que se le pide. Puede también ponérsele un ejemplo lo cual es quizás la manera más efectiva de hacerse obedecer voluntariamente. Tales son, pues, los métodos de la súplica, de la persuasión y del buen ejemplo. El maestro y el santo son exponentes típicos de esos métodos sociales”. KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 28.

⁴¹ **Nas palavras do autor:** “La palabra derecho denota precisamente la técnica social concreta de un orden coercitivo que, pese a las enormes diferencias que existen entre el derecho de los antiguos babilonios y el derecho vigente en Estados Unidos, entre el derecho de los Ashanti del África Occidental y el de los suizos en Europa es, no obstante, esencialmente la misma para todos esos pueblos tan ampliamente heterogéneos en tiempo, espacio y cultura, a saber: técnica social consistente en obtener de los hombres El comportamiento social que se desee, por medio de la amenaza de una medida coercitiva aplicable en caso de conducta contraria”. KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 29-30.

apresentadas, já que é usual encontrá-las, mesmo em textos científicos, como se fossem sinônimos. Assim, a coerção é a expressão pela norma jurídica da previsão de que, se violada, o direito atuará sobre o seu descumprimento; e, por sua vez, a coação é a efetiva imposição material da punição prevista para o comportamento contrário à norma jurídica.

Como destaca Ferraz Júnior (1994, p. 109), quando a regra é violada, o direito não pode ficar inerte. Ele deve responder ao descumprimento verificado sob pena de ser desconsiderado se reiteradamente infringido e relevado sem que haja qualquer consequência passando a não mais regular as relações antes sujeitas aos seus desígnios. Para Kelsen (1984) as relações, se conduzidas a despeito de comandos legais que ditam como se devem empreender, imunizam-se contra as prescrições normativas existentes e contra outras que venham a existir. Assim o direito passa a ser um fator indiferente para os atores nacionais ou internacionais e para as atividades desenvolvidas por estes.⁴²

Nas relações internacionais, o poder de determinar uma resposta à sua violação recai sobre o fato de que as normas jurídicas criam direitos e obrigações para os sujeitos internacionais, aos quais se destinam em nome da harmonização da vida em sociedade.

O dever de se respeitar o direito nasce do pressuposto de que o sistema internacional reconhece nos atores a obrigação.⁴³ Não obstante as considerações

⁴² **Nas palavras do autor:** “Uma norma que nunca e em parte alguma é aplicada e respeitada, isto é, uma norma que – como costuma dizer-se – não é eficaz numa certa medida, não será considerada como norma válida (vigente). Um mínimo de eficácia é a condição da sua vigência”. KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Coimbra: Armênio Amado, 1984, p. 30.

⁴³ **Nesse sentido:** “Toda a ordem jurídica pressupõe que os sujeitos de direito assumam a sua responsabilidade logo que seus comportamentos produzam danos aos direitos e interesses dos outros sujeitos de direito. Por maioria de razão, o mesmo se passa na sociedade internacional na

a respeito da responsabilidade estatal, Damrosch (1997) assinala como o conceito tem sido criticado, especialmente por recair sobre a coletividade quando a violação dependeu, na maioria das vezes, da ação de apenas alguns governantes.⁴⁴

Parte-se do princípio de que o ator internacional que não cumprir com o devido seja o destinatário de uma norma subsidiária, que exprimirá o conteúdo da resposta do direito a toda e qualquer infração às suas disposições. Dito de outra forma, essa norma subsidiária é a manifestação da coerção que constitui o direito e que o resultado produzido em razão da atuação concreta da norma subsidiária será a expressão da coação que o sistema aplica sobre o ator internacional.

Em síntese, a sanção é essa norma subsidiária que o direito cria para responder às suas violações. Ao mesmo tempo, é uma medida de coerção quando abstratamente prevista e uma medida de coação, quando concretamente imposta.

qual, em virtude da sua soberania, o estado determina livremente suas decisões, que se limitam pela liberdade igual dos outros estados. A responsabilidade internacional dos estados aparece como o mecanismo regulador essencial e necessário das relações mútuas". DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 677.

⁴⁴ **Nas palavras do autor:** "A final point on the diminishing significance of the state in the enforcement system has to do with the problem of penalizing the State in its entirety for actions committed only by its ruling echelon. This problem arises both because of the conceptual block of identifying the State as the relevant unit against which enforcement action is to be taken, and because of the practical difficulties involved in devising measures to be targeted against individual wrongdoers. In the several centralized enforcement actions of the 1990s – notably in the situations involving Iraq, Haiti, and former Yugoslavia, but in others as well – the chosen techniques of enforcement missed their mark, because the target of enforcement was essentially the State rather than its ruling elites". **Tradução livre:** O ponto final que diminui a importância do estado no sistema de execução tem a ver com o problema de penalizar o todo o país por ações cometidas apenas por seus governantes. Este problema surge por causa do bloco conceitual que identifica 'o estado' como unidade pertinente contra a qual a ação coercitiva será levada, e por causa da dificuldade prática envolvida na criação de medidas que mirem contra criminosos individualmente considerados. Nas várias ações coercitivas centralizadas dos anos noventa, notavelmente nas situações que envolveram o Iraque, o Haiti e a antiga Iugoslávia, como também noutras, as técnicas escolhidas de execução perderam sua marca, porque o objetivo era o país todo em lugar de suas elites governantes. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p.29-30.

As sanções são legalmente previstas como medidas coercitivas e ensejam a aplicação prática como medidas coativas da norma subsidiária que as constitui. De uma forma ou de outra, elas representam a privação forçada de determinados bens do sujeito sobre o qual se impõem.⁴⁵ O fato de se fazerem verificadas forçosamente significa que se estabelecem contra a vontade do ator que a sofre.⁴⁶

Como bem lembra Kelsen (1951), as sanções são tão importantes para a formação do sistema jurídico que o leva a ser definido como uma ordem coercitiva ou coativa.⁴⁷

Por atuar contra a vontade do sujeito, as sanções podem ser descritas como interferências na sua esfera de interesses. A exceção que autoriza a medida é a transgressão de norma jurídica ou, noutros termos, a infração de obrigação a que estava adstrito o ator ou ainda a violação de direito de outro sujeito.⁴⁸

⁴⁵ **Nesse sentido:** “Sanctions have the character of forcible deprivation of certain possession, such as life, freedom, economic and other values.” **Tradução livre:** As sanções têm o caráter de privação forçosa de certa posse, como vida, liberdade, valores econômicos e outros. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 706.

⁴⁶ **Nesse sentido:** “They are coercive in so far as they are to be taken even against the will of the subject to whom they are applied, if necessary by the employment of the force.” **Tradução livre:** Eles são coercitivos na medida em que serão levados até mesmo contra a vontade do sujeito a quem são aplicados, se necessário pelo emprego da força. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – A critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 706.

⁴⁷ **Nas palavras do autor:** “Law is, by its very nature, a coercive order. A coercive order is a system of rules prescribing certain patterns of behavior by providing coercive measures, as sanctions, to be taken in case of contrary behavior, or, what amounts to the same, in case of violation of the law.” **Tradução livre:** A lei é, por sua natureza, uma ordem coercitiva. Uma ordem coercitiva é um sistema de regras que prescrevem certos padrões de comportamento provendo medidas coercitivas, como sanções, que serão levadas no caso de comportamento contrário, ou, o que dá no mesmo, na hipótese de violação da lei. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – A critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 706.

⁴⁸ **Nesse sentido:** “Sanctions are forcible interference in the sphere of interests normally protected by the law. They apply only on the condition that a delict has been committed or, what amounts to the same that an obligation established by the law has been disregarded, and only against the delinquent or individuals who are in a legally determined relation to the delinquent, that is to the one whom by his own behavior has committed the delict. Sanctions are the specific reactions of the community, constituted by the legal order, against delicts.” **Tradução livre:** As sanções são, normalmente, uma interferência forçosa na esfera de interesses protegida pela lei. Elas só se aplicam na condição de que um delito tenha sido cometido ou, o que dá no mesmo, que uma

Todo descumprimento à norma de direito internacional é reflexo de um desrespeito à regra e merece, portanto, uma sanção que vise reafirmar que ela deveria ter sido obedecida. Ela ostenta um conteúdo normativo – porque define comportamentos – e subsidiário – porque visa substituir um comando descumprido e reforçar a necessidade de observar-se o dever dele decorrente – o que representa uma reação do direito contra a sua violação.

Em termos genéricos, esses são os delineamentos que permeiam o conceito jurídico da sanção, seja ela nacional ou internacional. Ainda que a sanção se apresente como elemento indispensável à sobrevivência do direito, o voluntarismo que dá vida ao direito internacional gera argumentos vários que se opõem a essa imprescindibilidade.

Henkin (1979) defende que as normas internacionais têm um nível de aceitação e conduzem comportamentos como poucos sistemas normativos fazem, justamente porque seu nascedouro está na vontade dos atores aos quais são destinados seus conteúdos. A obediência às regras jurídicas é uma consequência natural da sua própria existência. As normas são seguidas pela imperatividade que flui dos seus conteúdos e não por qualquer previsão de uso da força contra aqueles que vierem a descumpri-las.⁴⁹

obrigação estabelecida pela lei tenha sido desconsiderada, e só contra o criminoso ou indivíduos que estão numa relação legalmente determinada ao culpado que é aquele que pelo próprio comportamento cometeu o delito. As sanções são as reações específicas da comunidade, constituídas pela ordem legal, contra delitos. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 706.

⁴⁹ **Nas palavras do autor:** “Almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all the time.” **Tradução livre:** Quase todas as nações observam quase todos os princípios de direito internacional e quase todas as suas obrigações quase o tempo todo. HENKIN, Louis. **How nations behave.** New York: Columbia University, 1979, p. 47.

Chayes e Chayes (1995) também apostam na força da prescrição normativa sobre os sujeitos, considerando como de importância relativa o papel das sanções na sustentação do sistema jurídico internacional. Para eles, a obediência é favorecida pela promoção de elementos não-coercitivos e não-coativos e não na imposição de sanções.⁵⁰

Sustentam ainda os autores que a melhor iniciativa para aumentar o grau de conformidade dos comportamentos às regras jurídicas estabelecidas pelo sistema é fazer com que seus conteúdos sejam conhecidos pelos sujeitos e incorporados aos seus comportamentos não por pressão, mas pela coerência e necessidade de suas prescrições. As normas jurídicas, por si mesmas, convencem os sujeitos de direito da importância de serem cumpridas.

Não se trata, aqui, de defender a sanção como único instrumento hábil a mover os atores no cumprimento da regra internacional ou como singular meio de vingar o direito e os demais sujeitos pela violação incorrida. Ainda que as finalidades das sanções internacionais não estejam de todo esclarecidas, forçoso é reconhecer que essa medida ataca o problema da desobediência às normas internacionais e representa uma reação válida do direito ao seu descumprimento. Como destaca Damrosch (1997), a sanção permite não apenas sinalizar que o sistema não admite violações, como também minimizar o peso que os interesses

⁵⁰ **Nas palavras dos autores:** "If we are correct that the principal source of noncompliance is not willful disobedience but the lack of capability or clarity or priority, then coercive enforcement is as misguided as it is costly." **Tradução livre:** Se estivermos corretos quanto à fonte principal do descumprimento não ser a desobediência voluntariosa, mas sim a falta de capacidade ou clareza ou prioridade, então a execução coercitiva é tão enganosa quanto custosa. CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. **The new sovereignty:** compliance with international regulatory agreements. Cambridge: Harvard University, 1995, p. 2.

individuais dos sujeitos possam ter sobre a opção de cumprir ou não com o dever que lhes é apregoado.⁵¹

A sanção é pelo menos idealmente, um elemento que configura o sistema em termos objetivos, afastados de suas origens voluntaristas e voltados a fazer prevalecer os valores e os fins jurídicos da sociedade internacional e não dos seus atores individualmente considerados.

Se existem motivos para que se duvide da eficácia da sanção internacional, isso se explica pela concepção de eficácia de tais instrumentos tradicionalmente infiltrada nos sistemas jurídicos nacionais, mergulhada no monopólio do poder de sanção estatal e na submissão da pessoa natural ou da jurídica à autoridade do sistema.

Num sistema de direito em que tal monopólio encontra-se distante de verificar-se e em que dificilmente a ideia de sujeição é aceita por força da soberania dos estados, os padrões de verificação da eficácia dessas medidas, principalmente das econômicas, devem ser menos rígidos.

O sistema internacional precisa de um regime de aplicação de sanções condizente com a realidade que o mesmo oferece. As aparentes dificuldades de

⁵¹ **Nas palavras do autor:** "I am convinced that the truly misguided attitude would be to conclude that enforcing international law is unnecessary or unrealistic. It may well be true that compliance is the ultimate goal and enforcement is merely a means to that end; and if non-enforcement strategies are more effective than coercive ones in inducing certain kinds of compliance, then of course it would make sense to favor the policy most likely to yield the desired result. But this does not mean abandoning enforcement as one among various strategies for achieving compliance". **Tradução livre:** Estou convencido de que a atitude verdadeiramente errada seria concluir que a obrigatoriedade do direito internacional é desnecessária ou irreal. Pode ser bem verdade que a submissão seja a última meta e a coação somente um dos meios para se atingir aquele fim; e se estratégias de não-coação forem mais efetivas do que as coercitivas na indução a certos tipos de comportamento, então claro que faria sentido favorecer essa política para atingir o resultado desejado. Mas isto não significa abandonar a coação como uma entre as várias estratégias para alcançar a submissão. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 23-24.

subsistir um complexo de sanções que promova o cumprimento das normas de direito internacional podem ser reais. Entretanto, isso não impede que sejam elas necessárias, ainda que sob diferentes esquemas não compatíveis em absoluto com os modelos nacionais.⁵²

2. Identificação das violações ao direito internacional

Se as sanções são a reação do direito internacional contra qualquer violação de obrigações prescritas, então toda imposição coercitiva ou coativa, para justificar-se, liga-se a um desvio de comportamento proibido pelas normas internacionais que, por sua vez, qualifica-se como pressuposto da medida tomada. Portanto, em tese, toda transgressão ao direito internacional acarreta um regime coercitivo ou coativo que infligirá uma desvantagem sobre um ou mais bens do sujeito responsável.

A natureza convencional e consuetudinária das mais significativas fontes do direito internacional impossibilita uma compilação definitiva de todas as obrigações e, em decorrência disso, de todos os atos e as omissões que, se contrários às normas, demandem a aplicação de sanções internacionais. Assim, se a noção de dever internacional é rarefeita, a de sua violação é nebulosa.

⁵² **Nesse sentido:** "International law is laws in the true sense of the term, for its rules regulating the mutual behavior of states provide sanctions to be directed against the state which has committed an international delict, or, what amounts to the same, has disregarded its obligations towards another state and thus violated the right of the other state." **Tradução livre:** O direito internacional é direito no verdadeiro sentido do termo, com suas regras regulando o comportamento mútuo dos estados prevendo sanções a serem impostas contra o estado que cometeu um delito internacional, ou, o que dá no mesmo, desconsiderou suas obrigações para outro estado e assim violou o direito deste. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 706.

A falta de uma codificação gera inúmeras dificuldades quanto à determinação de quais atos ou de quais omissões merecem ser, de fato, objeto de sanções internacionais.

É bem verdade que alguns passos importantes são dados, há décadas, no sentido de se estabelecer quais condutas constituem violações ao direito internacional, principalmente a cogente, ou seja, aquela que dá forma a um conjunto de mandamentos que tem um grau de obrigatoriedade indiscutível e, portanto, em hipótese alguma são passíveis de transgressão sem que consequências defluam da mesma. Uma vez infringidas, elas exigem que sanções internacionais sejam impostas.

Essas obrigações são oponíveis contra todos e tutelam interesses universais, independentemente de convenções sobre a matéria. O direito internacional tipifica, positivamente, as condutas que vão de encontro a tais obrigações e impõe sanções penais, podendo ou não haver cumulação com civis.

Como lembra Lafer (1991) é nesse arcabouço de condutas merecedoras de sanções internacionais que se encontram certos crimes como os contra a paz, os de guerra e os contra a humanidade. Essas três espécies representam a mais certa tipificação de violações ao direito internacional – a dos crimes internacionais – resultado de uma construção jurídica que considera imprescindível o cumprimento de determinadas obrigações para o fim de serem preenchidas as mais fundamentais necessidades da sociedade internacional.⁵³

⁵³ **Nas palavras do autor:** “Essa classificação consta no art. 6º do Estatuto do Tribunal de Nuremberg, de 8 de agosto de 1945, que determinava sua jurisdição e a sua competência. A mesma tipologia aparece no Estatuto do Tribunal de Tóquio, de 19 de janeiro de 1946 e na Resolução da Assembléia Geral da ONU, de 11 de dezembro de 1946, a qual confirmou o

Essa classificação, ainda segundo o autor, não pretende ser exaustiva, mas sim exemplificativa, podendo ser expandida conforme a sociedade internacional reconheça, tipifique e positivise outras ações ou omissões que considere como sujeitas ao regime dos crimes internacionais.⁵⁴

O direito internacional evolui no sentido de apontar comportamentos, mesmo que não enquadrados como crimes que sejam alvos de sanções internacionais. Esse é um processo gradual que exige do próprio sistema a consideração de outras ações e omissões que, mesmo não tipificadas e ou positivadas, esteja subsumido a critérios diferenciados de apreciação de condutas em menor ou em maior grau, contrapostas a deveres internacionais de menor ou de maior imperatividade sobre os atores.

Existem muitas considerações valorativas que cercam a discussão sobre os atos e as omissões que requerem a aplicação de sanções internacionais. Isso se explica pelo caminhar a passos lentos que caracteriza o direito penal internacional. Sem tipificação, abre-se espaço para escolhas individuais sobre o que seriam

conteúdo dos diplomas referidos, reconhecendo como princípios de direito internacional os defendidos por aqueles dando, desta maneira, início a um direito internacional penal, com um regime específico e distinto de responsabilidade”. LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos** – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cia. das Letras, 1991, p. 168.

⁵⁴ **Nesse sentido:** “Crimes contra a paz e crimes de guerra já eram tidos como comportamentos ilícitos na perspectiva do direito internacional antes da Segunda Guerra Mundial. Existiam de fato não só tratados que contestavam a legitimidade do recurso à guerra, seja como mecanismo de solução de controvérsias internacionais, seja como instrumento de política nacional – é o caso do Pacto de Paris ou Briand-Kellog, de 1928 – como também convenções que fixavam as leis e os costumes de guerra – é o *jus in bello*. [...] Já a concepção de *crimes contra a humanidade*, previsto no art. 6º, c, do Estatuto do Tribunal de Nürenberg, procurava identificar algo novo, que não tinha precedente específico no passado. Representava um primeiro esforço de tipificar, como ilícito penal, o ineditismo da dominação totalitária, que pelas suas características próprias – o assassinato, o extermínio, a redução à escravidão, a deportação, os atos desumanos cometidos contra a população civil, as perseguições por razões políticas, raciais e religiosas, para usar termos do art. 6º, c, do Estatuto acima mencionado – tinha uma especificidade que transcendia os crimes contra a paz e os crimes de guerra”. LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos** – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, p. 168.

violações ao direito internacional, potencializadas pela circunstância de que muitas das imposições de sanções internacionais são instrumentalizadas pela ação individual de cada sujeito, ainda que sob o comando ou a supervisão de uma organização multilateral. A ação individual não só permite que se percebam ações coativas unilaterais, como também enseja opções individuais sobre o que constitui ilícito ou violação ao direito internacional.

O termo irregularidade (*wrongdoing*) é o resultado da liberdade que o sistema jurídico internacional dá aos seus sujeitos para qualificar subjetivamente determinados atos como em desacordo com os escopos do direito internacional. Não se fala expressamente em violação porque seu uso semântico exige uma determinação sobre a obrigação infringida que pode ser negligenciada quando se faz referência a uma irregularidade, a fim de se justificar o uso de sanções internacionais por causa de ato ou de omissão tido por ilícito.

A elasticidade do conceito de ilícito internacional tende a ser usada em favor de atores que precisam fazer com que medidas aplicadas por eles sejam consideradas verdadeiras sanções internacionais. Há níveis de ilicitudes no sistema jurídico internacional que comprovam estar este em desenvolvimento e, portanto, não balizado por limites precisos.

Segundo Santos (2002), violações menos graves ao direito internacional são identificadas pela doutrina como contravenções. São tidas como inobservâncias e não violações de prescrições internacionais, mas nem por isso se diferem. A falta de diligência é, por sua vez, ainda menos grave do que a contravenção, caracterizando-se como inadimplência do sujeito para com o direito internacional.

A gradação da culpa também varia de acordo com o enquadramento que se dê a determinado ato ou omissão, muito embora deva ser dito que a responsabilidade dos países não se vincula a questões sobre culpa, já que esse elemento raramente é discernível quando se trata de responsabilidade de pessoas jurídicas internacionais.

Em síntese, pode-se dizer que as violações ao direito internacional compreendida em violação propriamente dita, em contravenção e em falta de diligência, ensejam a aplicação de sanções internacionais. Mesmo que essa discriminação possa ser útil, não se afastam alguns problemas que com ela surgem, tais como a possibilidade de se manipularem conceitos e a de que as condutas que aparentemente seriam consideradas violações configurem como leve diligência.

Num sistema aberto como o do direito internacional, especialmente no que diz respeito à determinação das transgressões internacionais, qualquer dos conceitos acima apontados corre o risco de ser objeto de uma interpretação extensiva e enquadrar atos ou omissões usualmente não considerados como tais. Se, por um lado, isso é vantajoso por permitir que o sistema evolua e descubra quais condutas precisa sancionar, por outro, é desvantajoso por significar que o poder de determinar as violações de direito internacional e, na esteira, de impor sanções internacionais é descentralizado.

Esse estado de coisas contribui para uma futura inconsistência do sistema internacional, que dependerá de justificativas particularizadas e casuísticas sobre a necessidade de sanções e de tomadas de posição unilaterais.

Apenas um consenso da sociedade internacional em torno dessas violações pode sanar os vícios que atuam contra uma determinação objetiva das transgressões ao direito internacional e, em decorrência, das sanções econômicas a serem aplicadas.

3. Mecanismos das sanções internacionais

As formulações doutrinárias sobre as sanções internacionais não escapam à constatação de que seu processo é historicamente percebido como dependente de avaliações individualizadas dos atores envolvidos. Essa circunstância tem sua origem no fato de que o direito internacional não encontra guardada numa autoridade central hierarquicamente superior em relação aos sujeitos a quem se possa recorrer em caso de ação ou de omissão que represente sua violação.⁵⁵

Como o poder não admite vácuo, destaca Bobbio (1992), que essa condição engendra uma profusão de ações direcionadas a coibir a ação ou a omissão tida por ilícita, em que cada um determina quando e como se defender a partir de um exame individual sobre a legalidade do ato que repercutiu contra seus direitos.⁵⁶

⁵⁵ **Nesse sentido:** “General international law is characterized by a high degree of decentralization. The community constituted by this law has no central government, no court, and no administrative organs.” **Tradução livre:** O direito internacional é caracterizado por um alto grau de descentralização. A comunidade constituída por esta ordem jurídica não tem um governo central, um tribunal, ou um órgão administrativo. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 707.

⁵⁶ **Nas palavras do autor:** “O alfa e o ômega da teoria política é o problema do poder: como o poder é adquirido, como é conservado e perdido, como é exercido, como é defendido e como é possível defender-se contra ele”. BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 143.

A unilateralidade, ou seja, o ato tomado individualmente por um ator existe desde o início das relações internacionais. É considerado, inclusive, como elemento caracterizador das sanções internacionais. A presença maior da unilateralidade no direito internacional e menor no direito nacional indica que o primeiro é mais primitivo que o segundo.

Kelsen (1951) ensina que a classificação mais utilizada sobre sanções internacionais não considera sua natureza, mas o processo que lhes dá a forma. Dentro dessa premissa, tanto a represália quanto a guerra são destacadas como as duas ações tradicionalmente reconhecidas pelo direito internacional. A diferença existente entre uma e outra, continua o autor, reside na menor ou na maior intensidade da interferência na esfera de interesses do agente sancionado pelo agente sancionador, assim: (a) a represália é uma interferência limitada na esfera de interesses de outro sujeito e definida como uma resposta a uma violação de direito do sujeito sancionador; (b) a guerra caracteriza-se como uma interferência ilimitada na esfera de interesses de outrem, com o fim não só de responder a uma violação de direito, mas também o de submeter ou aniquilar o ator sancionado.⁵⁷

Duas linhas de pensamento debatem se a guerra deve, ou não, constar do rol das sanções internacionais. A primeira corrente recusa a guerra como sanção ou como delito internacional, acusando como critério para sua legalidade a sua proibição em tratado. Se não sobrestada em convenção que defina especialmente

⁵⁷ **Nas palavras do autor:** "The international person whose right has been violated is authorized to react with reprisals or war against the international person who is responsible for the delict." **Tradução livre:** O sujeito internacional cujo direito foi violado é autorizado a reagir com represálias ou com guerra contra o responsável pelo delito. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 707.

sob quais condições o estado compromete-se a não fazer uso da mesma, a guerra não pode ser considerada violação do direito internacional. Essa posição perde a sua razão de ser quando confrontada com as disposições do Pacto da Liga das Nações e com as determinações da Carta da Organização das Nações Unidas que, excetuando algumas hipóteses, condenam a guerra. Já a segunda corrente defende a guerra como instrumento possível à reação contra uma violação de direito e restrita a fazer-se repercutir sobre o estado responsável pela violação.⁵⁸

O debate sobre a guerra ser ou não ser uma sanção internacional leva à discussão incidental da teoria da guerra justa (*bellum justum*). Kelsen (1986) lembra que a doutrina da guerra justa ora a vê como sanção, ora como delito internacional. Se não justificada por uma violação de direito ou se não empreendida contra o sujeito responsável pelo ilícito, a guerra é um delito internacional, destarte, se preencher os requisitos mencionados, qualifica-se como sanção internacional. Para fundamentar a possibilidade de uma guerra justa, o autor sustenta que, na hipótese de eclosão de uma guerra condenada pela

⁵⁸ **Nesse sentido:** “The primitive technique of self-help prevailing in general international law almost completely frustrates the application of the *bellum justum* principle. For, as long as there is not established a central and impartial organ to decide whether or not a state has committed an international delict and thus violated the right of another state, this matter can be settled only by an agreement between the two states concerned. Since such agreement by which a state recognizes to have violated the right of another state is likely to be reached only by a peace treaty imposed by the victor upon the vanquished state, the decisive question and hence also the question whether a war waged by one against another state is just or an unjust war, remains unanswerable.” **Tradução livre:** A técnica primitiva de cooperação que predomina no direito internacional praticamente frustra a aplicação do princípio da guerra justa (*bellum justum*). Para, contanto que não tenha sido estabelecido um órgão central e imparcial, decidir se um estado cometeu ou não um delito internacional e assim violou o direito de outro, este assunto só pode ser resolvido por acordo entre os dois países interessados. Se o acordo pelo qual um estado reconhece ter violado o direito de outro provavelmente será alcançado só por um tratado de paz imposto pelo vencedor ao estado derrotado, a pergunta decisiva se uma guerra empreendida antes de um estado contra outro é ou não uma guerra injusta, permanece sem resposta. KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 707-8.

sociedade internacional, a única resposta possível e em igual proporção é outra guerra.⁵⁹

A última querela em torno da guerra justa envolveu Bobbio (1991) após uma entrevista na qual o autor defendeu a intervenção militar autorizada pela ONU e liderada pelos EUA após a invasão do Emirado do Kuwait pelo Iraque, recebendo reprimendas de seus discípulos e de seus admiradores por ter, em última instância, avalizado a Guerra do Golfo.

A posição de Bobbio resumia-se a dois pontos: (i) os protestos contra a guerra não levavam em conta a invasão anterior de um país soberano por outro; e (ii) a intervenção militar havia sido aprovada por resolução de uma entidade multilateral.⁶⁰

É difícil saber o quanto que o assunto o incomodou, mas, certo é que, Bobbio (2003, p.11), noutra oportunidade, afirmou que nenhuma guerra é justa.⁶¹

⁵⁹ **Nas palavras do autor:** “Si se pregunta cómo es posible probar la veracidad de la tesis de la guerra justa (*bellum justum*) – es decir, que el derecho internacional general prohíbe en principio la guerra – se tropieza por de pronto con una primera dificultad. Pensando estrictamente en términos jurídicos, cierta conducta está prohibida dentro de cierto sistema de derecho cuando la misma va ligada normativamente la aplicación de una sanción determinada. La única reacción posible que el derecho internacional general podría establecer contra una guerra prohibida, sería la guerra misma, otra guerra; una especie de ‘contra-guerra’ contra aquél estado que, contraviniendo el derecho internacional, hubiere recurrido a ella. No hay otra sanción posible, en vista de las actuales condiciones técnicas del derecho internacional”. KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 58-9.

⁶⁰ **Nas palavras do autor:** “Il fatto è che non mi persuade l’impostazione in chiave prevalentemente antiamericana che si è voluto dare a queste manifestazioni. Ho tanta paura che, con le migliori intenzioni, i pacifisti italiani, e in genere quelli occidentali, finiscano per fare il gioco dell’avversario”. **Tradução livre:** O fato é que não me convence a configuração predominantemente antiestadunidense que quis dar a esses eventos. Estou com tanto medo que, com as melhores intenções, os pacifistas italianos, e geralmente os do Ocidente, acabem fazendo o jogo do adversário. Ainda nas palavras do autor: “Che una violazione del diritto internazionale cisia stata, non c’è dubbio alcuno. Del resto lo ha ribadito più volte l’ONU, che fino a prova contraria è stata istituita proprio per evitare le guerre”. **Tradução livre:** Que uma violação da lei internacional foi levada a cabo, não há dúvida. Além disso, tem repetidamente salientado a ONU que, até prova em contrário, foi criada precisamente para evitar a guerra. BOBBIO, Norberto. **Una guerra giusta?** Sul conflitto del Golfo. Venezia: Marsilio Editori, 1991, p. 41-2.

⁶¹ **Nas palavras do autor:** “Atualmente, não se pode distinguir mais entre guerras justas e guerras injustas. Todas elas são injustas”. BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**.

A represália é o conceito que melhor fundamenta a aplicação das sanções internacionais. Trata-se da prática de ato legal, segundo o direito internacional, voltada a responder a uma ilegalidade anteriormente perpetrada por outro sujeito que julga, individualmente, ter sido vítima de ilícito para justificar sua atuação.⁶²

Trata-se, segundo Charvin (1996), de meio legítimo e legal de sanção internacional, uma vez que a falta de um juiz universal para decidir sobre a licitude

São Paulo: Editora Unesp, 2003, p. 11. No prefácio à nova edição, o autor parece fazer uma autocrítica em relação à sua postura à Guerra do Golfo, que já defendeu textualmente como uma guerra justa. **Ainda nas palavras do autor:** “I problemi sono due: se la guerra sia giusta e, se oltre giusta, sia efficace. Per quanto riguarda il primo problema la risposta è indubbia: è una guerra giusta perché è fondata su un principio fondamentale Del diritto internazionale che è quello che giustifica la legittima difesa. Per quello che riguarda invece il secondo punto, l’efficacia, bisogna tenere conto di alcune condizioni: la guerra sarà efficace innanzi tutto se è vincente; in secondo luogo, se è rapida rispetto al tempo e se è limitata rispetto allo spazio, nel senso che sia ristretta al teatro di guerra dell’Iraq”. **Tradução livre:** Os problemas são dois: se a guerra é justa e, se mais do que justo, se é eficaz. Em relação ao primeiro problema, a resposta é, sem dúvida: é uma guerra justa porque é fundada sobre um princípio fundamental de direito internacional que é o que justifica a autodefesa. Quanto ao segundo ponto, a eficácia, devemos ter em conta certas condições: em primeiro lugar, a guerra será eficaz se for bem sucedida, e em segundo lugar, se é rápida em relação ao tempo e se ela é limitada em relação ao espaço, no sentido que se restringe ao teatro de guerra no Iraque. BOBBIO, Norberto. **Uma guerra justa?** Sul conflito del Golfo. Venezia: Marsilio Editori, 1991, p. 39.

⁶² **Nesse sentido:** “Reprisals are such injurious and otherwise internationally illegal acts of one State against another as are exceptionally permitted for the purpose of compelling the latter to consent to a satisfactory settlement of a difference created by its own international delinquency. [...] Reprisals are admissible not only, as some writers maintain, in case of denial or delay of justice, or other ill-treatment of foreign citizens prohibited by International Law, but in all other cases of an international delinquency for which the injured State cannot get reparation through negotiation or other amicable means, be it non-compliance with treaty obligations, violation of the dignity of a foreign State, violation of foreign territorial supremacy, or any other internationally illegal act.” **Tradução livre:** As represálias são prejudiciais, porém, ao contrário dos atos internacionalmente ilegais de um estado contra outro, é permitida excepcionalmente com a finalidade de compelir o agente que cometeu o ilícito a uma determinação satisfatória de uma diferença que criou por sua própria delinquência internacional. (...) As represálias não só são admissíveis, como segundo alguns doutrinadores, no caso de negação ou demora da justiça, ou outro maltrato a cidadãos estrangeiros proibido pelo direito internacional, mas em todos os outros casos de uma delinquência internacional para a qual o estado afetado não consiga uma reparação por negociação ou por outros meios amigáveis, seja por descumprimento de obrigações de tratado, violação da dignidade de um estado estrangeiro, violação de supremacia territorial estrangeira, ou qualquer outro ato internacionalmente ilegal. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International law** – a treatise – disputes, war and neutrality, vol. II, 7th ed. London: Longmans, Green and Co., 1952, p. 136-7.

do primeiro ato incorrido permite a ação isolada do ator no sentido de proteger-se contra a violação a direito seu.⁶³

As noções de autodefesa e de vingança privada, segundo o autor, interagem quando se reflete sobre a prevalência de processos de sanções internacionais fundadas no conceito de represália.⁶⁴ E o método não se restringe a qualquer tipo de coação, já que a represália é realizável política, militar ou economicamente.⁶⁵

É característica do regime não existir um vínculo entre a natureza do ato tido por ilegal e a represália. Assim, se uma ofensa a um direito se dá por um ato político não quer dizer que a represália se efetivará por instrumentos também políticos. Exige-se, todavia, proporcionalidade entre o alegado ato ilícito e a resposta dada ao mesmo.⁶⁶

⁶³ **Nas palavras do autor:** “Le droit classique légitimait ces représailles par leur but, qui est de contraindre à l’obligation du droit.” **Tradução livre:** O direito clássico legitimou as represálias pelo seu objetivo, que é o de forçar o cumprimento do direito. CHARVIN, Robert. **Les mesures d’embargo:** la part du droit. *Revue belge de droit international*, vol. XXIX, n. 1, 1996, p. 5.

⁶⁴ **Nesse sentido:** “Les sanctions ont toujours existé dans les rapports internationaux sous la forme originaire de la vengeance privée.” **Tradução livre:** As sanções sempre existiram nas relações internacionais na forma original da vingança privada. SCALLE, Georges. **Traité élémentaire de droit international public.** Paris: Domat-Monchrestien, 1943, p. 644-5; “Les représailles, actes de guerre, contre-illegalités, sont la forme de sanction caractéristique d’un poder juridique invertebré.” **Tradução livre:** As represálias, atos de guerra, contra-illegalidades, são a forma de sanção característica de um poder jurídico acordado. CHARVIN, Robert. *Les mesures d’embargo:* la part du droit. **Revue belge de droit international**, Université Libre Bruxelles, vol. XXIX, n. 1, 1996, p. 6.

⁶⁵ **Nesse sentido:** “An act of reprisal may be performed against anything and everything that belongs to, or is due to, the delinquent State or its citizens.” **Tradução livre:** Um ato de represália pode ser executado contra qualquer coisa e tudo o que pertence, ou é devido ao estado culpado ou a seus cidadãos. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International law – a treatise – disputes, war and neutrality**, vol. II, 7th ed. London: Longmans, Green and Co., 1952, p. 139.

⁶⁶ **Nesse sentido:** “Si la sanction est plus lourde qu’il ne convient et si elle se prolonge malgré le rétablissement de l’ordre public international ou la réalisation de la réparation, il y a abus de droit. La sanction devient alors elle-même illicite”. **Tradução livre:** Se a sanção é mais dura do que convém e se continuar apesar da restauração da ordem pública internacional ou a realização do acordo, há abuso de direito. A sanção se torna então ilícita. CHARVIN, Robert. **Les mesures d’embargo:** la part du droit. *Revue belge de droit international*, Université Libre Bruxelles, vol. XXIX, n. 1, 1996, p. 10.

É claro que a observância desse princípio fica comprometida uma vez que o sujeito que aplicará a represália é o mesmo que julga com que meio e com que método atuará. Essa autoridade reconhecida permite, portanto, que abusos sejam perpetrados por causa da decisão unilateral tomada a favor da represália.⁶⁷ Não só a proporcionalidade da medida fica à mercê da avaliação solitária do ator, como também o cabimento mesmo da ação a ser empreendida.

Cabe destacar que a represália era, inicialmente, uma medida aplicada especialmente em tempos de guerra. Era usada quando o inimigo cometia atos que contrariavam o chamado direito de guerra. As vantagens da aplicação de sanções internacionais que impedissem a guerra ou que a afastassem ao menos temporariamente eram óbvias e, nesse sentido, foram progressivamente postas em prática. As mais importantes e conhecidas sanções internacionais derivam de uma transmutação de determinadas práticas aplicadas em conflitos armados para tempos de paz. O bloqueio pacífico e o embargo são os melhores exemplos dessa particularidade.

Antes de discorrer sobre os dois institutos apontados, vale referir à figura da retaliação. Citada por Oppenheim (1952) como instituto próximo ao da represália,

⁶⁷ **Nesse sentido:** "C'est un très grand risque pour la justice que cette liberté laissée à l'État lésé, de choisir les représailles 'appropriées' sans autre restriction qu'un petit nombre de règles destinées à protéger l'auteur du dommage contre une répression excessive." **Tradução Livre:** É um risco muito grande para a justiça que esta liberdade deixe ao estado prejudicado escolher as represálias apropriadas sem outra restrição que um pequeno número de regras destinadas a proteger o autor do dano contra uma repressão excessiva; "La pratique des États les a conduits le plus souvent a se jeter dans la voie des représailles, avec toute la frénésie que donne a certains le sentiment d'être le plus fort, d'emblée et sans même s'être assurés, au préalable, quand les intérêts des particuliers étaient en jeu, qu'il y ait vraiment eu déni de justice de la part de l'État adverse". **Tradução livre:** A prática dos estados os dirigiu frequentemente a lançar represálias, com o frenesi que dá a alguns o sentimento para ser o mais forte, de imediatamente e sem nem mesmo ter assegurado, anteriormente, quando os interesses dos indivíduos estavam em jogo, que havia negação de justiça realmente em nome do estado adverso. SILBERT, Marcel. **Traité de droit international public**, t. 2. Paris: Dalloz, 1951, p. 560 e 563-4.

a retaliação também se exterioriza a partir de um julgamento individual do país ofendido por ato de outrem que atinge sua esfera de interesses. Não se trata de violação a direito, mas de ato que pela sua inconveniência surte um efeito negativo sobre as relações travadas entre os sujeitos envolvidos no episódio.⁶⁸

Destaca o autor que é difícil traçar os limites fronteiriços entre atos ilegais e atos inoportunos do ponto de vista do agente que se toma por ofendido. Os níveis de hostilidade de um e de outro ato talvez sejam diversos e ajudem na determinação da resposta a ser dada. Entretanto, não condiz com a realidade do direito internacional a afirmação de que todo ato que manifeste alto grau de hostilidade de um estado para com outro seja reconhecido como violação ao direito internacional.

A constatação de ter havido violação ou não depende tão-somente do ator que sofreu a influência de determinado comportamento de outro sujeito, tornando-se ainda mais complexa a tarefa de definir-se o cabimento, seja das represálias, seja das retaliações. Nesse contexto, torna-se comum que represálias sejam divulgadas como retaliações e recebam um aval imediato da sociedade

⁶⁸ **Nas palavras do autor:** "Retorsion is the technical term for retaliation for discourteous, or unkind, or unfair and inequitable acts by acts of the same or a similar kind. The act which calls for retaliation is not an illegal act; on the contrary, it is an act that is within the competence of its author. But a State can commit many legislative, administrative, or judicial acts which, although they are not internationally illegal, involve discourtesy or unfriendliness to another State, or are unfair and inequitable. If the State against which such acts are directed considers itself wronged thereby, a political difference is created which might be settled by retorsion." **Tradução livre:** A retorsão é o termo técnico para a vingança contra atos descorteses ou indelicados ou injustos e para atos desproporcionais tomados para o mesmo ato ou um tipo semelhante. O ato que pede vingança não é um ato ilegal; pelo contrário, é um ato que está dentro da competência de seu autor. Mas um estado pode cometer muitos atos legislativos, administrativos ou judiciais que, embora não sejam internacionalmente ilegais, envolvem descortesia ou inimizade a outro ou são injustos e inadequados. Se o país contra o qual são dirigidos tais atos considerar que foi prejudicado, uma diferença política é criada que pode ser resolvida por meio da retorsão. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International law** – a treatise – disputes, war and neutrality, vol. II, 7th ed. London: Longmans, Green and Co., 1952, p. 134.

internacional, já que a aparente não-gravidade de tais medidas tomaria menos a atenção de terceiros não envolvidos na contenda.

As retaliações também podem figurar sob diferentes naturezas, assim como acontece com as represálias. Entretanto, como explicita Oppenheim (1952, p. 141), elas são aplicadas no mesmo campo de ação do ato tido por ofensivo. Seu regime impõe, portanto, no que toca às possibilidades de resposta do ator, um critério que define estreitamente a ação de retaliação e, dessa forma, exige a proporcionalidade com o ato hostil em termos mais precisos do que os vagamente referidos no regime das represálias.

Coincidem os dois regimes na regra basilar de que os atos de represália e os de retaliação devem dirigir-se, respectivamente, contra o estado responsável pela ilegalidade ou pela hostilidade.

O bloqueio pacífico deriva do conceito de bloqueio militar ou também chamado bloqueio em tempos de guerra. Remonta ao fim da década de vinte do século XIX, quando, como registra Oppenheim (1952), em 1827, o Reino Unido, a França e a Rússia bloquearam a costa grega ocupada pelos turcos a fim de favorecer o processo de independência da Grécia do Império Otomano.⁶⁹

O bloqueio militar nasceu da prática de impedimento da entrada e da saída de navios do agente sancionado cuja costa, parcial ou completamente, era

⁶⁹ **Nas palavras do autor:** “During the Greek insurrection, Great Britain, France, and Russia intervened in the interest of the independence of Greece and blockaded those parts of the Greek coast which were occupied by Turkish troops. Although this blockade led to the battle of Navarino, in which the Turkish fleet was destroyed, the Powers maintained, nevertheless, that they were not at war with Turkey.” **Tradução livre:** Durante a insurreição da Grécia, Reino Unido, França e Rússia intervieram no interesse de sua independência bloqueando parte da costa grega que estava ocupada pela Turquia. Embora este bloqueio tenha conduzido à batalha de Navarino na qual a frota turca foi destruída, os países mantiveram, não obstante, que eles não estavam em guerra com este país. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International law** – a treatise – disputes, war and neutrality, vol. II, 7th ed. London: Longmans, Green and Co., 1952, p. 145.

bloqueada pela formação de um cinturão de embarcações do agente sancionador. O bloqueio, portanto, é uma medida de sanção, geralmente sob a forma de represália, que se perfaz por meio de restrições impostas à movimentação da frota marítima. É um meio de estancar a circulação das naus do inimigo impedindo seu acesso a suprimentos militares. Num primeiro momento, derruba-se o oponente por falta de condições materiais para continuar o confronto bélico e, num segundo, debilitam-se as suas relações comerciais.

Mesmo como bloqueio em tempos de guerra, a função de desmanchar a solidez econômica de determinado sujeito já estava presente até porque, esse objetivo, não é exclusividade do bloqueio pacífico. Como destaca Huck (1996, p. 201-204), este último concentra-se na finalidade de asfixiar economicamente o sujeito sancionado, muito embora se possa destinar a impedir apenas a entrada de armamentos, se voltado a diminuir as chances da eclosão de uma guerra contra o sujeito sancionador.

O bloqueio pacífico tende, portanto, a manifestar-se como medida tomada para isolar economicamente o ator sancionado. Encontra seu principal alicerce sobre a capacidade militar dos navios do ator sancionador, que devem estar preparados para enfrentar a recusa não apenas daquele primeiro, mas também de estados neutros em obedecer ao bloqueio. Um embate militar não foge completamente à imposição do bloqueio pacífico, uma vez que ele se apoia sobre o poder do agente sancionador manter a eficácia da medida tomada sobre o agente sancionado sob a ameaça militar que os seus navios representam.

A utilização do bloqueio marítimo em tempos de guerra tornou-se constante também em tempos de paz e deixa-se absorver pela função de barreira ao

comércio imposta ao sujeito sancionado. O bloqueio pacífico serve ao propósito do sujeito sancionador atuar sobre a vida econômica do alvo da medida, mas depende de um arranjo estratégico próprio do perfil de práticas de guerra.

O bloqueio, em tempos de guerra ou de paz, econômico ou não, tem seu regime configurado pelo direito internacional costumeiro e princípios formalmente assentados na Declaração Relativa ao Direito Marítimo, de 1856, e na Declaração de Londres, de 1909. Essas fontes exigem que haja uma declaração formal por parte do ator sancionador que dê publicidade à prática, indicando a sua extensão, a área restrita à navegação, o tempo de carência dos navios de estados neutros para cumprir o bloqueio e outras circunstâncias ligadas ao evento.

Dispõem também sobre a priorização da eficácia da ação de bloqueio por meio da formação de um cerco à frente dos portos e sobre a necessidade do agente sancionador arcar com os custos de tal empreitada em caso de rompimento do bloqueio por país neutro, por exemplo. Defendem a imparcialidade na imposição do bloqueio, ou seja, na restrição à circulação de todos os navios do agente sancionado sem discriminação entre os mesmos.

A figura do bloqueio à distância desenvolveu-se na esteira de novas tecnologias utilizadas na proteção das costas contra quaisquer ações, a exemplo dos submarinos e das minas costeiras. Essa forma de represália surgiu durante a Primeira Guerra Mundial e recebeu, desde então, inúmeras críticas em razão da extensão que vigiava, já que ficava distante da costa do sujeito sancionado. Desde o início os estados neutros sentiram-se prejudicados com a novidade e atingidos pelas restrições impostas pelo sujeito sancionador. Alega-se que o bloqueio deve

observar uma razoabilidade, ou seja, uma correspondência entre a ação que o enseja e a que efetiva a medida bloqueadora.

Segundo Oppenheim (1952) o risco que normalmente sofrem os bloqueios liga-se à possibilidade de serem violados pelos estados neutros. Em verdade, não é muito apropriado falar-se em transgressão nesse caso, uma vez que o bloqueio só se impõe às embarcações do ator sancionado.⁷⁰ Entretanto, a eficácia da medida depende da capacidade do ator sancionador convencer outros países a participar do isolamento econômico.⁷¹ A neutralidade pode ser um entrave significativo ao alcance dos efeitos almejados.

Para ilustrar, Israel declarou o bloqueio naval que vigora sobre a Faixa de Gaza sob a alegação de que o Hamas, grupo militante palestino que ascendeu ao comando do território em junho de 2007, promove ataques contra o território israelense com armas e munições contrabandeadas pelo mar. Com a medida, Israel impõe restrições para a entrada de ajuda humanitária na Faixa de Gaza, permitida apenas através de pontos controlados na fronteira terrestre entre os territórios.

⁷⁰ **Na opinião do autor:** "Theory and practice seem nowadays to agree that the ships of a State under pacific blockade which try to break the blockade may be seized and sequestered. They may not be condemned and confiscated, but must be restored at its termination". **Tradução livre:** Teoria e prática nos dias de hoje parecem concordar que os navios de um estado que tentam furar um bloqueio pacífico podem ser apreendidos e sequestrados. Eles podem não ser condenados e confiscados, mas deve ser restabelecida a sua terminação. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International law** – a treatise – disputes, war and neutrality, vol. II, 7th ed. London: Longmans, Green and Co., 1952, p. 148.

⁷¹ **Nas palavras do autor:** "Although it is naturally a measure which will scarcely be made use of in the case of a difference between two powerful naval States, it might nevertheless find application with success against a powerful naval State if exercised by the united navies of several Powers." **Tradução livre:** Embora seja naturalmente uma medida da qual será feita uso escassamente na hipótese de uma disputa que envolva dois estados navais poderosos, poderia ter sucesso sua aplicação contra um estado naval poderoso pela união de forças de várias marinhas. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **International law** – a treatise – disputes, war and neutrality, vol. II, 7th ed. London: Longmans, Green and Co., 1952, p. 149.

No dia 31 de maio de 2010, quinze comandos da Shayetet, a Marinha de Israel, intervieram no navio Mavi Marmara de bandeira da Turquia que tentou furar o bloqueio naval contra a Faixa de Gaza levando ajuda humanitária. A ação contra a chamada Flotilha da Liberdade causou a morte de nove pessoas que estavam a bordo da embarcação.

A recusa em pedir desculpas aos turcos pelo ocorrido, mesmo com um relatório da ONU apontando uso de força excessiva por parte dos israelenses, levou à suspensão das relações entre os dois países. Enquanto o premiê israelense Binyamin Netanyahu reluta em assumir o erro, o primeiro-ministro turco Recep Tayyip Erdogan ameaça levar o caso à Corte Internacional.

O bloqueio econômico é um tipo de sanção muito próximo da ação militar. Baseia-se no poderio naval de certo país contra outro e sinaliza para a iminência de um confronto armado. Como medida econômica, tem um papel importante no estudo das sanções econômicas internacionais. É uma das primeiras formas, junto com o embargo, que faz uso de meios econômicos para alcançar os fins visados. Aliás, o bloqueio moderno apoia-se na ideia de isolamento econômico do estado como forma de sancioná-lo pela ilegalidade cometida.

Contudo, como assevera Oppenheim (1952, p. 149), o bloqueio econômico ainda não pode ser considerado, em termos exatos, como uma sanção econômica internacional. O peso da capacidade militar do sujeito sancionador e do sujeito sancionado interfere na opção por tal medida e na eficácia da mesma. Ademais, a possibilidade de iniciar-se um conflito militar a partir do rompimento do bloqueio econômico não pode ser desprezada. O marco divisório entre uma sanção militar e uma sanção econômica, pelo menos no bloqueio, ainda não está delimitada.

O embargo, na sua mais antiga acepção, parece mais uma variação do bloqueio pacífico do que uma figura jurídica autônoma. Nascido no século XVII, na Europa, o embargo consiste na retenção de navios da nacionalidade do agente sancionado nos portos do agente sancionador até que o primeiro satisfaça o direito do segundo, anulando a sua violação ou reparando o prejuízo decorrente da mesma.

Por algum tempo, o embargo foi reconhecido como medida anunciadora de guerra futura. O instituto também cabe no conceito de represália, mas, novamente na lição de Oppenheim (1952, p. 152) isso não significa que tenha sido sempre assim.

A dependência de certo poderio militar para fazer valer a sanção também obscurece, ao menos em parte, a natureza econômica que se percebe na efetivação do embargo. Mesmo assim, não se pode negar a interferência nas relações mercantis que ele poderia provocar, mesmo que essas estivessem associadas a eventuais ações militares em caso de rompimento do embargo.

A unilateralidade que marca a imposição de represálias é combatida na medida em que a sociedade internacional aposta na construção de modelos jurídicos institucionalizados, ou seja, previstos, disciplinados e aplicados por organizações internacionais multilaterais a exemplo da ONU.

Tem-se até apontado que toda forma de represália é ilegal, por não se enquadrar nos métodos multilaterais das sanções internacionais vigentes. Mesmo assim, existe ainda a tendência de manter-se a legalidade de tal medida, mas com nova roupagem, sob a idealização das contramedidas, que imprimem licitude à noção de represália. Isso porque, de maneira geral, entendia-se que o instituto

representava o recurso a uma ação ilegítima excepcionalmente admitida pelo direito internacional como forma de combate a uma infração anteriormente perpetrada.

Valendo-se mais uma vez de Oppenheim (1952, p. 158), as contramedidas são atos legais voltados a responder uma ilegalidade assim considerada pelo país que a tenha sofrido. Elas são mencionadas, em especial, quando se faz referência às sanções econômicas internacionais. A legalidade dessas medidas é reconhecida em nome da possibilidade que representam de evitar atos mais agressivos por parte do sujeito sancionador contra o sujeito sancionado. Nesse sentido, muito comum que sejam as mesmas tratadas como contramedidas e não como represálias.

Também vale ressaltar que, embora usadas frequentemente como sinônimos pela doutrina, represália e sanção não devem ser confundidas. Ainda que a aplicação desta última ocorra sob a sombra de muitos pressupostos que regem aquela primeira, a sanção internacional não é a expressão de um ato ilegítimo admitido pelo direito para que se combata outra ilegitimidade. Esta como medida adotada é sempre legítima e nisso difere, substancialmente, da represália.

Talvez pela legalidade que se reconhece nas contramedidas, estejam as mesmas cada vez mais próximas do conceito de sanção internacional ou pelo menos exercendo uma influência sobre tal noção.

A descentralização do processo de imposição de sanções internacionais ainda vige e se caracteriza pela complacência das organizações internacionais multilaterais em relação às mesmas. Isso acontece com mais frequência em relação às sanções econômicas do que com quaisquer outras.

As sanções internacionais impostas pela ONU, ou antes, pela Liga das Nações, quase sempre foram militares. As medidas econômicas recebem, quando muito, o aval institucional e são aplicadas conforme a boa ou, dependendo do ponto de vista, a má vontade do agente sancionador.

Para Santos (2002), essa circunstância não só perturba a eficácia das sanções econômicas internacionais que, em geral, precisam de um concerto entre os atores para surtir os efeitos desejados, como também demonstra que embora formalmente inseridas num contexto institucional, representam o modelo das represálias ou das contramedidas, conforme se reconheça a legalidade ou a ilegalidade à resposta dada ao agente sancionado.

As sanções internacionais ainda se encontram ligadas às suas origens remotas, alicerçadas sobre o primitivo unilateralismo e não muito distante dos paradigmas reguladores das medidas registradas no passado.

4. Sanções nacionais e internacionais

Existe uma distância que separa as sanções nacionais e as internacionais que deriva do monopólio do uso da força que o direito nacional concentra, sob determinados limites formais e materiais, no estado.⁷² O direito internacional desconhece uma autoridade central, superior aos indivíduos que dela fazem parte,

⁷² **Nesse sentido:** “International law at the present time does not possess sanctions similar to those which obtain in all systems of domestic law, and particularly in that part of domestic law which is concerned with offences against the state – that is, criminal law.” **Tradução livre:** O direito internacional não goza na atualidade de sanções semelhantes às obtidas nos sistemas internos da lei, particularmente naquela parte do direito nacional que está preocupado com ofensas contra o estado – ou seja, o direito penal. WILLIAMS, John Fischer. **Aspects of modern international law** – an essay. London: Oxford University, 1939, p. 83.

que atue segundo os mesmos pressupostos. A ideia de que os países se subordinem a um poder supranacional, apesar dos esforços nesse sentido, não se mostra factível. O máximo a que se chegou até agora foi num misto entre a sujeição e a cooperação.

As relações internacionais são travadas entre iguais, sob um ponto de vista jurídico. Se materialmente essas relações podem ser desiguais, em razão do poder que cada um ostenta, por exemplo, pela pujança militar ou econômica, juridicamente essas relações de poder, embora influenciem o papel de cada país na construção do direito internacional, não produzem o efeito de estabelecer uma ordem que ponha fim à noção de soberania e instaure o princípio do monopólio do poder de sanção a ser exercido pelo mais forte ou por uma organização multilateral.

Dessa forma, as relações de poder repercutem sobre o processo de aplicação das sanções internacionais, mas sem instituir as bases que fundam a imposição de sanções nacionais. Ele continua assentado na ideia de que, porque iguais, nenhum ator tem o direito de tomar para si o poder de julgar os atos de outro sujeito e impor-lhes sanções pelas faltas em que porventura tenham incorrido.

É fato que tal assertiva é mitigada conforme os laços de cooperação entre os atores formem organizações multilaterais. Nesse caso, o conceito de soberania pode ser revisto em nome dos interesses perseguidos pela sociedade internacional. Torna-se possível verificar alguma subordinação, especialmente em relação às sanções internacionais.

As sanções nacionais não só se apoiam no princípio de que proveem do estado, como também são obrigatórias, independentemente da vontade do indivíduo de cumpri-las ou não. Como medidas coercitivas e coativas que são, dão expressão ao poder do direito sobre a vontade individual. Essa é outra característica que delimita a fronteira com das sanções internacionais. As últimas podem ser classificadas, no sistema previsto pela ONU, como voluntárias ou obrigatórias. Isso significa que, não obstante originadas de uma organização multilateral, podem ser rotuladas como objeto de recomendação e, portanto, não forçosamente impostas.

Esses dois perfis das sanções internacionais não se aplicam às militares. Quando não institucionalizadas, aliás, como é o caso da grande parte das sanções econômicas, seus níveis de coerção e de coação tornam-se frágeis, uma vez que a obrigatoriedade da submissão depende do poder do agente sancionador fazer com que a mesma seja observada pelo agente sancionado.

As ordens jurídicas nacionais preveem sanções como resposta à violação de direitos reconhecidos como tais pelos sistemas. A juridicidade dessas medidas é destacada por Santos (2002) como principal motivo para sua verificação, seja na forma de coerção, seja na de coação. De modo geral, considerações extrajurídicas não ensejam, por si só, a aplicação de sanções. Elas se destinam a impor-se sobre o sujeito de direito que tenha cometido ato ou omissão ilegal. A ilicitude, portanto, é o pressuposto da medida em âmbito nacional.

As sanções internacionais, por outro lado, não se inserem num sistema que trace uma linha divisória entre ações e omissões lícitas e ilícitas, aliás, poucas são as práticas ou as faltas que são, sem dúvida, violações de direito internacional.

Essa indefinição conduz à identificação de tal sistema como um todo ainda aberto a interferências dos próprios sujeitos de direito. A possibilidade de que conceitos sejam fabricados para servirem como prova da necessidade de aplicação de determinada sanção internacional é grande e facilita, assim, que razões extrajurídicas estejam na base da motivação para a imposição de sanções internacionais. Estas quase sempre estão mergulhadas em causas políticas. Muitas vezes, expressam apenas as diferenças entre atores e aparecem como resultado das contrariedades surgidas entre eles.

Se esses substratos extrajurídicos estão ligados às sanções internacionais e não obscurecem seu caráter jurídico, pelo contrário, são expressões de um perfil heterodoxo ínsito à noção de direito internacional, ou se, por outro lado, apenas aparecem em medidas que, na verdade, não são sanções internacionais, é questão complexa a ser tratada junto às sanções econômicas internacionais. Por ora, vale frisar que as sanções nacionais apresentam um conteúdo jurídico mais definido do que as internacionais, o que põe em dúvida a real existência das últimas.

Nos sistemas jurídicos nacionais existem graus de ilicitude perfeitamente acomodados e diferenciados, em que vigem sanções de naturezas distintas, com efeitos também distintos. Destarte, as sanções civis e as penais estão relacionadas às ilegalidades que atingem a direitos e a interesses privados e a públicos, respectivamente.

As sanções civis normalmente exigem a reparação do ato ou da omissão que tenha significado violação de obrigação legal. Se não mais possível reconstituir a situação de direito atingida, a medida exige que o ofensor compense

o ofendido, de modo a restituir, por outros meios, o que foi retirado do ofendido, pagando-se o prejuízo causado. As sanções penais, por sua vez, visam punir o ofensor. A repreensão traspassa o fim de restaurar o direito violado ou compensar as perdas originadas do dano provocado. A punição pode ser a representação de um desejo de pagar-se o mal com o mal. Infligindo-o ao ofensor, pode significar uma medida de correção do criminoso, ou então servir de exemplo para que outros sejam compelidos a não praticar crimes, convencidos de que, se o fizerem, terão a mesma sorte.⁷³

No direito internacional essa transparência quanto aos fins perseguidos pelas sanções impostas inexistente. Este nem mesmo apresenta sanções de caráter penal, mas apenas civis.⁷⁴ Mesmo quem defende que existem sanções de caráter

⁷³ **Nesse sentido:** "Punishment is or may be justified or defended on one or more of three grounds: as a satisfaction of a feeling of righteous anger at misdoing, or as a measure of reform of the wrongdoer, or as a deterrent to possible imitators. In international affairs, men will do well to distrust their own feelings of anger at the end of a war and to reflect that even if such anger is justified and may rightly – a point in which modern feeling is adverse to the theory of punishment implied – receive satisfaction, they must deny themselves a satisfaction which means doing harm to the innocent. As to the reform of the wrongdoer, men may reflect that widespread suffering of innocent individuals will appear as sheer oppression, which does not reform, but does harm to character. And as to deterrence, it is enough that the normal consequences of unsuccessful international wrongdoing, not pressed to the point of the starvation of a population or of general bankruptcy, based on the analogy of the payment of damages for a civil wrong in municipal law, may serve to discourage similar action by other States in the future." **Tradução livre:** O castigo é ou pode ser justificado ou defendido em um ou mais três graus: como uma satisfação de um sentimento de raiva que integra a maldade, ou como uma medida de recuperação do malfeitor, ou como um impedimento para possíveis imitadores. Em negócios internacionais, os homens farão bem em desconfiar dos próprios sentimentos de raiva ao término de uma guerra e refletir se tal raiva é justificada e pode justamente – um ponto no qual o sentimento moderno é adverso à teoria do castigo – receber satisfação, eles têm que se negar uma satisfação que prejudique ao inocente. Sobre a reforma do malfeitor, podem refletir os homens aquele sofrimento difundido de indivíduos inocentes se aparecerá como opressão completamente que não reforma, mas prejudica a caráter. E sobre o impedimento, é suficiente que as consequências normais do mal internacional, não apertou a ponto da fome de uma população ou de falência geral, baseado na analogia do pagamento de indenizações para uma injustiça civil em lei municipal, pode servir para desencorajar ação semelhante de outros estados no futuro. WILLIAMS, John Fischer. **Aspects of modern international law** – an essay. London: Oxford University, 1939, p. 86-7.

⁷⁴ **Nesse sentido:** "At this primitive stage of law the important thing is the restitution or restoration of what has wrongfully been removed or injured, and either the repair of damage done or compensation by a payment in the nature of the 'damages' awarded to a plaintiff in a civil action."

penal, as admite apenas na hipótese de responsabilidade internacional individual e não coletiva, como seria a de um estado.

O direito penal internacional conheceu progressos a partir da instalação dos tribunais que se seguiram à Segunda Guerra Mundial em Nuremberg, na Alemanha e em Tóquio, no Japão. Recentemente, os tribunais para julgamento dos crimes internacionais ocorridos nos conflitos armados que tiveram lugar na antiga Iugoslávia e em Ruanda também contribuem para o desenvolvimento deste ramo jurídico, mas sob as bases do reconhecimento de responsabilidades internacionais individuais.

O Tribunal Penal Internacional, cujo Estatuto de Roma se encontra em vigência, também trata da responsabilidade individual, o que faz supor que, a despeito dos avanços na formulação de um direito penal internacional, a responsabilidade dos estados ainda é matéria intocada.

Em qualquer comportamento impróprio do ponto de vista internacional, sobretudo por ocasião da eclosão de uma guerra, com a exceção de umas poucas pessoas que comandam os rumos do país, a maioria da população não tem conhecimento necessário do que está em disputa para torná-los individualmente responsáveis e culpados. Mesmo que tenham consciência, podem não ter os meios para fazer uma oposição eficaz ao rumo tomado por seus governantes. A tentativa de punir seus nacionais como se fossem criminalmente responsáveis

Tradução livre: Nesta fase primitiva da lei a coisa importante é a restituição ou restauração do que foi injustamente afastado ou ferido, o conserto do dano feito ou compensação por um pagamento na natureza da indenização concedida a um demandante numa ação civil. WILLIAMS, John Fischer. **Aspects of modern international law** – an essay. London: Oxford University, 1939, p. 83-4.

pela ação de seu estado serve apenas para combater a amargura da derrota e lançar as sementes de uma guerra vingativa.

Segundo Williams (1939) os argumentos que afastam a possibilidade de aplicação de sanções penais internacionais a pessoas jurídicas limitando às pessoas naturais que governam o país são conhecidos.⁷⁵

As divergências entre sanções nacionais e internacionais não são destacadas a fim de que se depreciem estas em favor daquelas. As imperfeições das sanções internacionais nem mesmo podem ser consideradas defeitos porque não estão enquadradas no modelo das sanções nacionais. Como destaca Bobbio (2003), o propósito de comparar as duas é o de lembrar que elas são o resultado de sistemas jurídicos estruturalmente diversos e aclarar as funções das sanções internacionais a partir do papel que desempenham as sanções nacionais.⁷⁶

⁷⁵ **Nas palavras do autor:** “International law is not a criminal law; and it has no rules for the punishment of offenders. There is no such thing in international law as a criminal state or a criminal nation. In so far as states are the subjects of international law they cannot be the subjects of criminal penalties for misdoing. They can be and are under a duty to make reparation for wrongs, but this is in the nature of a civil duty, not of a criminal obligation, and it is a duty to be enforced, if an attempt is made to enforce it, in such a manner as to avoid embitterment and to serve the ends of peace. States are corporate bodies. A corporate body cannot, at any rate in normal conditions, be possessed of the guilty mind, the *mens rea*, which is essential to criminality.” **Tradução livre:** O direito internacional não é direito penal; e não tem nenhuma regra para punição de seus ofensores. Não há tal coisa no direito internacional como não existe um estado criminoso ou uma nação criminosa. Na medida em que os estados são sujeitos de direito internacional eles não podem ser sujeitos de sanções penais. Eles podem estar e estão sob a obrigação de reparar seus erros, mas isto está na natureza de um dever civil, não de uma obrigação penal, e é um dever que deve ser imposto se uma tentativa é feita nesse sentido, de modo que se evite ressentimentos e sirva aos fins de paz. Os estados são pessoas jurídicas. Uma pessoa jurídica não pode, de qualquer modo em condições normais, ser possuída pelo pensamento criminoso, a *mens rea* que é essencial à criminalidade. WILLIAMS, John Fischer. **Aspects of modern international law** – an essay. London: Oxford University, 1939, p. 84-5.

⁷⁶ **Nas palavras do autor:** “Os juristas sabem que uma proibição para ser considerada jurídica no sentido próprio da palavra, o *jus perfectum*, deve ser aplicada recorrendo até o uso da força, o que demonstra como seria irrealista aplicar ao sistema dos estados procedimentos e medidas que valem dentro de cada estado particular nas relações entre os poderes públicos e os cidadãos. Cada estado detém em relação aos seus cidadãos o monopólio da força legítima, um poder que jamais existiu, que não existe atualmente e que provavelmente jamais poderá existir no futuro, dentro do sistema internacional. Tanto mais que um sistema em que os sujeitos componentes mantêm o poder soberano essencial, que é uso exclusivo da força legítima no seu interior, é

CAPÍTULO III

SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

1. Imposição de sanções econômicas internacionais

A meta de se construir cientificamente um arcabouço teórico capaz de tornar menos fugidias as impressões sobre como as sanções econômicas internacionais estão condicionadas tanto pela política internacional, quanto pelo direito internacional encontra entraves naturais ligados, principalmente, ao senso comum. Não faltam ardorosos defensores da aplicação de sanções econômicas internacionais assim como se acumulam os que se opõem à imposição das mesmas, seja porque não apresentam real efetividade, seja por não impedirem medidas repressivas gravosas, como as militares.⁷⁷ Aliás, as assertivas de que as sanções econômicas internacionais não funcionam repetem-se tantas vezes na

incompatível com um sistema superior, que tenha, ele próprio, o monopólio da força". BOBBIO, Norberto. **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: Editora Unesp, 2003, p. 14.

⁷⁷ **Nesse sentido:** "There are, indeed, three tools in foreign policy: diplomacy, sanctions, and war. Take away sanctions and how can the United States deal with terrorists and genocidal dictators? Our options would be talk or sending in the marines. Without sanctions, the United States would be virtually powerless to influence events absent war. Sanctions may not be perfect and they are not always the answer, but they are often the only weapon". **Tradução livre:** Realmente, há três ferramentas em política externa: diplomacia, sanções e guerra. Retire as sanções desse rol e como os EUA poderão lidar com terroristas e ditadores genocidas? Nossas opções seriam a conversa ou o envio de fuzileiros navais. Sem as sanções, os EUA seriam virtualmente impotentes para influenciar os rumos de eventos sem guerra. As sanções nem sempre serão perfeitas e nem sempre serão a resposta, mas elas são frequentemente a única arma. HELMS, Jesse. What sanctions epidemic? – US business' curious crusade. **Foreign affairs**, Buffalo: New York, vol. 78, n. 1, 1999, p. 5.

literatura que parece até fora de propósito debruçar-se sobre o assunto quando o mesmo parece já resolvido e comprovado pela experiência passada.⁷⁸

No entanto, a abordagem empírica não deve prevalecer sobre a científica, embora se considere que formulações calcadas em antecedentes históricos não devam ser afastadas, uma vez que permitem o exame casuístico da matéria, favorecendo a elaboração teórica apegada à realidade. Apenas não se pode aceitá-las como mostras irrefutáveis de argumentos positivos ou negativos sobre essas medidas.⁷⁹

Se o senso comum é usual quando se trata de discutir as sanções econômicas internacionais, isso pode ser reflexo da falta de pesquisa científica sobre o assunto e da escassez de perspectivas menos comprometidas com o que é entendido de modo leigo a respeito.

A natureza econômica contribui muito para a pouca atenção dispensada a essas medidas. Os mecanismos expostos pela doutrina que estão à disposição dos sujeitos para atuarem no sistema internacional não dão destaque às sanções econômicas internacionais porque se supõe que outros instrumentos, como os propagandistas, os diplomáticos ou ainda os militares são identificados mais facilmente.

⁷⁸ **Nesse sentido:** "There seems to be a consensus among scholars that sanctions are only an ineffective means to secure policy objectives, but may well be dysfunctional or counterproductive, producing results opposite to those desired by the initiators of the sanctions". **Tradução livre:** Parece ser consenso entre os estudiosos que as sanções são apenas um meio ineficaz para afiançar objetivos políticos, mas pode ser ainda disfuncional ou contraproducente, produzindo resultados contrários aos desejados pelos aplicadores das sanções. STRACK, Harry. **Sanctions: the case of Rhodesia.** New York: Syracuse University, 1978, p. XI.

⁷⁹ **Nesse sentido:** "Rejection of, as well as development from, the past is an integral part of the scientific process. Formulation and criticism are opposite sides of the same scientific coin". **Tradução livre:** Na rejeição de algo, como também no desenvolvimento de algo, o passado é uma parte integrante do processo científico. Formulação e crítica são lados opostos da mesma moeda científica. KAPLAN, Morton. **Toward professionalism in international theory.** New York: Free, 1979, p. 1.

A dificuldade de se traçar uma linha divisória entre o que se inclui nas práticas mercantis e financeiras rotineiras e o que representa medidas de coerção impedem que sejam distinguíveis atos de natureza punitiva na seara econômica de outros que não o sejam. Por fazerem parte do dia a dia dos negócios entre países, as trocas comerciais são raramente apontadas como anormais e, quando o são, não falta quem proclame que a referida anomalia não passa de uma vicissitude própria da dinâmica das relações internacionais ou ainda dos desequilíbrios de poder existente entre os atores. Essas avaliações contribuem para que a economia seja um espaço de contatos intersubjetivos não contestáveis em função da aparência de normalidade dos conflitos que surgem da interdependência entre estados.⁸⁰

Tradicionalmente, as sanções econômicas internacionais não são discutidas na mesma proporção que as medidas diplomáticas ou as militares devido à falta de paradigmas que verifiquem em que momento o curso normal de determinada prática mercantil tomou um rumo estranho que envolve usos não rotineiros voltados a interferir no comportamento de um parceiro comercial ou financeiro. Contudo, são comuns estudos isolados de tipos de sanções

⁸⁰ **Nesse sentido:** "In a world characterized by revolutionary change – exploding populations, more than a hundred new states since 1945, unprecedented spread of multinational corporations, rising expectations in the Third World, rapidly changing military technology, new methods of communication and transportation, record high volumes of trade and standards of living, and so on – the concept of "normality" is highly misleading. Economic statecraft is not a bizarre, abnormal, nonroutine, extraordinary, unusual occurrence, but rather a normal, routine, everyday, ordinary, commonplace activity". **Tradução livre:** Num mundo caracterizado por mudanças drásticas – explosão populacional, mais de cem novos estados desde 1945, expansão sem precedentes de multinacionais, expectativas ascendentes nos países em desenvolvimento, rápidas mudanças na tecnologia militar, novos métodos de comunicação e de transporte, recorde no volume de comércio e nível de vida, e assim por diante – o conceito de "normalidade" está redondamente enganado. A sanção econômica não é algo estranho, anormal, fora da rotina, extraordinário, incomum, mas sim normal, rotineiro, cotidiano, ordinário, comum. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 60.

econômicas internacionais como os embargos e os boicotes. Para Baldwin (1985, p. 54) faltam trabalhos determinados a explorar essas medidas em termos genéricos e abrangentes.⁸¹

As sanções econômicas internacionais podem ser positivas ou negativas: premiam ou recriminam determinadas ações de certos atores. Embora o conceito de sanções positivas não deva ser desprezado, não será objeto deste estudo. A tendência em não tratá-las como verdadeiras medidas coercitivas é seguida pela doutrina sobre o assunto. Ainda que se considerem as sanções positivas como verdadeiras, avalia-se que, na maior parte das vezes, elas são uma antecipação das sanções negativas, ou seja, a concessão de uma vantagem comercial ou financeira de um ator internacional a outro facilita a dependência do segundo em relação ao primeiro que pode retirar a benesse cedida caso seja contrariado.

A teorização sobre sanções econômicas internacionais é prejudicada pela supervalorização do empirismo como método de análise da matéria. As avaliações de casos específicos de aplicação são quase sempre direcionadas: (a) a desvendar os custos econômicos, jurídicos, políticos e sociais suportados pelo sujeito sancionador e pelo sujeito sancionado; (b) a cooperação entre o agente

⁸¹ **Nesse sentido:** “The techniques of statecraft most likely to be discussed were military and diplomatic, while economic techniques were the least likely to be considered. Those texts that did include discussions of economic techniques of statecraft were generally lacking in analytical or theoretical depth. [...] There are general studies of propaganda, general studies of diplomacy, and a veritable mountain of general studies of military force; but comparable treatments of economic statecraft are rare”. **Tradução livre:** As sanções mais discutidas costumam ser as militares e as diplomáticas, enquanto que as econômicas são menos suscetíveis de serem consideradas. Esses textos que incluíram discussões sobre sanções econômicas eram, em geral, carentes de profundidade analítica ou teórica. [...] Existem estudos gerais sobre propaganda, estudos gerais sobre diplomacia, e uma verdadeira montanha de estudos gerais sobre força militar; mas tratamentos comparáveis às sanções econômicas são raros. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 53.

sancionador e seus eventuais aliados; (c) o impacto sofrido pelo agente sancionado; e, por fim (d) o impacto sobre toda a sociedade internacional.

O principal entrave à correção de muitas das conclusões alcançadas por tais estudos é o de que cada caso difere tanto do outro que a indução produz resultados válidos apenas para casos similares. Como cada medida coercitiva resulta de condições particularizadas, as proposições genéricas sobre o assunto são de parcialidade intransponível e, portanto, inaplicável a outros processos repressivos. Essa proliferação de estudos de caso é a causa de muitas das asserções negativas a respeito das sanções econômicas internacionais. É o que faz, sem muita propriedade, por exemplo, Losman (1979).⁸²

Raras são as análises que advertem o leitor sobre a relatividade dos resultados das experiências e a possibilidade delas funcionarem ainda que muitas das imposições ocorridas no passado não tenham sido bem sucedidas. É o que faz, com muita propriedade, por exemplo, Galtung (1967).⁸³

Interessante observar que alguns estudos imprimem cientificidade às suas pesquisas por meio da proposição de soluções matemáticas, estatísticas e diagramais sobre casos de aplicação de sanções econômicas internacionais, buscando uma conciliação paradoxal entre empirismo e ciência. São

⁸² **Nas palavras do autor:** "The three boycotts studied have thus failed to accomplish their political ends, and it seems unlikely that economic measures alone will fare better in the future". **Tradução livre:** Os três boicotes estudados, assim, não conseguiram cumprir seus fins políticos, e parece improvável que essas medidas, por si só, possam ter melhor sorte no futuro. LOSMAN, Donald. **International economic sanctions:** the cases of Cuba, Israel and Rhodesia. Albuquerque: University of New Mexico, 1979, p. 140.

⁸³ **Nas palavras do autor:** "Nothing of what has been said should be taken to imply that there are no conditions under which economic sanctions will work". **Tradução livre:** Nada do que foi dito deve ser levado como insinuação de que não existem condições para que as sanções econômicas internacionais funcionem. GALTUNG, Johan. On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. In: **World politics:** a quarterly journal of international relations, vol. XIX, n. 3, abril, 1967, p. 410.

estabelecidas equações, modelos logísticos, combinações de variáveis e, por fim, os resultados indicam os graus de efetividade das medidas empregadas e em que pontos elas surtiram os efeitos desejados e em que outros falharam. As variáveis usadas dependem dos modelos propostos: uns são mais simples, restringindo seu exame a alguns poucos fatores condicionantes ou resultantes; e outros, mais complexos, compreendem métodos que envolvem um arsenal de circunstâncias relacionadas.

As conclusões a que chegam esses trabalhos variam quanto à precisão da apresentação dos resultados alcançados. Embora sejam comuns dados quantitativos ao fim de avaliações dessa natureza, sua seriedade depende do reconhecimento, por parte do pesquisador, de que mesmo equações podem levar a conclusões imperfeitas, inexatas, em razão da escolha das variáveis aplicadas na montagem do modelo que pode favorecer um ou outro fator. Dessa forma, a construção de modelos estatísticos resta passível de críticas e, quase sempre, demanda daqueles que os elaboram um adendo sobre as limitações da investigação produzida.

O reconhecimento das limitações de modelos matemáticos e estatísticos entre outros a eles ligados aparece no estudo de Dehejia e Wood (1992).⁸⁴

⁸⁴ **Nas palavras dos autores:** “Our conclusion is that, though log it (and probate) models can reconfirm or fine-tune qualitative judgments regarding the effect of various factors in determining the likely success of sanctions, the precise weighting of variables – as determined by the model and by implicit judgments built into the formulation of the variables – is not sufficiently accurate to trust the predictions of such models in a policy context. Because it is virtually impossible to construct a model which is free from such built-in biases, in general the statistical predictions offered by econometric models do not adequately represent the factors at work in an individual case”.
Tradução livre: Nossa conclusão é a de que, embora aponte (e legitime) modelos que podem reafirmar ou afinar julgamentos qualitativos relativos ao efeito de vários fatores determinando o sucesso provável das sanções, a pesagem precisa de variáveis – como determinado pelo modelo e por julgamentos implícitos construídos na sua formulação – não é suficientemente preciso para confiar nas suas predições num contexto político. Porque é virtualmente impossível construir um

Embora confiantes nas vantagens de estudos de caso que se sirvam das ciências exatas para o exame de casos de aplicação de sanções econômicas internacionais para a mensuração do seu sucesso apontam as fragilidades de tal metodologia.

A mais completa análise sobre as sanções econômicas internacionais que segue um esquema de análise empírica assentada sobre justificativas de política externa para a imposição dessas medidas recolhe um conjunto vasto de fatores que interferem no sucesso das mesmas, fazendo uso de modelos científicos que resultam em exames objetivos e quantitativos sobre a matéria. Hufbauer, Schott e Elliott (1985) discutem em seu trabalho 103 casos de aplicação de sanções econômicas internacionais, identificando o grau de sucesso alcançado pelas mesmas a partir de variáveis, tais como: (a) fatores econômicos e políticos relacionados a ambos os atores, sancionador e sancionado; (b) cooperação prestada por aliados ao sancionador; (c) assistência internacional ao sancionado; (d) relações prévias ao processo repressivo entre sancionador e sancionado; (e) impacto sofrido pelo sancionado com a imposição da medida coercitiva; (f) potencial econômico do sancionado e seus vínculos comerciais e financeiros com outros sujeitos. O destaque a esse estudo é merecido, uma vez que se trata de uma pesquisa sobre os mecanismos sob os quais as sanções econômicas internacionais são aplicadas e fornece subsídios para um exame completo do tema.

modelo que seja livre de tais preconceitos embutidos, em geral as predições estatísticas oferecidas por modelos econométricos não representam os fatores adequadamente num caso individual. DEHEJIA, Rajeev; WOOD, Bernard. Economic sanctions and econometric policy evaluation: a cautionary note. In: **Journal of international world trade: law, economics, public policy**, New Jersey, vol. 26, n. 1, 1992, p. 84.

A necessidade de relacionarem-se as sanções econômicas internacionais ao direito internacional mostra-se, assim, ainda mais urgente, visto ser negligenciada pela doutrina ora empirista, ora cientificista, mas quase sempre enraizada na política internacional como cerne do debate sobre tais medidas.⁸⁵

2. Evolução histórica das sanções econômicas internacionais

A frequência com que ocorre a aplicação de sanções econômicas internacionais foge a observações precipitadas. Não restam dúvidas de que desde o início da década de oitenta do século passado elas são rotina, todavia, não é verdade que foram pouco utilizadas em períodos anteriores. A constância com que aparecem no cenário das relações internacionais é evidenciada por Hufbauer, Schott e Elliott (1985), que demonstram como, pelo menos desde o fim da Primeira Guerra Mundial, a imposição dessas medidas é uma realidade.⁸⁶

Ainda que não sistematicamente definida, as sanções econômicas internacionais estiveram presentes na Grécia Antiga. Embora os documentos relativos a esse período deitem pouca luz sobre o assunto e sua invocação tenha

⁸⁵ **Nesse sentido:** “We do not explore the fascinating international law questions raised by the imposition of sanctions, in particular, the definition and proper limitation of extraterritorial measures”. **Tradução livre:** Nós não exploramos as fascinantes perguntas do direito internacional levantada pela imposição de sanções, em especial, a definição e a adequada limitação das medidas extraterritoriais. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy.** Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 3.

⁸⁶ **Nas palavras dos autores:** “Only after World War I was extensive attention given to the notion that economic sanctions might substitute for armed hostilities”. **Tradução livre:** Somente após a Primeira Guerra Mundial tornou-se comum a noção de que as sanções econômicas internacionais poderiam substituir os conflitos armados. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy.** Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 4.

um valor científico relativo na análise da evolução histórica do instituto, por diversas vezes os gregos se utilizaram dessas medidas.

Editado por Péricles, o Decreto Megariano, de 432 a.C., é um marco celebrado pela doutrina como a mais importante sanção econômica internacional da Antiguidade e a prova de que o instrumento já estava incorporado às relações *inter polis*.⁸⁷

O documento ordenava a aplicação de um boicote comercial a Mégara, aliada de Esparta, impedindo a cidade-estado de ter acesso aos portos e aos mercados de Atenas. A recusa dos atenienses em levantar a medida imposta aos megáricos por pressão dos espartanos é apontada como uma das causas que levaram à eclosão da Guerra do Peloponeso. Esse conflito foi o responsável direto pelo enfraquecimento da civilização grega e pela conquista da Grécia pelo Império Macedônio.

Uma possível razão para a sanção econômica imposta seria o sequestro de três mulheres de Aspásia. O motivo mais provável, contudo, é a guerra entre Mégara e Córcira, esta última aliada de Atenas, num momento político em que até Esparta desaconselhava incursões como essa. Os megáricos entraram em combate, atendendo ao pedido da cidade de Corinto que, como ela, pertencia à Liga do Peloponeso. Essa atitude dispôs suas relações com os atenienses, assim como o fez, em menor proporção, aos espartanos.

⁸⁷ **Nesse sentido:** “It is a valuable reminder that economic sanctions are not a twentieth-century phenomenon”. **Tradução livre:** É uma valiosa lembrança de que as sanções econômicas internacionais não são um fenômeno do século XX. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 150.

Atenas neutralizou a hostilidade de Mégara e, em certa medida, anunciou à Liga do Peloponeso que atos daquela natureza não seriam tolerados. O decreto também simbolizava que todos os aliados atenienses seriam vingados caso estes fossem atacados pelos espartanos ou por qualquer outra cidade-estado.

Existem múltiplas interpretações sobre o porquê dos atenienses terem escolhido sancionar economicamente os megáricos e não responder à invasão de Córcira militarmente. Baldwin (1985) defende que Péricles não considerava sábio descartar uma tentativa de conciliação que evitasse o conflito armado entre Atenas e Mégara. Imaginava ainda que a sanção econômica internacional puniria este último sem ferir Esparta, o que contribuiria para que o conflito não ganhasse proporções que, mais tarde, foram inevitáveis e conflagraram a Guerra do Peloponeso.⁸⁸

Péricles optou por enviar uma mensagem de que, caso os coríntios, os espartanos, ou qualquer outro membro da Liga do Peloponeso empreendesse incursões militares em território de aliados atenienses, medidas mais gravosas do que as até então aplicadas poderiam ser postas em prática.

Importante destacar como, em geral, as sanções econômicas internacionais são tidas como medidas moderadas, não violentas, vistas como um meio-termo entre a negociação diplomática e o conflito armado para a solução de uma controvérsia.

⁸⁸ **Nas palavras do autor:** "By choosing the middle ground between military attacks and doing nothing, he might be able to avoid a technical breach of the peace and thus give Sparta an excuse to stay out of it. After all, if Megara had followed Sparta's advice, she would not have incurred Athenian wrath". **Tradução livre:** Ao escolher o meio termo entre o ataque militar e o de não fazer nada, ele foi capaz de evitar uma violação da paz e os espartanos, assim, puderam dar uma desculpa para ficar de fora. Afinal, se Mégara tivesse seguido os conselhos de Esparta, ela não teria incorrido na ira de Atenas. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 152.

Juridicamente, o Decreto de Mégara não pode ser considerado decorrente de princípio ou norma de direito internacional em virtude da inexistência de tal conceito na Antiguidade. Mesmo que já vigessem algumas noções correntes no estudo do direito internacional, a exemplo da diplomacia, do tratado e da arbitragem, a edição do decreto não dependeu de nenhum caráter jurídico internacional. O decreto foi sim uma norma de Atenas que, em termos contemporâneos, seria chamada de nacional com efeitos extraterritoriais.

Ademais, nem se pode referir ao decreto como ato unilateral. Embora ontologicamente o seja, a ausência de uma sociedade internacional, com mecanismos multilaterais de atuação, não permite que se considere o decreto fruto de ato unilateral. Se não há multilateralismo, seria impróprio tratá-lo como obra do unilateralismo.

O tratamento jurídico das sanções econômicas internacionais teve que esperar até o fim da Primeira Guerra Mundial para ganhar a atenção merecida, mesmo assim, não toda a que tem direito. Sua imposição está tão ligada à aplicação de sanções militares que incorporou elementos seus. É nesse sentido que conceitos como os de contra-medida, bloqueio, embargo e represália nasceram e constituíram institutos autônomos.

As sanções econômicas internacionais aplicadas até a Primeira Guerra Mundial, em razão da aparente configuração de acessórias das militares, eram quase sempre impostas na esteira de ações bélicas ou na companhia das mesmas. Esse foi o principal entrave à enunciação conceitual desse instituto.

Medidas unilaterais nunca foram bem vistas, senão pelas potências que as impõem, quer se trate de sanção militar, quer se trate de econômica. O

unilateralismo vai de encontro a ideias caras ao direito internacional, como o princípio da não intervenção e da proibição de agressão que engloba, em si, o uso ou ameaça da força. Além disso, contraria a base da tomada de decisão estabelecida na esfera das relações internacionais que exige, pelo menos quanto às espécies de sanções, a consonância entre os atores, a vontade da coletividade e a ação multilateral.

Foi um dos principais propósitos da Liga das Nações favorecer o consenso entre os atores e incentivar o multilateralismo. Faltaram, entretanto, bases mais sólidas imprescindíveis à construção jurídica da figura das sanções internacionais. Não existe, no seu conteúdo, um tratamento apurado e sistemático do assunto. Não se verifica, sequer, qualquer menção terminológica explícita a essas medidas.

A Sociedade das Nações, embora repleto de boas intenções, falhou no que tocava a esse tema, por permitir a descentralização das ações dos países quando, por exemplo, provocados pelo Conselho a coibir atos ou ameaça de guerra.

O Pacto se refere, em seu art. 8º, à ação comum dos membros para a manutenção da paz. Parece não se tratar de um ato empreendido coletivamente, mas sim individualmente, ressalvado o respeito a pressupostos designados pelo Conselho. A Liga das Nações também não esclarece se propõe ou não a criação de um sistema de segurança internacional. Na verdade, fala-se em manutenção da paz mundial, mas inexistente referência a um sistema de segurança.

A Sociedade das Nações pretendia alçar voos rumo ao multilateralismo das decisões referentes à sociedade internacional, mas se contenta em explicitar a vigência de mecanismos que coordenem as ações individuais dos membros, a fim de que se convertam numa ação comum.

Faltou para a Liga das Nações e falta para a ONU um procedimento institucionalizado com o intuito de aplicar sanções econômicas internacionais. Fala-se vagamente que toda ruptura da paz mundial merece ser submetida a exame do Conselho. Esse talvez seja o dispositivo que marca a conotação de centralismo das suas decisões e das suas competências.

O Pacto da Liga das Nações falhou na aplicação de sanções econômicas internacionais contra a Itália, entre 1935 e 1936, quando da invasão do território da Abissínia, hoje Etiópia.⁸⁹ A descentralização das medidas impostas foi um dos mais importantes motivos de seu fracasso.

No mais, as sanções econômicas internacionais impostas no período entre 1914 e 1940 são promovidas, em grande parte, pelo Reino Unido, contra: a Alemanha, de 1914 a 1918, em função da vitória militar na Primeira Guerra Mundial; a Rússia, de 1918 a 1920, a fim de renovar o suporte aos aliados na Primeira Guerra Mundial e desestabilizar o regime bolchevique; e a URSS em 1933, para liberação de dois cidadãos britânicos presos pelo governo. Também nesse período, destacam-se as medidas impostas pelos EUA sobre o Japão, em 1917, para deter sua expansão na indústria naval e conter sua crescente influência em toda a Ásia.

⁸⁹ **Nesse sentido:** "When Italy invaded Ethiopia in October 1935, the League of Nations, in accordance with the article 16 of its Covenant, imposed economic sanctions consisting of a boycott of Italian products and a limited embargo. When the sanctions were lifted nine months later, they were generally viewed as having failed and have been so regarded ever since. Indeed, since 1936 the very mention of economic sanctions calls up memories of the League's great debacle. These memories have colored thinking about economic sanctions for more than forty years". **Tradução livre:** Quando a Itália invadiu a Etiópia em outubro de 1935, a Liga das Nações, conforme o art. 16 de seu Pacto impôs sanções econômicas que consistiram num boicote aos produtos italianos e um embargo limitado. Quando as sanções foram suspensas nove meses mais tarde, elas foram vistas pela maioria como falhas e foram consideradas assim desde então. Com efeito, desde 1936 a simples menção às chamadas sanções econômicas traz recordações dessa grande débâcle. Estas memórias coloriram a análise das sanções econômicas por mais de quarenta anos. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 154.

As sanções econômicas internacionais aplicadas após a Primeira Guerra Mundial são, portanto, instrumento de ação dos vitoriosos no conflito contra os perdedores. Até então, essas medidas impunham-se sem que se recorresse ao direito internacional, pelo menos não diretamente. Por exemplo, era possível levantar questões como a da necessidade de sanções econômicas internacionais para manutenção da paz mundial, mas, em geral, as razões eram de política internacional.

O fim da Segunda Guerra Mundial e a instauração da Guerra Fria viu nascer uma espécie de confronto silencioso que se serviu das sanções econômicas internacionais com uma intensidade desconhecida até então.⁹⁰

A submissão da ONU à configuração política da época e a absoluta inação do Conselho de Segurança no tocante à imposição de medidas coercitivas por países membros conduziu a uma era de incertezas quanto ao papel do direito internacional no sistema das relações internacionais e a uma onda de tensão entre os atores.

As sanções econômicas internacionais mais gravosas impostas naquele período e ainda hoje em aplicação tiveram em Cuba e na Coreia do Norte os seus alvos.

As medidas contra a Coreia do Norte remontam a 1949 e vinculam-se ao conflito ideológico que dividiu o mundo em Leste e Oeste. Seu isolamento

⁹⁰ **Nesse sentido:** “Les Puissances occidentales, em premier lieu des États-Unis, ont constamment utilisé les moyens de coercion économiques dans le cadre d’une sorte de “guerre civile mondiale”, guerre d’apparence pacifique dans laquelle, toutefois, les limites de la violence économique n’ont cessé de reculer”. **Tradução livre:** As potências ocidentais, em primeiro lugar os EUA, têm usado os meios de coerção econômica, pedaços de DNA de uma “guerra civil global” aparentemente pacífica em que, contudo, os limites da violência econômica diminuem paulatinamente. CHARVIN, Robert. Les mesures d’embargo: la part du droit, **Revue belge de droit international**, Bruxelles, vol. XXIX, n. 1, 1996, p. 13.

econômico foi reforçado pelas acusações, que foram posteriormente comprovadas pelos testes realizados, de que detém armas nucleares. Pyongyang está submetida a sanções internacionais previstas pela ONU desde a aprovação da Resolução n. 1718, de 14 de outubro de 2006, adotadas depois da realização do primeiro teste nuclear norte-coreano. Posteriormente, o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade o endurecimento das medidas impostas contra a Coreia do Norte após o segundo teste nuclear realizado no dia 25 de maio. A Resolução n. 1874, de 12 de junho de 2009, do Conselho de Segurança previu um sistema reforçado de inspeções dos carregamentos aéreos, marítimos e terrestres com destino ao país e uma ampliação do embargo sobre armas. O texto também previa um endurecimento das sanções econômicas internacionais contra a Coreia do Norte, a ampliação da lista das entidades norte-coreanas cujos bens financeiros no exterior foram congelados e a inclusão de novas empresas nesta lista.⁹¹

⁹¹ **Nesse sentido:** “North Korea is ready to resume the work of its nuclear center in Yongbyon, although the nation’s officials claim that the country still considers an opportunity of nuclear disarmament. The absence of dialogue with the US administration is the only obstacle for Pyongyang to resume the six-sided talks. The USA is ready to discuss the matters, but it has its own conditions for it. Pyongyang pulled out from the de-nuclearization process in April as a token of protest after the UN imposed sanctions against the nation following an attempt to test a ballistic missile, which was disguised as a booster rocket to launch a satellite into space. North Korea later conducted its second nuclear test and launched several small-range missiles. The USA confirmed its readiness to start negotiations with North Korea, but said that the latter should at first return to the six-sided format of negotiations. Nevertheless, despite peaceful declarations, North Korea continues to recreate its nuclear center in Yongbyon. The nuclear reactor, which the nation supposedly shut down two years ago, is about to be launched to produce weapon-grade plutonium”. **Tradução livre:** A Coreia do Norte está pronta para retomar a obra de seu centro nuclear em Yongbyon, mas as autoridades do país afirmam que o país ainda considera a possibilidade de desarmamento nuclear. A ausência de diálogo com o governo dos EUA é o único obstáculo para a Pyongyang retomar as negociações. Os EUA estão prontos para discutir o assunto, mas tem as suas próprias condições para isso. A Coreia do Norte está determinada a seguir o legado Kim Il Sung e acordar o desarmamento nuclear total da Península Coreana. No entanto, o país estaria pronto para só depois dos EUA concordarem em realizar negociações diretas com a Coreia do Norte. Pyongyang retirou-se do processo de desnuclearização em abril, em sinal de protesto, após as sanções da ONU impostas contra o país após uma tentativa de testar um míssil balístico, que foi disfarçado como um foguete para lançar um satélite ao espaço. A Coreia do Norte depois realizou seu segundo teste nuclear e lançou vários mísseis de curto alcance. Os EUA confirmaram a sua disponibilidade para iniciar negociações com a Coreia do

O documento, redigido pelos EUA foi discutido pelos países-membros do Conselho de Segurança por duas semanas. Ele foi assinado na sede da ONU em Nova Iorque por representantes dos quatro membros permanentes – China, França, Grã-Bretanha e Rússia – além de Japão e Coreia do Sul, que formam o grupo dos seis países envolvidos nas negociações de paz com a Coreia do Norte.

Contra Cuba as medidas se iniciaram em 1960, um ano após a instalação do governo revolucionário de Fidel Castro em 1959, que ordenou a nacionalização e a expropriação de bens, sob condições de compensação não aceitas pelos Estados Unidos da América, o principal prejudicado. Essa história é relatada por Ianni (2004), para quem as elites governantes e as classes dominantes dos EUA se dedicam a bloquear, desestabilizar e mutilar o regime socialista instalado na ilha.⁹²

Esse foi o estopim da crise que vai fundar a aplicação de sanções econômicas internacionais sobre o país. O embargo é a técnica principal usada no

Norte, mas disse que este último deve primeiro retornar para as. No entanto, apesar das declarações pacíficas, a Coreia do Norte continua a recriar o seu centro nuclear em Yongbyon. O reator nuclear, que supostamente havia sido fechado há dois anos, está prestes a ser inaugurado para produzir armas e enriquecer plutônio. BALMASOV, Serguei. North Korea to disarm and launch nuclear reactor. **Pravda**, October 6, 2009. Disponível em: <<http://www.pravda.ru>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

⁹² **Nas palavras do autor:** “À medida que se consolidava o regime socialista cubano, tornava-se ainda mais brutal a agressividade da geopolítica norte-americana, compreendendo as mais diversas operações e técnicas, desde a invasão da Baía dos Porcos, organizada pela CIA com forças mercenárias, até a infiltração de agentes provocadores, às sabotagens no interior da sociedade cubana e às tentativas de envenenamento de dirigentes nacionais. Além disso, os membros da junta de governo norte-americana sempre se empenharam em pressionar governos no Caribe, América Latina e outras partes do mundo no sentido de criar dificuldades para o governo, o regime e o povo cubano porque estão contribuindo para o florescimento de outros modos, outros estilos de vida, outras visões de mundo. Essa é uma história que ainda não terminou. No início do século XXI, quando faz tempo que terminou a Guerra Fria, as elites governantes e as classes dominantes norte-americanas continuam empenhadas em bloquear, desestabilizar e mutilar o regime socialista de Cuba, assim como em outras partes do mundo”. IANNI, Octávio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 259.

estabelecimento das referidas medidas, implantado primeiro parcialmente e, depois, transformou-se em embargo total.

Na 39ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada nos dias 2 e 3 de junho de 2009, na cidade de San Pedro Sula, em Honduras, depois de manifestação unânime dos 34 países membros, Cuba foi reintegrada ao sistema interamericano após 47 anos da suspensão aplicada em 1962. Acredita-se que com essa decisão tenha caído mais um obstáculo para acabar com o bloqueio imposto ao país em 1961, que até hoje impede a ilha de ter acesso a mercados internacionais, a financiamentos e a tecnologias.

Até o Brasil, em três momentos, foi alvo de sanções econômicas internacionais impostas pelos EUA. O primeiro dos episódios liga-se, explicitamente, à “ameaça comunista” que o governo de João Goulart representava, provada pela nacionalização de empresas estrangeiras e de seus bens no país sem justa compensação. O segundo e terceiro em 1977 e 1978, foram provocados pela alegação de violação de direitos humanos e falta de salvaguardas no programa nuclear brasileiro.

As expectativas em torno da ONU de que visaria dar nova direção aos rumos do direito internacional, favorecendo uma aplicação objetiva e efetiva das sanções econômicas internacionais frustraram-se com a complacência da entidade em relação às medidas unilaterais aplicadas por seus membros, institucionalizadas, entre outras razões, pelo próprio arranjo de competências na instituição.

A ONU tomou para si a aplicação de sanções econômicas internacionais de caráter obrigatório apenas em dois momentos em toda a sua história, e mesmo

assim sem o controle que se esperava da organização sobre os mecanismos de imposição das medidas.

Na primeira ocasião, vigente de 1965 a 1979, instaurou-se contra a Rodésia do Sul, atual Zimbábue, em razão da declaração unilateral de independência frente ao Reino Unido, e da formação de um governo da minoria branca presente no território. As sanções econômicas internacionais se impuseram gradualmente, embora tenham passado por certas dificuldades relativas à eficácia de sua aplicação devido ao não cumprimento das medidas por sujeitos ainda interessados no comércio com a Rodésia.

As sanções econômicas internacionais foram responsáveis pelo movimento que se instaurou no país e que culminou com a chegada ao poder da maioria negra. As medidas adotadas foram levantadas e reconhecidas pela influência que tiveram na derrubada de um processo político conduzido por uma minoria racista.

Na segunda ocasião, as sanções econômicas internacionais aplicadas contra o Iraque, assunto reservado a um capítulo à parte, ganharam um verniz institucional que até então não se havia verificado.

O amadurecimento dos processos de imposição de sanções econômicas internacionais e a despeito dos esforços intermitentes da ONU está ainda em grande parte vinculado ao unilateralismo. Isso se deve à dificuldade que têm os organismos internacionais de regular o complexo arsenal de medidas com finalidades coercitivas à disposição dos estados e de outros entes não-estatais. Por outro lado, a omissão dessas organizações decorre do fato mesmo de serem constituídas e, muitas vezes, lideradas pelos mesmos sujeitos que com mais frequência resolvem impor sanções econômicas internacionais unilateralmente.

Entretanto, uma questão ainda mais grave assoma: o descuido da sociedade internacional em relação à solidificação de um conceito preciso de sanções econômicas internacionais e à fixação de pressupostos claros determinantes de sua legitimidade e legalidade.

3. Conceito de sanções econômicas internacionais

As sanções econômicas internacionais são objeto de abordagens diversas que conduzem a formulações conceituais particularizadas das quais muitas se referem ao seu elo com a política internacional, porém, poucas se referem ao seu elo com o direito internacional. Não haveria problema se essas locuções fossem fieis ao significado que pretendem exprimir, contudo, não é isso o que acontece.

Destaca Santos (2002) que essa falta de acuidade da doutrina resulta na variedade de expressões usadas pela literatura para referir-se a essas medidas. As sanções econômicas internacionais são identificadas com outras figuras que, embora guardem um certo grau de similitude, seja pelo formato que apresentam, seja pelos propósitos que aspiram, não se enquadram numa definição que considere tanto o aspecto político quanto o jurídico. Ainda segundo a autora, muitas vezes, a impressão criada por uma utilização não criteriosa de uma expressão é a de que se quer produzir um viés de legalidade e de legitimidade a ser aplicado ao fenômeno pesquisado que, por outros meios, não seria possível alcançar.

Pressão econômica, coerção econômica, guerra econômica, medida econômica são as expressões utilizadas com o sentido de sanções econômicas

internacionais. Embora, por questões estilísticas de linguagem, faça-se uso de uma ou outra, o abuso desses termos torna obscura as ideias mencionadas e favorece que o tema em destaque pareça um tanto impenetrável.

A zona cinzenta em que essas medidas figuram produz uma série de dúvidas a respeito da sua legalidade. Por outro lado, essa natureza camaleônica evita que as mesmas sejam contestadas de pronto. Provoca, muitas vezes, o efeito inverso de permitir que exista uma certa complacência da sociedade internacional para com sua aplicação, exatamente por representarem um paliativo ou um substitutivo à guerra.

Ainda que a legalidade dessas medidas seja passível de críticas, elas são cobertas por um manto de legitimidade, uma vez que parecem ter o poder de impedir o confronto bélico ou, no mínimo, procrastiná-lo. O mal menor que as sanções econômicas internacionais representam, se comparadas às militares, fundamenta sua aceitação, por vezes até indiscriminada na esfera das relações internacionais.

Na prática, conclui Damrosch (1997), as sanções econômicas internacionais são percebidas como método de pacificação de controvérsias e, nesse sentido, fogem à relação que vincula essas medidas à violação de direito internacional, mas, em compensação, o vincula à política internacional. Até mesmo esse perfil de método pacífico de controvérsias é posto em dúvida em virtude dessas medidas importarem na imposição de uma determinada restrição ou barreira tendente a modificar o comportamento de outrem. Como, em geral, essa prescrição se dá contra a vontade de quem a sofre, pondera-se sobre o pacifismo inerente a essas medidas.

Um problema que prejudica a valorização jurídica das sanções econômicas internacionais é a prevalência que os fins perseguidos parecem ter sobre os meios de atingi-los. Se essas medidas cumprem o intuito de impedir a guerra, então a paz e a segurança internacionais estão garantidas e sua adoção é legítima. Se falharem, são atacadas na sua legitimidade e na sua legalidade além de receberem as mais severas críticas, não como instrumento de política internacional, mas sim como ferramenta de direito internacional, destaca a autora.

Embora não se atenha à discussão sobre a propriedade ou não de se classificar essas medidas como métodos de solução pacífica de controvérsias, é perigosa a análise finalista sobre as sanções econômicas internacionais. Essa postura degrada o papel do direito internacional em relação à política internacional como fonte dessas medidas, definidor das práticas classificadas como tais e balizador dos efeitos que estão autorizadas a produzir.

Nessa esteira, também se argumenta que as sanções econômicas internacionais poderiam ser entendidas como métodos compulsórios de solução de controvérsias, em que se obriga uma das partes a sofrer os resultados de sua aplicação em nome do fim das diferenças entre elas. Esse conceito, como também faz o anterior, não se liga a ideia de violação de direito internacional, embora seja mais claro quanto à natureza coercitiva e coativa dessas medidas apagada pelo enquadramento anterior.

As sanções econômicas internacionais não estão juridicamente reguladas em termos precisos, todavia, isso acontece com todo e qualquer método coercitivo. As falhas e as limitações do direito internacional nesse campo resultam das resistências que os próprios atores oferecem ao sistema internacional no

sentido de estabelecerem padrões de imposição de medidas independentemente da vontade dos sujeitos. As sanções econômicas internacionais ainda sofrem pela informalidade e pela sutileza de que se revestem no mais das vezes. Entretanto, como destaca Damrosch (1997), essa deficiência pode mostrar-se vantajosa em relação à opinião pública, relacionando os atores a violações de direito internacional.⁹³

Essas medidas condenam determinadas ações ou omissões e favorecem a aplicação do direito internacional sem a técnica que se esperaria na imposição de sanções econômicas internacionais, mas com um apelo à necessidade de serem respeitadas as normas jurídicas que, por vezes, não se verifica.

De certa forma, essas medidas ainda se beneficiam da falta de regulação porque tanto a previsão quanto a utilização das sanções econômicas internacionais não se atêm a esquemas legais rígidos. Isso faz supor que o direito internacional prevê mecanismos flexíveis que estão à disposição dos sujeitos internacionais.

A liberdade que caracteriza as sanções econômicas internacionais pode ser grande a ponto de desnaturá-las como instituto de direito internacional e

⁹³ **Nas palavras da autora:** There are more sanctions for disobedience than is generally realized, although some of those sanctions are relatively soft. Under this heading belong claims that the force of public opinion and the “mobilization of shame” are non-trivial kinds of enforcement mechanisms. We would also include under this heading the role of non-governmental organizations (such as human rights monitoring groups) in bringing the glare of publicity on violations of international law, to mobilize public pressure for compliance. **Tradução livre:** Existem mais sanções em caso de desobediência do que é geralmente imaginado, embora algumas dessas sanções sejam relativamente brandas. Sob este rótulo se encontram as reivindicações que a força da opinião pública e da “mobilização da vergonha” que são tipos não triviais de mecanismos de sanções. Gostaríamos também de incluir nesta rubrica o papel das organizações não-governamentais (tais como os grupos que monitoram os direitos humanos) trazendo a luz da publicidade em violações de direito internacional, para mobilizar a pressão pública para o seu cumprimento. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 51.

transformá-las em mecanismos apenas de política internacional para as relações internacionais. Não é á toa que Baldwin (1985) define essas medidas como um conjunto de técnicas econômicas a serviço da ação dos atores que atuam sobre o universo das relações internacionais como instrumento da política internacional.⁹⁴ Na esteira, Hufbauer, Schott e Elliott (1985) definem as sanções econômicas internacionais como medidas governamentais concebidas e postas em prática nas relações dos sujeitos para o alcance dos objetivos da política internacional. Essas medidas são um exercício da influência e do poder de um sujeito sobre outro. Os países que geralmente impõem sanções são nações grandes que exercem uma política externa ativa.⁹⁵

Os objetivos perseguidos pela política internacional não estão ligados à defesa da norma. Ainda na lição do trio de autores, a política internacional é, na verdade, expressão de uma opção estatal soberana que, embora encontre alguns

⁹⁴ **Nas palavras do autor:** "The concept of economic statecraft employed here is internationally broad, as it must be if it is to subsume all of the economic means by which foreign policy makers might try to influence other international actors". **Tradução livre:** O conceito de sanção econômica aqui aplicado é internacionalmente amplo como, aliás, deve ser se o intuito é incluir todos os meios econômicos pelos quais as pessoas que fazem política externa poderiam tentar influenciar outros atores internacionais. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 40.

⁹⁵ **Nas palavras dos autores:** "We define economic sanctions to mean the deliberate government-inspired withdrawal, or threat of withdrawal, of "customary" trade or financial relations. "Customary" does not mean "contractual"; it simply means levels that would probably have occurred in the absence of sanctions. Generally we exclude instances where economic incentives are used to achieve foreign policy goals. However, when incentives are closely connected with economic sanctions ("carrot-and-stick" diplomacy), they are covered in our abstracts and analysis". **Tradução livre:** Nós definimos as sanções econômicas no sentido de retirada deliberada ou ameaça de retirada do governo das relações comerciais ou financeiras habituais. "Habitual" não significa "contratual"; significa simplesmente níveis que provavelmente teriam acontecido na ausência de sanções. Geralmente nós excluímos exemplos nos quais são usados incentivos econômicos para alcançar metas de política externa. No entanto, quando os incentivos estão estreitamente relacionados com as sanções econômicas (diplomacia da "cenoura-e-vara"), eles são abrangidos em nossos resumos e análises. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy**. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 2.

de seus limites no direito internacional, no mais das vezes, rejeita vinculações ao mesmo.

Em última análise, a política internacional pode buscar fins individuais, não preocupados com interesses gerais da comunidade internacional, objetivo este do direito internacional.

As sanções econômicas internacionais, entretanto, mesmo quando entendidas como medidas de política internacional, são justificadas como garantidoras do direito internacional. Isso serve para minimizar seu caráter de norma nacional com efeitos extraterritoriais, cuja legalidade é questionável se e quando confrontada com o direito internacional.

Existem infinitas imbricações entre o caráter de direito internacional das sanções econômicas internacionais e o perfil de política internacional que podem apresentar. Nada impede que algumas medidas sejam concebidas politicamente, por decisão de determinado sujeito e percebidas juridicamente como necessárias.

Se esse não é o perfil ideal de concepção das sanções econômicas internacionais, essa é uma prática comum, seja por parte do estado que a impõe, seja por parte da sociedade internacional que reconhece em certas medidas um caráter que antes não existia a fim de, por exemplo, apoiar ações de política internacional que repercutam positivamente nas relações internacionais e torná-las, então, condizentes com o direito internacional.

Os custos envolvidos, as redes de cooperação, os objetivos reais e, por fim, os verdadeiros alvos, são os principais temas que despontam como essenciais para a mensuração do sucesso das sanções econômicas internacionais e servem aos propósitos deste trabalho na medida em que lembram como o processo

coercitivo depende de variáveis jurídicas e políticas que, se por um lado, apontam para a natureza política dessas medidas, por outro, vêm reafirmar a necessidade de se considerar seu caráter jurídico.

Apesar das contundentes conceituações políticas, Damrosch (1997) e Doxey (1988) são representantes contemporâneas da defesa das sanções econômicas internacionais como instrumento jurídico, pois, para as autoras, essas medidas respondem sempre a violações de direito internacional.⁹⁶

As sanções econômicas internacionais são econômicas porque são, em essência, medidas de caráter econômico e não porque visam resultados dessa natureza. Essa é a confusão mais comum que se faz a respeito desse qualificativo.⁹⁷ As sanções econômicas internacionais se diferenciam das não-

⁹⁶ **Nas palavras da autora:** “Nor will we be concerned here with the wide array of sanctions to advance foreign policy goals other than those relevant to the enforcement of international law. We will use the term “economic sanctions” generically to designate any type of economic detriment, as distinct from diplomatic sanctions (such as severance of diplomatic relations) or military sanctions (such as air strikes)”. **Tradução livre:** Também não vamos estar preocupados aqui com a vasta gama de sanções para fazer avançar metas de política externa ou outros fins que não os que são relevantes para a aplicação do direito internacional. Nós usaremos o termo “sanções econômicas” genericamente para designar qualquer tipo de prejuízo econômico, como distinto de sanções diplomáticas (como o rompimento das relações diplomáticas) ou sanções militares (como ataques aéreos). DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 44-5. **Nas palavras da autora:** “Economic sanctions are penalties threatened or imposed as a declared consequence of the target’s failure to observe international standards or international obligations”. **Tradução livre:** As sanções econômicas são medidas ameaçadas ou impostas como uma consequência declarada do fracasso do objetivo de observar as normas internacionais ou as obrigações internacionais. DOXEY, Margaret. **Contemporary problems of international law:** essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday. London: Stevens & Sons, 1988, p. 10.

⁹⁷ **Nesse sentido:** “The tendency to attribute economic ends to economic means probably stems from the image projected by economic liberalism that the economy is a relatively autonomous sphere. Although economic policy instruments may be used to pursue economic ends, their use is not confined to such aims. The distinguishing characteristic of economic statecraft lies not in its goals but rather in the “peculiar nature of its means”. **Tradução livre:** A tendência em atribuir fins econômicos a meios econômicos decorre provavelmente da imagem projetada pelo liberalismo de que a economia é uma esfera relativamente autônoma. Embora os instrumentos de política econômica possam ser utilizados para perseguir fins econômicos sua utilização não se limita a esses objetivos. As características das sanções econômicas não estão em seus objetivos, mas sim

econômicas por envolverem o mercado e a moeda como elementos centrais das medidas que decorrem da sua imposição.

Os fins visados pela aplicação das sanções econômicas internacionais não são necessariamente econômicos. A possibilidade que representam de fazer surtir efeitos em diferentes áreas das relações internacionais é uma das vantagens da sua aplicação.

Além de não constituírem um rompimento radical dos vínculos existentes entre o agente sancionado e o agente sancionador, elas são temporárias, criadas para durarem até que se efetivem os fins por elas ambicionados.

A interdependência dos mercados na economia internacional hodierna não permite um total isolamento de atores internacionais, e mesmo um insulamento parcial requer uma conjunção de fatores que nem sempre se sustentam em razão da fluidez dos fluxos comerciais e financeiros.

Deve-se frisar que a unilateralidade que marca as sanções de que ora se trata pode ser concebida de diferentes maneiras. Em geral, são aquelas cuja aplicação é decidida por apenas um ator internacional segundo um julgamento sobre a oportunidade, a conveniência, a legalidade e a legitimidade da medida.⁹⁸

com o caráter específico dos seus meios. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 64-5.

⁹⁸ **Nesse sentido:** "In the literature of international law as well as in other disciplines, it is typical to distinguish sanctions imposed by a single party ("unilateral" sanctions) from sanctions adopted through the collective decision of an international or regional organization ("collective" or "multilateral" sanctions)". **Tradução livre:** Na literatura de direito internacional, bem como em outras disciplinas, é típico distinguir as sanções impostas por um único ator (sanções unilaterais) das sanções aprovadas pela decisão coletiva de uma organização regional ou internacional (sanções coletivas ou multilaterais). DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 45.

As sanções unilaterais são chamadas de sanções não institucionalizadas, em razão de não provirem de um arranjo institucional internacional, como acontece com as sanções multilaterais. Ressalte-se, todavia, que nem toda sanção multilateral é institucional, sendo possível que entes internacionais acordem na aplicação de determinada sanção sem estarem necessariamente autorizados ou ligados por um vínculo institucional.

A unilateralidade pode ter basicamente dois sentidos: (i) o ente internacional sancionador pode criar e elaborar a previsão da sanção e concretizá-la sozinho ou com outros entes; (ii) o ente internacional pode não ser o responsável pela sua previsão, mas pela sua aplicação e, nesse sentido, caber a ele decidir por que meios a sanção deve efetivar-se. Portanto, de modo geral, a unilateralidade depende da verificação de pelo menos um dos dois momentos do processo de sanção: a previsão ou a aplicação.

Há quem defenda, por outro lado, que a sanção é verdadeiramente unilateral apenas quando a sua criação dependeu da iniciativa de um ente internacional. Segundo tal posicionamento, se se encontra prevista a sanção, seja por organismo internacional, seja por um concerto multilateral de atores internacionais não institucionalizados, a aplicação individualizada, a cargo de cada sujeito internacional como bem entender, não implica unilateralismo.

A internacionalidade da sanção depende da relação entre a sanção e o direito internacional e, de certa forma, também da relação entre a medida e a política internacional vigente. A sanção internacional é aquela que responde a

uma violação de obrigação internacional ou, num sentido amplo e pouco preciso, como Ross (1989) sustenta, a interesses e a valores internacionais.⁹⁹

4. Espécies de sanções econômicas internacionais

As técnicas de aplicação das sanções econômicas internacionais concentram-se em três principais campos: o comercial, o financeiro e o monetário ou cambial.¹⁰⁰ Os investimentos estrangeiros talvez sejam mais bem enquadrados como parte do rol de medidas financeiras, entretanto, podem ser considerados como uma categoria à parte.

O embargo é a mais popular técnica de sanções econômicas internacionais na seara comercial. Trata-se da proibição, parcial ou total, de exportações do agente sancionador ao agente sancionado. Pode significar também a interrupção de todas as relações comerciais entre as partes envolvidas. O boicote é a segunda espécie mais conhecida das sanções econômicas internacionais no âmbito comercial. Trata-se do reverso do embargo, ou seja, constitui-se por meio

⁹⁹ **Nesse sentido:** “True sanctions connote a more noble aim, the defense of international values rather than the mere protection or advancement of narrow national interests”. **Tradução livre:** Verdadeiras sanções conotam um objetivo mais nobre, como a defesa de valores internacionais em lugar da mera proteção ou promoção de interesses nacionais mesquinhos. ROSS, John. **Neutrality and international sanctions** – Sweden, Switzerland and collective security. New York: Praeger, 1989, p. 12.

¹⁰⁰ **Nesse sentido:** “There are three main ways a sender country tries to inflict costs on the target country: first by limiting exports; second by restricting imports; third by impeding finance, including the reduction of aid”. **Tradução livre:** Há três modos de um país tentar impor perdas ao país-alvo: primeiro, limitando as exportações; segundo, restringindo as importações; e terceiro, impedindo o financiamento, o que inclui a redução de ajuda. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy.** Washington: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 28.

da proibição da importação de bens ou de serviços do sujeito sancionado pelo sujeito sancionador.¹⁰¹

O aumento dos tributos de importação de bens produzidos ou de serviços prestados, a discriminação alfandegária, ou ainda a retirada do tratamento mais favorecido são sanções econômicas internacionais comerciais que atingem os negócios com origem no agente sancionado. A alteração na política tributária, contudo, não é largamente aceita pela doutrina como técnica de coerção, sob o argumento de que se trata muito mais de uma medida nacional, destinada a produzir efeitos internos e a atender interesses domésticos do que uma medida internacional apta a influir nas relações internacionais com outros atores internacionais.¹⁰²

¹⁰¹ **Nesse sentido:** “Most of the cases we have studied involve some interruption of trade. Such measures engender costs to the target country in terms of lost export markets, denial of critical imports, lower prices received for embargoed exports, and higher prices paid for substitute imports”. **Tradução livre:** A maioria dos casos que temos estudado envolve alguma interrupção do comércio. Tais medidas geram prejuízos ao país-alvo em termos de perda de mercado exportador, sobrestamento de importações necessárias, redução dos preços recebidos por embargo às exportações, e preços mais altos pagos para substituir as importações. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy.** Washington: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 28.

¹⁰² **Nesse sentido:** “To say that a tariff reduces American auto imports from Japan is the same as saying that it reduces Japanese auto exports to America. It is nonsense to advocate the one and oppose the other. An American tariff on autos is likely to be defended with language that obscures the nature of the undertaking. Thus, “we want to help American workers”, not “we want to hurt Japanese workers”; “we want to reduce American imports”, not “we want to reduce Japanese exports”; “we want to increase employment levels in America”, not “we want to depress employment levels in Japan.” When the intended effects of a tariff – say, protection of the auto industry – can be achieved only through influence on foreigners, it seems reasonable to regard such undertakings as influence attempts on foreigners”. **Tradução livre:** Dizer que haverá uma redução de tributos na importação de carros estadunidenses para o Japão é o mesmo que dizer que haverá uma redução da exportação de carros japoneses para os EUA. É inútil defender um e se opor ao outro. Um imposto estadunidense sobre automóveis pode ser defendido com uma linguagem que obscurece a natureza do evento. Assim, nós queremos ajudar os trabalhadores estadunidenses, e não nós queremos atingir os trabalhadores japoneses; nós queremos reduzir as importações estadunidenses, e não nós queremos reduzir exportações japonesas; nós queremos aumentar níveis de emprego nos EUA, e não nós queremos derrubar os níveis de emprego no Japão. Quando os efeitos planejados – a proteção da indústria automobilística – só podem ser alcançados por influência na política externa, parece razoável considerar tais eventos como tentativas de

O contingenciamento quantitativo de importações ou de exportações, a não autorização de exportações ou de importações de produtos específicos e a prática de *dumping* são outros tipos de sanções econômicas internacionais comerciais.¹⁰³

A compra preclusiva é toda medida que se efetiva por meio da aquisição de determinado bem pelo sujeito sancionador a fim de torná-lo escasso no mercado e impossibilitar o acesso ao mesmo pelo sujeito sancionado.

A formação de listas de empresas banidas do mercado do sujeito sancionador por comercializarem com o sujeito sancionado – chamado de boicote secundário – é prática cada vez mais comum, especialmente nos EUA, onde se firma como medida aplicada por estados e até mesmo por municípios.¹⁰⁴

influenciar a política externa. BALDWIN, David Allen. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p 49-50.

¹⁰³ **Nesse sentido:** “Ces pressions peuvent aussi consister dans la diminution du volume des échanges (réduction des exportations comme des importations). Ainsi, la manipulation des contingents fut, par exemple, la première réaction des Etats-Unis à la suite des nationalisations initiales de biens américains décidées par le nouveau régime castriste à Cuba: les Etats-Unis commencèrent par limiter le volume (quota) de sucre cubain qui pouvait être importé pour être vendu sur le marché américain qui constituait, à l’époque, son plus important débouché”. **Tradução Livre:** Estas pressões podem igualmente consistir na diminuição do volume de comércio (redução das exportações e importações). Assim, a manipulação de cotas, por exemplo, foi a primeira reação dos EUA na sequência da nacionalização de bens decididas pelo novo regime castrista em Cuba: limitaram o volume (cota) de açúcar cubano que poderia ser importado para ser vendido no mercado estadunidense que era, na época, seu maior mercado. CARREAU, Dominique. **Droit international**. Paris: A. Pedone, 1988, p. 518.

¹⁰⁴ **Nesse sentido:** “Local authorities in the United States first applied local sanctions laws against South Africa in the 1980s, and such laws have gained considerable popularity in the 1990s. Burma’s military junta has been the primary target of recent measures. Since 1995, one state, Massachusetts, and at least nineteen municipalities throughout the United States have passed laws prohibiting public agencies from contracting with companies that do business in Burma. These so-called selective purchasing laws are motivated by a sense of outrage at the repressive policies of the Burmese political regime. Such laws have now proliferated to the extent that they can no longer be considered an isolated phenomenon. Local authorities are currently considering new laws against an expanding list of countries, including longtime United States allies and trading partners, as well as several of the world’s most dynamic emerging markets. Various local legislatures in the United States have now targeted Indonesia, Turkey, Switzerland, China, Egypt, Saudi Arabia, Morocco, Vietnam, and Pakistan”. **Tradução livre:** As autoridades locais nos EUA adotaram medidas coercitivas, pela primeira vez, contra a África do Sul na década de 1980, e essas leis ganharam considerável popularidade na década de 1990. A junta militar que governa a Birmânia tem sido o principal alvo das recentes sanções econômicas internacionais. Desde 1995, um estado, Massachusetts, e pelo menos dezenove municípios em todo os EUA aprovaram regras que proíbem os organismos públicos de contratarem empresas que fazem negócios com este país.

Por sua vez, as sanções econômicas internacionais financeiras aplicadas pelo sujeito sancionador são aquelas que incidem diretamente sobre bens e capitais do sujeito sancionado ou sobre o de outrem, com vistas a prejudicar o primeiro.¹⁰⁵ O bloqueio de capitais em bancos, investidos nas mais diversas aplicações, e o congelamento de bens são, em geral, restrições parciais ou totais ao seu acesso. Essas medidas são bem utilizadas, muito embora sejam conhecidas por causarem algumas complicações relativas ao seu levantamento.¹⁰⁶ Os bancos executores das sanções econômicas internacionais financeiras a mando do agente sancionador, ou por iniciativa própria, temem a retirada em massa de valores quando levantadas essas medidas e arriscam a sua credibilidade no mercado, já que os investidores tenderão a duvidar da segurança que a instituição oferece a bens e a capitais sob sua custódia.

Estas normas denominadas de compras seletivas são motivadas por um sentimento de indignação perante as políticas repressivas do regime político birmanês. Essas leis proliferaram de tal maneira que já não pode mais ser considerado um fenômeno isolado. As autoridades locais debatem novas regras contra uma lista crescente de países, incluindo antigos aliados e parceiros comerciais dos EUA, bem como muitos países emergentes, os mais dinâmicos do mundo. Várias normas locais têm orientado suas atenções para Indonésia, Turquia, Suíça, China, Egito, Arábia Saudita, Marrocos, Vietnã e Paquistão. PRICE, Daniel; HANNAH, John. The constitutionality of United States: state and local sanctions. In: **Harvard international law journal**, vol. 39, n. 2, 1998, p. 443-4.

¹⁰⁵ **Nesse sentido:** "Un Etat peut ainsi agir dans le domaine des investissements privés: il peut interdire à ses nationaux d'investir dans un pays déterminé ou leur ordonner de mettre fin à leurs investissements". **Tradução livre:** Um estado pode atuar na esfera do investimento privado: ele pode proibir seus nacionais a investir num país ou ordenar que ponha fim em seus investimentos. CARREAU, Dominique. **Droit international**. Paris: A. Pedone, 1988, p. 522.

¹⁰⁶ **Nesse sentido:** "La pratique contemporaine récente a vu se multiplier lês mesures de gel ou de blocage d'avoirs étrangers prises par différents Etats, agissant isolément ou de manière concertée. Le gel peut être défini comme une mesure prise en temps de paix par un Etat, tendant à rendre momentanément indisponibles des biens ou avoirs appartenant à des ressortissants étrangers le plus souvent à raison de la localisation de ces biens ou avoirs sur son territoire". **Tradução livre:** A prática recente tem observado um aumento nas medidas de congelamento ou bloqueio dos ativos estrangeiros por diversos estados, atuando isoladamente ou de forma concertada. O congelamento pode ser definido como uma medida tomada por um estado em tempos de paz, deixando temporariamente indisponíveis bens e capitais pertencentes a cidadãos estrangeiros devido, principalmente, à localização de tais bens ou capitais em seu território. BURDEAU, Geneviève. *Le gel d'avoirs étrangers*. In: **Journal du droit international**, Paris, n. 1, 1997, p. 6.

Como exemplo de sanções econômicas internacionais financeiras pode-se citar as adotadas contra o Irã pelos EUA em resposta à tomada de sua embaixada no dia 4 de novembro de 1979 por estudantes que fizeram 52 reféns exigindo que o xá Reza Pahlevi fosse extraditado dos EUA para o Irã a fim de que o líder deposto pela Revolução Islâmica liderada por Ruhollah Khomeini fosse julgado.

Impostas depois do ataque, essas medidas são reconhecidas como o mais grave bloqueio e congelamento de bens e de capitais de toda a história, perfazendo um valor aproximado de US\$ 12.000.000.000,00 (doze bilhões de dólares).

Apesar da comprovada eficácia das sanções econômicas internacionais financeiras, o processo de devolução dos bens e dos capitais gerou uma série de problemas, especialmente para as instituições que participaram do ato. Elas tiveram a sua credibilidade abalada e sofreram ameaças de insolvência, uma vez que outros investidores ficaram temerosos com os efeitos dessas medidas, especialmente para a economia iraniana.¹⁰⁷ Não houve, por fim, qualquer quebra

¹⁰⁷ **Nesse sentido:** “Financial sanctions, such as the Iran blocking, can be effective controls; their effectiveness in more generalized situations depends on multinational cooperation. If key governments were able to act together, financial sanctions could be designed that would be a good deal more effective in some situations, and easier to administer, than trade sanctions. Most significant trade transactions in the modern world require the use of credit and a payments system. A relatively few countries control that system, and could administer almost any level of controls. But absent a joint program, financial sanctions are not likely to be effective, and run the grave risk of harm to our financial institutions and to the system”. **Tradução livre:** As sanções econômicas internacionais financeiras tais como o bloqueio ao Irã, podem ser um controle eficaz; sua efetividade, na maioria das vezes, dependerá da cooperação multilateral. Se os governos-chave forem capazes de agir em conjunto, essas medidas podem ser mais eficazes em algumas situações e mais fáceis de administrar do que as próprias sanções econômicas internacionais comerciais. A maioria das significativas transações comerciais realizadas no mundo moderno exige a utilização de crédito e de um sistema de pagamentos. Um número relativamente pequeno de países no comando desse sistema poderia administrar qualquer nível de controle. Mas se ausente um programa em comum, é improvável que essas medidas sejam efetivas e ainda correm o sério risco de causar danos a nossas instituições financeiras e ao sistema. CARSWELL, Robert. Economic sanctions and the Iran experience. **Foreign affairs**, vol. 60, n. 2, 1981-1982, p. 264.

dos bancos envolvidos na operação, mas, sem dúvida, os custos suportados não foram poucos.

Medidas que visem desvalorizar a moeda de determinado país e que não sejam decorrentes do curso normal da economia são chamadas de sanções econômicas internacionais cambiais ou monetárias, dentre as quais se enquadram as sanções internacionais proibitivas de pagamentos em determinada moeda.

5. Sujeitos das sanções econômicas internacionais

Os principais sujeitos envolvidos na aplicação de sanções econômicas internacionais são, na acepção de Galtung (1967), o agente sancionador (*sender*) e o agente sancionado (*target*).¹⁰⁸ Este último é o alvo da privação imposta, sofrendo com os efeitos sejam eles quais forem da cessação total ou parcial das relações anteriormente travadas com aquele primeiro. Essa equação, entretanto, não passa de uma mera simplificação.

Os efeitos dessas medidas não se restringem à órbita do sujeito sancionado. Os vínculos econômicos, cada vez mais estreitos entre os atores internacionais, permitem que sejam mascarados os reais alvos e interesses do

¹⁰⁸ **Nas palavras do autor:** "The economic sanctions are actions initiated by one or more international actors (the 'senders') against one or more others (the 'targets') with either or both of two purposes: to punish the receivers by depriving those of some value and/or to make the receivers comply with certain norms the senders deem important". **Tradução livre:** As sanções econômicas são ações iniciadas por um ou mais atores internacionais (os "agentes sancionadores") contra um ou mais alvos (os "agentes sancionados") com um ou ambos dos dois efeitos: para punir os agentes sancionados, privando-os de algum valor e/ou para fazer os agentes sancionadores cumprirem determinadas normas que os remetentes considerem importantes. GALTUNG, Johann. *On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia*. In: **World politics**, vol. XIX, 1967, p. 378-416.

sujeito sancionador. Assim sendo, é possível mirar um determinado alvo e, indiretamente, atingir um outro.

Se sanções econômicas internacionais forem adotadas pelo agente sancionador com o fim de mostrar a outros que determinado comportamento não será tolerado, sua efetivação serve mais para influir na atitude de terceiros do que propriamente na conduta do agente sancionado.

O sujeito sancionador pode, ao cortar relações comerciais ou financeiras com o sujeito sancionado, provocar a ira das empresas nacionais, que se consideram alvos indiretos das medidas impostas. Na verdade, as empresas sediadas no agente sancionador que suportam parte dos custos das sanções econômicas internacionais não são propriamente alvos na medida.¹⁰⁹

Os alvos variam muito e não existe qualquer regra que fixe o seu número. Isso depende da amplitude e do objetivo das sanções econômicas internacionais. A descentralização que vigora no ambiente internacional possibilita que todo e

¹⁰⁹ **Nesse sentido:** "In the past year, a handful of Washington business lobbyists have waged a blistering campaign to persuade the world that Congress has been engaged in a spasm of sanctions proliferation. Reliance on unilateral sanctions, these lobbyists warn us, is a disturbing new epidemic. Their campaign has sparked dozens of news articles and editorials decrying the "sanctions frenzy" and castigating Congress' "voracious appetite" for sanctions. Normally responsible journalists parrot statistics – conveniently furnished by these business lobbyists – alleging that in the last few years the United States has placed anywhere from one-half to two-thirds of the world's population under the yoke of unilateral sanctions. The New York Times clamors that "more than 60 laws or executive orders authorizing sanctions have been enacted in the last five years". **Tradução livre:** No ano passado, um punhado de lobistas que atuam em nome das empresas em Washington empreendeu uma campanha devastadora para persuadir o mundo de que o Congresso dos EUA tem sido envolvido num espasmo de proliferação de sanções. A dependência de sanções unilaterais, esses lobistas nos alertam, é uma nova e perturbadora epidemia. A campanha deles provocou dezenas de reportagens e editoriais que depreciam o "frenesi de sanções" e questionam o Congresso pelo "apetite voraz" para sua aplicação. Os jornalistas papagueiam as estatísticas – convenientemente fornecidas pelos lobistas que atuam em nome de empresas – alegando que nos últimos anos, os EUA colocaram de metade a dois terços da população mundial sob o jugo de sanções unilaterais. O jornal *The New York Times* bradou que "mais de 60 leis e ordens executivas que autorizam sanções foram promulgadas nos últimos cinco anos". HELMS, Jesse. What sanctions epidemic? – U.S. business' curious crusade. **Foreign affairs**, Buffalo: New York, vol. 78, n. 01, 1999, p. 2.

qualquer ator seja capaz de fazer uso dessas medidas. Estados, empresas, organizações internacionais governamentais e não-governamentais e até mesmo os indivíduos, segundo Damrosh (1997), têm o poder de impô-las.¹¹⁰

Esse rol tão amplo de pessoas capazes de aplicar sanções econômicas internacionais aponta para um cenário de difusão e de diversificação dos agentes sancionadores e dos agentes sancionados que se revela em função da perda pelos países do *status* de únicos sujeitos das relações internacionais.

Embora seja possível a aplicação unilateral de um programa contra o sujeito sancionado, as medidas adotadas surtirão pouco ou nenhum efeito se não forem sustentadas por outros, o que minora os custos do sujeito sancionador, imprime uma aura de legalidade e ainda cria um ambiente de aceitabilidade às sanções econômicas internacionais impostas.¹¹¹

¹¹⁰ **Nas palavras do autor:** "In addition to the previous treatment of decentralizing trends in the international legal system in general, we have many examples in economic sanctions practice in which either the sender, or the target, or both, is not a State but rather a sub state or non-state entity. Indeed, even individuals can be senders or targets of sanctions, not only conceptually or hypothetically but in actual practice". **Tradução livre:** Além do tratamento prévio de descentralizar as tendências do sistema jurídico internacional, em geral, temos muitos exemplos práticos de sanções econômicas em que o remetente, o alvo, ou até mesmo ambos não são um Estado, mas sim uma organização estatal ou uma não estatal. Na verdade, mesmo os indivíduos podem ser remetentes ou alvos de sanções, não apenas conceitualmente ou hipoteticamente, como também na prática. DAMROSCH, Lori Fidler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 47.

¹¹¹ **Nesse sentido:** Again unilateralism is the result, although in all cases where it has initiated sanctions, the United States has looked for support from other governments and sought to justify its actions on grounds which go beyond self-interest. The justification for sanctions is usually that the target government, or governments, have violated accepted international standards of conduct, and in some cases such justification may be authoritatively confirmed". **Tradução livre:** Novamente o unilateralismo é o resultado, embora em todos os casos em que aplicou as sanções, os EUA tenham procurado apoio de outros governos e tenham tentado justificar suas ações por motivos que vão além do próprio interesse. A justificativa para as sanções em geral é que o agente sancionado, ou agentes sancionados, violaram as normas internacionais de conduta e, em alguns casos, essa justificativa pode ser arbitrariamente confirmada. DOXEY, Margaret. **Contemporary problems of international law:** essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday. London: Stevens & Sons, 1988, p. 58.

O apoio de aliados pode ser resistido ou não e quanto mais improvável ele for, maior será a possibilidade de que esses atores internacionais vistos como futuros colaboradores do agente sancionador sofram com a imposição do que se costuma chamar de contrassanções.

Elas não precisam ser econômicas e se destinam a pressionar outros a fazerem parte do processo em curso.¹¹² Parecem fugir do caráter das sanções econômicas internacionais, uma vez que se resumem a atender a uma vontade específica do agente sancionador em relação ao agente sancionado. No entanto, pode-se dizer que se o fundamento da imposição dessas medidas é de direito internacional, torna-se mais fácil justificar e compreender as contrassanções como um prolongamento das medidas a serem aplicadas e, portanto, visualizá-las como instrumentos do próprio sistema legal internacional posto em prática pelo sujeito sancionador, a fim de reforçar medidas adotadas contra o sujeito sancionado.

Se bem sucedida tal empreitada, o unilateralismo que a caracteriza pode transmutar-se em multilateralismo, dependendo do número de aliados dispostos a juntos adotarem sanções econômicas internacionais contra determinado alvo, num processo conhecido como multilateralização de medidas unilaterais. Seu sucesso, porém, depende de como o antigo sujeito sancionador atuará nesse novo esquema de relações: se a adoção de medidas contra o sujeito sancionado ainda for liderada por ele como seria se estivesse sozinho no programa, então o multilateralismo é só de fachada para um unilateralismo que ainda persiste. Esse

¹¹² **Nesse sentido:** “Allies and clients of the superpowers also find themselves pressured to join in disciplinary action, and this can place their governments in difficult positions”. **Tradução livre:** Os aliados e os clientes das superpotências também se encontram pressionados a aderir às ações disciplinares e isso pode colocar seus governos em situações difíceis. DOXEY, Margaret. **Contemporary problems of international law:** essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday. London: Stevens & Sons, 1988, p. 61.

multilateralismo pode ser institucional, desde que o ator internacional que age unilateralmente consiga o apoio de uma organização multilateral.¹¹³ As chances de sucesso de uma operação não se medem apenas pelo número de sujeitos nela envolvidos e nem pela existência ou não de um arcabouço institucional por detrás da sua aplicação. Em algumas situações, as sanções econômicas internacionais podem funcionar e, noutras, fracassar. As medidas institucionalmente adotadas parecem ser as mais indicadas quando se visa a defesa de direitos imprescindíveis à preservação da sociedade internacional.

As sanções econômicas internacionais, quando tomadas unilateralmente pelo agente sancionador, podem precisar do apoio de outros sujeitos para se tornarem efetivas e se manterem por mais tempo contra o agente sancionado. O unilateralismo, entretanto, não está fadado ao insucesso e nem toda medida adotada individualmente precisa do reforço de outros sujeitos para atingir o que se espera da mesma. O multilateralismo também carrega em si algumas falhas e a maior delas é a falta de cooperação e de acerto entre os atores. No geral, cada agente sancionador fica incumbido de decidir por si como pôr em prática as

¹¹³ **Nesse sentido:** “In a number of instances a leading State (such as the United States) has initiated what was in the first instance a unilateral program but then has succeeded in persuading or inducing (or even coercing) other States to participate in the multilateralization of the sanctions. Such multilateralization may be *ad hoc* or informal, as when like-minded States simply agree among themselves to concert their policies toward the target (without reference to any particular institution); or it may be highly formalized and obligatory, as when the United Nations Security Council adopts a binding decision under Chapter VII of the United Nations Charter”. **Tradução livre:** Em vários exemplos, um estado central (como os EUA), iniciou o que era em primeiro lugar um programa unilateral, entretanto, teve sucesso persuadindo ou induzindo (ou até mesmo coagando) outros estados a participarem da multilateralização das sanções. Tal multilateralização pode ser *ad hoc* ou informal, como quando os estados de mesma opinião simplesmente acordam entre si a fim de concertar as suas políticas em direção ao alvo (sem referência a qualquer instituição); ou pode ser altamente formalizado e obrigatório, quando o Conselho de Segurança da ONU adota uma decisão vinculativa, nos termos do Capítulo VII da Carta. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 46.

medidas decididas em sede institucional ou em concerto não institucionalizado. Quando falta, assim, um verdadeiro multilateralismo, fala-se em unilateralismo múltiplo.¹¹⁴

Importa referir, também, que mesmo as sanções econômicas internacionais institucionalmente consensuais podem passar por um processo de individualização. Medidas anteriormente decididas e aplicadas por um conjunto de sujeitos dependem mais do poder e da persistência de cada um deles do que da vontade do grupo.

Os custos que as sanções econômicas internacionais impõem ao agente sancionador podem ser suportados na medida em que as empresas colaborarem com o programa. Para Hufbauer, Schott e Elliot (1985) o governo, nesse sentido, tem que saber criar alternativas aos mercados fechados e manter em bom estado suas relações com outros atores a fim de não sacrificar em demasia a vitalidade comercial e financeira das empresas e dos investidores nacionais.

Os custos impostos ao agente sancionado variam de acordo com o caso analisado. Normalmente, a sua situação econômica anterior às medidas, as suas

¹¹⁴ **Nesse sentido:** "In the crises arising from the Tehran hostages incident, the Soviet invasion of Afghanistan, the suppression of the independent trade union Solidarity in Poland and the shooting down of Korean Air Lines flight KE007, as well as in the context of alleged Libyan complicity in acts of international terrorism, the United States took unilateral initiatives and was disappointed by the low level of support forthcoming from other Western governments. In all these cases the pattern of sanctions was so uneven and the co-ordination of support so poor that "collective measures" would be a euphemism; "multiple unilateralisms" is a more accurate description of what has occurred". **Tradução livre:** Nas crises decorrentes do incidente com reféns em Teerã, na invasão soviética ao Afeganistão, na supressão do sindicato independente Solidariedade na Polônia e no abate do voo da Korean Air Lines KE007, bem como no contexto da alegada cumplicidade dos líbios em atos de terrorismo internacional, os EUA tomaram iniciativas unilaterais e ficaram desapontados com o baixo nível de apoio futuro de outros governos ocidentais. Em todos estes casos, o padrão de sanções foi tão desigual e de coordenação de apoio tão pobre que "medidas coletivas" seria um eufemismo; "unilateralismo múltiplo" é uma descrição mais precisa do que já ocorreu. DOXEY, Margaret. **Contemporary problems of international law:** essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday. London: Stevens & Sons, 1988, p. 53.

relações com outros sujeitos e o grau de dependência econômica do sancionado em relação ao sancionador influem no resultado das sanções unilateralmente aplicadas.

Se o sancionado souber criar uma rede de assistência em torno de si e manter vínculos comerciais e financeiros com outros parceiros importantes, é possível que neutralize quaisquer efeitos que essas medidas possam ter sobre ele.¹¹⁵

Estados neutros, regidos por princípios como o da abstenção de conflitos, representam uma ameaça à eficácia das sanções econômicas internacionais.

Dessa forma, pode-se verificar que o esquema subjetivo sob o qual essas medidas são decididas e impostas não é imutável, podendo se transformar se as circunstâncias assim o exigirem, além de ser ofuscado pela infinidade de relações intersubjetivas que perecem ou progridem no curso de uma sanção unilateral.

O unilateralismo faz pressupor a existência de apenas um sujeito sancionador, aquele, normalmente, responsável pela efetivação da medida dirigida contra outro sujeito para o alcance de determinado fim.

6. Finalidades das sanções econômicas internacionais

¹¹⁵ **Nesse sentido:** “If the target country can rely on its friends to compensate for the burdens imposed by sanctions, the impact can be reduced. Indeed, in several cases, target countries have turned sanctions to their economic advantage, coaxing opponents of the sender country to provide new or additional funds in order to “make a stand” against the policy excesses of the rival power.” **Tradução livre:** Se o país-alvo puder contar com seus amigos para compensar os encargos impostos pelas sanções, o impacto pode ser reduzido. Com efeito, em vários casos, os países souberam tirar vantagens econômicas das sanções, adulando opositores do país sancionador para prover fundos novos ou adicionais, a fim de ‘dar um descanso’ contra os excessos da política do poder rival. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered:** history and current policy. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 36.

As finalidades das sanções econômicas internacionais são a de responder à violação de uma obrigação e a de reafirmar a necessidade de se observar uma regra descumprida. De um modo geral, elas impõem, por parte do sujeito sancionador, privações de caráter econômico ao sujeito sancionado.

Uma vez que buscam a reparação ou a compensação material do prejuízo causado com a obrigação descumprida, essas medidas apresentam caráter civil. Nesse sentido, elas servem ao restabelecimento do equilíbrio entre as partes, rompido pela violação cometida.

Nossal (1989) contesta tal posição asseverando que o papel das sanções econômicas internacionais ultrapassa esse retorno ao *status quo ante*, indo além da função de definir como as perdas materiais de uma das partes devem ser recompostas pela outra, responsável pela conduta ilícita praticada. Essas medidas são, para o autor, uma forma de punição e, por isso, além de revelar quais ações ou omissões são ofensivas à comunidade internacional, servem como instrumentos de alcance a propósitos definidos. Nascem em parte de ponderações racionais, baseadas no cálculo de meios e de fins e em parte de forças irracionais, reveladoras do desejo de punir.

O castigo surge quando um ator comporta-se mal na sociedade internacional. A valoração moral das condutas é uma das características da análise de Nossal (1989, p. 304-8), que não aborda comportamentos ilícitos, contrários ao direito internacional, mas sim ações ou omissões ofensivas no

âmbito das relações internacionais. O autor faz a ressalva de que o consenso entre os sujeitos em torno do que seja moral e imoral é por demais frágil.¹¹⁶

Nossal (1989) identifica ainda três objetivos perseguidos pelas sanções econômicas internacionais quando identificadas como forma de punição: (a) essas medidas visam prevenir terceiros dos custos que lhes serão impostos caso ajam como o sujeito sancionado. Comportando-se dessa maneira, procuram deter os atores de incorrerem em práticas desviadas do padrão moral ou legal ambicionado para as relações internacionais. Servem como exemplo aos demais de que existirá uma reação desfavorável ao ofensor de regra, de norma, de interesse ou de valor internacional. É, em síntese, expressão de um poder que intimida, que procura dissuadir os agentes de cometerem certas ações; (b) essas medidas objetivam, também, fazer cessar a ofensa em curso. O propósito é o de compelir o sujeito sancionado a interromper um comportamento contrário, sejam por motivos morais, sejam legais, à sociedade internacional; e, por fim, (c) essas medidas retribuem o

¹¹⁶ **Nas palavras do autor:** "I seek to establish that sanctions can and should be distinguished from other forms of hurtful statecraft. Sanctions constitute a form of "international punishment", despite the obvious problems of using the notion of punishment in circumstances in which there is no legitimate super ordinate authority, and despite the widespread skepticism about the punitive utility of international economic sanctions in the literature. Second, I explore the various purposes of punishment – compulsion, prevention, and retribution – to demonstrate that only some of these purposes are understandable when a model of means-end rationality is used. However, for all of the no rational elements of punishment, I nonetheless argue that we should see these harms as more than mere forms of "expressive" symbolism embraced for their own sake; rather we should see them as "instrumental "means to a purposive end." **Tradução livre:** Eu procuro estabelecer sanções que podem e devem ser distinguidas de outras formas de medidas coercitivas. As sanções constituem uma forma de 'punição internacional', apesar dos evidentes problemas de utilizar a noção de castigo nos casos em que não há uma autoridade central legítima para coordenar e apesar do ceticismo generalizado sobre a utilidade das sanções econômicas internacionais na literatura. Em segundo lugar, explorar as diversas finalidades da punição – compulsão, prevenção e retribuição – para demonstrar que apenas alguns desses efeitos são compreensíveis quando um modelo de racionalidade meio-fim for utilizado. Porém, para todos os elementos não racionais de punição, eu argumento, no entanto, que deveríamos ver como estas prejudicam mais do que meras formas de 'expressivo' simbolismo abraçado no seu próprio interesse, mas nós devemos vê-los como "meios instrumentais" para um fim intencional. NOSSAL, Kim Richard. International sanctions as international punishment. In: **International organization**, vol. 43, n. 2, 1989, p. 303.

prejuízo causado pela ação ou omissão indesejável do sujeito sancionado com um dano equivalente.

Já Galtung (1959, p. 59) vê nas sanções internacionais além de um meio de solução de conflitos, o que ele denomina de função expressiva. Mais do que ser uma exteriorização das dificuldades, das frustrações e das angústias que toda contenda cria para as partes nela envolvidas repercute por toda a sociedade internacional como um sinal que transmite a desaprovação, particular ou geral, que determinadas condutas podem gerar se praticadas no universo das relações internacionais.

Essa função também é considerada por Baldwin (1985, p. 40) que, neste aspecto, reitera a tese de Galtung (1959). Para o autor, as sanções internacionais estão impregnadas de simbolismos e veiculam mensagens que ecoam por toda a arena das relações internacionais, mesmo que o resultado não seja perceptível de imediato.

Baldwin (1985) e o trio Hufbauer, Schott e Elliott (1985), em razão da perspectiva política em que se inserem essas medidas, reconhecem uma possibilidade infundável de objetivos e ainda asseguram que elas podem ser eficazes em qualquer campo, seja ele político, econômico, diplomático ou militar. As sanções internacionais, tratadas como ações de política externa estatal, são usadas para influenciar e modificar o comportamento de outros atores, geralmente em benefício do sujeito sancionador.

Baldwin (1985, p. 40-1) destaca ainda que os efeitos buscados pelas sanções econômicas internacionais não podem ser taxativamente listados. Todavia, oferece exemplos, tidos por ele como os mais significativos das

mudanças que o agente sancionador pode imprimir no agente sancionado por meio da imposição de tais medidas: (a) enfraquecer ou fortalecer a liderança de outro estado; (b) mudar o sistema político de outro estado; (c) modificar a política externa ou doméstica de outro estado; (d) promover uma ideologia particular em outro estado; (e) evitar a guerra com outro estado; (f) conseguir estados aliados ou manter os que já tem; (g) fortalecer ou enfraquecer alianças com outros estados; (h) pôr fim ou reduzir o nível de violência de uma guerra com outro estado; (i) afetar a política tarifária de outro estado; (j) influir positiva ou negativamente sobre o seu crescimento econômico de outro estado; (k) mudar o sistema econômico de outro estado; (l) ter acesso a bens e serviços de determinado estado; (m) proibir o acesso de outrem a bens e serviços de um terceiro estado; (n) alterar o nível de bem-estar econômico noutro estado; (o) acelerar ou reduzir a taxa de recuperação econômica de outro estado depois de uma guerra; dentre outros.

Em todos esses exemplos, Baldwin (1985) assegura que um denominador comum comanda as ações tomadas: o de afetar um comportamento atual ou potencial de outro ator internacional.

Hufbauer, Schott e Elliott (1985) selecionam alguns objetivos considerados por eles como os mais comuns e mais importantes episódios envolvendo sanções econômicas internacionais, apresentados também como variáveis que influíram no nível de sucesso da imposição. Eles identificam objetivos políticos e ressaltam as lacunas da listagem produzida: (a) imprimir mudanças modestas na política doméstica ou externa de outro estado; (b) desestabilizar o governo de outro

estado; (c) evitar conflito militar com outro estado; e (d) diminuir o potencial militar de outro estado.¹¹⁷

Cada caso de aplicação de sanções econômicas internacionais é bem específico quanto às causas que o motivaram. Os objetivos que movem os atores internacionais a sancionar variam de acordo com o cenário que se apresenta no momento. Se essas medidas forem tomadas segundo uma visão política, inexistente a possibilidade de fixação dos fins pretendidos pelo agente sancionador. Elas podem ser individuais ou interessar a toda a comunidade internacional, visando, por exemplo, a aplicação e a defesa do direito internacional.¹¹⁸

Se as sanções econômicas internacionais forem compreendidas apenas como um fenômeno jurídico, então essa fixação é realizável, embora inúmeras questões possam ser levantadas, por exemplo, quanto à vigência de determinadas normas, quanto à verificação da prática de violações de direito internacional, quanto ao próprio poder de aplicar medidas unilaterais, etc.

¹¹⁷ **Nas palavras dos autores:** “Modest changes are not trivial changes. Changes that we have labeled “modest” may have seemed overwhelmingly important at the time of confrontation to the target or sender country. But in the grander scale of events, the settlement of an expropriation dispute, or the improvement of human rights on a limited scale, does not compare with stopping a military adventure or destabilizing a government.” **Tradução livre:** Mudanças modestas não são mudanças triviais. As mudanças que temos identificado como ‘modestas’ podem ter parecido extremamente importantes no momento do confronto com o objetivo ou com o país sancionador. Mas na balança dos eventos principais, a resolução de uma disputa de expropriação, ou a melhoria dos direitos humanos numa escala limitada, não se compara com uma aventura militar ou para desestabilizar um governo. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy.** Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 41.

¹¹⁸ **Nesse sentido:** “Sender countries do not always announce their goals with clarity. Indeed, obfuscation is the rule in destabilization cases. [...] In other cases, the whole episode may pass with hardly an official word, as in the US actions against the U.K. and France in the Suez episode of 1956.” **Tradução livre:** Os países sancionadores nem sempre anunciam seus objetivos com clareza. Na verdade, a regra é ofuscar nos casos de desestabilização. (...) Em outros casos, todo o episódio pode passar sem sequer um pronunciamento oficial, como os EUA em ações contra o Reino Unido e a França no episódio do Canal de Suez de 1956. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey; ELLIOT, Kimberly Ann. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy.** Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1985, p. 30 e 34.

Se as possibilidades são infinitas para a utilização das sanções internacionais, isso pode implicar que os sucessos e os fracassos de sua utilização dependem do manejo do instrumento e do contexto em que o mesmo se dá. A sua complexidade deve ser reconhecida, a fim de que aqueles que dele fazem uso, saibam o poder que têm em mãos.

CAPÍTULO IV

DISCIPLINA DAS SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS

1. Advento da Sociedade das Nações

Ao término da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), o mundo fazia um balanço do ocorrido e tentava entender quais motivos levam os estados a lutarem entre si. Um sentimento de pacifismo tomou conta da comunidade internacional e mecanismos para impedir que outros novos confrontos bélicos de iguais proporções acontecessem foram debatidos.¹¹⁹

Dentre as muitas razões arroladas para explicar o porquê de tantas hostilidades, uma se sobressaiu: os países, em busca de segurança, negociavam tratados secretos que resultavam num emaranhado de alianças difícil de desembaraçar. Por mais banal que fossem os motivos, qualquer desentendimento podia conduzir, numa reação em cadeia, vários estados à guerra. À medida que esses acordos sigilosos eram revelados, o clima de animosidade só aumentava.

Levar ao conhecimento da sociedade internacional os termos dessas convenções ocultas permitiria um maior controle sobre as informações a respeito

¹¹⁹ **Nesse sentido:** “Everywhere the conviction has become prevalent that things cannot remain as they were before the outbreak of the present war”. **Tradução livre:** Em todos os lugares a convicção que se tornou prevalente era a de que as coisas não podiam permanecer como eram antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **League of Nations and its problems**. New York: Longmans, Green and Company, 1919, p. 11.

do que estava sendo ajustado entre as partes e, conseqüentemente, situações que levariam ao conflito generalizado seriam evitadas.

A partir dessa constatação surgia, também, um sentimento de que era crucial naquele momento criar uma organização internacional que servisse de instância decisória na qual os países participassem de maneira ativa, discutindo seus problemas e solucionando seus atritos de forma democrática e transparente.

Aproveitando-se das negociações ocorridas dentro da Conferência de Paz de Paris, os países vencedores da Primeira Guerra Mundial – EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido – uniram-se para debater o tema. Com o fim do confronto bélico surgia no bojo do Tratado de Versalhes assinado no dia 28 de junho de 1919, a Liga das Nações, também conhecida como Sociedade das Nações.¹²⁰

Com sede em Genebra, na Suíça – famosa por sua neutralidade¹²¹ – a organização, de caráter internacional, tinha como objetivo regular as relações entre os estados.

Quando se lida com o ambiente internacional, pode-se defrontar com situações em que mesmo quando dois ou mais sujeitos não desejam, a conflagração é inevitável. Na ausência de uma autoridade que regule de maneira

¹²⁰ **Nesse sentido:** “Tanto a expressão *Sociedade* quanto *Liga* são oficiais. No entanto, possuem conotações distintas, pois a primeira fornece uma ideia de relacionamento harmonioso e igualitário, enquanto a segunda acentua o aspecto contratual, objetivando lutar contra alguém ou contra algo”. SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 105.

¹²¹ A famosa neutralidade suíça já foi abordada pela Sétima Arte: “In Italy for thirty years under the Borgias, they had warfare, terror, murder, bloodshed-but they produced Michelangelo, Leonardo da Vinci, and the Renaissance. In Switzerland they have brotherly love, five hundred years of democracy and peace, and what did that produce? The cuckoo clock”. **Tradução livre:** Na Itália, por trinta anos sob o jugo dos Bórgias, eles tiveram guerra, terror, assassinato, derramamento de sangue, mas eles produziram Michelangelo, Leonardo da Vinci e o Renascimento. Na Suíça, eles têm amor fraternal, quinhentos anos de democracia e paz, e o que isso produziu? O relógio de cuco. **O TERCEIRO HOMEM** (*the third man*). Direção: Carol Reed. Roteiro: Graham Greene. Intérpretes: [Joseph Cotten](#), [Alida Valli](#), [Orson Welles](#) e [Trevor Howard](#). Gênero: Suspense. Idioma: Inglês. Vídeo: Preto e branco. Duração: 104 minutos. Londres: Estúdio Continental, 1949. 1 DVD.

legítima a relação entre os atores internacionais, a desconfiança prevalece e, em nome da própria segurança, os países preferem o ataque a um potencial inimigo antes que este tenha a oportunidade de agredi-los primeiro. Oppenheim (1919) enumera os motivos que justificavam a criação da Liga das Nações:¹²² (i) a entidade seria fundada sobre um tratado solene que se sobreporia ao costume internacional; (ii) com a finalidade de tornar a guerra um evento mais raro ou de aboli-la por completo, a entidade deveria promulgar a regra de que nenhum estado é autorizado a recorrer às armas sem antes ter submetido sua demanda a um Tribunal Internacional ou a um Conselho de Conciliação; por fim, (iii) a entidade seria obrigada a prever punições, por meio de sanções, para os estados que não se submetessem às suas decisões, porque caso contrário não poderia realizar o seu propósito de tornar mais rara a guerra ou de aboli-la totalmente.

Apesar das censuras advindas logo em seguida à sua criação, o Pacto da Liga das Nações entrou em vigor no dia 28 de abril de 1919 como um símbolo do

¹²² **Nas palavras do autor:** “In my opinion the aims of a League of Nations should therefore be three: The first aim should be to prevent the outbreak of war altogether on account of so-called judicial disputes, that is disputes which can be settled on the basis of a rule of law. For this reason the League should stipulate that every state must submit all judicial disputes without exception to an International Court of Justice and must abide by the judgment of such Court. The second aim should be to prevent the sudden outbreak of war on account of a political dispute and to insist on an opportunity for mediation. For this reason the League should stipulate that every state, previous to resorting to arms over a political dispute, must submit it to an International Council of Conciliation and must at any rate listen to the advice of such Council. The third aim should be to provide a sanction for the enforcement of the two rules just mentioned”. **Tradução livre:** Em minha opinião os objetivos de uma Liga das Nações devem ser três: o primeiro objetivo deve ser o de evitar a súbita eclosão de uma guerra totalmente por conta das chamadas disputas judiciais que são litígios que possam ser liquidados com base na lei. Por esta razão, a Liga deve estipular que cada estado deve submeter todas as disputas judiciais, sem exceção, para um Tribunal Internacional de Justiça e deve respeitar seus julgamentos; o segundo objetivo deve ser o de impedir a súbita eclosão da guerra por conta de uma disputa política e insistir numa oportunidade para a mediação. A Liga deve estipular que todos os estados, antes de recorrer às armas devido a uma disputa política, deve submeter-se a um Conselho Internacional de Conciliação e deve levar em consideração suas ponderações; o terceiro objetivo deve ser o de estabelecer sanções para a aplicação das duas regras que acabamos de mencionar. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **League of Nations and its problems**. New York: Longmans, Green and Company, 1919, p. 23.

desejo de um mundo em que o confronto bélico não tivesse mais lugar como meio de resolução de conflitos internacionais.

Como bem destaca Northedge (1986, p. 48), o Conselho era o principal responsável pela manutenção da paz. Seu tamanho variou de 8 a 14 membros durante a história da Liga das Nações. Atores principais, a exemplo da França, da Itália, do Japão e do Reino Unido ocuparam vagas permanentes durante os anos em que fizeram parte da organização. As vagas remanescentes eram revezadas entre atores coadjuvantes, países de menor expressão econômica, política ou militar. As recomendações do Conselho para a manutenção da paz tinham que ser decididas por unanimidade de votos. A obsessão do Brasil em compor, como membro permanente, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas já se manifestava no Conselho da Liga das Nações, o que levou inclusive à sua saída prematura da entidade no dia 12 de junho de 1926.¹²³

Ainda explica Northedge (1986, p. 72) que a Assembleia era composta por todos os afiliados representados por três delegados e gozavam de paridade no voto. O órgão controlava os gastos, admitia os novos integrantes, elegia os associados que ocupavam as vagas temporárias do Conselho e aperfeiçoava os estatutos. Nessas questões, a Assembleia podia chegar a uma decisão por meio de dois terços ou maioria dos votos. O órgão podia também discutir as ameaças à paz, tema que exigia a maioria dos votos, além do aval de todos os membros do Conselho.

¹²³ **Nesse sentido:** “A saída do Brasil da Liga das Nações pode ser atribuída aos seguidos erros de cálculo da diplomacia brasileira”, ou seja, “o obstáculo colocado por provincianos políticos brasileiros”. RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 330 e 346.

Já a Secretaria formava o corpo administrativo da Sociedade das Nações. Um secretário-geral, nomeado pelo Conselho e aprovado pela Assembleia, liderava um grupo de cerca de 600 funcionários que auxiliavam na tarefa de manutenção da paz e participavam de comissões especiais que examinavam os assuntos referentes ao desarmamento e às colônias. O órgão fornecia também pessoal para entidades fundadas pela própria Liga das Nações para promover a cooperação mundial nas mais variadas áreas.

Os EUA, cujo Presidente Thomas Woodrow Wilson tinha sido um dos principais idealizados da nova organização, não chegaram sequer a fazer parte da entidade. Sua figura, que dominava a cena e aparecia como o profeta de uma nova era conseguiu com que outros países aceitassem seus planos para a Sociedade das Nações, engajamento este que lhe valeu o Prêmio Nobel da Paz em 1919¹²⁴, mas não convenceu os membros do Senado de seu próprio país. A maioria do Partido Republicano, que ocupava 49 cadeiras contra 47 do Partido Democrata, bloqueou a ratificação do Tratado de Versalhes por duas vezes, a última em 19 de março de 1920. Pouco tempo depois do fim da Primeira Guerra Mundial, os estadunidenses se convenceram de que não havia razões para se preocuparem com os conflitos externos e não entraram para a Sociedade das Nações.

¹²⁴ **Nesse sentido:** "While sitting at the table of the conference was to support more than U.S. power, had support in the enthusiasm of the masses of Western Europe who wanted to clear that peace is not the sheep were devoured by wolves cynical diplomacy." **Tradução livre:** Ao sentar-se à mesa da conferência, tinha como suporte mais do que o poder estadunidense; tinha apoio no entusiasmo das massas da Europa Ocidental que queriam claramente que a ovelha da paz não fosse devorada pelos lobos da diplomacia cínica. CLAUDE JUNIOR, Inis. **Swords into plowshares:** the problems and progress of international. New York: Mc Graw-Hill, 1971, p. 50-1.

Wilson e os outros estadistas que planejaram a Liga das Nações esperavam que a mesma fizesse com que os estados deixassem de procurar proteção por meio de alianças clandestinas. Eram favoráveis à segurança coletiva, onde a salvaguarda de cada membro estaria garantida por todos. Para que o sistema funcionasse era essencial que os afiliados, especialmente as potências, ajudassem qualquer membro que fosse atacado. Contudo, nem o Conselho nem a Assembleia podiam impor que os outros auxiliassem um afiliado agredido. Esse ato era voluntário, assim, cada membro tinha que acreditar que uma ameaça à paz de qualquer um era também uma ameaça à sua própria.

Segundo Montaña (1992), as potências, contudo, não concordavam que a segurança coletiva fosse o principal objetivo da Sociedade das Nações.¹²⁵ A França via na organização um instrumento para manter o acordo territorial imposto aos alemães depois da Primeira Guerra Mundial; a Alemanha não gostava da entidade por também acreditar que seu real objetivo era a garantia do cumprimento do Tratado de Versalhes; o Reino Unido considerava a organização um local de encontro onde os países poderosos podiam consultar-se em caso de ameaça à paz, mas não queria comprometer-se previamente a realizar aquilo que resultasse dessas conversações; a URSS julgava a entidade uma fraude imperialista, pois a Internacional Comunista ensinava que a guerra era inevitável entre os países capitalistas; por fim, tanto o Japão quanto a Itália demonstraram a sua desconsideração pela entidade atacando países membros.

¹²⁵ **Nas palavras do autor:** “Es evidente que el concepto de la paz no es difícil de comprender; el de la seguridad internacional, en cambio, es más complejo, porque se plantea un mosaico de contradicciones”. MONTAÑO, Jorge. **Las naciones unidas y el orden mundial: 1945-1992.** México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 11.

O Japão retirou-se da organização em 1933 porque esta se recusou a reconhecer a conquista da Manchúria, região pertencente à China. A Alemanha, admitida em 1926, afastou-se em 1933 porque a entidade não quis alterar as limitações de armamentos a ela imposta. A Itália deixou a organização em 1937 para se juntar ao Japão e à Alemanha numa aliança contra a URSS que, por sua vez, só foi aceita em 1934, mas foi expulsa em 1939 por ter atacado a Finlândia.

A Liga das Nações obteve algum êxito quando acabou com conflitos armados entre atores coadjuvantes. Pôs fim, por exemplo, às lutas entre a Grécia e a Bulgária em 1925, e entre a Polônia e a Lituânia em 1927. Mas quando entravam em cena os atores principais, sua atuação era a de mera expectadora.

Para Montaño (1992), as razões do fracasso da Sociedade das Nações foram várias.¹²⁶ Contudo, elas ficaram demonstradas de maneira dramática quando a Itália atacou a Abissínia, atual Etiópia, em outubro de 1935. O Conselho declarou que os italianos tinham violado os estatutos, o que obrigava seus membros a aplicarem sanções econômicas internacionais e considerarem até mesmo o uso da força. Os afiliados concordaram em cessar todas as importações provenientes da Itália, como também o envio de dinheiro ou material bélico para o país.

Mas a Alemanha, os EUA e o Japão não faziam parte da Liga das Nações e, assim, a irresistível *comunidade de poder* que Wilson pensou um dia usar

¹²⁶ **Nas palavras do autor:** “Sin embargo, la crisis económica del final de la década de los años veinte y principio de los treinta, aunado al desarrollo del nacionalsocialismo, condujo a la desintegración temprana de la Liga de las Naciones. En efecto, el fracaso de la aplicación de sanciones por parte de la Liga en contra de Italia en 1935 y 1936, acompañado de la consolidación de Alemania como potencia, en particular con la militarización del Rhineland, fueron factores centrales que propiciaron el inicio de la Segunda Guerra”. MONTAÑO, Jorge. **Las naciones unidas y el orden mundial: 1945-1992.** México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 15.

contra um agressor estava reduzido a apenas três países: a França, o Reino Unido e a URSS. Os outros membros não dispunham de poder suficiente para interferir na política italiana. Mesmo assim, estes três afiliados poderiam ter impedido o ataque à Abissínia se estivessem decididos a fazê-lo. No entanto, o Reino Unido e a França não queriam usar a força ou empregar medidas que oferecessem risco de guerra. Fracassaram até mesmo no uso de sanções econômicas internacionais como um embargo ao petróleo que teria afetado seriamente os planos da Itália.

Tanto o Reino Unido como a URSS poderiam ter tomado medidas mais fortes se a França as tivesse apoiado. Mas os franceses temiam outra guerra com os alemães e queriam os italianos como seus aliados. Para a França não fazia sentido perder a amizade da Itália apenas para proteger a independência da Abissínia.

O caso trouxe tamanho descrédito para a Sociedade das Nações que esta deixou de ser vista como um instrumento sério para a manutenção da paz. Por volta de maio de 1936, a Itália conquistou a Abissínia. As sanções econômicas internacionais aplicadas contra os italianos foram canceladas no início de julho do mesmo ano.

Outro motivo que explica a ineficácia da Liga das Nações foi o fato de que essa organização exigia unanimidade nas votações tanto da Assembleia quanto do Conselho. A multiplicidade de interesses presentes entre os países fez com que tal exigência paralisasse a entidade nos seus processos de tomada de decisões. Este problema resultava essencialmente do fato de que os principais membros da Liga das Nações não estavam dispostos a aceitar a possibilidade de

que seu destino fosse decidido por outros países e, por meio da exigência da votação por unanimidade, davam a si mesmo o poder de veto.

Por fim, pode-se citar também que o fato da Sociedade das Nações não exigir obrigatoriedade na execução das suas decisões perante seus membros. Assim, mesmo que se conseguisse uma unanimidade nas deliberações, a efetivação destas dependeria da vontade dos estados em suprir a entidade com meios materiais necessários para que determinada resolução fosse colocada em prática. Dessa forma, a entidade ficava, num primeiro momento, à mercê da vontade unânime de seus membros e, num segundo, à mercê da boa vontade dos países em efetivar as decisões que fossem tomadas.

Havia uma aparente contradição nos propósitos da Liga das Nações – e que reapareceria na ONU – entre a necessidade de gerar a segurança coletiva *versus* o respeito à soberania de seus membros: até que ponto a entidade poderia intervir em assuntos referentes a um estado em específico; até que ponto determinada ação de um estado poderia ser considerada ou não legítima defesa; e, por fim, até que ponto e por meio de quais procedimentos o estado poderia agir por conta própria sem a anuência da entidade. Essas questões não foram respondidas pela Liga das Nações. Tampouco pela ONU.

Lembra Scott (1973, p. 399) que o Palácio da Paz, sede da Liga das Nações, permaneceu vazio durante quase seis anos, até o fim da Segunda Guerra Mundial. A última reunião da Sociedade das Nações foi realizada em 19 de abril de 1946, em Genebra. Esta sessão, que contou com a presença de delegados de 34 países, concentrou-se na liquidação dos ativos, no valor de US\$ 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de dólares). A reunião também fixou a data para o fim da

entidade como o dia seguinte ao encerramento daquela sessão, assim, a Liga das Nações deixou de existir no dia 20 de abril de 1946.

Kennedy (1987, p. 841) sugere que a Sociedade das Nações foi um momento único, quando os assuntos internacionais foram institucionalizados, em oposição aos métodos do direito e da política anteriormente aplicados.

O Pacto da Liga das Nações foi uma tentativa válida de evitar os conflitos internacionais por meio da mediação de todos os países do mundo. Embora sua existência não tivesse conseguido impedir a Segunda Guerra Mundial, continuou viva a esperança de que um organismo internacional semelhante pudesse levar a efeito os seus propósitos.¹²⁷

2. Nascimento da ONU

Em 1941, os países aliados envolvidos na luta contra o eixo anunciaram em Londres, no Reino Unido, a intenção de coadjuvar o estabelecimento de uma ordem internacional em que a não-agressão fosse o princípio basilar. Um ano mais tarde, em Washington, nos EUA, esta coalizão, aumentada após a adesão de outros atores, acordaram a chamada Declaração das Nações Unidas, ratificando a Carta do Atlântico de 14 de agosto de 1941.

¹²⁷ **Nesse sentido:** “We must be on our guard lest the proposed League of Nations should take a leap in the dark, and the realization of proposals be attempted which are so daring and so entirely out of keeping with the historical development of International Law and the growth of the Society of Nations, that there would be great danger of the whole scheme collapsing and the whole movement coming to naught”. **Tradução livre:** Devemos estar atentos para o fato de que a proposta da Liga das Nações é um salto no escuro e a realização da sua proposta é tão ousada e tão completamente fora de sintonia com o desenvolvimento histórico do direito internacional e o crescimento da sociedade internacional, que não seria estranho que todo o esquema entrasse em colapso e que todo o movimento não desse em nada. OPPENHEIM, Lassa Francis Lawrence. **League of Nations and its problems.** New York: Longmans, Green and Company, 1919, p. 5.

Explica Montañó (1992, p. 16) que nela se estipulou, embora de forma vaga, que o mundo propugnaria pelo estabelecimento de uma paz que proveria os estados com os meios necessários para viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras. Determinou, ainda, o desarme dos agressores e a criação de um sistema internacional mais amplo e permanente de proteção coletiva.

Segundo Kant (1993, p. 201) a existência de uma sociedade pacífica perpétua de todos os povos da Terra – mesmo quando não sejam amigos – entre os quais podem ser estabelecidas relações, não é um princípio filantrópico ou moral, mas sim um princípio de direito. Há um dever de se sair do estado de guerra, o que só poderia ser feito por uma associação de estados. A paz perpétua é uma ideia e não pode ser completamente realizada na realidade, no entanto, a obrigação de buscá-la é jurídica.¹²⁸

Além dos tópicos estabelecidos na Carta do Atlântico e acertados na Declaração das Nações Unidas, não foi feito nenhum pronunciamento relacionado com a possibilidade de se estabelecer uma entidade internacional para manter a paz e a segurança até a Conferência de Moscou, realizada no dia 19 de outubro de 1943. Nesta reunião, os representantes da China, EUA, Reino Unido e URSS reconheceram a necessidade de se constituir uma organização baseada no

¹²⁸ **Nesse sentido:** “Por lo tanto, una solución del problema de la paz dentro del marco del derecho internacional viene a significar una solución del problema de la paz mediante una organización internacional cuya centralización no llegue al grado de que el derecho internacional quede eliminado en las relaciones entre los estados comprendidos dentro de esta organización, es decir, significa una solución del problema de la paz por el establecimiento de una comunidad de estados de suerte que no llegue a alterarse el derecho que rige sus relaciones hasta tal punto que este derecho deje de ser el derecho internacional para convertirse en nacional”. KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 50-1.

princípio da igualdade soberana dos países amantes da paz e que estivesse aberta a todos os atores da comunidade internacional.

Logo depois, em dezembro de 1943, em Teerã, capital do Irã, o presidente dos EUA, o primeiro-ministro do Reino Unido e o premiê da URSS reconheceram a responsabilidade que tinham em criar a base para uma paz que preservasse a boa vontade dos povos do mundo e desprezasse o terror das guerras por muitas gerações.

Ainda em pleno conflito bélico, os planos para a criação desta entidade continuavam em ambos os lados do Oceano Atlântico. Em 21 de agosto de 1944 ocorreu um novo encontro, nas imediações de Washington, com o objetivo de levar adiante as discussões. Estas conversas resultaram nas Propostas de Dumbarton Oaks nas quais se anunciou o intuito de promover o estabelecimento de uma nova entidade internacional. Seus princípios básicos se resumem: (a) na manutenção da paz e da segurança; (b) no desenvolvimento de relações amistosas entre os Estados; (c) na adoção de medidas apropriadas para o fortalecimento da paz universal; (d) na busca pela cooperação para a solução de problemas de caráter econômico, social e humanitário; e, por fim, (e) na criação de um centro para a coordenação das ações na consecução dos objetivos comuns.

Cumprido ressaltar que o princípio da adesão a esta nova organização não aspirava ter caráter universal. As propostas fixavam um marco legal para a entidade e assinalavam os direitos e as obrigações de seus membros.

A estrutura institucional proposta não mostrava muitas diferenças em relação ao Pacto da Liga das Nações. Outorgou, contudo, uma ênfase distinta à definição das funções de cada uma de suas unidades. Nas Propostas de

Dumbarton Oaks se estabeleceu uma clara distinção entre as obrigações e as responsabilidades da Assembleia-Geral e do Conselho de Segurança.

Acrescentou-se, ainda, um procedimento que regularia as votações no Conselho de Segurança negociado na Conferência realizada em Yalta, na Ucrânia, no dia 4 de fevereiro de 1945. Ficou acordado outorgar o *status* de membros permanentes às cinco potências – China, EUA, França, Reino Unido e URSS – com direitos mais amplos que aqueles contemplados no Pacto da Sociedade das Nações.

Embora nesta última, cada membro tivesse direito de veto, na prática esta prerrogativa foi modificada pelos procedimentos e pelos entendimentos que se desenvolveram ao longo das experiências do organismo. De acordo com as propostas ratificadas em Yalta, unicamente as grandes potências desfrutariam do direito de veto e somente com respeito a assuntos que fossem de competência exclusiva do Conselho de Segurança sem possibilidade de apelação para a Assembleia-Geral.

Outra diferença fundamental foi a de outorgar faculdades de execução ao Conselho de Segurança com a opção de por à sua disposição as forças armadas para o cumprimento de suas resoluções. Contudo, não se determinaram que medidas seriam aplicáveis imediatamente depois de uma agressão tal e como se havia previsto no Pacto da Liga das Nações.

Por fim, na Convenção de Yalta estabeleceu-se a realização de uma conferência na cidade de São Francisco, nos EUA, a partir de 25 de abril de 1945

com o objetivo de preparar o texto que governaria em todos os seus aspectos a nova entidade.¹²⁹

Os delegados que trabalharam na Ópera de São Francisco formaram quatro comissões principais e doze comissões técnicas. Na reunião, se sugeriu que as propostas de Dumbarton Oaks fossem adotadas como uma base para a carta que seria redigida, destacando a disposição de receber sugestões e observações. Consideraram 547 emendas incorporadas em aproximadamente 400 páginas de texto. Conforme avançavam os trabalhos da Conferência era evidente que havia muitos pontos de convergência no que era relativo à formulação do documento constitutivo da organização da ONU. Claro que também havia pontos que provocaram certa aspereza entre os países participantes.

Foi incluída a obrigação de registrar na ONU todo tratado internacional evitando, assim, a assinatura de acordos secretos similares aos que foram concertados entre alguns participantes da Segunda Guerra Mundial e que foram fonte de instabilidade e desconfiança.

Como uma homenagem à memória do presidente Franklin Delano Roosevelt que havia morrido no dia 12 de abril de 1945, semanas antes da

¹²⁹ **Nesse sentido:** “En la Conferencia de San Francisco estuvieron presentes los siguientes países: Arabia Saudita, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Países Bajos, Honduras, India, Irán, Irak, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, Siria, Turquía, Unión de Sudáfrica, Unión Soviética, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. La conferencia se reunió con la asistencia de los países mencionados incluyendo además la representación de los gobiernos de Argentina, Bielorrusia y Ucrania, lo que hacía que el total de naciones participantes alcanzara el número de 50, incluyendo a Dinamarca que fue admitida en la Conferencia después de que fuera liberada el 5 de junio de ese año. Polonia, reconocido como uno de los miembros fundadores de las Naciones Unidas, no tuvo representación en la Conferencia, toda vez que su gobierno de posguerra no se había formado, aunque sí se le reservó un lugar para la firma de la Carta.” MONTAÑO, Jorge. **Las naciones unidas y el orden mundial:** 1945-1992. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 19.

assinatura da Carta adotou-se por unanimidade sua proposta de que o organismo que surgira como produto da Conferência de São Francisco se chamasse Organização das Nações Unidas (ONU). A Carta da entidade entrou em vigor no dia 24 outubro de 1945, data em que se comemora seu aniversário.

A Conferência previu a constituição de uma organização capaz de preservar a paz e promover o progresso social junto com o desenvolvimento humano num ambiente de liberdade. Todos os signatários da Carta obrigaram-se a resolver suas disputas por meios pacíficos e de abster-se do uso de ameaças e da força contra a integridade territorial e a independência dos países.

Também se comprometeram a não dar assistência a nenhum estado contra o qual a ONU esteja tomando medidas preventivas ou esteja executando uma ação. Também se deixou claro e estabelecido que nada autoriza a ONU a intervir nos assuntos internos de um país.

O objetivo principal da Carta é a manutenção da paz mundial. Busca também estabelecer condições que assegurem o cumprimento das obrigações que surgem dos tratados e outras fontes de direito internacional assim como promover o progresso social e condições melhores de vida. Estabeleceu-se nos dois primeiros artigos uma série de propósitos e princípios que sentaram as bases das regras da convivência internacional. Em grande medida, ditas regras já haviam sido acertadas e postas em execução dentro dos países e sua projeção significou o primeiro esforço significativo em busca de uma comunidade global.

Diferentemente da Sociedade das Nações, que buscava manter a ordem estabelecida pelo Tratado de Versalhes, os fundadores da ONU reconheceram a inevitabilidade de uma mudança ampla e histórica. Para levar a cabo essa missão

outorgou-se à entidade, por meio dos 19 capítulos e 111 artigos da Carta, a faculdade para enfrentar diversos tipos de problemas. Contudo, não lhe foi dada poderes próprios de uma superorganização. A ONU não é uma entidade supranacional com poderes governamentais, mas sim um organismo internacional dependente do desejo de cooperação dos membros que a compõem.

Habermas (1999, p. 166) analisa a possibilidade de uma união planetária e entende ser contraditório pretender que exista uma federação de estados em que estes mantenham sua soberania. Contudo, a existência de um poder executivo mundial que interfira nos governos nacionais seria muito intervencionista, além disso, subestimaria a diversidade cultural da sociedade internacional. Já quando da criação da Liga das Nações essa ideia parecia excessivamente utópica.¹³⁰

Seus seis órgãos principais, enumerados na Carta, proveem os meios para a conclusão de acordos e facilitam a convivência pacífica. Cabe fazer menção, ainda, que é indispensável que os governos estejam dispostos a trabalhar conjuntamente para que a máquina da organização funcione efetivamente.

A estrutura organizacional da ONU não tem muitas diferenças daquela encontrada na Liga das Nações. Basicamente, a entidade é dividida em seis órgãos: (1) a Assembleia-Geral, na qual cada membro é representado de forma igualitária; (2) o Conselho de Segurança, instância executiva formada por 15 membros, sendo que cinco deles são permanentes e tem direito de veto e os

¹³⁰ **Nesse sentido:** “I believe that these demands go much too far and are impossible of realization. A Federal State comprising all the single states of the whole civilized world is a utopia, and an international army and navy would be a danger to the peace of the world”. **Tradução livre:** Acredito que essas demandas vão longe demais e são impossíveis de realização. Um Estado Federal compreendendo todos os estados civilizados de todo mundo é uma utopia, e um exército internacional e marinha seria um perigo para a paz do mundo. OPPENHEIM, Lassa. **League of Nations and its problems.** New York: Longmans, Green and Company, 1919, p. 18.

demais são rotativos, eleitos para um mandato de dois anos sem direito a veto; (3) o Conselho Econômico e Social, instância responsável pelos assuntos econômicos, sociais e culturais; (4) a Corte Internacional de Justiça idealmente a instância responsável por julgamentos internacionais formada por 15 juízes eleitos para um mandato de 9 anos; (5) o Secretariado, com um secretário-geral eleito para o período de 5 anos, com mandato renovável; e, por fim, (6) o Conselho de Tutela que inicialmente tinha a função de administrar territórios.¹³¹

Esses seis órgãos são ligados às diversas outras agências especializadas e programas, cujo grau de dependência com a administração central é variado. A relação dessas agências e programas entre si também varia de acordo com a estrutura administrativa. Instâncias relativamente autônomas podem desempenhar papéis semelhantes e ter objetivo comum apesar de trabalharem separadas.

Atualmente, a Assembleia-Geral é formada por 191 países. Suas decisões têm, em geral, que ser aprovadas por maioria. Já os assuntos mais polêmicos como, por exemplo, a admissão de novos membros, questões relativas à segurança e mudanças na Carta da ONU tem que receber apoio de pelo menos dois terços dos membros. Apesar de suas decisões não terem caráter impositivo, a simples aprovação de diretrizes já representa um peso moral, mesmo que as decisões não sejam efetivadas.

O Conselho de Segurança tem em relação aos membros não permanentes um sistema de rotatividade regional. Suas decisões têm que ser aprovadas por,

¹³¹ Este último não tem mais atividades após a independência do Palau em 1º de outubro de 1994. Trata-se de um conjunto de ilhas do Pacífico Ocidental que era parte do Protetorado das Ilhas do Pacífico da ONU. Atualmente, é uma República Democrática associada aos EUA. MENDES, Cristiano Garcia. A Organização das Nações Unidas – ONU. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Política internacional contemporânea: mundo em transformação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 21.

pelo menos, nove de seus membros e não pode sofrer a oposição de nenhum dos permanentes que tem direito a veto. Ao contrário das decisões da Assembleia-Geral que não tem caráter de obrigatoriedade, as do Conselho de Segurança são consideradas imperativas cabendo, na hipótese de descumprimento, a aplicação de sanções internacionais.

O Conselho Econômico e Social é composto por 54 membros eleitos pelo período de três anos. Responsável por questões como direitos humanos, proteção à mulher, desenvolvimento sustentável e social, trabalha em conjunto com instâncias regionais e especializadas como o Banco Mundial, a Unesco e o FMI.

O Secretariado concentra as funções administrativas da ONU. Os funcionários, cerca de 22.000, são admitidos via seleção que respeita critérios técnicos e regionais. O Secretário-Geral é eleito pela Assembleia-Geral após indicação do Conselho de Segurança.¹³² A função vai além da administração burocrática. Quem exerce esse cargo tem a função de induzir a coexistência das várias instâncias da ONU e provocar os órgãos competentes a tomar decisões sempre que algum tema ganhe relevância internacional.

A Corte Internacional de Justiça só pode julgar demandas por meio da autorização das partes envolvidas em determinado conflito. Procura-se sempre eleger representantes de diversos membros de forma que garanta a isenção e

¹³² Já passaram pelo cargo de Secretário-Geral da ONU os seguintes dirigentes: Trygve Lie da Noruega (1946-1953); Dag Hammarskjold da Suécia (1953-1961); U Thant da Birmânia, atual Myanmar (1961-1971); Kurt Waldheim, da Áustria (1972-1981); Javier Pérez De Cuellar, do Peru (1982-1996); Boutros Boutros-Ghali, do Egito (1992-1996); Kofi Annan, de Gana (1997-2007); Ban Ki-moon, da Coreia do Sul (2008-2011). MENDES, Cristiano Garcia. A Organização das Nações Unidas – ONU. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. **Política internacional contemporânea: mundo em transformação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 21.

imparcialidade das decisões tomadas. O posto de juiz representa, para um jurista, o grau máximo na carreira internacional.

Já o Conselho de Tutela foi criado como resposta à necessidade de administrar regiões ainda sob domínio de estados, mas que se encontrava em processo irreversível de independência.

3. Aplicação de sanções econômicas internacionais pela Liga das Nações

A Liga das Nações foi o modelo institucional que precedeu àquele que seria criado no âmbito da ONU. Foram muitos os avanços na passagem de um estágio para outro na construção de sistemas mundiais de cooperação, especialmente na importância que a Carta da ONU confere à segurança internacional, apenas implicitamente referida no Pacto da Sociedade das Nações. Enquanto a paz ganhava contornos de princípio básico, a segurança internacional ficava em segundo plano, como se os meios para alcançar aquela finalidade estivessem subentendidos.

Assim como a Liga das Nações, a ONU não pode ser considerada uma entidade exclusivamente jurídica, nem tampouco política. É bem verdade que a segunda foi resultado do amadurecimento da primeira e, nesse sentido, no que se refere à aplicação do direito internacional, em geral, e das normas estatuídas constantes do tratado, em particular, a nova organização imprime imparcialidade e independência nas decisões relacionadas a questões essencialmente jurídicas.

Mesmo assim, as críticas ao Conselho de Segurança e à sua constituição, alicerçada, à época da sua formação sobre os poderes econômico, militar e

político de seus componentes, interferem na representatividade da entidade. Segundo Damrosch (1997), as decisões emanadas pelo mesmo, não raro, são consideradas mais fruto dos interesses de seus membros permanentes do que da comunidade internacional que ele deveria representar.¹³³

Também a Liga das Nações sofreu críticas que apontavam o caráter político de suas recomendações e de suas decisões, além da negligência dedicada ao direito internacional, evidenciada por muitas de suas posturas e de suas ações.

A simples existência de um organismo como a Sociedade das Nações não autorizava ninguém a imaginar um sistema de aplicação de sanções internacionais centralizado. Essa não só era uma ideia muito distante de realizar-se naquela época, como, até hoje, mostra-se de difícil concretização.

Entretanto, houve sim um esboço de centralização da imposição dessas medidas, entre as quais se incluem as econômicas, que, no entanto, não se desenvolveu, em razão da formulação vaga e imprecisa a respeito dos métodos a serem empregados para sua efetivação.

¹³³ **Nesse sentido:** “Many have criticized the permanent member veto as irreconcilable with a system of law that should ideally avoid distinctions based solely on the power position of a participant in the system. Others explain it as a necessary compromise to induce the major powers to participate in the system as a whole (in other words, a kind of transitional expedient until such time as a more fully principled structure becomes politically feasible). Still others would defend the privileged position of the permanent members in light of an asserted imperative to align the realities of power with the enforcement capabilities of the system itself: the truly unprincipled decisions, on their view, would be the ineffectual (unenforceable) demands of a putative majority against the holders of effective power”. **Tradução livre:** Muitos criticaram o direito de veto do membro permanente, inconciliável com um sistema legal que deveria evitar distinções baseadas somente na posição de poder de um participante no sistema. Outros explicam isto como um compromisso necessário para induzir as maiores forças a participar como um todo (noutras palavras, um tipo de expediente transitivo até o momento em que uma outra estrutura política fosse possível) do sistema. Ainda outros defenderiam a posição privilegiada dos membros permanentes levando em conta o imperativo de alinhar a realidade de poder com a capacidade de execução do próprio sistema: as decisões verdadeiramente sem princípios, na visão deles, seriam as demandas ineficazes (não executáveis) de uma maioria putativa contra os proprietários do poder efetivo. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible measures. **Recueil des cours** – collected courses of The Hague Academy of International Law, t. 269, 1997, p. 32.

As sanções econômicas internacionais decididas no âmbito da Liga das Nações, embora tivessem formalmente o caráter multilateral institucionalizado, eram aplicadas como verdadeiras medidas unilaterais. Essa constatação deriva da interpretação do artigo 16 do Pacto da Sociedade das Nações, que tratava da imposição de sanções econômicas internacionais pelos países imediatamente à prática do ato de guerra. Deixava de explicar, contudo, em que grau o Conselho responsabilizava-se por exigir dos membros a imposição dessas medidas coercitivas. Isso parece significar, e foi o que se verificou em momentos de aplicação de sanções econômicas internacionais sob autorização da Liga das Nações, que cada estado decidiria por si mesmo se deveria ou não impor quaisquer medidas coercitivas. Se houvesse algum pronunciamento do Conselho, ele teria caráter de mera recomendação, ou seja, não seria compulsório para os membros da Sociedade das Nações.

Importa destacar ainda que o Conselho ficaria encarregado, embora isso não estivesse explícito no texto do Pacto da Liga das Nações, mas indiretamente esclarecido pelo artigo 4º, de tratar de qualquer matéria referente à paz mundial e, assim, ensejaria a necessidade de adoção de sanções econômicas internacionais sobre o país que desrespeitou a obrigação de não recorrer a atos de guerra quando disponíveis os instrumentos dos artigos 12, 13 e 15 que se referiam aos meios pacíficos de solução de controvérsias, à arbitragem, à atuação da Corte Permanente de Justiça Internacional e a soluções ditadas pelo próprio Conselho.

O grau de descentralização do processo de tomada de decisões sobre essas medidas coercitivas é tão elevado que induz ao desconhecimento de sanções econômicas internacionais multilaterais institucionalmente definidas.

Essas medidas coercitivas seriam se recomendadas pelo Conselho, inexigíveis dos membros, mas dependeriam de uma avaliação isolada e particular de cada um deles sobre a conveniência da aplicação de sanções econômicas internacionais e a escolha das técnicas para tanto postas em prática, a fim de virem a cessar as relações comerciais e as financeiras com o sujeito-alvo.¹³⁴

O artigo 16 trata da necessidade de cooperação entre os sujeitos sancionadores decididos a impor essas medidas coercitivas ao sujeito sancionado, para minimização dos custos e inconveniências impostos a si mesmos pela adoção de sanções econômicas internacionais.

A falta de cooperação entre os membros quando da aplicação dessas medidas coercitivas contra a Itália, em 1935 e 1936, em virtude da invasão da Abissínia, atual Etiópia, além da negligência com que o assunto foi debatido pelo Conselho, que procrastinou até quando pôde a declaração de que os italianos cometeram atos de guerra, mostraram a inabilidade da Liga das Nações para tratar, em bases multilaterais, de quaisquer medidas coercitivas. Ainda ficou evidente o comprometimento político dos membros do Conselho com a Itália e

¹³⁴ Nesse sentido: "Article 16 of the Covenant placed a duty upon the individual Members of the League to apply economic sanctions against a State which resorted to war in disregard of its covenants. The decision of the individual Members of the League to apply economic sanctions to the Covenant-breaker was, in principle, not conditional upon any prior decision of the Council of the League. And the Council – which was not charged with the task of determining an act of aggression – was not to decide upon the means of fulfilling the obligation to preserve League Members as against external aggression, but was charged only with advising on those means. It had the authority to recommend but not to decide". **Tradução livre:** O art. 16 da Convenção impôs um dever a cada um dos membros da Liga de aplicar sanções econômicas contra o estado que recorresse à guerra em desrespeito às suas regras. A decisão de cada associado da Sociedade para aplicar sanções econômicas a quem quebrou o Pacto era, em princípio, não condicionada a qualquer decisão anterior do Conselho. E o Conselho – que não foi encarregado da tarefa de determinar o que era um ato de agressão – não escolhia os meios para cumprir a obrigação no intuito de preservar os membros da Liga contra uma agressão externa, sendo encarregado apenas de aconselhar nesses momentos. Teve a autoridade para recomendar, mas não para decidir. SCHWEBEL, Stephen Myron. Aggression, intervention and self-defence. **Recueil des cours** – collected courses of The Hague Academy of International Law, t. 136, 1973, p. 429.

eventualmente com qualquer outro membro que fosse tido como possível alvo de sanções econômicas internacionais que poderiam ser impostas pela Sociedade das Nações. Os resultados das medidas coercitivas foram considerados pífios e até hoje servem de exemplo para quem advoga a ineficácia da aplicação de sanções econômicas internacionais.

O unilateralismo presente no Pacto da Liga das Nações era evidente, embora estivesse precariamente rotulado como multilateralismo.

4. Imposição de sanções econômicas internacionais pela ONU

As sanções econômicas internacionais previstas pela Carta da ONU encontram-se no Capítulo VII, que trata da ação relativa a ameaças à paz, à ruptura da paz e a atos de agressão. De acordo com o artigo 39, a existência de um desses atos deve ser reconhecida, necessariamente, por declaração nesse sentido do Conselho de Segurança. Já o artigo 41 refere-se a medidas que não envolvam o emprego de forças armadas, exemplificando-as, entre outras, com a interrupção completa ou parcial das relações econômicas.

Nota Combacau (1974) a curiosa ausência de qualquer menção ao termo *sanção* ao longo de toda a Carta da ONU.¹³⁵ Afora não definir as sanções

¹³⁵ **Nesse sentido:** “Nulle part la Charte n’emploie le mot de *sanction*. La doctrine et la pratique des Nations Unies en font pourtant un large usage, celle-ci sans y attacher toujours une signification très précise. [...] le mot remonte à l’époque de la Société des Nations, mais son usage n’était pas limité à l’Organisation universelle. [...] Et d’abord, la SDN a légué à l’ONU une habitude de langage: on parle des “sanctions” du chapitre VII, comme on parlait de celles de l’art. 16”. **Tradução livre:** Em nenhuma parte da Carta se emprega a palavra ‘sanção’. A doutrina e a prática da ONU são ainda amplamente utilizadas, sempre sem dar um significado muito preciso à expressão. (...) a palavra remonta ao tempo da Liga das Nações, mas seu uso não se limita à esta entidade (...) a Sociedade das Nações douo à ONU um hábito de linguagem: falava-se de

internacionais, também não define os conceitos de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão. Deixa ao Conselho de Segurança a determinação discricionária, caso a caso, da ocorrência de eventos motivadores da atuação da entidade. Como afirma Kelsen (1951, p. 746) existe, destarte, uma diferença notória entre a Carta das Nações Unidas e do Pacto da Liga das Nações.¹³⁶

Lembra Kelsen (1951) que a crítica a toda essa discricionariedade que se pode verificar por parte dos membros do Conselho de Segurança em processos de identificação de um de tais atos pode produzir argumentos no sentido de que as sanções econômicas internacionais, ou melhor, todas as medidas disciplinadas pelo Capítulo VII da Carta da ONU, são políticas e não jurídicas.

Não se deixa de reconhecer, entretanto, que a Carta da ONU representa um movimento de defesa de um regime de aplicação de sanções verdadeiramente multilaterais, ainda que imperfeito, com bases institucionais mais firmes do que aquelas vigentes no tempo do Pacto da Liga das Nações. A imposição dessas medidas está condicionada à decisão declarativa de existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão por parte do Conselho de Segurança. Mesmo não sendo um modelo ideal, o centralismo das determinações do uso de sanções

'sanções' do Capítulo VII do Pacto, como falamos do art. 16 da Carta, respectivamente. COMBACAU, Jean. **Le pouvoir de sanction de l'ONU** – Étude théorique de la coercition non militaire. Paris: A. Pedone, 1974, p. 1.

¹³⁶ **Nas palavras do autor:** "The enforcement actions taken under Article 39 are purely political measures, that is to say, measures which the Security Council may apply at its discretion for the purpose to maintain or restore international peace. This interpretation may be confirmed by the fact that the Security Council may not only resort to enforcement action but may 'make recommendations'". **Tradução livre:** As medidas de execução adotadas nos termos do art. 39 são puramente políticas, ou seja, medidas que o Conselho de Segurança pode aplicar a seu critério para a finalidade de preservar ou restabelecer a paz internacional. Esta interpretação pode ser confirmada pelo fato de que o Conselho de Segurança não pode apenas recorrer a medidas de execução, mas pode também "fazer recomendações". KELSEN, Hans. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951, p. 733.

econômicas internacionais é, sem dúvida, mais condizente com o perfil multilateral que a ONU ostenta, não absolutamente, mas que se mostra promissor.

Em razão de resolução do Conselho de Segurança, a decisão sobre a adoção de sanções econômicas internacionais vincula todos os membros. Embora não produzam o mesmo efeito, pode o órgão optar por recomendar a imposição dessas medidas, o que torna discutível o caráter obrigatório do pronunciamento. Se forem comparadas as recomendações emanadas pela Assembleia-Geral com as do Conselho de Segurança prevalece o entendimento de que se a decisão do último toma a forma de recomendação, então a mesma não obriga os membros a aplicarem sanções econômicas internacionais.

Questão importante é quanto à competência para decidir sobre a existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Numa extensão ao tema, se poderia a Assembleia-Geral incumbir-se da tarefa e emanar uma resolução ou uma recomendação em favor da imposição de medidas coercitivas, quando impedido o Conselho de Segurança por veto de um dos seus componentes ou ainda não reunido para discutir o assunto e sem previsão para tanto.¹³⁷ Não se olvide que o Conselho de Segurança, em razão mesmo do critério usado para

¹³⁷ **Nesse sentido:** "Because of the requirement of permanent member concurrence written into Article 27 (3) of the United Nations Charter, a permanent member can avoid enforcement action in matters affecting its own interests (and in practical terms, in matters remote from its own interests also). Thus (to take just one example involving enforcement as such) the United States vetoed a resolution proposed under Article 94 (2) of the Charter to enforce the judgment of the International Court of Justice in the Nicaragua case against the United States". **Tradução livre:** Por causa da exigência de consentimento unânime estabelecido pelo art. 27 (3) da Carta da ONU, um membro permanente pode evitar a ação coercitiva em questões que afetam seus próprios interesses (e, em termos práticos, em matérias afastadas dos seus próprios interesses também). Assim (para dar apenas um exemplo que envolva a execução como tal) os EUA vetaram uma resolução proposta, nos termos do art. 94 (2) da Carta para fazer cumprir a sentença do Tribunal Internacional de Justiça em seu caso contra a Nicarágua. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible measures. **Recueil des cours** – collected courses of The Hague Academy of International Law, t. 269, 1997, p. 32.

estabelecer sua composição, sofre, por vezes, com os impasses decisórios entre seus componentes.

Di Qual (1967, p. 223) explora o assunto, contrapondo argumentos a favor e contra a competência da Assembleia-Geral para tal função.¹³⁸ Defende a primeira posição, em razão mesmo de dispositivos da Carta da ONU, tais como os artigos 10, 11, 12 e 14 que, se não explicitam essa possibilidade, também não a excluem, uma vez que garantem que a Assembleia-Geral pode recomendar medidas compulsórias para a solução pacífica de controvérsias, entre as quais se incluiriam as sanções econômicas internacionais, relacionadas diretamente à manutenção da paz e da segurança internacionais.

A atuação do Conselho de Segurança na imposição de medidas coercitivas foi memorável contra a Rodésia (1965-1979). A primeira vez que uma organização internacional conseguiu aplicar sanções econômicas internacionais, além de verdadeiramente multilaterais, realmente efetivas. O nível ótimo de cooperação entre os membros, a universalidade das normas internacionais que se fez valer e o baixo índice de evasão ao regime imposto não foi verificado nem quando da

¹³⁸ **Nas palavras do autor:** “L’Assemblée Générale s’est déclarée compétente pour recommander des sanctions en matière de paix et de sécurité en votant la résolution du 3 novembre 1950 Unis pour la Paix. Par cette résolution, elle a décidé que, si le Conseil de Sécurité, par suite de l’impossibilité dans laquelle il se trouve du fait que l’unanimité n’a pu se réaliser parmi ses membres permanents, manque à s’acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix internationale, l’Assemblée Générale se substitue à lui et adresse aux membres de l’Institution des recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s’il s’agit d’une rupture de la paix ou d’un acte d’agression, l’emploi de la force armée”. **Tradução livre:** A Assembleia-Geral tem competência para recomendar a imposição de sanções em matéria de paz e de segurança em votação segundo a Resolução de 3 de novembro de 1950. Por esta norma, ficou decidido que se o Conselho de Segurança não cumprir sua principal responsabilidade na manutenção da paz internacional pela impossibilidade de se alcançar a unanimidade entre os seus membros permanentes, a Assembleia-Geral o substitui e dirige aos membros da instituição recomendações sobre as medidas coletivas adequadas a serem adotadas, em caso de uma ruptura da paz ou ato de agressão, incluindo o uso da força armada. DI QUAL, Lino. **Les effets des résolutions des Nations Unies.** Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967, p. 223.

aplicação de medidas coercitivas, também determinadas sob o poder de resolução do Conselho de Segurança na década de oitenta do século passado, sobre a África do Sul, a fim de acabar com a política da *apartheid* e garantir a independência da Namíbia.¹³⁹

Os anos noventa do século passado conheceram um novo Conselho de Segurança. As sanções econômicas internacionais aplicadas contra o Iraque, a antiga Iugoslávia, a Líbia e o Haiti são exemplos do empenho do órgão, dentro das suas competências, em aplicar as medidas cabíveis e defender as regras internacionais de grande valor para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Como aponta Damrosch (1997, p. 102) a proibição do uso da força, a não proliferação de armas químicas, biológicas e balísticas, a defesa dos direitos humanos, o combate ao terrorismo e a promoção de governos democráticos foram os principais fins das operações nos países acima enumerados.

¹³⁹ **Nesse sentido:** “A situation of not too distant past reflecting all of these simultaneous centralizing and decentralizing tendencies is the worldwide movement to bring about the end of apartheid in South Africa. In terms of centralized application of community pressure, due appreciation belongs to the United Nations as a forum for crystallizing the normative prohibition against apartheid and for concerting the application of pressure against the minority regime. But the level of coercion applied through United Nations organs fell far short of what was available to those central institutions: an arms embargo was the only compulsory sanction adopted by decision of the Security Council. Economic sanctions applied by numerous States (encouraged by the General Assembly) strengthened the coercive component on a more decentralized basis”. **Tradução livre:** Uma situação ocorrida num passado não muito distante que reflete por inteiro essa tendência simultânea de centralização e descentralização é o movimento mundial para provocar o fim da *apartheid* na África do Sul. Em termos de aplicação centralizada de pressão da comunidade internacional, uma avaliação de sua aplicação cabe à ONU como foro para cristalizar a proibição normativa contra a *apartheid* e para agrupar a aplicação de pressões contra um regime minoritário. Mas o nível de coerção aplicada por órgãos da ONU passava longe do que era necessário: um embargo de braços era a única sanção compulsória adotada por decisão do Conselho de Segurança. Sanções econômicas aplicadas por numerosos estados (encorajados pela Assembleia-Geral) fortaleceram o componente coercitivo numa base mais descentralizada. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible measures. **Recueil des cours** – collected courses of The Hague Academy of International Law, t. 269, 1997, p. 28.

Mesmo um amadurecimento como esse na aplicação de sanções econômicas internacionais multilaterais não foi capaz de pôr fim às medidas de mesma natureza unilaterais. Isso se deve, em parte, pela divergência de objetivos que as medidas multilaterais e as unilaterais perseguem.

Para Di Qual (1967) ameaças à paz, à ruptura da paz e atos de agressão não são normalmente enumeradas entre os fins buscados unilateralmente, até mesmo porque questões de tal envergadura, que atingem toda a comunidade internacional, merecem ser tratada pelo organismo competente, enquanto que razões particulares como violações gerais ao direito internacional não se subsumem ao papel que a ONU desempenha no universo das relações internacionais.¹⁴⁰

Restam dúvidas sobre se esse tal estado de coisas deve ser mantido ou se o multilateralismo deve prevalecer, não importando as justificativas que parecem apontar para uma natural acomodação do unilateralismo no sistema internacional em vigor.

5. Crítica às sanções econômicas internacionais unilaterais

Nem todos os propósitos que fundam a imposição de sanções econômicas internacionais são elevados, preocupados com a defesa de normas, valores e interesses de conotação universal. Muito pelo contrário. Em quase todo episódio

¹⁴⁰ **Nas palavras do autor:** “Bien sûr, dans le cas de violation du droit, l'ONU ne pourrait pas imposer des sanctions mais recommander des sanctions. Elle recommanderait aux Etats de prendre des sanctions”. **Tradução livre:** Evidentemente, no caso de violação da lei, a ONU não pode impor sanções, mas recomendar sanções. A entidade recomendará aos estados que adotem as sanções. DI QUAL, Lino. **Les effets des résolutions des Nations Unies.** Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967, p. 227.

de aplicação dessas medidas existe um interesse particular sendo promovido ou vingado. No que concerne ao tema ora em apreço, o altruísmo não é uma noção que tenha um espaço cativo.

Se um ator decide impor sanções econômicas internacionais contra outro de forma unilateral, essa decisão acarreta ao primeiro, no mais das vezes, uma série de custos econômicos, políticos e sociais. Não raro, significa colocar-se a si mesmo numa posição de risco no cenário internacional que lhe pode trazer prejuízos caso não logre o agente sancionador desenvolver argumentos que convençam a sociedade internacional que aquela ação contra o sujeito sancionado verterá, primordialmente, em seu favor.

O papel da opinião pública internacional não foi destacado anteriormente, mas é de importância fundamental para a criação de uma atmosfera favorável à aplicação de sanções econômicas internacionais.

A ONU filtra uma série de informações a respeito de casos de imposição dessas medidas unilaterais no intuito de identificar se contrariam os princípios e as normas da Carta e se demandam, assim, a sua atuação.

Uma questão que surge naturalmente é a de determinar se o abuso na aplicação de sanções econômicas internacionais unilaterais poderia abalar as duas colunas de sustentação da ONU: a paz e a segurança internacionais. As noções de uso da força, de agressão e de intervenção são as mais aptas a responderem em que grau a ONU considera que essas medidas poderiam afetar os dois pilares sobre os quais se suporta e que defende com total prioridade.

Para Pellet (1995), a proibição do uso da força encontra-se expressa no artigo 2º da Carta da ONU, segundo o qual todos os membros deverão evitar em

suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos da própria organização.¹⁴¹

Entre as inúmeras dúvidas que derivam da interpretação desse dispositivo, a que mais se vincula ao assunto deste trabalho, e que, portanto, mostra-se como de especial importância é a levantada a respeito da extensão do sentido da palavra *força* empregada no artigo. Trata-se de uma referência restrita à força militar ou o termo conota outras formas de exercício da força. Apesar de grandes discussões a respeito, a maior parte da doutrina concorda que o termo é restrito e faz referência apenas ao uso da força armada. Dessa forma, pressões de diferentes naturezas, como a econômica, não estariam compreendidas no conceito.¹⁴² Predomina a ideia de que todas as vezes que a Carta da ONU discorre sobre *força* significa a armada.

Já a agressão, embora constantemente usada nas relações internacionais, é de uma vagueza particularmente insuperável. Está numa área tão cinzenta que, segundo Elias (1988, p. 71) os pesquisadores das mais variadas áreas optaram por não se enveredar por essa neblina.

¹⁴¹ Nesse sentido: "La prohibition du recours à la force occupe nécessairement une place centrale dans la Charte constitutive d'une organisation instituée en vue de préserver les générations futures du fléau de la guerre (préambule) et dont le but premier est de maintenir la paix et la sécurité internationales (article 1, paragraphe 1). Elle se trouve aussi à la base de tous les mécanismes mis en place pour la réalisation de cet objectif". **Tradução livre:** A proibição do uso da força necessariamente ocupa um lugar central na carta constitutiva de uma organização criada para "salvar sucessivas gerações do flagelo da guerra" (Preâmbulo) e cujo objetivo primordial é a manutenção da paz e da segurança internacionais (art. 1º, § 1º). É também a base de todos os mecanismos para atingir este objetivo. COT, Jean Pierre; PELLET, Alain. **La charte des Nations Unies**. Paris: Economica, 1995, p. 115.

¹⁴² **Nesse sentido:** "'Force' and 'armed force' are not identical. Also measures not involving the use of armed force are enforcement measures. **Tradução livre:** 'Força' e 'força armada' não são idênticos. Medidas que não impliquem o uso da força armada são as medidas coercivas. KELSEN, Hans. *The law of the United Nations – a critical analysis of its fundamental problems*. New York: Praeger, 1951, p. 746.

O termo, constante no título do Capítulo VII da Carta da ONU, não recebe nenhuma definição pelo documento. Discute-se até em que medida a agressão e a ruptura da paz realmente se diferenciariam.¹⁴³

Na literatura sobre o assunto não é raro se comentar sobre a possibilidade de se considerar como agressão indireta a aplicação de sanções econômicas internacionais unilaterais. Isso porque o nível da coação imposta ao sujeito sancionado pode, em alguns casos, ser próximo ou igual ao aplicado por meio de investidas militares do sujeito sancionador.¹⁴⁴ Assim, a agressão parece não se fundar tão absolutamente sobre o emprego de força armada como o faz o conceito, também disperso, de *uso da força*.¹⁴⁵

¹⁴³ **Nesse sentido:** “Aux termes mêmes de l'article 39 (et du titre du chapitre VII), il apparaît que toute rupture de la paix n'est pas nécessairement un acte d'agression, puisque une distinction est faite entre les deux. Mais peut-on affirmer que tout recours à l'emploi de la force constitue *ipso facto* une rupture de la paix, c'est-à-dire un acte de guerre ?” **Tradução livre:** Às mesmas condições do art. 39 (e do título do Capítulo VII), parece que qualquer violação da paz não é necessariamente um ato de agressão, uma vez que é feita uma distinção entre os dois. Mas podemos dizer que qualquer recurso ao uso da força é, *ipso facto*, uma ruptura da paz, isto é, um ato de guerra? COT, Jean Pierre; PELLET, Alain. **La charte des Nations Unies**, 2e ed. Paris: Economica, 1995, p. 118.

¹⁴⁴ **Nesse sentido:** “Indirect aggression and other forms of less violent activities have been seen to characterize the attitude of nations one to another”. **Tradução livre:** Agressões indiretas e outras formas menos violentas de atividades foram observadas para caracterizar a atitude de um país em relação a outro. ELIAS, Taslim Olawale. *Scope and meaning of article 2 (4) of the United Nations Charter*. In: SCHWARZENBERGER, Georg; CHENG, Bin; BROWN, Eduard Duncan. **Contemporary problems of international law: essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday**. London: Stevens & Sons, 1988, p. 71; **Também nesse sentido:** “Although aggression is usually thought of in a military context, considerable pressure has been exerted to expand the definition to include “indirect” aggression through economic measures. The primary rationale for broadening the concept of aggression is the assertion that the coercive effects of economic statecraft can be as intense as those produced by armed force”. **Tradução livre:** Embora a agressão seja geralmente aplicada num contexto militar, tem sido exercida uma pressão considerável para expandir a definição para incluir as agressões indiretas por meio de medidas econômicas. A principal razão para o alargamento do conceito de agressão é a afirmação de que os efeitos da coerção econômica podem ser tão intensos quanto os produzidos pela força armada. BALDWIN, David. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 339.

¹⁴⁵ **Nesse sentido:** “Aggression is the threat or use of force by a State or government against another State, in any manner, whatever the weapons employed and whether openly or otherwise, for any reason or for any purpose other than individual or collective self-defense or in pursuance of a decision or recommendation by a competent organ of the United Nations”. **Tradução livre:** A agressão é a ameaça ou uso da força por um estado ou governo contra outro estado, de qualquer forma, independentemente das armas empregadas e se abertamente ou de outra forma, por

Quanto à intervenção, pode-se dizer que predominam basicamente dois conceitos extremos a respeito. Um deles, bastante amplo, afirma que qualquer forma de pressão, exercida sob qualquer meio pode ser considerada como intervenção. O outro qualifica como tal apenas aquela ação que busque ameaçar ou desconstituir a unidade territorial ou a independência política de um estado. A intervenção é usualmente definida como um ataque à soberania de um país.¹⁴⁶

Inserido no sentido amplo acima destacado o conceito de intervenção econômica é possível.¹⁴⁷ Entretanto, resiste-se a um tal alargamento do conceito, tão enfumaçado quanto os dois outros mencionados, que parece ser mais usado

qualquer motivo ou para qualquer outra finalidade que não seja a autodefesa individual ou coletiva ou em cumprimento de uma decisão ou recomendação por um órgão competente da ONU. SCHWEBEL, Stephen Myron. Aggression, intervention and self-defence. **Recueil des cours** – collected courses of The Hague Academy of International Law, t. 136, 1973, p. 438-45.

¹⁴⁶ Nesse sentido: “The principle of non-intervention belongs among a litany of natural rights of States”. **Tradução livre:** O princípio da não-intervenção pertence ao conjunto de direitos naturais dos estados. CARTY, Anthony. **The decay of international law?** – A reappraisal of the limits of legal imagination in international affairs. Manchester: Manchester University, 1986, p. 90.

¹⁴⁷ **Nesse sentido:** “International law, for the most part, acknowledges that each state has a right to decide what economic policy it will follow in its dealings with other states, for the choice of a foreign economic policy which a government feels will best benefit its national economy is a matter ordinarily within the domestic jurisdiction of the state. Nevertheless, the external economic policy of a nation has international character; and if such a policy is used as a weapon by which a state seeks to impose its will upon another so as to maintain or alter the condition of things in another state, to coerce that state to take or fail to take action, then such an interference falls easily into the classification of intervention and may be considered legal or illegal only as intervention may be considered illegal or legal. The general right of a state to embark upon any economic policy it may choose is limited by the rule that a policy cannot be exercised for the sole purpose of causing injury to another state unless used as a sanction for the purpose of upholding the law”. **Tradução livre:** O direito internacional, na sua maior parte, reconhece que cada estado tem o direito de decidir os rumos que irão seguir a política econômica nas suas relações com outros; a escolha de uma política econômica externa com a qual um governo se sinta melhor e que irá beneficiar a sua economia nacional é um assunto normalmente dentro da jurisdição interna. No entanto, a política econômica externa da nação tem um caráter internacional, e se tal política é utilizada como uma arma por um estado que pretende impor sua vontade a outro, de modo a manter ou alterar o estado de coisas, para coagir esse estado a tomar ou deixar de tomar medidas e, em seguida, a interferência cai facilmente na classificação de intervenção e pode ser considerada legal ou ilegal apenas como intervenção pode ser considerada ilegal ou legal. O direito geral de um estado para embarcar em qualquer política econômica é limitado pela regra de que a política não pode ser exercida com o único propósito de causar prejuízo para outro estado a não ser se utilizada como uma sanção para o propósito de defender o direito. THOMAS, Ann Van Wynen; THOMAS, Aaron Joshua. **Non intervention** – the law and its import in the Americas. Dallas: Southern Methodist University, 1956, p. 409-10.

para identificar ações militares de um país contra outro, com o intuito de abalar aqueles dois pressupostos da soberania estatal – inviolabilidade do território nacional e independência política.

Pode-se dizer, assim, que se os conceitos de uso da força, de agressão e de intervenção concentram-se em noções essencialmente ligadas à força armada, o que leva a um predomínio do uso da força militar, da agressão militar e da intervenção militar, em prejuízo de conceitos como os de uso da força econômica, agressão econômica e intervenção econômica.

A ONU pouco ou nada pode fazer para impedir que as sanções econômicas internacionais unilaterais sejam aplicadas sem sua anuência. O instrumental necessário a uma ação multilateral repressiva contra essas medidas fica, fatalmente, inacessível, uma vez que ainda se encontra muito distante de ser aceito pela sociedade internacional.¹⁴⁸

¹⁴⁸ **Nesse sentido:** “The questions to be asked involve universality and determine: is the underlying norm one that is universally or at least widely accepted across all sectors of the international community, and is it perceived as having a clear and understandable content? If so, then we should expect greater willingness to participate in its enforcement, or at least greater toleration of the measures of enforcement taken by those most directly concerned with the violation. Conversely, if significant elements of international society disagree on the content of the norm in question, then enforcement measures will correspondingly suffer a diminished perception of legitimacy”. **Tradução livre:** As questões a serem colocadas envolvem universalidade e delimitação: é o que está subjacente uma norma universalmente ou, pelo menos, amplamente aceita em todos os setores da comunidade internacional e é percebida como tendo um conteúdo claro e compreensível? Se assim for, então devemos esperar uma maior vontade de participar na sua execução, ou, pelo menos, uma maior tolerância das medidas de execução tomadas por aqueles que estejam mais diretamente relacionados com a violação. Inversamente, se elementos significativos da sociedade internacional discordam sobre o conteúdo da norma em questão, então medidas de execução sofrerão uma diminuição correspondente na percepção de legitimidade. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible measures. *Recueil des cours* – collected courses of The Hague Academy of International Law, t. 269, 1997, p. 34-5.

CAPÍTULO V

SANÇÕES ECONÔMICAS INTERNACIONAIS APLICADAS AO IRAQUE

1. Formação histórica do Iraque

Localizado numa região bem antiga, considerada como um dos berços da humanidade, a República do Iraque (Al-Jumhuriya Al-Iraqiya) têm patrimônios que testemunham a história de algumas das primeiras civilizações. Muitas culturas remotas, como a assíria, a babilônica, a caldeia e a suméria, floresceram ao longo dos rios Tigre e Eufrates. Em 550 a.C., a região foi anexada ao Império Persa por Ciro, o Grande, transformando-a numa província. No período, registrou-se um florescimento cultural em que a literatura, a religião e a tradição assíria, babilônica, caldeia e suméria foram preservadas nas escolas dos templos. A região saiu do jugo persa com a derrota de Dario III para Alexandre, o Grande, em 331 a.C. sendo incorporada ao Império Macedônico. A Mesopotâmia, como passou a ser chamada pelos gregos, tornou-se um importante centro cultural, um verdadeiro ponto de encontro entre as culturas helênica e oriental.

O Império Romano fracassou na primeira tentativa de conquista, entre 54 e 53 a.C., mas, de 114 a 117 d.C. Trajano dominou a Mesopotâmia. O Império Persa retoma suas pretensões sobre a região e, em 363 d.C., os romanos conseguem uma trégua após entregarem Singara e Níbsis aos persas. Depois da

queda de Roma, a Mesopotâmia ficou repartida entre o Império Bizantino e o Império Persa.

Liderados pelo califa Omar, a conquista da Mesopotâmia pelo Império Árabe começou em 633 e culminou em 636, na Batalha de Qadisiyah, uma vila ao sul de Bagdá. Suas forças chegaram rapidamente até Ctesiphon, a capital do Império Persa. Já em 637 a maioria dos habitantes tornara-se muçulmana, inclusive os curdos. Segundo Catherwood (2006, p. 28), o período era de tolerância religiosa, tanto que algumas comunidades de judeus e de cristãos permaneceram na região mediante o pagamento de tributos.

Por volta de 762, o califa Al-Mansur chamou dois astrônomos, um persa e outro judeu, para que projetassem uma nova cidade na mesma latitude de Damasco – 33,33° – entre as margens do Tigre e do Eufrates. Em pouco tempo, eles apresentaram um projeto urbanístico circular semelhante a uma grande mandala vista do cosmo e cujas portas voltava-se para os quatro cantos do mundo. O nome a ser dado era Cidade da Paz (Madinat Al-Salam), e seria construída onde ficava a aldeia de Bagdá. Sua posição geográfica era exemplar, pois permitia o domínio do Canal Chatt-El-Arab localizado na desembocadura de ambos os rios, bem como o controle do porto de Bassora. A capital foi transferida dando início ao Califado de Bagdá. A cidade se tornou a segunda maior do mundo conhecido, atrás apenas de Constantinopla, e o mais importante centro de ciência e cultura da época.

Relata Hourani (2006, p. 58) que, como era uma cidade nova, os governantes ficariam livres da pressão exercida pelos habitantes muçulmanos árabes de Kufa e Basra.¹⁴⁹

A prosperidade da Mesopotâmia se manteve até o reinado do califa Nisir, que governou de 1180 a 1242. Movido por grande ambição política, contratou mercenários mongóis, mas sua decisão mostrou-se fatal, pois, em 1258, as hordas de Hulagu Khan, neto de Gêngis Khan, se apoderaram de Bagdá e destruíram tudo que encontraram pela frente. Mataram todos os estudiosos e ergueram uma pirâmide com seus crânios. Destaca Hourani (2006, p. 122) que a região teve toda sua estrutura econômica e social arrasada, tornando-se uma das mais pobres províncias do Império Mongol, uma negligenciada área de fronteira, abalada por conflitos internos e marcada pela inépcia de seus governantes, que eram incapazes de reconstruir as suas cidades e ainda de manter o controle sobre a Mesopotâmia.

Em 1335 morre o último governante mongol e a anarquia prevaleceu no Império. A Mesopotâmia estava devastada, mas as desgraças de Bagdá, no entanto, não acabaram. As vagas humanas do conquistador turco Tarmelão, o Príncipe da Destruição, restaurador do Império Mongol, saquearam Bagdá em 1401. Além de arrasarem a cidade por completo, não deixando pedra sobre pedra, naquela que fora a Joia do Tigre, massacraram seus habitantes e também construíram sua pirâmide de crânios. Nada restou do plano circular que

¹⁴⁹ **Ainda segundo o autor:** “Segundo uma longa tradição, pela qual os governantes do Oriente Próximo se mantinham longe daqueles a quem governavam, a cidade foi planejada para expressar o esplendor e a distância do governante”. HOURANI, Albert. **Uma história dos povos árabes**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2006, p. 59.

caracterizava a Bagdá dos califas. A cidade jamais reconquistou seu poder e sua importância de outrora.

No século XIV, turcos e persas disputaram entre si a supremacia da região até que o Império Otomano assegurou seu controle no século XVII. Os turcos, etnia originária da Ásia Central e convertida ao Islã sunita que pressionavam o Império Bizantino, conseguiu dominá-lo. Sua capital foi instalada em Constantinopla, antiga Bizâncio, então rebatizada de Istambul.

O Império Otomano conquistou a Mesopotâmia em 1410. Em 1508 os persas, liderados pelo xá Ismail I, fundador da dinastia dos safávidas, conquistaram a região, iniciando uma série de prolongadas batalhas com os turcos. Em 1514 o sultão Selim, o Severo, atacou as forças de Ismail e, em 1534 os turcos, sob a liderança do sultão Solimão, o Magnífico, dominaram grande parte da região. Hábil, soube conquistar a lealdade das populações fronteiriças e não encontrou resistência em seu ataque decisivo à capital. Os safávidas, sob a liderança do xá Abbas, recapturaram Bagdá e grande parte do atual território iraquiano em 1623 e as manteve até 1638, quando foram expulsos pelo sultão Murad IV.

Os sunitas foram os grandes beneficiados durante o período de dominação otomana. Essa etnia soube se aproveitar das oportunidades educacionais e econômicas dadas pelo governo central. Eles ganharam experiência administrativa, o que lhes permitiu monopolizar o poder durante o século XX. Mesmo sendo a maioria da população da Mesopotâmia, os xiitas foram excluídos

do processo.¹⁵⁰ Permaneceram politicamente impotentes e economicamente deprimidos até a Guerra do Iraque.

A história moderna da Mesopotâmia começa com a última fase da regência otomana, durante o século XIX. Até 1830, o sultão, a partir de Istambul, governava uma vasta área. Não fossem os tributos a pagar pelos povos, quase se diria que essas províncias eram independentes, de tão amplo que se apresentava o grau de autonomia dos paxás locais. O verdadeiro poder estava entre os líderes tribais. No norte do atual Iraque, os emires curdos se beneficiaram com a situação. Muitas das tribos nômades nunca chegaram a estar sobre pleno controle do Império Otomano.

Midhat Pashat foi indicado governador de Bagdá, iniciando um processo de modernização nos moldes ocidentais. Os objetivos primordiais das reformas, chamadas de *tanzimat*, eram reorganizar o exército, promulgar leis penais e mercantis, secularizar a educação e melhorar a administração provincial. Ele criou assembleias representativas para ajudar os governadores e estabeleceu conselhos municipais eleitos nas cidades maiores. Midhat ainda estimulou a sedentarização das tribos nômades com a venda de terras aos xeques, o que reduziu a influência dos grupos que continuavam errantes. Os árabes experimentaram as consequências dos novos métodos administrativos, principalmente no recolhimento de tributos. O crescimento do Império Otomano

¹⁵⁰ **Nesse sentido:** “O maior impacto do conflito entre os otomanos e os safávidas sobre a história iraquiana foi o aprofundamento das desavenças entre xiitas e sunitas. Otomanos e safávidas usavam, respectivamente, sunitas e xiitas para mobilizar apoio interno. Assim, a população sunita sofreu bastante durante o breve reinado safávida de 1623 a 1638, enquanto que os xiitas foram aliados do poder durante o longo período de supremacia do Império Otomano de 1623 a 1916”. CATHERWOOD, Christopher. **A loucura de Churchill:** os interesses britânicos e a criação do Iraque moderno. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 21.

fez surgir na ressentida população um espírito nacionalista encorajado pelas potências europeias.

Na última parte do século XIX, o Reino Unido e a Alemanha disputaram o desenvolvimento comercial da Mesopotâmia. Os britânicos estabeleceram em 1861 uma companhia de barcos a vapor no porto de Bassora. Enquanto isso, os alemães conseguiram uma concessão para a construção de uma estrada de ferro no Oriente Médio.

Sob o pretexto de defender a rota terrestre para seu Império das Índias, o Reino Unido ocupou o Omã, o Catar e os Emirados Árabes Unidos. Além disso, fechou um acordo de cooperação com o Emirado do Kuwait, separando-o de Bassora. Como bem lembra Catherwood (2006), o protesto turco de nada valeria, nem tampouco o esforço de uma pequena tropa de voluntários da Mesopotâmia, prontamente desbaratada pelo fogo dos britânicos.

A entrada do Império Otomano na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) ao lado dos Impérios Centrais, formadores da Tríplice Aliança (Alemanha, Itália e Áustria-Hungria), foi motivo para que o Reino Unido enviasse tropas à região de Chatt-El-Arab para proteger seus interesses petrolíferos em Abadan e para assegurar o controle portuário de Bassora.

Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, no intuito de incentivar os árabes a se rebelarem contra os turcos, o governo britânico prometeu a um grupo de líderes que seu povo receberia a independência se uma revolta tivesse sucesso. Em 1916, irrompeu a Grande Revolta Árabe, liderada por Hussein Ibn Ali, o xerife de Meca. Sob a liderança do general Edmund Allenby e com o comando tático nas

mãos do coronel Thomas Edward Lawrence.¹⁵¹ Imortalizado como Lawrence da Arábia, as forças árabes e britânicas varreram de surpresa a infantaria otomana, libertando a maior parte dos territórios beduínos.

Depois da assinatura do armistício com o Império Otomano em 1918, Reino Unido e França emitiram uma declaração conjunta de intenção em contribuir no estabelecimento de nações independentes nas áreas libertadas.

Na conferência de Paz de Paris de 1919, os aliados fizeram da Mesopotâmia um mandato “Classe A”, confiado ao Reino Unido. Sobre o sistema de mandatos, um território que fora ocupado pelo Império Otomano ou pela Alemanha, eram nominalmente postos sob a supervisão da Liga das Nações. Sua administração era delegada a um dos países vitoriosos até que o território pudesse se governar. O que se esperava dos mandatos Classe A era que alcançassem a independência em poucos anos.¹⁵²

¹⁵¹ A biografia do coronel Thomas Edward Lawrence recebeu uma versão na Sétima Arte: “While the arab people to continue fighting tribe against tribe, it will always be a people foolish, greedy, barbaric and cruel”. Tradução livre: Enquanto o povo árabe continuar lutando tribo contra tribo, será sempre um povo tolo, ganancioso, bárbaro e cruel. **LAWRENCE DA ARÁBIA** (*Lawrence of Arabia*). Direção: David Lean. Roteiro: Robert Bolt, Michael Wilson. Intérpretes: Peter O’Toole, Omar Sharif, Alec Guinness, Anthony Quinn e Claude Rains. Gênero: Aventura, Drama e Guerra. Idioma: Inglês, Árabe e Turco. Vídeo: Colorido. Duração: 216 minutos. Londres: Estúdio Continental, 1962. 2 DVD.

¹⁵² Após a Primeira Guerra Mundial, as antigas colônias do Império Otomano e da Alemanha foram colocadas sob a supervisão da Liga das Nações. No intuito de tornar essa atividade a mais eficiente possível, o artigo 22 do Pacto da Sociedade das Nações previu o mandato, instituto de direito internacional atribuído pela entidade aos países interessados em contribuir nessa tarefa. Havia três classes de mandatos: “Classe A”: atribuído às possessões otomanas que tenham atingido uma fase avançada de desenvolvimento em que sua existência como nações independentes possa ser provisoriamente reconhecida sujeita à prestação de aconselhamento e assistência administrativa por um mandatário até ao momento em que sejam capazes de ficarem sós; “Classe B”: aplicados às colônias alemãs que tivessem atingido uma fase média de desenvolvimento em que o mandatário assuma a administração dos territórios, sob condições que garantam a liberdade de consciência e de religião, sujeitas apenas à manutenção da ordem pública e moral, a proibição de abusos, como o comércio de escravos, o tráfico de armas e de bebidas, bem como a prevenção do estabelecimento de fortificações militares e de bases navais e de formação militar dos nativos para outros fins além da polícia e da defesa do território; “Classe C”: conferido às regiões do Sudoeste Asiático e a Ilhas do Pacífico Sul que, devido à população escassa, ou à sua pequena dimensão, ou de seu afastamento dos centros de civilização, ou à

Em 1920, revoltados com a quebra das promessas de Lawrence da Arábia, os árabes sublevaram-se contra a ocupação do Reino Unido na Mesopotâmia. A revolta foi esmagada, porém, como destaca Catherwood (2006), os britânicos foram forçados a gastar uma enorme quantia para suprimir a revolta e concluiu que seria melhor acabar com seu mandato sobre a região.

Foi para discutir uma saída honrosa que o então Ministro das Colônias, Winston Churchill convocou a Conferência do Cairo no ano seguinte, em 1921. Entre os notáveis lá reunidos estava, além do aventureiro Lawrence da Arábia, a viajante Gertrude Bell, que mais tarde fundaria o Museu Arqueológico de Bagdá. Segundo Catherwood (2006) foi essa dupla que convenceu Churchill a criar um único país na Mesopotâmia ao qual foi dado o nome de Iraque¹⁵³, confinando árabes sunitas e xiitas, além dos curdos dentro das mesmas fronteiras. Assim sendo, essa reunião malajamburada de grupos religiosos e étnicos tão distintos – e tantas vezes conflitantes – é um legado colonial do Reino Unido.

A Conferência do Cairo até indicou o monarca do novo estado: o filho de Hussein, o emir Ahd Allah Faiçal, ou simplesmente Faiçal I, hachemita do Hedjaz, companheiro de Thomas Edward Lawrence na revolta contra o Império Otomano. Churchill confiava na paixão nacionalista que Faiçal poderia mobilizar, mas

contiguidade geográfica com o território do mandatário, e outras circunstâncias, podem ser melhor administrados sob suas leis como porções integrantes de seu território no interesse da população nativa. O Comitê Permanente de Mandatos supervisionava os mandatos da Liga das Nações, e também organizava plebiscitos em territórios sob disputa, de forma que os residentes pudessem decidir a que países seriam unidos. LIGA DAS NAÇÕES. Pacto da Sociedade das Nações, aprovado no Tratado de Versalhes de 28 de julho de 1919.

¹⁵³ **Nas palavras do autor:** “Nenhuma história do Iraque foi escrita antes de sua criação por Churchill, e nos memorandos que enviou aos funcionários do Ministério das Colônias ele precisava lembrar-lhes que usassem o nome do novo estado, e não o antigo nome de origem grega da região, Mesopotâmia, que significa terra entre os rios”. CATHERWOOD, Christopher. **A loucura de Churchill:** os interesses britânicos e a criação do Iraque moderno. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 21.

ignorou as divisões religiosas do Islã, dando continuidade a uma longa e opressiva tradição de governantes sunitas num país de maioria xiita.

No plebiscito de agosto de 1921, controlado pelo Escritório Colonial, a população das margens do Tigre e do Eufrates elegeu Faiçal, com 96% dos votos, rei do Iraque. Agora, o monarca precisava construir sua base de apoio e concluiu que, para isso, precisaria do apoio dos religiosos, dos militares e dos mercadores localizados em Bagdá, Bassora e Mosul. Para ganhar a adesão dos xiitas do sul, dos sunitas do centro e dos curdos do norte, o rei deu aos chefes locais amplos poderes sobre suas tribos. Os líderes sunitas e curdos dominaram o governo e o exército, enquanto que os chefes xiitas dominaram o parlamento decretando leis que os beneficiavam. As classes mais baixas não tinham participação nos negócios de estado. Fazia parte desse grupo os camponeses, na zona rural e os *efendiyya*, na área urbana, este último constituído por uma camada de jovens educados no Ocidente, mas que eram economicamente vulneráveis e dependiam do governo para arranjar emprego.

Tanto as elites quanto os *efendiyya* abraçaram o movimento que sonhava juntar todas as regiões árabes num único e poderoso estado. O panarabismo era visto como meio de unir a maioria da diversificada população por meio de uma identidade árabe comum. As elites defendiam seu alcance por meio da diplomacia, com o consentimento britânico, enquanto que os *efendiyya* desenvolveram uma ideologia revolucionária e antibritânica.

A integridade do recém-instalado estado foi desafiada por vários grupos com aspirações separatistas, como os xiitas do sul e os curdos do norte. Esses grupos agiram em conjunto com as forças armadas da Turquia, país formado com

o que restou do Império Otomano. O Reino Unido foi obrigado a manter um exército no Iraque, o que aumentou as agitações contra sua presença. O rei Faiçal I requereu solenemente que o mandato fosse transformado num tratado entre as duas nações.¹⁵⁴

Apesar do Reino Unido não ter denunciado seu mandato, em 1922 foi feita uma aliança com o Iraque. Os iraquianos se comprometeram a consultar o Reino Unido em todos os assuntos que afetassem seus interesses. Os britânicos, por sua vez, se empenharam em dar assistência militar ao Iraque e a prestar outros auxílios.

Em 1924 uma assembleia constituinte se reuniu para estabelecer as bases de governo no Iraque. Ao rei foi dado grande poder, porém não absoluto. Ele podia dissolver o parlamento, convocar novas eleições e escolher o primeiro-ministro.

Em 1925, a Iraq Petroleum Company ganhou a concessão de exploração das reservas petrolíferas da região de Bagdá e de Mosul, iniciando a exploração dois anos depois.

Em 1927, Faiçal I pediu ajuda ao governo britânico para amparar a solicitação iraquiana de ingresso na Liga das Nações. Um novo tratado ratificado em 1930 entre os dois países incluía uma recomendação para que o Iraque fosse admitido na Sociedade das Nações como um estado livre e independente. No ano de 1932, o Iraque foi admitido na Sociedade das Nações após a própria entidade

¹⁵⁴ **Nesse sentido:** “Aparentemente, na língua árabe as palavras mandato e protetorado são a mesma coisa, carregando conotações negativas de domínio colonial”. CATHERWOOD, Christopher. **A loucura de Churchill:** os interesses britânicos e a criação do Iraque moderno. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 220.

anular o mandato que garantia sua administração ao Reino Unido. No entanto, os britânicos mantiveram sob seu jugo o governo iraquiano.

Faiçal I morreu em 1933 e foi sucedido por seu filho, Ghazi, que governou de 1933 a 1939. Seu reinado caracterizou-se pela instabilidade política e pela intervenção cada vez maior dos militares nos rumos do país.

Ghazi, que durante seu curto reinado se mostrou antibritânico, morreu em 1940, aos 28 anos, num acidente automobilístico de recortes suspeitos, tanto mais que eram notórias as suas ligações à oposição kuwaitiana, que propugnava a reintegração do pequeno emirado à Mesopotâmia a quem sempre pertencera. Em 1939, subiu ao trono o pequeno Faiçal II, que tinha quatro anos, motivo pelo qual se estabeleceu uma regência. Coube ao tio deste, Abdulillah, assumir o governo que se entregou ainda mais ao Reino Unido e seus interesses petrolíferos.

Seguindo os termos do acordo firmado com o Reino Unido, o Iraque rompeu relações diplomáticas com a Alemanha no início de setembro de 1939, logo no começo da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Durante os primeiros meses do confronto bélico, os iraquianos tinham um governo simpático aos britânicos, liderado pelo General Nuri As-Said como primeiro-ministro. Em março de 1940, entretanto, os iraquianos passaram a ser governados por Rashid Ali Al-Gailani, um nacionalista radical que instaurou uma política de não-cooperação com os britânicos. Insatisfeito com os novos rumos tomados pela política interna no Iraque, o Reino Unido pressionou de tal forma que precipitou uma revolta militar nacionalista em 30 de abril de 1941, formando um novo governo pró-Eixo, encabeçado por Gailani. Em resposta, o Reino Unido desembarcou tropas em Bâcora, ato que foi encarado como uma violação do tratado entre o Iraque e o

Reino Unido. Com o agravamento da crise, os sublevados haviam pedido auxílio à Alemanha de Hitler e à Itália de Mussolini. O governo iraquiano reconheceu sua derrota e os termos do armistício restabeleceram a paz entre os dois países. Faiçal II foi reconduzido ao poder e seguiu-se a formação do governo do regressado Abdullilah, chefiado durante os quinze anos seguintes pelo chefe de gabinete Nuri Saíd, cuja política era pró-britânica. Em 1942 o país transformou-se num importante centro de suprimento para as forças dos EUA e do Reino Unido que operavam no Oriente Médio e de transporte de armas para a então URSS. Em 17 de janeiro de 1943 o Iraque declarou guerra à Alemanha, sendo o primeiro país islâmico independente a fazê-lo.

Em 1945, o Iraque ajudou a fundar a Liga dos Estados Árabes e a Organização das Nações Unidas. Em 1948, o país alinhou-se com outros membros da Liga numa guerra que pretendia evitar a criação de Israel. Os israelenses derrotaram os árabes, o que provocou insurreições contra o governo iraquiano em 1948 e em 1952, aumentando a oposição à monarquia continuamente. Em 1958, oficiais do exército depuseram o governo e proclamaram a república.

O general Abdul Karim Kasim, que liderou a revolução, tornou-se primeiro-ministro. Seu governo caracterizou-se pelo afastamento das potências ocidentais e pela aceitação de ajuda econômica e militar das nações socialistas dando início ao processo de instalação de uma ditadura nacionalista com inspiração soviética. O novo regime imposto não conseguiu, todavia, estabilizar-se sofrendo pressões e inúmeras tentativas de golpe.

Em 1963, Abdul Salam Arif e Ahmed Hasam Al-Bakr, ambos oficiais do exército e membros do Partido Socialista Árabe Baath, depuseram e fuzilaram Kasim. Ainda naquele ano, Arif comandou uma revolta militar contra Al-Bakr e assumiu o controle do governo. Em 1966, após sua morte num acidente de helicóptero, seu irmão Abdul Rahman Arif, tornou-se presidente. Em 1968, Al-Bakr depôs Arif e estabeleceu um governo militar controlado pelo Partido Baath.¹⁵⁵

Em 1970, Al-Bakr assinou um acordo com os curdos, pondo fim a oito anos de lutas. Ele lhes prometeu autonomia e diversos postos na administração política central.

Em 1974, uma nova rebelião da minoria curda teve início no norte do Iraque, sendo violentamente esmagada pelo governo e deixando um saldo de milhares de mortos. Os combates terminaram em 1975 com a assinatura de um cessar-fogo.

Ao longo da década de 1970, o então vice-presidente Saddam Hussein ampliou sua influência no governo, até que, em 1979, liderou um golpe e assumiu a presidência.¹⁵⁶

Em 22 de setembro de 1980, Saddam Hussein aproveitou-se da Revolução Islâmica liderada pelo Aiatolá Ruhollah Komeini que varria o Irã para desfechar um

¹⁵⁵ **Nesse sentido:** “No Iraque, um período de governo por coalizões mais ou menos instável de oficiais do exército e civis foi encerrado quando um grupo mais coeso ligado ao Baath tomou o poder em 1968. Saddam Hussein emergiu aos poucos como sua figura mais forte”. HOURANI, Albert. **Uma história dos povos árabes**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2006, p. 544.

¹⁵⁶ **Nesse sentido:** “Na época vice-presidente, ele convocou uma reunião do governo e denunciou um complô. Foi nomeando um a um os envolvidos – num total de 54 políticos, entre ministros e assessores. Na semana seguinte, os traidores foram executados. Por ordem de Saddam, os ministros que escaparam da degola integraram o pelotão de fuzilamento. Para evitar surpresas, o ditador iraquiano costuma promover expurgos preventivos no governo e principalmente nas forças armadas”. BARELLA, José Eduardo. O califado do medo. **Revista veja**, n. 1788, 5 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

golpe certeiro contra o país vizinho e conseguir o controle da região do Chatt-El-Arab, localizado na confluência dos rios Tigre e do Eufrates.

2. Guerra Irã-Iraque

Os EUA atribuíram ao Irã, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o papel-chave de defesa de seus interesses no Golfo Pérsico, uma região do globo até então propícia às suas escaramuças com a antiga URSS. Com seus 2.600 km de fronteira, o território iraniano era a base ideal para os aparelhos estadunidenses de monitoramento das atividades militares e espaciais dos vizinhos soviéticos. Mais do que isso, com suas jazidas, que lhe garantiam o quarto lugar como produtor e o segundo como exportador, o Irã era uma fonte vital de petróleo. E, além disso, os iranianos ainda empenhavam-se de bom grado na missão de policiar uma área da qual zarpava um navio petroleiro a cada quinze minutos rumo ao Ocidente.

Durante esse período o país foi governado com mãos de ferro por Mohammed Reza Pahlevi, filho do xá Reza Khan, oficial cossaco que destituiu a dinastia Qajar do poder em 21 de fevereiro de 1921. A ironia é que a Brigada Cossaca, uma unidade militar altamente treinada, foi fundada por oficiais russos enviados pelo czar com o objetivo de fazer a proteção dos reis persas. No dia 26 de outubro de 1923, Reza Khan expulsou do país Ahmad Qajar o último representante da família real e em 15 de dezembro de 1925 proclamou-se o novo xá, fundando a dinastia Pahlevi.

Destaca Rezende (1979, p. 32-3) que o xá governou o Irã durante dezesseis anos e empreendeu um programa de modernização do país. Embora desejasse reviver a glória do Império Persa, Reza Khan cometeu inúmeros erros. Culpado por nutrir simpatias pelas potências do Eixo e pressionado pelos Aliados que invadiram o Irã, Reza Khan abdicou em favor de seu herdeiro e viveu exilado na África do Sul até sua morte, em 26 de julho de 1944.

A princípio, as forças de ocupação tinham como objetivo substituir a monarquia por um governo republicano submisso aos seus interesses. O xá deu, no entanto, seu último golpe audacioso. Alguns de seus oficiais, driblando os militares aliados, conseguiram introduzir o príncipe herdeiro no Parlamento, em segredo, para que este prestasse juramento como novo xá. Reza Pahlevi penetrara no palácio disfarçado, usando boina e óculos de sol agachado no piso de um velho automóvel. Diante do fato consumado, EUA, Reino Unido e URSS aceitaram o novo governante ou, mais precisamente, ignoraram-no.¹⁵⁷

Empossado no dia 16 de setembro de 1941, o xá Reza Pahlevi era mais conhecido pela fama de playboy internacional, criador de cavalos de raça, colecionador de carros esporte e de gostar de companhias femininas do que pela capacidade administrativa. Nada indicava que o Irã, até este momento uma relíquia decadente da antiga civilização persa ascenderia, com o boom petrolífero, ao clube das nações milionárias do planeta.

¹⁵⁷ **Nesse sentido:** “Dois anos depois, quando os chefes de governo destes três países, Franklin Delano Roosevelt, Winston Churchill e Joseph Stálin reuniram-se em Teerã para uma reunião de cúpula, apenas o premiê soviético se preocupou em fazer uma visita protocolar ao novo xá. O presidente estadunidense e o primeiro-ministro britânico se limitaram a convocar Reza Pahlevi às suas embaixadas”. REZENDE, Marco Antônio de. A vertiginosa queda do xá, do poder absoluto à solidão de um regime em ruínas. **Revista veja**, n. 541, 17 de janeiro de 1979, p. 33. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

Em 1949, ocorreu um atentado contra o xá que marca o momento em que Reza Pahlevi assume efetivamente o poder. Os cinco tiros à queima-roupa dos quais escapou possibilitou uma série de ataques desferidos contra a constituição iraniana.¹⁵⁸ Sua palavra tornou-se lei absoluta, tanto nas grandes questões de estado como nos assuntos mais corriqueiros.¹⁵⁹

No dia 16 de agosto de 1953, contudo, um golpe de estado, conduzido pelo então primeiro-ministro Mohamed Hedayat, conhecido como Mossadegh, obrigara o xá a fugir para Bagdá, no Iraque, e logo em seguida para Roma, na Itália. O exílio, porém, não se consumara. Estava-se no auge da Guerra Fria e o Irã, embora pobre e desacreditado até aquele momento, já representava um ator importante na disputa Leste-Oeste, uma posição avançada no flanco sudoeste da então URSS. O primeiro-ministro, que havia proposto uma lei que nacionalizava a produção de petróleo, não parecia confiável para os EUA. Como aponta Barnett (1968) entraram em cena pela primeira vez no período da Guerra Fria os agentes da Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency – CIA*) e os generais fiéis a Reza Pahlevi que conseguiram reverter a situação a seu favor.¹⁶⁰

¹⁵⁸ **Nesse sentido:** “A figura imponente do xá e suas maneiras abrutalhadas inspiravam temor. Certa vez agarrou um ministro de Estado que chegou atrasado ao ministério e atirou-o pela janela do gabinete. Em outra ocasião, ordenou a execução pública de um burro que foi pego vagando por uma de suas vastas propriedades”. COCKCROFT, James. **Os grandes líderes:** Reza Pahlevi. São Paulo: Nova Cultural, 1989, p. 30.

¹⁵⁹ **Nesse sentido:** “Tome-se, por exemplo, um episódio ocorrido durante a visita do presidente estadunidense Richard Nixon ao Irã em 1972. Durante um banquete oferecido no palácio real o xá perguntou aos jornalistas se estavam satisfeitos com a viagem. Um deles queixou-se então de que não havia tempo para comprarem souvenirs. O xá sorriu, virou-se para um de seus assessores e ditou uma ordem: providencie para que as lojas permaneçam abertas à noite. Para espanto dos jornalistas, o comércio reabriu as portas”. REZENDE, Marco Antonio. Caindo das alturas: a vertiginosa queda do xá, do poder absoluto à solidão de um regime em ruínas. **Revista veja**, n. 541, 17 de janeiro de 1979, p. 33. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

¹⁶⁰ **Nas palavras do autor:** “With the help of substantial sums of money, Kermit Roosevelt used to rent protesters to intensify the growing movements of the mob to finance anti-Mossadegh and the

Mossadegh foi deposto e preso e as manifestações de rua foram reprimidas. Cinco dias depois de sua partida, o xá estava de volta em Teerã para reassumir o trono sem qualquer esforço.¹⁶¹

A partir da queda de seu principal opositor, Reza Pahlevi dedicou-se a projetos que fossem capazes de impedir a ascensão de novos rivais internos. O aumento dos preços do petróleo em 1973 multiplicou por vinte a renda do Irã com a exportação, chegando a uma receita de US\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de dólares). O xá tinha em mãos os meios para por em prática seus planos de desenvolvimento. E também o poder para eliminar qualquer oposição que se pusesse em seu caminho.

Com esse dinheiro, o governo lançou-se num programa de desenvolvimento acelerado e acenou à população com um futuro cheio de promessas. Faziam parte de seus planos uma revolução social para a salvação do país e o ingresso do Irã no rol dos povos progressistas e das sociedades modernas. A Revolução Branca, como ficou conhecida, contudo, não conseguiu atingir parcelas consideráveis da sociedade iraniana. Na verdade, como destaca Rezende (1979, p. 33-4) a injeção de capital na economia sem a necessária competência para investi-lo trouxe mais transtornos do que benefícios.

Iranian army, heavily dependent on U.S. equipment, the insurgents have stepped up pressure against Mossadegh's government and drive out". **Tradução livre:** Com a ajuda de substanciais importâncias em dinheiro, Kermit Roosevelt contratou manifestantes para intensificar os crescentes movimentos da turba anti-Mossadegh e financiar o exercito iraniano, pesadamente dependente de equipamentos estadunidenses, os insurgentes aumentaram a pressão contra Mossadegh e o expulsaram do governo. BARNET, Richard. **Intervention and revolution:** America's confrontation with insurgent movements around the world. New York: Meridian Books, 1968, p. 228.

¹⁶¹ **Nesse sentido:** "O golpe que depôs o primeiro-ministro Mohamed Hedayat, conhecido como Mossadegh, foi chamado de Operação Ájax ou Operação Pontapé. A finalidade do golpe era recuperar o controle do petróleo iraniano e impedir o avanço do comunismo no país já que o projeto de nacionalização dos recursos petrolíferos vinculou, de forma equivocada, só não se sabe se foi por querer, a figura do primeiro-ministro às políticas de cunho comunista". DEMANT, Peter. **O mundo muçulmano.** São Paulo: Contexto, 2004, p. 200-2.

Para agravar a situação, este momento de frustração das expectativas abertas pelo petróleo coincidiu com tímidas medidas de liberalização política. Ao mesmo tempo em que se aprofundava a insatisfação popular abriram-se poucos canais para sua manifestação. Esta combinação foi fatal para o regime.

Sob a ditadura, os iranianos foram privados de imprensa livre, de partidos políticos representativos e de entidades estudantis, tendo que se voltar para o único fórum de discussões que permanecera aberto: as 80.000 (oitenta mil) mesquitas que havia no Irã.

A religião tornou-se o principal canal de expressão da insatisfação popular, porém, a mais importante contribuição do clero ao movimento subversivo foi emprestar-lhe sua secular estrutura de comunicações no interior do país. Quando os aiatolás (*ayatollahs*), os dignitários religiosos, ditavam palavras de ordem política para a população, elas eram imediatamente transmitidas para baixo, em direção a uma rede de 18.000 (dezoito mil) *mulás*, os sacerdotes paroquiais e, ainda num degrau inferior, para 600.000 (seiscentos mil) *sáids*, crentes considerados como descendentes diretos do profeta Maomé.

Durante os últimos meses de revolta, essa estrutura foi acrescida ainda com a participação dos *bazaaris*, os comerciantes tradicionais que existem em todas as cidades iranianas.

Por conta de seu posicionamento crítico em relação à monarquia, o aiatolá Ruhollah Khomeini, ardoroso defensor de uma maior influência de preceitos islâmicos na política do Irã, foi preso em 5 de junho de 1963 para averiguações, sendo libertado apenas no dia 7 de abril de 1964. Obrigado a deixar o país, no dia 4 de novembro de 1964, ele parte para o exílio na Turquia onde fica até ir para o

Iraque, no dia 5 de setembro de 1965. Porém sua crescente influência e sua intenção declarada de não abandonar a atividade política fez com que o presidente Saddam Hussein o expulsasse do país. Em 3 de outubro de 1978 ele parte para a França de onde comandou a distância uma reação popular contra o regime iraniano.¹⁶²

A revolta obrigou o xá a abandonar novamente o país no dia 16 de janeiro de 1979. E, desta vez, não teve volta. Mohammed Reza Pahlevi morreu exilado no Egito no dia 27 de julho de 1980. Como destaca Rezende (1979, p. 32), a intransigência do regime do “Rei dos Reis” ou “Luz dos Arianos” – como o xá gostava de ser chamado – em abrir espaço à oposição radicalizou a frente antigovernamental e as consequências disso revelaram-se com toda a força por meio da Revolução Islâmica.

Seu desafeto, o aiatolá Ruhollah Khomeini foi aclamado líder da revolta, voltando triunfalmente a Teerã no dia 1º de fevereiro de 1979. Praticamente um ano depois das primeiras passeatas contra o regime do xá, a população do Irã se sublevou para tomar o poder pelas armas no dia 9 de fevereiro de 1979. A fúria do levante popular trazia à mente a lembrança de cenas que se acreditava definitivamente arquivada nos livros de História como a tomada do Palácio de

¹⁶² **Nesse sentido:** “Messages from Ruhollah Khomeini in exile at Neauphle-le Château were transmitted to the holy city of Qom, tape recorded and thence disseminated to the local mosques. These unofficial communications enjoyed a measure of immunity, and the monopoly of them by the mullahs consolidated the position of Islam in the vanguard of political opposition and confirmed Khomeini as a defiant hero and revolutionary leader.” Tradução livre: Mensagens de Ruhollah Khomeini no exílio em Neauphle-le Château foram transmitidas para a cidade santa de Qom, as fitas gravadas e depois divulgadas as mesquitas locais. Estas comunicações clandestinas desfrutaram de uma certa imunidade, e o monopólio das mesmas pelos mulás consolidou a posição do Islã na vanguarda da oposição política e confirmou Khomeini como um herói desafiador e líder revolucionário. HOMAN, Roger. The origins of the Iranian Revolution. **International affairs**, vol. 56, n. 4, 1980, p. 676.

Inverno, na Revolução Bolchevique no dia 27 de fevereiro de 1917, ou até mesmo a derrubada da Bastilha, durante a Revolução Francesa em 14 de julho de 1789.

No dia 11 de fevereiro estava consolidada a revolução com o aiatolá assumindo o controle do novo governo como líder político e religioso vitalício da República Islâmica do Irã baseada nos conceitos da religião muçulmana pondo fim a 2.500 (dois mil e quinhentos) anos de monarquia na região.¹⁶³

Após a revolta o Irã estava falido. Não bastasse o corte de receitas do petróleo, o governo ainda tinha que enfrentar a inevitável fuga de capitais que precedeu a queda de Reza Pahlevi. Diante da impossibilidade de se tocar qualquer negócio, mais de US\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de dólares) deixaram o país. Além disso, o colapso da produção causado pelas greves exigiria um árduo trabalho de reconstrução. No caso do petróleo, dificilmente a produção voltaria aos níveis anteriores, mesmo que o governo se empenhasse nesse sentido, pois muitos poços foram sabotados e a recuperação era lenta e cara. Os iranianos ainda teriam dificuldade para manter o funcionamento da totalidade dos equipamentos já que eles eram operados e consertados por estrangeiros que deixaram o país. Por fim, também prometiam ser muitos os problemas na frente oposicionista que conduziu a derrubada do xá.

Como é natural nos momentos de grande convulsão política, abria-se então para o Irã um horizonte de incertezas, aliás, não apenas para os iranianos, pois o

¹⁶³ **Nesse sentido:** "Formou-se no Irã um governo híbrido caracterizado pelo Poder Legislativo e Judiciário nas mãos do *faqui* (especialista em jurisprudência); a administração cotidiana a cargo do presidente e do governo, responsáveis perante os *majlis* (parlamentares), que eram eleitos por voto universal; adotou-se o pluripartidarismo, sendo obrigação das associações respeitar a Constituição e pela existência do Conselho dos Sábios, comissão composta por conhecedores da religião que conferia as leis do Parlamento, podendo vetá-las se fossem contrárias às normas islâmicas". DEMANT, Peter. **O mundo muçulmano**. São Paulo: Contexto, 2004, p. 233.

desfecho da crise lançou indagações que se projetaria para muito além de suas fronteiras. E foi a convicção de que o Irã estava golpeado internamente pelo caos e pelo fanatismo religioso que levou o Iraque a desafiá-lo.

Pode-se supor que o presidente Saddam Hussein estimou que jamais se repetissem condições tão favoráveis para derrotar seu inimigo aiatolá Ruhollah Khomeini e, com isso, arrebatá-lo para si o papel de senhor do Golfo Pérsico, sem protagonista desde a saída de cena do xá Mohammed Reza Pahlevi. O momento também parecia propício para Saddam Hussein ocupar o papel de líder do mundo árabe, vago desde que o coronel Gamal Abdel Nasser morreu no dia 28 de setembro de 1970 e seu sucessor Anwar Sadat, decidiu abdicar dessa honra ao ousar tentar uma fórmula de paz entre Egito e Israel.

Ao Iraque caberia o papel de país chefe da causa árabe, que estava abalada desde a derrota para os judeus na Guerra dos Seis Dias. A Arábia Saudita, líder religiosa, não poderia ocupar nenhuma posição de ponta por ser pouco povoada. Quanto à Síria, que estava sempre pronta a guerras verbais, além de não ter petróleo, perdeu todos os confrontos militares nos quais se envolveu e ainda não conseguiu sequer libertar suas Colinas de Golan da ocupação de Israel.

Acredita-se que Saddam Hussein tenha calculado que, se ele conseguisse obter a devolução de três ilhas estratégicas situadas à entrada do vital estuário de Chatt-El-Arab, tomadas por Reza Pahlevi em 1971, os países da região teriam com ele uma dívida de defesa da honra árabe e do escoamento do petróleo do Golfo Pérsico. Segundo Rezende (1979, p. 33) as três ilhotas – Abu Musa, Grande Tomb e Pequena Tomb – controlam a passagem do estreito de Hormuz, um gargalo cruzado na época por 140 navios ao dia, 70% dos quais eram petroleiros.

Se, de quebra, a ofensiva do Iraque conseguisse arrancar do Irã, na hora do acerto de contas, uma autonomia maior para as regiões de maioria árabe, a guerra já teria valido a pena para Saddam Hussein. O ideal, para os iraquianos, teria sido um rápido congelamento do conflito contra os iranianos por alguma mediação islâmica antes que suas forças começassem a dar sinais de desgaste. O interesse do Irã, em contrapartida, residia justamente num prolongamento da guerra contra o Iraque para permitir que suas deficiências bélicas fossem substituídas por algum tipo de gigantesca, embora caótica, mobilização popular. À época, os iranianos somavam 36.000.000 (trinta e seis milhões) de habitantes contra 12.000.000 (doze milhões) de iraquianos.

Pela primeira vez, um conflito de tão grandes proporções na região seguia uma trajetória própria, sem possibilidade decisiva de mediação ou influência das grandes potências. Com isso embaralhava-se por completo o tradicional jogo de alianças automáticas. Afora a constatação genérica de que tanto o bloco capitalista quanto o comunista receberam com satisfação variada a notícia de uma guerra contra o país de Khomeini, era difícil precisar posições entre a hesitante comunidade internacional.

Muitos países não sabiam sequer com segurança de que lado estava seu interesse real e pela vitória de quem deveriam torcer. Outros tantos, perenemente aterrorizados com tudo quanto diga respeito ao petróleo, reagiram por reflexo condicionado declarando sua neutralidade antes mesmo de saber direito o que estava acontecendo.

Os iraquianos lançaram uma ofensiva maciça contra os iranianos. Ao final da guerra, em 1988, depois que a ONU estabeleceu um cessar-fogo, os dois lados

somavam perdas materiais e humanas significativas. Mas um dos objetivos centrais da disputa – a região do rio Chatt-El-Arab – permanecia com as fronteiras inalteradas. Após oito anos de guerra o conflito acabou empatado, contudo, a um preço elevado: 400.000 (quatrocentos mil) iraquianos mortos e uma conta de US\$ 230.000.000.000,00 (duzentos e trinta bilhões de dólares) para reconstruir o Iraque.

Saddam Hussein emergiu do conflito com um trunfo que talvez nem procurasse: o maior exército do Oriente Médio e o quarto do mundo com 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) soldados com experiência de combate.

Em 1º de agosto de 1990, o Iraque invadiu o Emirado do Kuwait, dando início a um novo conflito bélico no Oriente Médio. Saddam Hussein ainda desejava assumir o papel de grande líder das demais nações árabes e buscava uma nova saída para o Golfo Pérsico, a fim de escoar de forma mais eficiente a produção de petróleo iraquiano e queria ter controle sobre as reservas do vizinho. Este foi o ponto de partida da Guerra do Golfo.

3. Guerra do Golfo

O Iraque, na madrugada do dia 2 de agosto de 1990, invadiu o Emirado do Kuwait iniciando por sua conta e risco mais um conflito bélico no Oriente Médio. Os focos de resistência foram debelados em poucas horas com a morte de cerca de duzentos soldados kuwaitianos. No dia seguinte, os iraquianos já anunciavam que poderiam voltar para casa deixando seus aliados no comando. No lugar da família real, que fugiu para o exílio na Arábia Saudita, o Iraque instalou um

governo de revolucionários árabes e ameaçou transformar o Emirado do Kuwait num inferno se algum país intercedesse a favor do vizinho ocupado.

Especula-se que Saddam Hussein buscava concretizar o projeto que fora o sonho de Gamal Abdel Nasser, líder egípcio que pretendia unificar a nação árabe dentro de uma única fronteira. Contudo, por trás da conquista do território kuwaitiano não estaria somente seu sentimento nacionalista. Saddam Hussein sabia que o Iraque tinha sido usado pelos países do Ocidente e pelas monarquias do Golfo Pérsico durante a guerra contra o Irã para conter o expansionismo do fundamentalismo islâmico. Além disso, Saddam Hussein sabia que se tomasse o Emirado do Kuwait, que detinha 10% das reservas de petróleo do Oriente Médio, ficaria com o controle de 20% do produto. Mais do que isso, Saddam Hussein estaria mais próximo da Arábia Saudita, maior país árabe em extensão territorial e que contava, sozinho, com outros 30% das jazidas da região.

Frise-se que nunca se provou o que, de fato, pretendia Saddam Hussein, mas, certo é que para justificar seus atos, ele alegou a apropriação indevida de 2.400.000.000 (dois bilhões e quatrocentos milhões) de barris de petróleo pertencente ao Iraque pelo Emirado do Kuwait extraído de Ramallah, área fronteira cuja posse era objeto de disputa entre os dois países. Acusou ainda os kuwaitianos de terem provocado perdas aos iraquianos da ordem de US\$ 14.000.000.000,00 (quatorze bilhões de dólares) por produzirem petróleo em excesso, derrubando o preço do produto.

Um motivo não declarado por Saddam Hussein, mas que deve ser levado em consideração mesmo que por suposição é que o Iraque buscava livrar-se de

uma dívida de US\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de dólares) com o Emirado do Kuwait contraído para financiar sua guerra contra o Irã.

Antes mesmo da descoberta de reservas petrolíferas em seu território, o Emirado do Kuwait, uma cidade-estado formada por uma tribo liderada pela dinastia Al-Sabah que ocupa o poder desde 1752, já atraía a atenção do Iraque por ser uma desejada porta de entrada para o Golfo Pérsico, tanto que foram várias as lutas travadas entre ambos ao longo do século XX.

Em busca de proteção contra avanços iraquianos, desde o século XIX os kuwaitianos fecharam uma aliança com os britânicos. Em 1889, o Emirado do Kuwait se comprometeu a não ceder ou negociar qualquer parte de seu território, principalmente ao Iraque, sem a concordância do Reino Unido. E o recurso a essa proteção teve que ser invocado em 1961 para conter uma invasão do próprio Iraque. O ato resultou, inclusive, na concessão de independência ao Emirado do Kuwait pelo Reino Unido. Em 1973, os kuwaitianos apelaram para a ONU para defender-se de novo ataque dos iraquianos contra seu território. O conflito travado em 1991, portanto, não constituía uma novidade.¹⁶⁴

O Emirado do Kuwait tinha na época da invasão uma renda *per capita* de US\$ 14.000,00 (quatorze mil dólares) por ano. Dos quase dois milhões de habitantes que contava apenas um terço nasceram dentro de suas fronteiras. Outros dois terços da população eram constituídos por imigrantes, quase todos de

¹⁶⁴ **Nesse sentido:** "Produit de la diplomatie britannique, le Koweit a néanmoins bénéficié de la reconnaissance de ses frontières par l'Irak, qui a ratifié en 1978 la Convention de Vienne sur la succession d'États, admettant ainsi les frontières héritées de l'époque coloniale." Tradução livre: Produto da diplomacia britânica, o Emirado do Kuwait se beneficiou com o reconhecimento de suas fronteiras pelo Iraque que ratificou a Convenção de Viena de 1978 sobre a sucessão de Estados, admitindo, assim, as divisas herdadas do período colonial. CHARVIN, Robert. Les mesures d'embargo: la part du droit, **Revue belge de droit international**, Bruxelles, vol. XXIX, n. 1, 1996, p. 19.

outros países árabes, encarregados dos serviços que os nacionais endinheirados não queriam fazer.

Escaldado pelos oito anos de guerra contra o Irã, que terminou empatada com a morte de quase 1.000.000 (um milhão) de pessoas se somadas às baixas dos dois lados, o Iraque aplicou contra o Emirado do Kuwait a lição que aprendeu: só atacar o inimigo com a certeza de que ele é mais fraco. No embate contra Ruhollah Khomeini, Saddam Hussein tentou se aproveitar da confusão da derrubada de Reza Pahlevi. Embora desorganizados, os iranianos reagiram e quem ficou na defensiva foram os próprios iraquianos.

O Emirado do Kuwait contava com um exército de 20.300 (vinte mil e trezentos) homens. Tinha menos combatentes do que apenas uma das três divisões de 30.000 (trinta mil) soldados que o Iraque havia deslocado para a fronteira na semana anterior, quando promoveu uma exibição de força para convencer o emir, Jaber Ahmed Sabah, a reduzir a cota nacional de exportações de petróleo e viabilizar o aumento de preço discutido pelo cartel internacional de produtores, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Na presidência da entidade, os iraquianos defendiam uma política restritiva da oferta da commodity no intuito de aumentar o preço do barril no mercado internacional. O petróleo era – e ainda é – a principal fonte de receita de que o país dispõe para sua recuperação econômica após os prejuízos resultantes da desastrosa incursão militar em terras iranianas.

Ninguém acreditava que Saddam Hussein chegaria a ponto de levar adiante suas ameaças. Na prática, porém, a manobra intimidante funcionou como um balão de ensaio para a ofensiva fulminante desfechada.

O Iraque gastou apenas uma noite e uma manhã para ocupar o Emirado do Kuwait na ação deflagrada apenas 24 horas depois de rompidas as negociações entre os dois países em Jidá, capital da Arábia Saudita. Os kuwaitianos já tinham concordado em pagar como compensação US\$ 2.400.000.000,00 (dois bilhões e quatrocentos milhões de dólares) por aquilo que os iraquianos alegavam ter sido apropriado pelos vizinhos em Ramallah. Os kuwaitianos também já tinham perdoado parte da dívida contraída pelos iraquianos pela guerra contra os iranianos. Contudo, os kuwaitianos se negaram entregar aos iraquianos a estratégica ilha de Bubiyan, que lhes davam condições de acesso ao Golfo Pérsico.

A invasão do Emirado do Kuwait foi tão rápida que os países que poderiam fazer alguma coisa para conter o Iraque se limitaram, num primeiro momento, a observar os acontecimentos. Consumada a ocupação, as potências ocidentais se defrontavam com um dilema: ficar de braços cruzados, com uma reação meramente retórica enquanto um país ameaçava uma região estratégica e colocava em risco o abastecimento de petróleo, ou descruzar os braços, com uma reação militar que seria, a princípio, uma temeridade.

Um dia depois da invasão, estimulado por uma pesquisa de opinião pública segundo a qual 81% dos estadunidenses apoiariam uma ação contra o regime de Saddam Hussein, George Bush advertiu que os EUA estavam prontos para tomar medidas drásticas no caso do Iraque se recusar a libertar seus catorze cidadãos presos como reféns durante a ocupação do Emirado do Kuwait ou ainda na hipótese de uma agressão à Arábia Saudita, sua aliada. O presidente despachou mais um porta-aviões, o Eisenhower, para reforçar a frota de seis navios de guerra

que já havia sido colocada de prontidão na região. George Bush, no entanto, estava perfeitamente consciente da imensa distância entre suas palavras e suas ações.

O que talvez Saddam Hussein não contasse foi com a reação que sua investida provocou e as consequências daí decorrentes. Na Europa Ocidental e no Japão, os governos foram praticamente unânimes em anunciar retaliações que transformaram o Iraque e o governo instalado no Emirado do Kuwait em verdadeiros párias internacionais. Por meio de sanções econômicas internacionais unilaterais, suas contas bancárias foram congeladas na Suíça e na Alemanha, onde estava depositada boa parte do seu dinheiro e todo o comércio com os dois países foram suspensos, até mesmo as importações de petróleo.

O ato mais significativo de repúdio à agressão iraquiana sobre os kuwaitianos foi a declaração conjunta do então chanceler soviético, Eduard Shevardnadze, e do então secretário estadunidense, James Baker: "Hoje, os governos da URSS e dos EUA dão um passo sem precedentes, chamando a comunidade internacional a juntar-se a nós na imediata suspensão das vendas de armas para o Iraque". Embora esse apelo tenha soado mais como um *mea-culpa* tardio e inútil, já que as duas superpotências estavam entre os países que mais venderam armas a Saddam Hussein, é de se ressaltar que essa foi a primeira vez que soviéticos e estadunidenses adotam uma posição comum diante de uma crise internacional.

Ao invadir o Emirado do Kuwait, o Iraque violou normas que regem as relações internacionais. E o que é mais grave, em termos regionais, desrespeitou também preceitos que regem as relações entre os árabes e entre os muçulmanos

como o de cooperação. Afinal, ambos os países são membros da Organização das Nações Unidas (ONU), da Liga dos Estados Árabes (LEA) e da Organização dos Países Muçulmanos (OPM).

Estas transgressões fizeram com que a maioria dos governos árabes ficasse contra Saddam Hussein. Até mesmo a Síria, um país contrário à presença ocidental na região, não só condenou o ato como também mandou soldados para integrarem a Força Multinacional liderada pelos EUA. E não parou nisso já que, dentro de seus domínios, o governo sírio desencadeou uma perseguição contra manifestantes favoráveis ao Iraque.

A verdade é que Saddam Hussein ficou isolado. A euforia dos palestinos limitou-se aos territórios ocupados, onde foram confinados pelo exército israelense em suas próprias casas. Nem o coronel Muamar Kadafi, da Líbia, mobilizou-se em sua ajuda. O único apoio partiu da Jordânia, que conseguiu romper o bloqueio e fornecer algumas armas, embora o Rei Hussein tivesse que fazer malabarismos para equilibrar-se entre a neutralidade exigida pelo Ocidente e o apoio ao Iraque defendido pela população jordaniana.

Durante cinco meses e doze dias, o mundo esperou que, colocados frente a frente, os EUA e o Iraque encontrassem uma saída para evitar a guerra. Essa expectativa foi demolida depois do diálogo entre o então secretário estadunidense James Baker com o então chanceler iraquiano Tariq Aziz no Hotel Intercontinental de Genebra, na Suíça. Saddam Hussein impôs que a desocupação do Emirado do Kuwait pelo Iraque deveria ser discutida conjuntamente com a desocupação da Palestina por Israel. Essa ideia, contudo, somente lhe veio à mente doze dias

depois do início da tomada do país vizinho, quando viu o tamanho da reação internacional.

Não há dúvidas de que a causa dos palestinos merece a atenção do mundo. O problema estava e ainda está em usar essa ponderação para justificar o injustificável: a invasão e a anexação do Emirado do Kuwait, um país soberano transformado à força numa província do Iraque, contra princípios elementares do direito internacional.

O então presidente da França, François Mitterrand, propôs um plano pessoal de paz vinculando a saída dos iraquianos do território kuwaitiano ao debate da questão palestina. O então secretário-geral da ONU, Javier Pérez de Cuéllar, também fez uma última tentativa de paz.

O Conselho de Segurança reagiu com uma advertência a Saddam Hussein, determinando a aplicação de todos os meios disponíveis para efetivar a retirada das tropas iraquianas do território kuwaitiano. Relata Damrosch (1997) que, diante da recusa do dirigente árabe, a ONU autorizou uma ação militar em 29 de novembro de 1990.¹⁶⁵

O primeiro embate bélico do mundo depois da Guerra Fria começou no Golfo Pérsico pouco antes das 3 horas da madrugada do dia 16 de janeiro de 1991. O ataque começou pelos céus e ali ficou na primeira etapa da guerra destinada a arrancar o Iraque do Emirado do Kuwait. Os EUA tinham 435.000

¹⁶⁵ **Nas palavras do autor:** "Once the attack occurred on 1 August 1990, the Security Council moved within days to impose compulsory economic sanctions under Chapter VII, in what was the first action ever in response to a clear-cut transboundary attack." Tradução livre: Uma vez que o ataque ocorreu em 1º de agosto de 1990, o Conselho de Segurança se moveu e dentro de dias impôs sanções econômicas internacionais baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU, no que foi a primeira ação já em resposta a um claro ataque transfronteiriço. DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 112-113.

(quatrocentos e trinta e cinco mil) combatentes mobilizados, seus 27 aliados, outros 230.000 (duzentos e trinta mil) e, o Iraque, arregimentava 545.000 (quinhentos e quarenta e cinco mil) homens. A carnificina que a História ensinou a associar a semelhante concentração de gente disposta a matar ou morrer, no entanto, não aconteceu naquela fase.

O que se viu nos primeiros dias da operação Tempestade no Deserto foi uma guerra "limpa", sem sangue, em que aviões disparavam mísseis que acertavam na mosca os alvos estratégicos de um inimigo aturdido, dando-se ao luxo de escolher as janelas por onde entrariam suas bombas.¹⁶⁶

No front aliado, nos primeiros momentos de guerra, predominou a habilidade política. Os EUA fizeram questão de que os aviões de caça do Emirado do Kuwait e da Arábia Saudita, além dos da França e do Reino Unido estivessem presentes nas ações aéreas para sedimentar, nos ares do Golfo Pérsico, os acordos acertados pelas chancelarias.

Por conta da superioridade bélica da Força Multinacional e das perdas do Iraque, causadas principalmente pelos ataques aéreos, no dia 24 de fevereiro de 1991, a coligação lançou uma derradeira ofensiva terrestre que destruiu grande parte do exército iraquiano, pondo fim à ocupação do Emirado do Kuwait. Para os iraquianos, além da derrota, a guerra implicou grande perda de recursos materiais e humanos. Cerca de 100.000 (cem mil) soldados e 7.000 (sete mil) civis morreram no conflito. Reconhecida a derrota, no dia 28 de fevereiro foi assinado o

¹⁶⁶ **Nesse sentido:** “Durante a Segunda Guerra Mundial, a precisão de um bombardeio era definida a partir de um alvo colocado no centro de um círculo com um raio de mil metros. Se a bomba caísse em qualquer lugar dentro desse círculo, considerava-se um tiro certo. Hoje, esse círculo ao redor do alvo tem um raio de apenas meio metro”. BARELLA, José Eduardo. As armas dos EUA para fritar Saddam. **Revista veja**, n. 1794, 19 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

cessar-fogo, cujos termos foram impostos por meio da Resolução n. 687/1991 aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU. Dentre as obrigações assumidas por Saddam Hussein estavam o desarmamento, a permissão de inspeções e a de não adquirir nem desenvolver armas de destruição em massa. A exigência de cumprimento desses termos levaria à invasão do Iraque pelos EUA e pelo Reino Unido.

4. Guerra do Iraque

Após o atentado terrorista do dia 11 de setembro de 2001, que levou à queda das Torres Gêmeas do complexo World Trade Center em Manhattan, bem no coração financeiro de Nova Iorque e ao edifício sede do Pentágono, em Arlington, na Virgínia, nos arredores de Washington, num total de quase três mil mortos, os EUA entraram em alerta contra seus possíveis inimigos. A perseguição empreendida contra o mentor intelectual do ataque, o saudita Osama bin Mohammed bin Awad bin Laden, levou a uma guerra contra o Afeganistão que derrubou o governo fundamentalista Talebã. Com o passar do tempo, o fracasso na captura do líder do grupo terrorista Al-Qaeda direcionou a atenção dos EUA para outros de seus desafetos.

Em seu Discurso do Estado da União de 29 de janeiro de 2002, proferido no Congresso, o Presidente George Walker Bush incluiu o Iraque, juntamente com o Irã e a Coreia do Norte num grupo de países acusados de apoiarem o terrorismo, de terem programas nucleares escusos e de desenvolverem armas de destruição

em massa – compondo o chamado “Eixo do mal”.¹⁶⁷ A expressão remete ao "Eixo" formado por Alemanha, Itália e Japão na Segunda Guerra Mundial, e ao "Império do mal", usado pelo Presidente Ronald Wilson Reagan em 1982 para definir a então URSS durante a Guerra Fria.

No dia 20 de setembro de 2002 foi divulgado "A Estratégia de Segurança Nacional dos EUA", que consolidou a chamada "Doutrina Bush". Este documento reafirmou as táticas político-militares apresentadas no dia 1º de junho de 2002 num discurso proferido durante a formatura de cadetes na Academia de West Point, adotadas pelo país em nome da defesa nacional frente às ameaças a que

¹⁶⁷ **Nesse sentido:** “Our second goal is to prevent regimes that sponsor terror from threatening America or our friends and allies with weapons of mass destruction. Some of these regimes have been pretty quiet since September the 11th. But we know their true nature. North Korea is a regime arming with missiles and weapons of mass destruction, while starving its citizens. Iran aggressively pursues these weapons and exports terror, while an unelected few repress the Iranian people's hope for freedom. Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax, and nerve gas, and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens – leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections – then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world. States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. In any of these cases, the price of indifference would be catastrophic. **Tradução livre:** Nosso segundo objetivo é prevenir os regimes que apoiam o terror de ameaçarem os EUA ou os nossos amigos e aliados com armas e destruição em massa. Alguns destes regimes têm estado bastante quietos desde o 11 de setembro. Mas sabemos a sua verdadeira natureza. A Coreia do Norte é um regime armado com mísseis e armas de destruição em massa, enquanto esfomeia seus cidadãos. O Irã persegue agressivamente estas armas e exporta terror, enquanto uns poucos não eleitos reprimem a vontade dos iranianos pela liberdade. O Iraque continua a mostrar a sua hostilidade pelos EUA e a apoiar o terror. O regime iraquiano planejou fabricar anthrax, gás de nervos e bombas nucleares para matar milhares dos seus próprios cidadãos deixando os corpos de mães amontoadas por cima dos seus filhos mortos. Este é um regime que aceitou a presença de inspetores internacionais e depois os deportou. Este é um regime que tem algo a esconder do mundo civilizado. Estados como estes, e os seus aliados terroristas, constituem um “eixo do mal”, armados para ameaçarem a paz no mundo. Por buscarem armas de destruição em massa, estes regimes são um perigo grave e crescente. Eles podem entregar estas armas a terroristas, dando-lhes os meios para combinarem seus planos. Eles podem atacar os nossos aliados ou tentar nos chantagear. Em qualquer um destes casos, o preço da indiferença seria catastrófico. BUSH, George Walker. **President Delivers State of the Union Address.** United States Capitol. Washington. January, 29, 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

estariam sujeitos o território e o povo estadunidense.¹⁶⁸ O texto declara a intenção dos EUA em agir militarmente, por conta própria e por decisão unilateral em nome do direito de autodefesa, de maneira preventiva e antecipada.¹⁶⁹

Duas doutrinas amparavam essa política de segurança nacional: a da guerra preventiva e a da supremacia estadunidense. Seus proponentes estabeleceram bases no centro do poder e conquistaram a aquiescência do Presidente George Walker Bush. Foram chamados de neoconservadores, devido ao ímpeto intervencionista e ao propósito de reformar o mundo, elementos estes que não caracterizam os conservadores tradicionais.

Dick Cheney, considerado o mais influente vice-presidente de todos os tempos, ao lado de Donald Rumsfeld, o secretário de defesa, encampou as teses dos neoconservadores, reforçando-as com suas capacidades de transformarem ideias em políticas efetivas. Um dos pilares desse pensamento é que os EUA só

¹⁶⁸ **Nesse sentido:** “We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge”. **Tradução livre:** Temos que levar a batalha para o inimigo, destruir seus planos, e confrontar as piores ameaças antes que elas surjam. BUSH, George Walker. **President Bush Delivers Graduation Speech at West Point.** New York, June, 01, 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

¹⁶⁹ **Nesse sentido:** “For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preventing the existence of an imminent threat - most often visible mobilization of armies, ships, and air forces preparing to attack. We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. To contain and prevent hostile attacks by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively”. **Tradução livre:** Durante séculos, o direito internacional reconheceu que as nações não necessitam sofrer um ataque antes de poderem legalmente adotar uma ação para se defender contra forças que representam um perigo iminente de ataque. Doutrinadores e juristas internacionais muitas vezes condicionaram a legitimidade de prevenção à existência de uma ameaça iminente – mais frequentemente à mobilização visível de exércitos, navios, e forças aéreas preparando para atacar. Nós devemos adaptar o conceito de ameaça iminente às capacidades e objetivos dos adversários de hoje. Para conter e impedir ataques hostis de nossos adversários, os EUA vão, se necessário, agir preventivamente. BUSH, George Walker. **National Strategy Security.** United States Capitol. Washington. September, 20, 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

poderiam ter segurança num mundo em que seus valores estivessem amplamente disseminados.

Na academia, a estrela do neoconservadorismo é Charles Krauthammer, cuja obra é tida como base para a proposta de reorientação da política externa estadunidense de forma a implantar um único pólo de poder mundial que consistiria nos EUA instalados no vértice do ocidente industrializado. Já no governo, os astros mais conhecidos dessa corrente orbitavam no Pentágono. Paul Wolfowitz e Douglas Feith, dois dos subsecretários de Donald Rumsfeld eram líderes de uma corrente que incorporava objetivos de transformar o mundo à imagem dos EUA.¹⁷⁰

Suas teses ganharam esses contornos quando o país era ainda chefiado pelo Presidente George Herbert Walker Bush e a nova ordem mundial por ele anunciada, depois da queda do Muro de Berlim e do desmoronamento da URSS, parecia um singelo modelo de cooperação internacional se comparada à unilateralidade agressiva incorporada por seu filho, Presidente George Walker Bush.

Arrasado tanto militarmente quanto socialmente pela imposição de sanções econômicas internacionais após a Guerra do Golfo, o Iraque apresentava-se como

¹⁷⁰ **Nesse sentido:** “Pensadores e polemistas brilhantes, esses patriarcas do novo imperialismo foram trotskistas na juventude. Como os leopardos, que trocam a pele, mas não perdem as pintas, eles levaram para a direita várias características do modo de pensar de sua renegada vertente de extrema esquerda: o ímpeto transformacionista, a visão interconectada e globalizada das questões internacionais, a paixão pelo debate intelectual. A vitória de suas teses no governo Bush, notório pela mentalidade de caubói, representa uma espécie de encontro virtual entre Trotsky, com sinal invertido, e John Wayne. Exemplo desse cruzamento de revolução permanente com estilo texano é a teoria da transformação do Oriente Médio a partir da implantação de um Iraque democrático, defendida pelos neoconservadores e endossada pelo presidente Bush no discurso em que delineou o que seria o futuro pós-guerra da região”. GRUZINSK, Vilma. Os novos imperialistas. **Revista veja**, n. 1795, 26 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

o ponto de apoio mais fraco do tripé em que se apoia o “Eixo do Mal”, formado ainda por Irã e Coreia do Norte. Mesmo contrariando seus próprios serviços secretos, EUA e Reino Unido forçaram uma aproximação entre Saddam Hussein e Osama Bin Laden de forma a apontar ligações estreitas entre ambos, desconsiderando até mesmo o fato de que o grupo extremista religioso Al-Qaeda dificilmente manteria relações com o Partido Baath, laico na sua essência e, portanto, infiel.¹⁷¹

Essa posição belicista dos EUA foi ainda reforçada por um dossiê fraudado, como se descobriu depois, divulgado pelo Reino Unido, sobre a capacidade bélica do Iraque. O então primeiro-ministro britânico Tony Blair chegou a afirmar que o Iraque tentou adquirir urânio enriquecido na África e que Saddam Hussein poderia disponibilizar armas de destruição em massa em apenas 45 minutos. Tempos depois, embora num tom ameno, a Câmara dos Comuns, uma das casas do

¹⁷¹ **Nesse sentido:** “There is no evidence of formal links between former Iraqi leader Saddam Hussein and al-Qaeda leaders before the invasion of Iraq by the US in 2003, a long-awaited declassified US Senate report has revealed. The finding, contained in a 2005 CIA report released by the Senate's Intelligence Committee, is a major embarrassment for President George Bush and casts more doubt on the reasons why the so-called “Coalition of the willing” went to war. President Bush has said the presence of the late Abu Musab al-Zarqawi, al-Qaeda leader in Iraq, before the war was evidence of a link. Far from aligning himself with al-Qaeda and Jordanian terrorist Zarqawi, Saddam repeatedly rebuffed al-Qaeda's overtures and tried to capture Zarqawi, the report said. Tariq Aziz, the detained former deputy prime minister, has told the FBI that Saddam “only expressed negative sentiments about Bin Laden”. **Tradução Livre:** Não há nenhuma evidência de ligações formais entre o ex-líder iraquiano Saddam Hussein e a líderes da Al-Qaeda antes da invasão do Iraque pelos os EUA em 2003, revelou um muito aguardado relatório do Senado dos EUA. A descoberta consta de um relatório divulgado pela CIA em 2005 e apresentado no Comitê de Inteligência do Senado, é um grande embaraço para o presidente George Bush e levanta mais dúvidas sobre as razões pelas quais a chamada “coalizão dos dispostos” foi para a guerra. O presidente Bush disse que a presença do falecido Abu Musab al-Zarqawi, líder da al-Qaeda no Iraque, antes da guerra era evidência de uma ligação. Longe de alinhar-se com a Al-Qaeda e com o terrorista jordaniano Zarqawi, Saddam rejeitou repetidamente qualquer abertura para a Al-Qaeda e tentou capturar Zarqawi, disse o relatório. Tariq Aziz, o ex-vice-primeiro-ministro, disse ao FBI que Saddam “apenas expressou sentimentos negativos sobre Bin Laden”. WEISMAN, Jonathan. Saddam had no links to al-Qaeda. **Washington Post**, September 10, 2006. Disponível em: <<http://www.theage.com.au>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

Parlamento do Reino Unido teceu severas críticas ao dossiê num estudo chamado “A decisão de ir para a guerra do Iraque” (*The decision to go to war in Iraq*).¹⁷²

Apesar das pressões anglo-estadunidenses, o Conselho de Segurança da ONU não autorizou uma operação militar contra os iraquianos. Os EUA queriam naturalmente maior controle sobre os vastos campos petrolíferos do Iraque, mas essa não parecia ser a razão primordial ou mesmo um dos motivos relevantes para a invasão. Havia outras três causas: a primeira, de ordem religiosa, fundava-se num ambiente alimentado por uma visão fundamentalista na qual imperava um tipo de conservadorismo cristão, que era praticado e endossado pelo então presidente e por alguns de seus principais assessores; a segunda, de ordem ideológica, pretendia-se usar a invasão do país para instalar ali um “regime

¹⁷² **Nesse sentido:** We conclude that it is very odd indeed that the Government asserts that it was not relying on the evidence which has since been shown to have been forged, but that eight months later it is still reviewing the other evidence. The assertion “... that Iraq sought the supply of significant amounts of uranium from Africa ...” should have been qualified to reflect the uncertainty. We recommend that the Government explain on what evidence it relied for its judgment in September 2002 that Iraq had recently sought significant quantities of uranium from Africa. We further recommend that in its response to this Report the Government set out whether it still considers the September dossier to be accurate in what it states about Iraq’s attempts to procure uranium from Africa, in the light of subsequent events. [...] We conclude that the 45 minutes claim did not warrant the prominence given to it in the dossier, because it was based on intelligence from a single, uncorroborated source. We recommend that the Government explain why the claim was given such prominence”. **Tradução livre:** Concluímos que é muito estranho que o governo afirme que não estava confiando na evidência que já foi mostrada e que poderia ter sido forjada, mas que oito meses depois ainda está analisando as outras provas. A afirmação “... que o Iraque procurou o fornecimento de quantidades significativas de urânio da África ...” deveria ter qualificativos para refletir incerteza. Recomendamos que o governo explique em que provas se baseou para o seu julgamento em setembro de 2002 que o Iraque tinha recentemente procurado quantidades significativas de urânio da África. Nós ainda recomendamos que em sua resposta a este relatório, o governo estabeleça se ainda considera o dossiê de setembro preciso no que afirma sobre as tentativas do Iraque para adquirir urânio da África, à luz dos acontecimentos subsequentes. (...) Concluímos que a afirmação de 45 minutos não deveria ter o destaque dado a ela no dossiê, porque foi baseada na informação de um único informante, sem confirmação da fonte. Recomendamos que o governo explique por que foi dada como proeminência tal informação. UNITED KINGDOM. House of Commons. **The decision to go to war in Iraq**. London: The Stationery Office Limited, 2003. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

democrático” que servisse de inspiração para outras nações da região e, em terceiro e último, desejava-se impor ao mundo sua pretensa superioridade cultural.

No dia 15 de outubro de 2002, Saddam Hussein garantiu mais sete anos de mandato por meio de um referendo no qual obteve quase 100% de aprovação dos eleitores.

O Presidente dos EUA, George Walker Bush, finalmente obteve do Conselho de Segurança o reconhecimento da “violação material” das resoluções anteriores da ONU pelo Iraque por meio da Resolução n. 1441, de 8 de novembro de 2002.

Como os EUA não conseguem fazer passar a proposta que autorizaria o uso da força, aliaram-se ao Reino Unido, a Portugal e a Espanha. Numa declaração conjunta nos Açores, dão um ultimato ao Iraque, mesmo com o anúncio dos inspetores da ONU de que não encontraram indícios da existência de armas de destruição em massa no país. Os estados-membros do Conselho de Segurança, em sua maioria, eram contra uma ofensiva militar, defendendo uma solução diplomática. Os países árabes também anunciaram sua rejeição a um ataque. Milhares de pessoas em todo o planeta saíram às ruas para dizer não à guerra.

Apesar de toda oposição, no dia 20 de março de 2003 os EUA iniciaram os bombardeios sobre Bagdá. Da mesma forma que na Guerra do Golfo, a Guerra do Iraque foi transmitida ao vivo pela televisão, mas com uma violência ainda maior. A intervenção militar intitulada *Operação Liberdade Iraquiana* teve continuidade por terra com as tropas que partiram do Emirado do Kuwait conquistando, uma a

uma, as vilas e cidades do Iraque.¹⁷³ Vendo as forças estrangeiras avançando em direção à capital e sede do governo, Saddam Hussein convoca a população, no dia 1º de abril, para a *jihad* islâmica. Mesmo assim, a ofensiva não encontrou a resistência esperada e, no dia 9 de abril de 2003, a coalizão tomou Bagdá. Ficou famosa a cena da estátua de Saddam Hussein com seis metros e feita de bronze localizada na Praça Farduss sendo derrubada por soldados. O governante e seus principais assessores desapareceram após a tomada da cidade.

Em 1º de maio, o Presidente George Walker Bush anunciou o fim dos combates e a intensificação da caçada aos líderes iraquianos. Pouco tempo depois, no dia 12 de maio, o diplomata estadunidense Lewis Paul Bremer III chega em Basra para assumir o posto de administrador civil do Iraque. O Conselho de Segurança da ONU suspendeu as sanções econômicas internacionais aplicadas contra o país que perduravam desde o final da Guerra do Golfo.

Pela Resolução n. 1.483 de 22 de maio de 2003, o Conselho de Segurança da ONU reconhece os EUA e o Reino Unido como “forças de ocupação sob comando unificado”, constituindo-se em “autoridade” no território iraquiano. O mesmo documento reafirmou a soberania do Iraque, destacou o caráter temporário da Autoridade Provisória e instou o Conselho de Governo a apresentar um calendário de transição e a redigir uma Constituição interina. Porém, como

¹⁷³ **Nesse sentido:** “No calendário militar, os doze anos que separam a operação Tempestade no Deserto da atual foram suficientes para produzir uma mudança significativa. Naquela guerra, a cada 100 bombas lançadas em solo iraquiano, oito eram inteligentes. A taxa atual é de 98 bombas inteligentes a cada 100. O sistema de laser utilizado para teleguiá-las não funcionava em dias nublados. Agora, as bombas são orientadas pelo sistema de navegação por satélite que permite ações sob qualquer condição meteorológica. Um míssil como o Tomahawk, um dos mais empregados pelos americanos, atinge uma margem de erro de apenas meio metro”. BARELLA, José Eduardo. As armas dos EUA para fritar Saddam. **Revista veja**, n. 1794, 19 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

bem destaca Mahmoud Hmoud (2004, p. 453), esta norma não afirma a legalidade ou a legitimidade da intervenção, tratando-se de uma solução meramente pragmática. Na verdade, o uso da força é e sempre será um problema de difícil solução.¹⁷⁴

No dia 22 de julho, o general estadunidense Ricardo Sanchez anunciou a morte de Uday e de Qusay, filhos de Saddam Hussein, que estavam escondidos nos arredores de Mossul. Ambos eram considerados altos dirigentes e estavam logo abaixo do pai na hierarquia do antigo regime iraquiano. Havia uma recompensa de US\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares) por informações que levassem à captura ou morte de cada um.

Segundo McGoldrick (2004, p. 17), partidários do governo deposto iniciaram uma feroz guerrilha contra as forças de ocupação, promovendo dezenas de ataques e de atentados contra estrangeiros e até mesmo contra nacionais que colaboravam com a coalizão. Num dos mais graves, ocorrido no dia 19 de agosto de 2003, o diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello, representante especial da ONU, e mais 21 pessoas foram mortas pela explosão de um caminhão-bomba contra o edifício-sede da ONU, em Bagdá. Dez dias depois, no dia 29 de agosto de 2003, mais de 120 pessoas morreram num atentado à bomba em Najaf,

¹⁷⁴ **Nesse sentido:** “In the end, each use of force must find legitimacy in the facts and circumstances that the state believes have made necessary. Each should be judged not on abstract concepts, but on the particular events that gave rise to it. While nations must not use preemption as a pretext for aggression, to be for or against preemption in the abstract is a mistake. The use of force preemptively is sometimes lawful and sometimes not.” **Tradução livre:** No fim, cada uso de força precisa encontrar legitimidade nos fatos e circunstâncias que o estado acredita serem necessários. Cada caso não deveria ser julgado com base em conceitos abstratos, mas sim, com base nos eventos particulares que lhe deram causa. Embora as nações não devam usar a defesa preventiva como pretexto para agressão, ser a favor ou contra a defesa preventiva, em termos abstratos, é um erro. O uso da força preventivamente é, algumas vezes, legítimo, e outras, não. TAFT IV, William; BUCHWALD, Todd. Preemption, Iraq, and International Law. **American Journal of International Law**, v. 97, n. 3, 2003, p. 557.

incluindo o principal líder xiita iraquiano, Aiatolá Sayed Mohammed Baqir al-Hakim.

No dia 13 de dezembro de 2003, Saddam Hussein foi capturado num esconderijo próximo a Tikrit, sua terra natal. Sua imagem sendo retirado de um buraco tornou-se símbolo da humilhação que o governante foi submetido até sua morte.

No dia 8 de fevereiro de 2004, quase um ano depois do início da Guerra do Iraque, o Presidente George Walker Bush admitiu, pela primeira vez, numa entrevista à rede de televisão NBC que as armas de destruição em massa que justificaram a ofensiva militar da coalizão anglo-estadunidense não haviam sido encontradas. A culpa volta-se para os serviços de inteligência que teriam errado em suas conclusões baseadas apenas em informações prestadas por desertores do antigo regime de Saddam Hussein.¹⁷⁵

É uma explicação trôpega, mas, é fato que depois da expulsão dos inspetores internacionais, a espionagem no Iraque ficou dependente de fontes nem sempre confiáveis.

O engenheiro químico Rafid Ahmed Alwan al-Janabi, a quem os serviços secretos atribuíram o nome de Curveball, que admitiu ter mentido sobre a

¹⁷⁵ **Nesse sentido:** “*Tim Russert:* The night you took the country to war, March 17th, you said this: “Intelligence gathered by this and other governments leaves no doubt that the Iraq regime continues to possess and conceal some of the most lethal weapons ever devised.”; *President Bush:* Right; *Tim Russert:* That apparently is not the case; *President Bush:* Correct. **Tradução livre:** *Tim Russert:* Na noite em que você levou o país à guerra, 17 de março, você disse o seguinte: “Informações recolhidas por este e outros governos não deixa dúvidas de que o regime iraquiano continua a possuir e esconder algumas das armas mais letais que já foram inventadas”; *Presidente Bush:* Certo; *Tim Russert:* Aparentemente não é este o caso; *Presidente Bush:* Correto. NATIONAL BROADCASTING COMPANY INC. NBC News. **Interview with President George Walker Bush.** Transcript for February 8, 2004. Disponível em: <<http://www.msnbc.com>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

existência de armas de destruição em massa para que os EUA invadissem o Iraque e derrubassem Saddam Hussein.¹⁷⁶

Em 28 de junho de 2004, o Conselho de Governo formado por 25 iraquianos escolhidos sob a supervisão dos EUA e do Reino Unido foi dissolvido para dar lugar ao governo interino liderado por Iyad Allawi e Ghazi al Yawar foi nomeado presidente. A Autoridade Provisional da Coalizão foi dissolvida e a soberania do Iraque foi restituída.

No dia 6 de outubro de 2004 foi publicado um relatório produzido por 1.625 inspetores da ONU e dos EUA, que visitaram cerca de 1.700 locais de novembro de 2002 a setembro de 2004, a um custo de mais de US\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares).¹⁷⁷ Charles Duelfer, o especialista escolhido pela Casa Branca para comandar essa tarefa, divulgou um texto de 1.200 páginas em que conclui

¹⁷⁶ **Nesse sentido:** "Rafid Ahmed Alwan al-Janabi, who defected from Iraq in 1995 and was known as 'Curveball' within US intelligence circles, has admitted publicly for the first time that he lied about the presence of weapons of mass destruction in Saddam Hussein's Iraq. Rafid Ahmed Alwan al-Janabi told that he was horrified to see his made-up story used to justify the US invasion of Iraq, and claims that his US handlers promised him that, if he cooperated with them, they would bring his wife and children to Germany, where he was living at the time. Saying that he hated Saddam Hussein, al Janabi said, "I wanted to get rid of him and now I had this chance". **Tradução livre:** Rafid Ahmed Alwan al-Janabi, que desertou do Iraque em 1995 e era conhecido como "Curveball" dentro dos círculos de inteligência dos EUA, admitiu publicamente pela primeira vez que ele mentiu sobre a presença de armas de destruição em massa no Iraque de Saddam Hussein. Rafid Ahmed Alwan al-Janabi disse que ficou chocado ao ver sua história sendo usada para justificar a invasão do Iraque pelos EUA e, além disso, afirma que lhe foi prometido que caso ele cooperasse, trariam sua esposa e filhos para a Alemanha, onde ele vivia. Ao ser questionado se odiava Saddam Hussein, al Janabi disse: Eu queria me livrar dele e tive essa chance. PIDD, Helen. Rafid Ahmed Alwan al-Janabi, known as 'Curveball', admits to lying about Iraq WMDs. **The guardian**, 16 February 2011. Acesso em: 20 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk>>.

¹⁷⁷ **Nesse sentido:** "Ce dernier avatar des relations irako-américaines s'avère déjà exceptionnel: il illustre les limites qu'impose le monde d'aujourd'hui à l'emploi de la force armée, montre les difficultés reconstruites par la première puissance du globe à faire plier un tyranneau local, et annonce des rapports aggravés entre l'ONU e les États-Unis." **Tradução livre:** Esta última transformação das relações entre o Iraque e os EUA já é excepcional: ela ilustra as limitações impostas pelo mundo de hoje ao uso da força armada, demonstra as dificuldades encontradas pela primeira potência do mundo em dobrar um tirano local e o anúncio dos relatórios agravou as relações entre a ONU e os EUA. DUFOUR, Jean-Louis. Irak/États-Unis: autopsie d'une crise internationale, **Politique Étrangère**, n. 2, 1998, p. 378.

que a tese usada para justificar a invasão – a de que o Iraque estocava armas biológicas, químicas ou tinha em andamento projetos nucleares – era infundada.

Um aspecto importante do relatório apresentado no Senado dos EUA, porém pouco destacado até porque a informação chegou tarde demais para evitar a invasão, é o de que as sanções econômicas internacionais adotadas pela ONU forçaram Saddam Hussein a abandonar os programas de desenvolvimento e a aniquilar as armas de destruição em massa existentes para conseguir levantar as medidas impostas que asfixiavam o Iraque. Para fazer frente ao Irã e se impor na política regional, Saddam Hussein alimentou as suspeitas de que escondia algum programa bélico proibido. Até mesmo seus ministros mais próximos acreditavam que o Iraque tinha armas de destruição em massa.¹⁷⁸

Esse comportamento talvez se explique pela lógica de poder no Iraque. Saddam Hussein sabia muito bem que se demonstrasse fraqueza ou aceitasse se desarmar seria fatalmente engolido pelos seus inimigos externos ou até mesmo pelos domésticos. O certo é que o Iraque não tinha armas químicas nem

¹⁷⁸ **Nesse sentido:** “Saddam Hussein destroyed his last weapons of mass destruction more than a decade ago and his capacity to build new ones had been dwindling for years by the time of the Iraq invasion, according to a comprehensive US report released yesterday. The report, the culmination of an intensive 15 month search by 1,200 inspectors from the CIA's Iraq Survey Group (ISG), concluded that Saddam had ambitions to restart at least chemical and nuclear programmes once sanctions were lifted. However, concrete plans do not appear to have been laid down, let alone set in motion. Nor did Saddam issue direct verbal orders to develop weapons of mass destruction (WMD). The main evidence of his intentions is his own cryptic remarks and the meaning his aides inferred from them”. **Tradução livre:** Saddam Hussein destruiu suas armas de destruição em massa mais de uma década atrás, e sua capacidade de construir novos artefatos diminuía ano a ano antes da invasão do Iraque, segundo um relatório global divulgado ontem nos EUA. Segundo o relatório, o ponto culminante de uma busca intensa de 15 meses, os 1.200 inspetores do Grupo de Levantamento da CIA, concluiu que Saddam tinha ambições de reiniciar, pelo menos, a produção de armamentos químicos e nucleares quando as sanções econômicas internacionais fossem levantadas. No entanto, os planos concretos não parecem ter sido previstos, e muito menos desenvolvidos. Nem Saddam deu ordens verbais diretas para desenvolver armas de destruição em massa (ADM). A principal evidência de suas intenções são seus próprios comentários críticos, e o significado que seus assessores deduziram a partir deles. BORGES, Julian. There were no weapons of mass destruction in Iraq. **The guardian**, October 7, 2004. Disponível em: <<http://guardian.co.uk>>. Acesso em: 05 set. 2009.

biológicas, mas apenas pequenos esforços de pesquisa nessa área. Também estava longe de montar uma bomba nuclear. Por mais que Saddam Hussein fosse um fator de instabilidade no Oriente Médio, eram exatamente as armas de destruição em massa que exigiriam uma ação preventiva.

Em outubro de 2005, Saddam Hussein vai a julgamento por crimes cometidos contra a humanidade e pela morte de 148 xiitas em Dujail após um atentado contra sua vida. Embora tenha se declarado inocente ao Tribunal Especial Iraquiano, o governante foi condenado à forca e executado em Bagdá no dia 30 de dezembro de 2006 pouco depois das seis horas da manhã. Algumas horas depois circulou na Internet imagens de vídeo e fotos feitas pelo celular de uma das testemunhas do momento de sua morte. O vazamento, obviamente motivado por vingança, quase pôs a perder o caráter imparcial do julgamento.

Em 2008, o então candidato democrata à presidência Barack Hussein Obama afirma que vai terminar com a Guerra do Iraque e vencer o combate contra a rede de terroristas da Al-Qaeda e o grupo extremista do Taleban. Já empossado, em 2009, o novo governante opta pela estratégia de retirada das tropas recomendada pelo Pentágono num prazo de dezenove meses e não de dezesseis como prometeu na campanha.

Laureado com o Prêmio Nobel da Paz, faz um discurso no dia 10 de dezembro de 2009, em Oslo, na Noruega, em que cita mais a palavra guerra (44 vezes) do que a palavra paz (33 vezes). Em meio a dois confrontos bélicos no

Afganistão e no Iraque enfrenta com eloquência a aparente ambiguidade da situação.¹⁷⁹

Noutro discurso, já considerado histórico no Salão Oval da Casa Branca, o Presidente Barack Hussein Obama diz que a Guerra do Iraque foi um capítulo marcante para a história dos EUA, mas que era hora de virar a página, anunciando a retirada das tropas de combate a partir de 1º de setembro de 2010, pondo fim à *Operação Liberdade do Iraque*.

Quase uma década após os atentados do dia 11 de setembro de 2001, que levou à queda das Torres Gêmeas do complexo World Trade Center e ao edifício sede do Pentágono, a perseguição empreendida contra o mentor intelectual do ataque, o saudita Osama bin Mohammed bin Awad bin Laden, chega ao fim. No dia 1º de maio de 2011, da Sala de Comando da Casa Branca, o Presidente Barak Hussein Obama comandou ao vivo a operação que terminou com a morte do terrorista no melhor estilo da famosa série de ação *24 horas*.¹⁸⁰ Escondido numa casa em Abbottabad, cidade próxima de Islamabad, a capital do Paquistão, ainda não se sabe se acobertado ou não pelas autoridades locais, Osama bin

¹⁷⁹ **Nesse sentido:** “I see the world as it is, and I can not remain indifferent to threats against the American people. Make no mistake: evil exists. A nonviolent movement would not have stopped Hitler's armies. Negotiations can not convince the leaders of Al Qaeda to throw weapons. To say that force is sometimes necessary is not a call to cynicism - is a recognition of history, the imperfection of man and the limits of reason”. **Tradução livre:** Encaro o mundo como ele é, e não posso ficar indiferente diante das ameaças contra o povo americano. Não nos enganemos: o mal existe. Um movimento não violento não teria barrado os exércitos de Hitler. Negociações não convencem líderes da Al-Qaeda a deitar armas. Dizer que a força às vezes se faz necessária não é um chamamento ao cinismo – é um reconhecimento da história, da imperfeição do homem e dos limites da razão. OBAMA, Barak Hussein. Nobel Foundation. Nobel lecture, December 10, 2009. Disponível em: <<http://www.nobelprize.org>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

¹⁸⁰ A série, inovadora ao transcorrer em tempo real, tendo as 24 horas do dia divididas em 24 episódios, antecipou a eleição de um negro como presidente dos EUA no personagem David Palmer interpretado pelo ator Dennis Haysbert. O programa venceu vários prêmios, incluindo 20 Emmy Awards ao longo de suas oito temporadas. **24 HORAS (24 hours)**. Direção: Joel Surnow; Robert Cochran. Elenco: Kiefer Sutherland; Leslie Hope; Sarah Clarke; Xander Berkeley e outros. Gênero: Ação e Drama. Idioma: Inglês. Vídeo: Colorido. Duração: 43 minutos cada episódio. Fox Filmes, 2004, 6 DVDs.

Mohammed bin Awad bin Laden foi executado numa ação que envolveu agentes da CIA e membros de elite da Marinha.¹⁸¹

O argumento da Casa Branca para nem tentar a sua captura é a de que os membros da Al-Qaeda não se encaixam na categoria de civis ou prisioneiros de guerra prevista na Convenção de Genebra. Terroristas não fazem parte de um exército regular, constituído por um estado reconhecido pela sociedade internacional. Na visão dos EUA, se capturados eles não têm garantias como a da ampla defesa. Como não respeitam as leis internacionais de guerra, eles estariam sujeitos a operações que também as extrapolem. Assim, ao que parece, torna-se difícil apontar que de fato é a vítima e quem é o agressor.

No dia 22 de junho de 2011, o Presidente Barak Hussein Obama anunciou o início da retirada das tropas dos EUA do Afeganistão que deverá terminar em 2014. Há atualmente 150.000 soldados estrangeiros no Afeganistão sob o comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), sendo 100.000 dos EUA.

Eles conseguiram conter o Talibã em cidades como Kandahar e as autoridades dizem que, em geral, o impulso da insurgência foi controlado. Por

¹⁸¹ **Nesse sentido:** "Osama bin Laden, the criminal mastermind behind al-Qaida and the world's most sought-after terrorist since the attacks of 11 September 2001, has been killed by a US operation, President Barack Obama has announced. In an address to the nation, President Obama said Bin Laden was killed in a "targeted operation" in Abbottabad, a highland town north of Islamabad, last night. The operation started with an intelligence lead last August, and culminated in an operation involving a "small team of Americans". "After a firefight they killed bin Laden". **Tradução livre:** O Presidente Barack Obama anunciou que Osama bin Laden, a mente criminosa por trás da Al-Qaeda e o mais procurado terrorista do mundo desde os ataques de 11 de setembro de 2001, foi morto por uma operação dos EUA. Em um discurso à nação, o Presidente Obama disse que Bin Laden foi morto numa "operação" em Abbottabad, uma cidade ao norte de Islamabad, na noite passada. A operação começou com um trabalho de inteligência em agosto passado, e culminou numa operação que envolveu um pequeno grupo de soldados americanos. Depois um tiroteio matou bin Laden. WALSH, Declan; ADAMS, Richard; MACASKELL, Ewen. Osama bin Laden is dead, Obama announces. **The guardian**, May 2, 2011. Disponível em: <<http://guardian.co.uk>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

outro lado, 2011 tem sido o ano mais violento para as tropas ocidentais desde o início da ocupação, em 2001, com as baixas chegando a 700 soldados estrangeiros. Além disso, os insurgentes estão se expandindo de seus redutos tradicionais, no leste e sul, para áreas outrora pacíficas no norte e oeste do país, tornando difícil qualquer previsão sobre os rumos desta história.

5. Imposição de sanções econômicas internacionais ao Iraque

Após a invasão do Emirado do Kuwait pelo Iraque, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução n. 661, de 6 de agosto de 1990, ordenando o embargo comercial, financeiro e militar. Niblock (2000, p. 95) dá especial atenção ao embargo militar por ter sido a primeira medida adotada devido à necessidade de se desarmar o exército iraquiano e acelerar a desocupação do território kuwaitiano. Apenas alguns dias depois de sua publicação, esta norma foi reforçada pela Resolução n. 665, de 25 de agosto de 1990 que autorizou o uso da força para fazer respeitar o embargo.

A Resolução n. 687, de 3 de abril de 1991, foi o documento que ditou as condições que deveriam ser cumpridas para que o cessar-fogo na Guerra do Golfo fosse definitivo e fixou a imposição de sanções econômicas internacionais ao Iraque. A norma exigiu a extinção das armas iraquianas de destruição em massa e de mísseis com alcance superior a 150 km. Para a fiscalização no processo de desmilitarização e de desarmamento, o regulamento criou a Comissão Especial da Organização das Nações Unidas (*United Nations Special Commission* –

UNSCOM), primeira equipe de inspetores enviados ao Iraque. Além disso, o texto trouxe uma série de condições que, se cumpridas, levariam ao levantamento das medidas adotadas.

Na Resolução n. 692, de 20 de maio de 1992, estabeleceu-se outro órgão, a Comissão da Organização das Nações Unidas para Compensação (*United Nations Compensation Commission*) que, por sua vez, era responsável pela arrecadação de recursos do Iraque a serem transferidos às vítimas da Guerra do Golfo. Seu conselho administrativo era composto por representantes dos quinze países à época membros do Conselho de Segurança. O montante a ser pago a cada reclamante era decidido com base num relatório apresentado por um grupo de três comissários indicados pela secretaria executiva que orientava suas decisões com base na perícia realizada.

Ulmer (1993, p. 85-8) explica que os valores obtidos eram recolhidos num fundo especialmente criado para custodiar o dinheiro destinado à compensação dos prejuízos causados. Foram aceitos 2.600.000 (dois milhões e seiscentos mil) pedidos de indenização num total de US\$ 320.000.000.000,00 (trezentos e vinte bilhões de dólares). Entre as solicitações, destaque para a da Companhia Petrolífera do Kuwait (*Kuwait Petroleum Corporation*) no valor de US\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de dólares). É um valor elevado, haja vista o fato de que a Resolução n. 687, de 3 de abril de 1991 estabeleceu a necessidade de se levar em conta para o pagamento das indenizações a capacidade econômica do país bem como a situação social do povo iraquiano. Segundo Damrosch (1997, p. 119), a razoabilidade de tal procedimento é colocada em xeque, uma vez que faz prevalecer os interesses individuais sobre os coletivos.

Lembra Bencheneb (1997, p. 945-9), que a aquisição de gêneros de primeira necessidade tornou-se tão urgente que não houve saída ao Conselho de Segurança da ONU senão a de criar uma válvula de escape às medidas adotadas. As Resoluções n. 706, de 15 de agosto de 1991 e n. 712, de 19 de setembro de 1991 autorizaram Bagdá a vender petróleo e produtos derivados por um montante que não deveria superar US\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de dólares) durante seis meses. Uma parte desta soma deveria financiar a Comissão Especial da Organização das Nações Unidas (*United Nations Special Commission – UNSCOM*). O programa humanitário Petróleo por Alimento (*Oil for Food*), instituído pela Resolução n. 986, de 14 de abril de 1995, permitiu a exportação contingenciada e controlada de petróleo para a importação de alimentos e de medicamentos. Além disso, uma parte dos recursos era destinada ao fundo de compensação de danos. Inicialmente, o Iraque poderia exportar o equivalente a US\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares) em petróleo por trimestre.¹⁸²

¹⁸² **Nesse sentido:** “There have been a lot of negotiations to try and get Iraq to pump oil within the context of these various Security Council restrictions. None of these negotiations has succeeded. There was a Security Council resolution to authorize an interim pumping of 1.6 billion dollars worth of petrol to meet humanitarian needs and also to provide initial funding for the Commission and certain other UN programmes concerning Iraq. But it expired without any agreement being reached. Obviously this is a highly political question. When will this political deadlock be broken? Up until now, Saddam Hussein has made it clear that he feels that the UN restrictions are totally unjustified, that they are a restraint on the sovereignty of his country, and that he will not co-operate.”
Tradução livre: Houve uma série de negociações para tentar bombear petróleo pelo Iraque dentro do contexto dessas várias restrições do Conselho de Segurança. Nenhuma dessas negociações foi bem sucedida. Houve uma resolução do Conselho de Segurança para autorizar temporariamente o bombeamento de 1,6 bilhão de dólares de petróleo para atender as necessidades humanitárias e também para fornecer o financiamento inicial para a Comissão da ONU e alguns outros programas relativos ao Iraque. Mas terminou sem qualquer acordo a ser alcançado. Obviamente esta é uma questão eminentemente política. Quando é que este impasse político será quebrado? Até agora, Saddam Hussein tornou claro que ele sente que as restrições da ONU são totalmente injustificadas, que elas são uma limitação à soberania de seu país, e que ele não irá cooperar. ULMER, Nicolas. The Gulf War Claims Institution, *Journal of international arbitration*, vol. 10, n. 1, 1993, p. 86.

As negociações para sua implementação foram bem difíceis, tornando constante a suspensão e a reativação do mesmo. A venda de petróleo se submetia a um teto máximo correspondente a um período de tempo determinado. Por várias vezes Saddam Hussein se referiu ao programa humanitário como “humilhante”, embora tenha rendido ao Iraque cerca de US\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de dólares) durante seu período de vigência.

O Petróleo por Alimento (*Oil for Food*) contrariava os interesses das máfias que proliferaram e enriqueceram na sombra das sanções econômicas internacionais. O governo iraquiano não só tolerava o “comércio de fronteira” como tirou proveito dele. Afora a provável venda contrabandeada de petróleo, também a importação clandestina de determinados itens, como armas, pode ter acontecido, mesmo sob a vigência das medidas. A negociação de barris condicionada ao levantamento das limitações impostas pela ONU foi outra estratégia adotada pelo Iraque.¹⁸³

Um relatório apresentado pelo Comitê Independente de Investigação (*Independent Committee Investigation*) chefiado por Paul Volcker, ex-presidente do Banco Central dos EUA (*Federal Reserve Department*), revelou o desvio de US\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de dólares) em propinas por meio da venda de petróleo a preços superfaturados e pela exigência de

¹⁸³ **Nesse sentido:** "L'entreprise d'érosion de l'embargo repose sur l'idée selon laquelle le pétrole irakien est indispensable pour les marchés mondiaux et qu'il est, par conséquent, possible de diviser les pays occidentaux en favorisant certains d'entre eux par des contrats à exécution différée, liée à la levée de l'embargo. La tactique irakienne, sous couvert d'isoler les États-Unis, espérait ainsi les forcer au dialogue." **Tradução livre:** A tentativa de por fim ao embargo é baseada na ideia de que o petróleo do Iraque é essencial para os mercados globais e, por isso, seria possível dividir os países ocidentais por meio do favorecimento de alguns deles por meio de contratos de entrega ligados ao levantamento da medida. Ao isolar os EUA, por baixo da mesa, a tática do Iraque esperava forçá-los ao diálogo. CHAHAL, Nahla. OÙ va l'Irak?. **Politique Étrangère**, n. 1, 1998, p. 19-20.

participação na compra de medicamentos e de alimentos. Mais de 2.200 empresas de 66 países participaram do esquema, entre elas multinacionais como a DaimlerChrysler, a Siemens e a Volvo.

O diretor do Petróleo por Alimento (*Oil for Food*), o cipriota Benon Sevan, foi acusado de corrupção e fraude por um tribunal de Nova Iorque. Segundo a promotoria, ele teria recebido como suborno US\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil dólares) de seu compatriota Ephraim Nadler, cunhado do ex-secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali. Nadler teria ajudado empresários a conseguir licenças para comprar petróleo iraquiano em troca de comissões repassadas a Sevan. Outro envolvido no escândalo, embora sem acusação formal, foi Kojo Annan, filho do ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan. Kojo teria recebido US\$ 300.000,00 (trezentos mil dólares) de uma empresa suíça após ela ter conseguido um contrato de US\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de dólares). A investigação mostra que os pagamentos foram planejados de forma a esconder de onde o dinheiro saiu e para quem se destinava. Ao todo, a justiça estadunidense acusou quatorze pessoas de envolvimento neste caso, entre eles vários funcionários de carreira da ONU, que viu sua reputação ameaçada.¹⁸⁴

¹⁸⁴ **Nesse sentido:** "La investigación del programa humanitario 'Petróleo por Alimentos' para Irak desvela algunas irregularidades en su gestión, especialmente en la manera de adjudicar contratos. El director del programa humanitario de la ONU, Benon Sevan, incurrió en un "grave conflicto de intereses", según concluye el informe del comité independiente. El comité dice en su informe que "la investigación demuestra que Sevan pidió repetidamente asignaciones de petróleo" para la África Middle East Petroleum, una firma radicada en Suiza que, según se denunció tras la caída de Sadam Husein, le pagó comisiones, aunque él lo ha negado reiteradamente. El documento, que presenta conclusiones preliminares de la investigación, agrega que oficiales iraquíes aceptaron concederle el petróleo a fin "de obtener su apoyo" en algunas cuestiones, especialmente "el deseo de las autoridades iraquíes de obtener fondos para reparar y reconstruir la infraestructura petrolera iraquí. Otro aspecto relevante de la investigación se refiere al posible conflicto de intereses del secretario general, cuyo hijo, Kojo Annan, trabajó para una empresa que resultó adjudicataria de un importante contrato en Irak." ESPINOSA, Javier. El director del programa 'Petróleo por Alimentos'

Os doze anos de privações impostas à população iraquiana pelas sanções econômicas internacionais foram devastadores. Desde 1990, quando o Iraque foi proibido pela ONU de vender seu único produto de exportação – o petróleo – a economia parou e os salários despencaram. O PIB *per capita* caiu de US\$ 4.000,00 (quatro mil dólares) anuais em 1989 para aproximadamente US\$ 800,00 (oitocentos dólares) em 2002. Para sobreviver, as pessoas apelavam ao escambo. A cada dia, multiplicavam-se as barracas de rua nas quais se tentava vender ou trocar por comida, objetos de família como joias, relógios de parede, louças, panelas e até roupas usadas. A escassez de papel era tão aguda que até os jornais do governo diminuíram de tamanho. Numa rua onde se concentravam livrarias e papelarias no centro velho de Bagdá, todas as sextas-feiras cidadãos ocupavam as calçadas oferecendo livros usados que indicam o bom nível de instrução de seus proprietários. O lixo se amontoava nas ruas dos maiores centros urbanos e o sistema de fornecimento de água e esgoto entrou em colapso por falta de manutenção. Nos hospitais faltavam anestésicos e antibióticos e os cirurgiões não dispunham sequer de luvas para operar.

As questões humanitárias relacionadas à execução das sanções econômicas internacionais aplicadas pela ONU contra o Iraque apontaram para o sacrifício da população iraquiana.¹⁸⁵

para Irak incurrió en un 'conflicto de intereses'. **El mundo**, 3 de febrero de 2005. Disponível em: <<http://www.elmundo.es>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

¹⁸⁵ **Nesse sentido:** "The perpetuation of the Iraqi sanctions poses a profound ethical dilemma, because of the severe hardship that the Iraqi population has had to endure during seven years that sanctions have already been in effect (and the light at the tunnel is not visible yet)." **Tradução livre:** A perpetuação das sanções econômicas internacionais ao Iraque repousa num profundo dilema ético, por causa do sofrimento severo que a população iraquiana teve que suportar durante os sete anos em que essas medidas já estiveram efetivas (e a luz no final do túnel não é ainda visível). DAMROSCH, Lori Fisler. Enforcing international law through non-forcible means. **Recueil des**

CONCLUSÃO

O desejo de construir uma organização capaz de alcançar a harmonia e de buscar a solução pacífica de controvérsias entre os países sempre foi um desejo da sociedade internacional. Ironicamente, as duas grandes guerras mundiais foram o ponto de partida e o incentivo necessário para que os estados se comprometessem a criar um foro internacional capaz de mediar os conflitos e de propiciar a concórdia entre as partes beligerantes.

A história da Organização das Nações Unidas (ONU) constitui o melhor exemplo do que foram as profundas transformações do mundo nas últimas décadas. Após a Segunda Guerra Mundial este foro tornou-se um fiel reflexo dos encontros e dos desencontros entre as grandes potências do globo.

Inevitavelmente, a entidade também foi vítima da zona sensível em que atua. Nenhum outro cenário criado pela humanidade reflete melhor todos os caprichos das relações internacionais. Por mais de quarenta anos, a Organização das Nações Unidas foi o palco da disputa que caracterizou o confronto Leste-Oeste.

Desde a criação do Conselho de Segurança, em 1946, seus membros permanentes – China, Estados Unidos da América, França, Reino Unido e Rússia, herdeira da vaga da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – utilizaram em várias oportunidades o poder de veto para anular resoluções. Foram ao todo 240 vetos entre 1946 e 1990, sendo que 118 vetos partiram da Rússia, ou melhor, da URSS. Os russos, ou melhor, os soviéticos não admitiram, por exemplo, a intervenção da ONU quando ocuparam a então Checoslováquia, em 1968, para impedir que o país saísse de sua órbita de influência. Os franceses, por sua vez, nem sequer consultaram a ONU quando impuseram sua força na Argélia, em 1956, o que resultou na mais sangrenta das guerras entre uma metrópole e uma colônia.

Esses embates deixaram tantas marcas na Organização das Nações Unidas que fizeram com que se pensasse, muitas vezes, que seria o seu fim. Os pesos e os contrapesos da Guerra Fria foram enfim derrubados, deixando a certeza de que a entidade deve ser readaptada e, porque não, refundada para atender às novas necessidades da sociedade internacional.

O paradigma da aplicação de sanções nacionais, fundado no monopólio do estado sobre a previsão e a aplicação de medidas punitivas constitui o arranjo sistêmico ambicionado pela ordem internacional que, num esforço de aproximação do padrão desejado, vê na concentração de poderes numa entidade cuja autoridade se imponha em relação aos demais sujeitos de direito o perfil ideal sobre a previsão e a aplicação de sanções internacionais.

Entretanto, o sistema internacional apresenta-se avesso à ortodoxia da concentração de poderes sancionatórios numa entidade. Assim sendo, a ideia de

que o unilateralismo é incompatível com o momento atual de desenvolvimento das relações internacionais e com o amadurecimento das organizações internacionais que pregam o multilateralismo prescinde da realidade da própria ordem internacional que, para o bem ou para o mal, não se firmou – pelo menos por enquanto – sobre bases exclusivamente coletivas e institucionalizadas para a aplicação de sanções internacionais.

Historicamente, a aplicação de sanções econômicas internacionais unilaterais, fundadas na soberania estatal e na igualdade entre os atores, possibilita a defesa dos direitos e responde a violações das normas do sistema jurídico internacional. Ademais, esses mesmos atores estão condicionados a impor essas medidas uns contra os outros. As sanções econômicas internacionais são um instrumento de sobrevivência no sistema internacional. O multilateralismo precisaria ser amplo o bastante para poder cobrir todo um rol quase inesgotável de situações em que se verifica o unilateralismo.

A diversidade de propósitos pode determinar a convivência entre sanções multilaterais e unilaterais no sistema internacional. As primeiras estão ligadas a violações à paz ou à segurança internacionais, a descumprimentos cujos efeitos repercutiriam por toda a comunidade internacional, enquanto que, as segundas estão atreladas a violações de direitos particularizados, cujos efeitos não repercutiriam em toda a comunidade internacional.

As sanções econômicas internacionais unilaterais devem, portanto, ter reconhecido o espaço que ocupa no sistema e a função que desempenha, não se mostrando passível de substituição – pelo menos por enquanto – frise-se. Importa ressaltar, porém, que seria de grande valia se órgãos da ONU realizassem

estudos mais profundos a respeito da abusividade das sanções econômicas internacionais unilaterais, principalmente em casos de atendimento exclusivo a interesses particulares, em nada vinculados a violações de direitos.

As sanções econômicas internacionais unilaterais não são, portanto, um mal em si, como muito se apregoou no passado e ainda se faz no presente. Elas são parte da ordem internacional, cumprem fins determinados e preenchem as lacunas das multilaterais. Se essas medidas são superestimadas e usadas mesmo na falta de seus pressupostos, então merecem um regime disciplinador mais rígido. Na falta deste, resta confiar no bom senso dos atores internacionais e na aplicação consciente das leis internacionais ou, dito de outra forma, reconhecer que as sanções econômicas internacionais unilaterais são imperfeitas, mas, seus efeitos podem ser revertidos em benefício da sociedade internacional.

A complexidade – objetiva e subjetiva – dos mecanismos de imposição de sanções econômicas internacionais permite configurações várias das mesmas, em que possam, inclusive, criar a aparência de fenômenos diversos se comparados em relação à sua natureza. É o caso, por exemplo, das sanções econômicas internacionais multilaterais que, em essência, são unilaterais. Na busca do convencimento da opinião pública internacional, é possível camuflar as sanções unilaterais como se fossem multilaterais.

Durante todo o processo de elaboração e de aplicação das sanções econômicas internacionais multilaterais contra o Iraque, a presença dos EUA como mentor é incontestável. Tal influência não é de todo inesperada, uma vez que se trata da única superpotência mundial que ocupa uma posição de poder no eixo das relações internacionais que, desde a queda do Muro de Berlim e o fim da

URSS, nenhum outro ator apresenta. Não é, pois, absurdo que o procedimento posto em prática para a imposição de tais medidas tenha sido influenciado pelos EUA.

A campanha para a volta dos inspetores responsáveis pela condução do programa de fiscalização da desmilitarização e do desarmamento do Iraque também foi encabeçada pelos Estados Unidos da América. É verdade que a Organização das Nações Unidas envolveu-se nos debates, porém, mais como um ator coadjuvante do que como um protagonista.

O papel que a ONU representou no que concerne ao Iraque não foi muito explorado em razão, principalmente, da aparência de autoridade mantenedora da ordem internacional que deflui do caráter multilateral das sanções econômicas internacionais impostas. A perspectiva de que o sistema de segurança coletiva finalmente havia sido posto em prática por um organismo dito supranacional não poderia ser mais ovacionada. A aplicação de sanções econômicas internacionais multilaterais pela ONU contra o Iraque parecia esconder que essas medidas foram uma forma de acobertamento da imposição de sanções econômicas internacionais unilaterais dos EUA contra o Iraque.

O certo é que as constantes críticas dirigidas às sanções econômicas internacionais aplicadas contra o Iraque induziram a um novo posicionamento da Organização das Nações Unidas, levando-a a repensar até que ponto o regime adotado respondia, proporcionalmente, à violação praticada e em que medida elas se tornaram contraproducentes. Dito de outra forma, se o remédio usado tornou-se mais pernicioso que a moléstia atacada. Mesmo a constatação de que a

manutenção daquelas medidas pioraria a situação da população não levou ao abrandamento das mesmas.

A manutenção das sanções econômicas internacionais seguiu intocável por causa da oposição dos Estados Unidos da América em programar qualquer modificação que tornasse mais amenos os custos assumidos pelo Iraque.

A política externa do então Presidente George Walker Bush foi desastrosa, mas nem ele ousou ignorar a Organização das Nações Unidas. Na crise com o Iraque, os EUA tentaram até o último momento aprovar uma resolução que lhe fosse favorável. E, antes de partir para a guerra sem o seu consentimento, os EUA se preocuparam em afirmar que estavam defendendo a Organização das Nações Unidas da desmoralização causada pelo Iraque por obstruir durante doze anos o trabalho dos inspetores responsáveis por verificar se havia sido eliminado, ou não, as armas de destruição em massa, conforme determinação do Conselho de Segurança.

Ao contrário do que se possa pensar, com o fim da Guerra Fria, a ONU ganhou ainda mais importância para os EUA porque eles aprenderam que a melhor forma de exercer sua hegemonia no mundo é por meio do consenso ou de algo próximo a isso. Os EUA não são um império colonialista como tantos outros que surgiram e desapareceram ao longo da história. Impõem-se, principalmente, por força de sua economia, por sua cultura de apelo universal e por cultivar a imagem de terra da liberdade e da oportunidade.

O maior temor em relação ao então Presidente George Walker Bush era que a truculência demonstrada durante o seu governo enfraquecesse a arquitetura montada em torno da ideia de que o real poder político dos Estados Unidos da

América está na capacidade de moldar convergências em relação a certos valores, e não em seu arsenal militar.¹⁸⁶

É irônico observar que um dos motores das manifestações contra a intervenção dos EUA no Iraque foi justamente uma indignação até certo ponto inconsciente com o esfacelamento da imagem moral perpetrada pelo governo do então Presidente George Walker Bush. Essa imagem moral foi reforçada quando o então Presidente George Herbert Walker Bush montou a maior aliança militar da história para expulsar o Iraque do Emirado do Kuwait, em 1991, com o aval da ONU. Ninguém foi às ruas para gritar contra os EUA, afinal de contas, a superpotência transformou em ação o que já era opinião unânime da sociedade internacional – a necessidade de devolver a ordem ao Oriente Médio. Essa imagem moral foi preservada quando o então Presidente Bill Clinton interveio em Kosovo, em 1999, mesmo sem a permissão da ONU. Ninguém foi às ruas para gritar contra os EUA, afinal de contas, a superpotência transformou em ação o que já era opinião unânime da sociedade internacional – a necessidade de pôr fim a selvagerias nos Bálcãs. Contudo, essa imagem moral foi esfacelada no caso do Iraque, porque, por mais bárbaro que tenha sido o regime de Saddam Hussein,

¹⁸⁶ **Nesse sentido:** “O que distingue a presença e atividade das elites governantes e das classes dominantes norte-americanas nas suas relações internacionais é o compromisso persistente e reiterado com a “missão civilizatória” dos Estados Unidos da América do Norte no mundo. De par em par com os seus interesses, atividades e compromissos, simultaneamente econômicos, financeiros, políticos, militares, culturais e sociais, o que se revela como linha mestra, como compromisso “ético” predominante, é dar continuidade a essa missão civilizatória, em forma pacífica, negociada, persuasiva e a ferro e fogo [...] Assim se desenha o mito do povo eleito predestinado à realização da missão civilizatória, com a qual se levará aos outros povos e nações a democracia, a liberdade, a justiça, o bem, a prosperidade, a abundância, o paraíso e a lucratividade. A despeito das adversidades, desvios, malefícios e resistências, com os quais os outros povos e nações se manifestam, a missão civilizatória continua, pela negociação, persuasão, pressão, desestabilização, ou a ferro, fogo e destruição; tudo isso impregnado das ideias de “bem” e “mal”, “pecado”, “castigo” e “redenção”, ou “armagedon” e “civilização”. IANNI, Octávio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 271-3.

não havia razão suficiente para a guerra, a não ser a prepotência do então Presidente George Walker Bush.

Pouco se vê protestos nas ruas contra o domínio do Tibete pela China ou ainda contra a opressão da Rússia sobre a Chechênia porque nesses casos nada há de ilógico do ponto de vista histórico. Rússia e China construíram-se a partir de uma visão totalitária e seguem o traçado de seus destinos. Já os Estados Unidos da América forjaram-se em cima de uma imagem de esperança e liberdade. A natureza de uma democracia verdadeira é a de não ser jamais a parte agressora, caso contrário, ela estaria descendo ao patamar do inimigo. E é esse o degrau das relações internacionais onde se encontra a única superpotência do globo.

Com toda a interpenetração entre o Oriente e o Ocidente, o entendimento da cultura e da comunidade islâmica é ainda precário.¹⁸⁷ O Islã coloca a religião acima do nacionalismo e a soberania política está em Alá, assim, mesmo quando o governante é laico, o estado tende a ser totalitário por ser uma emanção da vontade divina. Além disso, não se podem impor modelos de governança a esses povos, pois são nações que adaptam qualquer influência estrangeira a seus padrões milenares de conduta. A história é cheia de provas de que as potências militares e políticas mudaram apenas de modo superficial e momentâneo a

¹⁸⁷ **Nesse sentido:** “A civilização ocidental é, ao mesmo tempo, ocidental e moderna. As civilizações não-ocidentais têm procurado se modernizar sem se tornar ocidentais. Até hoje, apenas o Japão foi plenamente bem sucedido nisso. As civilizações não-ocidentais continuarão a tentar adquirir riqueza, tecnologia, qualificações, equipamentos e armas que fazem parte dessa modernidade. Também tentarão conciliar essa modernidade com sua cultura e valores tradicionais. [...] O Ocidente também precisará desenvolver uma compreensão muito mais profunda dos pressupostos filosóficos e religiosos que são as bases de outras civilizações bem como das maneiras como as pessoas daquelas civilizações veem seus interesses. Será necessário, ainda, um esforço para identificar elementos comuns entre a civilização ocidental e as demais. No futuro não haverá uma civilização universal, mas um mundo de diferentes civilizações e cada qual precisarão aprender a coexistir com outras”. HUNTINGTON, Samuel. O choque de civilizações? In: **Política externa**, São Paulo: Paz e Terra, v.2, n. 4, mar/abr, 1994, p. 139-40.

natureza de uma comunidade com raízes fincadas profundamente no tempo. É prudente, portanto, não se alimentar muitas esperanças de que as barreiras caiam uma depois da outra como as peças enfileiradas de um dominó.

Todas as doutrinas estadunidenses, com exceção da Doutrina Monroe e da Doutrina Bush, foram formuladas durante a Guerra Fria para um mundo bipolar, em que a política em relação a um país – a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – dominava toda a estratégia dos Estados Unidos da América. No mundo multipolar de hoje, não existe um ator determinante central sobre o qual a política repousa. As decisões parecem ser mais variadas e incoerentes, já que as regiões demandam abordagens que não necessariamente se aplicam a outros lugares.

Na busca por elementos que caracterizem uma nova doutrina para as relações internacionais, muito se fala sobre a reação de Barak Hussein Obama à Primavera Árabe, movimento popular iniciado na Tunísia que depois se espalhou pelo Egito, pela Líbia, pela Síria e pela Arábia Saudita na busca por democracia. O maior ou o menor apoio dado aos diferentes países não parece incoerência, mas sim pragmatismo, na medida em que há diferenças entre eles.

Os EUA estão saindo de uma década de retórica e de intervenções que lhes custou um preço superior a US\$ 2.000.000.000,00 (dois trilhões de dólares), sem falar no ônus de se perder vidas humanas. Nesse contexto, o comedimento estratégico de Barak Hussein Obama nesse seu primeiro mandato parece adequado e sensato.

Segundo Catherwood (2006, p. 249), um dos grandes problemas para quem escreve sobre a história recente é manter a objetividade. Quanto mais

próximo da atualidade, mais subjetividades interferem na visão de conjunto. O cenário recente lança esperanças de que as relações internacionais estejam entrando numa nova fase.

A ONU deve ser uma entidade de defesa e de manutenção da segurança coletiva e também deve ser reconhecida como um foro multilateral em que os estados concertam suas políticas e expõem-se às exigências não de uns e de outros em troca de reciprocidade, mas da sociedade internacional como um todo, que se funda na cooperação como princípio base do sucesso das relações internacionais.

O perigo que envolve a aplicação de sanções econômicas internacionais, contudo, são as motivações que se constroem para convencer a opinião pública internacional da legitimidade das mesmas. A Organização das Nações Unidas não pode e não deve ser um personagem secundário de uma peça com um único ator principal.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, P. **O fim da história: de Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

ANGHIE, A. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

AREND, A. C. International law and the recourse to force: a shift in paradigms. **Stanford journal of international law**, Stanford, vol. 27, n. 1, 1990.

AREND, A. C.; BECK, R.; LUGT, R. V. **International rules: approaches from international law and international relations**. New York: Oxford University Press, 1996.

AREND, A. C. Do legal rules matter? International law and international politics. **Virginia journal of international law**, Charlottesville, vol. 38, 1998.

ARENDT, H. **Vies politiques**. Paris: Gallimard, 1986.

ARENDT, H. **On revolution**. London: Pengin, 1990.

ARENDT, H. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

ARENDT, H. **Lições sobre a filosofia política de Kant**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2001.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora UnB, 1986.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

BALDWIN, D. A. **Economic statecraft**. New Jersey: Princeton University, 1985.

BALMASOV, S. North Korea to disarm and launch nuclear reactor. **Pravda**, October 6, 2009. Disponível em: <<http://www.pravda.ru>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BARELLA, J. E. O califado do medo. **Revista veja**, n. 1788, 5 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

BARELLA, J. E. As armas dos EUA para fritar Saddam. **Revista veja**, n. 1794, 19 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

BARNET, R. **Intervention and revolution**: America's confrontation with insurgent movements around the world. New York: Meridian Books, 1968.

BAYLIS, J.; SMITH, S. (org.). **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BECK, U. **¿Que es la globalización?** Barcelona: Paidós, 1997.

BOBBIO, N. **Il terzo assente**. Torino: Sonda, 1989.

BOBBIO, N. **Una guerra giusta?** Sul conflitto del Golfo. Venezia: Marsilio Editori, 1991.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, N. **Diário de um século**: autobiografia. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Guerra, 2000.

BOBBIO, N. **Teoria da norma jurídica**. Bauru: Edipro, 2001.

BOBBIO, N. **O problema da guerra e as vias da paz**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

BORGER, J. There were no weapons of mass destruction in Iraq. **The guardian**, 07, October, 2004. Disponível em: <<http://guardian.co.uk>>. Acesso em: 05 set. 2009.

BRIERLY, J. **Direito internacional**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1969.

BROTÓNS, A. R. Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional. **Revista española de derecho internacional**, La Rioja, vol. 51, n. 1, 1999.

BULL, H. **The anarchical society: a study of order in world politics**. London: The MacMillan Press Limited, 1997.

BURDEAU, G. Le gel d'avoirs étrangers. **Journal du droit international**, Paris, n. 1, 1997.

BURLEY, A. M. S. International law in a world of liberal states. **European journal of international law**, Abingdon, n. 6, 1995.

BUSH, G. W. **President delivers State of the Union Address**. United States Capitol. Washington. January 29, 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BUSH, G. W. **President Bush delivers graduation speech at West Point**. New York, June, 01, 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

BUSH, G. W. **National strategy security**. United States Capitol. Washington, September 20, 2002. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

CARDIM, C. H. (org.). **Bobbio no Brasil: um retrato intelectual**. Brasília: UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

CARR, E. H. **The twenty years' crisis: 1919-1939**. An introduction to the study of international relations. London: MacMillan and Company, 1939.

CARREAU, D. **Droit international**. Paris: A. Pedone, 1988.

CARTY, A. **The decay of international law?** – A reappraisal of the limits of legal imagination in international affairs. Manchester: Manchester University, 1986.

CARSWELL, R. Economic sanctions and the Iran experience. **Foreign affairs**, Buffalo: New York, vol. 60, n. 2, 1981-1982.

CATHERWOOD, C. **A loucura de Churchill: os interesses britânicos e a criação do Iraque moderno**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

CHAHAL, N. Où va l'Irak? **Politique étrangère**, n. 1, 1998.

CHARVIN, R. Les mesures d'embargo: la part du droit. **Revue belge de droit international**, vol. XXIX, n. 1, 1996.

CHAYES, A.; CHAYES, A. H. **The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements**. Cambridge: Harvard University, 1995.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CLAUDE JUNIOR, I. **Swords into plowshares: the problems and progress of international**. New York: Mc Graw-Hill, 1971.

COCKCROFT, J. **Os grandes líderes: Reza Pahlevi**. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

COMBACAU, J. **Le pouvoir de sanction de l'ONU – Étude théorique de la coercition non militaire**. Paris: A. Pedone, 1974.

COT, J. P.; PELLET, A. **La charte des Nations Unies**. Paris: Economica, 1995.

DAMROSCH, L. F. Enforcing international law through non-forcible measures. **Recueil des cours** – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

DEHEJIA, R.; WOOD, B. Economic sanctions and econometric policy evaluation: a cautionary note. **Journal of international world trade: law, economics, public policy**, New Jersey, vol. 26, n. 1, 1992.

DEMANT, P. **O mundo muçulmano**. São Paulo: Contexto, 2004.

DI QUAL, L. **Les effets des résolutions des Nations Unies**. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

DINH, N. Q.; DAILLIER, P.; PELLET, A. **Direito internacional público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

DOXEY, M. **Contemporary problems of international law: essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday**. London: Stevens & Sons, 1988.

DUFOUR, Jean-Louis. Irak/États-Unis: autopsie d'une crise internationale. **Politique étrangère**, n. 2, 1998.

ELIAS, T. O. Scope and meaning of article 2 (4) of the United Nations Charter. In: SCHWARZENBERGER, G.; CHENG, B.; BROWN, E. D. **Contemporary problems of international law: essays in honour of Georg Schwarzenberger on his eightieth birthday**. London: Stevens & Sons, 1988.

ESPINOSA, J. El director del programa 'Petróleo por Alimentos' para Irak incurrió en un 'conflicto de intereses'. **El mundo**, 3 de febrero de 2005. Disponível em: <<http://www.elmundo.es>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

FALK, R. What future for the UN charter system of war prevention? **American journal of international law**, v. 97, n. 3, p. 590-598, July, 2003.

FRANCK, T. What Happens Now? The United Nations after Iraq. **American journal of international law**, v. 97, n. 3, p. 607-620, July, 2003.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GALTUNG, J. On the meaning of nonviolence. **Journal of peace research**, Oslo, vol. 2, n. 3, 1965.

GALTUNG, J. On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. **World politics: a quarterly journal of international relations**, vol. XIX, n. 3, April, 1967.

GARDNER, R. **American journal of international law**, v. 97, n. 3, p. 586-590, June, 2003.

GLENNON, M. Why the Security Council Failed. **Foreign affairs**, v. 82, n. 3, p. 16-35, June, 2003.

GILPIN, R. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University, 1981.

GLENNON, M. Why the Security Council Failed. **Foreign affairs**, v. 82, n. 3, June, 2003.

GROTIUS, H. *De jure belli ac pacis libri tres*. **Classics of international law**. Oxford: Clarendo Press, 1925.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, J. **La inclusión del otro: estudios de teoría política**. Barcelona: Paidós, 1999.

HALLIDAY, F. **Iran: dictadura y desarrollo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HELMS, J. What sanctions epidemic? – US business' curious crusade. **Foreign affairs**, Buffalo: New York, vol. 78, n. 01, 1999.

HENKIN, L. **How nations behave**. New York: Columbia University, 1979.

HMOUD, M. The use of force against Iraq: Occupation and Security Council Resolution n. 1483. **Cornell international law journal**, v. 36, p. 435-453, 2004.

HOBBS, T. **O Leviatã**. São Paulo: Nova Cultura, 1998.

HOBBS, E. Adeus a tudo aquilo. In: BLACKBURN, R. (org.). **Depois da queda**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 93-106.

HOBBS, E. **A era dos extremos**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1997.

HOBBS, E. **O novo século**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2000.

HOMAN, R. The origins of the Iranian Revolution. **International affairs**, vol. 56, n. 4, 1980.

HOURANI, A. **Uma história dos povos árabes**. São Paulo: Cia. Das Letras, 1994.

HUFBAUER, G. C.; SCHOTT, J.; ELLIOT, K. A. **Economic sanctions reconsidered: history and current policy**. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007.

HUNTINGTON, S. P. O choque de civilizações? In: **Política externa**, São Paulo: Paz e Terra, v.2, n. 4, mar/abr, 1994.

HUNTINGTON, S. P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IANNI, O. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IANNI, O. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

JUNQUEIRA, B. **A institucionalização política da união européia**. Coimbra: Almedina, 2008.

KANT, E. **Doutrina do direito**. São Paulo: Ícone, 1993.

KAPLAN, M. **Toward professionalism in international theory**. New York: Free, 1979.

KELSEN, H. **The law of the United Nations** – a critical analysis of its fundamental problems. New York: Praeger, 1951.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. Coimbra: Armênio Amado, 1984.

KELSEN, H. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.

KENNEDY, D. The move to institutions. **Cardozo law review**, New York, vol. 08, n. 05, p. 841-988.

KENNAN, G. F. **American diplomacy: 1900-1950**. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

KEOHANE, R. O. (org.). **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, R. O. International institutions: two approaches. **International studies quarterly**, Denton, vol. 32, 1988.

KEOHANE, R. O. Institutional theory and the realist challenge after the Cold War. In: **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

KEOHANE, R. O.; NYE JUNIOR, J. S.; HOFFMANN, S. **After the Cold War: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

KEOHANE, R. O.; NYE JUNIOR, J. S. **Power and interdependence: world politics in transition**. Boston: Little, Brown and Company, 1977; 3d edition with additional material, New York: Longman, 2000.

KEOHANE, R. O.; BUCHANAN, A. The preventive use of force: a cosmopolitan institutional proposal. **Ethics & international affairs**, v. 18, p. 1-23, April, 2004.

KEYLOR, W. R. **The twentieth century world – an international history**. London: Oxford University Press, 1992.

KOCS, S. Explaining the strategic behavior of states: international law as system structure. **International studies quarterly**, Denton, vol. 38, 1994.

KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International organization**, Cambridge, n. 36, 1982.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia. das Letras, 1991.

LAWRENCE DA ARÁBIA (*Lawrence of Arabia*). Direção: David Lean. Roteiro: Robert Bolt, Michael Wilson. Intérpretes: Peter O'Toole, Omar Sharif, Alec Guinness, Anthony Quinn e Claude Rains. Gênero: Aventura, Drama e Guerra. Idioma: Inglês, Árabe e Turco. Vídeo: Colorido. Duração: 216 minutos. Londres: Estúdio Continental, 1962. 2 DVDs.

LOSMAN, D. **International economic sanctions: the cases of Cuba, Israel and Rhodesia.** Albuquerque: University of New Mexico, 1979.

McGOLDBRICK, D. **From '9-11' to the 'Iraq War 2003': international law in an age of complexity.** Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2004.

MEARSHEIMER, J. J. The false promise of international institutions. **International security**, Cambridge, vol. 19, n. 05, 1994-1995.

MEARSHEIMER, J. J. **The tragedy of great power politics.** New York: W. W. And Norton Company, 2001.

MEARSHEIMER, J. J. Structural realism. In: DUNNE, T.; KURKI, M. & SMITH, S. **International relations theories: discipline and diversity.** Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 71-88.

MENDES, C. G. A Organização das Nações Unidas – ONU. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. **Política internacional contemporânea: mundo em transformação.** São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

MORGENTHAU, H. J. **Politics among nations: the struggle for power and peace.** New York: McGraw-Hill Companies, 2006.

MONTAÑO, J. **Las naciones unidas y el orden mundial: 1945-1992.** México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1992.

MORGENTHAU, H. J. **Politics among nations.** The struggle for power and peace. New York: Knopf, 1985.

NATIONAL BROADCASTING COMPANY INC. NBC News. **Interview with President George Walker Bush.** Transcript for February 8, 2004. Disponível em: <<http://www.msnbc.com>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

NYE JUNIOR, J. S. **Bound to lead**: the changing nature of American power. New York: Basic Books, 1990.

NYE JUNIOR, J. S. **The paradox of american power**: Why the world's only superpower can't go it alone. New York: Oxford University Press, 2002.

NYE JUNIOR, J. S. Decline of American's soft power. **Foreign affairs**, v. 83, p. 16, May, 2002.

NORTHEGE, F. S. **The League of Nations**: it's life and times (1920-1946). New York: Holmes and Meier, 1986.

NOSSAL, K. R. International sanctions as international punishment. **International organization**, vol. 43, n. 2, 1989.

OBAMA, B. H. Nobel Foundation. **Nobel lecture**, December 10, 2009. Disponível em: <<http://www.nobelprize.org>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

OPPENHEIM, L. F. L. **International incidents for discussion in conversation classes**. London: Cambridge University Press, 1909.

OPPENHEIM, L. F. L. **League of Nations and its problems**. New York: Longmans, Green and Company, 1919.

OPPENHEIM, L. F. L. **International law** – a treatise – peace, vol. I. London: Longmans, Green and Company, 1952.

OPPENHEIM, L. F. L. **International law** – a treatise – disputes, war and neutrality, vol. II. London: Longmans, Green and Company, 1952.

O TERCEIRO HOMEM (*The third man*). Direção: Carol Reed. Roteiro: Graham Greene. Intérpretes: [Joseph Cotten](#), [Alida Valli](#), [Orson Welles](#) e [Trevor Howard](#). Gênero: Suspense. Idioma: Inglês. Vídeo: Preto e branco. Duração: 104 min. Londres: Estúdio Continental, 1949. 1 DVD.

OTTO, D. Subalternity and international law. In: FITZPATRICK, P.; DARIAN-SMITH, E. (orgs.). **Laws of the postcolonial**. Michigan: University of Michigan Press, 1999, p. 145-180.

PIDD, H. Rafid Ahmed Alwan al-Janabi, known as 'Curveball', admits to lying about Iraq WMDs. **The guardian**, 16 February 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

PRICE, D.; HANNAH, J. The constitutionality of United States: state and local sanctions. **Harvard international law journal**, vol. 39, n. 2, 1998.

REZENDE, M. A. Caindo das alturas: a vertiginosa queda do xá, do poder absoluto à solidão de um regime em ruínas. **Revista veja**, n. 541, 17 de janeiro de 1979. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

REZENDE, M. A. As chamadas do islã. **Revista veja**, n. 546, 21 de fevereiro de 1979. Disponível em: <<http://www.veja.com.br>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

RODRIGUES, J. H.; SEITENFUS, R. A. S. **Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ROSS, J. **Neutrality and international sanctions** – Sweden, Switzerland and collective security. New York: Praeger, 1989.

RUGGIE, J. G. International response to technology: concepts and trends. **International organization**, n. 29, Cambridge, 1975.

SANTOS, C. V. **A imposição de sanções internacionais**. Monografia (TCC em Direito), USP, São Paulo, 2002.

SAPIRO, M. The shifting sands of preemptive self-defense. **American journal of international law**, v. 97, n. 3, p. 599-607, July, 2003.

SCELLE, G. **Traité élémentaire de droit international public**. Paris: Domat-Monchrestien, 1943.

SCHWEBEL, S. M. Aggression, intervention and self-defence. **Recueil des cours** – collected courses of The Hague Academy of International Law, t. 136, 1973.

SCOTT, G. **The rise and fall of the League of Nations**. London: Hutchinson & Company LTD, 1973.

SEITENFUS, R. A. S. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SHIMKO, K. L. **International relations** – perspectives and controversies. Boston: Houghton Mifflin Company, 2008.

SILBERT, M. **Traité de droit international public**, t. 2. Paris: Dalloz, 1951.

SOARES, G. F. S. Legitimidade de uma guerra preventiva? **Política externa**, v. 12, n.1, p. 5-31, jun-ago, 2002.

STRACK, H. **Sanctions: the case of Rhodesia**. New York: Syracuse University, 1978.

TAFT IV, W.; BUCHWALD, T. Preemption, Iraq, and International Law. **American journal of international law**, v. 97, n. 3, 2003.

THOMAS, A. V. W.; THOMAS, A. J. **Non intervention** – the law and its import in the Americas. Dallas: Southern Methodist University, 1956.

TRIPP, C. **A history of Iraq**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

TUCÍCIDES. **The Peloponnesian war**. New York: The Modern Library, 1951.

UNITED KINGDOM. House of Commons. Foreign Affairs Committee **The decision to go to war in Iraq**. London: The Stationery Office Limited, 2003. Disponível em: <<http://www.publications.parliament.uk>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

UNITED KINGDOM. Attorney general. **Legal basis for use of force against Iraq.** March, 17, 2003. Disponível em: <<http://www.pmo.gov.uk>>. Acesso em: 12 ago. 2010.

UNITED NATIONS. **International law as a language for international relations.** Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law. New York, March, 13-17, 1995. The Hague: Kluwer Law, 1996.

UNITED NATIONS. Security Council. **Press Release SC/7696.** 4721th Meeting. March, 19, 2003. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 15 out. 2009.

UNITED NATIONS. Security Council. **Press Release SC/7665.** 4709th Meeting. March, 23, 2003. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 15 out. 2009.

UNITED NATIONS. Security Council. **Press Release SC/7705.** 4726th Meeting. March, 23, 2003. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 15 out. 2009.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution n. 660.** August, 02, 1990. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 13 out. 2009.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution n. 687.** April, 03, 1991. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em 13 out. 2009.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution n. 706.** August, 15, 1991. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 13.out. 2009.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution n. 1441.** November, 08, 2002. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 13. out. 2009.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution n. 1483.** November, 08, 2003. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 13 out. 2009.

ULMER, N. The Gulf War claims institution. **Journal of international arbitration,** vol. 10, n. 1, 1993.

24 HORAS (*24 hours*). Direção: Joel Surnow; Robert Cochran. Elenco: Kiefer Sutherland; Leslie Hope; Sarah Clarke; Xander Berkeley e outros. Gênero: Ação e Drama. Idioma: Inglês. Vídeo: Colorido. Duração: 43 minutos cada episódio. Fox Filmes, 2004, 6 DVDs (Primeira Temporada).

WALSH, D.; ADAMS, R.; MACASKELL, E. Osama bin Laden is dead, Obama announces. **The guardian**, May 2, 2011. Disponível em: <<http://guardian.co.uk>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1988.

WEISMAN, J. Saddam had no links to al-Qaeda. **Washington post**, September 10, 2006. Disponível em: <<http://www.theage.com.au>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

WENDT, A. Constructing international politics. **International security**, vol. 20, n. 71, 1995-1996, Cambridge, Harvard University.

WILLIAMS, J. F. **Aspects of modern international law** – an essay. London: Oxford University, 1939.

YOO, J. International law and the war in Iraq. **American journal of International law**, v. 97, n. 3, p. 569-576, July, 2003.

YOUNG, O. **International cooperation: building regimes for natural resources and the environment**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.