

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.

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

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.

peso e seria 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

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 Iraqí 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.

resolução pacífica de conflitos, para a correta organização social e para o melhor modelo de produção de riquezas.

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

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.

do videogame. 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 mergulharem 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

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.

gosto 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 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

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.

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.

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.⁷

⁷ **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”.

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, 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.⁸ 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 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

⁸ **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.

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\$ 2.000.000.000.000,00 (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.