



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE, ECONOMIA E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

João Victor de Sá Resende

**A Teoria das Sanções Econômicas Internacionais e o Embargo de
Cuba**

Brasília
2022

João Victor de Sá Resende

A Teoria das Sanções Econômicas Internacionais e Embargo de Cuba

Monografia apresentada ao Departamento de
Economia da Universidade de Brasília como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas.

Professora Orientadora: Daniela Freddo

Trabalho aprovado. Brasília, 2022:

Daniela Freddo
Orientadora

Manoel Carlos de Castro Pires
Membro da Mesa

José Henriques da Silva Ribeiro
Junior
Membro da Mesa

Brasília
2021

Dedicatória

Dedico a minha família e a todos que me apoiaram durante minha graduação.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, à minha orientadora Daniela Freddo, tanto pela sua orientação deste projeto, quanto por todo seu apoio durante minha graduação e por ser uma grande inspiração para mim. Também agradeço ao professor Manoel Carlos de Castro Pires e professor Nelson Henrique Barbosa Filho por todo conhecimento, experiência e orientação dados a mim. Agradeço ao José Henriques da Silva Ribeiro Júnior por todo o auxílio prestado à realização deste projeto.

Agradeço, também, à minha família. A minha trajetória e as minhas conquistas só foram possíveis por todo o esforço que vocês tiveram comigo desde o dia em que eu nasci. Agradeço a minha mãe, minha grande inspiração, por toda a sua dedicação em cada passo que eu dei em minha vida. Agradeço ao meu pai por toda confiança depositada em mim. Agradeço às minhas irmãs Ana Paula e Ana Verônica, e ao meu irmão Pedro Henrique, por tudo que vivemos juntos até este momento. Agradeço às minhas avós Ana e Rizete, e aos meus falecidos avôs João e Sinval, por todo o amor que puderam me dar. Agradeço aos meus queridos tios e primos.

Agradeço, também, aos grandes amigos que fiz durante minha vida, especialmente: Aurélio, Beatriz, Felipe, Gabriel, João Guilherme, João Luiz, João Marcos, João Vítor, Lucas, Rafael, Renato, Talita, Tulio e Vinicius. Muito obrigado por todo amor, carinho e apoio durante minha trajetória na faculdade. Vocês foram extremamente importantes em minha vida durante este processo.

Por fim, agradeço à Universidade de Brasília e a todos os professores e funcionários com quem tive o prazer de ter contato durante todos esses anos.

RESUMO

A seguinte monografia tem como objetivo fazer uma revisão teórica das sanções econômicas internacionais e analisar as suas aplicabilidades. Inicialmente, a revisão vai desde a definição do que é uma sanção até chegar em sanções econômicas e entender o seus efeitos no comércio internacional. Em seguida, faz-se uma análise da evolução histórica de sua aplicabilidade até os dias atuais, em que se observa como surgem as imposições feitas pela ONU, pela União Europeia e pelos EUA, além de análise de alguns casos específicos. Enfim, analisa-se historicamente o Embargo de Cuba e as relações entre os agentes envolvidos. A revisão bibliográfica nos ajuda a compreender os efeitos esperados do Embargo sobre Cuba e Estados Unidos.

Palavras-chave: sanções, embargo, Cuba, Estados Unidos

Abstract

The following monograph aims to make a theoretical review of international economic sanctions and analyze their applicability. Initially, the review starts with the definition of what a sanction is until it reaches economic sanctions and an understanding of their effects on international trade. Then, an analysis is made of the historical evolution of its applicability until the present day, in which it is observed how the impositions made by the UN, the European Union, and the USA arose, in addition to the analysis of some specific cases. Finally, the Cuban Embargo and the relations between the agents involved are analyzed historically. The literature review helps us understand the expected effects of the Embargo on both Cuba and the United States.

Keywords: *sanctions, embargo, Cuba, United States*

1. Introdução

As sanções econômicas internacionais são um importante mecanismo de política externa, pois são consideradas uma medida mais rigorosa que a diplomacia, porém menos violenta que a guerra. Sua aplicação é justificada como uma alternativa ao uso de forças militares, e tem como objetivo coagir o comportamento de atores estatais e não estatais que ameaçam os interesses do agente sancionador, ou que violem as normas internacionais.

Os seus estudos abrangem diversas áreas das ciências humanas e sociais, dentre elas o Direito e as Relações Internacionais. O livro “Sanções Econômicas Internacionais” de Marco Valério, publicado em 2013 (e em 2017 em versão *E-book*), faz uma análise completa sobre o tema, além de avaliar a aplicação de sanções econômicas pela ONU contra o Iraque, em 1991.

Na Economia, os atores dão luz ao tema, principalmente, por meio de análises quantitativas em relação aos efeitos de sanções econômicas internacionais em agente sancionados, como o estudo de Porter (1978) sobre os efeitos das sanções econômicas na Rodésia do Sul, atual Zimbábue. Um dos principais trabalhos na área de Economia sobre o tema é o livro “*Economic Sanctions Reconsidered*”, de 1985, em que os autores Hufbauer, Schott e Elliott analisam o papel de sanções econômicas desde a Primeira Guerra Mundial.

A sanção econômica internacional que está a mais tempo sob vigência é o Embargo de Cuba, imposto pelos Estados Unidos após a Revolução de 1959. A escolha do Embargo Cubano como objeto de estudo deste trabalho se dá, também, pelo fato do embargo se encaixar na descrição de Galtung (1967) sobre

o “Caso Ideal de Um Boicote Econômico”, que representa o boicote de uma grande potência econômica a uma economia satélite. Além disso, a vulnerabilidade por parte do agente sancionado pode estar relacionada na dependência de sua economia em relação a um produto e no quanto suas relações comerciais são concentradas no país sancionador. De acordo com Haney e Vanderbush (2005), na primeira metade do século XX, a economia cubana era dependente da exportação de açúcar e cerca de 80% do comércio cubano era com os EUA.

Esta monografia tem como objetivo fazer uma revisão teórica das sanções econômicas internacionais e das ferramentas que possibilitam as suas aplicações através de estudos, principalmente, nas áreas de Economia, Ciências Sociais, Direito e Relações Internacionais. Além disso, utiliza-se de dados oficiais da ONU, do Conselho da União Europeia e da OFAC, secretaria vinculada ao Departamento do Tesouro dos EUA para entender o uso das sanções econômicas entre os principais agentes das relações internacionais.

A monografia também tem como objetivo observar as implicações teóricas nas aplicações de sanções econômicas internacionais. A análise do Embargo de Cuba se dá pelo encaixe do Embargo na descrição do “Caso Ideal de um Boicote Econômico” apontado por Galtung (1967). Enfim, utiliza-se de notícias de jornais para contextualizar e exemplificar os usos de sanções econômicas internacionais estudados no trabalho.

2. Teoria de Sanções

2.1 Definição de Sanções

Antes de se aprofundar no estudo de sanções econômicas internacionais, é necessário, primeiro, entender o conceito de sanção. De acordo com Kelsen (1986), toda norma, não exclusiva do direito e/ou sistema jurídico, sofre com a possibilidade de ser desobedecida caso o sujeito opte por não cumprir a lei decretada. O que distingue as normas jurídicas de outros sistemas é a possibilidade de estabelecer mecanismos para obrigar os indivíduos a obedecerem à lei.

Nesse sentido, Santos (2002) estabelece a atuação desses mecanismos em dois aspectos diferentes: coerção e coação. De forma simplificada, a primeira – coerção – é a afirmação do estado de direito de que, se for violada, a lei tomará medidas por seu descumprimento; a segunda - coação - é a imposição de penalidades por conduta contrária a alguma norma legal estabelecida. No direito internacional, o agente que desrespeitar à norma jurídica, ou seja, não cumprir com sua obrigação, estará sujeito a uma *norma subsidiária* que traduzirá a resposta do direito a qualquer violação de suas disposições. A sanção é essa *norma subsidiária*.

Para Santos (2002), a sanção é, ao mesmo tempo, uma medida de *coerção*, quando abstratamente prevista, e uma medida de *coação*, quando concretamente imposta, o que a define como uma *ordem coercitiva ou coativa*. Valério (2017) demonstra que sanções têm conteúdo *normativo*, pois define comportamentos a serem seguidos, e *subsidiário*, pois substitui ordens não cumpridas e reforça a necessidade de cumprimento das obrigações decorrentes.

De acordo com Galtung (1967), as sanções podem ser *positivas* ou negativas, através da premiação ou da punição do agente sancionado. As suas

aplicações podem ser direcionadas tanto de forma focalizada, atingindo determinados grupos ou indivíduos, quanto de forma abrangente, afetando o coletivo (uma nação como todo), de maneiras *unilaterais* (implementada por apenas um Estado), *multilaterais* (envolve vários Estados e até mesmo organizações internacionais) ou *universais* (abrange todos ou quase todos os atores internacionais).

Ainda segundo o autor, os agentes sancionadores podem aplicá-las *internamente*, ao sancionar grupos e/ou indivíduos do próprio país ou *externamente*, com o intuito de afetar agentes internacionais. As sanções *gerais* abrangem todas as possíveis medidas sancionatórias, como o embargo total, enquanto as sanções *seletivas* envolvem medidas específicas, como restrições em produtos específicos ou em fluxos financeiros. Por fim, sanções *totais* envolvem todas as medidas de um determinado tipo (p. ex., o embargo total de armas, munições e equipamentos militares), as sanções *parciais* abrangem apenas algumas medidas (p. ex., restrições apenas na importação e exportação de armas).

2.2 Mecanismos de Sanções

Existe um debate na literatura sobre a guerra ser ou não um mecanismo de sanção, o que leva à discussão sobre a doutrina da guerra justa (*bellum justum*). Para Kelsen (1986), a guerra pode ser considerada uma sanção internacional quando ela for justificada por uma violação ao direito internacional e travada contra o agressor. Entretanto, ela pode ser considerada um delito internacional caso não seja legitimada pelas duas condições citadas anteriormente.

A aplicação de sanções internacionais tem como objetivo resolver algum conflito impedindo, ou ao menos adiando, o confronto bélico (VALÉRIO, 2017). Algumas das sanções a serem observadas são o bloqueio militar, medidas diplomáticas, restrições ao meio de comunicação, além da sanção econômica, objeto de estudo desta monografia.

2.3 Pressões Econômicas Internacionais

De acordo com Pape (1997) existem três principais estratégias de pressão econômica internacional: sanções econômicas, guerras comerciais e guerra econômica.

Tanto Pape quanto Porter (1978) definem as sanções econômicas como um mecanismo que busca reduzir o bem-estar econômico geral do país sancionado através da imposição de restrições à atividade econômica e ao comércio internacional do país para forçar uma mudança de comportamento político do governo alvo. As sanções podem assumir diversas formas, como proibições de viagens, congelamento de bens, embargos de armas, restrições de capital, reduções de ajuda estrangeira e restrições comerciais.

Guerra comercial ocorre quando um Estado ameaça aplicar, ou realmente aplica, prejuízos econômicos a algum Estado alvo afim de redirecionar os cursos de alguma relação comercial em andamento. Diferentemente de sanções econômicas, a guerra comercial não tem o intuito de alterar o comportamento político do Estado alvo, mas de alterar suas políticas econômicas internacionais.

Um exemplo de guerra comercial é a China não ter cumprido com a promessa de aumentar a importação de produtos agrícolas estadunidenses em resposta ao aumento dos impostos alfandegários de produtos chineses nos

Estados Unidos¹. Um exemplo de sanção econômica é os EUA proibirem a compra de ações da PDVSA e de títulos da dívida do governo venezuelano por considerarem o regime de Nicolás Maduro como ilegal².

Guerra econômica procura enfraquecer o potencial econômico agregado de algum país com o intuito de afetar as capacidades militares de seu alvo. Esse mecanismo é utilizado tanto em períodos de paz quanto em períodos de guerra. Diferentemente das duas estratégias citadas, a guerra econômica tem como objetivo coagir o alvo pela redução de sua força militar, e não pela redução de seu bem-estar econômico.

Durante a Primeira Guerra Mundial, o bloqueio dos Aliados contra a Alemanha se qualifica tanto quanto uma guerra econômica quanto uma sanção econômica, pois visava tanto reduzir a força militar alemã quanto pressioná-la à redenção afetando a economia do país.

Embora todas essas três estratégias possam ser erroneamente tratadas como sanções econômicas, o uso incorreto dessa terminologia pode confundir a estratégia de governantes em suas relações internacionais. De acordo com Pape (1997):

“Although some might use the term ‘economic sanctions’ to apply to all three strategies, this is not the common practice, because it would be conceptually unwieldy and it would confuse policymakers about what they most want to know: when the

¹ Entenda a Guerra Comercial EUA x China: o Guia Completo. **Warren Magazine**, 10 de abril de 2020. Disponível em: <<https://warren.com.br/magazine/guerra-comercial/>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

*strategy of economic sanctions can change another state's behavior without resorting to military force*³ (Pape, 1997, p. 94-95).”

Valério (2017) também alerta que “O uso e o eventual abuso desses termos tornam obscuras as ideias mencionadas e favorece que o tema em destaque pareça impenetrável.” Valério (2017, pos. 734⁴).

2.4 Sanções Econômicas

As sanções econômicas são definidas como a suspensão de relações comerciais e financeiras por motivos de política externa e de segurança⁵. “As técnicas de aplicação das sanções econômicas internacionais concentram-se em três principais campos: o comercial, o financeiro e o monetário/cambial.” Valério (2017, pos. 803).

Na percepção de Galtung (1967), os sujeitos envolvidos na aplicação de sanções econômicas são os agentes sancionadores (“*the ‘senders’*”) e os agentes sancionados (“*the ‘receivers’*”). Santos (2002) entende essa percepção como simplificada, pois os efeitos reais dessas medidas não se limitam à esfera do sujeito sancionado. Sanções econômicas podem causar prejuízos a todo o

² Trump assina decreto que impõe novas sanções à Venezuela; Maduro diz que medidas vão 'asfixiar' o país. **G1**, 25 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/trump-assina-decreto-que-impoe-novas-sancoes-a-venezuela.ghtml>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

³ Tradução livre: Embora alguns possam usar o termo “sanções econômicas” para se aplicar às três estratégias, esta não é a prática comum, pois seria conceitualmente difícil e confundiria os responsáveis pelas políticas com o que mais querem saber: quando a estratégia de sanções econômicas pode mudar o comportamento de outro Estado sem recorrer à força militar.

⁴ VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. **Sanções econômicas internacionais**. [S.l: s.n.], 2017. *E-book*.

⁵ MASTERS, Jonathan. **What Are Economic Sanctions?** *Council on Foreign Relations*, 12 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions>>. Acesso em: 21 de março de 2022.

mercado internacional, afetando até mesmo os agentes sancionadores (HENDERSON, MITROVA, 2015).

Segundo Santos (2002), o *embargo* e o *boicote* são as técnicas mais populares de sanções econômicas internacionais. O primeiro seria a proibição, total ou parcial, das exportações dos agentes sancionadores aos agentes sancionados, podendo evoluir a interrupção total das relações comerciais entre as partes envolvidas. O segundo seria o reverso do primeiro, pois se trata da proibição da importação de bens e serviços dos sujeitos sancionados pelos sujeitos sancionadores.

Segundo Valério (2017), existem também os *boicotes secundários*, que consistem em uma lista de agentes banidos do mercado do sujeito sancionador por manter atividades comerciais com o sujeito sancionado. Outras formas de sanções econômicas comerciais que merecem destaque, segundo o autor, são o contingenciamento quantitativo de importações ou de exportações e a não autorização de exportações ou de importações de produtos específicos.

As sanções econômicas internacionais financeiras são aquelas que incidem diretamente sobre bens e capitais do sujeito sancionado ou de outros agentes, com o intuito de afetar o primeiro. O bloqueio de capitais em bancos e o congelamento de bens são exemplos desse tipo de sanção (VALÉRIO, 2017).

Por fim, as sanções econômicas internacionais cambiais são aquelas que visam desvalorizar a moeda de determinado país. Isto pode ser alcançado através da restrição de seu curso no mercado externo do sujeito sancionado, como, por exemplo, proibindo pagamentos de contratos, empréstimos etc. na moeda do país alvo (VALÉRIO, 2017).

2.5 Teoria das Sanções Econômicas

2.5.1 Efeito no Consumo Final

Para entender os efeitos que as sanções econômicas internacionais podem ter na economia do agente sancionado, Porter (1978) propõe examinar um cenário hipotético de um país que produz e consome dois diferentes bens, inicialmente através de livre comércio a preços determinados de forma exógena⁶.

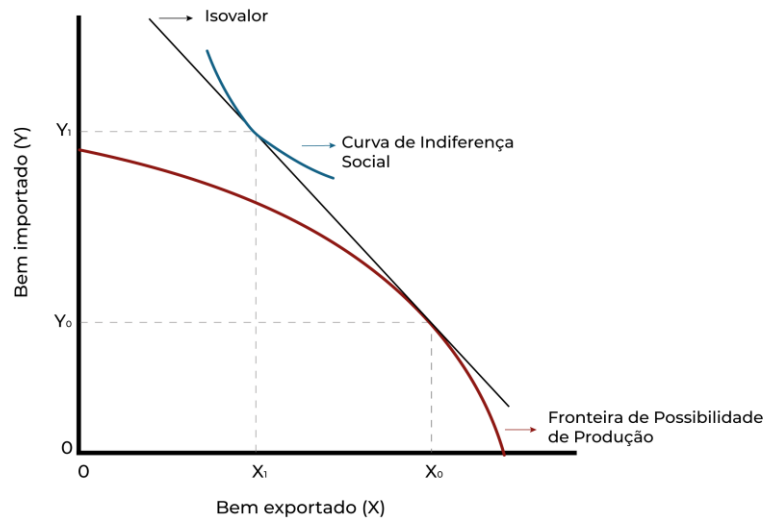
A Figura 1 expõe a Fronteira de Possibilidade de Produção do país hipotético, representada de forma côncava, a curva de indiferença social (W_0)⁷, representada de forma convexa, e a linha de isovalor⁸, que tangencia ambas as curvas. Para atingir o melhor bem-estar possível, o país produz x_0 e y_0 , exporta $x_0 - x_1$, importa $y_1 - y_0$, e consome x_1 e y_1 .

Figura 1

⁶ Por simplicidade analítica, é descartada a possibilidade de que fatores de produção também se movimentem. A teoria básica, portanto, é agregada, estática e neoclássica.

⁷ Em uma curva de indiferença social, as curvas de indiferença individuais são agregadas e mantidas em um nível igual e constante de utilidade.

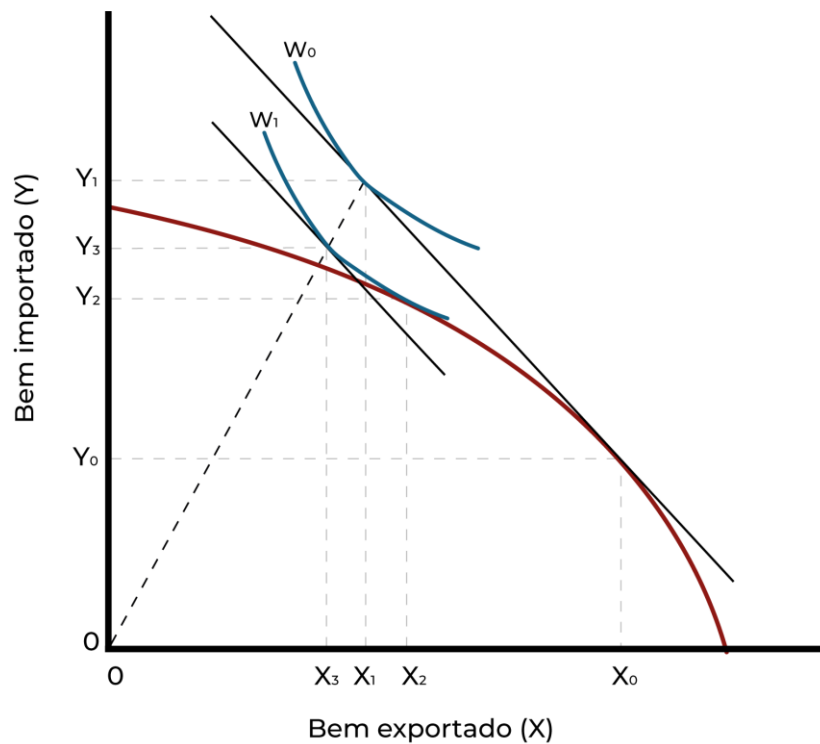
⁸ De acordo com Krugman, Obstfeld e Melitz (2015, p. 115): “linhas ao longo das quais o valor de saída é constante. Cada uma dessas linhas é definida por uma equação da forma $P_T Q_T + P_A Q_A = V$, ou, reorganizando, $Q_A = V/P_A - (P_T/P_A)Q_T$, onde V é o valor de saída. Quanto mais alto é o V , mais distante encontra-se a linha de isovalor; portanto, as linhas de isovalor mais distantes da origem correspondem aos maiores valores de saída.



Elaboração: própria

Na figura 2, adiciona-se uma nova curva de indiferença (W_1), que representa o maior bem-estar possível do país caso lhe seja negado o acesso ao comércio internacional. Neste cenário, a produção e o consumo é de x_2 e y_2 , e seu bem-estar é reduzido ($W_1 < W_0$).

Figura 2



Elaboração: própria

Supondo que as curvas de indiferença social do país (W_0 e W_1) sejam homotéticas⁹, de forma em que os indivíduos são indiferentes entre o consumo da cesta de bens (x_2, y_2) e da cesta de bens (x_3, y_3) , sendo esta seu possível consumo através do comércio internacional caso sua renda real tivesse sido reduzida. Dessa forma, uma medida para mesurar o efeito das sanções econômicas é a perda relativa equivalente da renda real imposta no país, no caso $(y_1 - y_3)/y_1$ ou $(x_1 - x_3)/x_1$.

A magnitude desta perda de renda real será tanto maior:

1. Quanto mais inflexível for a estrutura de produção do país sancionado (ou seja, quanto mais côncava for a curva de possibilidade de produção);

2. Quanto mais inflexíveis forem as preferências de consumo (ou seja, quanto mais convexa for a curva de indiferença social); e
3. Quanto maior for sua dependência das importações e exportações.

2.5.2 Vulnerabilidade

Galtung (1967) analisa as condições para que as sanções econômicas internacionais prejudiquem o bem-estar econômico do país alvo sem que afetem de maneira significativa o bem-estar do(s) agente(s) sancionador(es). Do lado do país sancionado, é necessário que: (a) as importações sejam cruciais em setores importantes de sua economia, de forma que não se tenha um substituto interno para elas; (b) um grande volume dessas importações venha do(s) agente(s) sancionador(es) e que não exista um substituto externo para elas; e (c) grande parte de suas exportações é destinada ao(s) agente(s) sancionador(es) e que não há substitutos fáceis para eles.

Em relação ao(s) país(es) sancionador(es): (a) as exportações ao país sancionado constituem uma pequena parcela de suas exportações totais, e que seus produtos possam facilmente ser exportados para outra(s) nação(ões); (b) as importações da nação sancionada podem ser facilmente obtidas por outro(s) país(es); e (c) as relações comerciais com o país sancionado são facilmente supervisionadas e até mesmo controladas (caso a nação sancionada seja uma ilha ou seja totalmente cercada por país(es) sancionador(es)).

Este cenário é descrito pelo autor como o “Caso Ideal de um Boicote Econômico”, que representa o boicote de uma grande potência econômica a uma

⁹ Na teoria do consumidor, as preferências de um consumidor são chamadas homotéticas caso elas possam ser representadas por uma função de utilidade que seja homogênea de grau 1.

economia satélite, em que grande parte das relações comerciais deste é com a grande potência, entretanto o volume de importações e exportações representam uma pequena parcela do volume comercial da potência econômica. O conceito crucial para entender este cenário é o nível de *vulnerabilidade* do país sancionado. Esta vulnerabilidade pode estar relacionada na dependência que sua economia possa ter em relação a um produto ou no quanto suas relações comerciais são concentradas em um só país. De acordo com Galtung (1967, p. 385):

“The key to the understanding of vulnerability seems to be concentration: the more a country's economy depends on one product, and the more its exports consist of one product, and the more its exports and imports are concentrated on one trade-partner, the more vulnerable is the country¹⁰ (Galtung, 1967, p. 385).”

2.5.3. Eficiência

De acordo com Valério (2017), a mais completa análise sobre o índice de sucessos da utilização de sanções econômicas internacionais como estratégia de política externa é o estudo de Gary Hufbauer, Jeffrey Schott e Kimberly Ann Elliot, transformado no livro *Economic Sanctions Reconsidered*, tendo sua primeira edição publicada em 1985. Neste estudo, os autores analisam 115 casos de aplicações de sanções econômicas internacionais entre 1914 e 1990,

¹⁰ Tradução livre: A solução para a compreensão da vulnerabilidade parece ser a concentração: quanto mais a economia de um país depende de um produto, e quanto mais suas exportações consistem em um produto, e quanto mais suas exportações e importações estão concentradas em um só parceiro comercial, mais vulnerável é o país.

identificando o grau de sucesso de cada uma delas a partir de certas variáveis, entre elas: (a) fatores econômicos e políticos relacionados ao sancionador e ao sancionado; (b) cooperação prestada por aliados ao sancionador; (c) assistência internacional ao sancionado; e (d) impacto sofrido pelo sancionado com a imposição da sanção. A partir desta metodologia, os autores identificaram sucesso em 40 casos (ou 34% do total).

De acordo com Pape (1997), o estudo de Hufbauer, Schott e Elliot desempenhou um papel importante nos debates de política externa dos EUA, principalmente após o fim da Guerra Fria. Entretanto, o resultado obtido pelos autores é contestado pelo autor, que apresenta algumas falhas metodológicas utilizadas pelos autores.

De acordo com o autor, existem dois problemas que explicam o erro na constatações de Hufbauer, Schott e Elliot, sendo, o primeiro, o uso inadequado do termo sanções econômicas internacionais para se referir a outros instrumentos de política externa (no caso, negociações comerciais e guerra econômica). O segundo erro seria a falha no controle do papel da força (no caso, militar) em suas análises, tendo em vista que a principal utilidade política da utilização de sanções econômicas é justamente a sua alternativa ao uso da força.

Pape (1997) chega na conclusão de que, dos 40 casos alegados de sucesso, apenas 5 são adequadamente considerados como êxito; 18 casos foram efetivamente resolvidos pelo uso direto ou indireto da força; em 8 casos

não há evidências de que o alvo tenha feito as concessões exigidas; 6 casos não se qualificam como sanção econômica; e 3 casos são indeterminados¹¹.

Um dos motivos levantados por Galtung (1967) que pode explicar a falta de sucesso de alguns casos de aplicação de sanções econômicas é o princípio da *adaptação* por parte dos agentes sancionados: aquilo que parece inaceitável no início do conflito torna-se aceitável à medida que os agentes sancionados se acostumam com sua nova realidade econômica. Ao analisar os efeitos das sanções da ONU contra a Rodésia, atual Zimbabwe, após a declaração unilateral de independência do país em 1965, Curtin e Murray (1967) chegam à conclusão de que as sanções provavelmente serão eficazes caso não haja substituição de importações (redução da propensão marginal a importar) por parte do país sancionado. Segundo os autores, “(...) *as import substitution increases so the probability must decline*¹²” Curtin e Murray (1967, p. 47).

Enfim, Pape (1997) discorre sobre o fato de os estados modernos não serem frágeis e o papel do nacionalismo, o que faz com que a sociedade do alvo sancionado esteja disposta a suportar certas punições em vez de abandonar os interesses de sua nação. Mesmo elites governantes impopulares podem muitas vezes se proteger e proteger seus apoiadores, transferindo o ônus econômico das sanções a grupos opositores ou marginalizados.

Tendo em vista o que foi abordado em relação à eficiência das sanções econômicas internacionais, muitos especialistas abordam melhorias práticas no

¹¹ De acordo com Pape (1997), 2 casos são sobredeterminados, pois apenas o uso de sanções econômicas ou apenas o uso de forças militares provavelmente seriam o suficiente para obter o resultado.

desenvolvimento destas políticas, como o estabelecimento de objetivos tangíveis, além da construção de um apoio multilateral, de forma que os agentes sancionados não possam buscar comércio em outros parceiros (excluindo o contrabando).

3. Imposição de Sanções Internacionais

3.1 Evolução Histórica

A utilização de sanções econômicas internacionais remete desde a Grécia Antiga, sua aplicação tornou-se uma realidade entre as principais potências, pelo menos desde o fim da Primeira Guerra Mundial, e sua imposição se tornou uma prática recorrente entre os principais agentes internacionais após o fim da Guerra Fria. De acordo com Valério (2017), embora os documentos relacionados à Grécia Antiga não tenham uma grande abordagem sobre o tema, os gregos se utilizaram dessas medidas diversas vezes nas relações *inter polis*¹².

O Decreto Megariano de 432 a.C., editado por Péricles, estadista ateniense, é considerado a mais importante sanção econômica internacional da Antiguidade, pois serve como evidência de que a utilização deste mecanismo não é um fenômeno do século XX (BALDWIN, 1985). O decreto ordenava a aplicação de um boicote comercial a Mégara, aliada de Esparta, de forma a impedir a cidade-estado de ter acesso aos portos e aos mercados de Atenas. A recusa dos atenienses para suspender as medidas impostas aos megáricos é apontada como uma das causas da Guerra do Peloponeso.

¹² Tradução livre: (...) à medida em que a substituição de importações aumenta, a probabilidade (das sanções econômicas serem efetivas) deve diminuir.

¹³ Tradução livre: entre *polis* (Cidades-Estados da Grécia Antiga).

Apesar da existência de regimentos como o Decreto Megariano, Santos (2002) relata que o tratamento jurídico das sanções econômicas internacionais teve que esperar o fim da Primeira Guerra Mundial para ganhar a devida atenção, com o surgimento da Liga das Nações. De acordo com Valério (2017) a organização, também conhecida como Sociedade das Nações, tinha como objetivo regular as relações entre os estados. Entretanto, Montañó (1992) relata que, para as potências da época, a segurança coletiva não era o principal objetivo da Sociedade das Nações.

Ainda segundo o autor, o descrédito da Liga das Nações como um instrumento sério para a manutenção da paz ficou exposta quando a Itália atacou a Abissínia, a atual Etiópia, em 1935. O Conselho da organização declarou que os italianos tinham violado seus estatutos, o que obrigava seus membros aplicarem sanções econômicas contra a Itália e considerar, até mesmo, o uso da força. Entretanto, a Alemanha, os EUA e o Japão não faziam parte da Liga das Nações.

A França e o Reino Unido não queriam aplicar medidas que oferecessem risco de guerra. Os franceses temiam uma possível guerra contra a Alemanha, e o uso de sanções mais severas poderia enfraquecer uma possível aliança entre franceses e italianos. Em 1936, a Itália conquistou a Abissínia, e as sanções econômicas aplicadas contra o país foram canceladas.

A não exigência de obrigatoriedade na execução de suas decisões perante seus membros, além da exigência de unanimidade nas votações tanto de sua Assembleia quanto de seu Conselho, são motivos apontados por Valério

(2017) que explicam a ineficácia da Liga das Nações como entidade capaz de manter a paz entre os países. Segundo Valério (2017, pos. 1089):

“O Pacto da Liga das Nações foi uma tentativa válida de evitar os conflitos internacionais por meio da mediação de todos os países do mundo. Embora sua existência não tivesse conseguido impedir a Segunda Guerra Mundial, continuou viva a esperança de que um organismo internacional semelhante pudesse levar a efeito os seus propósitos.” (Valério, 2017, pos. 1089)

3.1 Imposições pela ONU

O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas¹⁴ trata da “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”. De acordo com o artigo 39, o Conselho de Segurança reconhecerá a existência de um desses atos, e fará recomendações ou decidirá quais medidas deverão ser tomadas, de acordo com os Artigos 41 e 42. O artigo 41 refere-se, justamente, sobre medidas que não envolvam o emprego de forças armadas, como a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, além do rompimento de relações diplomáticas.

As resoluções de sanções devem ser aprovadas, por maioria dos votos dos quinze membros do Conselho de Segurança, sem que haja veto de nenhum de seus cinco membros permanentes: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia. As sanções aprovadas pelo Conselho são de caráter mandatário para todos os Estados membros da organização. As sanções mais comuns da

¹⁴ ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-7>>. Acesso em: 24 de abril de 2022.

ONU são o congelamento de bens, a proibição de viagens e o embargo de armas.

Antes de 1990, o Conselho de Segurança da ONU impôs sanções econômicas internacionais apenas contra a Rodésia em 1968, e contra a África do Sul em 1977. Em 1965, ocorreu a declaração unilateral de independência (DUI) da Rodésia, atual Zimbabwe, por parte de seu primeiro-ministro, Ian Smith. Em 1968, o Conselho de Segurança das Nações Unidas impôs, pela primeira vez em sua história, sanções econômicas internacionais contra o regime de Smith.

Apesar dos esforços do Reino Unido e da ONU em manter o país em um isolamento internacional quase que completo, Smith se manteve no poder até 1979, quando cedeu às pressões de movimentos populares, contrários ao seu regime (PAPE, 1997). O Conselho impôs sanções contra a África do Sul, a fim de acabar com a política de *apartheid* e garantir a independência da Namíbia.

Embora o Conselho de Segurança das Nações Unidas tenha recorrido deste mecanismo apenas duas vezes antes de 1990, a partir de então, a imposição de sanções econômicas internacionais passou a ser uma medida recorrente do órgão, observado nas aplicações contra o Iraque, a antiga Iugoslávia, a Líbia e o Haiti. Damrosch (1997) aponta que os principais objetivos das operações nos países citados foram a proibição do uso da força, a não proliferação de armas químicas biológicas e balísticas, a defesa dos direitos humanos, o combate ao terrorismo e a promoção de governos democráticos.

Apesar dos exemplos citados de sanções econômicas aplicadas pelo Conselho de Segurança, nem sempre os países-membros entram em consenso.

Em 2011, por exemplo, tanto a Rússia quanto a China vetaram várias resoluções do Conselho relativas ao conflito na Síria¹⁵.

3.1 Imposições pela União Europeia

As medidas restritivas são uma ferramenta essencial da política externa e da segurança comum da União Europeia. De acordo com Marreco (2018), as sanções impostas pela União Europeia devem ser integradas pelos países-membro através de Diretivas¹⁶, de forma que sejam incorporadas ao ordenamento jurídico interno de cada um dos participantes do bloco econômico. Atualmente, o bloco possui medidas restritivas contra a Coreia do Norte, o Irã, a Bielorrússia e a Rússia. De acordo com o Conselho da União Europeia, as sanções impostas contra os dois últimos países são em resposta à anexação da Crimeia pela Rússia em 2014, além da agressão militar russa no território ucraniano em 2022.

O Conselho Europeu impôs diferentes sanções contra a Rússia, desde medidas restritivas individuais, como o congelamento de bens e restrições de viagens dentro do território da UE, até suspensões dos meios de comunicação que estejam sobre o controle, direto ou indireto, de autoridades da Federação da Rússia. Além disso, o Conselho impôs sanções econômicas no setor financeiro russo, proibindo o financiamento ou investimento público no país, proibiu a

¹⁵ *Russia and China veto UN resolution to impose sanctions on Syria. The Guardian*. 7 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/mar/01/russia-and-china-veto-un-resolution-to-impose-sanctions-on-syria>>. Acesso em: 24 de abril de 2022.

¹⁶ De acordo com Marreco (2018, p. 136): “A diretiva é um dos instrumentos jurídicos ao dispor das instituições europeias para a aplicação das políticas da União Europeia (UE). Trata-se de um instrumento flexível utilizado principalmente como meio de harmonizar as legislações nacionais. Exige que os países da UE alcancem um determinado resultado, deixando-lhes a competência quanto à forma de o fazer.”

importação de carvão proveniente da Rússia, além de proibir o comércio de armas e de tecnologias que possam contribuir para o reforço das capacidades de defesa e segurança do país¹⁷.

3.2 Imposições pelos EUA

Os Estados Unidos frequentemente utilizam as sanções econômicas internacionais como mecanismo de política externa. Hufbauer, Schott e Elliot (1985) explicam a tendência da utilização desse mecanismo como uma forma de “Demonstração de Resolução” por parte dos presidentes estadunidenses. De acordo com Hufbauer, Schott e Elliot (1985, p. 5):

“‘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 remote¹⁸.” (Hufbauer, Schott e Elliot, 1985, p. 5)

Políticas de sanções internacionais podem ter origem tanto no poder executivo quanto no poder legislativo. Uma vez debatidas e aprovadas no Congresso e no Senado, o presidente dos EUA pode dar início a uma lista de

¹⁷ Medidas restritivas da UE contra a Rússia a respeito da Ucrânia (desde 2014). Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

¹⁸ Tradução livre: A "demonstração de resolução" tem sido muitas vezes a força motriz por trás da imposição de sanções. Isto é particularmente verdade para os Estados Unidos, que frequentemente tem implantado sanções para afirmar sua liderança nos eventos mundiais. Os presidentes dos Estados Unidos parecem se sentir compelidos a dramatizar sua oposição a atos ilícitos estrangeiros, mesmo quando a probabilidade de mudar o comportamento do país alvo é remoto.

sanções ao emitir uma *Executive Order*¹⁹, que declara emergência nacional em resposta a alguma ameaça estrangeira que seja considerada incomum ou extraordinária.

De acordo com a *International Emergency Economic Powers Act*²⁰, a emissão desta medida confere ao presidente poderes especiais para regular o comércio entre os Estados Unidos e o agente externo considerado como ameaça. Desta forma, o presidente pode congelar ativos de indivíduos listados que estejam no território americano ou que estejam, sob alguma forma, amparados por leis norte-americanas. Ademais, o presidente pode bloquear transações financeiras, importações e exportações contra a ameaça externa.

Entre 1960 e 2019, os Estados Unidos implementaram 29 sanções unilaterais ainda vigentes. A lista de países e grupos sancionados pelos EUA vão desde Cuba, objeto de estudo desta monografia, até as mais recentes sanções contra a Rússia. Também fazem parte desta lista o Iraque, o Sudão, Coreia do Norte, Síria, Iêmen, Venezuela, além de grupos terroristas, como a Al-Qaeda e narcotraficantes²¹.

De acordo com Marreco (2018, p. 133-134), os Estados Unidos necessitavam de uma agência autônoma que pudesse investigar e gerenciar as aplicações das *Executive Orders*. Neste sentido, o país criou a OFAC (*“Office of*

¹⁹ Tradução livre: Ordem Executiva.

²⁰ Tradução livre: Leis de Poderes Econômicos de Emergência Internacional. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter35&edition=prelim>>

²¹ Estados Unidos incluem PCC em lista de sanções contra o narcotráfico no mundo. **Estadão**, 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,estados-unidos-incluem-pcc-em-lista-de-sancoes-contra-o-narcotrafico-no-mundo,70003927058>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

*Foreign Assets Control*²²), secretaria vinculada ao Departamento do Tesouro norte-americano especializada na administração e aplicação de sanções econômicas contra países, regimes estrangeiros, e grupos que possam apresentar ameaças à segurança nacional ou à política externa dos EUA²³.

A entidade também pode punir atividades que ela considere como ilícita envolvendo “*US Person*” e entidades/indivíduos listados como proibidos. Indivíduos, empresas e grupos listados como proibidos pela OFAC têm seus ativos bloqueados no território americano, além do Escritório proibir transações entre os indivíduos listados e as “Pessoas Americanas”, que inclui empresas nacionais e suas filiais estrangeiras.

3.3 Imposições Contra a Coreia do Norte

Em outubro de 2006, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou, com unanimidade, a Resolução 1718²⁴, após a República Popular Democrática da Coreia realizar seu primeiro teste com armas nucleares. Tanto os países da União Europeia quanto os EUA adotaram as medidas desta resolução, como a proibição de fornecimento, venda ou transferência (direta ou indireta) de armamentos pesados, equipamentos militares, além de materiais e tecnologias que poderiam contribuir com o programa nuclear da Coreia do Norte. A Resolução tinha como exigência a abstenção de novos testes nucleares, o abandono de seu programa nuclear e o retorno do país ao Tratado de Não

²² Tradução livre: Departamento de Controle de Ativos Estrangeiros.

²³ *Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information*. Disponível em: <<https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

²⁴ *UN Security Council Resolutions on North Korea*. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea>>. Acesso em: 26 de abril de 2022.

Proliferação de Armas Nucleares, do qual a Coreia se retirou oficialmente em 2003.

Os EUA também impuseram sanções unilaterais contra bancos, empresas e indivíduos que pudessem ter algum envolvimento com o programa nuclear norte-coreano. O Japão e a Austrália também impuseram sanções unilaterais contra o país por conta dos testes com armas nucleares realizados pelos país.

Apesar dos esforços dos agentes envolvidos, o regime de Kim Jon-un continuou a desenvolver seu programa nuclear e realizou novos testes, além de testes de mísseis balísticos. A participação do país em meios ilícitos para a compra e venda de armamentos, além do capacidade do país de desenvolver internamente o seu programa são os principais fatores que apontam a falta de eficiência das sanções contra as entidades norte coreanas. Além disso, Delury aponta a versatilidade que governo norte coreano tem de se adaptar as sanções impostas²⁵.

4. O Embargo Cubano

4.1 Antecedentes

As relações entre Estados Unidos e Cuba datam o final do século XIX quando a ilha ainda estava sob domínio da Espanha. A independência de Cuba tornou-se possível após o apoio estadunidense ao exército independentista cubano no conflito armado contra o exército espanhol. Nos primeiros anos, o país estava sob condição de protetorado dos EUA até a aprovação da Emenda Platt na Constituição de Cuba em 1902.

De acordo com Martinez (2017), a Emenda Platt garantia liberdade ao governo estadunidense para intervir e tutelar a ilha sempre quando necessário, e ficou vigente até 1934, quando o ex-presidente Franklin Roosevelt encerrou a política. Neste período, diversos acordos comerciais favoreceram o comércio de açúcar cubano no mercado estadunidense, o que elevou a dependência econômica de Cuba a esta commodity²⁶. Ademais, 80% do comércio cubano era com os EUA e grande parte da indústria açucareira era controlada por empresas ou cidadãos estadunidenses²⁷.

Em 1940, o militar cubano Fulgencio Batista foi eleito democraticamente presidente de Cuba, e retorna ao poder por meio de um golpe militar em 1952. Seu segundo governo foi marcado por pela corrupção, violência contra opositores, além de aproximação com a máfia americana para investimentos no ramo de entretenimento. De acordo com Martinez (2017), foi neste contexto que o governo dos Estados Unidos se distanciou do regime de Batista, e que diferentes grupos revolucionários se organizaram para enfrentar a ditadura cubana. Os revolucionários cubanos chegaram ao poder no dia 1º de janeiro de 1959, e antes do movimento ser de “caráter socialista”, houve a quebra das relações diplomáticas entre os dois países, após diversos desentendimentos em relação à política interna e externa do Estado cubano.

4.2 O Embargo pós-Revolução Cubana

²⁵ ALBERT, Eleanor. *What to Know About Sanctions on North Korea*. **Council on Foreign Relations**, 16 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounders/what-know-about-sanctions-north-korea>>. Acesso em: 26 de abril de 2022.

²⁶ HANEY, Patrick J. e VANDERBUSH, Walt. ***The Cuban Embargo: Domestic Politics Of American Foreign Policy***. University of Pittsburgh Press, 2005.

De acordo com Haney e Vanderbush (2005), a proposta de Reforma Agrária do governo cubano, que previa a nacionalização de terras de propriedades de estrangeiros, desagradou diversos proprietários estadunidenses, que começaram a pressionar o governo americano a retaliar para evitar que ela fosse aceita. Fidel foi aos EUA negociar um acordo pelas terras expropriadas, entretanto nenhuma das partes chegaram em um consenso²⁸. De acordo com Martinez (2017), o governo de Eisenhower respondeu com uma redução a cota de importação do açúcar cubano. Esta decisão levou Fidel Castro a comercializar o excedente de açúcar com a União Soviética, que se aproveitou da situação para se aproximar do governo cubano.

Por conta dessa crescente aproximação entre Cuba e União Soviética, em outubro de 1960 o governo de Eisenhower: (a) proibiu empresas americanas de refinarem óleos de Cuba oriundos da URSS, (b) cortou drasticamente as quotas de importação de açúcar cubano, e (c) impôs um embargo econômico total em Cuba, exceto em alimentação e medicamentos. Enquanto isso, o governo de Castro: (a) confiscou refinarias estadunidenses, (b) nacionalizou propriedades estrangeiras, e (c) ordenou uma redução drástica no quadro de funcionários da embaixada dos EUA (HANEY, VANDERBUSH, 2005).

Em meio a tantas divergências e discursos cada vez mais antagônicos entre os dois países, Eisenhower fechou a embaixada americana em Havana, rompendo as relações diplomáticas entre Estados Unidos e Cuba em janeiro de

²⁷ FIGUEIREDO, Filipe. Os problemas do condenado embargo de Cuba pelos EUA. **Vozes, Gazeta do Povo**, jul. 2021. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/filipe-figueiredo/os-problemas-do-condenado-embargo-de-cuba-pelos-eua/>> Acesso em: 14 jul. 2022.

1961 (MARTINEZ, 2017). Desde então, a diplomacia tradicional entre os dois países permaneceu praticamente inexistente, até a reabertura das embaixadas tanto em Washington quanto em Havana durante os governos de Obama e de Raúl Castro.

Um plano para treinar e apoiar uma invasão armada de cubanos contrários ao governo de Castro foi decidido no final da administração do governo de Eisenhower. A CIA supervisionaria o treino dos grupos paramilitares anticastristas, além da estratégia de invasão da Ilha, que ocorreria na Baía dos Porcos (MORRONE, 2008; MARTINEZ, 2017).

4.3 Invasão da Baía dos Porcos e Crise dos Mísseis

As relações entre Estados e Cuba durante o governo de Kennedy, sucessor de Eisenhower, ficou marcada pelo fracasso da invasão da Baía dos Porcos e pela Crise dos Mísseis.

Kennedy herdou o plano de invasão à ilha de Cuba da administração de Eisenhower (HANEY, VANDERBUSH 2005; MARTINEZ 2017). O novo presidente optou por seguir com o plano e, em 17 de abril de 1961, grupos de combatentes cubanos desembarcaram na Baía dos Porcos. O confronto durou apenas três dias e teve como desfecho a vitória do governo cubano (MORRONE, 2008). A vitória cubana solidificou o poder de Castro em Cuba, além de deixar em evidência as intenções dos EUA em desfazer o regime cubano. A partir de então, Cuba estreitou cada vez mais os laços econômicos, comerciais e militares com a União Soviética (MARTINEZ, 2017).

²⁸ De acordo com FIGUEIREDO: “Segundo os cubanos, Washigton não queria negociar e usou seu peso econômico para evitar isso. Segundo os EUA, os cubanos não queriam indenizar os proprietários de

A falta de apoio do governo americano aos combatentes foi apontada pelos defensores da invasão como um dos motivos pelo fracasso da missão. Sabe-se, de fato, que o presidente Kennedy cancelou um reforço aéreo no primeiro dia de invasão à Cuba (HANEY, VANDERBUSH, 2005). Porém, Martinez (2017) justifica a cautela do governo americano por conta das possíveis tensões que um apoio militar direto poderia causar nas relações com a União Soviética.

Em 1962, as relações entre EUA e URSS foram abaladas quando os Estados Unidos confirmaram a existência de mísseis nucleares soviéticos em Cuba (Martinez, 2017). Esta instalação ocorreu como forma de resposta à existência de armas nucleares estadunidenses na Turquia, próximo ao território soviético. Embora a crise tenha sido resolvida por meio de negociações diplomáticas entre as duas potências, Martinez (2017) relata que desfecho afetou as relações entre os Estados Unidos e Cuba, pois o governo de Kennedy se comprometeu a não invadir ou intervir militarmente o país vizinho.

4.4 Cuban Adjustment Act e questão migratória

Após a morte de Kennedy, o presidente Johnson assume o poder e mantém a política externa de seu antecessor. Suas prioridades eram manter Cuba isolada no cenário internacional, além de evitar que outros países latinos seguissem o mesmo caminho da ilha²⁹. Em 1966, o Congresso dos Estados

maneira apropriada e estariam roubando bens de cidadãos do país.

²⁹ De acordo com Haney e Vanderbush (2005), Johnson encorajou diversos países da América Latina e da Europa ocidental a manter Cuba isolada no cenário internacional. Até o fim de seu mandato, apenas o México mantinha relações diplomáticas completas com Cuba.

Unidos aprovou o *Cuban Adjustment Act*³⁰, lei imigratória que permite a qualquer cubano que houvesse passado pelo menos 1 ano e 1 dia nos EUA, o ajuste de status de imigração para residente permanente e legal, independentemente do status atual (MARTINEZ, 2017).

O *Cuban Adjustment Act* está em vigor até os dias atuais e não sofreu tantas alterações significativas desde sua criação. Um ano antes de sua aprovação, os governos de Estados Unidos e Cuba acordaram uma abertura de uma ponte aérea entre os dois países para facilitar o fluxo de emigração de cubanos por vias legais (DÍAZ, 2000).

De acordo com Díaz (2000), no início dos anos de 1970, houve uma crescente reação contrária aos imigrantes nos Estados Unidos. O contexto era bastante desfavorável para manter uma política altamente benéfica para o fluxo de imigrantes no país. Portanto, o então presidente Nixon suspendeu a ponte aérea entre os dois países, o que contribuiu para o aumento de fluxo de migrações ilegais de cubano para os Estados Unidos. Este fenômeno contribuiu para os eventos que ocasionaram o Êxodo de Mariel em 1980.

4.5 Êxodo de Mariel e o Acordo Migratório de 1984

Em 1980, um grupo de cubanos invadiu a embaixada do Peru em busca de asilo político, que ocasionou na morte de um guarda cubano que trabalhava no local. A decisão do governo cubano em retirar a guarda policial da embaixada permitiu que uma multidão entrasse no prédio e pedisse asilo político. Neste cenário, Fidel Castro assume a liderança da crise e decide por interromper a

³⁰ Tradução livre: Lei de Ajuste Cubano

ponte aérea daqueles que desejavam ir ao Peru e abre uma ponte marítima entre o Porto de Mariel e o estado da Flórida (MORRONE, 2008).

Durante os 6 meses em que a via ficou aberta, estima-se uma emigração de 125 mil cidadãos cubanos para o território estadunidense. De acordo com Gott (2006), grande parte dos emigrados eram negros e vinham dos segmentos mais pobres da sociedade urbana. Somavam a eles detentos das cadeias cubanas que foram liberados para participarem do êxodo emigratório.

O êxodo foi considerado um desastre político para o presidente Carter, que disputava as eleições americanas ainda naquele ano, e o Acordo de Normalização de Relações Migratórias entre os dois países só foi concluído em 1984, na administração Reagan. De acordo com Morrone (2008), foi estabelecido que Cuba aceitaria a repatriação de emigrantes oriundos do Porto de Mariel que tivessem cometido algum crime nos EUA. Os Estados Unidos, por sua vez, estabeleceram uma cota anual de até vinte mil vistos imigrantes cubanos, cifra que nunca foi cumprida pelos estadunidenses³¹.

4.6 Lei Torricelli e Lei Helms-Burton

No início dos anos de 1990, a dissolução da União Soviética culminou no isolamento econômico de Cuba. A ilha seguia sob sanções comerciais e econômicas pelos Estados Unidos que dificultava a abertura econômica do país com o restante do mundo (MARTINEZ, 2017). Foi neste contexto que, em 1992, durante as eleições norte-americanas, o congressista democrata Robert Torricelli

³¹ De acordo com Martinez (2003, p. 8-9): “Entre 1985 a 1994 de 100 mil personas que debían recibir visas según se reflejaba en los acuerdos, sólo 11 222 personas pudieron emigrar legalmente.”

apresentou o projeto de lei *Cuban Democracy Act*³² (CDA), também conhecida como Lei Torricelli. Martinez (2017) explica que a Lei como propósito endurecer o embargo sob Cuba para estimular o enfraquecimento do regime de Castro.

Inicialmente, a administração de George H. W. Bush se manifestou contra o endurecimento do embargo. Além disso, Haney e Vanderbush (2005) explicam que havia pressão externa do Canadá e da Comunidade Europeia contra a aprovação da Lei. Entretanto, tanto Bush quanto o candidato democrata Clinton se posicionaram a favor da CDA.

A Lei Torricelli foi aprovada ainda sob o governo de Bush, duas semanas antes das eleições americanas. Segundo Morrone (2008):

“Esta decisão reforçava a afirmação de que a política norte-americana para Cuba estava diretamente relacionada com a agenda doméstica do país através do eleitorado constituído pelos exilados cubanos.” (Morrone, 2008, p. 95)

A Lei dificultava o acesso aos EUA de embarcações que tivessem Cuba na rota de comercialização. Na prática, a CDA expandiu as restrições de comercialização de embarcações, nacionais e estrangeiras, com Cuba. Martinez (2017) explica que o maior isolamento da ilha gerou uma série de crise econômica e de escassez.

A grande consequência desse cenário foi a “Crise dos Balseiros” de 1994, quando diversos cubanos tentaram emigrar aos EUA por balsas improvisadas. Devido a grande quantidade de dissidentes cubanos, em 1995 o governo Clinton

³² Tradução Livre: Lei de Democracia Cubana

aprovou a política *Weet Feet/Dry Feet*³³. De forma resumida, todos os dissidentes interceptados pela Guarda Costeira americana em alto-mar deveriam ser repatriados à Cuba, sem represália por parte do governo cubano. Porém todos que conseguissem chegar ao território americano, poderiam permanecer no país (MARTINEZ, 2017).

Em 1996, a organização cubano-americana *Hermanos al Rescate*³⁴, dedicada a voos particulares sobre o trecho marinho entre Cuba e EUA com o intuito de prestar assistências a balseiros cubanos, passou a sobrevoar o espaço aéreo de Cuba e a espalhar panfletos com propaganda anticastrista sobre o território. O governo de Castro alertou que qualquer embarcação ou aeronave que invadisse o território cubano sem autorização seria abatida (MORRONE, 2008; MARTINEZ, 2017).

Dessa forma, três aviões de pequeno porte da organização sobrevoavam o espaço aéreo da ilha quando dois foram atingidos pela Força Aérea Cubana. O governo dos Estados Unidos se sentiu afrontado por parte pela atitude de Cuba e aceleraram um debate que já tramitava o Congresso estadunidense acerca de novas medidas contra a ilha (HANEY, VANDERBUSH 2005).

*A Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*³⁵, também conhecida como Lei Helms-Burton, foi aprovada no congresso americano e sancionada pelo presidente Clinton. De acordo com Morrone (2008), a Lei consiste na ampliação de medidas já existentes contra o regime cubano, porém a partir daquele momento, apenas o Congresso americano teria poder para revogar o embargo

³³ Tradução Livre: Pés Molhados/Pés Secos.

³⁴ Tradução Livre: Irmãos ao Resgate.

econômico de Cuba. Dessa forma, o Poder Executivo não tinha mais a possibilidade de retirar o embargo comercial de forma unilateral.

3.7 A Normalização de 2014

Por motivos de saúde, Fidel Castro se afastou temporariamente dos cargos de presidente de Cuba em 2006, transferindo suas funções ao seu irmão, Raúl Castro. Em 2008 Fidel oficializou sua saída do poder e assim, efetivou a posse de Raúl Castro. Neste mesmo ano, Barack Obama venceu as eleições presidenciais dos Estados Unidos. Desde o período de campanhas, destaca Martinez (2017), Obama sinalizava uma maior flexibilização das relações com Cuba para permitir uma reaproximação entre os dois países.

Em dezembro de 2014, os presidentes Barack Obama e Raúl Castro anunciaram o restabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países³⁶. De acordo com Martinez (2017), o presidente estadunidense flexibilizaria o máximo de políticas que competiam ao poder Executivo. O embargo, entretanto, estava fora do alcance do presidente americano desde a aprovação da Lei Helms-Burton.

Após troca de prisioneiros políticos de ambos os países, as embaixadas dos EUA em Havana e de Cuba em Washington foram reabertas em 2015, após mais de 50 anos³⁷. Em março de 2016, Obama visitou a ilha de Cuba, sendo a

³⁵ Tradução Livre: Lei para a Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana

³⁶ Obama e Raúl Castro anunciam retomada das relações de Cuba e EUA. **G1**, 17 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/obama-e-raul-castro-anunciam-restabelecimento-de-relacoes-de-cuba-e-eua.html>>. Acesso em: 1º de maio de 2022.

³⁷ EUA reabrem oficialmente sua embaixada em Cuba. **G1**, 14 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/08/eua-inauguram-oficialmente-sua-embaixada-em-cuba.html>> Acesso em: 1º de maio de 2022.

primeira vez que um presidente americano pisou em solo cubano desde 1928³⁸. E em outubro do mesmo ano, EUA se abstém de votação sobre o embargo a Cuba na Assembleia Geral das Nações Unidas pela primeira vez em 25 anos³⁹.

A administração de Obama teve que esperar até 2014 para dar início ao processo de normalização na relação entre os dois países. O presidente já estava em seu segundo mandato e não poderia concorrer às eleições de 2016. De acordo com Martinez (2017):

“Não ter a reeleição como uma meta futura diminuiu consideravelmente o custo político de uma medida tão radical, favoreceu a imagem dos Estados Unidos perante os outros países das Américas (visto que o país estava isolado em sua posição austera contra Cuba) e deixou um legado pessoal histórico para Obama.” (Martinez, 2017, p. 336)

Apesar dos esforços de Obama, em 2017 o presidente Trump anunciou que revisaria os acordos da gestão do ex-presidente com Cuba, aumentando as restrições comerciais na ilha⁴⁰. Antes do final de seu mandato, Trump também incluiu Cuba na lista de “países que não colaboram na luta contra o terrorismo”, que havia sido retirada, em 2015, pelo presidente Obama⁴¹. Apesar do atual

³⁸ Obama chega a Cuba para visita histórica de três dias. **G1**, 20 de março de 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/obama-chega-cuba-para-visita-historica-de-tres-dias.html>>. Acesso em: 1º de maio de 2022.

³⁹ Em decisão histórica, EUA se abstém de votação sobre embargo a Cuba. **ONU News**, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2016/10/1567211>>. Acesso em: 1º de maio de 2022.

⁴⁰ Donald Trump anuncia revisão do acordo de Obama com Cuba. **G1**, 16 de junho de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/donald-trump-anuncia-cancelamento-do-acordo-com-cuba.ghtml>>. Acesso em: 2 de maio de 2022.

⁴¹ VICENT, Mauricio. Donald Trump amplia sanções a Cuba antes de deixar a presidência dos EUA. **El País**, 2 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-05-15/relacoes-entre-cuba-e-eua-voltam-aos-tempos-de-ronald-reagan.html>>. Acesso em: 2 de maio de 2022.

presidente Biden ter prometido uma retomada da flexibilização das relações entre os dois países, até então o governo estadunidense mantém intacta as medidas da administração Trump, além de discutir novas sanções contra o país⁴².

5. Conclusões

Um dos objetivos desta monografia é compreender como a teoria pode ser observada nas aplicações de sanções econômicas internacionais. Primeiramente, o Embargo de Cuba pareça se encaixar na definição de “O Caso Ideal de um Boicote Econômico” de Galtung (1967) por conta da dependência da economia cubana com os EUA. Cuba também se encontraria em um alto nível de vulnerabilidade por conta da dependência da sua economia na produção de açúcar. Entretanto, Cuba encontrou, na URSS, um substituto comercial para os Estados Unidos, de forma a amenizar os efeitos do embargo norte-americano sobre a ilha. Mesmo após a dissolução da União Soviética e do maior isolamento da ilha, provavelmente o regime de Castro resistiu aos objetivos do embargo econômico por conta dos conceitos de Galtung (1967) sobre *adaptação* e de Pape (1997) sobre o fato de os estados modernos não serem frágeis.

Santos (2002) alerta que os efeitos reais de medidas sancionatórias não se limitam à esfera do sujeito sancionado, e a Lei Torricelli, de 1992, demonstra isso. Ao dificultar o acesso aos EUA de embarcações que tivessem Cuba na rota de comercialização, agentes que não se encaixam na relação

⁴² SULLIVAN, Kate e Vazquez, Maegan. Biden discute novas sanções a Cuba com líderes cubano-americanos. **CNN**, 30 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/biden-discute-novas-sancoes-ao-regime-cubano-com-lideres-cubano-americanos/>>. Acesso em: 2 de maio de 2022.

sancionado/sancionador (Cuba/EUA) são afetados pelas medidas unilaterais estadunidense.

Ao observar as relações entre Estados Unidos e Cuba, percebe-se a importância que o Embargo cubano tem sobre a política norte-americana. Por conta de seu caráter socialista e sua aproximação com a União Soviética, durante a Guerra Fria, os Estados Unidos enxergava a ilha como uma ameaça a soberania nacional, exposta na Crise dos Mísseis de 1963.

Tanto a ilha, quanto o Embargo e a imigração de cubanos para os Estados Unidos têm papéis importantes nas eleições dos EUA. O êxodo de Mariel de 1980, ano de eleição nos Estados Unidos, foi considerado um desastre político para a administração Carter, que acabou perdendo as eleições para o Reagan. Em 1981, cubanos-americanos anticastristas participam da criação da CANF (*"Cuban American National Foudantion"*⁴³), grupo que passa a ter uma grande influência na condução das relações entre EUA e Cuba. (HANEY, VANDERBUSH, 2005; MORRONE, 2008).

Os cubanos-americanos têm um peso muito grande nas votações norte-americanas, principalmente no estado da Flórida, um *swing state*⁴⁴. Em 1992, a equipe de campanha política de Clinton aprovou o apoio do então candidato a Lei Torricelli de forma estratégica e positiva, principalmente devido a rejeição do então presidente Bush de assinar a Lei. De acordo com Haney e Vanebush (2005), embora Clinton não tenha vencido na Flórida, o candidato recebeu 20%

⁴³ Tradução livre: Fundação Nacional Cubano Americana.

⁴⁴ Tradução livre: estados pêndulos. Caracterizam-se por ser mais "voláteis nas intenções de voto e menos fiéis a partidos. ALVES, Maíra. **Swing states: entenda como devem ser decisivos na eleição dos EUA,** outubro de 2020. Disponível em:

dos votos de cubanos nas eleições de 1992, um ganho expressivo comparado aos 5% recebidos pelo candidato democrata Dukakis nas eleições de 1988 (HANEY, VANDERBUSH, 2005).

As mudanças ocorridas pela Lei Helms-Burns, em 1996, aumentam a influência do Embargo de Cuba nas políticas americanas. Se antes, ela estava restrita aos candidatos presidenciáveis, agora que o Congresso é o único poder estadunidense capaz de revogar o embargo, a composição das cadeiras da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos é impactada pela posição que os candidatos têm em relação à Cuba. À exceção da organização israelense exilada nos Estados Unidos, a CANF é organização étnica que tem maior participação financeira em eleições de membros do congresso americano. (HANEY, VANDERBUSH, 2005; MORRONE, 2008).

Este trabalho enxerga dois possíveis cenários para o fim do embargo econômico de Cuba. Uma possível revogação do Embargo de Cuba apenas ocorreria caso a maioria dos candidatos eleitos fossem contrários a medida e/ou não tivessem tido apoio financeiro da CANF durante a campanha eleitoral. Outro possível cenário seria a abertura política de Cuba para novos partidos políticos, em que houvesse novas eleições e que os Estados Unidos aprovassem, de sua maneira, as medidas políticas cubanas. Porém, nenhum destes dois cenários parecem prováveis de ocorrer no curto prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERT, Eleanor. *What to Know About Sanctions on North Korea*. Council on Foreign Relations, 16 de julho de 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-sanctions-north-korea>>. Acesso em: 26 de abril de 2022.

ALVES, Maíra. **Swing states: entenda como devem ser decisivos na eleição dos EUA**, outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2020/10/4885838-swing-states-entenda-como-devem-ser-decisivos-na-eleicao-dos-eua.html>>. Acesso em: 11 de maio de 2022.

BALDWIN, David A. *Economic statecraft*. New Jersey: Princeton University, 1985, p. 150.

CURTIN, T. e MURRAY, D. *Economic sanctions and Rhodesia*. Institute of Economic Affairs, 1967.

DAMROSCH, Loris F. *Enforcing international law through non-forcible measures*. Recueil des cours – collected courses of the Hague Academy of International Law, t. 269, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Donald Trump anuncia revisão do acordo de Obama com Cuba. **G1**, 16 de junho de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/donald-trump-anuncia-cancelamento-do-acordo-com-cuba.ghtml>>. Acesso em: 2 de maio de 2022.

Em decisão histórica, EUA se abstem de votação sobre embargo a Cuba. **ONU News**, 26 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2016/10/1567211>>. Acesso em: 1º de maio de 2022.

Entenda a Guerra Comercial EUA x China: o Guia Completo. **Warren Magazine**, 10 de abril de 2020. Disponível em: <<https://warren.com.br/magazine/guerra-comercial/>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

Estados Unidos incluem PCC em lista de sanções contra o narcotráfico no mundo. **Estadão**, 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,estados-unidos-incluem-pcc-em-lista-de-sancoes-contra-o-narcotrafico-no-mundo,70003927058>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

EUA reabrem oficialmente sua embaixada em Cuba. **G1**, 14 de agosto de 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/08/eua-inauguram-oficialmente-sua-embaixada-em-cuba.html>> Acesso em: 1º de maio de 2022.

FIGUEIREDO, Filipe. Os problemas do condenado embargo de Cuba pelos EUA. **Vozes, Gazeta do Povo**, jul. 2021. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/filipe-figueiredo/os-problemas-do-condenado-embargo-de-cuba-pelos-eua/>> Acesso em: 14 jul. 2021.

GALTUNG, Johan. *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*. *World Politics* 19, no. 3, 1967, pp. 378–416.

GOTT, Richard. **Cuba, Uma Nova História**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2006.

HANEY, Patrick J. e VANDERBUSH, Walt. *The Cuban Embargo: Domestic Politics Of American Foreign Policy*. University of Pittsburgh Press, 2005.

HENDERSON, James e MITROVA, Tatiana. *The Political and Commercial Dynamics of Russia's Gas Export Strategy*. *The Oxford Institute for Energy Studies*, Oxford, Reino Unido, 2015.

HUFBAUER, Garry C., SCHOTT, Jeffrey, ELLIOT, Kimberly A. **Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy**. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985.

Internacional Emergency Economic Powers. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title50/chapter35&edition=prelim>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

KELSEN, H. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.

KRUGMAN, Paul R., OBSTFELD, Maurice e MELITZ, Marc J. **Economia Internacional**. 10. ed. Pearson & Artmed, 2015.

MARRECO, Juliana V. F. **Sanções Econômicas Internacionais: Conceitos, Aplicabilidade e Extensão Global**. Rio de Janeiro: Revista Electronica de Direito, 2018.

MARTINEZ, Alfredo J. G. **Da Revolução Cubana à Era Obama: das tensões à normalização**. Esboços. Santa Catarina. v.24, n. 38, dez. 2017.

MARTÍNEZ, Miriam R. **Las relaciones Cuba-Estados Unidos: migración y conflicto**. *En publicación: Las relaciones Cuba-Estados Unidos: migración y conflicto*. Miriam Rodríguez Martínez CEMI, *Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, La Habana, Cuba*. Agosto, 2003.

MASTERS, Jonathan. *What Are Economic Sanctions?* **Council on Foreign Relations**, 12 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounder/what-are-economic-sanctions>>. Acesso em: 21 de março de 2022.

Medidas restritivas da UE contra a Coreia do Norte. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/history-north-korea/>>. Acesso em: 26 de abril de 2022.

Medidas restritivas da UE contra a Rússia a respeito da Ucrânia (desde 2014). Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

MONTAÑO, J. ***Las Naciones Unidas y el orden mundial: 1945-1992***. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1992.

MORRONE, Priscila. **A Fundação Nacional Cubano-Americana (FNCA) na Política Externa dos Estados Unidos para Cuba**: UNESP (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”), UNICAMP (Universidade de Campinas) e PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). 2008. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”.

Obama chega a Cuba para visita histórica de três dias. **G1**, 20 de março de 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/03/obama-chega-cuba-para-visita-historica-de-tres-dias.html>>. Acesso em: 1º de maio de 2022.

Obama e Raúl Castro anunciam retomada das relações de Cuba e EUA. **G1**, 17 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/12/obama-e-raul-castro-anunciam-restabelecimento-de-relacoes-de-cuba-e-eua.html>>. Acesso em: 1º de maio de 2022.

Office of Foreign Assets Control - Sanctions Programs and Information. Disponível em: <<https://home.treasury.gov/policy-issues/office-of-foreign-assets-control-sanctions-programs-and-information>>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-7>>. Acesso em: 24 de abril de 2022.

PAPE, Robert A. ***Why Economic Sanctions Do Not Work***. *International Security*, vol. 22, no. 2, 1997, pp. 90–136.

PORTER, Richard C. ***Economic Sanctions: The Theory And The Evidence from Rhodesia***. *Journal of Peace Science*, vol. 3, no. 2, 1978, pp. 93–110.

Russia and China veto UN resolution to impose sanctions on Syria. **The Guardian**. 7 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/mar/01/russia-and-china-veto-un-resolution-to-impose-sanctions-on-syria>>. Acesso em: 24 de abril de 2022.

SANTOS, C. V. **A imposição de sanções internacionais**. Monografia (TCC em Direito), USP, São Paulo, 2002.

SCHARTENER, Andreza. **Os impactos das sanções internacionais em empresas transnacionais: uma visão especial ao mercado segurador**. Monografia (TCC em Relações Internacionais), UNIFESP, São Paulo, 2021.

SULLIVAN, Kate e Vazquez, Maegan. Biden discute novas sanções a Cuba com líderes cubano-americanos. **CNN**, 30 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/biden-discute-novas-sancoes-ao-regime-cubano-com-lideres-cubano-americanos/>>. Acesso em: 2 de maio de 2022.

Trump assina decreto que impõe novas sanções à Venezuela; Maduro diz que medidas vão 'asfixiar' o país. **G1**, 25 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/trump-assina-decreto-que-impoe-novas-sancoes-a-venezuela.ghtml>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

UN Security Council Resolutions on North Korea. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/factsheets/UN-Security-Council-Resolutions-on-North-Korea>>. Acesso em: 26 de abril de 2022.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. **Sanções econômicas internacionais**. [S.l.: s.n.], 2017. E-book.

VICENT, Mauricio. Donald Trump amplia sanções a Cuba antes de deixar a presidência dos EUA. ***El País***, 2 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-05-15/relacoes-entre-cuba-e-eua-voltam-aos-tempos-de-ronald-reagan.html>>. Acesso em: 2 de maio de 2022.