



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS

Ammar Abdelaziz Hassan Salih

**AS SANÇÕES NAS RI: UMA EXPRESSÃO DA POLÍTICA DE PODER EM UMA
NOVA ORDEM MUNDIAL O CASO DO SUDÃO**

Brasília

2017

Ammar Abdelaziz Hassan Salih

**AS SANÇÕES NAS RI UMA EXPRESSÃO DA POLÍTICA DE PODER EM UMA NOVA
ORDEM MUNDIAL: O CASO DO SUDÃO**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília

2017

Ammar Abdelaziz Hassan Salih

**AS SANÇÕES NAS RI UMA EXPRESSÃO DA POLÍTICA DE PODER EM UMA NOVA
ORDEM MUNDIAL: O CASO DO SUDÃO**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília, 06 de dezembro de 2017

Banca Examinadora

Prof. Frederico Seixas Dias

Prof.^(a) Ulysses Tavares Teixeira

Prof. Aline Maria Thomé Arruda

AGRADECIMENTO

Agradeço minha família, que mesmo longe, me apoiou nesses quatro anos. Agradeço as pessoas queridas que me apoiaram ao longo deste trabalho. Ao meu orientador, pela crítica construtiva. Aos meus professores e professoras. Aos colegas de turma e do trabalho.

A todos vocês, serei sempre grato.

طوبى لمن ختار الطريق الأصعب وهو بالمشقة مُدرك

RESUMO

Esta monografia tem como objetivo verificar se as sanções internacionais são expressão da política de poder. Para tanto, analiso os conceitos tradicionais das sanções no campo das Relações Internacionais, e apresento a concepção do uso dessas sanções na estrutura sistêmica desenvolvida após a Primeira Guerra Mundial. Destaco, ainda, a mudança no significado do conceito, influenciada pelo uso das sanções econômicas como instrumento de política externa, principalmente pelos Estados Unidos, após o fim da Guerra Fria. Posteriormente, para analisar o estudo de caso, faço um relato histórico das relações entre os Estados Unidos e o Sudão, da mudança do regime em Cartum, e da imposição das sanções unilaterais contra o último pelo primeiro. Em seguida, trato das políticas externas dos sucessivos governos nos Estados Unidos em relação ao Sudão, e do regime das sanções. Também, faço uma revisão das literaturas do centro e da periferia sobre as sanções contra o Sudão, trazendo à luz, assim, ambas as narrativas. No fim, apresento uma crítica construtivista-pós-colonialista ao campo de estudo ortodoxo das sanções internacionais.

Palavras-chave: Sanções. Estados Unidos da América. Sudão. Política de Poder.

ABSTRACT

This thesis aims to verify whether international sanctions are an expression of power politics. Therefore, I examine the traditional concepts of sanctions in the field of International Relations. I present the conception of the use of sanctions in the systemic structure developed after the first world war. Then I highlight the change in the meaning of the concept, influenced by the use of economic sanctions as an instrument of foreign policy, especially by the US after the end of the Cold War. Subsequently, to introduce our case study we review the historical account of the relations between the United States of America and Sudan, the regime's change in Khartoum and the imposition of unilateral sanctions against the latter by the former. Next, I discuss foreign policies of successive governments in the United States in relation to Sudan and the sanctions regime. Lastly, I will review the literatures in the center and the periphery on the sanctions against Sudan, thus shedding light on both narratives. Ultimately, presenting a constructivist-postcolonial critique to the international sanctions orthodox field of study.

Keywords: Sanctions. United States of America. Sudan. Power Politics.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| 1. AS SANCÕES INTERNACIONAIS: ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA | 12 |
| 1.1. A sanção econômica: diversos entendimentos | 12 |
| 1.2. As sanções na história contemporânea das Relações Internacionais | 18 |
| 1.3. As sanções unilaterais dos Estados Unidos..... | 24 |
| 1.4. O dilema das duas perguntas | 28 |
| 1.5. Sanções entre a legitimidade e o discurso colonial..... | 32 |
| 2. EUA – SUDÃO: UMA RELAÇÃO DE INSTABILIDADE | 39 |
| 2.1. As relações da independência até o fim da terceira democracia | 39 |
| 2.2. 1989: Um golpe militar-islamicista..... | 42 |
| 2.3. Executive order 13067 | 47 |
| 3. AS SANCÕES DO SUDÃO: POLITICAS E NARRATIVAS..... | 51 |
| 3.1. Governo Clinton e as sanções do Sudão | 51 |
| 3.2. Governo Bush e as sanções do Sudão..... | 54 |
| 3.3. Governo Obama e as sanções do Sudão | 56 |
| 3.4. Literatura do entro sobre a sanções do Sudão | 59 |
| 3.5. Literatura da periferia sobre a sanções do Sudão..... | 62 |
| 3.6. A crítica ao campo de estudo das sanções..... | 65 |
| CONCLUSÃO..... | 75 |
| REFERÊNCIAS..... | 77 |

INTRODUÇÃO

Vivemos em um mundo cada vez mais interconectado, interdependente e, até certo ponto, uniformizado. Esta uniformidade é política, no sentido de que a maioria dos Estados fazem parte do mesmo sistema político. Em poucas palavras, uma única ordem mundial. Muitos teóricos do campo das Relações Internacionais questionam a atual unipolaridade política da estrutura sistêmica, mas, em contrapartida, não se pode negar a existência de um sistema econômico-financeiro global interligado. Este sistema econômico unificado, por definição, faz com que alguns países sejam vulneráveis às ações dos maiores do sistema. Assim, potências conseguem avançar suas agendas e interesses políticos sobre os mais fracos.

Para alguns estudiosos, o uso e aplicação das sanções, que serão analisadas no próximo capítulo, cuja definição trataremos no capítulo a vir, legitima-se através de um simples cálculo de custo em comparação com outras ferramentas, como o uso da força militar. Nos estudos quantitativos que visam analisar casos nos quais onde foram aplicadas sanções, o aspecto macro da política de poder se perde no meio do levantamento de dados que simplesmente busca responder se as sanções aplicadas foram bem-sucedidas, sem levar em conta o contexto mais amplo da totalidade das relações entre esses aplicadores de sanções e aqueles sancionados.

A maioria dos estudos existentes hoje tratam do assunto através do olhar da eficiência política, análises de meios e fins, de uma ferramenta de política externa. Além disso, a grande parte desses estudos advêm, especialmente, da academia de RI do centro ocidental, o que indica uma reflexão sobre o porquê da pouca presença de pesquisas provenientes de academias de RI não-ocidentais. Essa discussão pode até ir além do estudo do mecanismo das sanções, abrangendo o campo como um todo. Acharya e Buzan organizaram um livro no qual no qual questionam a falta de uma Teoria das RI proveniente do mundo não ocidental.

We think Western International Relations Theory (IRT) is both too narrow in its sources and too dominant in its influence to be good for the health of the wider project to understand the social world in which we live. ...If we are to improve IRT as a whole, then Western theory needs to be challenged not just from within, but also from outside.¹

Os autores apontam que a tradição dominante em RI, geralmente exige que a teoria seja definida em termos positivistas: que define termos de forma operacional, e então ilustra e explica as relações entre causas e efeitos. Isso se confirma no estudo das sanções nas Relações Internacionais. Na estrutura internacional, o uso da ferramenta de sanções econômicas demonstra uma relação constitutiva. O uso das sanções internacionais, ou a coerção econômica como se é definido por alguns teóricos. Desde o fim da Guerra Fria², o uso das sanções foi multiplicado, mas sem um aumento similar nas análises e no estudo das sanções no campo como um todo, e menos ainda nas RI dos países que são alvo dessas sanções. A pesquisa sobre o *statecraft*³ econômico e sanções especificamente pode nos ajudar a entender melhor a natureza da coerção econômica como política de poder nas relações internacionais.

Nesta monografia, pretende-se fazer um trabalho que contribua para o estudo das sanções nas relações internacionais pela ótica não-ocidental. Primeiramente, será feita uma revisão dos diversos conceitos das sanções internacionais, da mudança no significado das sanções como um mecanismo de punição aos violadores das normas internacionais para uma ferramenta unilateral de política externa. Em seguida será

¹ ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. *Non-Western International Relations Theory Perspectives on and beyond Asia*. New York: Routledge, 2010. p.3.

² Ver DREZNER, Daniel. *The Sanctions Paradox Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge, 1999.

³ *Statecraft*: termo utilizado para representar a arte ou habilidade de conduzir assuntos governamentais, *Economic Statecraft*: o uso de meios econômicos para atingir os objetivos da política externa. A ajuda externa, o comércio e as políticas que regem o fluxo internacional de capital podem ser utilizados como ferramentas de política externa e são considerados as formas mais comuns de *economic statecraft*. (Definição originalmente em inglês, tradução nossa) Disponível em < [Encyclopedia Britannica: https://www.britannica.com/topic/economic-statecraft](https://www.britannica.com/topic/economic-statecraft) > último acesso em: 16 setembro 2017

apresentado um estudo de caso das sanções unilaterais estadunidenses contra o Sudão, impostas há mais de 20 anos. Decretadas pelo presidente estadunidense Bill Clinton, as sanções foram implementadas sob acusações ao governo do Sudão de apoio ao “Terrorismo Internacional”. Logo, serão discutidos textos e estudos sobre esse programa de sanções nos Estados Unidos e no Sudão para comparar as narrativas, buscando trazer a luz o que os teóricos e analistas da periferia argumentam sobre essas sanções. No final, será apresentada uma crítica construtivista ao estudo das sanções nas relações internacionais, também será feita uma discussão pós-colonial das sanções e o que estas representam para os países periféricos. Ambas as discussões visam reforçar a hipótese da expressão da política de poder através do uso das sanções internacionais.

1. AS SANCÇÕES INTERNACIONAIS: ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

Neste primeiro capítulo serão apresentadas diversas definições para as sanções como conceito, e os diferentes significados que o termo adquire ao longo da história contemporânea das Relações Internacionais. Também será tratada a tentativa de institucionalização das sanções no pacto da Sociedade das Nações para servir como medida no esquema de segurança coletiva, passando pelos primeiros casos onde a Liga das Nações utilizou o mecanismo e seu fracasso.

Em seguida, será discutido o uso das sanções unilaterais por parte dos Estados Unidos como instrumento de coerção econômica no sistema internacional. Também será debatido o dilema do estudo das sanções na academia de RI do centro.

Logo em seguida, serão discutidos o papel condicionador do direito internacional em legitimar o uso do instrumento de sanções nas Relações Internacionais e o discurso como condicionador da estrutura. Por fim, será apresentada a teoria pós-colonial, que servirá como base para a crítica sobre o instrumento de sanções, através da argumentação da necessidade de se considerar outras narrativas.

1.1. A sanção econômica: diversos entendimentos

O poder econômico, de uma forma geral, confere ao indivíduo, ou a um grupo de pessoas, e aos Estados a capacidade de exercer influência social de várias formas. É nesse sentido que a supremacia econômica de um Estado o torna capaz de sujeitar outro país a um aperto econômico abrangente e devastador. O exercício do poder econômico, ou seja, a ação econômica da política de poder se apresenta de várias formas. Para

alguns, a ação econômica se divide em três: Boicote; Embargo e Sanções. Geoff Simons⁴ define o boicote como ação designada a alcançar o isolamento econômico ou social de uma nação para expressar desgosto, coagir uma mudança ou complementar uma campanha militar. Além disso, o boicote não é sempre econômico. Um bom exemplo é o boicote americano nas Olimpíadas de Moscou, em 1980, e o boicote soviético nas Olimpíadas de Los Angeles, em 1984. Outros exemplos são as campanhas de boicote de produtos, empresas e/ou países específicos

Já o embargo é retratado como a barragem da circulação de bens por terra, mar ou ar em direção ao país alvo. Segundo o autor, o embargo pode ser aplicado em situações de conflito, em situações de coerção, mas também em condições normais para incentivar o comércio local, diminuindo o fluxo de bens para um mercado específico.

Para Simons, a sanção (latim: *sanctio* de *sanctire*, "tornar sagrado ou inviolável"), nas Relações Internacionais, é uma pena imposta contra uma nação para coagi-la em conformidade com o direito internacional ou para impor uma alteração nas suas políticas em algum outro sentido. Essa definição transita pelos dois diferentes entendimentos de sanções dados pelas duas escolas tradicionais do campo.?

Robert Pape⁵, autor de uma linha cética do estudo da coerção⁶ econômica, classifica a ação econômica nas Relações Internacionais em três categorias diferentes das de Simons: sanções, guerra comercial, e guerra econômica. Segundo Pape, a guerra comercial acontece entre dois parceiros comerciais já estabelecidos, e o objetivo do mecanismo não é influenciar o comportamento político doméstico do alvo, mas sim as políticas econômicas do no cenário internacional, para afetar o fluxo comercial do Estado coagente ou garantir maior acesso para o mesmo no mercado deste alvo e no mercado internacional. Podemos dizer que a relação aqui não é de total simetria, mas é, no

⁴ Ver SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions Legal Remedy or Genocidal Tool*. London: Pluto, 1999.

⁵ Ver PAPE, Robert. *Why Economic Sanctions Do Not Work*. *International Security*, v. 2, n. 2, p. 90-136, 1997.

⁶ Usaremos *sanção/statecraft/coerção* econômico indiferentemente, como sinônimos, para depois discutir a crítica feita aos autores tradicionais neste respeito.

mínimo, de maior grau de proximidade em relação aos pesos comerciais e políticos. Por outro lado, a guerra econômica busca enfraquecer o potencial econômico agregado de um país alvo para enfraquecer suas capacidades militares, seja em uma corrida de armamentos, em paz, ou em uma guerra em curso. Aqui o grau de simetria entre as duas partes é menor, mas, de qualquer forma, nessas duas estratégias podemos dizer que há uma certa proporcionalidade entre as duas partes. Para um país lançar uma guerra comercial contra um outro deve-se ter uma pauta comercial pré-estabelecida e uma troca comercial considerável. Da mesma forma, a guerra econômica tem essa relação de rivalidade como variável.

Outros autores e teóricos do campo entendem as sanções como parte, parcela ou algo intrínseco da diplomacia internacional. Como é o caso de Haufbauer, Schott e Elliot.

[...] a tool for coercing target governments into particular avenues of response. In most cases, the use of sanctions presupposes the sender country's willingness to interfere in the decision-making process of another sovereign government, but in a measured way that supplements diplomatic reproach without the immediate introduction of military force.⁷

Para os autores, essa pressuposição de se querer mudar a política do outro é a motivação base da coerção econômica. Haufbauer e seus colegas (HSE) argumentam que, mesmo havendo instâncias de utilização coletiva das sanções por parte da Sociedade das Nações pós-Primeira Guerra e por parte das Nações Unidas recentemente, são as potências, que buscam uma política externa ativa, que utilizam esta ferramenta. Nota-se, principalmente no caso dos Estados Unidos, a aplicação de sanções, frequentemente de forma unilateral, para se afirmar uma liderança em assuntos mundiais. HSE também consideram que o uso das sanções, muitas vezes, é conduzido por motivações políticas para consumo doméstico nos países aplicadores das sanções,

⁷ HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT, *Economic Sanctions Reconsidered*. 3. ed. Washington: Pearson, 1985. p. 5

ou seja, a necessidade de demonstrar liderança global, tomar iniciativas para moldar os assuntos mundiais ou, pelo menos, agir com força contra determinado evento. Além disso, o desejo de ser visto como governante ativo agindo com força, mas não força excessiva (como o engajamento em conflito armado), pode facilmente levar uma potência a utilizar as sanções. Mesmo que não haja necessidade, mas para garantir um objetivo de política doméstica⁸. Irei explorar ainda mais esta premissa da motivação doméstica no terceiro capítulo desta monografia.

Já Pape entende que as sanções são uma ferramenta usada em estratégias e categorias, separadas ou combinadas, aplicadas pelo país coagente para alcançar fins políticos contra um país alvo.

Sanctions can coerce either directly, by persuading the target government that the issues at stake are not worth the price, or indirectly, by inducing popular pressure to force the government to concede, or by inducing a popular revolt that overthrows the government, resulting in the establishment of a government that will make the concession⁹

Diferente de Pape, Baldwin enxerga as sanções como um instrumento e as trata como sinônimo de *statecraft* econômico. O termo *statecraft* pode ser compreendido como a expressão do poder estatal.

If the goal is to produce policy-relevant knowledge, it is useful to conceive of economic sanctions as instruments of statecraft. This implies that they are part of a larger set of policy instruments available to foreign policymakers, presumably including diplomacy, propaganda, and military statecraft¹⁰.

⁸ Ver MORGAN; BICKERS. Domestic Discontent and the External use of Force. *Journal of Conflict Resolution*, v. 36, n. 1, p. 25-52, mar 1992.

⁹ PAPE, Robert. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, v. 2, n. 2. 1997. p. 94.

¹⁰ BALDWIN David. Evaluating Economic Sanctions, *International Security*, v. 23, n. 2. 1998. p. 189.

Autores da escola liberal das Relações Internacionais têm uma definição diferente para as sanções internacionais. Em geral, a literatura liberal, como Margaret Doxey, entende as sanções internacionais como sanções institucionalizadas.

No doubt in the 1930s things seemed more straightforward. In line with the concept of enforcement of international law, international sanctions meant League of Nations sanctions; in other words, penalties to be collectively imposed by members of the body responsible for international peace and security on those who violated their obligations under the League Covenant¹¹

Margaret Doxey reconhece que o conceito passa a ter outro significado. No entanto, insiste que as sanções internacionais são medidas de punição para o cumprimento de normas internacionais, prevendo a existência de regras, normas e leis de conduta preestabelecidas. Nessa ótica, as sanções são uma medida de reação e punição, e não como posteriormente é difundido pelos neo-realistas, segundo os liberais. Passando de mecanismo multilateral para uma ferramenta de coerção unilateral. Quincy Wright, ao definir as sanções internacionais, defende que o uso deste mecanismo deverá ser autorizado por uma Organização Internacional, a Liga das Nações ou a ONU por exemplo.

With the progress of a civilization the justification for resort to war has tended to become more abstract and more objective. As the civilization has become economically and culturally integrated, the subjective desire of a small group has appeared to constitute a less and less adequate reason for resort to violence. More and more the interest of the civilization as a whole, objectively manifested in principles of law, has been invoked. [...] as an instrument of policy authorized by legitimate authority to improve the welfare of the community; and finally as a sanction for enforcing peace and justice within the civilization as a whole¹².

¹¹ DOXEY, Margaret, *International Sanctions in Contemporary Perspective*. New York: Palgrave Macmillan, 1987. p.4

¹² WRIGHT Quincy, *A Study of War Volume I*. Chicago: The University of Chicago. 1942. p.385.

As sanções, na conjuntura que Wright explica, se limitam a sanções organizadas ou a ações positivas que uma comunidade autoriza em uma situação específica, com o objetivo de induzir seus membros a observar a lei a que estão vinculados, como membros dessa comunidade. Desta forma, as sanções se distinguiriam da guerra. As sanções só podem ser autorizadas pela comunidade da qual o Estado é membro; eles só podem utilizar para fazer cumprir uma regra que vincula o Estado em detrimento, antes de seu ato ilícito¹³. Wright também argumenta que as sanções internacionais deveriam ser utilizadas somente depois que procedimentos imparciais demonstrassem que uma regra foi violada.

Ambas as definições e premissas dos autores liberais e dos neo-realistas têm suas falhas na descrição das sanções, seja quando o conceito as define como medida de punição internacional por descumprimento de regras, ou quando as faz sinônimo de coerção econômica. Estudiosos das sanções das escolas críticas, desconstruem e apontam os erros nesses entendimentos, em ambas as esferas teórica e prática. Autores construtivistas argumentam que a definição liberal idealista e sua forma de enxergar as sanções não reflete a *realpolitik* das relações internacionais¹⁴, pois, na realidade o mecanismo sempre foi ferramenta econômica estatal unilateral de coerção. Já os realistas são criticados por partir do pressuposto que as sanções são ferramentas de política externa disponível para todos os Estados. Essa premissa apresenta falha, porque, na realidade, são poucos os que conseguem utilizar a ferramenta. Pela crítica pós-colonialista, podemos dizer que esses estudiosos estão dizendo que é ferramenta para todos porque o “todos” aqui representa todos da sociedade do centro que tem a capacidade econômica para utilizar tal ferramenta. Esta problematização será retomada em detalhe no último capítulo deste trabalho.

¹³ WRIGHT Quincy, A Study of War Volume I. Chicago: The University of Chicago. 1942. p.385.

¹⁴ KOGA, Yoshifumi. Constructivist Approach of International Sanctions: Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism, Istanbul International Conference (Turkey), 2005, p.48.

1.2. As sanções na história contemporânea das Relações Internacionais

Historiadores apontam que a coerção econômica foi utilizada nas Relações Internacionais desde a Grécia antiga, o caso mais celebrado é relatado pelo Tucídides. Trata-se do Decreto de Megára, um conjunto de sanções econômicas impostas a Megara, c. 432 a.C, pelo império ateniense pouco antes do início da Guerra do Peloponeso. Na história moderna, impérios como a Grã-Bretanha, Portugal, e Holanda usaram a coerção econômica para limitar o poder de seus rivais. Até o começo do século vinte, a coerção acompanhava um conflito armado, servindo como mecanismo complementar.

Na história contemporânea das Relações Internacionais, após o fim da Primeira Guerra Mundial, surge a noção das sanções internacionais conforme mencionado acima e da forma com que os teóricos das RI as explicam. As sanções internacionais são estudadas como medidas de punição coletiva contra infratores das normas internacionais. No período pós-guerra, o estudo dessas sanções encontra-se em alta entre os liberais. O Sistema de Sanções Internacionais foi apresentado no âmbito da Sociedade das Nações como mecanismo de manutenção da paz, as aplicações dessas sanções coletivas eram previstas no artigo 16 do Pacto da Liga das Nações.

Art.16. Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos tomados nos artigos 12,13 ou 15, será "ipso facto" considerado como tendo cometido um ato de beligerância contra todos os outros Membros da Sociedade. Estes comprometer-se-ão a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a interdizer todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que rompeu o Pacto, e a fazer cessar todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Sociedade. Neste caso, o Conselho terá o dever de recomendar aos diversos Governos interessados os efetivos militares ou navais pelos quais os Membros da Sociedade contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitar os compromissos da Sociedade. Os Membros da Sociedade convêm, além disso, em prestarem uns aos outros auxílios mútuos na aplicação de medidas econômicas e financeiras a tomar em virtude do presente artigo, afim de reduzir ao mínimo as perdas e inconvenientes que dele possam resultar. Prestar-se-ão igualmente apoio mútuo para resistir a toda medida especial dirigida contra um deles pelo Estado que romper o Pacto. Tomarão às disposições necessárias para

*facilitar a passagem através do seu território das forças de qualquer Membro da Sociedade que participe duma ação comum para fazer respeitar os compromissos da Sociedade. Poderá ser excluído da Sociedade todo membro que se tiver tornado culpado de violação de um dos compromissos resultantes do Pacto. A exclusão será pronunciada pelo voto de todos os outros membros da Sociedade representados no Conselho.*¹⁵

É interessante notar que o termo sanções não aparece na redação do artigo, mas os procedimentos definidos indicam que são sanções. Alguns pontos essenciais devem ser destacados aqui, vale lembrar que no âmbito da Sociedade, as sanções eram previstas no caso de aplicação coletiva, ou seja, não era opção para cada país membro da sociedade. Não há como falar sobre sociedade internacional sem examinar o trabalho do Hedley Bull, onde ele traz para o centro do argumento o papel do Sistema Internacional. Por Sistema Internacional, ou Sistema de Estados, o autor descreve sistema pela existência de dois ou mais Estados com suficiente contato entre si ao ponto de estabelecerem influências “recíprocas”. Através desse ponto inicial, Bull desenvolve trazendo outro conceito, que ele denomina como “Sociedade dos Estados”.

*A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions.*¹⁶

A noção de Sociedade Internacional de Bull define perfeitamente a realidade da Liga e das condições que levaram à sua consolidação. No momento em que o mundo, ou especificamente a sociedade dos países ocidentais, saía da Primeira Guerra, a preocupação era de evitar outro conflito ou guerra generalizada. Cria-se então a Liga, com suas diversas instituições e mecanismos que visam a ação coletiva para garantir a

¹⁵ PACTO da Sociedade das Nações – 1919 Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/pacto-da-sociedade-das-nacoes-1919.html>> Acesso em: 08 jul. 2017.

¹⁶ BULL, Hedley. *The Anarchical Society a Study of Order in World Politics*, 3. ed. New York: Palgrave, 1977. p. 13.

segurança de todos, e é neste amparo que o mecanismo de sanções era previsto como resposta e reação por parte da Liga contra países que recorrem a guerra ofensiva que ameaçaria a segurança de todos. A responsabilidade coletiva pela busca da paz era de todos através das instituições e leis internacionais onde se aplicaria a democracia entre esses entes soberanos na esfera internacional. Essas eram as principais premissas do pensamento de Woodrow Wilson que idealizou as “soluções” no período pós-Primeira Guerra. As sanções não devem ser utilizadas como instrumento preventivo ou instrumento de política de poder segundo Nye e Welch.

In January 1918, Wilson issued a fourteen-point statement of America's reasons for entering the war. The fourteenth point was the most important. It called for “a general association of nations [he meant states] to be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.” In effect, Wilson wanted to change the international system from one based on balance-of-power politics to another based on collective security.¹⁷

Como foi mencionado, o entendimento das sanções era o papel punitivo deste mecanismo, no caso de descumprimento das regras e as normas preestabelecidas no Pacto da Liga. Até o momento, as sanções nas Relações Internacionais não eram associadas ao conceito de coerção econômica ou o *statecraft* econômica.

A proposta de institucionalização das sanções através da Liga das Nações tornou-se um grande fracasso ao passar pelos dois primeiros testes, a ocupação japonesa do território chinês da Manchúria; e a tentativa de invasão italiana da Etiópia.

No final do século XIX, o Japão se transformou de uma possível vítima de agressão em uma força imperial, colonizando a Coreia e se juntando aos aliados na Primeira Guerra. Com o fim da Guerra, o Japão buscou reconhecimento como *player* mundial, mas os americanos e europeus resistiram e rejeitaram uma proposta japonesa

¹⁷ NYE, Joseph; WELCH, David. *Understanding Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History*. 9. ed. New York: Pearson, 2011. p.121.

de colocar a igualdade racial como princípio no pacto da Liga das Nações. A Revolução de 1911 derrubou a dinastia Manchu ou também conhecida como Qing que governou a China desde do século 17, nacionalistas chegam ao poder no país e criticam os tratados desiguais com vários países incluindo o Japão. A China declarou boicote aos produtos japoneses e, com a crise econômica global no fim da década de 1920, o Japão fica extremamente vulnerável. Militares japoneses chegam ao poder no país. Em setembro de 1931, com a justificativa de proteger a linha ferroviária da Manchúria, forças japonesas entraram na região e instituíram um governo de fachada no território. Após vários pedidos chineses, a Liga das Nações decidiu enviar uma comitiva para investigar os acontecimentos na Manchúria em dezembro do mesmo ano.

Dez meses depois, Lord Lytton, estadista inglês que liderou a comitiva reporta à Liga confirmando agressão por parte do Japão, mas não sugeriu acionar as sanções previstas no artigo 16 do pacto da Liga. Em fevereiro de 1933, a Assembleia Geral da Liga aceitou por 42 votos a 1 o relatório de Lytton sobre a invasão japonesa da Manchúria¹⁸. O único voto contrário foi feito pelo Japão, que declarou a sua intenção de se retirar do território. O caso demonstrou a lentidão e ineficácia dos procedimentos da Liga, mas, até o momento, o mecanismo não tinha passado por um teste robusto, em que os interesses históricos contra a segurança coletiva de todos seriam postos em evidência.

A invasão italiana da Etiópia foi a avaliação real das sanções da Liga e seu esquema de segurança coletiva como um todo. Com o discurso de correção de erro histórico, os italianos fascistas defendiam a proposta de anexar a Etiópia a sua colônia na Eritreia na costa do Mar Vermelho. Em outubro de 1935, tropas italianas invadiram a Etiópia em ato claro de agressão. O Conselho da Liga chamou os Estados para uma conferência especial para definir as sanções a serem aplicadas contra o país europeu. Oito dias depois, e com a presença de mais de cinquenta Estados, a conferência recomendou quatro sanções: (i) um embargo sobre a venda de todos os bens militares a Itália; (ii) uma proibição de empréstimos a Itália; (iii) cessação das importações

¹⁸ Ver SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions Legal Remedy or Genocidal Tool*. London: Pluto, 1999. p. 63.

provenientes da Itália; e (iv) a paralização de vendas de certas mercadorias que não poderiam ser facilmente compradas em outros lugares, como a borracha e o estanho. Nye e Welch apontam duas medidas que não foram tomadas: (i) as relações diplomáticas não foram quebradas; e (ii) a Grã-Bretanha não fechou o Canal de Suez para a Itália, permitindo-a continuar o envio de materiais para sua colônia na Eritreia, utilizada como base para o ataque contra Etiópia.

Essas sanções tiveram um grande impacto na economia italiana. As exportações diminuíram em um terço, o valor da moeda nacional diminuiu e as reservas nacionais sofreram queda acentuada. No entanto, as sanções não mudaram a política de Mussolini. Podemos entender esse “funcionamento” parcial das sanções analisando o balanço de poder europeu, temos França e Grã-Bretanha que buscaram evitar o aumento do poder italiano ao ganhar novos territórios na África buscando manter o *status quo*, mas ao mesmo tempo não queriam alienar ou “perder” a Itália como um possível aliado contra a Alemanha que está se recuperando então sob o comando do Hitler¹⁹.

A equação era, de um lado, o balanço de poder político “interno” no sistema europeu e, do outro, ideais de paz e segurança coletiva no mundo ou em outras palavras o problema político interno contra a agressão distante na África. Ao escolherem tratar com o governo italiano uma possível coalização contra a Alemanha de Hitler, a Grã-Bretanha e a França declararam o fim das sanções institucionalizadas e a aplicação da doutrina de segurança coletiva na invasão da Etiópia. Premissas defendidas pelos idealistas de paz duradora e segurança coletiva para todos tornaram-se um fracasso, e em conjunto o estudo das sanções internacionais perdeu o seu espaço na academia de RI.

Nesse debate de segurança coletiva vs. balança de poder ou, em outras palavras Idealista vs. Realista, podemos identificar as diferentes narrativas entre as duas sobre o regime das sanções e seu uso. Enquanto na primeira o foco era nas políticas agressivas,

¹⁹ Ver BAER, George. *Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936*, International Organization, Cambridge, v. 27, n.2, p. 165-179, 1973.

na segunda o foco era na capacidade dos Estados. Para o sistema de balança de poder, as coalizações e os inimigos eram predeterminados. Wilson e os idealistas rebateram esta premissa dizendo que coalizões em um sistema de segurança coletiva não poderiam ser predeterminados, porque não se sabia qual Estado seria o agressor. No entanto, assim que o agressor foi identificado, todos os Estados se uniriam contra ele. É questionável se a segurança coletiva da Liga realmente foi para todos os Estados grandes ou pequenos, fortes ou fracos. Ou será que essa doutrina era para todos os membros de uma sociedade limitada de Estados?

Os dois casos relatados anteriormente indicam respostas e entendimentos claros para estes questionamentos sobre a doutrina, o funcionamento e institucionalização das sanções e a segurança coletiva no âmbito da Liga das Nações. A narrativa realista de balança de poder tradicional prevaleceu nesse debate com os idealistas²⁰.

É importante ressaltar que as sanções internacionais definidas pelos liberais e a coerção econômica eram dois conceitos bem distintos naquele momento. Autores realistas clássicos, como Morgenthau, enxergavam o contraste entre o sistema de sanções internacionais e a política de poder²¹. A partir da década de 70, o estudo das sanções ressurgiu, mas sob a ótica neo-realista que trata as sanções nas relações internas como sinônimo de coerção econômica para fins de política nacional, ou seja, um instrumento de política de poder.

As premissas puramente liberais-idealistas que moldaram a Liga e seu pacto foram evitadas na instituição da ONU após a Segunda Guerra. Desta vez, sob uma visão realista, ou talvez liberal-realística²², as sanções internacionais foram previstas no capítulo sete da carta de San Francisco. No entanto, esse sistema de sanções tinha uma lacuna: cinco membros permanentes tinham poder de veto nas resoluções do Conselho

²⁰ Ver NYE, Joseph; WELCH, David. *Understanding Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History*. 9. ed. New York: Pearson, 2011.

²¹ Ver MORGENTHAU Hans, *Politics among nations the struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

²² Realística da realidade, não é uma associação à teoria realista.

de Segurança, impossibilitando a imposição das sanções da ONU aos membros permanentes e seus aliados²³. O fato é que as sanções como regime ou instrumento internacional de imposição da lei internacional não era (e ainda não é) compatível com a realidade do sistema internacional. O que se observou foi um instrumento de coerção, institucionalizado internacionalmente para avançar interesses nacionais acima de outros.

1.3. As sanções unilaterais dos Estados Unidos

Como foi destacado, com o fracasso da Liga das Nações e suas sanções internacionais institucionalizadas, o conceito das sanções se torna sinônimo de coerção econômica nas Relações Internacionais. Como foi visto também, a estruturação das Nações Unidas impossibilitou a aplicação das sanções internacionais por parte da Organização, salvo algumas exceções. Já no mundo bipolar, o uso das sanções unilaterais era relativamente irrelevante quando comparado aos primeiros anos do sistema unipolar a se consolidar em seguida.

Após o fim da Guerra Fria, o uso das sanções unilaterais por parte dos Estados Unidos cresceu bastante. Megan O' Sullivan²⁴ argumenta que há dois motivos para esta tendência de maior uso das sanções unilaterais pelos Estados Unidos, principalmente. A primeira delas sendo a globalização, que ela define como o movimento rápido de ideias, pessoas, recursos e bens através de fronteiras e barreiras. O segundo fator de acordo com a autora será a preeminência ou a superioridade estadunidense no cenário internacional com a queda da União Soviética no fim da Guerra Fria. HSE chamam essa tendência de "*Demonstração de Resolução*".

²³ KOGA, Yoshifumi. Constructivist Approach of International Sanctions: Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism, Istanbul International Conference (Turkey), 2005, p.15.

²⁴ Ver O' SULLIVAN, Megan. Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism. Washington, D.C.: brookings institution, 2003.

“Demonstration of resolve” has often been the driving force behind the imposition of sanctions. This is particularly true for the United States, which frequently has deployed sanctions to assert its leadership in world affairs. US presidents seemingly feel compelled to dramatize their opposition to foreign misdeeds, even when the likelihood of changing the target country's behavior is remote.²⁵

HSE argumentam que, mesmo quando a probabilidade de mudar o comportamento do país alvo é remota, muitas vezes os presidentes dos EUA atuam em cima deste conceito aplicando sanções para demonstrar a superioridade e a determinação ou a disponibilidade para resolver “problemas”, muitas vezes por motivos de consumo político interno ou pelo o que é esperado dos EUA no papel de hegemônico.

O’ Sullivan aponta que a lógica convencional argumentaria que a globalização enfraqueceu a influência das sanções econômicas unilaterais, à medida que os países se integram na economia global, eles diversificam seus vínculos econômicos, frustrando a capacidade de qualquer país obrigar outro através da coerção econômica sozinho. No entanto, essa lógica só seria provavelmente verdadeira se o sistema pós Guerra Fria fosse multipolar e não unipolar de uma hegemonia, como foi na realidade. A integração economia e de sistemas financeiros torna alguns países mais vulneráveis uma vez que esta globalização traça processos e formas específicas de relação para esta interação entre a unidades nesse sistema. Para O’ Sullivan, o ambiente pósGuerra Fria não somente moldou o impacto que as sanções têm sobre um alvo, mas também transformou a capacidade de tais medidas de alcançar seus objetivos, influenciando, assim, a eficácia das sanções.

O condicionamento resultante da globalização acoplado com a preeminência estadunidense facilitou o uso das sanções unilaterais, aumentado seu potencial de transformar a paisagem política tanto quanto o ambiente econômico mundial ou de um país específico.

²⁵ HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT, Economic Sanctions Reconsidered. 3. ed. Washington: Pearson, 1985. p. 5

Elizabeth Rogers, defensora do uso das sanções por parte dos Estados Unidos, acredita que a queda da União Soviética e o subseqüentemente fim da guerra facilitou a aplicação das sanções uma vez que o papel do “*Black Knight*” feito pela União Soviética acaba. Ela também afirma que somente os esforços de sanção liderados pelos EUA provavelmente terão sucesso, “[a]s sanções exigem liderança por uma grande potência, e os Estados Unidos são a única superpotência na era pós-Guerra Fria”.

[...] conditions are now more auspicious for sanctions' success than before the cold war's end. The 1991 collapse of the Soviet Union removed the "black knight" that broke Western sanctions in the past.⁶ Sanctions are far more effective when applied by all or nearly all major states. Before and during the cold war such unanimity by sanctioners was seldom possible. Because unanimity will be possible more often in the post-cold war era, sanctions can now be more effective.

²⁶

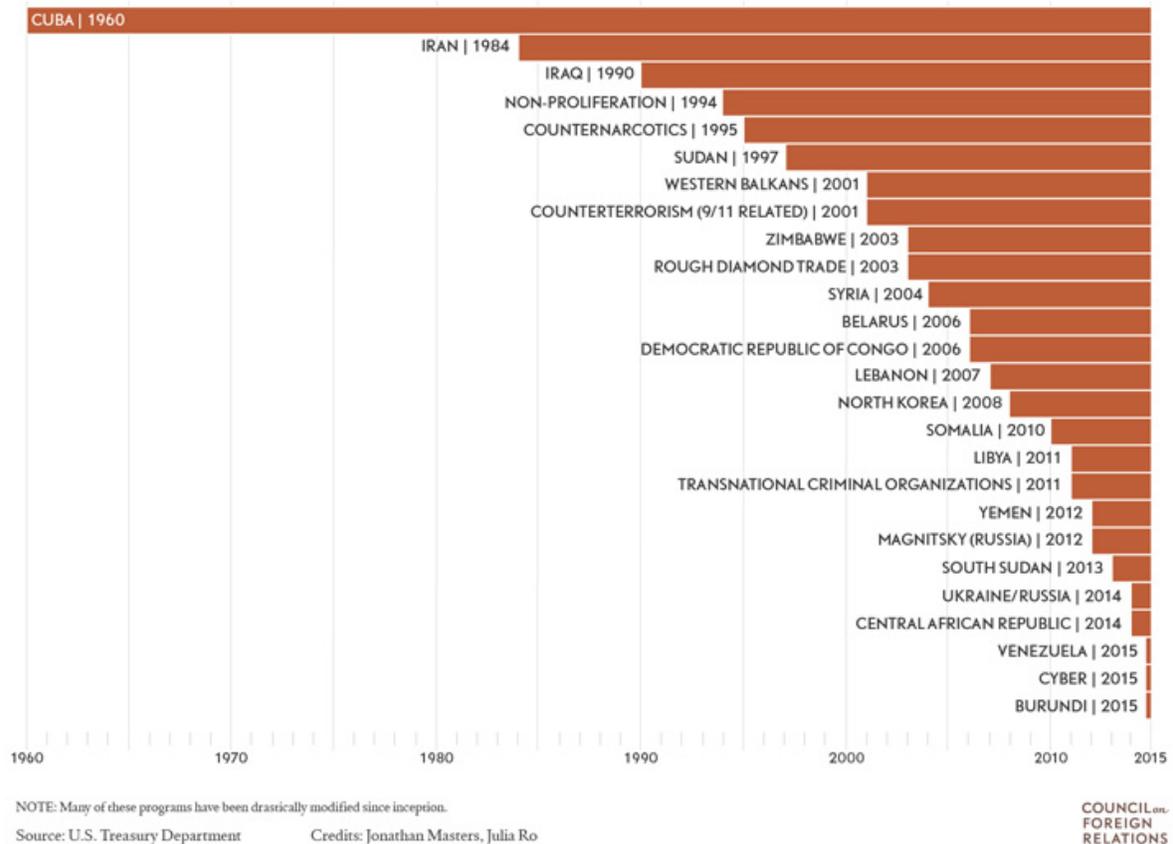
Rogers, neste mesmo artigo, discute a possibilidade de a China ter se tornado o “*Black Knight*” contra as sanções aplicados pelos Estados Unidos, mas ela descarta esta possibilidade alegando que a China nunca cruzou a “linha”²⁷. No caso das sanções contra o Sudão que será abordada nos próximos capítulos, essa afirmação não se sustenta, pois durante os vinte anos das sanções dos EUA, a China foi o principal apoiador do regime no país. Esta discussão será retomada nos próximos capítulos. O ponto é que não se pode negar a premissa da Rogers, de fato o uso das sanções depois da Guerra Fria por parte dos EUA cresce bastante.

²⁶ ROGERS, Elizabeth. Using economic sanctions to control regional conflicts. Security Studies, London, v.5, n. 4. 1996. p.45

²⁷ Ibidem, p. 56.

Gráfico 1 – Sanções unilaterais dos EUA de 1960 – 2015

U.S. SANCTIONS PROGRAMS



Fonte: *Council of Foreign Relations*

Como mostra o gráfico acima, de 1960 até 2015 foram implementados 26 programas de sanções unilaterais por parte dos Estados Unidos, 24 destes após a Guerra Fria e todos programas que continuam em vigência.

O uso crescente desta ferramenta de coerção econômica na política externa dos EUA no mundo pós-Guerra Fria levaria a um crescimento natural no estudo moderno desse mecanismo por parte dos teóricos nos diversos campos das ciências sociais, e principalmente na academia de RI.

1.4. O dilema das duas perguntas

Boa parte dos estudiosos do campo das Relações Internacionais, e das sanções no centro, em específico parte para o estudo das sanções a partir de duas perguntas iniciais. Quase toda a literatura — tradicional pelo menos — sobre a temática gira em torno dessas duas principais perguntas. A primeira delas é se as sanções econômicas funcionam. Em outras palavras, a funcionalidade das sanções é compreendida como o quanto bem-sucedidas são? Ou se alcançam os seus objetivos pelos quais foram implementadas. A dúvida lógica que deriva da primeira pergunta é como medir esta funcionalidade, qual é o padrão para classificar um regime de sanções bem-sucedido ou não, e qual é o valor ou a contribuição que cada regime tem caso classificado bem-sucedidos.

A segunda pergunta base é se deveria se usar as sanções. Caso for positiva a resposta logo tem que perguntar quando, e em quais situações. e quais alternativas. Da segunda pergunta teremos uma discussão sobre os custos das sanções, sendo estes os custos material-econômico para o país aplicador, o custo comercial e financeiro. O custo político, interno e externo. O custo “moral” de engajar ou de simplesmente não fazer nada. A pergunta sobre o dever do uso das sanções leva os teóricos a outra discussão sobre a utilidade do mecanismo e sua utilidade comparativa em relação as outras opções de política externa.

Essas duas perguntas e suas variadas subquestões são a base de toda discussão acerca das sanções na academia de RI do centro, principalmente nos Estados Unidos. Teremos que lembrar que esse debate sobre as sanções na academia tem duas faces. A primeira é interna, entre os teóricos e estudiosos; e a segunda dialoga com os *policymakers*. Mesmo reconhecendo a proximidade entre os dois grupos nos EUA, e a via de duas mãos entre ambos, na qual muitos teóricos se afastam da academia para se assumir posições de tomada de decisão nos círculos governamentais e das relações exteriores como embaixadores, assessores e os demais funções. Do outro lado, o fluxo

de *ex-policymakers* que entram na academia é grande também. Mas mesmo assim existe uma distância entre essas duas esferas.

Para o David A. Baldwin, o paradoxo sobre o campo de estudo das sanções não é acerca das duas perguntas mencionadas acima, mas sobre a relação entre os estudiosos e os *policymakers*, ele destaca que os teóricos continuamente negam a utilidade das sanções, mas mesmo assim *policymakers* os usam com uma frequência maior.

The basic paradox at the heart of the sanctions debate is that policymakers continue to use sanctions with increasing frequency, while scholars continue to deny the utility of such tools of foreign policy. Two explanations for this paradox have been offered. Some scholars dismiss policymakers as "fools" or suggest that they have not yet learned how to identify situations in which sanctions would be appropriate. Others contend that "the answer lies less in the ignorance of government officials than in the naivete of the research on ... sanctions."²⁸

Baldwin, no mesmo artigo, busca responder o dilema das duas perguntas, primeiro ele reforça a necessidade de separar as duas. Para responder se deveriam ser utilizados, Baldwin aponta que esta pergunta insinua opções ou escolhas, que por sua vez implica alternativas. Baldwin aponta que uma vez que se tem alternativas, a lógica de escolha implica que as opções sejam comparadas através dos meios e suas respectivas consequências, e não pelos fins. Esta mesma lógica da escolha nos leva a definir as sanções em termos da "natureza peculiar" de seus meios, e não em termos dos objetivos específicos de política externa, segundo o autor. Baldwin argumenta que esta pergunta não é conclusiva, uma vez que as sanções são opção de instrumento de política externa, e é uma alternativa ao uso da força militar, da mesma forma que a diplomacia e a propaganda são outras opções²⁹. Em relação a pergunta sobre o sucesso das sanções ou se o mecanismo funciona, Baldwin afirma que os *policymakers* racionais podem escolher empregar as sanções mesmo com chances mínimas de sucesso, ele aponta

²⁸ BALDWIN, David. The Sanctions Debate and the Logic of Choice, *International Security*, v. 24, n.3. 1999. p. 80.

²⁹ *Ibidem*. p. 83

que muitos teóricos erram ao buscar fazer estimativas empíricas sobre o funcionamento da ferramenta sem considerar a subjetividade dos parâmetros de sucesso. Para o autor, o sucesso é definido em termos de resultados favoráveis ou desejados, logo o custo entra como conceito essencial na fórmula da escolha. Baldwin direciona uma crítica³⁰ aos autores - Pape principalmente - que enxergam o sucesso das sanções pela efetividade de atingir os objetivos do sancionador.

Nessa discussão do dilema dessas duas perguntas, Pape aponta que para julgar um conjunto de sanções como bem sucedido, dado seu propósito coercitivo, o mesmo tem que atender três critérios: (1) o Estado alvo concede a uma parte das demandas do sancionador; (2) as sanções econômicas são ameaçadas ou realmente aplicadas antes que o alvo mude seu comportamento; e (3) não há explicação mais plausível para a mudança de comportamento do alvo³¹. Pape deixa bem claro que este padrão de sucesso definido nos três critérios acima, é resultado da análise das sanções como instrumento independente, e não como “potenciador” da eficácia da força. Para ele, a questão decisiva é se as sanções econômicas são uma ferramenta efetiva para alcançar objetivos políticos internacionais. Pape conclui que sanções como instrumento independente não são efetivas, ele critica o estudo do HSE que faz um levantamento das sanções aplicadas na história contemporânea, identificando 115 casos de sanções³². Destes HSE reportam que 40 casos (34%) foram bem-sucedidos, Pape, reexamina o trabalho do HSE e conclui que somente 5 casos de fato atendem os critérios de sucesso definidos por ele³³. Por consequência, a resposta de Pape ao questionamento de se utilizar sanções é negativa.

Analisando esse debate na forma de Realismo-Idealismo, no extremo realista tem a Elizabeth Rogers. Ela defende uma visão mais otimista em relação à efetividade e a funcionalidade das sanções. Rogers argumenta que a literatura sobre as sanções

³⁰ Ver BALDWIN David. Evaluating Economic Sanctions, *International Security*, v. 23, n. 2, p. 189-198, 1998.

³¹ PAPE, Robert. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, v. 2, n. 2. 1997. p. 97

³² Ver HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT, *Economic Sanctions Reconsidered*. 3. ed. Washington: Pearson, 1985.

³³ PAPE, op. cit., p. 93

econômicas é “dominada” pela visão pessimista em relação ao instrumento, essa visão parte de três vieses que causam a suposta subestimação da efetividade das sanções. A autora aponta que o primeiro viés é que boa parte dos teóricos define o sucesso de um programa de sanções de uma forma limitada, para ela, a definição deve considerar três intenções das sanções.

Sanctions can have three major foreign policy purposes: to persuade the target to change its behavior; to weaken the target, thereby leaving it less able to make trouble; and to punish the target, thereby deterring it and others from making trouble in the future.³⁴

Rogers diz que a literatura existente julga as sanções pelo primeiro propósito, a concessão do objetivo, sem considerar os outros propósitos como sucesso. Rogers também argumenta que o mecanismo é “barato” para usar³⁵, em outras palavras, de baixo custo. Uma pergunta que pode se deixar aqui para Rogers é, será que ela considerou o custo que essas sanções implicam aos países que são alvos das mesmas?

Para Rogers, o segundo viés que alimenta o pessimismo é que os teóricos focam nas sanções impostas para causar mudança no comportamento do alvo, a autora defende que a ameaça de sanções e seu impacto preventivo deveria ser considerado no estudo das sanções. O terceiro viés de Rogers é que a maioria dos casos de sanções aplicados era de modo parcial e que foi imposta irresolutamente, sem muita convicção, o que enfraquece a sua efetividade.

Haufbauer e seus colegas (HSE), autores do maior trabalho empírico das sanções, analisam 115 casos buscando identificar tendências e examinar sua efetividade e apontar casos de sucesso. Para os autores a pergunta não é se as sanções funcionam, mas quando que as mesmas funcionam. O sucesso das sanções é medido em duas

³⁴ ROGERS, Elizabeth. Using economic sanctions to control regional conflicts. Security Studies, London, v.5, n. 4. 1996. p.49

³⁵ Ibidem. p. 45.

partes, segundo os teóricos. A primeira parte é se a medida em que o resultado do objetivo político procurado pelo país aplicador foi de fato alcançado, e a segunda, se a contribuição para o sucesso feita pelas sanções aconteceu (em oposição a outros fatores, como ação militar ou o mero lapso de tempo)³⁶. HSE não entram na discussão sobre o dever, ou não, do uso das sanções. Eles apontam que o estudo é quantitativo e analisa cada caso de acordo com a literatura disponível sobre cada um. Ao final, os estudiosos quantificam a eficácia das sanções em 34% dos 115 casos analisados.

1.5. Sanções entre a legitimidade e o discurso colonial

A discussão acerca do papel do direito internacional em relação às sanções como instituição e mecanismo regulamentado nas Relações Internacionais é polêmica em diversos sentidos. Como foi apresentado anteriormente, as sanções foram estipuladas no pacto da Liga das Nações e passaram a fazer parte dos mecanismos previstos na carta das Nações Unidas como medidas de punição para ao descumprimento das normas do direito internacional. A discussão em relação ao alcance, efetividade, sujeitos, aplicadores e caráter descentralizado deste direito internacional são motivos de debate no campo. Para o estudo presente, interessa analisar o discurso do direito internacional que, pela própria narrativa *per se*, define seus sujeitos, que serão punidos com seus instrumentos ao não cumprir com os costumes eurocêntricos em sua essência, mas que passaram a ser “mundializadas” segundo os cétricos das instituições internacionais. Esses críticos utilizam a palavra “mundializadas” com todo o cuidado necessário, para não se confundir com universalizadas. “Universal” remete não apenas à ubiquidade, mas a algum tipo de mandado trans-histórico, transcultural e/ou transcendental³⁷. Em linha com estas afirmações críticas, é possível argumentar que o direito internacional vem carregado com seu legado europeu e que não foi neutralizado para servir para todos.

³⁶ HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT, *Economic Sanctions Reconsidered*. 3. ed. Washington: Pearson, 1985. p. 49

³⁷ Ver SETH, Sanjay. *Postcolonial Theory and the Critique of International Relations*. Millennium - Journal of International Studies, v. 40, n. 1, p. 167-183, 2011.

Não é possível afirmar a universalidade do direito internacional e por consequência da instituição de sanções, pois foram impostas aos demais no sistema.

Estudar o entendimento e a narrativa do uso das sanções nas Relações Internacionais não pode ser somente visto e analisado através do olhar do centro aplicador dessas normas e regras internacionais através dessas instituições naturalizadas como a Liga das Nações e a ONU. Os estudiosos das sanções unilaterais da forma como foi apresentado podem parecer críticos um ao outro. Mas o debate deles se enquadra na mesma arena de discurso.

Na esfera teórica e das ideias, o conceito de “discurso” vai muito além do ato de propagação de uma fala. Pode-se confundir o discurso e a fala como sinônimos para a mesma ação, mas, na verdade, os dois termos representam concepções diferentes. O teórico cultural e social Stuart Hall³⁸, define o discurso como um grupo de afirmações que fornece uma linguagem para falar - uma maneira de representar o conhecimento - sobre um tópico específico em um momento histórico particular³⁹. O conceito de Stuart parte do entendimento original de Michel Foucault, filósofo francês que explica o conceito como um sistema social que determina todas as *statements* possíveis que podem ser feitas em um determinado campo em um momento histórico particular, em outras palavras ao determinar os possíveis *statements*, o discurso exclui o resto, definindo o que “conta e vale” como conhecimento; o que não pode ser dito. Para Foucault, o discurso também define o que conta como tópico, quem pode falar e como devemos interpretar a sua fala, e o que pode ser verdade. Então o discurso como estrutura define as pré-condições que pautam a fala.

Para Foucault, o discurso não é um plano de consenso, coerência e unidade. Pelo contrário, haverá desacordo, divisão, e opinião divergente, mas dentro dos limites do tópico e o que pode ser dito. Esse pacote foi chamado de formação discursiva que

³⁸ Stuart Hall (1932 —2014) foi um teórico cultural e sociólogo jamaicano que viveu e atuou no Reino Unido a partir de 1951. Hall, foi uma das figuras fundadoras da escola de pensamento que hoje é conhecida como Estudos Culturais britânicos ou a escola Birmingham dos Estudos Culturais.

³⁹ Ver HALL, Stuart; DU GAY, Paul. *Questions of Cultural Identity*, London: SAGE, 1996.

seria o conjunto dos *statements* que obedecem às mesmas regras⁴⁰. Ao analisar as sanções em Relações Internacionais, é possível identificar um discurso vigente, os estudiosos das sanções no centro se dividem em diversos grupos, mesmo assim, podemos asseverar que todas as vertentes que estudam o mecanismo, suas argumentações e “fala” divergem em questões técnicas, analíticas e de avaliação da utilidade e eficácia do instrumento das sanções. Mas questões estruturais e supra estruturais não são questionadas. Desta forma, pode-se dizer que todos os estudiosos de sanções do centro obedecem a mesma formação discursiva na forma apresentada por Foucault.

Nesta pesquisa, ao falar do centro em relação às sanções, trata-se mais especificamente do centro global das Relações Internacionais, o centro euro-centrista/centrista ocidental, o centro no sentido político, o centro global econômico e financeiro, o centro global do estudo do campo, o centro como epistemologia e ontologia, o centro como sinônimo de países aplicadores de sanções, o centro como sinônimo do atlântico norte, e o centro como anônimo às ex-colônias.

Não é possível assumir tal posição crítica ao centro e ao papel do sul global e das ex-colônias sem falar na teoria pós-colonialista⁴¹. A mesma se encontra em todos os ramos da ciência social, no campo das RI esta teoria circula em uma segunda órbita, criticando as escolas tradicionais e as críticas da primeira órbita⁴².

Desde do seu surgimento como uma "disciplina separada formal", em 1919, na Universidade de Gales, no Reino Unido, as RI surgiram como um campo dedicado ao estudo de questões políticas relativas aos diversos Estados, contudo, as RI firmaram-se

⁴⁰ Ver FOUCAULT, Michel. *The Order of Discourse*, Boston: Routledge and Kegan, 1981.

⁴¹ Historicamente, uma teoria literária ou abordagem crítica que trata da literatura produzida em países que foram colônias de outros países. Assim como a literatura escrita por cidadãos desses países na diáspora. A teoria é baseada em conceitos de alteridade e resistência. Grande parte desta literatura pós-colonial vem das antigas colônias da Grã-Bretanha no Caribe, África e Índia. Muitos escritores pós-coloniais escrevem em inglês e se concentram em temas comuns, como a luta pela independência, a emigração, a identidade nacional, etc.

⁴² Faço uma analogia a um átomo, pensando as teorias tradicionais (realista, liberal, marxista) como o núcleo; as críticas mainstream (pós-modernista, feminista, a escola de Frankfurt) na primeira órbita; e a teoria pós-colonialista na segunda órbita.

na seara teórica e manifestaram pequeno enfoque nas perspectivas do Sul Global. Dessa forma, a seara das RI abraçou uma epistemologia e discurso puramente eurocêntrico (no caso das teorias tradicionais) e parte da mesma ontologia (tradicionais e as críticas da primeira órbita) para o estudo das Relações Internacionais. Hedley Bull alimenta esta narrativa ao descrever o papel histórico da Europa na “conquista” do mundo e na expansão da sua Sociedade Internacional.

The present international political structure of the world – founded upon the division of mankind and of the earth into separate states, their acceptance of one another’s sovereignty, of principles of law regulating their coexistence and co-operation, and of diplomatic conventions facilitating their intercourse – is, at least in its most basic features, the legacy of Europe’s now vanished ascendancy. Because it was in fact Europe and not America, Asia, or Africa that first dominated and, in so doing, unified the world, it is not our perspective but the historical record itself that can be called Eurocentric.⁴³

Essa justificativa que parte do relato histórico europeu sobre os poucos últimos séculos das interações mundiais já causa várias críticas à forma com que se estuda essas relações e à formulação das narrativas no campo.

A crítica pós-colonialista das Relações Internacionais é direcionada às teorias tradicionais, ou seja, às escolas clássicas, como a realista, liberal, marxista, mas também questiona as próprias teorias críticas do campo. A pós-modernista, a feminista, e a escola de Frankfurt são exemplos dessas teorias críticas, “*mainstream*” como são chamadas por Mgonja e Makombe⁴⁴.

Ao criticar o realismo, teóricos da vertente pós-colonialista se direcionam às discussões de Edward Carr e Hans Morgenthau contra o discurso dos idealistas liberais. Os dois estudiosos questionam a tentativa idealista de designar um conjunto de instituições, procedimentos e práticas que possam erradicar ou evitar a guerra no sistema

⁴³ BULL Hedley; WATSON Adam. *The Expansion of International Society*, Oxford: Clarendon, 1984. p. 2.

⁴⁴ Ver MGONJA, Boniface; MAKOMBE, Iddi. *Debating international relations and its relevance to the third world*. *African Journal of Political Science and International Relations*, v. 3, n. 1, 2009, p. 27-37.

internacional, alegando que é uma narrativa não-científica por natureza. Ambos acusam os idealistas de desenvolver uma teoria de como deveria ser o mundo ao invés de explicar como é realmente e objetivamente.

A premissa da balança de poder de Morgenthau se apoia no discurso de anarquia do sistema internacional e que todos são os agentes soberanos neste espaço, competindo para sobreviver. Morgenthau explica esta “luta” de sobrevivência sobre a ótica dos maiores sem muita ênfase aos menores⁴⁵. Os pós-colonialistas vão argumentar que a hipótese de soberania e anarquia não se aplica a todos os Estados. Enquanto para as potências, sinônimo de centro neste caso, isto pode ser verdadeiro. A anarquia para os outros representa uma hierarquia e uma estrutura patriarcal que restringe seu comportamento na esfera sistêmica. Os realistas denotam o interesse nacional como o guia na escolha e ação internacional, e novamente essa premissa não é verdadeira no caso dos países menores no sistema. Da mesma forma que os realistas acusam os idealistas de não descrever a realidade como ela é objetivamente, o pós-colonialismo direciona a mesma crítica ao discurso realista sobre a realidade das Relações Internacionais.

As críticas pós-coloniais são também direcionadas à outras teorias críticas *mainstream*, por exemplo, a teoria feminista. Os pós-coloniais questionam o imperialismo e o universalismo do discurso feminista [ocidental] que fala em nome de todas as mulheres, inclusive as não-ocidentais. Perguntam se as dimensões dos desafios enfrentados são as mesmas, se as estruturas socioeconômicas são iguais. O interesse pode ser o mesmo, mas este interesse comum não significa uma epistemologia compartilhada ou ponto de vista ontológico unificado. Ao mesmo tempo em que a teórica feminista critica o discurso patriarcal das teorias tradicionais das RI, esta mesma teoria crítica resulta em uma outra estrutura patriarcal em relação às mulheres não ocidentais. O feminismo pós-colonial representa uma resposta a este comportamento.

⁴⁵ Ver MORGENTHAU Hans, *Politics among nations the struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

Postcolonial feminists challenge the perceived portrayal of women of non-Western societies as passive and voiceless victims, as opposed to the portrayal of Western women as modern, educated and empowered. While challenging gender oppression within their own culture, postcolonial feminists also fight charges of being 'Western', as some within their cultures would contend.⁴⁶

O psiquiatra e filósofo Frantz Fanon, que é considerado um dos idealizadores desta vertente teórica, define o Pós-Colonialismo conceitualmente como uma maneira de pensar sobre a produção do conhecimento e como certos tipos de narrativas sobre outras pessoas podem atuar como dominação econômica, militar ou física, sendo o colonialismo um discurso que ampara a capacidade dos ocidentais de examinar outras sociedades para produzir conhecimento e usá-lo como uma forma de poder implantada contra o próprio objeto estudado.

Reconhecendo o poder do discurso e a linguagem, o teórico indiano Seth Serjay argumenta a importância de não confundir o “pós” no pós-colonialismo, de forma que não seja entendido como relações internacionais depois da era de colonização, mas as relações internacionais carregadas com o legado do período colonial.

The 'post' in postcolonialism, let it be noted, is not a periodisation that signals the beginning of an era where colonialism is part of the past; on the contrary, it signifies the claim that conquest, colonialism and empire are not a footnote or episode in a larger story, such as that of capitalism, modernity or the expansion of international society, but are in fact a central part of that story and are constitutive of it. The 'post' does not mark the period after the colonial era, but rather the effects of this era in shaping the world that is ours. This world was not born out of the West having an impact upon and 'awakening' a dormant non-West, but out of both of these being constituted in the course of multifarious (unequal, hierarchical and usually coercive) exchanges, such that neither was left untouched.⁴⁷

⁴⁶ MGONJA, Boniface; MAKOMBE, Iddi. Debating international relations and its relevance to the third world. *African Journal of Political Science and International Relations*, v. 3, n. 1, 2009. p. 33

⁴⁷ SETH, Sanjay. Postcolonial Theory and the Critique of International Relations. *Millennium - Journal of International Studies*, v. 40, n. 1. 2011. p. 175

Quando tratarmos das sanções, o uso e o entendimento destas nas Relações Internacionais, irei partir dessa posição pós-colonialista e a preocupação que a mesma carrega. Não se pode depender somente do discurso e a narrativa dos teóricos dos países do centro em relação a um instrumento que é utilizado contra outro. Deveria se ouvir o posicionamento dos teóricos e os analistas dos países que sofrem com estas sanções como variável principal nesta análise, contrário do que acontece, completamente ignorados. Deve-se estudar o entendimento do outro e considerar a visão diferente sobre os instrumentos que são aplicados somente sobre este mesmo outro. Mas quem é este outro? O outro é o Sul Global, no sentido de periferia do sistema, dos pequenos na sociedade dos Estados, da periferia geralmente sancionada, dos países em que estes mecanismos de política externa são testados.

Toda essa discussão sobre o conceito de sanções e sua mudança e o uso crescente das sanções como ferramenta unilateral por parte dos Estados Unidos, que por sua vez chega na discussão da legitimidade e do discurso colonial, demanda que seja feita uma análise de um caso para tratar das premissas pós-colonialista apresentadas acima. No próximo capítulo será discutido o caso das sanções unilaterais dos Estados Unidos contra o Sudão. Tudo que foi debatido neste primeiro capítulo vai servir de base para a apresentação do caso e para a discussão que será feita sobre o mesmo.

2. EUA – SUDÃO: UMA RELAÇÃO DE INSTABILIDADE

Neste capítulo, será apresentado um breve panorama das relações entre os Estados Unidos e o Sudão desde a independência deste país africano, abordando os governos democráticos e militares, até o Golpe de 1989. Em seguida, será discutido o Golpe de 1989 liderado por oficiais de baixo escalão, apoiados pela Frente Islâmica, que passa a governar o país até o presente dia. O contexto histórico regional na vizinhança árabe e africana ajudará na compreensão das especificidades do Sudão e o seu papel estratégico na região, à medida que o país entra em uma nova era política, sob o comando dos militares apoiados pela Frente Islâmica Nacional (NIF na sigla em inglês) através do seu braço político, o partido do Congresso Nacional, nos primeiros anos da década de 1990. A NIF foi o segundo dos dois únicos movimentos de revitalização islâmica a chegar *de facto* ao poder político no século 20, a primeira sendo a Revolução Islâmica do ayatolá Ruhollah Khomeini, no Irã.

Na última parte do capítulo, tratarei das posições e ideologia do regime sudanês no começo da década de 90, e a política externa do governo de Bill Clinton em relação ao Sudão até a implementação das sanções unilaterais, em 1997.

2.1. As relações da independência até o fim da terceira democracia

A República do Sudão é um país no nordeste da África, limitado a leste pela Etiópia, pela Eritreia e pelo Mar Vermelho, ao norte pelo Egito e pela Líbia, a oeste pelo Chade e pela República Centro-Africana e ao Sul pelo Estado do Sudão do Sul. O rio Nilo divide o território do Sudão em duas partes: Oriente e Oeste. O país era o maior da África em termos de área até a separação do Sul, em 2011, assim passando para o terceiro maior do continente. A capital, Cartum, está localizada na junção do Nilo Azul e com o

Branco, as principais fontes do rio Nilo. Hoje, o país tem uma população de 35 milhões de habitantes que representam diversas composições étnicas. A posição geográfica do país faz do mesmo um ponto de encontro entre o norte da África saariana, da África subsaariana e do Oriente Médio. Ou seja, em um encontro entre o mundo árabe e o continente africano. Todas essas características tornam o país um Estado de grande relevância na geopolítica da região.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos tendem a herdar a influência ocidental – especialmente a europeia - na África e na Ásia, através da ajuda e das relações com as elites políticas, e o Sudão não estava longe dessa tendência. Os Estados Unidos têm se empenhado em estabelecer e prestar ajuda a Cartum desde meados da década de 1950, como parte de seus esforços de estender a sua influência no Oriente Africano e no Chifre da África. O Sudão que ganhou a sua independência em 1956, vinha sofrendo com a instabilidade política e econômica, e uma guerra civil⁴⁸ que começou antes da declaração efetiva da independência do país. A alternância entre governos eleitos democraticamente e regimes militares marcar o cenário político do país e por consequência as relações com os EUA.

Em 1957, quando a administração americana visou lançar a doutrina Eisenhower⁴⁹ para o Oriente Médio, Richard Nixon, o então vice-presidente dos Estados Unidos, visitou a capital do Sudão, Cartum, para apresentar o projeto ao primeiro-ministro do país. A proposta não só foi recusada pelo próprio governo sudanês, como também pelo Parlamento e pela população sudanesa⁵⁰.

⁴⁸ A guerra civil do Sudão representa um período onde dois conflitos aconteceram no país. A Primeira Guerra Civil (também conhecida como Rebelião de Anya Nya) foi um conflito ocorrido entre 1955 e 1972 entre a parte norte do Sudão e a parte sul que exigia maior autonomia regional. A segunda guerra civil foi de 1985 – 2005, uma continuação do primeiro conflito entre o governo central e forças rebeldes no sul do país demandando maior autonomia. O período entre 1955 e 2005 é considerado às vezes como um conflito único, com um cessar-fogo de 11 anos que separou as duas fases da guerra.

⁴⁹ A doutrina do presidente Eisenhower foi uma política externa dos EUA que proveu usar as forças armadas, mediante pedido, em resposta a agressão efetiva ou iminente aos Estados Unidos e seus interesses no oriente médio e o norte da África. O principal objetivo era conter a expansão comunista na região e evitar tentativas de invasão do Egito no contexto da guerra de Suez por parte da união soviética.

⁵⁰ As relações entre Sudão e os EUA, para onde vão? (Originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: < <http://www.alwandaily.com/2016/09/%D8%A7%D9%84%D9%86/>> acesso em: 10 setembros 2017.

Durante o governo de tenente-general Abboud no período de 1958 – 1964, o interesse dos EUA começou a crescer em direção ao Sudão em linha com a política estadunidense na época de apoio e confiança nos regimes militares, que foram considerados aliados estratégicos. Os projetos de ajuda ao Sudão através da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) cresceram bastante durante o governo de Abboud, e os recursos foram direcionados aos projetos de infraestrutura (estradas, pontes e refinarias). Esse fluxo não durou muito com a volta de governo civil.

Já na segunda democracia, o governo do Sadiq al-Mahdi, 1964-1969, cortou as relações diplomáticas com os Estados Unidos em junho de 1967, após o início da guerra árabe-israelense. As relações permaneceram em baixos patamares.

O interesse dos Estados Unidos no Sudão aumentou bastante durante o segundo regime militar do presidente Jaafar Nimeiri, que chegou ao poder após um golpe em maio de 1969. Neste período, os Estados Unidos conseguiram fortalecer sua presença política, militar e econômica no Sudão⁵¹. Os EUA também apoiaram os bastidores do acordo de Addis Abeba, em 1973, entre o governo e o movimento rebelde no sul do país, levando a primeira guerra civil a um fim. Durante esse período o governo do Sudão concedeu o direito exclusivo de exploração do petróleo no país para a empresa norte-americana, Chevron. O' Sullivan argumenta que o interesse dos EUA no Sudão nesse período era para conter a expansão comunista na região do Chifre da África.

Relations began to improve in the second half of the 1970s, as the United States grew increasingly concerned about Soviet influence in the Horn of Africa. In the early 1980s, U.S. aid to Sudan rose steadily, partially to ensure continued Sudanese support for the Camp David Accord and partially because Washington

⁵¹ ALBILALY Adil, Uma leitura das relações diplomáticas entre Cartum e Washington em décadas (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em :< <http://sudanoil.sudanforums.net/t95-topic>> acesso em: 19 setembros 2017.

*saw Sudan as a rampart against Mengistu Haile Mariam's Soviet-supported Ethiopia*⁵².

Além de servir como peça no tabuleiro do jogo com a União Soviética, era importante assegurar a posição do Sudão como o único país árabe a apoiar o Egito no acordo de paz com Israel, mais conhecido como o acordo de *Camp David*.

De volta a democracia em 1985, um governo de coalizão liderado pelo el-Mahdi assumiu o governo no país, a administração nos EUA apoiou o retorno de governo democrático ao Sudão, mas teve várias ressalvas sobre questões como a guerra no Sul, abusos aos direitos humanos, discriminação racial e o desempenho econômico irracional do governo. Tais questões e outros resultaram na deterioração das relações entre os dois países. Assim, as relações sudanês-americanas continuaram a ser conturbadas durante o período.

2.2. 1989: Um golpe militar-islamicista

A fragilidade política do governo do primeiro-ministro el-Mahdi e seu desempenho econômico fraco sinalizava um terreno fértil para um possível golpe. No final de fevereiro de 1989, quatro meses antes do golpe, o comando das forças armadas emitiu uma nota em nome dos oficiais para o premier e seu governo, condenando a situação do país e as condições miseráveis das forças armadas⁵³. O memorando apontou cinco pontos principais como ameaças à segurança nacional e a conjuntura estatal, sendo elas: a rivalidade partidária imoral e a ausência de orientação nacional; o colapso econômico, inflação e os preços elevados; o crescimento de milícias armadas e insegurança; secreções da guerra no sul do país; a desintegração da sociedade sudanesa e a

⁵² O' SULLIVAN, Megan. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: brookings institution, 2003. p.236

⁵³ Ver ELSAIEGH, Bakri. 26 anos do Memorando dos Oficiais das Forças Armadas (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: < <https://www.alrakoba.net/articles-action-show-id-58594.html> > acesso em: 08 setembros 2017.

propagação da corrupção. Abdalla Ibrahim⁵⁴ argumenta que essa nota das forças armadas confirma seu papel político naquele momento e não como muitos a designam, apolítica. Para Ibrahim, a "febre" de um possível golpe encontrou legitimidade nessa petição "sindicalista" segundo ele. O memorando revelou a fragilidade da autoridade civil perante a guerra no sul do país. A nota fez uma análise cuidadosa da situação global no final da Guerra Fria. No interesse dos fluxos globais de armas, a nota aponta que o governo do Sudão não era mais relevante no cenário mundial, que se reconciliou ideologicamente, demonstrando o descontento das forças armadas com o governo e sua incapacidade de conseguir apoio das potências.

A guerra que estamos travando no sul do Sudão mostrou uma dimensão estratégica nova e única, não vista em nosso mundo contemporâneo. Os campos oriental e ocidental se uniram para apoiar a insurgência que enfrentamos. O bloco oriental fornece todos os requisitos de luta, treinamento e orientação para os rebeldes, enquanto o mundo ocidental emprega todos os seus recursos materiais e de mídia para servir os objetivos da rebelião, além disso, o mundo ocidental intimida os países moderados do mundo árabe para não atender um pouco das nossas necessidades atuais de defesa. O apoio ocidental continuou a ir para campos dos rebeldes por terra e ar sob o guarda-chuva de alívio humanitário⁵⁵.

Esse sexto ponto do memorando já aponta a posição contrária das forças armadas aos dois campos ideológicos no mundo. Apesar de não ter indícios de que a nota foi um trabalho de um grupo ou partido político, ela já sinaliza a política externa contrária aos Estados Unidos e à Rússia pelos militares e os islamicistas⁵⁶ que iriam governar poucos meses depois da divulgação do memorando. A animosidade com os Estados Unidos e a União Soviética marca os primeiros anos desse novo governo. Retornarei a este ponto com mais detalhes logo. Estadistas ao redor do primeiro-ministro dizem que ele não levou a sério a carta dos militares, chegando a ridicularizar e subestimar

⁵⁴ Ver IBRAHIM, Abdalla. Homens não ao redor de al-Bashir (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: < <http://www.aljazeera.net/home/print/6c87b8ad-70ec-47d5-b7c43aa56fb899e2/3a099c7f-a67e-4189-a9ed-9e15ae7dc8b2> > acesso em: 08 setembros 2017.

⁵⁵ O Sexto ponto do memorando (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: <<https://www.alrakoba.net/articles-action-show-id-58594.html> >acesso em: 08 setembros 2017.

⁵⁶ Termo utilizado para diferenciar a própria religião dos movimentos políticas que tem o Islã como embasamento ideológico.

sua importância, dizendo que os oficiais das forças armadas na sua época não conseguiam virar uma “mesa”, imagine um governo⁵⁷. Nos poucos meses seguintes, todos esperavam um golpe militar, mas a pergunta era por qual grupo de militares. Em outras palavras, qual partido ou grupo político estaria por trás do golpe por vir.

Na manhã do dia 30 de junho 1989, um grupo de oficiais liderados pelo general Omar al-Bashir apoiados pela frente islâmica nacional (NIF) se movimentaram e tomaram o controle dos pontos estratégicos na capital do país, Cartum, como o palácio republicano, o aeroporto, as sedes de televisão nacional e da emissora estatal de rádio, o quartelão geral das forças armadas, etc. O golpe foi célere e pacífico, e rapidamente conseguiu reconhecimento de países vizinhos que não sabiam qual era o grupo político por trás do movimento. Alguns analistas dirão que a necessidade de mudança política no país incentivou o rápido reconhecimento do novo governo instalado, sem cautela para identificar o grupo por trás do golpe.

A administração dos EUA reagiu ao golpe com cautela, expressando arrependimento de que o governo democraticamente eleito tivesse sido derrubado militarmente; mas, ao mesmo tempo, esperava pela ação do novo regime em relação a guerra no sul do país. Um observador na época destacou que o governo do Mahdi "simplesmente não foi eficaz para acabar com a guerra ou fazer a economia funcionar. Os novos líderes disseram que pretendem fazer a paz no sul. Todos estavam esperando para ver se eles entregam"⁵⁸. Como foi mencionado acima, nos primeiros meses após o golpe não era claro para as potências regionais e internacionais qual movimento político estava por trás dos militares, inclusive jamais teriam os islamicistas nas possibilidades, porque o principal líder da NIF, Hassan al-Turabi⁵⁹, foi apreendido e preso na manhã do golpe para disfarçar qualquer ligação entre os militares e a NIF nos primeiros dias. A

⁵⁷ Ver ELSAIEGH, Bakri. 26 anos do Memorando dos Oficiais das Forças Armadas (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: < <https://www.alrakoba.net/articles-action-show-id-58594.html> > acesso em: 08 setembros 2017.

⁵⁸ Keasing's 36728; Washington Post, 9 de julho de 1989, A22; New York Times, 16 de julho de 1989. apud HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT. Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism. Washington D.C.: Peterson, 2011.

⁵⁹ Pai fundador da NIF, político e líder religioso. Descrito por muitos como o padrinho do golpe de 1989.

política externa oposicionista ficava clara conforme a manifestação do movimento ideológico do regime imposto.

Por quase um quarto de século (o período do governo de al-Bashir desde 1989), as relações sudanês-americanas estiveram em marés e casos de distanciamento e semi-ruptura, na medida em que confundiram observadores em caracterização e analistas na previsão de suas tendências e mecanismos enquanto outros permaneceram tão confusos. Alguns das elites sudanesas descreveram a ambiguidade, ou acusam os EUA de que não possuem uma estratégia ou política específica em relação ao Sudão. Descrevendo a situação como um *Tom e Jerry* político⁶⁰.

A linha de política externa de confronto aparece pela primeira vez na invasão de Kuwait pelo Iraque, em 1990, quando o governo de Cartum foi um dos poucos a apoiar Saddam Hussein nessa guerra . Pouco a pouco, Cartum se tornou o centro para os movimentos islamicistas, ou mais conhecidos como o islã-políticos. Lemas como “América e Rússia, acabou a era de vocês” marcaram os comícios políticos nos primeiros anos do regime. Osama bin Laden, que na época ainda não tinha sido designado terrorista, era muito próximo as lideranças da NIF e chegou a residir no Sudão alguns anos. O regime no Sudão apoiou tentativas de golpes e revoluções similares em países vizinhos, como a Eritreia onde apoio o grupo de Jihad Islâmico, e na Uganda apoiando o Exército de Resistência do Senhor (LRA na sigla em inglês)⁶¹ e no Egito onde foi acusado de orquestrar uma tentativa de assassinato do então presidente Egípcio, Hosni Mubarak. É importante destacar que a narrativa do regime sempre rebateu essas “acusações” dizendo que boa parte dessas conclusões são interpretações erradas dos políticos do Sudão.

Todas essas posições e a linha radical-confrontista aos interesses estadunidenses na região, fizeram com que o país fosse designado “Estado Patrocinador do Terrorismo”, em 1993, pelos Estados Unidos. Segundo o Departamento de Estado

⁶⁰ MOUSSA, Abdo. As relações sudanês-americanas na encruzilhada, Beirute: Centro de Estudos da Unidade Árabe, 2006, p.42 (originalmente em árabe, tradução nossa)

⁶¹ Ver SMYTH, Frank. A New Game: The Clinton Administration on Africa, World Policy Journal, 1998

norte-americano, os países que compõem essa lista são determinados pelo mesmo Departamento por terem “prestado repetidamente apoio a atos de terrorismo internacional” e são designados de acordos com três leis: seção 6 da Lei de Administração de Exportação, seção 40 da Lei de Controle de Exportação de Armas e seção 620A da Lei de Assistência Estrangeira⁶². Falando perante ao Comitê de Relações Exteriores do Senado dos EUA, o então Secretário Adjunto para Assuntos Africanos, George Moose, afirmou que o objetivo da política externa dos EUA no Chifre da África era “clara e inequívoca: isolar o Sudão e conter seu apoio a insurgentes e terroristas”⁶³. No começo de 1996, por deterioração das relações e motivos de segurança, a embaixada dos Estados Unidos em Cartum fechou suas portas, e o staff diplomático mudou-se para Nairóbi, Quênia. Neste mesmo ano, pressionado pelos Estados Unidos, o regime persuadiu o Osama bin Laden a se retirar do país onde ele morava desde 1991. Saindo do Sudão, o Bin Laden vai para o Afeganistão⁶⁴.

Destituir o governo em Cartum se torna o objetivo comum dos países vizinhos do Sudão no Chifre da África e dos países árabes que não apreciam a ideologia defendida pelo regime sudanês. A administração de Clinton intensificou seu apoio ao Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLA na sigla em inglês) que engajava em uma guerra com o regime no sul do país. O apoio foi através de ajuda militar canalizada pelos países que fazem fronteira com a região, como a Etiópia e Uganda.

In 1996 the US government decided to send nearly \$20 million of military equipment through the 'front-line' states of Ethiopia, Eritrea and Uganda to help the Sudanese opposition overthrow the Khartoum regime. US officials denied that the military aid for the SPLA and the Sudanese Allied Forces (SAF), described as 'non-lethal' -- including radios, uniforms, boots and tents -- was targeted at Sudan. The Pentagon and CIA considered Sudan to be second only to Iran as a staging ground for international terrorism. CIA Director John Deutch made a 3-day visit to the Ethiopian capital in April 1996, where he noted that funds had been

⁶² STATE DEPARTMENT. Definition of State Sponsors of Terrorism, www.state.gov. acesso em: 10 setembro 2017

⁶³ STATE DEPARTMENT. Statement of George E. Moose, Assistant Secretary of State for African Affairs before the Subcommittee on Africa, Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., May 15, 1997, at www.state.gov.

⁶⁴ Ver HULIARAS Asteris. Evangelists, Oil Companies, and Terrorists: The Bush Administration's Policy towards Sudan, Istanbul: Orbis A Journal of World Affairs, 2006,

*significantly increased for a more activist policy including preemptive strikes against terrorists and their sponsors. Reportedly several Operational Detachments-Alpha (also called A-Teams) of the US army were operating in support of the SPLA.*⁶⁵

Com toda essa mobilização internacional e regional por parte dos Estados Unidos e a pressão através dos países vizinhos, esperava-se que o regime tivesse caído, mas esse não foi o caso. Especialistas e analistas das Relações Internacionais se questionam como um regime isolado, sem fluxo contínuo de recursos e em um país cercado e localizado em uma região frágil, não cedeu ou não caiu. Alguns vão apontar o apoio que o regime teve de alguns países como a China, Irã, Iraque e ex-repúblicas soviéticas como fator principal. Relatórios afirmam que a China foi o principal parceiro do regime em Cartum, liderando o processo de exploração de petróleo após a saída da Chevron, investindo na infraestrutura básica do Estado, e fornecendo recursos financeiros através de empréstimos de longo prazo. Mesmo assim, não existe uma resposta satisfatória para essa pergunta, a discussão sobre este ponto se estenderá no próximo capítulo, com a análise do que foi escrito pelos teóricos e *policymakers* nos EUA para justificar a renovação anual das sanções nos últimos vinte anos. Também, será apresentada a narrativa da literatura dos que estudam as sanções no Sudão.

2.3. Executive order 13067

Como consequência de toda a intensificação no confronto indireto, no dia 3 de novembro de 1997, o então presidente estadunidense, Bill Clinton, assinou a ordem executiva 13067 decretando sanções unilaterais contra o Sudão.

Blocking Sudanese Government Property and Prohibiting Transactions With Sudan:

⁶⁵ GLOBAL SECURITY. Civil War - Sudan People's Liberation Army (SPLA). Disponível em: <<https://www.globalsecurity.org/military/world/para/spla-1.html>> acesso em: 10 setembros 2017.

[...] I, William J. Clinton, President of the United States of America, find that the policies and actions of the Government of Sudan, including continued support for international terrorism; ongoing efforts to destabilize neighboring governments; and the prevalence of human rights violations, including slavery and the denial of religious freedom, constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States, and hereby declare a national emergency to deal with that threat. I hereby order:

Section 1. Except to the extent provided in section 203(b) of IEEPA (50 U.S.C. 1702(b)) and in regulations, orders, directives, or licenses that may be issued pursuant to this order, all property and interests in property of the Government of Sudan that are in the United States, that hereafter come within the United States, or that hereafter come within the possession or control of United States persons, including their overseas branches, are blocked.

Sec. 2. The following are prohibited, except to the extent provided in section 203(b) of IEEPA (50 U.S.C. 1702(b)) and in regulations, orders, directives, or licenses that may be issued pursuant to this order:

(a) the importation into the United States of any goods or services of Sudanese origin, other than information or informational materials;

(b) the exportation or reexportation, directly or indirectly, to Sudan of any goods, technology (including technical data, software, or other information), or services from the United States or by a United States person, wherever located, or requiring the issuance of a license by a Federal agency, except for donations of articles intended to relieve human suffering, such as food, clothing, and medicine;

(c) the facilitation by a United States person, including but not limited to brokering activities, of the exportation or reexportation of goods, technology, or services from Sudan to any destination, or to Sudan from any location;

(d) the performance by any United States person of any contract, including a financing contract, in support of an industrial, commercial, public utility, or governmental project in Sudan;

(e) the grant or extension of credits or loans by any United States person to the Government of Sudan;

(f) any transaction by a United States person relating to transportation of cargo to or from Sudan; the provision of transportation of cargo to or from the United States by any Sudanese person or any vessel or aircraft of Sudanese registration; or the sale in the United States by any person holding authority under subtitle 7 of title 49, United States Code, of any transportation of cargo by air that includes any stop in Sudan; and

(g) any transaction by any United States person or within the United States that evades or avoids, or has the purpose of evading or avoiding, or attempts to violate, any of the prohibitions set forth in this order.⁶⁶

[...]

⁶⁶TREASURY. Executive Order 13067: Blocking Sudanese Government Property and Prohibiting Transactions With Sudan Disponível em: < <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13067.pdf>> acesso em: 10 setembros 2017.

A ordem executiva delimitou outras cinco seções além das duas citadas anteriormente com os detalhes e os motivos da decisão do governo dos EUA. De acordo com a ordem decretada, a primeira razão para as sanções é o apoio ao terrorismo internacional pelo regime sudanês, seguida pela desestabilização de governos vizinhos e pela violação dos direitos humanos. A primeira seção define o bloqueio das propriedades do governo do Sudão. Já a segunda seção especifica as atividades proibidas, como a importação de bens ou serviços do Sudão; exportação, direta ou indireta, dos bens e serviços dos EUA para o Sudão; atuação por parte de pessoa (física ou jurídica) dos EUA em qualquer contratação no país; a concessão de crédito ou empréstimo por parte de pessoa dos EUA ao governo do Sudão; e as transações financeiros e as atividades de transporte de carga e bens por parte de pessoas dos EUA ao Sudão. Na sua terceira seção a ordem abre exceção para as transações para realização de “negócio” oficial por parte do governo dos EUA. A quarta seção trata das definições dos termos, e a quinta destaca que a Secretaria de Estado junto a Secretaria do Tesouro são as entidades governamentais responsáveis pela regulação e pelas ações em relação a este programa de sanções. As últimas duas seções abordam as disposições finais da ordem executiva.

Para HSE⁶⁷, a decretação das sanções por parte do presidente Clinton, através de uma ordem executiva, foi para evitar uma “ação mais severa” pelo Congresso, que estava preparando uma legislação para impor as sanções contra o Sudão. O então porta-voz do Departamento de Estado, James Rubin, afirmou que o governo preferia suas próprias sanções às versões legisladas, já que as sanções legisladas “normalmente não possuem flexibilidade”⁶⁸. O’ Sullivan aponta que a legislação proposta no Congresso poderia ter comprometido outros países aliados dos Estados Unidos na região, como a Arábia Saudita e o Egito⁶⁹.

⁶⁷ HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT. Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism. Washington D.C.: Peterson, 2011. p. 3

⁶⁸ HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT. Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism. Washington D.C.: Peterson, 2011. p. 3.

⁶⁹ O’ SULLIVAN, Megan. Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism. Washington, D.C.: brookings institution, 2003. p.242

A decisão causou controvérsia dentro dos próprios Estados Unidos, *lobbies* de indústrias, como a de petróleo e as indústrias que dependem de insumos providos dos Sudão, não gostaram da decisão. A goma-arábica por exemplo, é um insumo utilizado no processo produtivo de doces, refrigerantes, produtos farmacêuticos, cosméticos e tintas de impressão, e o Sudão é responsável por mais de 70% do suprimento mundial da commodity. O lobby da goma arábica pressionou o governo dos EUA a conceder uma exceção para o produto, levando a então secretária de Estado, Madeleine Albright, a proferir que a administração consideraria isenções "caso a caso", para permitir a continuidade no comércio de produtos importantes para a economia dos EUA⁷⁰. David Miller, o então diretor executivo do *Corporate Council on Africa*⁷¹, criticou as sanções e questionou se as mesmas atendiam os objetivos políticos dos EUA. Se as motivações das sanções eram reais e a preocupação com assuntos humanitários e relacionados ao apoio ao terrorismo, devia ter cortado as relações totalmente invés de abrir exceções para este ou aquele produto. Assim, o entendimento é que as sanções são essencialmente políticas. Essa reflexão nos leva a discussão teórica apresentada no capítulo anterior, abrindo a porta para a discussão sobre os parâmetros de sucesso de um programa de sanções e seus objetivos. o próximo capítulo aborda o caso das sanções contra o Sudão através do olhar acadêmico e teórico do campo das RI no próximo e último capítulo.

⁷⁰ KEMPSTER, Norman. U.S. Imposes Tougher Sanctions on Sudan, Los Angeles Times, 5 de novembro 1997. Disponível em: <<http://articles.latimes.com/1997/nov/05/news/mn-50471>> acesso em: 10 setembros 2017.

⁷¹ O *Corporate Council on Africa* é uma associação comercial que se concentra no fortalecimento das relações comerciais entre os Estados Unidos e o continente africano. Inclui como membros mais de 180 empresas, que representam quase 85% do total dos investimentos do setor privado dos EUA na África.

3. AS SANCÕES DO SUDÃO: POLITICAS E NARRATIVAS

Nesse terceiro e último capítulo será feita uma discussão sobre a política externa do governo Bill Clinton nos primeiros anos pós-Guerra Fria, buscando compreender o contexto político no qual a administração dos EUA aplica as sanções contra o Sudão. Vamos passar rapidamente pelas políticas dos governos Bush e Obama em relação ao Sudão, e em seguida, será apresentado o que a literatura das sanções nos Estados Unidos diz sobre o caso, a narrativa, e sua avaliação. Será apresentada a narrativa e o discurso dos sudaneses em relação a este regime de quase vinte anos de sanções unilaterais.

Vale destacar que o objetivo aqui *não* é responder se as sanções contra o Sudão foram bem-sucedidas ou não, ou se foram a melhor opção de política. Existem muitas análises sobre a questão, feitas por estudiosos e *policymakers* do centro. Mas, o objetivo é trazer a luz opiniões e análises divergentes em relação ao regime de sanções por estudiosos do próprio Sudão.

Na última parte do capítulo, problematizam-se os diferentes conceitos das sanções apresentados no primeiro capítulo, trazendo à tona a abordagem construtivista ao estudo das sanções que questiona os conceitos, a aplicabilidade e a estrutura que as sanções implicam. Também será feita uma discussão pós-colonial das sanções como estrutura neocolonialista. Será discutido também o discurso e a narrativa por trás dessa política de poder, que se apresenta na forma de sanções internacionais.

3.1. Governo Clinton e as sanções do Sudão

William Jefferson Clinton, mais conhecido como Bill Clinton, assume a presidência dos Estados Unidos no final de janeiro de 1993. Em um novo cenário internacional, ele é o primeiro presidente democrata após a queda da União Soviética. A

realidade da unipolaridade e da hegemonia dos EUA no sistema determina a interpretação de um novo papel para a única potência e seu presidente. Menos de um mês da sua posse, acontece o atentado do *World Trade Center* em fevereiro de 1993, e a preocupação com “terrorismo internacional”, e o “islamismo” se torna um dos principais desafios da nova administração. O surgimento de regimes com essa linha ideológica torna-se um problema, e é nesse contexto que o Departamento de Estado rotula o regime em Cartum como um Estado patrocinador do terrorismo.

Clinton herda uma intervenção militar na Somália iniciada pelo Bush “pai” poucos dias antes da mudança de governo. Clinton aumentou o número das tropas na intervenção, mas com ataques contínuos contra suas tropas no país, a missão perdeu o apoio popular e do Congresso, até que, em março de 1994, as forças são retiradas e a missão é etiquetada como um fracasso⁷². Na mesma região da África, um mês depois do fim do episódio da Somália, surge o conflito entre os Hutu e os Tutsi, na Ruanda, que resultaria em um dos mais horríveis genocídios de todos os tempos. Assombrado pelas memórias de uma fracassada intervenção dos EUA na Somália, Clinton não conseguiu apoiar um esforço da ONU para enviar uma missão de manutenção da paz que poderia ter impedido o genocídio de mais de meio milhão de pessoas. Esses primeiros dois anos turbulentos e as escolhas logo criticadas marcaram o primeiro mandato de Clinton. Foram escolhas distintas nos dois casos, uma era de intensificar a intervenção militar na Somália, e a outra escolha de não fazer “nada” na situação da Ruanda. Mas ambos os casos vieram com altos custos humanos e políticos. A não demonstração de resolução⁷³, conceito do HSE, no caso da Ruanda teve implicações nas consequentes escolhas de política externa de Clinton. Pode-se imaginar que as sanções se apresentam nos próximos desafios como o meio termo entre o engajamento militar e o não fazer nada. Dessa forma, as sanções unilaterais contra o Sudão decretas em novembro de 1997 podem ser compreendidas nesta hipótese do meio termo. Mas por outro lado, a totalidade e a extrema rigorosidade dessas sanções indica questionamento, pelo menos no caso do Sudão, de representar o mínimo de obrigações morais em relação a guerra no país.

⁷² Ver HOFFMAN Frank. One Decade Later -- Debacle in Somalia, Disponível em <http://www.military.com/NewContent/0,13190,NI_Somalia_0104,00.html> acesso em: 20 setembro 2017

⁷³ Conceito previamente apresentados

Nessa época, o discurso da administração dos EUA se intensificou contra o regime em Cartum, e buscou isolar o mesmo no âmbito internacional. O objetivo oficial por trás dessa ofensiva era influenciar mudanças no comportamento do governo Sudanês, no entanto, “o objetivo de derrubar o regime se escondeu na retórica oficial da Casa Branca e foi claramente evidente nas declarações de alguns membros do Congresso”⁷⁴.

Alguns dias depois dos ataques terroristas contra as embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, em agosto de 1998, o presidente Bill Clinton ordenou ataques de mísseis de cruzeiros contra alvos no Sudão e no Afeganistão. Os mísseis no caso do Sudão tiveram como alvo uma indústria farmacêutica sob a crença de ser uma planta para produção de armas químicas. Apesar do agravamento e do risco de um possível confronto militar, a comunidade de inteligência dos EUA percebeu que a decisão de lançar o ataque “poderia ter sido baseada em informações que eram duvidosas, talvez imprecisas”⁷⁵. Mustafa Ismail, o então ministro de relações exteriores do Sudão, descreve o episódio como “a semelhança da barbárie da floresta e da lógica tola do poder”.

*It [the strike] crowned the ending years of the second millennium with a scene of extreme symbolism and proofs that the coming years are pregnant with more overt models for killing of international legitimacy...the end of the sad century had witnessed the downfall of the bipolarity, so that the United States may rule over the world as the foe, the judge and the policeman*⁷⁶.

O ataque fortaleceu a posição do regime no nível doméstico com um discurso contrário ao “imperialismo americano”, e na esfera internacional garantiu simpatia por parte de alguns países que não apoiavam esses atos unilaterais. O episódio também prejudicou a credibilidade da política dos EUA na região e impediu a administração de Clinton de assumir a liderança ao lidar com os assuntos do Sudão. Mesmo assim, a

⁷⁴ O’ SULLIVAN, Megan. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: brookings institution, 2003. p.235. (originalmente em inglês, tradução nossa)

⁷⁵ Ver ISMAIL Omar, Sair da garrafa: Sudão e a controvérsia das sanções. Disponível em: <<https://alrakoba.net/news-action-show-id-286907.htm>>, acesso em: 21 setembro 2017

⁷⁶ ISMAIL, Mustafa. *The new world order law of might or the power of law*, Khartoum: Alassalah House, 2004, p. 89

política desta administração continuou sendo isolacionista em relação ao regime em Cartum sem abrir canais de diálogo, reforçando a hipótese que o objetivo era a derrubada do regime.

3.2. Governo Bush e as sanções do Sudão

Em contraste com seu predecessor, George W Bush adotou uma abordagem completamente diferente com relação ao regime em Cartum, buscando um diálogo construtivo. Essa mudança de política em relação ao Sudão pode ser explicada em três fatores, segundo o Huliaras:

[...] George W. Bush initiated a dialogue with Khartoum and followed a "constructive engagement" policy. Three factors explain this radical change in U.S foreign policy: the influence of American evangelicals, the significance of the war on terror, and economic interests, particularly the oil lobby. However, each of these factors led Washington to opposite directions⁷⁷.

O autor argumenta que o voto evangélico foi crucial nas eleições de 2000, e principalmente nos estados onde Bush ganhou o colegiado eleitoral. Dados mostram que mais de 78% dos evangélicos votaram no candidato republicano, levando Bush, o evangélico, à Casa Branca, juntamente com a sua secretaria de Estado, Condoleezza Rice, entre outros Huliaras explica que por muitos anos a atuação política deste grupo religioso se limitava aos assuntos internos dos EUA, como o aborto e o casamento homossexual. Segundo ele, o número crescente de evangélicos missionários atuando em diversas regiões do mundo influenciou a mudança na agenda política do grupo para os assuntos internacionais. A guerra no sul do Sudão, que por muitos anos foi retratada como um conflito entre o regime muçulmano-árabe contra os africanos cristãos no Sul,

⁷⁷ HULIARAS Asteris. Evangelists, Oil Companies, and Terrorists: The Bush Administration's Policy towards Sudan, Istanbul: Orbis A Journal of World Affairs, 2006. p. 709

serviu bem essa onda de demonstração de solidariedade e de atuação em prol dos cristãos ao redor do mundo. O grupo dedicou seu poder de influência e seu capital político para pressionar a administração do Bush a adotar medidas mais severas em relação ao regime em Cartum, e de fato conseguiu trazer o Sudão para o topo da agenda externa deste novo governo. A pressão do *lobby* evangélico não era só sobre do executivo, mas também do Congresso, que foi persuadido a passar uma lei autorizando 300 milhões de dólares para as regiões controladas pelos combatentes do sul. Denominada como *Sudan Peace Act*, a lei define que os recursos devem ser direcionados para ajuda não letal⁷⁸. O mesmo *lobby* atuou bastante para garantir a continuidade das sanções unilaterais, e sua intensificação. Ao examinar esse caso, pode-se facilmente adicionar o fator doméstico nas motivações por trás das sanções unilaterais dos EUA.

O “diálogo construtivo” que o Huliaras destaca, certamente não acontece nesse primeiro momento, mas é evidente no segundo fator que o autor aponta, a guerra contra o terror. Como analisado no capítulo anterior, as ligações entre o regime de Cartum e os grupos “islamicistas” não era segredo. Na virada do milênio, figuras da “linha dura” na NIF, como seu próprio líder, Hassan al-Turabi, entram em embate com os militares e são afastados do governo. Na sequência dos ataques de 11 de setembro de 2001 e da guerra contra o terror logo declarada, o regime em Cartum e as informações que detiam sobre grupos e elementos terroristas, que no começo da década de 90 eram próximos ao NIF, tornaram-se um ativo valioso nessa nova guerra. A cooperação contraterrorismo e a importância dos dados que Cartum possuía, mudou a abordagem “dura” dos EUA com o regime⁷⁹. Os grupos de pressão domésticos criticaram essa aproximação, mas a necessidade por inteligência crucial prevaleceu sobre a atuação em prol da agenda desses grupos. Para reconciliar esses dois fatores, a administração engajou em um diálogo construtivo com o regime e o SPLA no Sul, até chegar a um acordo de paz compreensivo, em 2005, declarando o fim da guerra civil no país.

⁷⁸ STATE DEPARTMENT. Sudan Peace Act, US Department of State Archivel. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14531.htm>>. acesso em : 22 setembro 2017

⁷⁹ GOLDENBERG, Suzanne. Sudan becomes US ally in 'war on terror'. Disponível em <<https://www.theguardian.com/world/2005/apr/30/sudan.usa>>. acesso em: 22 setembro 2017

Huliaras argumenta que existe um terceiro fator que influencia a política externa de Bush em relação ao Sudão. Para o autor, o interesse econômico e do setor de óleo eram de extrema importância. Ela aponta o *lobby* da goma-arábica também. No entanto, pode se discordar parcialmente com a posição do autor, pois, o setor da goma conseguiu uma exceção pelo insumo logo no ano que as sanções foram implementadas, ou seja, não existiam motivos para que continuassem pressionando contra as sanções. Já o setor de petróleo americano não era ativamente envolvido na exploração no Sudão, por tanto, não houve um *lobby* claro da indústria, diferentemente de outros casos de sanções. O’ Sullivan, que atuou como assessora de segurança nacional desta administração, confirma essa proposição.

[...] Because sanctions were imposed before any U.S. oil company became seriously involved in Sudan’s petroleum sector, commercial voices have been relatively silent on U.S. policy toward Sudan. This quiet is in contrast to the more vocal positions taken by some oil companies concerning U.S. relations with Iran, Libya, or even Iraq—countries with which American oil companies were deeply involved before the onset of sanctions⁸⁰.

Assim, com essa falta de interesse direto de setores das indústrias, pode-se afirmar que dois fatores definiram a política externa do Bush em relação ao Sudão. A pressão dos grupos evangélicos em relação a guerra no sul do país, e as necessidades de inteligência para a guerra contra o terror, e não como é o caso de outros países, onde o interesse econômico era destaque.

3.3. Governo Obama e as sanções do Sudão

O acordo de paz entre o governo em Cartum e o SPLA no Sul, assinado em 2005 e denominado *The Comprehensive Peace Agreement* (CPA), definiu diretrizes e uma

⁸⁰ O’ SULLIVAN, Megan. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: brookings institution, 2003. p.257

linha de tempo para o processo de paz. O acordo estabeleceu um período transicional de seis anos entre 2005 e 2011. A principal disposição do acordo trata de um referendun ao final da fase transicional dos seis anos, para que os cidadãos do Sul decidissem por um Estado independente ou pela união em um único Sudão.

Obama e sua administração, ao assumir em 2009, encontraram o acordo na sua reta final, pouco menos de dois anos do referendun. A política do Obama nessa ótica foi de garantir o andamento dos processos da fase transicional e a realização do referendun na data definida. Diversos grupos de pressão dentro dos Estados Unidos enxergaram a separação do Sul como objetivo principal, e dedicaram muitos recursos e esforços para garantir a fluidez do processo. Do outro lado, o governo em Cartum esperava que o comprimento das disposições do acordo resultasse na revogação das sanções⁸¹. No dia 9 de janeiro de 2011, o referendun é realizado, e poucos dias depois o resultado confirmou a secessão da região sul do Sudão. Depois de seis meses de período transicional, o Sudão do Sul nasce como um país independente, e o Sudão é o primeiro país a reconhecer a nova república. Depois desses anos de diálogo construtivo puxado pelo objetivo de garantir o “sucesso” do referendun, a administração do Obama não revogou as sanções na sequência, mas as intensificou mais ainda. A administração buscou impedir que instituições financeiras, inclusive as estrangeiras, tivessem qualquer ligação ou negócio com o Sudão. Bancos como o francês BNP Paribas, e o alemão Commerzbank foram multados em US\$ 8,9 bilhões e US\$ 1,5 bilhão, consecutivamente, por fazer negócios com o Sudão e o Irã⁸², violando, assim, o *International Emergency Economic Powers Act*⁸³ (IEEPA) e o *Bank Secrecy Act*⁸⁴ (BSA), ambas leis que proíbem transações com países sob sanções unilaterais dos EUA. Entre 2009 e 2016, o presidente

⁸¹ BADAWI Ahmed, Call to Lift US Sanctions from Sudan Deserves Praise Not Derision. Disponível em <africanarguments.org/2009/08/13/call-to-lift-us-sanctions-from-sudan-deserves-praise-not-derision/>. Acesso em: 23 setembro 2017

⁸² Ver RT. Commerzbank fined \$1.5bn for doing business with sanctioned Iran and Sudan. Disponível em: <<https://www.rt.com/business/240353-commerzbank-billion-fine-sanctions/>> acesso em: 23 setembro 2017

⁸³ Segundo o departamento do tesouro: uma autoridade concedida ao Presidente dos EUA para lidar com qualquer ameaça incomum e extraordinária, que tem sua fonte em parte total ou substancial fora dos Estados Unidos, para a segurança nacional, política externa ou economia dos Estados Unidos, se o Presidente tivesse declarado um emergência nacional a respeito desse assunto.

⁸⁴ A lei exige que instituições financeiras instaladas nos Estados Unidos a ajudar as agências governamentais dos EUA a detectar e prevenir a lavagem de dinheiro.

Obama utilizou essas duas leis para punir e multar instituições financeiras estrangeiras, com filiais nos EUA, por tratarem com países sob as sanções unilaterais norte-americanas.

Tabela 1 – Entidades financeiras multadas por violar as sanções unilaterais dos EUA 2009 – 2016

MAJOR U.S. SANCTIONS VIOLATIONS CASES 2009–2016

| BANK NAME | HEADQUARTERS | YEAR | FINE |
|----------------------------|----------------|------|----------------|
| BNP PARIBAS | France | 2014 | \$8.9 Billion |
| CREDIT AGRICOLE | France | 2015 | \$787 Million |
| STANDARD CHARTERED | UK | 2012 | \$667 Million |
| ING | Netherlands | 2012 | \$619 Million |
| CREDIT SUISSE | Switzerland | 2009 | \$536 Million |
| ABN AMRO | Netherlands/UK | 2010 | \$500 Million |
| HSBC | UK | 2012 | \$375 Million* |
| LLOYD'S | UK | 2009 | \$350 Million |
| COMMERZBANK | Germany | 2015 | \$342 Million* |
| BANK OF TOKYO - MITSUBISHI | Japan | 2014 | \$315 Million |
| BARCLAYS | UK | 2010 | \$298 Million |
| DEUTSCHE BANK | Germany | 2015 | \$258 Million |
| BANK OF TOKYO - MITSUBISHI | Japan | 2013 | \$250 Million |
| CLEARSTREAM | Luxembourg | 2014 | \$152 Million |
| ROYAL BANK OF SCOTLAND | UK | 2013 | \$100 Million |

Note: Major settlement threshold >/\$100 million. Fines may include penalties for anti-money laundering laws violations.
*Fines are part of larger settlements involving related financial crimes.

Sources: U.S. Department of Justice, Department of Treasury, NY Department of Financial Services, Financial Times, Wall Street Journal, Royal Bank of Scotland

Credits: Jonathan Masters, Julia Ro

COUNCIL on
FOREIGN
RELATIONS

Fonte: Council on Foreign Relations

É possível notar na tabela que mais de 15 bancos e entidades financeiras foram multados por “violar” programas de sanções unilaterais dos EUA. Somente a supremacia econômica e política permitem tais ações. Porém, em uma mudança política drástica nas relações entre o Sudão e os EUA, representantes de ambos os governos engajaram em negociações para tratar das sanções e das condições dos EUA para sua revogação. Esse diálogo se estendeu ao longo de 2016, até que poucos dias antes do fim de seu mandato, no dia 13 de janeiro de 2017, Obama assinou uma ordem executiva decretando a pré-

revogação condicionada a avanços em cinco eixos determinados nos próximos seis meses, ou seja, a decisão final cabia ao próximo governo⁸⁵. A situação atual dessas sanções é melhor discutida na conclusão desta monografia. Poré, no que tange o governo Obama, é interessante notar a coerção exercida em cima de entidades financeiras estrangeiras como consequência das sanções unilaterais. A linha entre essa coerção econômica e uma política de poder é nitidamente borrada, reforçando a hipótese inicial apresentada de que a primeira é uma clara expressão da última.

3.4. Literatura do entro sobre a sanções do Sudão

HSE analisam o caso das sanções contra o Sudão entre os 115 casos que eles abordam. É importante lembrar que HSE fazem uma pesquisa quantitativa, coletando análises de terceiros para definir a “efetividade” de cada caso de sanções, para assim contribuir para a representação numérica sobre o instrumento. No caso do Sudão, discutem o impacto econômico das sanções contra o país, em estatísticas, do que era a economia antes das sanções para como é na atualidade, e contra o que poderia ter sido sem as sanções. O cálculo concluí que o impacto econômico total anual médio é de US\$ 636 milhões⁸⁶. Os autores utilizam um sistema de pontuação de 1 a 4 para fazer avaliação geral dos casos, no qual 1 representa o fracasso e 4 representa o sucesso. A avaliação é dividida em três variáveis: a) resultado da política; b) contribuição das sanções; e c) nota de sucesso ($a \times b = c$). Ambos, o resultado da política e a contribuição das sanções, receberam a nota 2, e por consequência 4 para a nota de sucesso⁸⁷. Em outras palavras, os autores julgam que o caso das sanções unilaterais contra o Sudão foi de um sucesso significativo.

⁸⁵ EXECUTIVE ORDER. Recognizing Positive Actions by the Government of Sudan and Providing for the Revocation of Certain Sudan-Related Sanctions, Disponível em <[https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/13/executive-order-recognizing-positive-actions-go nment-sudan-and](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/13/executive-order-recognizing-positive-actions-go-nment-sudan-and)> acesso em: 24 setembro 2017

⁸⁶ HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT. Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism. Washington D.C.: Peterson, 2011. p. 27

⁸⁷ Ibidem. p. 28.

O' Sullivan, na tentativa de julgar a efetividade e a utilidade faz uma revisão dos impactos econômicos e políticos, dos objetivos alcançados, e dos custos 'arcados'. No primeiro eixo, a autora ressalta que estimativas apontam que a economia do Sudão "cresceu quase um quarto de 1996 a 1999 e situou o crescimento para o ano 2000 na faixa de 7 - 8%"⁸⁸, a autora também deixa claro que não se pode considerar as taxas de crescimento como evidência da falta de impacto econômico, mas aponta o petróleo como o fator chave nessa melhoria da economia. Ao discutir o comércio, ela aponta que o impacto foi insignificante devido à natureza do balanço comercial entre os dois países. Ao destacar a goma-arábica, o principal produto exportado para os EUA, O' Sullivan fala que o setor conseguiu uma exceção é por isso o impacto foi mínimo. Ao examinar os fluxos financeiros ela concluiu que o impacto também foi mínimo para os EUA, mas a proibição do investimento dos EUA no Sudão foi de maior consequência. Na medida que ela analisa o impacto político, a autora argumenta que as sanções tiveram implicações no ambiente político em Cartum, por ser um caso onde não se teve atuação do lobby da indústria de óleo, como observado anteriormente. Ela acredita que o debate sobre o Sudão se desenvolveu naturalmente nas esferas da tomada de decisão em Washington⁸⁹. O' Sullivan destaca o papel das sanções no isolamento político do Sudão na década de 90, também como na dificuldade de entrada do país na Organização Mundial do Comércio.

O' Sullivan divide a análise sobre os objetivos alcançados em dois eixos: a) conter ou enfraquecer o regime; e b) moderar o comportamento do regime. Em relação ao primeiro eixo, ela fala que apesar de não ser o objetivo implícito, a derrubada do regime era a esperança. Para ela, as sanções "não só não alcançaram esse objetivo, mas não pareciam ter enfraquecido significativamente o regime, criando conflitos domésticos sérios, e nem desafiaram o regime para impedir a resolução de partes de sua agenda"⁹⁰. Ao tratar do segundo eixo, a autora argumenta que o principal motivo pela imposição das

⁸⁸ O' SULLIVAN, Megan. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: brookings institution, 2003. p. 247.

⁸⁹ *Ibidem*. p.257.

⁹⁰ O' SULLIVAN, Megan. *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, D.C.: brookings institution, 2003. p. 259.

sanções foi a política do regime em Cartum de apoio ao terrorismo, e que nessa ótica percebe-se uma mudança ou moderação no comportamento. Para ela, ambas as mudanças na arena doméstica sudanês e as sanções têm o crédito para esta mudança. E por último, ela acredita que os custos não foram notáveis, estes sendo, o custo humanitário, político e econômico.

the sanctions-dominated strategy toward Sudan was neither well-structured to achieve its goals nor well-coordinated with other policy tools in a way that enhanced the ability of sanctions to serve U.S. interests more successfully. Not surprisingly, this overall approach yielded only a few real benefits in the 1990s and 2000. Ultimately, sanctions on Sudan during this period can only be judged as being effective and having utility in a very modest sense: the small gains made were achieved at extremely low costs⁹¹.

Em poucas palavras, ela, diferentemente do HSE, concluiu que não enxerga um caso de sucesso, e ao falar dos custos “extremamente baixos” certamente estava tratando do sancionador e não os custos implicados ao país alvo.

O relatório do Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros⁹² (OFAC) ao Congresso sobre a eficácia de sanções econômicas dos EUA com relação ao Sudão indica um “olhar” diferente daquele dos teóricos, ou seja, a perspectiva dos próprios *policymakers* em relação ao instrumento. O relatório admite que é difícil isolar e quantificar os impactos de qualquer programa de sanções, no entanto, o OFAC avalia que “as sanções financeiras tiveram um efeito marcado na tomada de decisão do governo do Sudão e proporcionaram *leverage* útil para avançar a política externa dos EUA no Sudão”⁹³. Segundo o relatório, o objetivo final é a mudança no comportamento do governo em Cartum, e essa mudança é concebida devido à pressão construtiva aplicada ao mesmo. O relatório aponta que certos detalhes sobre os impactos estão relatados em documentos sigilosos, mas um exemplo que o relatório destaca é transferência das

⁹¹ Ibidem. p.236.

⁹² Uma agência de inteligência financeira e execução do Departamento do Tesouro encarregada pelo planejamento e execução de sanções econômicas e comerciais dos EUA.

⁹³ OFAC. Effectiveness of U.S. economic sanctions with respect to Sudan, report to congress, January 2009, p. 1

reservas em dólar para euro por parte do Banco Central do Sudão e a dificuldade de acessar mercados financeiros.

However, beneath the top-level data, U.S. sanctions on Sudan have raised the cost of doing business for Sudan. The GOS has endeavored to navigate around U.S. efforts to isolate Sudan from the U.S. and international financial systems, but such maneuvers cannot completely shield Sudan from the impact of economic sanctions ...Sudan is unable to use the U.S. banking system, limiting Sudan's access to U.S. dollars. Sanctions also have impeded Sudan's access to international financial markets and institutions⁹⁴.

Um ponto interessante do relatório trata sobre as discussões dos capítulos anteriores em relação a definição e o entendimento das sanções. O relatório ressalta que “um programa de sanções é apenas parte de um conjunto maior de ferramentas de política externa, e qualquer avaliação da eficácia das sanções deve considerar as sanções em seu próprio papel como instrumento de política externa, e não como a expressão completa dessa política”⁹⁵. Essa definição por parte do OFAC nos remete a uma escola teórica específica das sanções.

Além dos textos acadêmicos e dos relatórios governamentais, os artigos de opinião representam boa parte da literatura sobre as sanções contra o Sudão. Grupos de pressão e figuras influentes contribuem bastante para esse debate no centro em geral, e nos EUA em específico. O conteúdo não será analisado aqui em detalhes, mas boa parte dele incentiva a continuidade das sanções impostas. Parte do que foi escrito nos últimos meses em relação a possível revogação das sanções pela atual administração dos EUA será abordada na conclusão deste trabalho.

3.5. Literatura da periferia sobre a sanções do Sudão

⁹⁴ Ibidem. p. 9

⁹⁵ Ibidem. p. 1. (originalmente em inglês, tradução nossa)

Essa seção abordará parte da literatura e da narrativa sobre as sanções contra o Sudão por analistas do próprio país. É importante notar que boa parte do que é produzido é no formato de artigos de opinião, existe disponível pouca produção na forma de artigos científicos e livros. O porquê disso poderia render uma discussão interessante. Mas, por questões de limitação de espaço vamos pular essa discussão e analisar o que for disponível.

Mustafa Osman Ismail, o ministro das relações exteriores do Sudão, nos primeiros sete anos sob as sanções, escreveu um livro que sintetizou a narrativa do regime em Cartum, e seu posicionamento em relação às sanções e às relações com os Estados Unidos em geral. Para Ismail, o motivo por trás dos problemas com os EUA, é a inteligência defeituosa que resulta em tomada de decisão desinformada⁹⁶. Ismail aponta que o momento de virada nas relações do seu governo com os Estados Unidos, foi a posição “mal interpretada” do regime em relação a Segunda Guerra do Golfo. Ele explica que a posição tomada pelo governo era de neutralidade em relação ao conflito, acreditando que um conflito árabe-árabe deveria ser resolvido em “casa árabe”, e não com intervenção estrangeira. O ex-ministro argumenta que esta postura foi interpretada como apoio ao Saddam, logo, uma orientação política contrária aos interesses dos EUA na região. A implicação dessa má-interpretação da posição do governo resultou em campanha organizada dentro do Congresso, até que a Subcomissão de Assuntos da África da Câmara dos Representantes aprovou uma resolução demandando a designação do Sudão como Estado patrocinador do terrorismo⁹⁷. Ao discutir as sanções contra o Sudão, Ismail aponta no seu livro que depois da adesão do Sudão à lista dos países patrocinadores do terrorismo, os Estados Unidos “apresent[aram] a questão sudanesa [a guerra no Sul] como uma questão humanitária, que foi usada politicamente e pela mídia. Os Estados Unidos conseguiram através desse esforço distorcer a imagem

⁹⁶ ISMAIL, Mustafa. The new world order law of might or the power of law, Khartoum: Alassalah House, 2004, p. 13

⁹⁷ ISMAIL, Mustafa. The new world order law of might or the power of law, Khartoum: Alassalah House, 2004. p.79.

do Sudão e de seu governo”⁹⁸. Segundo ele, esses esforços de derrubar o governo em Cartum foram traduzidos no uso da “arma” das sanções contra o país. Ele conclui dizendo que “tais políticas implementadas pela outra parte confirmam a força do Sudão como um Estado em virtude de sua localização e seu papel pioneiro em sua região árabe, muçulmana e africana”⁹⁹. Essa narrativa de solidez e desafio contra as políticas dos EUA marcou o discurso oficial e não-oficial do regime em Cartum por muitos anos. E da mesma forma, boa parte dos artigos são nessa linha cética das intenções dos Estados Unidos, e suas políticas sobre o Sudão.

Samar Mohamed, professora de Ciência Política, apresenta uma premissa similar ao discurso de Ismail. Ela considera que o pilar dos problemas do Sudão com os EUA é a “singularidade do seu discurso político incompatível com os interesses americanos no oriente médio e o grande [C]hifre da África”¹⁰⁰. Para a mesma autora, existem três fatores que influenciam as relações entre os dois países. O primeiro destes é a percepção americana da posição estratégica do Sudão na África e a necessidade de garantir um governo alinhado. O segundo fator para ela é a riqueza do petróleo do Sudão (tanto no Sudão do Sul, quanto no Sudão), ele argumenta que o setor ainda desempenha um papel importante na formulação das políticas americanas. E, por fim, está a aproximação política e econômica do Sudão com a China e o papel que a última desempenha nos fóruns internacionais, contrariando as políticas dos EUA contra o Sudão.

Abdo Moussa, também professor universitário, representa uma linha crítica da narrativa predominante do governo e autores como a de Samar Mohamed. Moussa defende que a questão das relações com os EUA é um problema de política doméstica e a falta de planejamento e definição das estratégias. Segundo ele, “a crise é da construção do Estado, da legitimidade e da identidade e a resolução dos problemas de marginalização por meio de um desenvolvimento abrangente/justo”¹⁰¹. Moussa defende

⁹⁸ Ibidem. p. 72.

⁹⁹ Ibidem. p. 158.

¹⁰⁰ MOHAMED, Samar. A Política dos EUA em relação ao Sudão, *Jornal of Arab Affairs*, 2014, p.187 (originalmente em árabe, tradução nossa)

¹⁰¹ MOUSSA, Abdo. As relações sudanês-americanas na encruzilhada, Beirute: Centro de Estudos da Unidade Árabe, 2006, p.54 (originalmente em árabe, tradução nossa)

que o impasse nas relações com os Estados Unidos se resume na incapacidade das elites políticas.

Então, o problema o com a América reside na crise política do Sudão. O problema da elite sudanesa governante é que, sempre que uma crise exploda, atribuem-na à oposição e as forças externas. Sempre que uma guerra exploda, os Estados Unidos e Israel são amaldiçoados na acusação que a América planeja mudar o regime. O governo sudanês está reagindo, não está estudando as causas ou olhando as raízes e os motores, e a mente não está trabalhando para erradicar os elementos da rebelião e as raízes das guerras civis. Em cada público, o discurso político é esmagador, e o governo sudanês está ocupado com uma sensação de "resolução militar" com demagogia. E todos os problemas são conspirações, e ligados à visão militar das coisas, e restringidos à abordagem de segurança que controla a elite governante. O governo acusa os outros de conspirar sem abordar as raízes das crises¹⁰².

Essa visão de Moussa representa o outro dentro do outro, da mesma forma que o discurso no centro não é único, na periferia as posições são distantes. Certamente existem várias outras visões dignas de estudo e revisão, mas o presente trabalho se restringirá a poucos exemplos para apresentar as narrativas e os discursos, que são expostos a seguir.

3.6. A crítica ao campo de estudo das sanções

De volta a esfera das ideias e ao estudo das sanções no campo de RI, é necessário apresentar um relato crítico às diferentes abordagens acerca do tema. O construtivismo é um campo metateórico que explora os problemas ontológicos e epistemológicos na investigação social. No campo de RI, a abordagem construtivista, não busca especificar fatos empíricos, ou estudar a natureza do sistema internacional, nem os atores na sociedade internacional e a lógica das ações na política internacional. O papel do construtivismo nas RI é de desafiar as teorias ortodoxas do campo e questionar seus pressupostos realistas e não realistas sobre o sistema internacional e o

¹⁰² Ibidem. p. 54.

comportamento dos Estados. Teóricos como o Ruggie, Kratochwil e o Wendt são referências dessa vertente no campo das RI. As premissas básicas do construtivismo ditam que a realidade social é moldada pelas ideias e pelas forças materiais, logo, as identidades e os interesses dos agentes são fundamentalmente definidos por estas ideias, ou estruturas sociais. Em outras palavras, a construção social é a base de todo o inquérito desta teoria. Wendt chama essa relação da questão agente-estrutura.

The agent-structure problem has its origins in two truisms about social life which underlie most social scientific inquiry: 1) human beings and their 338 International Organization organizations are purposeful actors whose actions help reproduce or transform the society in which they live; and 2) society is made up of social relationships, which structure the interactions between these purposeful actors. Taken together these truisms suggest that human agents and social structures are, in one way or another, theoretically interdependent or mutually implicating entities¹⁰³

Dessa forma, Wendt argumenta que para fazermos uma análise das ações, as sanções neste caso, é preciso compreender as relações sociais as quais estas ações são impostas. Ao mesmo tempo, é importante entender os autores, cuja relações moldam o contexto estrutural. Ao rejeitar os argumentos materialistas das teorias ortodoxas, construtivistas defendem que as estruturas sociais têm efeito constitutivo. Em suma, essa vertente procura "identificar" esses efeitos, mesmo que não seja para "explicá-los".

Yoshifumi Koga, faz uma revisão das abordagens liberais e realistas sobre as sanções, e ele aponta as falhas nos pressupostos de ambas as teorias. Koga direciona uma crítica inédita ao estudo das sanções, onde ele apresenta uma abordagem construtivista do estudo das sanções. De acordo com o autor, ambas as abordagens apresentam problemas sérios em seus pressupostos ontológicos do sistema internacional, conceptualizações das sanções internacionais e as especificações dos objetivos das sanções¹⁰⁴. Em relação à concepção liberal que concebe as sanções como

¹⁰³ WENDT, Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, v. 41, n. 3. 1987. pp. 338

¹⁰⁴ KOGA, Yoshifumi. *Constructivist Approach of International Sanctions: Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism*, Istanbul International Conference (Turkey), 2005, p.42.

punição dos violadores das normas ou o direito internacional, Koga argumenta que a existência de um direito internacional se torna pré-requisito para a existência das sanções, assim instituindo uma relação constitutiva. Como vimos nas definições dos estudiosos no primeiro capítulo, os liberais não consideram a coerção econômica uma sanção, nem ato legítimo na esfera internacional. Para ele, é evidente a influência das estruturas nacionais, que são altamente normatizadas e que detém mecanismos de sanções claros, na concepção dessa vertente sobre as sanções internacionais. Koga aponta que o sistema internacional é “menos normatizado” do que a esfera doméstica, a relação entre leis e sanções não é unidirecional, mas interativa em uma sociedade onde nenhuma autoridade central existe¹⁰⁵. Ao negar a legitimidade das sanções unilaterais, e as que não aplicadas por uma Organização Internacional, os liberais estão rejeitando, assim, mais de 90% dos casos de sanções nas últimas décadas. Koga aponta que a abordagem liberal é até aceitável, desde que seja entendida como uma teoria normativa que especifica as condições em que os atos coercitivos são permitidos nas relações interestatais.

[...] We do not live in a Kantian world now, therefore, their [liberal] arguments are not useful for understanding the realpolitik of international sanctions very much. Yet, the unreality of liberal prescriptions can be a real force for civilizing our international society in the long run¹⁰⁶.

Para Koga, esse ideal até pode ser bom ao longo prazo, talvez chegue a remodelar a estrutura socialmente, e a influenciar o comportamento dos autores no sistema. Koga argumenta que a abordagem dos neorrealistas é mais preocupante ainda, pois ela não desenha uma ideal, nem consegue descrever a realidade das sanções internacionais. A definição geral das sanções de acordo com esta linha, conceitua a mesma como a tentativa de um país querer mudar o comportamento de um outro através da restrição da interação econômica. Essa definição é baseada em uma conceituação distorcida, segundo o autor. Ele ressalta que algumas perguntas conseguem derrubar

¹⁰⁵ Ibidem. p.44.

¹⁰⁶ Ibidem. p.46.

essa concepção. Koga se questiona como os autores desta vertente conseguem diferenciar entre o sancionador e o alvo tão facilmente. Ou seja, HSE quando analisam seus 115 casos, deixam explícito em duas colunas quem é sancionador e quem é o alvo. Mas alguns podem argumentar que esta distinção é apenas um dispositivo simplificador para esclarecer a ordem cronológica do processo de coerção. Se fomos aplicar esse raciocínio no caso do Sudão, ao tomar a posição que tomou na Segunda Guerra do Golfo, pela narrativa do regime, ou se for por ter apoiado o terrorismo internacional, pela narrativa da administração dos EUA, em ambos os casos o Sudão foi o iniciante no ato de coerção. Então, se for para seguir esta lógica cronológica, o Sudão deveria ser denominado sancionador e os EUA o alvo. Mas, a estrutura já tem esses títulos pré-definidos para os autores. Koga, escreve que a conceituação errada das sanções na teoria realista dificulta a compreensão de por que os países da periferia não podem impor sanções aos países do centro¹⁰⁷.

A outra pergunta que Koga faz é: por que são poucos países que iniciam as sanções econômicas? Se as sanções são consideradas um instrumento de política externa pela definição dos realistas, por que a grande maioria dos Estados não acionam este instrumento da mesma forma com que todos utilizam a diplomacia, por exemplo? A resposta “lógica” é porque são poucos os países que têm poder econômico suficiente para se engajar em *statecraft* econômico. Para o autor, essa resposta é imprecisa, pois países poderosos economicamente, como a Alemanha e o Japão, nunca iniciaram sanções unilaterais na forma conceituada pelos realistas. O’ Sullivan, ao buscar explicar por que sanções multilaterais nunca foram impostas contra o Sudão, contribui com uma resposta parcial para essa pergunta.

*The unilateral nature of economic measures against Sudan is only the starting point of a critical evaluation of sanctions. In explaining why multilateral economic sanctions were not put into place, one might turn to cultural differences between the United States and its European and Asian allies who tend to prefer dialogue to coercion*¹⁰⁸.

¹⁰⁷ KOGA, Yoshifumi. Constructivist Approach of International Sanctions: Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism, Istanbul International Conference (Turkey), 2005, p.47.

¹⁰⁸ O’ SULLIVAN, Megan. Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism. Washington, D.C.: brookings institution, 2003. p. 270

Pode-se dizer que essa explicação cultural não elimina a dúvida, para Koga, os realistas irão recorrer ao argumento da escolha racional para explicar por que Estados “pequenos” não empregam as sanções econômicas nas suas políticas externas. Assim, a racionalidade dos *policymakers* desses países pequenos leva-os a não desafiar potências econômicas. Supondo que esta racionalidade é de fato existente, de forma que impede que estes países iniciem sanções contra as potências, esta mesma racionalidade deveria impedir os mesmos de engajar no ato irracional de desafiar a hegemonia dos Estados Unidos. Então, para tornar esta hipótese palpável utilizando o caso em questão, se a racionalidade impede o Sudão de sancionar os EUA, cortando, por exemplo, as exportações de goma-arábica ainda com a exceção dada ao produto, a mesma lógica racional deveria ter impedido o regime de tomar uma posição neutra na guerra do golfo, ou de apoiar o terrorismo internacional, ambos atos de uma lógica irracional. Assim, podemos dizer que a abordagem realista das sanções econômicas é conceitualmente falha e teoricamente inconsistente, pois não sustenta a própria lógica empírica.

Na tentativa de melhor visualizar o estudo das sanções, Koga argumenta que pode-se enxergar as diferentes concepções sobre as sanções em um plano de duas dimensões. O primeiro plano tem como variável a relação estrutural entre os autores no sistema internacional, Horizontal ou Vertical. Um sistema Horizontal é composto por unidade iguais, enquanto o sistema Vertical é composto por unidades com funções diferentes. O Outro variável, a Informalidade ou a Formalidade, que é a distinção entre a existência ou não de um procedimento para o uso das sanções. Informal refere-se às sanções unilaterais, enquanto o Formal refere-se às autorizadas e aplicadas por uma Organização Internacional ou um governo global¹⁰⁹. Pensando nessas variáveis, podemos enxergar a concepção liberal das sanções na dimensão Horizontal-Formal, enquanto a realista se situa na dimensão Horizontal-Informal. Ambas, segundo o autor, distantes da realidade do sistema. Ele defende que o uso atual das sanções se encontra

¹⁰⁹ KOGA, Yoshifumi. Constructivist Approach of International Sanctions: Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism, Istanbul International Conference (Turkey), 2005, p.55.

em uma dimensão Vertical-Informal, plano que denomina abordagem hegemônica das sanções internacionais.

Vertical-informal system is a hegemonic world. Functional differentiation between superior states and subordinate states is institutionalized in a hegemonic system. A world hegemon and regional hegemons punish subordinate states, but not vice-versa¹¹⁰.

No pressuposto dessa relação vertical, tem-se a resposta do por que os países periféricos não sancionam os países do centro. Simplesmente porque, por definição, um inferior não pode aplicar sanções a um superior. Em uma estrutura hierárquica os papéis de cada ator são predeterminados, o “título” de sancionador é reservado para os superiores, ou para ser específico, o hegemônico. Da mesma, os alvos são predeterminados, confirmando uma relação constitutiva. A abordagem hegemônica entende as sanções como um ato de punição de um superior a um inferior que já se envolveu em uma “má conduta”. Nessa concepção, o hegemônico não busca apenas a mudança do comportamento do alvo primário, mas também usa as sanções para alcançar os objetivos de retribuição e dissuasão geral¹¹¹. Ou seja, seu poder não está no "poder sobre" os outros atores, mas o "poder para" se engajar em práticas especificamente definidas socialmente.

Da mesma forma do construtivismo, a teoria pós-colonialista poder servir como teoria base para criticar o campo de estudo das sanções. O discurso pós-colonialista que defende que a hipótese de soberania, anarquia e lógica racional de escolha não é um privilégio para todos os Estados. Enquanto, para as potências, sinônimo de centro neste caso, isto pode ser verdadeiro, a anarquia para os outros representa uma hierarquia e uma estrutura patriarcal que restringe comportamentos na esfera sistêmica. Da mesma forma, as sanções são um privilégio do centro sobre a periferia dada a assimetria econômica entre os Estados nesses dois grupos. A ontologia pós-colonialista nos afasta

¹¹⁰ Ibidem. p. 49.

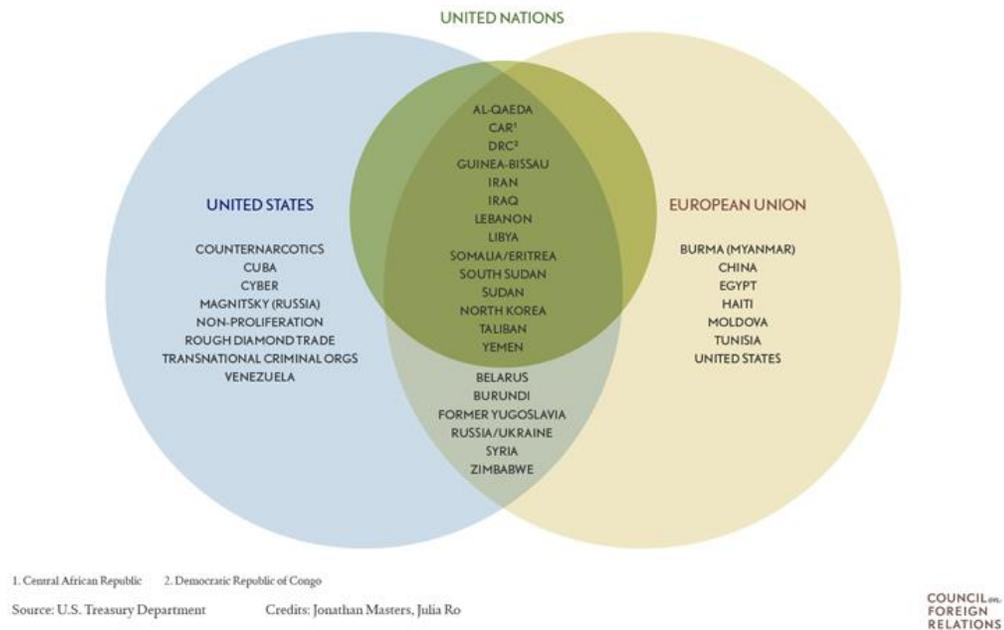
¹¹¹ Ibidem. p. 65.

dos debates técnicos entre os estudiosos “tradicionais” e “céticos” do centro, nos levando a uma outra esfera de análise, na qual os questionamentos são outros. O discurso pós-colonialista diria que as sanções nas Relações Internacionais são estruturas sociais de um colonialismo. Assim, evidencia-se a crítica pós-colonialista no caso das sanções unilaterais dos Estados Unidos contra o Sudão. Toda a literatura revisada, sendo estes livros de teóricos, artigos científicos, ou relatórios do governo dos EUA, demonstra a falta da consideração com o outro. Essa falta de consideração é clara nas narrativas trazidas por estes autores. Explicitamente, eles analisam um caso onde o instrumento exclusivo das sanções é aplicado contra um país por mais de vinte anos com o objetivo de mudar o seu comportamento. Mas, como alguns apontam, objetivos implícitos eram de mudança de regime, e a intervenção na “soberania” e as escolhas políticas do mesmo país. O conceito de Estado independente é definido como unidade que goza do direito da soberania no mundo “anárquico”, ao contrário disso são Estado dependentes ou colonizados. Por esta lógica, as sanções nas Relações Internacionais na sua concepção atual, entendida como instrumento de coerção econômica para fins de mudança de comportamento ou definição das escolhas do alvo, pode ser traduzida em um elemento de controle da soberania do outro.

A crítica pós-colonialista argumentaria que é essencial que estudiosos da periferia contribuam e tenham seu espaço no debate sobre as sanções, já que são de países onde a ferramenta é aplicada.

Gráfico 2 – Regimes de Sanções vigentes em 2016

GLOBAL SANCTIONS REGIMES 2016



Fonte: *Council of Foreign Relations*

O gráfico acima demonstra que a maioria dos regimes de sanções vigentes em 2016 é contra países periféricos no sistema. Sejam estes regimes unilaterais como dos EUA ou a União Europeia, ou multilaterais como da própria ONU. Grande parte destes países, até 50 anos atrás, eram colônias de outros. Assim, pode-se argumentar que as sanções são um mecanismo de neocolonialismo, pois a maioria das vítimas dessa instituição social é a minoria vulnerável ao poder do centro hegemônico. Então, a pergunta é: já que a maioria dos sujeitos das sanções são países periféricos, por que não existem teorias evidentes ou escolas de estudo das sanções nesses países?

Acharya e Buzan discutem essa mesma questão, discutindo a falta de teoria de RI da periferia, o que eles chamam de teoria não ocidental. Os autores fazem a mesma pergunta de uma outra forma ao questionar quais são as motivações da dominação ocidental no campo de RI.

*There is little doubt that Western IRT is massively dominant, and it is important to understand why this is so. There are many possible explanations, some of which leave little or no room or reason for remedial action, and others of which suggest the condition of Western dominance is likely to be temporary*¹¹².

Acharya e Buzan debatem cinco afirmações que podem justificar essa dominação, a primeira delas é que o campo de RI ocidental encontrou o caminho certo para compreender as relações internacionais. Os autores argumentam que caso esta colocação fosse verdadeira ela igualaria o campo de RI ao estudo da matemática, cujas teorias podem razoavelmente se confirmar, independentemente do contexto cultural. Segundo ele, “[a] teoria social é sempre para alguém e para algum propósito, é o seu núcleo e, inevitavelmente, uma iniciativa política¹¹³”. A segunda afirmação que os dois autores debatem é que o campo ocidental adquiriu *status* hegemônico no sentido gramsciano. Em outras palavras, a dominância do poder ocidental nos últimos séculos faz com que o campo de RI ocidental opere de uma forma hegemônica na mente do outro, independentemente de sua veracidade. A narrativa pós-colonialista diria que o processo de “descolonização” resultou em um sistema modelado ao formato europeu, e também, a maioria das elites nesses países periféricos cederam a esta hegemonia intelectual do ocidente. Refletindo no caso apresentado do Sudão, pode-se enxergar esse segundo ponto visivelmente. Por mais de vinte anos, o que foi escrito por estudiosos e *policymakers* ocidentais era o discurso hegemônico. Claramente o caminho certo para compreender as imposições sociais das sanções não foi encontrado nas análises do RI do centro. Em 1993, quando Estados Unidos designou o Sudão como Estado patrocinador do terrorismo, Ghazi Salah al-din, um assessor do presidente lamentou a falta de compreensão do outro dizendo que “uma crença que, infelizmente, está ganhando impulso todos os dias, é que o ocidente é um caso sem esperança na compreensão do Islã e que essas alegações [de terrorismo] são usadas como uma vara

¹¹² ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. *Non-Western International Relations Theory Perspectives on and beyond Asia*. New York: Routledge, 2010.p.16.

¹¹³ *Ibidem*. 17.

para nos chicotear"¹¹⁴. A lógica convencional seria questionada, caso existisse uma RI não do centro, então por que esses estudiosos não contribuem para o campo? Acharya e Buzan argumentam na terceira afirmação que existe sim a “teoria” não-ocidental, não necessariamente consolidada, mas na forma de uma narrativa pré-teórica. A ausência dos mesmos pode ser justificada por diversos motivos, por exemplo as barreiras linguísticas e culturais, mesmo o inglês sendo uma língua franca, que facilita o acesso, os autores dos países periféricos encontram dificuldades em seu uso como segunda ou terceira língua. Os autores apontam que existe, sim, uma contribuição não-ocidental, mas ela é de fato marginalizada. Existe no livro do Ismail, mencionado anteriormente, um bom exemplo dessa tendência. A contribuição do ex-ministro foi em inglês, trazendo a narrativa de estadista sobre as sanções impostas a seu governo, mas mesmo assim não é considerado pelo RI do centro uma literatura digna de contribuição para o estudo das sanções. Em alguns casos a discriminação contra a produção de RI da periferia acontece por condições locais desses países, segundo os autores. Essa premissa também se confirma no caso do Sudão. Foi de extrema dificuldade encontrar uma produção intelectual extensa, na forma de artigos científicos e livros, sobre as sanções contra o esse país. Talvez pelo condicionamento da estrutura intelectual do centro, que dita os moldes da produção literária, não exista um respeito quanto às literaturas em outros formatos. O estudo das sanções internacionais, especificamente as unilaterais, precisa da contribuição do outro, o outro que vivencia as imposições dessa ferramenta de política. Certamente a contribuição desse outro periférico sancionado agrega a discussão do campo das RI sobre as sanções.

¹¹⁴ SALAH AL-DIN, Ghazi. Christian Science Monitor, 24 March 1993, p. 3. apud HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT. Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism. Washington D.C.: Peterson, 2011. p. 20.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente trabalho sobre o regime das sanções nas Relações Internacionais permitiu o estudo dos conceitos de sanções de diversos autores de vertentes diferentes do campo das RI. Também, ao analisar a mudança no significado dado a termo de sanções, discutiu-se a transformação das sanções de um mecanismo originalmente punitivo das violações das normas internacionais, para uma ferramenta de política externa dos Estados. Foi possível observar como essa ferramenta se tornou a preferida dos Estados Unidos para uso no sistema internacional, principalmente depois do fim da Guerra Fria. Foi feita uma discussão sobre a legitimidade das sanções e do discurso que sustenta seu uso. Foi apresentada, ainda, a crítica pós-colonialista do campo de RI, que questiona a falta de uma visão holística que inclua o outro no estudo e no debate sobre as Relações Internacionais.

Para concretizar o propósito da monografia, que buscou examinar a hipótese da expressão de política de poder através do uso das sanções, foi apresentado o estudo de caso do Sudão, país sob sanções dos EUA por mais de vinte anos. Foi feito um relato histórico das relações para demonstrar a continua animosidade entre os dois países, que chega ao seu pico com a decretação das sanções extensivas em 1997 e com um ataque de mísseis no ano seguinte. A discussão feita sobre as políticas externas das consecutivas administrações nos EUA em relação ao Sudão serviu também para compreender a dimensão de poder na relação hostil entre os dois países. Foi apresentado um panorama das literaturas do centro sobre o regime das sanções contra o Sudão, e para alimentar o propósito inicial pós-colonialista foi discutida a narrativa periférica dos sancionados através da literatura resgatada do Sudão. Dada a claridade da disparidade nos discursos, foi feita uma ampla discussão construtivista para criticar o segmento de estudo das sanções no campo das RI. Juntamente, apresentamos uma crítica pós-colonialista ao mesmo segmento, através do caso das sanções contra o Sudão.

A instituição das sanções é pouco estudada no campo, e quando é estudada é por autores de países aplicadores. É necessário que o campo de RI dos países periféricos

comece a prover uma contribuição literária consistente sobre o instrumento e suas implicações. É de extrema necessidade que a contribuição do outro seja levada em consideração, pois irá agregar o debate com um “olhar de dentro” diferente daquele que é o costume.

Chegando ao fim do terceiro capítulo, o leitor provavelmente se pergunta por que o autor não explica qual é a situação atual das sanções contra Sudão. Como mencionado, Obama assinou uma ordem executiva poucos dias antes do fim seu mandato. A decisão revoga certos pontos da ordem executiva do Bill Clinton, e condiciona a revogação total à um processo avaliativo de cinco eixos durante um período de seis meses. A ideia é, caso confirmado o avanço nesses eixos, as sanções serão revogadas. Assim, a administração do Obama deixou a canetada final para a administração sucessora do Trump. Os cinco aspectos são: cooperação contraterrorismo, abordar a ameaça do Exército de Resistência do Senhor (LRA); acabar com as hostilidades em algumas regiões do país; melhorar o acesso humanitário; e cessar interferência negativa no Sudão do Sul. A grande maioria dos analistas no Sudão argumenta que esta é uma nova manobra dos Estados Unidos para justificar a continuidade dessas sanções. Juntamente, as preocupações com as posições declaradas pela nova administração indicavam que as sanções permaneceriam de qualquer forma. O discurso predominante nos corredores da política em Cartum dizia que não adianta sinalizar concessão nos cinco eixos, pois, não haverá avanço. O decreto que proíbe a entrada nos EUA de cidadãos de países de maioria populacional muçulmana, dos quais Sudão era um, reforça a narrativa de não cooperação. Em julho de 2017, o atual presidente dos EUA, Donald Trump, decidiu prorrogar o período de análise por mais três meses, até meados de outubro de 2017, poucos dias depois do depósito desta monografia. Tudo indica que a decisão será de revogação final dessas sanções. O fato é que até a data da banca examinadora o destino das sanções unilaterais contra o Sudão será conhecido. A pergunta é, vinte anos depois, com o mesmo regime em Cartum no poder, qual é a lição para tomar desse regime de sanções?

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. **Non-Western International Relations Theory** Perspectives on and beyond Asia. New York: Routledge, 2010.

ALBILALY Adil, **Uma leitura das relações diplomáticas entre Cartum e Washington em décadas** (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em : <<http://sudanoil.sudanforums.net/t95-topic>> Acesso em: 19 setembros 2017.

ALRAKOKBA. **O Sexto ponto do memorando** (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: <<https://www.alrakoba.net/articles-action-show-id-58594.html> > acesso em: 08 setembros 2017.

ALWANDAILY. **As relações entre Sudão e os EUA, para onde vão?** (Originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: <<http://www.alwandaily.com/2016/09/%D8%A7%D9%84%D9%86/>> acesso em: 10 setembros 2017.

BADAWI Ahmed, **Call to Lift US Sanctions from Sudan** Deserves Praise Not Derision. Disponível em <africanarguments.org/2009/08/13/call-to-lift-us-sanctions-from-sudan-deserves-praise-not-derision/>. Acesso em: 23 setembro 2017

BAER, George. **Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936**, International Organization, Cambridge, v. 27, n.2, p. 165-179, 1973.

BALDWIN David. **Evaluating Economic Sanctions**, International Security, v. 23, n. 2, p. 189-198, 1998.

BALDWIN, David. **The Sanctions Debate and the Logic of Choice**, International Security, v. 24, n.3, p. 80-107, 1999.

BULL Hedley; WATSON Adam. **The Expansion of International Society**, Oxford: Clarendon, 1984.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society** a Study of Order in World Politics, 3. ed. New York: Palgrave, 1977,

DOXEY, Margaret, **International Sanctions in Contemporary Perspective**. New York: Palgrave Macmillan, 1987

DREZNER, Daniel. **The Sanctions Paradox** Economic Statecraft and International Relations. New York: Cambridge, 1999.

ELSAIEGH, Bakri. **26 anos do Memorando dos Oficiais das Forças Armadas** (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: <<https://www.alrakoba.net/articles-action-show-id-58594.html>> acesso em: 08 setembros 2017.

EXECUTIVE ORDER. **Recognizing Positive Actions by the Government of Sudan** and Providing for the Revocation of Certain Sudan-Related Sanctions, Disponível em <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/13/executive-order-recognizing-positive-actions-go-nment-sudan-and>> acesso em: 24 setembro 2017

FOUCAULT, Michel. **The Order of Discourse**. Boston: Routledge and Kegan, 1981.

GLOBAL SECURITY. **Civil War - Sudan People's Liberation Army (SPLA)**. Disponível em: <<https://www.globalsecurity.org/military/world/para/spla-1.html>> acesso em: 10 setembros 2017.

GOLDENBERG, Suzanne. **Sudan becomes US ally in 'war on terror'**. Disponível em <<https://www.theguardian.com/world/2005/apr/30/sudan.usa>>. acesso em: 22 setembro 2017

HALL, Stuart; DU GAY, Paul. **Questions of Cultural Identity**, London: SAGE, 1996.

HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT, **Economic Sanctions Reconsidered**. 3. ed. Washington: Pearson, 1985.

HAUFBAUER; SCHOTT; ELLIOTT. **Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism**. Washington D.C.: Peterson, 2011.

HOFFMAN Frank. **One Decade Later** -- Debacle in Somalia, Disponível em <http://www.military.com/NewContent/0,13190,NI_Somalia_0104,00.html> acesso em: 20 setembro 2017

HULIARAS Asteris. **Evangelists, Oil Companies, and Terrorists: The Bush Administration's Policy towards Sudan**, Istanbul: Orbis A Journal of World Affairs, 2006.

IBRAHIM, Abdalla. **Homens não ao redor de al-Bashir** (originalmente em árabe, tradução nossa). Disponível em: < <http://www.aljazeera.net/home/print/6c87b8ad-70ec-47d5-b7c43aa56fb899e2/3a099c7f-a67e-4189-a9ed-9e15ae7dc8b2> >acesso em: 08 setembros 2017.

ISMAIL, Mustafa. **The new world order law of might or the power of law**, Khartoum: Alassalah House, 2004.

ISMAIL, Omar. **Sair da garrafa: Sudão e a controvérsia das sanções**. Disponível em < <https://alrakoba.net/news-action-show-id-286907.htm>>, acesso em: 21 setembro 2017

KEMPSTER, Norman. **U.S. Imposes Tougher Sanctions on Sudan**, Los Angeles Times, 5 de novembro 1997. Disponível em: <<http://articles.latimes.com/1997/nov/05/news/mn-50471> >acesso em: 10 setembro 2017.

KOGA, Yoshifumi. **Constructivist Approach of International Sanctions: Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism**, Istanbul International Conference (Turkey), 2005, p. 1-83

MGONJA, Boniface; MAKOMBE, Iddi. **Debating international relations and its relevance to the third world**. African Journal of Political Science and International Relations, v. 3, n. 1, 2009, p. 27-37.

MOHAMED Samar, A Política dos EUA em relação ao Sudão, Journal of Arab Affairs, 2014. (originalmente em árabe, tradução nossa)

MORGAN; BICKERS. **Domestic Discontent and the External use of Force**. Journal of Conflict Resolution, v. 36, n. 1, p. 25-52, mar 1992.

MORGENTHAU Hans, **Politics among nations** the struggle for power and peace. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

MOUSSA Abdo, **As relações sudanês-americanas na encruzilhada**, Beirute: Centro de Estudos da Unidade Árabe, 2006. (originalmente em árabe, tradução nossa)

NYE, Joseph; WELCH, David. **Understanding Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History**. 9. ed. New York: Pearson, 2011.

O' SULLIVAN, Megan. **Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism**. Washington, D.C.: brookings institution, 2003.

OFAC. **Effectiveness of U.S. economic sanctions with respect to Sudan**, report to congress, January 2009.

PACTO da Sociedade das Nações – 1919 Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/pacto-da-sociedade-das-nacoes-1919.html>> Acesso em: 08 jul. 2017.

PAPE, Robert. **Why Economic Sanctions Do Not Work**. International Security, v. 2, n. 2, p. 90-136, 1997.

ROGERS, Elizabeth. **Using economic sanctions to control regional conflicts**. Security Studies, London, v.5, n. 4, p. 43-72, 1996.

RT. **Commerzbank fined \$1.5bn for doing business with sanctioned Iran and Sudan**. Disponível em <<https://www.rt.com/business/240353-commerzbank-billion-fine-sanctions/>> acesso em: 23 setembro 2017

SETH, Sanjay. **Postcolonial Theory and the Critique of International Relations**. Millennium - Journal of International Studies, v. 40, n. 1, p. 167-183, 2011.

SIMONS, Geoff. **Imposing Economic Sanctions** Legal Remedy or Genocidal Tool. London: Pluto, 1999.

SMYTH, Frank. **A New Game: The Clinton Administration on Africa**. World Policy Journal, 1998.

STATE DEPARTMENT. **Definition of State Sponsors of Terrorism**, www.state.gov. acesso em: 10 setembro 2017

STATE DEPARTMENT. **Statement of George E. Moose**, Assistant Secretary of State for African Affairs before the Subcommittee on Africa, Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., May 15, 1997, at www.state.gov.

STATE DEPARTMENT. **Sudan Peace Act**, US Department of State Archival. Disponível em <<https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14531.htm>>. acesso em : 22 setembro 2017

TREASURY. **Executive Order 13067**: Blocking Sudanese Government Property and Prohibiting Transactions With Sudan Disponível em: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13067.pdf>> acesso em: 10 setembro 2017.

WENDT, Alexander. **The Agent-Structure Problem in International Relations Theory**. International Organization, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WRIGHT Quincy, **A Study of War** Volume I. Chicago: The University of Chicago. 1942.