

PRESSÕES INTRANSFERÍVEIS: UMA ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO INTERNO DAS SANÇÕES ECONÔMICAS

Not transferable pressures: an analysis of the economic sanctions' internal working

Cristine Zanela¹

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com a tarefa de resguardar a paz e a segurança internacionais². A principal responsabilidade por essa missão foi atribuída ao Conselho de Segurança que, uma vez detectada uma ameaça à paz e à segurança, ou a violação dessas, decide qual resposta advirá da organização.

Dotado de amplos poderes – inclusive o de decidir sobre o que configura ameaça à paz e à segurança, isto é, sobre sua própria competência - o Conselho de Segurança tem à sua disposição diversos instrumentos para atingir os fins para os quais foi criado. Esses vão desde os meios mais pacíficos (como as negociações, conciliações, etc. elencados no art. 33 da Carta da ONU) até o uso da força (art. 42). Entre uns e outros se situam ainda os meios classificados como coercitivos, isto é, meios que submetem o Estado à determinada pressão internacional, a fim de levá-lo a agir

¹ Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Direito e Ciências Econômicas pela UFSM. Professora da graduação e pós-graduação lato sensu da Faculdade de Direito de Santa Maria. criskz.sma@gmail.com

² Composta, hoje, por 192 países, a ONU é a organização internacional de âmbito universal por excelência. Sua missão de resguardar a paz e a segurança está insculpida na abertura do tratado que a cria e estrutura. Segundo o art.1º, 1 da Carta da ONU os propósitos das Nações Unidas são: “Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz”.

conforme se quer. As sanções econômicas, elencada no art. 41 da Carta da ONU, são um destes meios³.

As sanções econômicas tem como objetivo fazer com que o Estado-alvo adote a postura objetivada pelo agente sancionador. Durante o curso do século XX, o uso destes instrumentos de política internacional cresceu substancialmente. Se desde o fim da Primeira Guerra Mundial houve, em geral, aproximadamente 187 episódios gerais (entre unilaterais e multilaterais) de sanções econômicas, 66 destes tiveram início após o fim da Guerra Fria (HUFBAUER *et al*, 2009, pp. 20-41). O salto observou-se também no âmbito das Nações Unidas: as sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU foram bastante limitadas durante o período da Guerra Fria (apenas duas: à então Rodésia do Sul – hoje Zimbábue -, em 1966, e à África do Sul, em 1977), mas aumentaram após a queda do sistema bipolar (mais de dez em menos de vinte anos).

Esse crescimento na utilização de sanções econômicas como instrumento de coerção internacional não demonstra sinais de que irá retroceder. Apesar disso, paradoxalmente, muito pouco se conhece sobre como elas funcionam, qual a sua efetividade e quais as suas limitações. Ao que parece, é aceita, sem maiores investigações e questionamentos, a noção geral de que a população do Estado sancionado, insatisfeita com as limitações comerciais e financeiras decorrentes da sanção econômica imposta, irá pressionar o governo para realizar as mudanças demandadas pelo órgão sancionador (MACK e KHAN, 2000 *apud* OECHSLIN, 2010, p.2). Entretanto, relatórios de observadores internacionais a respeito dos efeitos das sanções sobre as populações civis e, ainda, medidas mais incisivas (como intervenções militares) que tiveram de ser tomadas mesmo após a aplicação de sanções econômicas,

3 Art. 41 da Carta da ONU: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a *interrupção completa ou parcial das relações econômicas*, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (destacou-se).

sugerem que talvez elas não sejam instrumentos tão eficientes em alcançar os objetivos para os quais foram aplicadas⁴.

Algumas contribuições e seus limites

O primeiro conjunto de análises sobre as sanções econômicas foi produzido nas décadas de 1960 e 1970. Neles, a maior preocupação era o comparativo da efetividade deste mecanismo de coerção em relação ao uso direto da força. A conclusão foi praticamente consensual no sentido de que as sanções econômicas não eram tão efetivas quanto a força militar (PAPE, 1997, p.91).

A partir da segunda metade da década de 1980, mas especialmente na década de 1990, assistiu-se uma profusão dos estudos sobre o tema, que marcaram uma virada nas expectativas quanto ao potencial das sanções econômicas.

O estudo-marco desta mudança de curso foi produzido pela famosa análise empírica de Hufbauer, Schott e Elliot, publicada em livro sob o título *Economic sanctions reconsidered* (que teve a primeira edição em 1985 e depois outras, em 1990 e 2007). Os autores, considerando um universo de 115 episódios em que estas teriam sido aplicadas de 1914 a 1990, classificaram os casos de sucesso a partir de uma combinação do produto do resultado da política sancionatória e da contribuição das sanções no desfecho da situação. Valendo-se desta metodologia os autores individuaram 34% de casos de sucesso na aplicação das sanções no período e aduziram nove considerações relativas à obtenção de sucesso da sua implementação (HUFBAUER *et al*, 2009).

Uma análise qualitativa e econométrica de Shane Bonetti, na segunda metade da década de 90, contudo, reavaliou as conclusões a que os autores chegaram. Por meio de uma série de estudos - especialmente das variáveis qualitativas adotadas pelos autores e da 'pontuação de sucesso das sanções' por eles construída -, a autora refutou com consistência diversas das nove considerações feitas, alertou para o equívoco em se utilizar as conclusões extraídas de um estudo que carece dos standards mínimos para a

4 Sobre os impactos das sanções econômicas em diversos casos em que foram aplicadas e seus reflexos adversos no que concerne ao respeito aos direitos humanos, ver o relatório de Marc Bossuyt 'The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights' (2000).

inferência estatística e identificou, ao final de seu trabalho, várias lacunas que permaneciam abertas em relação à compreensão da dinâmica e efeitos das sanções econômicas (BONETTI, 1997).

No mesmo ano, Robert Pape movimentou o instrumental da ciência política para questionar se as sanções econômicas são uma ferramenta independente e decisiva para o Estado atingir metas políticas. Seu trabalho-marco *Why economic sanctions do not work*, publicado na *International Security*, refutou fortemente os resultados obtidos por Hufbauer, Schott e Elliot. Para Pape, os problemas conceituais (como confundir sanções econômicas com guerra comercial ou guerra econômica) e a falha em considerar explicações alternativas no desfecho de uma situação (como o próprio uso da força) comprometem as conclusões apresentadas em *Economic sanctions reconsidered*. Reavaliando os casos de sucesso apontados pelos autores e fazendo as correções dos erros que apontou no trabalho, sua conclusão foi que, dos 40 casos classificados de sucesso, apenas 5 se sustentavam como tais (PAPE, 1997, pp. 98-106).

O artigo de Robert Pape traz ainda algumas considerações do autor sobre a sua crença de que as sanções econômicas não se elevariam em importância. Para ele, a estrutura mundial demanda transformações significativas até que as sanções possam se tornar uma alternativa à força. A estrutura forte dos modernos Estados-nação (com sua capacidade de mobilizar os sentimentos nacionalistas, de promover ajustes para minimizar o impacto das sanções por meio de substituições e outras técnicas, de resguardar a renda dos grupos mais poderosos, etc.) seria um dos fatores mais importantes neste sentido. O autor acredita que não é possível afirmar que haverá maior cooperação internacional e, por isso, não se sustenta a expectativa que, se forem aplicadas por organismos multilaterais, as sanções serão mais efetivas (PAPE, 1997, pp. 106-109)⁵.

⁵ Os trabalhos de Pape contrariaram a onda de otimismo que dominou praticamente toda a década de 1990. Além de *Economic sanctions reconsidered*, suas conclusões também contrariavam aquelas de outros trabalhos que vinham influenciando fortemente a tomada de decisões no cenário internacional, como o conhecido *Coercive cooperation*, publicado em 1992, de autoria de Lisa Martin que, apesar de reconhecer os limites das sanções, depositava grandes expectativas quanto ao seu potencial, especialmente se impostas multilateralmente (MARTIN, 1992).

Se parece cedo para afirmar que as sanções enquanto mecanismo para atingir objetivos políticos não cresceriam em importância, os episódios envolvendo sua aplicação à Libéria (Res.1.521/2003), ao Congo (Res.1.533/2004), à Costa do Marfim (Res.1.572/2004), ao Sudão (Res.1.591/2005) e ao Iran (adições Res.1929/2010), apenas na primeira década deste século - e desconsiderando o número de sanções impostas unilateralmente -, autorizam afirmar que a comunidade internacional as considera, ainda, um instrumento bastante relevante. Susan Rice, a embaixadora norte-americana para as Nações Unidas, antes de votar a favor das sanções contra o Iran, referiu-se a elas como medidas “importantes e críveis” (MacFARQUHAR, 2010).

Os estudos realizados até o momento pela Economia e pela Ciência Política, como se pode verificar pelos seus mais reconhecidos trabalhos no tema, se propuseram a avaliar especialmente a efetividade das sanções econômicas a partir de estudos estatísticos e econométricos, por um lado, ou de apontar os equívocos dos primeiros e questionar os seus resultados, por outro. Em todos os casos, entretanto, as pesquisas consideram a intensidade, abrangência ou resultados das sanções ou a ação do Estado sancionado frente a elas: fatores que dependem de desenhos externos que, apesar da influência que podem ter, não questionam as dinâmicas do próprio mecanismo das sanções econômicas, pensado na sua formulação ideal. Esta é a proposta da próxima seção.

As pressões intransferíveis

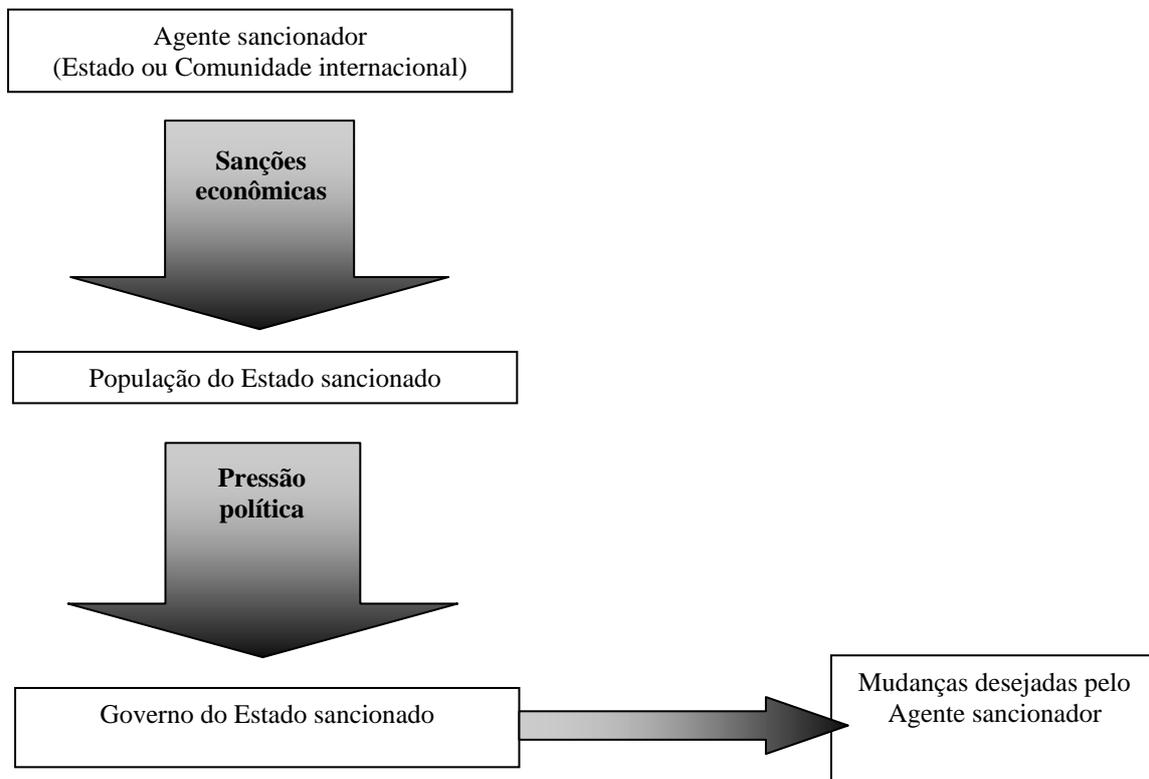
A Carta das Nações Unidas desfez o direito dos Estados à guerra e atribuiu ao Conselho de Segurança a prerrogativa de agir sempre que a paz ou a segurança estivessem sob ataque ou ameaçadas. Além da interrupção total ou parcial dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas, está prevista como meio para ação do Conselho de Segurança, no art. 41 do referido documento, a interrupção completa ou parcial das relações econômicas. Uma vez que, sob o comando da ONU mesmo a força militar poderá ser utilizada, percebe-se que as sanções econômicas estão situadas entre aquelas medidas que tem por objetivo forçar o retorno

da paz e segurança ou evitar o seu rompimento sem que se recorra às medidas extremamente drásticas, associadas mais diretamente ao sofrimento e morte de civis.

Em relação à sua tipologia, as sanções econômicas podem assumir a forma de sanções comerciais - restrições nas importações e exportações do país-alvo de forma restrita ou abrangente – e/ou sanções financeiras – foco no congelamento de ativos e no impedimento do acesso ao capital internacional.

Além de perquirir sobre a extensão, a duração e as condições ideais para a aplicação das sanções, acredita-se que os estudos sobre a efetividade deste instrumento de coerção tem deixado de lado uma investigação importante: qual o seu mecanismo geral de funcionamento? Se este for falho, a interferência em alguns fatores (como intensidade, duração, etc.) pode alterar os resultados uma vez que as sanções forem implementadas, mas dificilmente conseguirão superar os problemas intrínsecos que o mecanismo apresenta.

De modo abrangente, a expectativa de êxito quando se decide pela implementação de toda sanção econômica é baseada na crença de que ela tem um mecanismo geral de funcionamento segundo o qual “the pain inflicted by sanctions on citizens of target states will cause them to pressure their government into making the changes demanded by the sanctioning body” (MACK e KHAN, 2000 *apud* OECHSLIN, 2010, p.2). Mais simplesmente, a lógica geral do mecanismo que as sanções desencadeiam, portanto, é a seguinte: a população, insatisfeita com a falta de determinados produtos e a falta de acesso a determinados mercados, converterá esta insatisfação em reivindicações por mudanças, forçando o governo a alterar a postura de acordo com o desejado pelos países sancionadores. A figura abaixo apresenta de forma gráfica o mecanismo de funcionamento ideal das sanções econômicas:

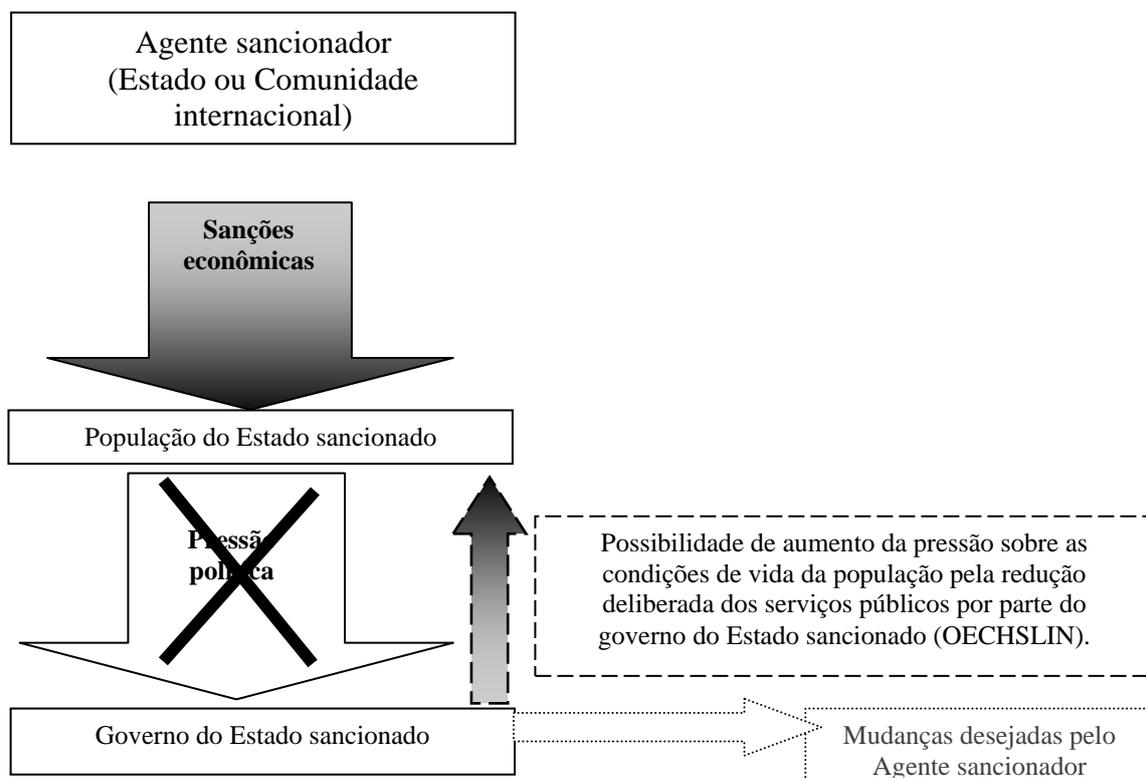


Observando-se o esquema percebe-se que, para que a mudança de postura desejada ocorra, é necessário que os elos de pressão da população sobre o governo e de resposta do governo ante a pressão sejam possíveis. Dentre estes dois pressupostos para o sucesso das sanções um chama especial atenção: o de que o povo tem condições de pressionar o governo para demandar as mudanças.

Apesar de falhas significativas em seu estudo *The domestical political costs of economic sanctions*, Susan Hannah Allen, ao investigar a dinâmica das instituições políticas, afirmou corretamente que “when the level of repression in a state is high, the costs of collective political action may be prohibitively high, resulting in a lack of action (...)” (2008, p.922). Situa-se aqui a questão para reflexão: se os custos da ação política são proibitivos em estados autocráticos, e se elas são implementadas exatamente em Estados com esta conjuntura política, não estariam as sanções econômicas fadadas ao insucesso pela ausência de um pressuposto fundamental para o seu funcionamento, qual seja, o de que existem canais de pressão da população sobre o governo?

Manuel Oechslin, em *Targeting autocrats: economic sanctions and regime change*, afirmou que a falência das sanções econômicas em atingir os objetivos a que se propõem encontra uma de suas explicações na reação – à primeira vista paradoxal - do próprio governo em acirrar os seus efeitos. Desenvolvendo um modelo político-econômico, o autor afirma que ante a imposição das sanções os governos não-democráticos tendem a reduzir a disponibilidade dos serviços públicos, tornando os cidadãos menos produtivos e aumentando ainda mais os custos para as atividades políticas de contestação. Oechslin sugere que o aumento das sanções a níveis muito elevados poderia surtir o efeito desejado pelos sancionadores, mas isso geralmente não ocorre por prejudicar seus próprios interesses. O resultado é que a população acaba sofrendo duplamente: diretamente, pela imposição das sanções, e também pelo incremento dos seus efeitos por parte dos governos (OECHSLIN, 2010).

A dinâmica das sanções econômicas, assumiria, na prática, a seguinte configuração:



A observação do caso haitiano é bastante ilustrativa das dinâmicas indesejadas que podem ser desencadeadas pela imposição de sanções. As medidas que foram impostas ao país, a partir de 1991, por parte da OEA (Res.1/9) e, a partir de 1993, por parte da ONU (Res.841), tinham como finalidade a recondução ao poder do primeiro presidente haitiano democraticamente eleito, Jean Bertrand Aristide. Já ao final do primeiro ano de pressões (1991), os dados apontam que a população fora submetida a uma “elevação nos preços da ordem de 50 a 60% nos produtos de primeira necessidade, o aumento de 100% das tarifas dos transportes públicos e uma drástica diminuição dos estoques de combustíveis”. Além disso, as medidas “não atingiram o alvo desejado, as lideranças militares e econômicas do Haiti. As elites delas se beneficiaram, recorrendo ao contrabando” (CAMARA, 1998). Sob a égide das sanções impostas pela organização universal, 2400 vacinas contra o sarampo foram atrasadas ou simplesmente canceladas (GIBBONS, 1999) e, apesar disso, as sanções não lograram atingir seus objetivos e foi necessária a intervenção militar, que chegou ao país para restaurar a democracia num contexto em que a infraestrutura do Estado haitiano estava ainda mais dilapidada que em 1991.

Ante o fracasso do mecanismo de coerção, à comunidade internacional não restou que a intervenção militar em um contexto deteriorado⁶. Assim, sem que fosse evitado o uso da força, as sanções no Haiti aumentaram tanto diretamente quando por vias colaterais o sofrimento de um povo já subjugado por uma ditadura que, por meio de um golpe de Estado, retirara do poder o seu representante legitimamente eleito. Cada vez mais debilitada, a população, impotente, assistiu o aumento do fosso que a separava das elites - reforçadas que foram pelos lucros do mercado ilegal que, de acordo com Camara (1998), continuou fluindo pela fronteira da República Dominicana praticamente até o fim da crise.

Outro exemplo significativo, o caso iraquiano (com sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU entre 1990 e 2003), também revelou que mesmo sob imposição de sanções econômicas por mais de 10 anos, essas não foram capazes de

⁶ A intervenção ocorreu em setembro de 1994 e, em outubro desse ano as sanções econômicas foram levantadas.

provocar as mudanças pretendidas e, como na situação do Haiti, só foram levantadas depois de uma intervenção militar que provocou à força as mudanças políticas desejadas pelos sancionadores.

Ora, se em regimes autocráticos os canais de pressão da população sobre o governo já são frágeis ou quase inexistentes, o pressuposto de funcionamento das sanções de que a população consegue converter sua insatisfação em pressão para que o governo altere sua postura não se verifica. Há, portanto, uma falha substancial em um pressuposto importantíssimo do mecanismo das sanções econômicas que inviabiliza o seu funcionamento sob regimes autocráticos. Se considerar-se que um dos principais objetivos das sanções é a mudança de regime e a democratização, fica extremamente comprometida a defesa de sua utilidade e a expectativa de sua eficiência em contextos autocráticos – justamente aqueles em que mais tem-se propugnado pela sua utilização.

Considerações finais

Apesar das ondas de trabalhos realizados especialmente nas décadas de 1960 e 1990, ainda há muito que ser estudado sobre as sanções econômicas uma vez que a comunidade internacional - e os Estados, individualmente - não dão sinais de que deixarão de utilizá-la como instrumento para atingir objetivos de política externa.

A Economia e a Ciência Política legaram pesquisas que, apesar de seus resultados não conclusivos, se tornaram marcos no estudo das sanções econômicas. Apesar de lançarem diversas luzes sobre a eficiência, os impactos, a intensidade, e os efeitos reflexos das sanções, não houve uma preocupação maior em questionar os pressupostos do seu mecanismo de funcionamento.

Neste artigo retomou-se a dinâmica esperada das sanções: agente sancionador pressiona população, as restrições impostas geram insatisfação e a população pressiona o governo que, por sua vez, faz as alterações que o agente sancionador deseja. Esse mecanismo pressupõe que as insatisfações possam ser transferidas de um agente para o outro da cadeia, gerando as reações mencionadas. Ocorre que, nos governos autocráticos – os mais corriqueiros alvos das sanções econômicas – o pressuposto de que a população tem condições de pressionar o governo não se verifica. Percebe-se,

então, que uma vez que nas situações em que se decide aplicar sanções econômicas, via de regra, o povo já é oprimido pelo governo - não tendo, portanto, como pressioná-lo -, a imposição dessas é, já em seu nascedouro, incapaz de atingir os fins a que se propõe. Além disso, nestes casos há o risco de que elas agravem a situação que pretendiam reverter, tendo em vista o reforço do poder das autoridades que controlam o Estado em detrimento da população que tem enfraquecido seu poder de resistência.

As reflexões apresentadas neste trabalho não pretendem ser mais que idéias iniciais de um tema que merece ser mais explorado por todos os campos das Ciências Sociais e Humanas. Assim, exemplificativamente, a Ciência Política ainda tem muito que contribuir na identificação dos fatores que influenciam as escolhas dos agentes pela imposição das sanções; a Economia pode auxiliar a decifrar os custos envolvidos nas ações dos diversos agentes que participam do mecanismo sancionatório, além da mensuração dos impactos e da eficiência das sanções; o Direito deve questionar e orientar a aplicação das sanções dentro dos marcos normativos internacionais, e assim por diante. Oxalá possa, este trabalho, ter contribuído como uma pequena peça desse grande mosaico.

REFERÊNCIAS

BONETTI, Shane. The Analysis and Interpretation of Economic Sanctions. *Journal of Economic Studies*. Vol. 24, 1997, pp. 324–348.

BOSSUYT, Marc. *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*. Economic and Social Council. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Disponível em: http://www.globalpolicy.org/security/sanction/unreports/bossuyt.htm#a_nnex1.199_. Acesso em: 8 jul. 2008.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. 1945. Rio de Janeiro: United Nations Information Centre – Rio de Janeiro (UNIC-Rio), 2007.

CAMARA, I.P. *Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana -1991-1994*. Brasília: Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1998.

ECONOMIC SANCTIONS AGAINST HAITI (1991-1994). Disponível em: http://www.ndu.edu/inss/books/Books_1997/Imposing%20International%20Sanctions%20. Acesso em 4 jun. 2008.

GARFIELD, Richard. *The impact of economic sanctions on health and well-being*. Londres: Relief and Rehabilitation Network, 1999.

GIBBONS, E.D. *Sanctions in Haiti: human rights and democracy under assault*. Westport: Praeger, 1999.

GIBBONS E, GARFIELD R. The impact of economic. sanctions on health and human rights in Haiti,. 1991–1994. *American Journal of Public Health*. n.89. 1999. pp. 1499-1504.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOT, Kimberly; OEGG, Barbara. *Economic sanctions reconsidered*. 3.ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.

MacFARQUHAR, Neil. U.N. Approves New Sanctions to Deter Iran. *The New York Times*. 9.jun.2010. Disponível em: http://www.nytimes.com/2010/06/10/world/middle_east/10sanctions.html. Acesso em: 15 jan 2011.

MARTIN, Lisa. *Coercive cooperation: explaining multilateral economic sanctions*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

OECHSLIN, Manuel. *Targeting autocrats: economic sanctions and regime change*. Disponível em: <<http://www.hec.unil.ch/documents/seminars/deep/391.pdf>>. 18 Ago 2010. Acesso em 20 ago 2010.

PAPE, Robert. Why do economic sanctions do not work. *International security*, vol.22, n.2. 1997.

RESUMO

Considerando a significativa utilização das sanções econômicas multilaterais e a relativa ausência de estudos que analisem seus limites, impactos e seu funcionamento, o artigo retoma alguns importantes trabalhos relativos aos resultados que atingiram e sugere uma falha no mecanismo das sanções que poderia ser responsável por sua frequentemente alegada ineficiência.

PALAVRAS-CHAVE

Sanções econômicas; regimes autocráticos; coerção multilateral.

ABSTRACT

Considering the significant use of multilateral economic sanctions and the relative absence of studies analyzing its limits, impacts and even its internal working, this article retakes some important works about its achieved results and suggests a fail in the sanctions' mechanism that could be responsible for its often alleged inefficiency.

KEYWORDS

Economic sanctions; autocratic regimes; multilateral coercion.