



SANÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Direito Internacional e prática brasileira

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor

Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador Tovar da Silva Nunes
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Marcelo Baumbach

SANÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Direito Internacional e prática brasileira



Brasília, 2014

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2014

B347 Baumbach, Marcelo.

Sanções do Conselho de Segurança : direito internacional e prática brasileira/
Marcelo Baumbach. – Brasília : FUNAG, 2014.

271 p. – (Coleção CAE)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no L Curso de
Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2006.

ISBN 978-85-7631-524-7

1. Direito internacional. 2. Sanção. 3. Liga das Nações. 4. Nações
Unidas (ONU). Conselho de Segurança - atuação. 5. Diplomacia -
atuação - Brasil. 6. Ordenamento jurídico - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 327.2

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas.....	9
Prefácio	13
Introdução.....	17
1. Antecedentes e quadro jurídico	23
1.1. O conceito de sanção no Direito Internacional.....	23
1.2. Liga das Nações.....	29
1.3. Nações Unidas	32
1.3.1. A Carta das Nações Unidas e o Conselho de Segurança	32
1.3.2. Sanções contra a Rodésia do Sul e a África do Sul	44
1.3.3. Intensificação do recurso às sanções na década de 1990	49
1.4. Deficiências dos regimes de sanções abrangentes	85
1.4.1. Impacto humanitário e outras consequências sobre o Estado-alvo.....	85
1.4.2. Efeitos adversos sobre terceiros países	89
1.4.3. Limitações de eficácia.....	92

2. Evolução dos regimes de sanções do Conselho	95
2.1. Desenvolvimento dos princípios	95
2.1.1. O Relatório Fowler e as fragilidades das sanções contra a Unita	100
2.1.2. O Grupo de Trabalho Informal sobre Temas Gerais Relativos a Sanções	103
2.1.3. O Comitê Especial sobre a Carta das Nações Unidas e sobre o Fortalecimento do Papel da Organização	108
2.1.4. Restrições ao comércio de diamantes brutos e o Processo de Kimberley	109
2.1.5. Sanções financeiras dirigidas e o Processo de Interlaken	111
2.1.6. O Processo de Bonn-Berlim: embargos de armas, restrições de viagem e sanções à aviação.....	115
2.1.7. O Relatório Bossuyt sobre as sanções econômicas	120
2.1.8. O Processo de Estocolmo e a implementação das sanções dirigidas	121
2.1.9. Cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 2005.....	125
2.1.10. Um possível “quarto processo” em gestação	127
2.2. Sanções “inteligentes”, sanções “dirigidas” e a prática dos comitês de sanções	128
 3. Uma apreciação crítica dos regimes.....	139
3.1. Problemas da metodologia de listas	139
3.1.1. Listagem.....	147
3.1.2. Deslistagem	151
3.2. Introdução do elemento retributivo e impossibilidade de recurso judicial	162

3.3. Critérios de eficácia e a escolha das sanções a aplicar	166
3.4. Condicionamentos políticos.....	174
3.5. Implementação pelos Estados.....	183
 4. A prática diplomática e jurídico-institucional brasileira.....	191
4.1. O Ordenamento Jurídico brasileiro e as sanções	191
4.2. A atuação diplomática do Brasil.....	200
4.3. Mecanismos institucionais, coordenação e aparelhamento internos	209
 Conclusão	223
 Referências	239

Lista de siglas e abreviaturas

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica
ARB – Autorização de retorno ao Brasil
Bacen – Banco Central do Brasil
BICC – “Bonn International Center for Conversion”
CAE – Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco
CEDEAO-ECOWAS – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CGPMAF – Coordenadoria-Geral de Polícia Marítima, Aeronáutica e de Fronteiras
CNA – Congresso Nacional Africano
CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
Coaf – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COCIT – Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (MRE)
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRFA – Conselho Revolucionário das Forças Armadas
(Serra Leoa)

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

DCOIE – Divisão de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais

DDR – Processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração

Decic – Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais do BACEN

DG/PNEMEM – Diretrizes Gerais da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar

DI – Direito Internacional

DNFBPs – “Designated non-Financial Businesses and Professions”

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

DPREC – Divisão Policial de Retiradas Compulsórias

Ecomog – Grupo de monitoramento da CEDEAO

Encla – Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de ativos

ETIM – Movimento Islâmico do Turquistão Leste

EUA – Estados Unidos da América

FATF – Gafi – Força-Tarefa de Ação Financeira (“Financial Action Task Force”)

FRU – Frente Revolucionária Unida (Serra Leoa)

GGI-LD – Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro

GT – Grupo de Trabalho

IGAD – Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
Interpol – Organização Internacional de Polícia Criminal
IRA – Exército Revolucionário Irlandês
JEM – Movimento pela Justiça e Igualdade (Sudão)
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MINUCI – Missão das Nações Unidas na Côte d’Ivoire
MONUC – Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPLA – Movimento Popular para a Libertação de Angola
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NPFL – Frente Patriótica da Libéria
NSC – Conselho Nacional Supremo (Camboja)
OACI – Organização Internacional da Aviação Civil
ONG – Organização não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte
P5 – Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas
PKD – Partido do Kampuchea Democrático
RDC – República Democrática do Congo
RF – “Rhodesian Front”
RFI – República Federal da Iugoslávia
RFSI – República Federal Socialista da Iugoslávia
SCPK – Sistema de Certificação do Processo de Kimberley
SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas
SINPI – Sistema Nacional de Procurados e Impedidos
SINTI – Sistema Nacional de Trânsito Internacional
SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior

SLM – Movimento de Liberação do Sudão
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito
Susep – Superintendência de Seguros Privados
TFP – Parlamento Transitório (Somália)
UE – União Europeia
Unicoi – Comissão de Inquérito das Nações Unidas (Zaire)
Unita – União Nacional para a Independência Total de Angola
UNMEE – Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia
UNMIH – Missão das Nações Unidas no Haiti
UNMIL – Missão das Nações Unidas na Libéria
UNMSIL – Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
Unoci – Operação das Nações Unidas na Côte d’Ivoire
UNTAC – Autoridade de transição das Nações Unidas no Camboja

Prefácio

Em 26 de fevereiro de 2014, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a resolução 2140 (2014) sobre o processo de transição no Iêmen, elevando a 15 o número de regimes de sanções em vigor. Treze comitês de sanções estavam ativos em 2012, enquanto que, em 2003, eram apenas quatro. Tal evolução numérica, por si só, já é evidência da crescente importância do tema no multilateralismo atual.

O aumento numérico dos regimes de sanções não é o único fenômeno digno de nota desde que, no início dos anos 90, a conjuntura política internacional e as mudanças no equilíbrio de forças permitiram a desobstrução dos trabalhos do Conselho e ensejaram a redescoberta das sanções como instrumento de implementação de suas decisões ao amparo do capítulo VII da Carta.

Os regimes têm passado desde então por verdadeira metamorfose que abarca praticamente todos os seus aspectos. As sanções no momento atual são usadas com amplo leque de objetivos, que vão desde o combate ao

terrorismo e a não proliferação ao apoio à democratização e a proteção de civis. O alvo dos regimes, por seu turno, foi também expandido para incluir não apenas atores estatais, mas também associações, instituições e, cada vez mais, indivíduos.

Enquanto tais transformações se aceleram, persiste o debate sobre a correlação entre as sanções e os seus resultados, o qual adquire, entretanto, novo conteúdo: para além do sucesso ou fracasso na prevenção do conflito ou na mudança da política do estado, uma visão estratégica exige que a eficácia das sanções seja considerada como mais um dos aspectos no contexto mais amplo da atuação das Nações Unidas sobre determinada situação que envolva ruptura da paz ou ameaça à paz.

Não há como evitar, nesse particular, relacionar o tema com a questão mais ampla da reforma do próprio Conselho de Segurança, uma vez que os vícios de seu processo decisório, tais como a pouca representatividade, o poder de veto dos P5, a pouca transparência das deliberações e outros, têm reflexos diretos no desenho dos regimes de sanções e na prática de sua implementação. Um Conselho reformado, democrático e comprometido com os objetivos da Carta teria maior legitimidade para o uso eficaz das sanções colocando em primeiro lugar sua responsabilidade na manutenção da paz internacional independentemente dos interesses políticos tópicos dos atuais membros permanentes.

O Brasil tem marcado presença no processo evolutivo das sanções no plano internacional, cuidando de nele projetar os princípios basilares que regem sua política externa, dentre os quais ressalta o respeito aos direitos humanos, ameaçados no passado por sanções excessivamente abrangentes, e no presente por sanções dirigidas aplicadas

contra indivíduos sem as necessárias cautelas e garantias, que assumem indevidamente perigoso viés punitivo.

Além da vertente da atuação multilateral brasileira, merecem atenção também os desafios gerados no plano doméstico. O Governo tem-se esforçado para aperfeiçoar e modernizar mecanismos internos que lhe permitam cumprir seu compromisso internacional de dar adequada vigência aos regimes de sanções sem perder o compasso da evolução vertiginosa das últimas décadas. As significativas mudanças nas sanções tornaram a implementação dos novos regimes mais complexa, ao requerer mais estreita coordenação institucional e exigir a criação de instrumentos legais apropriados na ordem interna.

Apesar da grande atualidade e relevância das sanções do Conselho de Segurança, da profusão de publicações a respeito no exterior, e do intenso engajamento brasileiro no debate que tem sido travado no plano multilateral, trabalhos específicos sobre o tema no Brasil ainda são escassos. É portanto especialmente oportuna a presente obra de Marcelo Baumbach, que sistematiza o estudo da evolução do instituto das sanções e projeta claramente os desafios, tanto diplomáticos como de política interna, que representa para o País.

Carlos Sérgio Sobral Duarte
Embaixador do Brasil em Nova Délhi

Introdução

Os regimes de sanções multilaterais obrigatórias, que têm suas origens na Liga das Nações, foram aplicados, nos primeiros quarenta e cinco anos de funcionamento das Nações Unidas (ONU), em apenas dois casos: o da antiga Rodésia do Sul (1966) e o da África do Sul (1977). Mais recentemente, com o fim da confrontação bipolar, que ampliou as possibilidades de atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), os regimes de sanções têm tendido a proliferar. No período que vai de 1990 a 2005, de especial relevância no contexto da evolução do mecanismo, optou-se pela imposição de sanções em dezesseis oportunidades. As novas tendências observadas na aplicação de sanções conferem ao tema ampliada relevância para a diplomacia brasileira. Justifica-se esforço de reflexão sistematizada, tanto para adaptar continuamente a prática e a atuação naquele órgão aos conceitos emergentes, quanto para aperfeiçoar os mecanismos de implementação dos regimes pelo Brasil.

O presente trabalho, apresentado originalmente no contexto da quinquagésima edição do Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, busca nos acontecimentos da chamada “década das sanções” – os anos 90 – o ponto de partida para analisar de maneira

crítica a evolução dos regimes de sanções aplicados pelo Conselho de Segurança, com foco em seu processo de reformulação e nas questões que suscitam no presente para a atuação diplomática do Brasil e para a sua prática jurídico-institucional. O autor desenvolve a tese de que se, por um lado, os novos regimes de sanções, desenvolvidos pelo Conselho a partir de meados da década de 1990, deram respostas adequadas a alguns dos problemas causados pelos regimes abrangentes e, principalmente, à questão do controle e redução de seu impacto humanitário, por outro geraram dificuldades renovadas, dentre as quais se sobressaem as complexidades de sua implementação e as possíveis repercussões para indivíduos e entidades. O Brasil tem atuado diplomaticamente de maneira a participar de tal processo evolutivo e a ele aportar seu subsídio. Busca equacionar os desafios remanescentes para adequar de maneira dinâmica seu ordenamento jurídico e sua prática administrativa aos novos regimes.

O autor parte da constatação de que o papel das sanções e sua adequação aos objetivos a que se propõem não têm sido imunes a questionamentos e críticas. Em muitos casos, a aplicação das medidas não apenas foi considerada ineficaz para combater ameaças à paz, mas também teve efeitos desproporcionais sobre as populações dos países atingidos e sobre terceiros países. A predominância dos interesses dos membros permanentes do Conselho tem resultado na subordinação de muitos dos regimes de sanções a agendas políticas, até mesmo em detrimento da busca da paz e segurança internacionais.

Ao procurar superar as limitações do sistema, tem-se aperfeiçoado o desenho das sanções com vistas a torná-las “inteligentes” e “dirigidas”. Os processos de Interlaken, de Bonn-Berlim e de Estocolmo inauguraram nova etapa no tratamento do assunto. Muitos dos conceitos desenvolvidos naqueles e em diversos outros foros de debate, bem como no Conselho de Segurança e no contexto mais amplo da ONU, têm sido transpostos para a prática e têm resultado em aperfeiçoamento concreto do desenho dos regimes de sanções,

com repercussão na maneira como passam a ser concebidos, aplicados e administrados. Em consequência, as sanções tornam-se progressivamente mais específicas e direcionadas e passam a incluir de maneira cada vez mais frequentes medidas, tais como congelamento de ativos e restrições de viagem.

Os aperfeiçoamentos trazidos aos regimes de sanções do Conselho de Segurança não têm sido, entretanto, capazes de superar inteiramente suas limitações concretas. Barreiras importantes existem ainda à sua plena eficácia como ferramenta de paz e segurança, em cumprimento das decisões do órgão e em conformidade com os preceitos do Direito Internacional. Dentre essas, sobressaem-se as relativas à implementação dos regimes de sanções, a qual esbarra em diversos obstáculos práticos e, muitas vezes, na incapacidade de muitos Estados para a tomada das medidas necessárias.

O Brasil dá cumprimento a todos os regimes de sanções postos em vigor pelo Conselho de Segurança. Alguns aspectos dos regimes de sanções podem ser implementados diretamente pelo Poder Executivo, mas, em outros casos, a implementação inicia-se pela internalização dos respectivos instrumentos internacionais. Uma vez trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro, os diversos aspectos do regime de sanções requerem a mobilização dos vários órgãos responsáveis pelas medidas de cumprimento, bem como esforço de coordenação entre eles.

O primeiro capítulo da presente obra procura estabelecer os antecedentes do assunto e seu quadro jurídico. Para tanto, perquiria o enquadramento conceitual do instituto da sanção no Direito Internacional e realiza apanhado da evolução do tema desde a Liga das Nações, com o exame do caso das sanções impostas à Itália por aquele organismo na década de 1930. Analisa a disciplina jurídica das sanções na ONU, com ênfase para o papel do Conselho de Segurança. Examina, também, os casos concretos de sanções impostas pelo órgão até 2005. Tal exame, embora breve, é reputado pelo autor

como necessário para embasar tanto a discussão das deficiências das sanções abrangentes, como o apanhado, que é feito no capítulo 2, dos elementos da evolução conceitual das sanções do Conselho entre finais da década de 90 e o final de 2005. São examinados, com este objetivo, os processos governamentais e a participação não governamental que estimularam o desenvolvimento dos princípios norteadores da aplicação das medidas. São também estudados os resultados deste processo contínuo de desenvolvimento, que engendrou o desenho de novos regimes e a adoção de novas práticas.

Procede-se, ainda, no referido capítulo, a análise dos rumos que têm tomado as mudanças nos parâmetros para imposição e implementação de sanções pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a partir de finais da década de 90. Tal discussão é informada pelos antecedentes históricos examinados no capítulo 1. As deficiências dos regimes de sanções abrangentes são abordadas como ponto de partida para a crítica das novas tendências na matéria e das modificações pelas quais passou o sistema no período, que constitui o objeto do capítulo terceiro, no qual se busca demonstrar que, se por um lado a evolução das sanções solucionou os problemas mais graves apontados anteriormente, por outro criou desafios de novas naturezas, relacionados, e. g., com implicações sobre direitos humanos, devido processo legal, democratização de procedimentos e desafios para a implementação por parte dos Estados. Com o intuito de verificar em que medida têm podido ser sanadas as deficiências identificadas nos regimes abrangentes, serão examinadas as limitações dos novos regimes.

Busca-se, no capítulo quarto, identificar os desafios de natureza externa e interna suscitados ao Brasil e à sua diplomacia pela evolução dos regimes de sanções do Conselho de Segurança. Expõe-se, para isso, a prática diplomática do Brasil nesse campo, bem como as particularidades do ordenamento jurídico interno e dos mecanismos institucionais envolvidos na implementação

de sanções. Serão estudadas, neste contexto, a prática brasileira nos planos da negociação e da implementação das sanções e as questões relativas à adequação legislativa e à coordenação entre órgãos governamentais para aqueles fins. Para o estudo da prática diplomática brasileira, é analisada a atuação do país nos foros multilaterais pertinentes e, em particular, no próprio CSNU. São tomados em especial consideração, nesse sentido, três mandatos do Brasil no Conselho, quais sejam o sétimo mandato, em 1993 e 1994, o oitavo, em 1998 e 1999, e o nono, em 2004 e 2005, que se inserem na época de especial interesse para o presente estudo.

A conclusão apresenta os resultados do estudo de cada um dos aspectos propostos do tema e busca aferir proposições para a atuação diplomática do Brasil e para a implementação interna dos regimes do ponto de vista jurídico e institucional. O livro não se ocupa de considerações mais aprofundadas relativas aos regimes unilaterais e plurilaterais de sanções. Estes, estabelecidos fora do âmbito do Conselho por Estados individuais, agrupamentos de Estados ou Organizações Regionais, são considerados apenas a título exemplificativo ou para permitir comparações, tendo em conta que o Brasil dá aplicação apenas aos regimes multilaterais estabelecidos por Organizações Internacionais das quais é parte. Da mesma forma, não são privilegiados os aspectos técnicos da implementação de sanções, tais como os comerciais e consulares. Também não se pretende proceder à análise histórico-política exaustiva de cada uma das crises internacionais que geraram a imposição de sanções no período¹. Os cenários políticos das crises e conflitos servem apenas para identificar os elementos relevantes da perspectiva do tratamento do tema das sanções pelo Conselho e de sua evolução.

1 Para tal análise histórico-política, ver, entre outros, PATRIOTA, Antonio de A., *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*, HUFBAUER, Gary Clyde, SCHOTT, Jeffrey J., ELLIOTT, Kimberly Ann, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, e CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*. Esta última obra pode ser considerada como o mais completo estudo existente sobre as sanções na década de 1990, apesar de não cobrir o período entre o final dos anos 90 e o presente.

Apesar da abundância de fontes bibliográficas sobre o tema, as fontes primárias, como as resoluções do Conselho de Segurança e outros documentos das Nações Unidas, os documentos do Ministério das Relações Exteriores, a legislação brasileira e de outros países, os tratados, as comunicações oficiais entre a Secretaria de Estado e os Postos, as notas e outras, foram de essencial importância devido ao caráter dinâmico da evolução do assunto, que supera rapidamente as obras publicadas. Pela mesma razão, tiveram relevância especial as entrevistas concedidas ao autor por diplomatas e outras autoridades brasileiras e estrangeiras, bem como por estudiosos e funcionários internacionais envolvidos com a prática das sanções.

Capítulo 1

Antecedentes e quadro jurídico

1.1. O conceito de sanção no Direito Internacional

A sanção, em Direito, pode ser definida como a punição ou medida repressiva ou restritiva imposta visando à garantia do cumprimento de uma norma jurídica. Ao entrarem em operação *ex post facto*, após o descumprimento ou a violação da norma jurídica, as sanções distinguem-se das garantias, que previnem a própria ocorrência da violação ao assegurar o cumprimento da obrigação ou da norma de conduta. Na doutrina jurídica geral, a imposição da sanção pressupõe, portanto, a ilegitimidade do ato a que se refere. No Direito Internacional (DI), contudo, o conceito de sanção é ainda objeto de discussão, pois, conforme pondera Vera Gowlland-Debbas, está no coração de debate acalorado que diz respeito à própria natureza daquele Direito, uma vez que fundamentalmente relacionado com o problema da eficácia de uma dada ordem jurídica. É grande a variação de pontos de vista, entre os juristas, sobre o alcance preciso do conceito, suas formas concretas, seu conteúdo, condições e propósito. Os estudiosos concordam, entretanto, que a sanção no Direito Internacional é consequência da violação de uma obrigação, que gera a imposição de

restrição de direitos ao alvo, imposição esta que é por sua vez obrigação dos Estados que aplicam a medida².

Ao contrário da sanção no Direito Interno, a sanção do DI não pressupõe, necessariamente, a ilegalidade do ato a que se refere. Como observa Ian Brownlie, as regras do DI, por serem baseadas no costume e não em um corpo abstrato de princípios, expressam-se em proibições ou permissões concretas, sem definição precisa do conteúdo de ilegalidade envolvido³. Esta ausência de precisão é suprida, no caso das Nações Unidas, pela decisão política dos órgãos competentes, pois, “when competent organs of the United Nations make a binding determination that a situation is illegal, the states which are addressees of the resolution or resolutions concerned are under an obligation to bring that situation to an end⁴”.

A Comissão de Direito Internacional, em seu projeto de artigos sobre a responsabilidade dos Estados, insere as sanções no contexto da lei da responsabilidade dos Estados, que englobaria todas as consequências de violações do DI e não apenas o dever de reparar. A Comissão reserva, ademais, o termo “sanções” para sistemas centralizados, sob a égide de organizações internacionais e, em especial, aqueles de que é dotada a ONU para a manutenção da paz e segurança, excluindo seu emprego para as contra-medidas unilaterais impostas por um Estado contra outro, que, do ponto de vista do Direito, são autotutela (*self-help*) e não sanções propriamente ditas⁵.

A sanção no Direito Internacional também assume características especiais decorrentes da ausência do monopólio da coerção na sociedade dos Estados. Como ensina Celso D. de Albuquerque Mello:

2 GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *United Nations Sanctions and the International Law*. Haia: Kluwer Law International, 2002, p. 4.

3 BROWNLIE, Ian W. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 485.

4 BROWNLIE, Ian W. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 490.

5 Ver a respeito GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *United Nations Sanctions and the International Law*. Haia: Kluwer Law International, 2002. p. 6.

O sistema de sanções no DI é inteiramente diverso do sistema de sanções no direito interno. Na ordem jurídica internacional ele não é monopolizado por um poder central superior aos Estados ou indivíduos, mas, pelo contrário, elas são ainda de fato aplicadas pelos próprios interessados. Por outro lado, elas são coletivas, ao contrário do D. Interno, em que as sanções são individuais⁶.

Tem-se, daí, que, mesmo nos casos em que as sanções no Direito Internacional são obrigatórias, não são autoexecutáveis e dependem para sua eficácia de medidas a cargo, em última análise, dos Estados individuais, o que pode gerar problemas de incorporação à ordem interna e de implementação. Casos há, contudo, como por exemplo, o de suspensão ou expulsão de organização internacional, em que as sanções, entendidas em sentido lato, podem ser autoexecutáveis.

Do caráter coletivo das sanções no Direito Internacional decorre que os cidadãos de um Estado-alvo serão atingidos não em decorrência de uma responsabilidade coletiva, mas sim meramente em função da capacidade que têm para identificar e controlar os indivíduos responsáveis pelas políticas do Estado e causar a modificação de comportamento esperada⁷. A sanção coletiva funciona, assim, como forma indireta de controlar o responsável pela violação da obrigação. A sanção pressupõe também a inexistência de outros meios para obter-se o retorno à legalidade ou que tais meios tenham sido esgotados. É admissível, portanto, quando o recurso à via diplomática de negociação não tenha trazido resultados. No Direito Internacional, assim, as sanções podem ser consideradas como o estágio intermediário entre a diplomacia e o uso da força. Mas a sanção requer proporcionalidade na aplicação, uma das características que a distingue, no DI, do recurso à força, que envolve o emprego da violência e a desproporcionalidade de meios⁸.

As sanções têm sido aplicadas mesmo antes da existência dos Estados modernos, embora sob a forma de represálias, que

6 MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979, p. 931.

7 LEVINSON, Daryl J. *Collective Sanctions*. Stanford Law Review, novembro de 2003, p. 3.

8 Ver SHAW, Malcolm N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 4.

são retaliações por condutas julgadas infringentes de direitos. Tinham, originalmente, portanto, caráter unilateral e constituíam essencialmente modalidade de autotutela⁹. A Sociedade (ou Liga) das Nações iniciou processo de sedimentação das sanções coletivas, e passaram a cristalizar-se sistemas aplicados pelo conjunto dos Estados. Aqueles atingem sua expressão máxima, em nível global, com o advento das Nações Unidas, mas também existem no contexto das organizações regionais. As grandes potências passaram a recorrer crescentemente aos sistemas coletivos, sobretudo em função da legitimidade que conferem à aplicação das sanções. Nos tempos de hoje, as sanções unilaterais, que estão fora do escopo da presente obra, são ainda aplicadas, mas o Direito Internacional as vê como injustas e indesejáveis, uma vez que normalmente são apenas as grandes potências que dispõem de meios para a autotutela de seus interesses e fazem-na valer contra países mais fracos. Tal é o caso, por exemplo, do boicote imposto pelos Estados Unidos da América contra Cuba¹⁰.

Diversas tipologias e classificações existem para as sanções. Para os efeitos do presente trabalho, é importante reter apenas algumas delas. No que diz respeito à sua exigibilidade, as sanções podem ser voluntárias, quando a decisão final sobre sua aplicação fica na esfera dos Estados, ou obrigatórias, quando aqueles não têm a opção de não dar cumprimento às medidas. As sanções incidentes sobre o comércio podem ser embargos, que se caracterizam pela proibição da entrega de bens ao alvo e boicotes, que, ao operar de maneira inversa, consistem na negação da importação de bens com origem no alvo de sanções.

Os tipos de sanções multilaterais mais comumente empregadas são as sanções econômicas, as sanções de transportes, as sanções militares, diplomáticas e culturais. As sanções econômicas podem ser sanções ao comércio ou sanções financeiras. As primeiras aplicam

9 Na Grécia antiga, por exemplo, em 432 AC, Péricles promulgava o chamado "Decreto Megárico", que estabelecia o boicote aos produtos da cidade de Mégara, membro da Liga do Peloponeso, liderada por Esparta. O Decreto foi editado no contexto da disputa que levou à guerra do Peloponeso. Ver a respeito HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOTT, Kimberly Ann. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1990, p. 21.

10 LEVINSON, Daryl J. *Collective Sanctions*. Stanford Law Review, novembro de 2003, p. 38.

restrições à importação de bens produzidos ou comerciados pelo alvo, ou à exportação de bens com destino ao alvo. Podem ser abrangentes, quando afetam a totalidade dos fluxos de comércio, ou seletivas, quando se referem apenas a um ou a alguns produtos. As segundas restringem a disponibilidade de recursos monetários ao alvo. Podem assumir a forma de bloqueios de fundos no exterior, governamentais ou não, limitação de acesso aos mercados financeiros e a operações de empréstimos e crédito, restrições a pagamentos internacionais e proibição de comércio incidente sobre propriedade no exterior.

As sanções de transportes podem configurar restrição indiscriminada a um setor, como a aviação, por exemplo, ou aos transportes em geral, provenientes de uma determinada região ou a ela destinados. Podem também assumir a forma de restrições ou proibição de viagens, incidente sobre um grupo determinado de indivíduos. A imposição das restrições de viagem cria para os Estados a obrigação de tomar as medidas necessárias para impedir o ingresso em seu território das pessoas designadas nas listas elaboradas pelos respectivos comitês de sanções. Os Estados não têm, entretanto, a obrigação de recusar a entrada de seus próprios nacionais¹¹.

Os embargos de armas e a cessação da assistência militar estão entre as modalidades de sanções militares. Como o nome indica, os embargos de armas funcionam como os embargos de comércio, com a diferença de que são focalizados apenas sobre o setor de armamentos, no intuito de gerar efeitos imediatos sobre a capacidade do alvo de sustentar o esforço de guerra.

Sanções diplomáticas têm por objetivo pressionar o governo de determinado país por meio do isolamento diplomático com a retirada de missões estrangeiras de seu território, a proibição de participação em reuniões e organizações internacionais, além da recusa de vistos para diplomatas e governantes.

As sanções culturais consistem na proibição do intercâmbio cultural com o Estado ou grupo-alvo e podem incluir proibição de

11 Ver a publicação *Regime de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: lista de indivíduos submetidos a restrições de viagem*. Ministério das Relações Exteriores, Divisão das Nações Unidas, agosto de 2005, p. 3.

participação em torneios esportivos, eventos artísticos, programas de intercâmbio e cooperação na área cultural ou educacional e restrições ao deslocamento de estudantes.

Cabe finalmente mencionar o debate acadêmico sobre os mecanismos subjacentes que garantem a eficácia das sanções. Existem a respeito numerosos modelos teóricos, que são aglutinados por Crawford e Klotz em quatro grandes grupos. O primeiro deles dá ênfase à capacidade das sanções de compelir as lideranças do país-alvo, até que, em determinado momento, os responsáveis pelas políticas do alvo tenham mais a ganhar com a mudança de comportamento do que com a insistência em uma determinada linha de ação. O segundo grupo chama atenção para o elemento da comunicação normativa, dando realce ao fato de que a sanção de determinadas condutas serve como exemplo didático para os atores internacionais para que adaptem seus comportamentos às regras subjacentes. O terceiro focaliza sua atenção no aspecto de denegação de recursos, já que as sanções podem ter o efeito de, cortando os suprimentos de matérias-primas, por exemplo, impedir o Estado ou grupo-alvo de funcionar e, por consequência, de continuar colocando em prática as políticas que se quer combater. Finalmente, o quarto considera fundamental a capacidade das medidas para provocar a fratura política no seio da sociedade-alvo, criando crise de legitimidade para as lideranças e ameaçando com a sua destituição¹².

Cada um dos modelos teóricos referidos expressa uma faceta dos mecanismos que entram em jogo no funcionamento das sanções e que possibilitam os resultados esperados. Na prática, todos os elementos em tela são relevantes para o funcionamento e a eficácia das sanções. Das variáveis do caso concreto, e também do tipo de sanções de que se trata, dependerá a predominância de uma ou outra característica.

12 CRAWFORD, Neta C.; KLOTZ, Audie. *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. Nova York: St. Martin's Press, 1999, p. 26-29. A obra contém estudo detalhado sobre os modelos teóricos a respeito do funcionamento das sanções.

1.2. Liga das Nações

O Pacto da Liga das Nações (ou Sociedade das Nações) estabelecia a solução das controvérsias por meio de arbitragem em seu artigo 12 e proibia o recurso à guerra sem que se lançasse mão, previamente, daquele modo pacífico de solução de controvérsias, ou sem que o Conselho da Liga, de acordo com o artigo 15, tivesse se pronunciado sobre o assunto. Qualquer país que recorresse à força em violação dessas disposições seria *ipso facto* considerado como tendo cometido ato de guerra contra todos os membros da Liga e, por isso, submetido a sanção. O artigo 16, parágrafo 1, do Pacto, determinava que os membros estavam comprometidos, naquele caso, a “romper imediatamente” com o Estado violador “todas as relações comerciais ou financeiras”, a proibir “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 sociedade¹³”.

O sistema foi posto à prova quando, em 3 de outubro de 1935, depois de quase uma década de preparações, o ditador italiano Mussolini invadiu a Abissínia. O Conselho da Liga, ao condenar tal ação, encomendou a um comitê restrito a deliberação sobre o curso de ação a tomar e, de conformidade com a opinião daquele, “propôs” medidas aos Estados. As sanções, propostas sob o artigo 16, relativas à violação do artigo 12, eram escalonadas em quatro séries, iniciavam por embargo às exportações de armas à Itália e incluíam a proibição de empréstimos ao governo do país, proibição de importação de mercadorias italianas e, por fim, a proibição da venda à Itália de borracha e de algumas outras matérias-primas estratégicas, como minerais e metais¹⁴.

13 No endereço <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>> pode-se encontrar o texto do Pacto, que foi incorporado à Ordem Jurídica interna pelo Decreto 3.875, de 11/11/1919, publicado no Diário Oficial de 12/11/1919.

14 EISEMANN, Pierre Michel, in COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 693.

As medidas foram precedidas de embargo unilateral de armas decretado pelo Reino Unido contra Itália e Abissínia, na verdade muito mais dirigido a esta última por receio da reação italiana. Desde o início, entretanto, as medidas tinham escassas possibilidades de êxito. Não incluíam alguns produtos essenciais, dentre os quais se sobressaía o petróleo, e não foram acompanhadas de nenhuma outra medida tendente a frustrar os intentos de Mussolini, ao qual foi, na prática, permitido concretizar a invasão.

Da mesma forma que as Nações Unidas na atualidade, a Liga das Nações carecia de poder coercitivo para obrigar o cumprimento de suas decisões, que ficava a critério dos países individuais e, sobretudo, das grandes potências da época. A isso, somava-se a debilidade intrínseca de seu sistema de sanções. Embora o artigo 16 do Pacto, como vimos, determinasse o rompimento de relações comerciais ou financeiras e outras medidas contra o Estado violador, a própria verificação da violação, bem como o desencadeamento das sanções e a escolha das medidas apropriadas estava, em última análise, a cargo exclusivamente dos Estados-membros¹⁵. Assim, no caso da invasão italiana da Abissínia, cada um daqueles membros deveria aceitar de maneira autônoma a constatação do Conselho da Liga de que o governo italiano havia recorrido à guerra em violação às obrigações ditadas pelo artigo 12 do Pacto.

A coercitividade das sanções da Liga via-se ainda mais enfraquecida pelo fato de que o passo imediatamente seguinte às sanções, qual seja, a ação militar, não era obrigatório. O Pacto não estabelecia a obrigação jurídica de recorrer à ação militar contra um Estado. Em vez disso, o parágrafo 2 do artigo 16 previa apenas que o Conselho teria “o dever de recomendar aos diversos governos interessados os efetivos militares ou navais pelos quais os membros

15 O sistema é qualificado de “individualista pseudo-contratual” por Gérard Cohen Jonathan, em JONATHAN, Gérard Cohen, in COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 646.

da Sociedade contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitar os compromissos da Sociedade”, o que não criava propriamente obrigação de caráter legal, mas constituía mera expectativa moral e política.

Na prática, as medidas foram descumpridas por grande parte dos membros¹⁶. Além disso, às dificuldades naturais de implementação de sanções abrangentes somou-se o próprio caráter não universal da Liga, que tinha vocação eminentemente europeia. Suas fileiras padeciam, por exemplo, da notória ausência dos Estados Unidos da América, que muito cedo passaram a considerá-la um potencial estorvo para a sua soberania¹⁷. Os EUA continuaram a comerciar com a Itália, o que dava condições ao Estado-alvo para minimizar o impacto das medidas.

Após a ocupação da capital da Abissínia, Adis Abeba, e da anexação do país às demais colônias italianas na África do Leste, o que selou o total fracasso das sanções, a assembleia da Liga propõe, em 4 de julho de 1936, por quase unanimidade (voto contrário da Abissínia) que as sanções fossem ab-rogadas pelos Estados individualmente, encerrando assim atuação vacilante no episódio, que apenas contribuiu para aproximar ainda mais os regimes fascistas de Itália e Alemanha. Nem sequer o uso de armas químicas pelo exército italiano e o massacre sistemático de civis foram capazes de provocar atitude mais enérgica por parte da Liga das Nações. A Itália viria a desligar-se da organização mais tarde, em 1937¹⁸. O Brasil, por seu turno, abandonara a Liga ainda em 1926¹⁹, em seguida ao fracasso de seu pleito por assento permanente no Conselho e, portanto, não participou diretamente da imposição de sanções contra a Itália.

16 Ver SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool?* Londres: Pluto Press, 1999, p. 59.

17 BENNIS, Phyllis, *Calling the Shots*. abril de 1996, Interlink Publishing Group, Inc., p. 4.

18 Ver SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool?* Londres: Pluto Press, 1999, p. 46.

19 O desligamento do Brasil, em virtude do sistema estabelecido pelo Pacto, apenas seria oficializado legalmente em 1928. Ver a respeito GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005, p. 134.

1.3. Nações Unidas

1.3.1. A Carta das Nações Unidas e o Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança não é o único órgão da ONU dotado de poder de determinar sanções, entendidas no sentido lato. O artigo 5 prevê que a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) poderá suspender do exercício de seus direitos e privilégios o membro contra o qual tenha sido executada ação preventiva ou coercitiva pelo Conselho. A AGNU pode também determinar a exclusão de membro que viole persistentemente os princípios da Carta, segundo o artigo 6. Em ambos casos, configura-se a imposição de uma sanção na acepção mais ampla da palavra. Também pode ser considerada como sanção, *lato sensu*, a perda do direito de voto na Assembleia Geral, na qual incorre, segundo o artigo 19 da Carta, o membro em atraso com as contribuições correspondentes a dois anos completos.

É o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), entretanto, o único responsável pelas sanções em sentido estrito, que estão reguladas no artigo 41 da Carta e têm o objetivo de garantir o cumprimento de suas decisões e fazer frente às situações em que estejam em jogo a paz e a segurança internacionais. Os dispositivos que formam a base para a aplicação das sanções encontram-se no âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que trata das medidas em casos de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, situações mais graves, que contrastam com as do capítulo VI, que dá ao Conselho papel de mediador na solução pacífica de controvérsias.

A Carta atribui ao Conselho, no artigo 24, a “principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais²⁰”. Note-se a natureza política deste mandato, que não está restrito por parâmetros jurídicos e, assim, afasta ligeiramente as

20 A responsabilidade da Assembleia Geral nesse campo, suscitada pelo artigo 14 da Carta, é apenas residual.

sanções do CSNU das sanções no DI em geral. À diferença da Liga das Nações, que, conforme visto acima, visava a coibir um comportamento ilegal, qual seja o recurso à guerra fora das permissões do Pacto, as Nações Unidas não limitam, no capítulo VII, a aplicação de sanções aos casos de violação de obrigações pré-existentes. O propósito deste sistema passa a ser não mais o de “manter ou restaurar o Direito”, mas sim o de “manter ou restaurar a paz”, e os dois conceitos podem não ser necessariamente convergentes. Mas, embora o Conselho não esteja necessariamente obrigado a reagir às violações do Direito, sua prática, que toma a forma de decisões inspiradas pelas circunstâncias políticas concretas, produz “parâmetros jurídicos” que modificam a situação jurídica de Estados, indivíduos e mesmo entidades. Tais parâmetros, ao gerar consequências legais, geram também novas expectativas por parte dos atores internacionais²¹.

Além de não obrigar o Conselho a agir em defesa do Direito Internacional, alguns dispositivos da Carta desobrigam-no, na prática, de defender estritamente a paz e a segurança internacionais. O poder de veto dos cinco membros permanentes (P5) torna relativa a ação do Conselho na garantia da paz e da segurança, uma vez que o “concerto das grandes potências”, ao determinar o conteúdo das decisões do Conselho, pode torná-las até mesmo incompatíveis com a paz, nas circunstâncias em que esta não for do interesse dos P5. Estas considerações estavam presentes para os redatores da Carta, que, ao adaptar sistema de sanções em parte herdado da Liga das Nações, visaram a dotar o Conselho de Segurança e seus membros permanentes de instrumento de coação de escopo amplo e flexível, apto a modificar o comportamento dos atores internacionais e conformá-lo às decisões do órgão, obrigatórias para todos os membros da Organização segundo estatui o artigo 25 da Carta. Como observa Paulo Tarrisse da Fontoura:

21 GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *United Nations Sanctions and the International Law*. Haia: Kluwer Law International, 2002, p. 8 e 9.

É evidente que o regime de sanções da ONU é um aprimoramento em relação ao da Liga. O artigo 16 do Pacto era inflexível e estrito. O dispositivo autorizava a aplicação de sanções apenas em circunstâncias de agressão, violados os artigos 12, 13 ou 15 do Pacto constitutivo, e as concebia como remédio extremo. Em contrapartida, o artigo 41 da Carta foi elaborado para remediar os defeitos do regime do Pacto²².

É atribuição do Conselho identificar a ocorrência de ameaças à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, pressupostos da aplicação de sanções ou do uso da força. Ao próprio Conselho cabe determinar se esta ocorrência requer o emprego de sanções ou da força. Conforme o artigo 39, “o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.” O dispositivo confere amplos poderes ao Conselho para determinar, sem qualquer elemento limitador, o que constitui ameaça à paz e à segurança internacionais, ruptura da paz ou ato de agressão. Embora possa sofrer “pressão” da Assembleia Geral para agir em determinados parâmetros, ou tomar providências em caso concreto, sua decisão a respeito continua a ser inteiramente discricionária, dependente de seu juízo político. Da mesma forma, a decisão de considerar como extinta a situação que ensejou a aplicação de sanções é de atribuição exclusiva do Conselho.

Carl Landauer, ao comentar a discricionariedade política dada ao Conselho, que, do ponto de vista jurídico, descaracteriza as medidas do artigo 41 como sanções propriamente ditas, refere-se à afirmação do celebrado jurista Hans Kelsen sobre o artigo 39, de que, uma vez que é difícil prever se o Conselho considerará determinada conduta de um Estado como ameaça à paz ou ruptura da paz, e, por consequência,

22 FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: trabalho apresentado no XXXVII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1999, p. 35.

pressuposto de medidas coercitivas, existe estado altamente insatisfatório de incerteza com respeito às obrigações dos membros²³.

O primeiro dos elementos de incidência do artigo 39, que é a “ameaça à paz e à segurança internacionais” tem sido invocado pelo Conselho com maior frequência para o uso de seus poderes coercitivos, sobretudo em vista da maior gravidade de que se reveste a invocação de uma “ruptura da paz” ou, *a fortiori*, de um ato de “agressão”. O conceito de “ameaça à paz e à segurança internacionais” tem sido definido de maneira crescentemente ampliada. A inclusão do termo no artigo 39 visou exatamente a possibilitar a intervenção do Conselho, na prática, em todos os casos que não possam ser qualificados como de “ruptura da paz” ou de “agressão”. Ao aumento do rol dos temas que suscitam a ação do órgão, adiciona-se, diga-se de passagem, a ampliação de sua competência, que tende a imiscuir-se crescentemente em assuntos de natureza doméstica dos Estados com fulcro no artigo 2 (7) da Carta, que autoriza as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado no contexto da aplicação das medidas coercitivas do capítulo VII.

De fato, como se verá adiante, desde o primeiro caso de aplicação de sanções obrigatórias pelo Conselho, o termo “ameaça à paz e à segurança internacionais” tem sido empregado para qualificar desde conflitos interestatais até situações em que se colocam em risco o respeito dos direitos humanos e à democracia, passando, mais recentemente, por problemas não atribuídos exclusivamente a Estados em particular, dos quais o exemplo mais relevante é o terrorismo internacional²⁴.

Nos momentos em que o consenso sobre a aplicação do termo “ameaça à paz e à segurança internacionais” a uma situação concreta

23 LANDAUER, Carl. *Antinomies of the United Nations: Hans Kelsen and Alf Ross on the Charter*, in *European Journal of International Law*, 2003, vol. 14, nº 4, p. 783.

24 A Resolução 1390 (2002) é exemplo da qualificação dos “atos de terrorismo internacional” como ameaça à paz e à segurança internacionais.

não pode ser obtido, o Conselho tem utilizado fórmulas tortuosas para evitar a incidência do artigo 39 e do capítulo VII e a consequente expectativa da aplicação de sanções ou ação militar. Nesses casos, o Conselho tem recorrido a paráfrases tais como “ameaça latente” ou “ameaça potencial” para fazer a diferenciação dos casos em que a concordância entre os membros permite a constatação de uma ameaça concreta ou real²⁵.

A “ruptura da paz”, segunda hipótese de incidência do artigo 39, tem sido pouco invocada pelo Conselho²⁶, uma vez que não exige nexo de causalidade que determine a responsabilidade de um ou outro ator internacional pelos fatos e, portanto, não permite o direcionamento da ação do órgão à parte ou partes “responsáveis” pela ruptura. Foi invocada apenas quatro vezes, a primeira delas por ocasião da invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte, em 1950, e depois disso pelas resoluções 502 (1982), com respeito à invasão argentina das ilhas Malvinas, 598 (1987), que se ocupou da guerra Irã-Iraque, e 660 (1990), quando da ocupação iraquiana do Kuaite. Entretanto, por essa mesma razão, o enquadramento como “ruptura da paz” pode ser preferível nos casos em que o Conselho não possa ou não deseje singularizar tal responsabilidade, por não estar ela definida ou para que se preservem as possibilidades de solução pacífica dos conflitos.

A diferença entre as hipóteses de “ruptura da paz” e “agressão”, não é inteiramente clara na Carta, e, por sua abrangência, o termo “ruptura da paz” já seria suficientemente amplo para que se pudesse, para os fins do enquadramento de uma situação no artigo 39, prescindir de uma definição de “agressão”. Vale notar que, apesar da AGNU, em 1974, ter adotado a Resolução 3314 (XXIX), que contém a conceituação do termo, tal definição não tem caráter obrigatório para o Conselho de Segurança. A agressão militar é, entretanto, crime

25 JONATHAN, Gérard Cohen, in COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 656.

26 Uma das notórias exceções foi a guerra da Coreia, que deu ensejo às Resoluções 82 (1950) 83 (1950) e 84 (1950).

internacional gravíssimo²⁷, cuja constatação pelo Conselho daria quase obrigatoriamente ensejo a, no mínimo, uma aplicação de sanções. Por uma questão de cautela, assim, o emprego do termo, utilizado pela primeira vez pela Resolução 387 (1976) para qualificar ações da África do Sul contra Angola, é mais parcimonioso, e ocorre, sobretudo, quando o Conselho, apesar de desejar tornar patente sua condenação a um determinado ato, não quer ou não pode passar à tomada de medidas práticas. Até mesmo quando da invasão e ocupação do Kuaite pelo Iraque, em 1990, preferiu-se inicialmente utilizar a fórmula “ruptura da paz”, evitando referir-se à situação como um caso de agressão²⁸.

Determinada a ocorrência de uma das três hipóteses do artigo 39²⁹, o conselho poderá seguir pela via das “recomendações” ou das “decisões”. Essa primeira opção foi utilizada pela Resolução 221, de 9 de abril de 1966, que invocou o capítulo VII contra a Rodésia do Sul, e recomendou a aplicação de medidas de embargo de armas e produtos petrolíferos. Na resolução, o Conselho apenas *insta (calls upon)* os Estados-membros e, em especial Portugal e Reino Unido, a aplicar as medidas, sem, no entanto, “decidir” (*decide*) ou “exigir” (*demand*). É, entretanto, situação atípica, uma vez que, pela própria lógica do sistema da carta, a invocação do capítulo VII apenas faz sentido quando o órgão tiver em vista a aplicação de medidas obrigatórias³⁰.

A via da “decisão” é a mais comumente escolhida em se tratando do uso do capítulo VII. Nesse contexto, o artigo 40 da Carta faculta ao Conselho “convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis”.

27 O crime, cuja caracterização no Direito Internacional data da composição do Tribunal de Nuremberg, é mencionado no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, no artigo 5 (Ed.). Ver documento A/CONF.183/9, de 17/7/1998, p. 6.

28 Ver a Resolução 660 (1990).

29 A expressão mais ampla “ameaça à paz e à segurança” é utilizada frequentemente para referir-se de forma genérica às três hipóteses do artigo 39 e, nesse sentido, será empregada nos capítulos seguintes do trabalho, a menos que expressamente se queira distingui-la dos dois outros conceitos.

30 Cumpre precisar que a obrigatoriedade das decisões do Conselho de Segurança não é adstrita aos casos de invocação do Capítulo VII. Todas as decisões do órgão são de cumprimento obrigatório pelos membros, segundo o artigo 25. Ocorre que, mesmo ao agir com base no Capítulo VII, o Conselho poderá fazer recomendações, cujo cumprimento será, assim, facultativo.

As medidas provisórias, que não prejudicarão os direitos e alegações das partes, são tomadas com o intuito de estabilizar situações de crise. O dispositivo em tela foi invocado, por exemplo, para a determinação de cessar-fogo no Oriente Médio pelas Resoluções 234 (1967) e 338 (1973), e para a solicitação da retirada de tropas israelenses do Líbano pela Resolução 509 (1982)³¹.

Após tomar as medidas provisórias, ou nos casos em que não as julgar cabíveis, o Conselho está autorizado a proceder à tomada de medidas que não impliquem o uso da força para obrigar ao cumprimento de suas decisões. O artigo 41 da Carta estatui:

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.

É, portanto, também responsabilidade e atribuição exclusiva do Conselho de Segurança decidir sobre as medidas para manter ou restabelecer a paz e segurança sem o uso da força. Este, e não a punição ou retribuição ao estado “faltoso”, deve ser o objetivo da aplicação de sanções. É interessante notar que o artigo 41 não se refere ao instituto ora estudado sob o nome de “sanção”, o qual, aliás, não está presente na Carta. A prática do Conselho de Segurança veio, posteriormente, a consagrar a expressão. É importante frisar também que as sanções do Conselho de Segurança, tal como previstas no artigo referido, diferenciam-se das sanções em sentido lato, por não terem como pressuposto a ilegalidade de um ato, mas sim os ditames da preservação da paz, tal como entendidos pelo Conselho de Segurança, que não tem a natureza de corpo jurisdicional ou legiferante, mas sim a de um órgão político. Tampouco são as medidas dependentes exclusivamente

31 SHAW, Malcolm N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 1124.

da caracterização de uma das hipóteses do artigo 39, já que o Conselho poderá aplicar as sanções para “tornar efetivas suas decisões”.

A decisão de aplicação das medidas é, em virtude da aplicação dos artigos 25, 48 e 49 da Carta, obrigatória para todos os Estados-membros, o que evita a situação de incerteza e indefinição que caracterizara a atuação da Liga das Nações na matéria. Prevalece, por operação do artigo 103, sobre as obrigações contraídas no contexto de outros acordos internacionais. Além disso, de acordo com o parágrafo 6 do artigo 2 da Carta, a ONU fará que os Estados não membros “ajam de acordo” com os princípios da Carta, no que disser respeito à manutenção da paz e da segurança internacionais, o que compreende o respeito pelos regimes de sanções.

O artigo 39 não estabelece qualquer precedência entre a determinação de medidas provisórias (artigo 40 da Carta), a aplicação de sanções (artigo 41) e o uso da força (artigo 42). O Conselho tem autonomia para escolher a via das recomendações ou para intervir por meio de decisões, determinando em seguida, neste último caso, que medidas devem ser aplicadas para fazer frente à situação de ameaça à paz, ruptura da paz ou agressão, e também o momento em que elas deverão ser aplicadas. Não está obrigado o Conselho, destarte, a adotar enfoque “gradativo” e aplicar sanções antes de determinar o recurso à força. Tampouco é necessário que determine previamente as medidas provisórias facultadas pelo artigo 40. Tem a prerrogativa de aplicar sanções ou determinar o uso da força a partir do momento em que se verifiquem os fatos, bastando para isso que assim o considere apropriado. Apesar disso, verifica-se que o Conselho tem preferido atuar de maneira progressiva, recorrendo àquelas prerrogativas apenas quando esgotados os demais meios ao seu alcance para lidar com determinada situação.

Embora para a aplicação do artigo 41 não seja estritamente necessária, segundo a Carta, a verificação dos requisitos do artigo 39, na prática do Conselho tem sido sempre mencionada, nas resoluções

que estabelecem ou modificam regimes de sanções, a ocorrência de uma das hipóteses que ele determina e, nas mais das vezes, a ocorrência de uma “ameaça à paz e à segurança internacionais”. Podem ser citados, dentre muitos outros, os casos recentes das Resoluções 1390 (2002), sobre sanções aos talibãs e à Al-Qaeda, 1607 (2005), que aplica sanções à Libéria, e 1643 (2005), que renova o regime de sanções à Côte d’Ivoire.

O Conselho pode valer-se também da simples menção ao artigo 41, em momento anterior à própria aplicação de sanções, quando o órgão não esteja decidido a impô-las, mas queira deixar claro que a possibilidade não está afastada. A simples ameaça da aplicação das medidas deveria surtir o efeito desejado, mas muito raramente logra dissuadir os alvos potenciais. Tal estratégia foi empregada no contexto do conflito entre Etiópia e Eritreia. O Conselho aprovou, em 23 de novembro de 2005, a Resolução 1640 (2005), que determinou que a Eritreia levantasse as restrições impostas à Missão das Nações Unidas no terreno (*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* – UNMEE), e que ambos os países reduzissem o desdobramento de tropas na fronteira a níveis de dezembro de 2004. No caso de descumprimento da determinação, a resolução mencionava explicitamente a possibilidade do recurso ao artigo 41. A ameaça das sanções, no caso concreto, não colaborou para convencer os dois países a cumprir suas obrigações internacionais, servindo, na verdade, mais para acirrar os ânimos, sobretudo do lado eritreu.

A Resolução 1636 (2005), embora de maneira menos explícita, sem menção ao artigo 41, ameaçou a Síria com sanções pelo bloqueio às investigações sobre o assassinato do ex-Primeiro-Ministro libanês Rafiq Hariri, ao estabelecer que, se a cooperação síria com a comissão de investigação respectiva fosse considerada insuficiente, o Conselho, “se necessário, poderia considerar medidas adicionais”. Neste caso, apesar da atitude inicial desafiadora das autoridades sírias, a ameaça

não foi cumprida, já que a Comissão encarregada das investigações tem atestado a mudança de atitude daquelas autoridades³².

A ameaça de sanções pode ocorrer em contexto em que algumas medidas já estejam em vigor. No contexto do conflito angolano, no parágrafo operativo 9, a Resolução 1127 (1997), após aplicar contra a Unita (União Nacional para a Independência Total de Angola) proibição de viagens, proibição de voos e sanções diplomáticas, acenou com: “Its readiness to consider the imposition of additional measures, such as trade and financial restrictions, if Unita does not fully comply with its obligations under the Lusaka Protocol and all relevant Security Council resolutions”. Neste exemplo não foi útil a ameaça e, diante do continuado descumprimento pela Unita do Protocolo de Lusaca, o Conselho acabou decidindo ordenar, no ano seguinte, o congelamento dos bens da Unita e a proibição de todas as transações financeiras com o grupo, pela Resolução 1173 (1998).

Em alguns casos, a ameaça de sanções não transcende o plano retórico, e o assunto ou não é sequer levado ao Conselho ou não é seriamente discutido no órgão. Após ter a Coreia do Norte obstruído inspeção da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), por exemplo, em 1994, a agência decidiu transmitir relatório sobre o assunto ao Conselho de Segurança. Embora os Estados Unidos da América desejassem propor ao Conselho ação rigorosa contra a Coreia do Norte, incluindo a imposição de sanções, a oposição da China e a atitude dúbia da Rússia frustraram o intento norte-americano³³.

Outro caso recente de ameaça de uso das medidas ocorreu no contexto do agravamento do impasse entre o Irã e as potências ocidentais em torno da retomada do programa nuclear daquele país.

32 NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 14 March 2006 from the Secretary-General Addressed to the President of Security Council: Third report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolutions 1595 (2005), 1636 (2005) and 1644 (2005). S/2006/161*. Nova York: Nações Unidas, 14/3/2006, p. 19.

33 Ver comentários sobre a crise no site <<http://www.fas.org/spp/starwars/crs/94-299f.htm>>.

Quando o Irã rompeu, em janeiro de 2006, os lacres de sua usina nuclear de Natanz e retomou a pesquisa para enriquecimento de urânio, os EUA, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França ameaçaram com a possibilidade de levar o assunto ao Conselho, com vistas à imposição de sanções. Em finais de janeiro de 2006, a AIEA realizou sessão extraordinária de sua Junta de Governadores, solicitada pelos países europeus, e aprovou o envio de relatório a respeito ao CSNU, o que abriu caminho para a consideração do tema pelo órgão, em março de 2006. Para que as ameaças de sanções contra o Irã pudessem ser efetivamente cumpridas, deveriam, entretanto, ser vencidas importantes barreiras políticas e econômicas. A aplicação de sanções ao Irã, além das dificuldades geradas para o mercado internacional de petróleo, esbarra na oposição da China, país que tem grande dependência do petróleo iraniano, e da Rússia, que tem vínculos de cooperação com o país em matéria nuclear³⁴.

Vale notar que muitos autores defendem a intensificação do uso de sanções como medida preventiva. Peter Wallensteen defende o ponto de vista de que o uso para inibir a eclosão do conflito seria o mais construtivo, desde que as medidas sejam empregadas com grande cuidado³⁵. Sriram e Wermester também privilegiam o enfoque preventivo e propõem que as situações em que seria mais indicado teriam a ver com sinais de mobilização de elites em busca de poder econômico e político, bem como o aparecimento de demagogia política tendente a insuflar conflitos³⁶.

De maneira proposital e evitando os erros da Liga das Nações, o artigo 41, com sua lista meramente enumerativa, não cerceia a

34 Ver notícia da Deutsche Welle em 31/1/2006, *Experts: UN Unlikely to Agree on Tough Sanctions for Iran*, disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1854376,00.html>>.

35 WALLENSTEEN, Peter. *Reassessing Recent Conflicts: Direct vs. Structural Prevention*, in HAMPSON, Fen Osler; MALONE, David M. (eds.). *From reaction to Conflict Prevention: opportunities for the UN system*. Boulder: Lynne Rienner, 2002, p. 225.

36 SRIRAM Chandra Lekha; WERMESTER, Karin. *Preventive Action at the United Nations: From Promise to Practice?*, in HAMPSON, Fen Osler; MALONE, David M. (Eds.). *From reaction to Conflict Prevention: opportunities for the UN system*. Boulder: Lynne Rienner, 2002, p. 386.

capacidade do Conselho de escolher a natureza das medidas que serão empregadas para fazer frente às ameaças à paz e à segurança. Essa flexibilidade deu ao órgão, como veremos, a possibilidade de aperfeiçoar os regimes de sanções ao longo do tempo. A Carta delineou sistema em que as sanções são instrumento político de um órgão político, que tem o mandato de garantir a paz e a segurança, e não de criar ou modificar o Direito Internacional, nem o de fazer justiça, para o que, diga-se de passagem, não está dotado dos instrumentos apropriados. As sanções do Conselho assim devem ser entendidas: como instrumento para a manutenção ou para o restabelecimento da paz e da segurança, embora o próprio Conselho tenha adquirido a prática de, com certa frequência, entremear referências ao Direito Internacional nos instrumentos pelos quais aplica regimes de sanções³⁷.

A análise da Carta confirma que, dados os amplos poderes que aquele instrumento jurídico confere ao Conselho, a aplicação dos regimes de sanções e as características que venham a assumir dependem essencialmente do concerto político entre os membros permanentes, pendente do voto negativo de qualquer deles, que é suficiente, como estabelece o artigo 27 (3), para bloquear qualquer decisão do órgão. De fato, o poder de veto foi por longo tempo utilizado pelos membros permanentes para limitar o Conselho a uma virtual inação no que diz respeito à aplicação das medidas do capítulo VII, aí incluídas as sanções. Estas tiveram escassa aplicação, nos primeiros quarenta e cinco anos de vida da Organização das Nações Unidas, devido ao ambiente da guerra fria e à confrontação entre os dois blocos, que deixava reduzido espaço para a atuação por meio de medidas de caráter coercitivo.

³⁷ Apesar de estar claro e assentado que o objetivo das sanções do CSNU é relacionado exclusivamente com a manutenção da paz, iniciativas anômalas surgem, por vezes, na ONU, visando a dar aos regimes alcance para além do contexto da paz e segurança. Um exemplo é a proposta da Representante Permanente da Nova Zelândia junto à ONU em Nova York, em 2006, de impedir a eleição para o Conselho de Direitos Humanos de países sob sanções.

1.3.2. Sanções contra a Rodésia do Sul e a África do Sul

O primeiro exemplo de utilização dos poderes do Conselho de determinar ação outra que o recurso à força ocorreu no contexto da crise desencadeada na então Rodésia do Sul em 1965. A minoria branca, liderada por Ian Smith e seu partido “*Rhodesian Front*” (RF), proclamou a independência do território britânico em 11 de novembro daquele ano, em resposta à política do império de impedir a autonomia antes de reformas democráticas que resultassem no governo da maioria negra (NIBMAR – *No Independence Before Majority African Rule*). O ato foi prontamente condenado pela comunidade internacional, com a liderança da Grã-Bretanha³⁸.

Assim, a aplicação das primeiras sanções do Conselho de Segurança se deu em situação de fato que não se enquadrava rigorosamente em qualquer das hipóteses do artigo 39. Dirigiu-se, além disso, não a um Estado-membro, mas a uma entidade territorial à qual não se reconhecia o caráter estatal, em caso que tinha de resto todas as características de assunto interno do império britânico³⁹. Ainda em 1965, o Conselho aprovou, em 12 e 20 de novembro, respectivamente, as Resoluções 216 (1965) e 217 (1965)⁴⁰. A primeira delas condenou a declaração unilateral de independência proclamada pela minoria racista, solicitou que não fosse reconhecida e que os Estados-membros se abstivessem de prestar assistência ao regime ilegal. A segunda solicitava aos membros das Nações Unidas interromper o fornecimento de armas ao regime e romper laços diplomáticos e comerciais, em especial relativos ao fornecimento de petróleo e de produtos dele derivados.

Nenhuma das duas resoluções foi adotada com menção ao artigo 41 e não determinavam medidas obrigatórias para os membros,

38 Ver SHAW, Malcolm N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 1125.

39 EISEMANN, Pierre Michel, in COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 699.

40 Ver NAÇÕES UNIDAS. *Repertoire of the Practice of the Security Council, Supplement 1964-1965*. ST/PSCA/1/ADD.4. Nova York: Nações Unidas, 1968, p. 192 a 195.

vazadas em linguagem que deixasse clara essa característica. A ação do Conselho, em um primeiro momento, apenas serviu de apoio ao embargo de petróleo unilateral que já havia sido imposto pela Grã-Bretanha. Passo adicional no rumo da imposição de sanções obrigatórias é dado, porém, pela invocação do capítulo VII na Resolução 221, de 9 de abril de 1966, pela qual, como vimos na seção 1.3.1, o órgão “insta” sem, no entanto, “exigir” que os Estados adotem as medidas de embargo de petróleo e de material militar da resolução 217 (1965). Em 16 de dezembro de 1966, porém, devido à resistência do regime de Ian Smith, o Conselho decide lançar mão de sua prerrogativa de impor sanções obrigatórias. A Resolução 232 (1966) aplicou sanções seletivas obrigatórias ao comércio com a Rodésia do Sul, tornando-se assim o primeiro exemplo de invocação daquelas medidas por parte das Nações Unidas. O regime, entretanto, já nasce comprometido pela negativa pública da África do Sul, desde o primeiro momento, de dar cumprimento às medidas.

Em 29 de maio de 1968, o Conselho, por sua Resolução 253 (1968), determina o embargo total e estabelece comitê encarregado de supervisionar a aplicação do regime. As Resoluções 277 (1970), 388 (1976) e 409 (1977) determinam medidas adicionais de caráter comercial e financeiro. Após a celebração dos acordos de Lancaster House, que previam a independência do Zimbábue sob o controle da maioria negra, o conjunto de sanções foi levantado pela Resolução 460 (1979) de 21 de dezembro de 1979.

Imediatamente após o estabelecimento do primeiro regime de sanções aplicado pelo Conselho, desenvolveram-se elaborados esquemas para contorná-las (*sanctions busting*), envolvendo, sobretudo, a África do Sul e Moçambique, por meio dos quais as exportações e importações da Rodésia do Sul passaram a ser canalizadas, em fluxos consideráveis, com o uso de variadas técnicas, desde a intermediação

até a simples falsificação de documentos de origem⁴¹. Os números do comércio com o Japão na época, por exemplo, levantam suspeitas de violações de grande amplitude. No primeiro trimestre de 1967, as importações japonesas provenientes da Rodésia do Sul têm queda de 95 por cento, enquanto as importações provenientes da África do Sul aumentam na mesma proporção. O mesmo fenômeno é observado com relação a outros países, incluindo a própria Grã-Bretanha⁴².

As sanções à Rodésia do Sul são precedentes importante na propensão do Conselho de Segurança a dar ampla interpretação ao artigo 39 da Carta e ao conceito de ameaça à paz e à segurança. Conforme analisa Vera Gowlland-Debbas:

Beginning with the case of Southern Rhodesia in 1966, the Council has singled out breaches of those norms that are now considered to be fundamental. The concept of international peace and security has thus acquired a meaning that extends far beyond that of collective security (envisaged as an all-out collective response to armed attack), to one in which ethnic cleansing, genocide and other gross violations of human rights, including the right to self-determination, as well as grave breaches of humanitarian law, including those encompassed within a state's own borders, are considered component parts of the security fabric⁴³.

A situação na África do Sul, por sua vez, passou a ser discutida pela Assembleia Geral em 1952, mas as determinações daquele órgão, por não terem caráter obrigatório, não eram aptas a modificar o rumo dos acontecimentos. Em 1960, após o massacre de Sharpeville⁴⁴, intensifica-se o esforço da Assembleia Geral⁴⁵ no sentido de levar o Conselho a impor medidas coercitivas contra a África do Sul, cuja política de discriminação racial, corporificada no regime do *apartheid*,

41 GOOD, Robert C. *UDI: The international Politics of the Rhodesian Rebellion*. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. 217.

42 GOOD, Robert C. *UDI: The international Politics of the Rhodesian Rebellion*. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. 217.

43 GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Org.). *United Nations Sanctions and the International Law*. Haia: Kluwer Law International, 2002, pp. 9 e 10.

44 SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool?* Londres: Pluto Press, 1999, p. 76.

45 Ver Resolução 1761/XVII, da Assembleia Geral.

era considerada como atentatória à legalidade internacional. Em se tratando de situação interna, não haveria ameaça aparente à paz internacional, mas, para a imposição de medidas coercitivas, seria necessário qualificá-las nos termos do artigo 39 da Carta, para possibilitar a aplicação do capítulo VII⁴⁶.

Quando o Conselho de Segurança passou também a ocupar-se do assunto, a justificativa para a intervenção do órgão seria dirigida apenas subsidiariamente aos “ataques a países vizinhos”, motivo mais próximo da noção tradicional de ameaça à paz, mas incidirá essencialmente sobre a manutenção do sistema do *apartheid*. No dizer de Cançado Trindade:

O Conselho reconheceu sua própria competência para agir em prol da manutenção da paz por meio de decisões tidas como obrigatórias mesmo fora dos procedimentos especificados no capítulo VII da Carta. A partir de então (1961 em diante) o campo estava aberto para a imposição de sanções à África do Sul (ruptura de relações diplomáticas, restrições às comunicações por via marítima e aérea, boicote econômico e embargo de armas), aumentando a pressão (de alguns delegados africanos e asiáticos) para a aplicação de sanções sob o capítulo VII da Carta com base no argumento de que o *apartheid* constituía uma ameaça à paz mundial⁴⁷.

É interessante notar como, em um CSNU dividido pela guerra fria, o recurso ao artigo 41 da carta no contexto da luta contra a discriminação racial foi um dos raros elementos aglutinadores da vontade política internacional⁴⁸. Mas, apesar do clamor internacional gerado pelo *apartheid*, as sanções acabaram limitadas, na verdade, a pouco mais que o embargo de armas, imposto em 4 de novembro de 1977 pela Resolução 418 (1977) e reforçado em 1984 pela Resolução 558 (1984), monitorado pelo comitê de sanções estabelecido em 9 de

46 JONATHAN, Gérard Cohen, in COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 655.

47 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: O Decreto n° 91.524 de 9 de agosto de 1985 e as Medidas contra o Apartheid*, parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, 1985, p. 7.

48 EISEMANN, Pierre Michel, in COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 699.

dezembro de 1977 pela Resolução 421 (1977). A própria Resolução 558 (1984) bem como as Resoluções 473 (1980), 566 (1985) e 569 (1985) recomendavam aos Estados a imposição de sanções voluntárias como reação à política do *apartheid*. Assim sendo, as sanções sofridas pela África do Sul foram em sua maior parte de caráter unilateral e assumiram formas e abrangências tão diversas quanto os países que as aplicaram. O isolamento do regime foi, juntamente com a revolta da população negra contra o regime, um dos elementos decisivos a determinar a mudança de regime no país e, para isso, as medidas do Conselho de Segurança contribuíram de maneira extremamente tímida.

Em 1989, em plena vigência das sanções internacionais, Ricardo Drummond de Mello, em sua tese para o Curso de Altos Estudos, expressa dúvidas quanto à capacidade das medidas de atingir os objetivos propostos. Nesse sentido, observa que as sanções:

(N)ão fortalecem necessariamente as organizações políticas de oposição, sobretudo se as pressões externas estiverem desarticuladas da conjuntura política interna. Uma depressão econômica pode mesmo enfraquecer o poder sindical. Tampouco pode-se esperar que a classe empresarial sul-africana (essencialmente da comunidade “inglesa”), uma vez coagida por fontes externas, estará mais apta a exercer influência sobre a classe política (preponderantemente de representantes africaners)⁴⁹.

Pressionado ou não pelas sanções, o ambiente político interno evolui de tal maneira que, em 1990, o Partido Nacional suspende a proibição ao Congresso Nacional Africano, o partido da maioria negra. Depois de anos de sanções e de um longo movimento interno de revolta, aquela assume finalmente o poder em 1994. Em 25 de maio daquele ano, a Resolução 919 (1994) é aprovada pelo Conselho, abolindo o embargo de armas e revogando as demais restrições impostas ao país ao longo dos anos. A mesma resolução determina a dissolução do comitê de sanções respectivo.

49 MELLO, Ricardo Drummond de. *África do Sul e sanções Econômicas Internacionais*. Brasília: trabalho apresentado no XVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1989, p. 149.

1.3.3. Intensificação do recurso às sanções na década de 1990

Durante os anos em que a ordem internacional foi caracterizada pelo confronto entre os blocos liderados por EUA e União Soviética, o Conselho de Segurança teve sua atividade grandemente limitada, devido ao amplo exercício do poder de veto. Embora o veto possa ser considerado por alguns, como observa Cançado Trindade, “o fundamento político do funcionamento da ONU, ainda que ferindo ao princípio básico da igualdade jurídica dos Estados⁵⁰”, a exigência da unanimidade entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, impossível de obter-se em um contexto de Guerra Fria, constituiu de fato o principal empecilho a uma atuação eficaz do órgão.

A partir dos eventos que culminaram na dissolução do bloco comunista, porém, o fim da bipolaridade traduz-se no “desbloqueio” da ação do Conselho de Segurança, e sua atividade tem incremento vertiginoso, evidenciado não apenas pelo número de resoluções aprovadas, 620 na década de 90, contra apenas 647 nos primeiros 45 anos de vida da Organização⁵¹, mas também pelo número crescente de declarações presidenciais e de reuniões. Em 1989, o CSNU teve apenas 65 reuniões formais, contra 238 em 2002. Em 2005, foram 234 reuniões formais, embora as reuniões informais e de peritos tenham continuado a aumentar⁵².

A liberação da ação do Conselho é acompanhada de uma certa euforia, sobretudo por parte dos países ocidentais, em perfilar a crença de que a coerção representada pelo recurso ao capítulo VII da Carta poderia ser aplicada com êxito pelo órgão para obter solução para quaisquer ordens de crises internacionais, aí incluídas desde aquelas

50 CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 200.

51 CORTRIGHT, David; WAGLER, Julia. *Learning from the Sanctions Decade*. Global Dialogue, vol. 2, n. 3, Verão 2000, pp. 11-24.

52 A relação completa das reuniões em 2005 encontra-se disponível na página de internet das Nações Unidas, no endereço <<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2005.htm>>.

eminentemente militares até as que envolvessem questões como a observância dos direitos humanos ou a melhoria da situação social das populações. Nesse contexto, grande importância passa a ser atribuída ao afastamento dos “obstáculos” gerados pela soberania dos Estados, vista como mero subterfúgio de regimes autoritários para permitir-se oprimir seus cidadãos⁵³.

O impulso renovado à atividade do Conselho reflete-se também em proliferação do número de regimes de sanções. Enquanto nos primeiros quarenta e cinco anos de existência da ONU as sanções haviam sido aplicadas apenas contra a Rodésia do Sul em 1966 e contra a África do Sul em 1977, no decurso dos anos 90 o Conselho as utilizou contra o Iraque (1990), a ex-Iugoslávia (1991, 1992, e 1998), a Líbia (1992), a Libéria (1992), a Somália (1992), regiões no Camboja (1992), Haiti (1993), Angola (1993, 1997 e 1998), Ruanda (1994), Sudão (1996), Serra Leoa (1997) e Afeganistão – Al-Qaeda e talibãs (1999), o que justifica que os anos 90 sejam chamados de “a década das sanções⁵⁴”. Desde o início da década de 2000, novas sanções foram ainda aplicadas nos casos de Serra Leoa (2000) Iraque, regime de Saddam Hussein e de seus colaboradores (2003), Libéria (2003) República Democrática do Congo (2003), Côte d’Ivoire (2004), Sudão-Darfur (2005) e Síria (2005).

Para que se possam compreender as características dos regimes recentes de sanções e as modificações pelas quais passou o tratamento do tema no Conselho de Segurança, faz-se necessário estudar, ainda que de maneira breve, os regimes impostos pelo órgão a partir do início dos anos 90. Tal estudo é desenvolvido a seguir, relativamente ao período 1990-2005, a respeito dos dezesseis regimes em vigor naquela fase decisiva para a formulação e evolução dos conceitos e práticas que até hoje se aplicam ao tema.

53 Observação do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, em entrevista ao autor.

54 A expressão é usada por Cortright e Lopez em CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*. Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000.

1.3.3.1. Iraque

As sanções impostas ao Iraque a partir de 1990 estabelecem marco no contexto da evolução dos regimes de sanções, não apenas por terem sido o primeiro caso de aplicação do instrumento após o fim da bipolaridade, mas, sobretudo, em função da sua abrangência e das severas consequências que geraram para a população civil do país-alvo. Como observam Cortright e Lopez:

The sanctions that were imposed in response to Iraq's invasion and occupation of Kuwait (United Nations Security Council Resolution 661, 1990) were the most comprehensive economic measures ever devised by the UN. They have remained in place for more than nine years, making them the longest of the cases examined. The consequences of this prolonged economic strangulation, combined with the destruction resulting from the 1991 Gulf War, created one of the worst humanitarian crises of the decade, resulting in hundreds of thousands of premature deaths among Iraqi children⁵⁵.

A Invasão do Kuaite pelo Iraque, em 2 de agosto de 1990, promoveu uma mudança de comportamento dos membros permanentes do Conselho de Segurança com relação ao regime de Saddam Hussein, provocada em grande parte pelo temor de que a campanha iraquiana de conquista fosse se estender à Arábia Saudita e, portanto, comprometer o suprimento de petróleo⁵⁶. O Iraque, antes visto como mercado promissor para produtos de consumo e para armamentos e como uma peça importante na contenção do Irã, passa subitamente a ser duramente criticado por oprimir sua população e agredir seus vizinhos, embora esta não fosse a primeira vez em que isso ocorria. Até mesmo Rússia e França, antes aliados e parceiros comerciais do regime, revisaram gradualmente suas posições de apoio a ele.

Já em 6 de agosto, foi aprovada a Resolução 661 (1990), que proibia a todos os Estados a importação de bens com origem no

55 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*, p. 37.

56 Ver a respeito GRAHAM-BROWN, Sara. *Sanctioning Saddam: The Politics of Intervention in Iraq*, p. 56.

Iraque – na prática, petróleo e derivados –, bem como a venda ou suprimento de quaisquer bens, incluído o equipamento militar para o país. Congelava os ativos financeiros do governo iraquiano e suspendia os voos internacionais. As sanções não tiveram êxito em encerrar a ocupação do Kuaite, o que deu origem à primeira Guerra do Golfo. Depois de obtido aquele objetivo pelo uso da força, entretanto, as sanções continuaram em vigor, dirigidas, sobretudo, à eliminação das armas de destruição em massa do Iraque, de acordo com a Resolução 687 (1991). O regime estabelecido não continha previsão de data para o levantamento das medidas.

Os dados do desastre humanitário que se seguiu no país destruído pela primeira Guerra do Golfo e isolado pela comunidade internacional foram objeto de diversos estudos científicos, dentre eles o de Richard Garfield, focalizado nas implicações para as crianças iraquianas, o grupo mais vulnerável ao rigor das medidas. Garfield conclui:

For 1996, after five years of sanctions and prior to receipt of humanitarian foods via the oil for food program, this model shows mortality among children under five to have reached a minimum of 80 per one thousand, a rate last experienced more than thirty years ago. This rise in the mortality rate accounted for between a minimum of 100,000 and a more likely estimate of 227,000 excess deaths among young children from August 1991 through March 1998. About one-quarter of these deaths were mainly associated with the Gulf war; most were primarily associated with sanctions. Mortality was highest in the southern governorates of the country and lowest in Baghdad. Mortality was higher in rural areas, among the poor, and among those families with lower educational achievement⁵⁷.

Para fazer frente ao profundo impacto das sanções abrangentes, foi estabelecido, originalmente pelas Resoluções 706 (1991) e 712 (1991), reformulado e colocado efetivamente em funcionamento pela Resolução 986 (1995), o projeto Petróleo por Alimentos. Esta iniciativa colocou as Nações Unidas, cujas sanções foram em larga

57 GARFIELD, Richard. *Morbidity and Mortality among Iraqi Children From 1990 to 1998: Assessing the Impact of Economic Sanctions*. O estudo está também disponível na internet, em diversos portais acadêmicos, dentre os quais <<http://www.ciaonet.org/wps/gar01/index.html>>.

medida responsáveis pelo desastre humanitário, na contraditória posição de tentar remediá-lo, utilizando recursos que pertenciam, em última análise, ao próprio povo iraquiano. O programa foi administrado pela ONU, entre 1996 e 2003, e viria a ser reconhecido como fator para o reforço, e não para o enfraquecimento, da posição de Saddam Hussein⁵⁸. Além disso, seu complexo gerenciamento, sujeito a fortes pressões políticas, tornar-se-ia o centro de aguda crise na Organização⁵⁹. O Petróleo por Alimentos pode ser considerado como tentativa atrasada de dirigir as sanções, evitando seus efeitos humanitários e, apesar das acusações de corrupção na administração do programa, desempenhou papel para a melhoria da situação da população iraquiana e, em especial, das crianças.

Com a invasão e ocupação do Iraque pela Coalizão liderada pelos Estados Unidos da América em 2003, a Resolução 1483 (2003), de 22 de maio daquele ano, extinguiu as medidas impostas pela Resolução 661 (1990) e subsequentes, inclusive a Resolução 778 (1992). Manteve, contudo, a proibição de suprimento de armas, excetuadas as destinadas ao uso dos agentes governamentais iraquianos. Foi também estabelecido o confisco dos fundos do regime de Saddam Hussein e de seus colaboradores. Diferentemente da maioria das outras medidas financeiras, que compreendem o congelamento apenas, foi determinado que, neste caso, os membros, “unless these funds or other financial assets or economic resources are themselves the subject of a prior judicial, administrative, or arbitral lien or judgement, immediately shall cause their transfer to the Development Fund for Iraq”, o que caracteriza a perda definitiva da propriedade por parte dos alvos, ou, em outras palavras, o confisco, traço peculiar do regime em comento.

58 WALSUM, Peter van. The Iraq Sanctions Committee, in MALONE, David (Ed.). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

59 Para detalhado exame dos problemas do programa Petróleo por Alimentos, visitar o portal <<http://www.iic-offp.org/documents.htm>>, do Comitê de Alto Nível nomeado em abril de 2004 pelo Secretário-Geral Kofi Annan para investigar a administração e gerenciamento do programa.

A Resolução 1518 (2003), de 24 de novembro de 2003, criou o respectivo comitê de sanções, cuja função única é a de continuar a identificar os indivíduos e as entidades-alvos. Determina-se, entretanto, que poderá ser revisado o mandato para, se necessário, acrescentar-lhe a tarefa de monitorar a implementação pelos Estados. Mais recentemente, a Resolução 1546 (2004) reafirma a obrigação dos membros de continuar procedendo ao confisco dos bens dos alvos determinados pela Resolução 1483 (2003).

1.3.3.2. Ex-República Federal Socialista da Iugoslávia

A crise na ex-República Federal Socialista da Iugoslávia (RFSI) gerou o segundo caso de imposição de sanções da década de 1990. Em 1991, após a declaração unilateral de independência da Croácia e Eslovênia com relação à RFSI, iniciou-se nos Bálcãs o conflito mais sangrento da Europa desde a Segunda Guerra Mundial, que, passados dezesseis anos, não se encontra totalmente superado, com a presença ainda necessária das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina e no Kosovo e com as persistentes marcas deixadas pelos crimes de guerra e pela prática do genocídio.

Alguns meses após a eclosão da guerra entre Sérvia e Croácia, o embargo de armas a todos os Estados componentes da ex-Iugoslávia foi determinado pela Resolução 713 (1991), de 25 de setembro de 1991, seguida pela Resolução 724 (1991), que criou o comitê de sanções respectivo⁶⁰. Como reflexo da guerra na Bósnia-Herzegovina, as sanções foram ampliadas e tornadas abrangentes em 30 de maio de 1992, quando a Resolução 757 (1992) proibiu o comércio internacional com a que então já passara a chamar-se República Federal da Iugoslávia (RFI), composta da Sérvia e Montenegro. Proibiu as viagens aéreas

⁶⁰ O Brasil, na pessoa do Representante Permanente Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, representante permanente, presidiu o comitê de sanções da ex-Iugoslávia em 1993 e 1994.

e bloqueou as transações financeiras com o governo daquele país e as transferências de fundos a indivíduos, não dirigidas à compra de alimentos e não motivadas por razões médicas ou humanitárias. As medidas foram reforçadas pela Resolução 787 (1992) para incluir restrições à navegação no rio Danúbio e estendidas pela Resolução 820 (1993) a áreas da Croácia e Bósnia, controladas pelas forças etnicamente sérvias. Este último texto determinou o congelamento de fundos do governo da RFI e deu também ao comitê de sanções a função de examinar, caso a caso, a permissão da provisão de serviços, financeiros ou outros, a pessoas e empresas na RFI, desde que necessários por razões humanitárias ou outras de caráter excepcional. A Resolução 942 (1994), por seu turno, alargou o inteiro vigor das medidas ao território controlado pelos sérvios-bósnios.

Depois que o governo da Sérvia em Montenegro e as autoridades sérvias da Bósnia-Herzegóvina cortam laços oficiais, a Resolução 943 (1994) abrandou o regime de sanções em disposição reafirmada pelas Resoluções 988 (1995), 992 (1995) 1003 (1995) e 1015 (1995) até a eliminação total das medidas pela Resolução 1074 (1996). O embargo de armas foi, entretanto, restabelecido em 1998 pela Resolução 1160 (1998), devido à guerra no Kosovo. A resolução criou novo comitê de sanções para monitorar a implementação pelos membros. Foi levantado, finalmente, pela Resolução 1367 (2001).

O embargo de armas imposto a todos os Estados ex-integrantes da RFSI é criticado por ter congelado situação de fato que dava enorme vantagem aos sérvios, que tinham controle efetivo sobre o Exército do Povo iugoslavo, uma das mais bem equipadas e bem preparadas forças militares da Europa. A situação fez com que o embargo fosse violado em grande escala, com a conivência dos membros do conselho. Armas passaram a ser fornecidas aos muçulmanos na Bósnia-Herzegóvina, cuja capacidade de defesa não podia fazer frente ao poder sérvio. Da mesma forma, o segundo embargo, imposto em 1998, não afetava

as forças sérvias, militarmente autossuficientes, e nem reduzia a capacidade dos rebeldes albano-kossovars do Exército de Liberação do Kossovo, que receberam armas através da fronteira com a Albânia. O Conselho de Segurança e seu comitê de sanções, cientes destes fatos, não tiveram meios de reprimir o fluxo de armamentos⁶¹. Ao final da crise militar no Kossovo, a ação da Otan, ao bombardear as forças sérvias em 1999, foi o verdadeiro fator determinante do final das hostilidades.

Da mesma forma que acontece com os outros regimes de sanções abrangentes dos anos 1990, o regime imposto à ex-Iugoslávia é criticado por seu impacto humanitário. Sonja Licht observa que as consequências das sanções, somadas às da guerra

have been terrible. Inflation skyrocketed. Necessary agricultural supplies and fertilizers virtually disappeared, as did fuel, spare parts, and supplies for all industry. Production fell sharply while unemployment jumped. Average salaries plummeted, although prices remained close to those in the European Community. By 1993 close to 80 per cent of the population had fallen below the poverty line⁶².

Entretanto, embora o embargo de armas em si tenha tido eficácia duvidosa, no cômputo de seus fracassos e êxitos, o regime de sanções abrangentes estabelecido em 1992 contra a Iugoslávia é tido como exemplo de ação que cumpriu seu objetivo de obter a modificação do comportamento do governo sérvio no contexto da Guerra da Bósnia. Embora os bombardeios da Otan em 1995 tenham certamente tido peso decisivo nas decisões das autoridades sérvias, o rigoroso regime de sanções, ao reduzir a Sérvia e Montenegro à incômoda posição de pária internacional, foi fator importante na obtenção dos acordos de Dayton de 21 de novembro de 1995⁶³.

61 Ver a respeito o relatório do comitê de sanções que monitorou o embargo de armas: Documento S/1999/216, de 4 de março de 1999, parágrafo 15.

62 LICHT, Sonja. *The Use of Sanctions in Former Yugoslavia*, in CORTRIGHT, David; LOPEZ, George (Ed.). *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder: Westview Press, 1995.

63 Ver STREMLAU, John. *Sharpening International Sanctions: Towards a Stronger Role for the United Nations*. Washington, DC: Carnegie Corporation, 1996, p. 29.

1.3.3.3. Somália

O colapso do Regime de Siad Barre na Somália, em 1991, foi seguido por violentos confrontos militares entre os caudilhos locais, que, na prática, desintegraram o país. Pela Resolução 733 (1992), de 23 de janeiro de 1992, o Conselho de Segurança interveio no momento em que o caos já estava instalado, para impor embargo de armas a todas as partes no conflito. A resolução tem a falha fundamental de não estabelecer em que condições o embargo poderá ser levantado. Para monitorar o embargo, um comitê de sanções é criado pela Resolução 751 (1992).

O monitoramento do embargo, em condições de inexistência de autoridade central e fronteiras extensas e porosas, é tarefa desafiadora. Mais ainda na Somália, cujos vizinhos têm interesses geopolíticos pouco disfarçados que são servidos pela perpetuação indefinida da situação de anarquia interna. Desde o princípio, portanto, o regime de sanções foi ostensiva e maciçamente violado⁶⁴. O Conselho de Segurança, em 1994, adotou a Resolução 954 (1994), na qual reiterou a necessidade da observância e monitoramento estrito do embargo e, curiosamente, pediu ao comitê da Resolução 751 (1992) que cumpra seu mandato, em particular no que diz respeito a obter a cooperação dos países vizinhos para a efetiva implementação das sanções.

O Grupo de Monitoramento foi instituído pela Resolução 1407 (2002) e encarregado de identificar as violações do embargo e propor ao Conselho linha de ação para suprimi-las. É forçoso reconhecer, entretanto, que, apesar dos esforços do grupo e do comitê, o cumprimento do embargo de armas à Somália jamais atingiu níveis satisfatórios e vem se deteriorando significativamente nos últimos anos. Continua a ser violado de forma aberta, por todas as facções envolvidas, incluindo as duas principais facções que compõem o

⁶⁴ Ver LAURANCE, Edward J. *Light Weapons and Intrastate Conflict: Early Warning Factors and Preventive Action*. Washington, D.C.: Carnegie Corporation, 1998, p. 33.

Governo Federal Transitório. Os mercados clandestinos no país são abastecidos por fluxos de armamentos trazidos, sobretudo, por via marítima com a colaboração ostensiva dos países vizinhos.

Em 14 de outubro de 2005, o Conselho aprovou a Resolução 1630 (2005), em que renova uma vez mais o mandato do Grupo de Monitoramento e solicita que este “continue a aprimorar e atualizar as informações no projeto de lista dos indivíduos e entidades que violam as medidas” impostas pela Resolução 733 (1992), para “possíveis medidas futuras” por parte do Conselho de Segurança. Esforço de paz liderado pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês) levava à criação de Governo Transitório para a Somália, e à eleição, em 10 de outubro de 2004, de Abdullahi Yusuf Ahmed como Presidente transitório do país. O novo governo, entretanto, não pôde assumir o controle do território devido à continuação das desavenças entre clãs e facções. No início de 2006, apesar da assinatura, em 5 de janeiro, da Declaração de Áden e da realização da primeira sessão do Parlamento Transitório (TFP) em Baidoa⁶⁵, a Somália continua, na prática, sem governo efetivo, e o aumento das tensões entre grupos armados rivais mantém sempre viva a possibilidade da retomada do conflito. Mesmo assim, não se espera ação do conselho no sentido de acatar a recomendação do Grupo de Monitoramento para reforçar o regime de sanções, estabelecendo proibições ao comércio de carvão e de pescado, ou de impor sanções aos responsáveis pelas significativas violações ao embargo de armas⁶⁶.

1.3.3.4. Jamahiriya Árabe da Líbia

As sanções contra a Jamahiriya Árabe da Líbia oferecem o primeiro exemplo em que as sanções das Nações Unidas são utilizadas

⁶⁵ Ver Declaração Presidencial de 15/3/06, Documento S/PRST/2006/11, terceiro parágrafo.

⁶⁶ Ver relatório do Grupo de Monitoramento em NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 5 October 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 751 (1992) concerning Somalia addressed to the President of the Security Council: Report of the Monitoring Group on Somalia. S/2005/625.* Nova York: Nações Unidas, 4/10/2005.

no assim chamado combate ao terrorismo internacional. Sua longa duração (março de 1992 a setembro de 2003) foi apenas superada pela das sanções contra o Iraque⁶⁷. Impostas no contexto da deterioração das relações entre Líbia e Estados Unidos da América, no final da década de 1980, foram decorrência da suspeita de envolvimento de agentes de inteligência líbios nos atentados contra os voos 103, da Pan Am, que explodiu sobre Lockerbie, na Escócia, em dezembro de 1988, e 772, da UTA, em setembro de 1989, bem como da negativa Líbia em extraditar os respectivos suspeitos aos EUA ou ao Reino Unido, conforme determinado pela Resolução 731 (1992). Determinadas pela Resolução 748, de 31 de março de 1992, compreendiam a interdição de vôos e do fornecimento de equipamentos ou serviços para a aviação, a proibição do fornecimento de armas, a exigência de redução do pessoal das missões consulares e diplomáticas da Líbia no exterior e a imposição de restrições de viagens a cidadãos líbios suspeitos de terrorismo. A resolução exigia da Líbia a cooperação com as investigações criminais a respeito dos incidentes, a cessação do apoio a atividades terroristas e o pagamento de compensação às famílias das vítimas. Também estabeleceu comitê de sanções para o monitoramento das medidas.

Com o fracasso das negociações a respeito da entrega dos suspeitos e a pressão crescente dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, as sanções foram reforçadas pela Resolução 883, de 11 de novembro de 1993, que prescreveu o congelamento de fundos e recursos financeiros do governo líbio no exterior e proibiu a importação pela Líbia de equipamento para transporte e refino de petróleo. Quando, entretanto, o governo líbio passou a dar sinais de que poderia concordar com algumas das condições exigidas, a Resolução 1192, de 27 de agosto de 1998, criou as condições para a terminação das sanções, ao dispor sua imediata suspensão após a entrega de dois suspeitos dos atentados para julgamento. Ameaçou, contudo, com a imposição de medidas adicionais no caso da Líbia se

67 Ver STREMLAU, John. *Sharpening International Sanctions: Towards a Stronger Role for the United Nations*. Washington, DC: Carnegie Corporation, 1996, p. 30.

recusar ao cumprimento daquela condição. Em 8 de abril de 1999, o Presidente do Conselho de Segurança leu a Declaração Presidencial⁶⁸ em que reconhece que a satisfação das condições havia ocorrido em 5 de abril de 1999 e as sanções foram suspensas indefinidamente, embora tenham sido formalmente levantadas apenas com a Resolução 1506 (2003), de 2 de setembro de 2003, aprovada mais de quatro anos depois, em votação em que Estados Unidos da América e França se abstiveram.

As sanções foram elemento importante para convencer o governo líbio a negociar a entrega dos suspeitos de terrorismo. Seus efeitos foram muito mais severos sobre o setor de aviação, enormemente prejudicado, do que sobre outros setores. O congelamento de fundos não teve maior repercussão, pois a Líbia dispôs de tempo para transferir cerca de US\$ 6.5 bilhões para paraísos fiscais e contas em países em desenvolvimento. O montante de fundos líbios bloqueados nos Estados Unidos da América, em janeiro de 1998, não passava de US\$ 966.1 milhões⁶⁹.

O regime de sanções em tela não pode, todavia, ser considerado como êxito absoluto, uma vez que não foi o único fator que levou o Estado-alvo a modificar seu comportamento. Aponta-se, por exemplo, para as pressões adicionais exercidas por diversos atores internacionais, em especial pelos Estados Unidos da América e pela Grã-Bretanha, que tiveram peso igual ou maior do que o regime imposto. Lembra-se, também, que a solução ao final aceita pelo governo líbio, que envolveu a entrega dos suspeitos para julgamento na Holanda, pressupôs significativa redução das demandas originais apresentadas por aqueles dois países⁷⁰.

68 Documento S/PRST/1999/10, de 8/4/1999.

69 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 115.

70 CHESTERMAN, Simon; POULIGNY, Béatrice. *The Politics of Sanctions: Policy Brief*. Londres: Center for International Studies and Research, 2002, p. 5.

1.3.3.5. Camboja

O Conselho de Segurança estabeleceu regime de sanções a partir de 1992 para debilitar o Khmer Vermelho e seu Partido do Kampuchea Democrático (PKD) e impedi-lo de usar as riquezas naturais do Camboja (madeira e pedras preciosas) para financiar sua resistência armada contra o processo de paz inaugurado pelos Acordos de Paris de outubro de 1991.

A Resolução 766 (1992), de 21 de julho de 1992, condenou as violações aos acordos e estipulou que a assistência internacional para a reconstrução seria canalizada apenas para as facções que cooperassem com o plano de paz. Isto significou na prática tornar inacessível ao Khmer Vermelho a ajuda internacional dispensada às demais facções cambojanas. A Resolução 783 (1992) confirmou os termos da precedente, mas as sanções propriamente ditas, aplicáveis às áreas do Camboja controladas pelo PKD, foram determinadas em novembro do mesmo ano pela Resolução 792 (1992). O texto determina a tomada de medidas para interromper o suprimento de produtos de petróleo a qualquer parte cambojana em descumprimento das obrigações decorrentes das cláusulas militares dos Acordos de Paris. Apoia a moratória às exportações de madeira declarada pelo Conselho Nacional Supremo (NSC), a autoridade transitória do Camboja, e solicita aos Estados, em especial os da região, que se abstenham de importar madeira retirada das florestas do país. Pediu-se ainda ao NSC que considerasse a adoção de moratória similar sobre minerais e pedras preciosas, a fim de proteger os demais recursos naturais.

Ademais, na resolução em comento, o Conselho declara sua disposição de considerar medidas adicionais, tais como o congelamento de ativos do PKD fora do Camboja, no caso de continuada obstrução do plano de paz por aquela facção. Na ausência de um comitê de sanções, o monitoramento da implementação ficou a cargo da Untac (United Nations Transitional Authority

in Cambodia), a operação de paz estabelecida para assegurar a implementação dos Acordos de Paris. A Untac recebia mandato extenso e poucas condições de monitoramento efetivo.

As sanções contra o PDK sofreram, conseqüentemente, violações sistemáticas, sobretudo na fronteira com a Tailândia, país cujo exército mantinha importantes vínculos com o Khmer Vermelho e que implementou muito relutantemente a proibição de importação de madeira, pedras preciosas e minerais a região do Camboja sob o controle daquele grupo. O impacto econômico das medidas relativas a esses produtos foi, assim, mínimo. No caso do embargo de petróleo, os resultados foram mais significativos, devido à maior facilidade de monitoramento⁷¹. Embora o regime de sanções tenha auxiliado o esforço político e diplomático para isolar seus alvos, a causa mais importante do declínio do Khmer Vermelho foi, na verdade, a retirada do apoio militar, econômico e político da China. Em 1996, o grupo sofreu a deserção em massa de metade de seus soldados. Com a morte de Pol Pot em abril de 1998 e com a rendição de Ta Mok em dezembro de 1999, desapareceram os últimos remanescentes do Khmer Vermelho⁷².

1.3.3.6. Libéria

A guerra na Libéria eclodiu quando, em 1989, Charles Taylor e sua Frente Patriótica da Libéria (NPFL, sigla em inglês), apoiados pelos governos de Côte d'Ivoire, Burkina Faso e Líbia, pegam em armas contra o regime liderado por Samuel K. Doe, até então sustentado por robusto fluxo de ajuda norte-americana⁷³. A ação do Conselho foi precedida do envolvimento da Comunidade Econômica dos Estados

71 Ver CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 142.

72 Ver CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 144.

73 ADEDEJI, Adebayo. *Comprehending and Mastering African Conflicts: The Search for Sustainable Peace and Good Governance*. Londres: Zed Books, 1999, p. 137.

da África Ocidental (CEDEAO), que enviou missão de paz ao terreno, violentamente recebida pela NPFL e, em outubro de 1992, decretou sanções econômicas e financeiras contra a facção de Charles Taylor, submetida também a embargo de armas. Em 19 de novembro de 1992, a Resolução 788 (1992), ao condenar a violação do cessar-fogo de 28 de novembro de 1990 e os ataques continuados contra as forças de paz da CEDEAO (Ecomog), estabeleceu o embargo “geral e completo” a todos os envios de armas e equipamento militar à Libéria. As sanções eram muito menos severas do que as já impostas pela CEDEAO, e o parágrafo 9 da resolução isentava as armas e equipamento militar destinados ao uso das forças de paz. A Resolução 985 (1995), já passados mais de dois anos da imposição das medidas, criou comitê de sanções para monitorar o cumprimento pelos Estados e para recomendar curso de ação em resposta a eventuais violações.

A Resolução 1343, em 7 de março de 2001, considerando o final do conflito na Libéria e a realização das eleições de julho de 1997 que levaram Taylor ao poder, levantou as medidas da Resolução 788 (1992) e dissolveu o comitê da Resolução 985 (1995). Tal levantamento foi apenas formal, pois, considerando a interferência da Libéria em conflitos na região, em especial em favor dos rebeldes da Frente Revolucionária Unida (FRU) em Serra Leoa, a própria Resolução 788 (1992) restabeleceu e reforçou o embargo de armas com esse novo fundamento. Este, dada a ligação entre a exploração ilegal de recursos naturais e o tráfico de armas, foi acompanhado da proibição do comércio de diamantes em estado bruto e da restrição de viagens contra membros do governo da Libéria. As medidas seriam reforçadas pela Resolução 1478 (2003), que atingiu também o comércio de madeira proveniente do país.

A Resolução 1521 (2003), adotada em 22 de dezembro 2003, tendo em conta a partida de Charles Taylor do país, suspendeu as sanções determinadas pelas Resoluções 1343 (2001) e 1478 (2003), dissolvendo também o comitê de sanções respectivo.

Como já acontecera anteriormente, contudo, tratou-se apenas de redirecionar o regime, pois foi imposto novamente o embargo de armas, acompanhado de proibição de viagem incidente sobre todos os indivíduos envolvidos na perturbação da paz e da estabilidade na região, nomeadamente Charles Taylor e seus associados. Seu parágrafo 5, porém, acena com a possibilidade de levantamento daquelas medidas, quando fossem cumpridas certas condições, dentre elas o respeito pelo cessar-fogo, a conclusão do processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e a obtenção de “progresso significativo” na manutenção da estabilidade na Libéria e na sub-região.

A citada Resolução 1521 proibiu ainda a importação de diamantes brutos e madeira extraídos no país e instou o Governo Transitório da Libéria a estabelecer controles efetivos sobre tais matérias-primas e a associar-se ao Processo de Kimberley⁷⁴, como condição para o levantamento da proibição. Estabeleceu que as sanções seriam revisadas em 17 de junho de 2004 para, em função do progresso na implementação, decidir sobre seu levantamento. Criou comitê de sanções e, para auxiliá-lo, grupo de especialistas, originalmente por seis meses. A resolução delegou à Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), à Missão das Nações Unidas em Sierra Leone (UNMSIL) e à Missão das Nações Unidas em Côte d’Ivoire (MINUCI) algumas atribuições de monitoramento em conexão com o mandato do grupo de especialistas.

A Resolução 1532 (2004) determinou o congelamento de “fundos, ativos financeiros e recursos econômicos” pertencentes a Charles Taylor, seus familiares imediatos e associados, para impedir que estes viessem a utilizar recursos “ilegitimamente apropriados” para interferir na restauração da paz na Libéria e na sub-região. As medidas foram confirmadas pela Resolução 1579 (2004) e pela Resolução 1607

⁷⁴ O Processo de Kimberley será estudado no capítulo 2.

(2005), por um período de 6 meses, até 21 de dezembro de 2005. Em 20 de dezembro de 2005, as medidas foram novamente renovadas, em meio ao recrudescimento dos distúrbios no terreno, provocados pela não aceitação, pelo candidato derrotado, do resultado das últimas eleições presidenciais. A decisão de renovar as sanções baseou-se na conclusão do mais recente relatório do grupo de peritos, de que o progresso no cumprimento dos requisitos da resolução 1521 (2003) é ainda insuficiente⁷⁵. O novo governo poderá, entretanto, ao comprovar a satisfação das condições, solicitar a revisão das medidas.

Em finais de 2005, o Comitê 1521 procedeu à revisão do regime, que resultou na Resolução 1647 (2005), de 20 de dezembro de 2005, a qual prorroga por um ano o embargo de armas e as restrições de viagem. As sanções sobre o comércio de diamantes brutos e madeira foram prorrogadas por apenas seis meses, para dar à recém-eleita Presidente Ellen Johnson Sirleaf, empossada em 16 de janeiro de 2006, a oportunidade de preencher as condições para o levantamento das medidas. O mais recente relatório do Secretário-Geral sobre o assunto, avalia como “constante” o progresso do novo governo no preenchimento das condições tanto para ser aceito no Processo de Kimberley quanto para permitir o levantamento das sanções sobre o comércio de madeira⁷⁶.

No caso da Libéria, tal como no caso da Somália, o embargo de armas não contou com esforços decisivos de implementação por parte dos Estados. A própria CEDEAO, cuja missão de paz esteve encarregada de velar por sua implementação, esteve envolvida no fornecimento ilegal de armas na região. Durante a fase inicial do conflito, o esforço militar de Charles Taylor foi por ele pouco afetado. A UNMIL, a partir de 2003, tampouco dispunha de condições de interferir com o tráfico de armas.

⁷⁵ O relatório do grupo de peritos está contido no Documento S/2005/745, de 25/11/2005.

⁷⁶ NAÇÕES UNIDAS. *Tenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*. S/2006/159. Nova York: Nações Unidas, 14/3/2006, p. 8.

As sanções comerciais, por seu turno, tiveram efeito em evitar a ascensão de Taylor ao poder, no início da crise, mas, em consequência de sua severidade, causaram devastadores efeitos sobre a população das áreas controladas pela NPFL. Cortright e Lopez consideraram o embargo de armas das Nações Unidas como um “exercício de futilidade”, já que o Conselho não dispunha de meios nem de vontade política para dar-lhe real eficácia⁷⁷.

1.3.3.7. Haiti

O regime de sanções imposto ao Haiti a partir de 1991 é divisor de águas na evolução da prática do Conselho. Foi o último dos regimes realmente abrangentes, após o qual o Conselho tendeu a aplicar sanções dirigidas e mais adaptáveis. A crise haitiana de 1991-1994 tem também a peculiaridade de ter oferecido a primeira ocasião para a aplicação de sanções econômicas pelo CSNU para promover a restauração da democracia no país-alvo.

Em 30 de setembro de 1991, o Presidente constitucional do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, é deposto após poucos meses de governo, pelo general Raoul Cédras, apoiado pelas elites econômicas. A Organização dos Estados Americanos, que, em janeiro daquele mesmo ano adotara o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano, em que afirmara seu compromisso “indeclinável” com a defesa e promoção da democracia representativa e dos direitos humanos na região⁷⁸, reagiu imediatamente ao golpe de Estado por pressão norte-americana.

O Conselho de Segurança, por seu turno, aplicou sobre o Haiti o embargo ao petróleo e às armas com a Resolução 841 de 16 de junho de 1993, que também estabeleceu comitê de sanções. Suspensas após a

⁷⁷ Ver CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 193.

⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Vigésimo-Primeiro Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral: Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano*. Santiago: [s.n.], 8/6/1991.

assinatura do acordo da Ilha dos Governadores (*Governors Island*), pela Resolução 861 (1993), as sanções foram recolocadas em vigor pouco depois pela Resolução 873 (1993), em vista da obstrução, pela parte haitiana, do desdobramento da Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que havia sido autorizada pela Resolução 867 (1993), e do descumprimento do acordo da Ilha dos Governadores.

A Resolução 875 (1993) reforçou o embargo ao determinar que os Estados deveriam utilizar todos os meios para dar-lhe cumprimento, incluindo o bloqueio naval. Foi ampliado pela Resolução 917 (1994) e transformado em regime de sanções abrangentes, que, além de vedar a importação e exportação de quaisquer mercadorias provenientes do país ou a ele destinadas, incluía a proibição de voos do Haiti e para o Haiti, restrições de viagem, atingindo os responsáveis pelo golpe de 1991 e os membros do exército e o congelamento de ativos pertencentes àqueles e a seus associados.

A relação entre os efeitos negativos das sanções e sua adequação aos objetivos da comunidade internacional foi, em geral, desfavorável. Critica-se a vaga identificação dos membros do governo haitiano, a introdução excessivamente gradual das medidas, a implementação irregular e a falta do elemento surpresa que levou os alvos a reagir antecipadamente. Além disso, as sanções causaram sofrimento desnecessário à população haitiana, que já vivia em situação de pobreza extrema, e, para torná-las capazes de afetar o regime Raoul Cédras, foi necessária reformulação que as dirigiu especificamente contra o patrimônio dos membros daquele governo e que expandiu consideravelmente seu escopo, para atingir a liberdade pessoal de ir e vir dos colaboradores do regime.

Apesar da ação do Conselho e a despeito de que a Organização dos Estados Americanos impôs também suas sanções sobre o Haiti, o fator decisivo para que Cédras abandonasse o poder foi na verdade o uso da força, autorizado pela Resolução 940 (1994), que permitiu a criação de força multinacional liderada pelos Estados Unidos da

América para a invasão do país, combinado com o acordo favorável oferecido pelos Estados Unidos da América aos elementos golpistas para que concordassem em exilar-se⁷⁹. Com o desfecho desta fase da crise haitiana, a Resolução 944 (1994), em 29 de setembro de 1994, dispôs que as medidas determinadas pelas Resoluções 841 (1993), 873 (1993) e 917 (1994) seriam tornadas sem efeito no dia seguinte ao retorno ao país do Presidente Aristide, que efetivamente ocorreu em 15 de outubro de 1994.

1.3.3.8. Angola

Logo após eleições de 1992, supervisionadas pela ONU, Angola soçobrou na guerra civil, contrapondo a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), de Jonas Savimbi, que se negou a reconhecer o resultado das urnas, ao governo de Eduardo dos Santos, do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), que fora vitorioso no pleito para a presidência e para a legislatura⁸⁰.

Foi apenas em 15 de setembro de 1993, contudo, que o Conselho passou a utilizar as sanções para fazer que a Unita aceitasse o resultado das urnas e como meio para obter a cessação do conflito. Com a Resolução 864 (1993), determinou o embargo de armas à Unita, acompanhado de embargo ao petróleo, que somente poderia entrar em território angolano por portos designados pelo governo reconhecido do país. As sanções ficaram aquém da abrangência desejada pela delegação russa, que foi contemplada com a inclusão de parágrafo que acenava com o endurecimento das medidas⁸¹. A resolução instituiu também comitê de sanções para examinar alegadas violações e recomendar providências apropriadas.

79 CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. *Em nome da democracia: A OEA e a crise haitiana*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998, p. 161.

80 ADEDEJI, Adebayo. *Comprehending and Mastering African Conflicts: The Search for Sustainable Peace and Good Governance*. Londres: Zed Books, 1999, p. 71.

81 CARVALHO, José Antonio Marcondes de. *Do Fracasso de Bicesse à Esperança de Lusaca: etapa da construção da paz em Angola sob a perspectiva do Conselho de Segurança*. Brasília: trabalho apresentado no XXXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1997, p. 121.

Após a assinatura do Protocolo de Lusaka, em 20 de novembro de 1994, uma frágil paz estabeleceu-se, logo ameaçada pela disposição dos rebeldes de Savimbi de ignorar os compromissos assumidos⁸². Como consequência da violação pela Unita do Protocolo, as sanções foram ampliadas ainda mais pela Resolução 1127 (1997), que determinou restrição de viagens incidente sobre os principais líderes da Unita e membros adultos de suas famílias com a suspensão ou cancelamento de todos os documentos de viagem, vistos ou permissões de residência a eles outorgados. Estabeleceu a proibição de voos originados ou terminados no território controlado pelo movimento rebelde, o qual foi submetido também a sanções diplomáticas.

O Conselho ordenou, em junho de 1998, o congelamento dos bens da Unita e proibiu todas as transações financeiras com o grupo, pela Resolução 1173 (1998). Vedou, também, aos Estados-membros “a importação direta ou indireta aos seus territórios de todos os diamantes que não sejam controlados por meio do regime de Certificado de Origem” estabelecido pelo governo de Angola, além de estender as sanções aéreas a todos os meios de transporte. No ano de 1999, o Representante Permanente do Canadá junto à ONU, Robert Fowler, após assumir a Presidência do Comitê 864, realizou missões à África e Europa, inaugurando novo estilo de condução dos trabalhos. Como resultado das missões, dois grupos de peritos foram criados pela Resolução 1237 (1999) e depois fundidos em uma só entidade com a responsabilidade de monitorar violações. As observações de Fowler, que serão estudadas com maior profundidade no capítulo 2, forneceram subsídios importantes para a mobilização internacional contra os violadores. Demonstraram, ainda, que as sanções do Conselho de Segurança não tiveram o efeito esperado e pouco contribuíram para a solução definitiva do conflito em Angola,

82 *Final report of the Panel of Experts established by the Security Council pursuant to resolution 1237 (1999) of 7 May 1999, documento S/2000/203, de 10 de março de 2000.*

que contrapôs duas forças com acesso às amplas riquezas naturais do país e que delas se utilizaram para manter seu esforço de guerra.

As recomendações do grupo de peritos, entretanto, devido à reação por parte de muitos países supostamente envolvidos na violação das sanções, não puderam ser integralmente implementadas. Para manter a pressão sobre os violadores, entretanto, a Resolução 1295 (2000) estabeleceu mecanismo de monitoramento, encarregado de investigar notícias de descumprimento de sanções e recomendar meios para aperfeiçoar a implementação. O mandato do mecanismo de monitoramento foi sucessivamente renovado. Após a morte de Jonas Savimbi e a retomada do processo de paz, a Resolução 1412 (2002) suspendeu a proibição de viagens contra as lideranças da Unita por um período de noventa dias, confirmada pela Resolução 1432 (2002, e, definitivamente, levantada em 18 de outubro de 2002. Todas as demais medidas foram eliminadas em 9 de dezembro do mesmo ano pela Resolução 1448 (2002).

1.3.3.9. Ruanda

Depois do assassinato do Presidente Juvenal Habyarimana em 6 de abril de 1994, facções hutus contrárias à implementação do acordo de paz de Arusha iniciaram campanha de genocídio em virtude da qual, até julho daquele ano, cerca de um milhão de pessoas da Etnia Tutsi haviam sido massacradas em Ruanda⁸³. Reconhecendo a gravidade da crise, que, além dos assassinatos em massa, já gerava o deslocamento interno de parcela significativa da população, bem como o aparecimento de fluxo intenso de refugiados para países vizinhos, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 918 (1994), em 17 de maio de 1994, pela qual determina a proibição da venda de armas e materiais militares de todos os tipos ao país. Criou comitê

⁸³ Ver a respeito ADEDEJI, Adebayo. *Comprehending and Mastering African Conflicts: The search for Sustainable Peace and Good Governance*. Londres: Zed Books, 1999, p. 163.

de sanções para monitorar violações ao embargo e, pouco depois, tendo em conta a seriedade das violações ao Direito Humanitário perpetradas no país estabeleceu, pela Resolução 955 (1994), o Tribunal Criminal Internacional para Ruanda, encarregado de julgar pessoas responsáveis por genocídio e outros crimes sérios cometidos no território do país no ano de 1994.

A Resolução 997 (1995) dirigiu o embargo de armas também a grupos que operavam contra Ruanda a partir dos territórios de Burundi, República Democrática do Congo, Tanzânia e Uganda. A Resolução 1011 (1995) suspendeu o embargo de armas ao governo, mas manteve-o contra os grupos rebeldes de etnia Hutu no leste do Zaire. A Resolução 1013 (1995) criou a Comissão de Inquérito das Nações Unidas (Unicoi) com o mandato de investigar violações do embargo de armas. A Comissão foi reativada pela Resolução 1161 (1998). Mais recentemente, a Resolução 1534 (2004) cingiu-se a questões relativas ao Tribunal Penal Internacional estabelecido para julgar os crimes cometidos na guerra. Em 15 de dezembro de 2005, o Conselho considerou o tema de Ruanda, novamente sob o prisma do Tribunal e não aprovou qualquer documento⁸⁴.

O embargo de armas contra os grupos armados não governamentais no país ainda está em vigor⁸⁵, mas é um dos regimes que não têm sido respeitados e tampouco fiscalizados. O próprio comitê de sanções, que não é sequer dotado de mecanismo de monitoramento e conta apenas com a boa vontade dos Estados na provisão de informações a respeito, encontra-se em estado dormente e não realizou reuniões no ano de 2005. Seu mais recente relatório é datado de 24 de dezembro de 2002⁸⁶.

84 Documento SC/8586.

85 Ver relatório sobre a implementação do regime, em NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 8 March 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 918 (1994) concerning Rwanda addressed to the President of the Security Council: Implementation Report*. S/2006/164. Nova York: Nações Unidas, 14/3/2006.

86 Documento S/2002/1406, de 24/12/2002.

1.3.3.10. Sudão

O Sudão vive um conflito desde a sua independência, gerado por disputas étnicas, políticas, religiosas e tribais, agravadas, desde a década de 1980, pela disputa pelo petróleo. Foi em 1996, entretanto, no contexto da campanha dos Estados Unidos da América contra o que consideravam “Estados párias” promotores do terrorismo internacional, que os EUA promoveram a adoção, pelo Conselho, em 31 de janeiro, da Resolução 1044 (1996). A resolução condenava o atentado contra a vida do Presidente egípcio Hosni Mubarak, perpetrado no ano anterior, e solicitava ao Sudão que entregasse para julgamento na Etiópia os três suspeitos do crime e suspendesse todo o apoio a atividades consideradas terroristas. Ainda em 1996, pela Resolução 1054 (1996), o CSNU, julgando que o Sudão não estaria cooperando adequadamente com as demandas da Resolução 1044 (1996), submeteu o país a boicote diplomático, além de aplicar restrições de viagem aos membros do governo. A Resolução 1070 (1996), por sua vez, impôs sanções à aviação sudanesa, que, entretanto, nunca entraram em vigor. A totalidade das medidas, que sequer chegaram a ser monitoradas por comitê específico, foi finalmente levantada quatro anos depois, pela Resolução 1372 (2001), como parte de estratégia de recompensas ao Sudão pelo incremento de sua cooperação nos esforços contra o terrorismo internacional⁸⁷.

Em 2003, iniciou-se novo conflito, desta feita em Darfur (região oeste do país), opondo o governo aos rebeldes do Movimento de Liberação do Sudão (SLM) e Movimento pela Justiça e Igualdade (JEM). O governo passou a valer-se da cumplicidade das milícias árabes conhecidas como Janjaweed, que iniciaram campanha de massacres contra a população civil da região. Em 30 de julho de 2004,

⁸⁷ CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *Sanctions and the search for security: challenges to UN action*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 118.

a Resolução 1556 (2004) estabeleceu o embargo de armas aos atores não estatais. A Resolução 1591 (2005), adicionou àquelas medidas o congelamento de ativos e as restrições de viagem, ao tempo que estabeleceu comitê de sanções e grupo de especialistas. O regime instituído diz respeito apenas à região de Darfur e não é aplicável a todo o território.

O governo não tem cumprido suas obrigações decorrentes da Resolução 1556 (2004)⁸⁸. As autoridades continuam a dar apoio à milícia Janjaweed, e a situação deteriorou-se ainda mais em outubro e novembro de 2005, com violações sistemáticas do cessar-fogo, agravação das ameaças à lei e à ordem e aumento significativo dos efeitos negativos sobre a população civil⁸⁹. Relatório recente do Secretário-Geral reconhece que, apesar do fato de que a situação econômica “has improved somewhat, insecurity in southern Sudan and Darfur threatens to undermine the international effort to help move those areas from relief to recovery⁹⁰”. Apesar da exacerbação do problema no terreno, a Resolução 1651 (2005) limitou-se a renovar o mandato do grupo de especialistas, até 29 de março de 2006, momento da revisão das medidas, e a solicitar recomendações sobre a implementação das medidas. A resolução não foi capaz de resolver o problema da ineficácia do comitê de sanções, que se faz sentir até os dias de hoje. O grupo de especialistas serve como fonte de informação sobre os indivíduos violadores do direito humanitário ou dos direitos humanos. Apesar da Resolução 1593 (2005) ter confiado o exame da situação em Darfur ao Tribunal Penal Internacional, o mandato do grupo é apenas técnico e investigativo, voltado à aplicação das sanções e não de eventuais penas determinadas por aquela Corte, e ele responde ao comitê e não ao Tribunal.

88 Ver Documento S/2004/703, de 30/8/2004.

89 Ver Documento S/2005/719, de 16/11/2005.

90 Ver Documento S/2005/821, de 21/12/2005.

O Conselho ocupou-se intensamente da questão de Darfur e aprovou várias resoluções com o objetivo duplo de assegurar a proteção dos civis e melhorar as perspectivas de uma paz futura. Entretanto, dividido entre o desejo de preservar o processo de paz norte-sul no país e a necessidade de suprimir a violência e a impunidade em Darfur, e também entre os interesses conflitantes dos membros permanentes, sobretudo China e Estados Unidos da América, o órgão demonstrou-se relutante no engajamento em favor do cumprimento de suas resoluções e extremamente hesitante quanto à implementação do regime de sanções⁹¹.

Assim sendo, apesar das ameaças frequentes contra os responsáveis por violações, o comitê respectivo hesitou em tomar providências no que diz respeito à lista dos violadores individuais a serem submetidos a sanções financeiras e restrições de viagem. O trabalho do órgão subsidiário foi marcado pelo impasse paralisante, comprovado por sua incapacidade de decidir sobre as próprias regras de procedimento⁹². O comitê de sanções recebeu projeto de lista de indivíduos a serem submetidos ao regime, elaborada pelo grupo de especialistas respectivo, que, em seu relatório final, indicou como alvos possíveis das sanções dezessete indivíduos, dentre os quais militares, membros de milícias e até alguns ministros. Os membros tiveram, entretanto, dificuldade para converter a lista, confidencial e provisória, em pública e definitiva⁹³. Contrapuseram-se, aí, as posições de membros como o Reino Unido, favorável à adoção da lista, às de China e Rússia, que argumentaram que as sanções poderiam interferir negativamente no processo negociador em curso. Vale notar que, em seu relatório, o Grupo recomendou também a imposição de uma “zona de exclusão aérea” (“*no-fly zone*”).

91 SECURITY Council Report. *Monthly Forecast*. Nova York, dezembro de 2005, p. 10.

92 Ver, por exemplo, Declaração Presidencial de 21/12/05, no Documento S/PRST/2005/67.

93 A lista está contida em anexo confidencial ao relatório final do grupo de especialistas. O relatório foi publicado como Documento S/2006/65, de 30 de janeiro de 2006.

1.3.3.11. Serra Leoa

Em 1997, Ahmad Tejan Kabbah, o Presidente democraticamente eleito da Serra Leoa, foi deposto em meio a conflito civil que se iniciou como reflexo da guerra na Libéria. O Conselho aplicou, com a Resolução 1132 (1997), medidas sobre os grupos rebeldes que lutavam contra o governo. Essas consistiam em embargo de armas, restrições de viagem aos integrantes da antiga Junta Militar e seus aliados da Frente Revolucionária Unida e do Conselho Revolucionário das Forças Armadas (CRFA) e embargo sobre o comércio de petróleo. Após ter o Presidente Kabbah recuperado seu mandato constitucional, aquela última medida foi revogada pela Resolução 1156 (1998)⁹⁴. A continuada resistência de membros da FRU, do CRFA e da antiga junta obrigou o Conselho a reconsiderar sua posição, e a Resolução 1171 (1998), ao confirmar a suspensão das sanções ao governo, reimpôs o embargo de armas e a proibição de viagens, aplicáveis unicamente às forças rebeldes. A lista original de alvos das medidas determinadas pela Resolução 1171 (1998) foi concluída pelo comitê de sanções em 8 de janeiro de 1998⁹⁵. Está disponível na página de internet do comitê, além de ter sido distribuída aos Estados-membros e às organizações internacionais. Foi atualizada em 20 de setembro de 2004.

A Resolução 1306 (2000) expressou preocupação com o papel desempenhado pelo comércio ilegal de diamantes na perpetuação do conflito em Serra Leoa e proibiu a importação de diamantes do país sem certificado de origem, ao tempo em que solicitou ao governo do país que colocasse em funcionamento regime confiável de certificação. Estabeleceu comitê encarregado de coletar informação sobre o cumprimento da medida e identificar possíveis violações e, além

94 Ver pronunciamento do Embaixador Henrique Valle, Representante Permanente Adjunto, no Conselho de Segurança, em 13 de julho de 1998, in FONSECA JR., Gelson (Org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

95 Ver Documentos SC/6464, de 8/1/1998, SC/6472, de 28/1/1998, SC/6808, de 18/2/2000, e SC/8192, de 20/9/2004.

disso, confirmou a continuidade da vigência do embargo de armas determinado pela Resolução 1171.

Em 19 de dezembro de 2001, o CSNU estendeu, por 11 meses, pela Resolução 1385 (2001), a proibição de importação de diamantes. A proibição foi renovada em 4 de dezembro de 2002, por seis meses, pela Resolução 1446 (2002). Em 2003, tendo em conta a participação engajada da Serra Leoa no Processo de Kimberley, o Conselho julgou ter o país condições de assegurar o controle sobre as áreas de mineração de diamantes e não procedeu à renovação das medidas no que diz respeito ao comércio daquelas gemas⁹⁶. As sanções limitaram-se, assim, às restrições de viagem incidentes sobre os elementos ligados ao golpe de 1997. O Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, na qualidade de Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, ocupou, no biênio 2004-2005, a Presidência do comitê de sanções da Serra Leoa.

1.3.3.12. Afeganistão, Al-Qaeda e talibãs

Em 1996, quatro anos após o fim da República Democrática do Afeganistão, estabelecida pela União Soviética, os talibãs, fundamentalistas islâmicos, chegaram ao poder no país e fundaram o chamado Emirado Islâmico do Afeganistão. Naquele mesmo ano, o dissidente saudita Osama bin Laden estabelece no país o seu centro de operações. A explosão de embaixadas americanas na África, em 1998, levada a cabo pela rede Al-Qaeda, colocou o Afeganistão e os talibãs na agenda do Conselho de Segurança.

A Resolução 1267 (1999) condenou veementemente o uso de território afegão para dar abrigo e treinamento a terroristas e deplorou a disposição dos talibãs de continuar oferecendo proteção a Osama bin Laden. Em vista disso, determinou sanções de aviação e financeiras contra o regime. A resolução proibiu os membros de permitir pousos e

⁹⁶ Ver Declaração de Imprensa do Conselho de Segurança de 5 de junho de 2003, Documento SC/7778.

decolagens em seus territórios de aeronaves operadas pelos talibãs ou seus associados e determinou o congelamento de seus fundos e outros recursos financeiros, incluindo os gerados por bens. O comitê de sanções criado pela própria resolução ficou autorizado, entretanto, a examinar a concessão de exceções ao regime, em base *ad hoc*, em casos de comprovada necessidade de caráter humanitário.

O embargo de armas foi estabelecido pela Resolução 1333 (2000), que também estendeu as sanções financeiras a Osama bin Laden e indivíduos e entidades a ele associados. A criação de uma equipe de monitoramento da implementação foi decidida pela Resolução 1363 (2001). O regime foi modificado pela Resolução 1388 (2002), que pôs fim ao embargo contra a empresa *Ariana Afghan Airlines*, e renovado pelas Resoluções 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004) e 1617 (2005). O sistema de exceções previsto pela Resolução 1267 (1999) foi abolido pela Resolução 1452 (2002), que criou em substituição sistema de isenções a serem concedidas a critério dos Estados individuais em casos determinados⁹⁷. O sistema de isenções criado tem, contudo, algumas características de sistema de exceções, uma vez que os Estados devem notificar a intenção de concedê-las e o comitê tem a palavra final. Pela Resolução 1455 (2003), o Conselho estabeleceu sistema de relatórios, a serem apresentados pelos membros em prazo máximo de 3 meses, que deveriam detalhar as providências tomadas para o cumprimento das medidas e incluir lista dos bens congelados nas jurisdições internas.

A Resolução 1526 (2004) criou, em seu parágrafo operativo 6, a Equipe de Apoio Analítico e Monitoramento de Sanções, para, sob a direção do comitê, monitorar e avaliar o cumprimento das medidas, bem como analisar os relatórios dos Estados e realizar visitas de campo. O trabalho deveria ser desenvolvido em cooperação com os peritos do Comitê contra o Terrorismo. Seu mandato vem sendo sucessivamente renovado desde então, e a Resolução 1617 (2005)

97 As diferenças entre “exceções” e “isenções” são explicadas em detalhe na subseção 2.1.6.

estendeu-o até o final de 2006. Esta última, embora não produzisse modificações de substância no regime, esclareceu o alcance do termo “associado a” Osama bin Laden e aos talibãs, permitindo maior previsibilidade na indicação dos indivíduos a serem incluídos na lista. Solicitou, também, a implementação dos padrões internacionais abrangentes incorporados nas Quarenta Recomendações e nas Nove Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF)⁹⁸.

O regime de sanções contra a Al-Qaeda, os talibãs e Osama bin Laden é um dos que maior atenção e prestígio recebem por parte dos membros permanentes do Conselho, em cujas agendas o tema do terrorismo ocupa lugar proeminente. O comitê encarregado de monitorar o regime realiza reuniões frequentes e, periodicamente, seu Presidente apresenta relatório ao Conselho de Segurança em Sessão Pública. Está envolvido em cooperação estreita com a Interpol, cooperação esta que resultou na criação, por aquela organização internacional, de sistema de alertas relativo aos indivíduos associados à Al-Qaeda e aos talibãs. Em diversas oportunidades, tem sido aventada até mesmo a possibilidade de transformá-lo, fundido ao Comitê contra o Terrorismo e ao da Resolução 1540 (2004)⁹⁹, em comitê único de sanções contra terroristas em geral, que manteria lista de alvos similar àquela que é utilizada atualmente contra talibãs e associados.

1.3.3.13. Etiópia e Eritreia

Entre 1998 e 2000, a Etiópia e a Eritreia lutaram guerra de trincheiras na disputa pelo território fronteiro cujo ponto principal era a cidade de Badme. Em 17 de maio de 2000, pela Resolução 1298

98 A FATF é organismo intergovernamental criado em 1989 para atuar no desenvolvimento e promoção de políticas nacionais e internacionais para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. O Brasil está entre os membros do organismo. Para informação mais detalhada, visitar a página <<http://www.fatf-gafi.org>>.

99 O comitê tem a função de monitorar a implementação da resolução, que se ocupa do acesso de atores não estatais a armas de destruição em massa.

(2000), foi determinado embargo de armas contra os dois países, e estabelecido comitê de sanções respectivo. A resolução continha, entretanto, prazo definido para a expiração das medidas, que se tornaram sem efeito em 16 de maio do ano seguinte¹⁰⁰, já após o cessar-fogo de junho de 2000 e a assinatura dos Acordos de Argel, em dezembro do mesmo ano, que inauguraram período de paz tensa e volátil entre os dois vizinhos.

A breve aplicação de sanções não teve maior efeito sobre o desenrolar do conflito, já que as partes vinham de uma intensa corrida armamentista, com amplos estoques de armamento, e, além disso, o suprimento de armas nunca pôde ser eficazmente interrompido. Desde então, devido à continuação das divergências sobre o problema fronteiriço, o conflito entre os dois países continua latente com enormes custos econômicos e humanitários. O Conselho de Segurança continua relutante em tomar posição mais incisiva a respeito e, embora tenha ameaçado, por exemplo, na Resolução 1640 (2005), aplicar sanções aos dois países, até o momento não tomou iniciativa concreta nesse sentido.

1.3.3.14. República Democrática do Congo

Após o recrudescimento do conflito na República Democrática do Congo (RDC), a Resolução 1493 (2003), adotada em 28 de julho de 2003, estabeleceu embargo de armas às milícias operando nas regiões dos Kivus e Ituri, bem como aos grupos não participantes do Acordo Global e Inclusivo de dezembro de 2002. Comitê de sanções foi criado pela Resolução 1533 (2004) para supervisionar o embargo, auxiliado por grupo de especialistas. A Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), pela Resolução 1565 (2004) teve seu mandato ampliado para compreender o confisco de armas e o monitoramento da obediência ao embargo, dentre outras funções.

100 Ver Documento S/PRST/2001/14, de 15 de maio de 2001.

A Missão de Paz tem dificuldades para o cumprimento deste mandato, entretanto, por ser ele demasiado amplo¹⁰¹.

A Resolução 1596 (2005) ampliou o embargo de armas a todas as partes em território da RDC e reforçou o regime com o estabelecimento de medidas financeiras, congelamento de ativos e restrições de viagem. Previu, também, a possibilidade da concessão de isenções às sanções financeiras, em alguns casos tais como o de despesas básicas ou extraordinárias. Em 29 de julho de 2005, a Resolução 1616 prorrogou as sanções até 31 de julho de 2006, ao tempo em que renovou o mandato do grupo de peritos até 31 de janeiro do mesmo ano.

Dada a necessidade de tomar medidas firmes contra os grupos armados que, nas províncias do leste da RDC, continuam a resistir aos esforços de desarmamento, o Conselho adotou, em 21 de dezembro de 2005, a Resolução 1649 (2005), que aplica sanções aos líderes políticos ou militares de grupos armados estrangeiros operando na RDC que estejam impedindo o desarmamento e a repatriação voluntária ou relocação de combatentes daqueles grupos. As sanções passaram a aplicar-se, também, aos líderes das milícias congoleesas que recebam apoio exterior e, em particular, as que operem em Ituri, desde que contrários à participação de seus combatentes no processo de desarmamento, desmobilização e reintegração.

A complexidade do conflito na RDC e a sua dimensão regional agravam a porosidade das fronteiras do país e contribuem para que o embargo de armas continue a ser sistematicamente violado. Da mesma forma que em outros conflitos africanos está presente a ligação entre a exploração ilegal dos recursos do país, especialmente os diamantes, e o financiamento da compra de armas que permitem às diversas facções, muitas delas com apoio de países vizinhos, sustentar a continuação da luta. O grupo de peritos já alertava, em seu relatório de janeiro de 2005, para o fato de que os governos de Uganda e Ruanda teriam

101 Ver SECURITY Council Report. *Democratic Republic of Congo, Great Lakes: Update Report number 3*. Nova York, dezembro de 2005, p. 5.

autorizado transferências de armas à RDC e que seus exércitos teriam participado ativamente das hostilidades ao lado das diversas forças dissidentes. Os dois países demonstraram também pouco empenho cooperativo em relação aos esforços do Grupo por investigar as violações do embargo¹⁰².

1.3.3.15. Côte d'Ivoire

O conflito na Côte d'Ivoire, que eclodiu após a fracassada tentativa de golpe de Estado em 19 de setembro de 2002, esteve desde o início marcado pela mistura de interesses econômicos, xenofobia e choque de religiões. Opondo o governo constituído, que controla a parte sul do território, diversos grupos rebeldes, no norte reunidos sob o guarda-chuva das *Forces Nouvelles*, submeteram o sistema de sanções do Conselho de Segurança a severos testes. O Acordo de Linas-Marcoussis, de 24 de janeiro de 2003¹⁰³, foi seguido por uma série de outros, ao longo dos anos, que culminou com o Acordo de Pretória, em 2005, sempre na tentativa de estabelecer condições para o retorno à paz e à normalidade.

Aos incidentes de 6 de novembro de 2004, em que rebeldes atacaram as forças francesas de manutenção da paz da operação Licorne, o Conselho reagiu com a aprovação da Resolução 1572 (2004), que impôs embargo de armas, além de restrições de viagem e congelamento de ativos, incidentes sobre indivíduos responsáveis pela obstrução do processo de paz, por violações de direitos humanos e do direito humanitário e pela incitação ao ódio e à violência. A resolução criou o comitê de sanções respectivo e foi posteriormente complementada pela Resolução 1584 (2005), que estabeleceu o grupo de peritos e autorizou a Operação das Nações Unidas na Côte d'Ivoire (Unoci) e as forças francesas a monitorar a aplicação do embargo.

102 Ver SECURITY Council Report. *Democratic Republic of Congo, Great Lakes: Update Report number 3*. Nova York, dezembro de 2005, p. 5.

103 Ver Documento S/2003/99, de 27/1/2003.

A situação na Côte d'Ivoire permaneceu instável e a crise política prolongou-se. Pouco progresso foi registrado no desarmamento dos rebeldes que ocupam a parte norte do país, bem como na retirada das armas das milícias que apoiam o governo, na parte sul. As violações aos direitos humanos e ao direito humanitário, sobretudo pelo disseminado emprego de crianças como soldados, continuaram a ocorrer, apesar de condenadas pelo Conselho de Segurança. O Mecanismo de Certificação do Processo de Kimberley¹⁰⁴ realizou reunião plenária em Moscou, de 15 a 17 de novembro de 2005, em que aprovou resolução constatando a extensão do problema da produção e comércio ilegal de diamantes no norte do país, nas regiões de Bobi-Séguéla e Tortiya. A Plenária determinou monitoramento da situação e solicitou aos participantes que tomem as medidas apropriadas contra quaisquer de seus nacionais ou companhias eventualmente envolvidos.

Em 15 de dezembro de 2005, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1643 (2005), que renovou por um ano as sanções da Resolução 1572 (2004) e ampliou o leque de pessoas passíveis de medidas individuais. Solicitou o restabelecimento do grupo de peritos por um período adicional de seis meses e, ao endossar os resultados da Plenária de Moscou, decidiu que todos os Estados-membros deveriam tomar as medidas necessárias para impedir a importação de diamantes em estado bruto provenientes da Côte d'Ivoire. Determinou que, dentro de um ano, seriam novamente revisadas as medidas impostas, tendo em conta os progressos no processo de paz e reconciliação nacional. Não fechou as portas para a revisão ou levantamento antes daquele prazo, entretanto, desde que implementadas inteiramente as disposições da Resolução 1633 (2005). A exportação de diamantes, cujas principais jazidas caíram sob o controle dos insurgentes das *Forces Nouvelles*, no norte do país, já havia sido proibida pelo governo marfinense, e a nova resolução endossou aquela providência ao obrigar terceiros países a negar certificação dos “diamantes de conflito”.

104 O Processo de Kimberley será estudado no capítulo 2.

As sanções dirigidas, autorizadas desde 2004, somente entraram em vigor em 2006, em razão de divergências no seio do comitê de sanções sobre elaboração da lista dos indivíduos submetidos à sanção, e apesar do engajamento do seu Presidente, que, em outubro de 2005, realizou viagem ao país para consultas com o objetivo de determinar as possibilidades concretas de imposição das medidas a indivíduos. Na União Africana, mediadora no conflito, existe também desacordo sobre a oportunidade da lista, uma vez que a indicação de alguns indivíduos como alvos de sanções poderia acirrar os ressentimentos e produzir efeitos negativos para a solução do conflito¹⁰⁵.

Em seu último relatório de 2005, o grupo de peritos sugere algumas providências para o reforço das medidas, tais como exigir do governo da Côte d'Ivoire o relatório detalhado de suas despesas militares e, dos rebeldes, inventário completo das armas em sua posse. O grupo recomendou também ao comitê que passe à elaboração da lista de indivíduos sobre os quais devem incidir a proibição de viagens e o congelamento de ativos¹⁰⁶.

No terreno, a situação continuou a agravar-se no início de 2006, após os protestos violentos havidos em janeiro contra a decisão do Grupo de Trabalho Internacional sobre a Côte d'Ivoire, órgão mediador da União Africana e das Nações Unidas, de dissolver o Parlamento para a convocação de novas eleições. Organizados por grupos ligados ao Presidente Laurent Gbagbo, causaram extensos danos à propriedade e equipamentos da ONU e refletiram-se em deterioração da situação humanitária e aumento das violações de direitos humanos. Em resposta, o Conselho implementou sanções individuais contra dois indivíduos associados ao Presidente, bem como contra um comandante das rebeldes *Forces Nouvelles*¹⁰⁷.

105 O portal do comitê: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/CI/1572_1st_Eng.htm> contém a lista finalmente aprovada, com apenas três nomes.

106 Documento S/2005/699, de 7/11/2005.

107 Ver SECURITY Council Report. *Côte d'Ivoire: Update Report number 6*. Nova York, janeiro de 2006, p. 1.

1.3.3.16. Síria

Após o atentado de 14 de fevereiro de 2005 que vitimou o ex-Primeiro-Ministro do Líbano Rafiq Hariri, tendo em conta o Relatório da Comissão Internacional Independente de Investigação estabelecida para examinar o incidente¹⁰⁸, bem como as evidências de cumplicidade da Síria e a falta de cooperação do governo sírio com as investigações, o Conselho de Segurança adotou, em 31 de outubro daquele ano, a Resolução 1636 (2005). Ao determinar que o “ato terrorista e suas implicações constituem ameaça à paz e à segurança internacionais”, estabeleceu “como passo para assistir na investigação daquele crime e sem prejuízo da determinação judicial última da culpa ou inocência de qualquer indivíduo”, regime de sanções dirigidas, composto de proibição de viagens e congelamento de ativos, e formou comitê de sanções para o monitoramento da implementação das medidas.

A resolução em comento, porém, não determinou os alvos das medidas e deixou tal tarefa a cargo da comissão e do governo do Líbano, que deveriam submeter ao exame do comitê de sanções os nomes daqueles indivíduos eventualmente “suspeitos de envolvimento no planejamento, patrocínio, organização ou perpetração de tal ato de terrorismo”. Em dezembro de 2005, Serge Brammertz foi nomeado para chefiar a comissão, que circulou seu terceiro relatório no início de 2006¹⁰⁹ com diversas conclusões sobre as circunstâncias do atentado, sem no entanto antecipar nomes de suspeitos. Não tendo, portanto, sido indicados, nem por Brammertz, nem pelo governo libanês, indivíduos para integrar a lista de alvos, as medidas, apesar de estarem em vigor, permaneceram inaplicáveis, dada a falta de objeto.

¹⁰⁸ Documento S/2005/662, de 20/10/2005.

¹⁰⁹ Ver NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 14 March 2006 from the Secretary-General Addressed to the President of Security Council: Third report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council resolutions 1595 (2005), 1636 (2005) and 1644 (2005). S/2006/161*. Nova York: Nações Unidas, 14/3/2006.

1.4. Deficiências dos regimes de sanções abrangentes

1.4.1. Impacto humanitário e outras consequências sobre o Estado-alvo

A partir da década de 1990, dadas as condições do cenário político internacional que permitem a imposição de sanções em número crescente de casos, o Conselho de Segurança passou a utilizar com desenvoltura os regimes abrangentes, sem recorrer à análise mais aprofundada sobre seus resultados práticos e sobre os efeitos nas populações civis. Um enfoque “ingênuo” sobre as sanções considerava que a dificuldade econômica seria necessariamente fator de sensibilização dos grupos governantes, mas não se havia tentado obter comprovação prática a respeito. É nessa mesma época que se começa a atentar para os efeitos indesejados das sanções abrangentes. A comunidade internacional passa a defrontar-se com o enorme impacto humanitário das sanções e de sua desproporção com relação aos resultados obtidos, conforme se depreende dos estudos de casos da subseção 1.3.

A imposição de regimes abrangentes vinha causando danos permanentes à infraestrutura dos países-alvo. Ao privar os governos de recursos financeiros, as sanções subtraí-lhes as condições para investir em reparos e modernizações necessárias. O parque industrial, atingido pelas restrições à importação e exportação, tendia a entrar em processo de sucateamento. O setor agrícola perdia vertiginosamente a capacidade de produção, e o país se via alijado dos mercados internacionais. Danos extensos aos serviços de saúde faziam com que crianças e outras parcelas mais vulneráveis da população sofressem com intensidade desproporcional e, no curto prazo, as consequências negativas dos regimes.

Os efeitos sobre a economia traduziam-se em altas taxas de desemprego e a população, desempregada, não tinha condições de prover sua própria subsistência. Indicadores sociais, que podiam ser afetados

significativamente em pouco tempo pela severidade das sanções, às vezes tomavam anos para serem recuperados. Em países com seus sistemas de comércio aniquilados, estabeleciam-se o contrabando e o mercado negro, acompanhados pelo desvio da ajuda humanitária quando disponível. A assistência humanitária fazia-se muito mais complicada em um ambiente isolado da comunidade internacional e privado de quaisquer facilidades¹¹⁰.

Tais efeitos perversos, às vezes mais severos do que a própria guerra, tiveram profundas implicações para o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais das populações-alvo e estavam em contradição com a própria razão de ser do recurso às sanções, que visam a evitar a crueldade e a destruição representadas pelo conflito armado. O impacto humanitário foi ainda, com frequência, potencializado pelo emprego de bases desiguais para a aplicação de sanções. Os regimes poderiam ser cumpridos com maior ou menor rigor segundo a existência ou não de interesse econômico por parte dos membros permanentes em afetar determinados setores produtivos no país-alvo. Considerações de tal natureza estiveram por trás, por exemplo, da inflexibilidade com que os Estados Unidos da América defenderam o boicote à indústria de medicamentos da ex-Iugoslávia no contexto do respectivo comitê em 1994 e 1995¹¹¹.

As sanções abrangentes tiveram também reflexos negativos sobre as perspectivas dos processos de paz nos países-alvo. No caso do Iraque, por exemplo, foram consideradas insuficientes para promover reformas internas e melhoria das relações internacionais do país, além de gerarem distorções acentuadas na sociedade e causarem sofrimento desproporcional à população. Na verdade, o ambiente gerado pelas sanções prejudicou, e não auxiliou, os esforços de paz.

A reação no seio da ONU fez-se sentir desde o momento em que se começaram a verificar os impactos negativos do instrumento

110 Ver documento E/C.12/1997/8, de 12 de dezembro 1997.

111 Informação obtida em entrevista concedida ao autor pelo Ministro Afonso José Sena Cardoso, em 19/1/2006.

que recebera utilidade renovada. Weiss *et al.* observam que, já em 1992, a alta-comissária das Nações Unidas para os Refugiados, Sadako Ogata, pedia que se modificasse a operação das sanções, para que elas não tornassem os desfavorecidos ainda mais desfavorecidos e, em 1995, em seu suplemento a uma agenda para a paz, o então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali notava os efeitos negativos das sanções e pedia reformas em sua implementação para minimizar o sofrimento das populações e para permitir a assistência especial às populações vulneráveis¹¹².

Em seu relatório sobre crises humanitárias, do mesmo ano¹¹³, Boutros-Ghali pediu ao Conselho atenção ao potencial das sanções para aprofundar problemas sociais e tornar mais desiguais estruturas políticas e econômicas já injustas, ao atingir com mais rigor a população de baixa renda e ao dificultar o trabalho das organizações humanitárias. Essa última constatação já vinha sendo feita pelas próprias, que, dada a gravidade do assunto, também passaram a ocupar-se dele. Na edição de 1995 do *World Disasters Report*, a Cruz Vermelha Internacional consignou sua crescente preocupação com os efeitos humanitários das sanções. Em 1996, a 26ª Conferência da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho aprova resolução¹¹⁴ em que encoraja os Estados a considerar:

- (a) when designing, imposing and reviewing economic sanctions, the possible negative impact of such sanctions on the humanitarian situation of the civilian population of a targeted State and also of third States which may be adversely affected by such measures;
- (b) assessing the short- and long-term consequences of United Nations-approved economic sanctions on the most vulnerable, and monitoring these consequences where sanctions have been applied;
- (c) providing, including when subject to economic sanctions, and to the extent of their available resources, relief for the most vulnerable groups and the victims of humanitarian emergencies in their territories.

112 WEISS, Thomas G. *et al.* *Civilian Pain and Political Gain: Assessing the Humanitarian Impact of Economic Sanctions*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1997, p. 17.

113 O relatório está no Documento A/50/203, de 14/6/1995.

114 Resolução número 4, de primeiro de janeiro de 1996.

Os próprios membros permanentes do Conselho, movidos pela pressão internacional no sentido de diminuir os impactos humanitários das sanções, encaminharam em 1995 carta ao Presidente em que reconheceram que a avaliação objetiva do problema deveria estar presente em todos os regimes e deveria contar com a participação do Departamento de Assuntos Humanitários. Em particular, reconheceram que a situação humanitária deveria ser considerada por ocasião da renovação de sanções e que categorias claramente definidas de alimentos e produtos de uso médico deveriam ter seu suprimento permitido mesmo sem a respectiva notificação aos comitês¹¹⁵.

O movimento de conscientização em torno do impacto humanitário das sanções resultou na inclusão regular do assunto nos relatórios do Secretário-Geral referentes a crises internacionais em cujo contexto esteja em vigor, mas os relatórios nem sempre têm contido análises que permitam estabelecer a relação entre os problemas sociais, econômicos e humanitários e as consequências dos regimes de sanções. O mais recente relatório sobre a Libéria, por exemplo, dedica vários parágrafos ao tema, nos quais discorre profusamente sobre as dificuldades que enfrenta o país, mas não chega a qualquer conclusão sobre a possível relação daquelas dificuldades com a imposição de sanções¹¹⁶.

Uma vez que as sanções trazem em sua natureza o elemento da coerção, é praticamente impossível impô-las de modo abrangente sem causar danos mais ou menos extensos ao alvo, afinal são a própria consideração dos danos e a tentativa de evitá-los que devem levá-lo a modificar seu comportamento¹¹⁷. As sanções econômicas, por exemplo, podem ter sua eficácia avaliada segundo parâmetros que incluem a redução do Produto Nacional Bruto do alvo. Se tal redução for igual

115 Documento S/1995/300, de 13/4/1995.

116 Documento S/2005/745, de 25/11/2005, p. 49.

117 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Antonio José Vallim Guerreiro, diretor-geral do Departamento de Organismos Internacionais, em 25/1/2006.

ou maior a dois por cento, segundo estudos, está preenchida uma das condições para que as sanções econômicas atendam seus objetivos¹¹⁸.

1.4.2. Efeitos adversos sobre terceiros países

No parágrafo 41 de seu relatório intitulado “Uma Agenda para a Paz”¹¹⁹, o Secretário-Geral Boutros-Ghali, já em 1992, expressava a importância que conferia a que os Estados confrontados com problemas econômicos decorrentes da aplicação de sanções tivessem não apenas o direito de consultar o Conselho a respeito de tais problemas, mas que também se lhes conferisse possibilidades concretas de ver atendidas suas necessidades especiais. Recomendava que o Conselho desenvolvesse um conjunto de medidas envolvendo as instituições financeiras e outros componentes do sistema da ONU para auxiliar os Estados a superar ditos problemas.

Posteriormente, no “Suplemento à Agenda para Paz”¹²⁰, retoma e desenvolve a ideia que apresentara em 1992, ao sugerir a criação de unidade especial no Secretariado para desempenhar várias funções relativas aos regimes de sanções, entre elas a avaliação dos efeitos tanto no país-alvo quanto em outros. Tal avaliação seria prévia à aprovação do regime pelo Conselho. Depois de aprovados, os regimes deveriam continuar a ser cuidadosamente monitorados e, se necessário, ajustados para, por um lado, melhorar seu impacto político e, por outro, minimizar os efeitos colaterais¹²¹.

Preocupações análogas estavam presentes nas Resoluções 47/120 A e B, da Assembleia Geral, também em 1992. Em 21 de dezembro de 1993, era aprovada a Resolução 48/210, que reconhecia

118 WEISS, Thomas G. et al. *Civilian Pain and Political Gain: Assessing the Humanitarian Impact of Economic Sanctions*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1997, p. 24.

119 NAÇÕES UNIDAS. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping – Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. A/47/277-S/24111. Nova York: Nações Unidas, 17/6/1992.

120 Documento A/50/60-S/1995/1, de 3/1/1995.

121 Ver a respeito <<http://www.globalpolicy.org/security/docs/bbgsanct.htm>>.

as necessidades especiais dos Estados vizinhos da ex-Iugoslávia em virtude das sanções aplicadas àquele país e propunha que lhes fosse prestada assistência para a promoção de suas exportações e que fossem estimulados os investimentos estrangeiros em seus territórios, para o que se solicitava a colaboração dos Estados-membros e das agências especializadas. De maneira semelhante, em reconhecimento dessa situação, foram criadas, também, isenções ao regime contra o Iraque, para mitigar os efeitos nefastos sobre a economia da Jordânia, Síria e Turquia, cujo suprimento de petróleo e cujos mercados exportadores foram afetados negativamente.

Em 11 de dezembro de 1995, a Assembleia Geral aprova a Resolução 50/51, pela qual “recomenda fortemente”, que o Conselho “continue com seus esforços” no sentido de facilitar o acesso aos comitês de sanções por parte de Estados que tenham problemas econômicos advenientes da implementação de sanções. Solicita também ao Secretariado que processe as informações disponíveis sobre o impacto sobre terceiros Estados e coloque-as à disposição do Conselho. Na sequência de várias iniciativas ao longo dos anos, dentre as quais as Resoluções 51/242 (1997) e 54/107, de 25 de janeiro de 2000, a Assembleia Geral em sua 59ª sessão, em 2004, aprovou a Resolução 59/45, em cujas entrelinhas se pode notar a falta de progresso concreto obtido ao longo dos anos no equacionamento da questão. A Assembleia Geral continua a repisar recomendações que pouco diferem das contidas em suas primeiras resoluções sobre o assunto. Continua-se pedindo ao Conselho e a seus comitês que façam incluir nos relatórios de avaliação dos regimes a consideração do impacto indesejado, bem como sugestões para mitigá-lo. Da mesma forma, reiteram-se os pedidos de que seja oferecida aos terceiros Estados afetados a oportunidade de relatar suas dificuldades e explicitar suas necessidades de assistência, e de que aqueles órgãos considerem, nos casos mais graves, o envio de missões de verificação de fatos ao terreno.

Sob o item “Relatório do Comitê Especial sobre a Carta das Nações Unidas e o Fortalecimento do Papel da Organização”, o Secretário-Geral tem apresentado relatórios anuais à Assembleia Geral sobre o tema. O mais recente deles foi apresentado perante a 60ª sessão, nota que, no período de um ano coberto pelo relatório, nenhum dos comitês de sanções recebeu qualquer consulta ou pedido de Estados-membros a respeito de problemas advindos da implementação de sanções¹²². O desinteresse reflete, por um lado, o pouco estímulo que têm os Estados para recorrer ao Conselho, dado o pouco desenvolvimento de mecanismos compensatórios formais no contexto do artigo 50. Por outro lado, reflete o fato de que os novos tipos de sanções, na sua maior parte sanções dirigidas, têm tido êxito no que diz respeito aos efeitos indesejados sobre terceiros Estados.

A Carta, após determinar, no artigo 49, que os membros deverão assistir-se mutuamente na execução das medidas determinadas pelo Conselho, dispõe, no artigo 50, que, uma vez aplicadas sanções, “qualquer outro Estado, membro ou não das Nações Unidas, que se sinta em presença de problemas especiais de natureza econômica, resultantes da execução daquelas medidas, terá o direito de consultar o Conselho a respeito da solução de tais problemas¹²³”.

O dispositivo em tela não estabelece qualquer obrigação para o Conselho de Segurança, entretanto. Além disso, existe a dificuldade implícita ao cálculo do prejuízo, bem como às maneiras de compensá-lo. Na prática, o que ocorre é que os países em regiões estratégicas para as grandes potências delas recebem auxílio bilateral para minimizar os efeitos negativos da aplicação de sanções. Países em regiões de menor importância estratégica, entretanto, não têm a mesma sorte. A evidente falta de resultados do trabalho das Nações Unidas a respeito das estratégias para mitigar o impacto sobre terceiros Estados prejudica

122 Documento A/60/320, de 31 de agosto de 2005.

123 NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Nova York: J. Di Giorgio, Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, s. d.

as próprias condições de implementação, pois pode desestimular alguns países de dar cumprimento aos regimes, diante da perspectiva de causar dano às suas próprias economias, sem que a comunidade internacional tome providências para socorrê-los.

1.4.3. Limitações de eficácia

Se, por um lado, são inegáveis as consequências humanitárias das sanções e o seu impacto sobre terceiros Estados, por outro é de difícil comprovação a capacidade dos regimes de sanções abrangentes para modificar os comportamentos visados. A análise dos regimes aplicados pelo Conselho, realizada na subseção 1.3, revela que, em parcela significativa dos casos, não é clara sua contribuição para atingir os objetivos almejados.

A lógica fundamental das sanções abrangentes baseia-se na imposição de determinados custos à população do Estado-alvo, no intuito de fazer que ela exerça pressão sobre seus líderes. Sua eficácia, portanto, dependerá essencialmente da capacidade daquela população de exercer o controle efetivo sobre o comportamento de seus mandatários. Ora, a população somente terá condições de pressionar eficazmente os governantes em duas situações, quais sejam, a de uma democracia altamente representativa e a de um regime não democrático instável. Um regime não democrático sólido tenderá a ser menos vulnerável à pressão das sanções¹²⁴, como comprovam os casos do Iraque e da ex-Iugoslávia, por exemplo, e tende a invalidar a premissa da pressão indireta, exercida por intermédio da população.

Com certa frequência, a dureza dos danos colaterais causados pelas sanções prejudicou sua própria eficácia, pois condenou a parcela majoritária da população do Estado-alvo a sofrer efeitos ruinosos, enquanto as elites dispunham de meios para subtrair-se a

124 LEVINSON, Daryl J. *Collective Sanctions*. Stanford Law Review, novembro de 2003, p. 37.

eles. Nessas condições, tendia-se ao “efeito bumerangue”, pelo qual, em vez de contribuir para o descontentamento com relação à elite dominante, as medidas poderiam causar o movimento contrário, de união nacional em torno dos líderes para resistir à coerção estrangeira¹²⁵.

Conforme já pudemos observar, as sanções abrangentes, no caso do Iraque, por exemplo, não apenas mostraram-se incapazes de minar a legitimidade política do regime de Saddam Hussein, mas foram, como vimos, um dos elementos que colaboraram para a gravíssima crise humanitária que atingiu a população civil, ao tornar mais sérios problemas como desemprego, desnutrição e mortalidade infantil. O regime, apesar das sanções, sentiu-se seguro o suficiente para repelir os inspetores da ONU em 1998, e Bagdá teve o pretexto de atribuir a penúria do povo iraquiano às sanções.

Na ex-Iugoslávia, de maneira similar, o regime autoritário logrou neutralizar o impacto das sanções sobre seus líderes e escapar das privações que atingem a população em geral, além de contabilizá-las em seu favor e contra as Nações Unidas, que passam a ser vistas como responsáveis pela situação. Esta mecânica milita em favor das sanções dirigidas, que não utilizam as populações como intermediárias na aplicação da pressão pela modificação de comportamento, mas afetam o grupo dominante ou indivíduos específicos diretamente responsáveis pelas políticas que se quer modificar.

125 Ver CHAN, Steve; DRURY, A. Cooper (Eds.). *Sanctions as Economic Statecraft*. Nova York: St. Martin's Press, 2000, p. 7.

Capítulo 2

Evolução dos regimes de sanções do Conselho

2.1. Desenvolvimento dos princípios

Os indesejáveis efeitos das sanções abrangentes sobre a população civil nos países-alvo, bem como seus reflexos negativos sobre terceiros países e suas limitações de eficácia, estão na origem do processo de reflexão, cujos antecedentes podem ser situados já no início da década de 1990 e cujos primeiros resultados concretos começam a ser notados no final daquela década e no início da década de 2000.

O Secretário-Geral Kofi Annan reflete tal tomada de consciência ao referir-se às sanções como a *blunt and even counter-productive instrument*¹²⁶ e ao encorajar o esforço de governos e da sociedade civil no sentido de torná-las mais inteligentes e melhor direcioná-las. Colocar de maneira precisa no alvo das medidas os próprios indivíduos responsáveis pelas políticas condenadas pela comunidade internacional, bem como as elites beneficiadas por tais políticas, passa a ser a resposta para melhorar a eficácia das sanções e, ao mesmo tempo, evitar seus efeitos negativos sobre o restante da população.

¹²⁶ Ver NAÇÕES UNIDAS. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century - report of the Secretary-General*. A/54/2000. Nova York: Nações Unidas, 27/3/ 2000, parágrafo 232.

As discussões sobre o assunto já estão presentes na 47ª Sessão da Assembleia Geral, em 1992, que estabeleceu Grupo Aberto Informal para considerar as recomendações contidas no documento do Secretário-Geral “Uma Agenda para a Paz”, mas o tema das sanções não foi aprofundado, uma vez que o documento a ele dedicava apenas um parágrafo, que contrasta com os dez parágrafos de detalhada análise do “Suplemento a uma Agenda para a Paz”¹²⁷, em 1995, que refletem a ampliada importância do debate.

Ao observar que o emprego crescente das sanções passa a suscitar grande número de dificuldades, relativas a seus objetivos, monitoramento, aplicação, impacto e efeitos indesejados, o Secretário-Geral formulou propostas para solucioná-las. Sugeriu que as resoluções respectivas contivessem critérios objetivos para a aferição do cumprimento de seus fins, inalterados enquanto durassem as medidas. O monitoramento poderia ser aperfeiçoado, segundo o SGNU por meio de cooperação mais decidida por parte dos Estados. No que respeita aos impactos indesejados, propôs que, ao impor sanções, o Conselho estabelecesse automaticamente mecanismos para facilitar o trabalho das agências humanitárias, tais como a previsão de processos mais céleres para o exame de isenções para as atividades humanitárias.

Em 22 de fevereiro de 1995, o Conselho de Segurança emitiu declaração presidencial em que acolheu o novo documento do Secretário-Geral, aprovou seus esforços para estudar maneiras de equacionar os vários aspectos relativos às sanções e expressou sua concordância com as conclusões no que diz respeito ao tema¹²⁸. A Assembleia Geral, por seu turno, em 10 de março daquele mesmo ano, reconvocou o Grupo Aberto Informal para continuar a consideração da Agenda para a Paz, seu Suplemento e suas propostas.

O Grupo Informal da AGNU estabeleceu quatro diferentes subgrupos, um dos quais intitulado “A Questão das Sanções Impostas

127 Documento A/50/60 - S/1995/1, de 3/1/1995.

128 Ver Documento S/PRST/1995/9, de 22/2/1995.

pelas Nações Unidas”, que foi presidido pelo Representante Permanente do Brasil, Embaixador Celso Amorim. Embora o Grupo como um todo não tenha logrado elaborar relatório definitivo, o subgrupo sobre sanções apresentou relatório provisório, com ampla gama de propostas, que seriam posteriormente referendadas pela Resolução 51/242, anexo II, adotada pela Assembleia Geral em 15 de setembro de 1997¹²⁹.

Em 29 de janeiro de 1999, sob a presidência brasileira do Embaixador Celso Amorim, o Conselho de Segurança aprovou nota do Presidente em que se indicavam propostas práticas para o aperfeiçoamento do trabalho dos comitês de sanções sobre as quais existia na época consenso dos membros. Herdeiras do Relatório do Grupo Informal da Assembleia Geral, bem como da Resolução 51/242, anexo II, e da Resolução 1196 (1998) do Conselho de Segurança, adotada em 16 de setembro de 1998, as propostas dirigiam-se não apenas a aperfeiçoar o monitoramento dos regimes, mas também a reduzir os impactos indesejados e a aumentar a transparência e a publicidade do próprio trabalho dos comitês¹³⁰.

O documento foi transmitido aos presidentes dos comitês e representou a culminação dos esforços levados a cabo por sucessivas Presidências. Nele o Conselho concordava em que os comitês deveriam estabelecer mecanismos apropriados para a coordenação não apenas no contexto da ONU, mas também envolvendo outras organizações e países, para melhorar a implementação das medidas e tornar possível melhor avaliação de seu impacto humanitário e dos efeitos econômicos sobre terceiros países. O impacto humanitário deveria ser analisado por meio de relatórios do Secretariado e reuniões periódicas dos comitês, com ênfase especial nos grupos mais vulneráveis das populações.

A nota recomendava a prática das visitas dos presidentes dos comitês às respectivas regiões, com o objetivo de obter informação de primeira mão sobre as dificuldades práticas encontradas na

129 Documento WGAP/96/2, “Conference Room Paper”, 6/9/1996.

130 Documento S/1999/92, de 29/1/1999.

implementação. Recomendava aos Estados-membros e ao Secretariado a provisão de todas as informações disponíveis sobre alegadas violações aos regimes, e aos comitês que tentassem esclarecê-las. As regras de procedimento dos comitês, na medida do possível harmonizadas, deveriam conter a previsão de ação estrita a ser tomada para fazer frente a violações comprovadas. A preocupação com os terceiros Estados afetados pelos regimes, bem como com os próprios alvos das sanções, está presente na nota, que sugere que sejam oferecidas condições adequadas para que eles exerçam seu direito de explicar ou apresentar seus pontos de vista aos comitês.

Fica patente a preocupação em utilizar os ajustes apropriados aos mecanismos de isenções para garantir que as sanções não interfiram negativamente nos resultados dos esforços diplomáticos para implementar as resoluções do CSNU. As agências da ONU, bem como as organizações humanitárias, deveriam gozar de facilidades especiais para pedidos de isenções humanitárias, aí incluída a possibilidade de solicitação direta aos comitês. Alimentos e remédios, bem como equipamento básico de uso médico, agrícola ou educacional, segundo recomenda a nota, não deveriam ser atingidos pelos regimes de sanções do Conselho, e outros bens essenciais à assistência humanitária deveriam também ser considerados como passíveis de isenção. A transparência também é preocupação fundamental, e pede-se aos comitês que busquem melhorá-la com relatórios substantivos e detalhados, com a pronta publicação dos registros de suas reuniões formais e com a divulgação na internet de toda a informação de caráter público sobre o seu trabalho.

Os continuados problemas do desenrolar da crise no Iraque levaram a que se estabelecessem, em 30 de janeiro de 1999, pela nota do Presidente do Conselho de Segurança S/1999/100, três grupos independentes, presididos todos eles pelo então Presidente do Conselho, o Representante Permanente brasileiro, Embaixador Celso Amorim. Embora não mandatados para recomendações específicas quanto ao regime de sanções, os grupos deveriam produzir

recomendações sobre o encaminhamento da situação iraquiana. Dois deles encarregaram-se das questões de desarmamento e de prisioneiros de guerra e propriedade kuaitiana. Um terceiro dedicou-se ao exame da situação humanitária no país, decorrente da aplicação das sanções, e à formulação de recomendações ao Conselho sobre medidas para melhorá-la.

Do trabalho dos três grupos, resultou o documento conhecido como “Relatório Amorim”, com detalhada análise da situação e séries de recomendações sobre todos os aspectos do problema. No que diz respeito às sanções, embora o grupo respectivo tenha reconhecido a competência única do Conselho para decidir sobre o futuro do regime então em vigor, formula recomendações especialmente precisas para a concessão de exceções e isenções humanitárias. Sugere que alimentos, remédios e produtos de uso médico, agrícola e educacional, incluídos em lista de produtos isentos pré-aprovada pelo comitê de sanções, deveriam poder ser adquiridos diretamente pelo governo iraquiano, sem requerimento ou notificação àquele comitê. Bens não incluídos na lista pré-aprovada de suprimentos humanitários, que não fossem de uso duplo, deveriam ter sua aquisição autorizada pelo comitê em dois dias úteis, após petição do Estado exportador. Já os bens de uso duplo deveriam seguir o processamento prescrito pelo Mecanismo de Exportação/Importação, estabelecido pela Resolução 1051 (1996). No que diz respeito às isenções por motivos religiosos, o Relatório recomenda que se encontrem mecanismos para torná-las realmente efetivas¹³¹.

O Relatório Amorim foi o ponto de partida de iniciativas de reflexão sobre o tema das sanções que se multiplicaram no final dos anos 90 e tiveram sensível influência no desenvolvimento dos princípios que passaram a guiar o Conselho de Segurança na aplicação das medidas. Nas subseções seguintes, estuda-se a contribuição das principais delas.

131 Documento S/1999/356, 30/3/1999, em <<http://www.casi.org.uk/info/undocs/s1999-356.pdf>>.

2.1.1. O Relatório Fowler e as fragilidades das sanções contra a Unita

A reavaliação das sanções, decorrente da conscientização sobre seus problemas e deficiências, está presente no processo que culminou com o “Relatório Fowler¹³²”. O extenso e detalhado estudo sobre o funcionamento do regime recebeu o nome do Representante Permanente do Canadá, Robert Fowler, que presidiu o grupo de peritos estabelecido pela Resolução 1237, de 7 de maio de 1999, para investigar a violação das sanções contra a Unita, determinar os agentes responsáveis e fazer recomendações tendentes a torná-las mais efetivas.

Os membros do Grupo visitaram um total de quase 30 países, na África, Europa, América do Norte e Oriente Médio, em busca de informações sobre alegadas violações em encontros com funcionários governamentais, membros da comunidade diplomática, representantes de ONGs, associações comerciais e industriais e, até mesmo, jornalistas. Em janeiro de 2000, o próprio Embaixador Fowler fez visita a Angola, na qual realizou diligências que incluíram entrevistas com desertores da Unita.

O Relatório final do Grupo confirmou que as medidas não vinham surtindo o efeito desejado e que os rebeldes não haviam sido afetados na sua capacidade de vender diamantes e comprar o que se fazia necessário para manter o esforço de guerra. A Unita importava livremente grandes quantidades de armas e equipamento militar, apesar das sanções em vigor. Essa facilidade era, sobretudo, devida ao fato de que alguns países africanos, entre eles Togo, Burkina Faso e o então Zaire mantinham com o grupo rebelde lucrativo comércio pago com diamantes. Foi comprovada a participação de diversos indivíduos que utilizavam suas posições nos setores de transportes, distribuição, comércio de diamantes e outros, para manter redes internacionais responsáveis por elaborados esquemas de contrabando, que envolviam, em muitos casos, a falsificação de certificados de usuário final

132 *Final report of the Panel of Experts established by the Security Council pursuant to Resolution 1237 (1999) of 7 May 1999, Documento S/2000/203, de 10/3/2000.*

de armas, com a conivência de alguns países exportadores de material militar. Alguns destes, tais como a Bulgária, foram citados por realizar vendas sem cuidados a respeito de quais seriam os destinos finais. O Grupo detalhou o papel desempenhado por alguns dirigentes de países vizinhos, dentre os quais o Presidente Eyadema, do Togo e o então ditador zairense Mobutu Sese Seko, na violação das medidas determinadas pelo Conselho, não apenas no que se referia ao embargo de armas, mas também no tocante à violação das restrições de viagens. A respeito, o Grupo advogou o registro e o controle dos negociantes internacionais de armas e a maior responsabilização dos países produtores pelo destino final a ser dado a sua produção. No que tange aos países africanos, o relatório sugeriu a criação de sistemas nacionais efetivos de verificação dos certificados de usuários finais.

Essencial para o esforço de guerra da Unita era o petróleo, obtido, também, em violação às sanções, com o envolvimento de vários funcionários governamentais e até mesmo de Chefes de Estado africanos. O combustível não provinha exclusivamente do exterior, no entanto, e o Grupo descobriu que parte dele era obtido dentro do próprio país, beneficiando-se da corrupção de funcionários do governo angolano. O Grupo recomendou o monitoramento estrito dos estoques e do intercâmbio daquela matéria-prima nos países adjacentes às áreas controladas pela Unita, em especial Zâmbia e República Democrática do Congo, com a facilitação e a institucionalização do intercâmbio de informações. Defendeu controles internacionais mais efetivos sobre as fontes de suprimento interno em Angola e iniciativas para afastar os elementos corruptos do governo angolano que estariam permitindo à Unita obter combustível dentro do próprio país.

Na base de todo o esquema de violação das sanções estava o acesso da Unita a territórios ricos em diamantes, que eram seu meio preferido de acumulação de riqueza, e tornaram-na relativamente imune às próprias sanções financeiras. Trocadas por armas ou dinheiro, as gemas proporcionavam os meios necessários à sustentação de suas atividades políticas e militares. Constituíam, também, importante elemento na estratégia para obter aliados e apoio externo. O comércio era facilitado

pela corrupção de alguns funcionários e pela ausência de controles efetivos. Comprovou-se também a conivência e até mesmo a participação direta das autoridades nos níveis mais altos em Burkina Faso e Ruanda. Na África do Sul, embora não tivesse sido comprovado o envolvimento do governo, ocorriam também substanciais atividades de lavagem dos diamantes da Unita. Contribuía para o quadro a relativa facilidade com que diamantes ilegais podiam ser comercializados nos principais mercados globais, particularmente no maior deles, o mercado de Antuérpia. A incapacidade ou falta de vontade política das autoridades belgas encorajaria o comércio espúrio. Além de defender o imediato confisco de todas as gemas cuja origem não pudesse ser comprovada, recomendou que fossem aplicadas sanções contra os indivíduos e companhias cuja participação voluntária nas atividades ilegais ficasse comprovada e que fossem estabelecidos controles mais rígidos ao comércio do produto em Antuérpia e em outros mercados, como Índia, Israel e o Reino Unido. O comércio de diamantes em estado bruto sem certificado de origem deveria, além disso, ser criminalizado. Formulando sugestão de caráter geral, o Relatório Fowler recomendou que:

A conference of experts convene for the purpose of determining a system of controls that would allow for increased transparency and accountability in the control of diamonds from the source or origin to the bourses. Of particular concern is the need to develop mechanisms for identifying within the diamond market, those diamonds that may have been brought into diamond centres without a customs declaration, including the establishment of a comprehensive database on diamonds characteristics and trends.¹³³

Ao discorrer sobre as sanções financeiras, o relatório recomendou que o sistema bancário desenvolvesse procedimentos que permitissem a identificação positiva de indivíduos alvo das medidas e o congelamento de seus bens. Sugeriu a atribuição de recompensas, na forma de *finder's fee percentage* para instituições ou indivíduos que identificassem e localizassem fundos pertencentes à Unita.

133 *Final report of the Panel of Experts established by the Security Council pursuant to Resolution 1237 (1999) of 7 May 1999, Documento S/2000/203, de 10/3/2000, p. 27.*

2.1.2. O Grupo de Trabalho Informal sobre Temas Gerais Relativos a Sanções

Na mesma época em que foi publicado o Relatório Fowler, com detalhadas sugestões para o aperfeiçoamento da eficácia das sanções e para sua melhor implementação, pode-se identificar o reforço do movimento no sentido de reduzir os efeitos colaterais das medidas. Um dos resultados de tal tomada de consciência surge em 2000, quando, por nota do Presidente do Conselho de Segurança¹³⁴, foi estabelecido o Grupo de Trabalho Informal sobre Temas Gerais Relativos a Sanções, que ficou conhecido como *Chowdhury Working Group*, em referência a seu Primeiro Presidente, o Embaixador Anwarul Karim Chowdhury, Representante Permanente de Bangladesh. O mandato do Grupo, estabelecido em base temporária, consistia em desenvolver recomendações de caráter geral sobre como melhorar a eficácia das sanções das Nações Unidas. Deveria buscar tirar proveito de todo o conhecimento disponível sobre sanções e receber, se necessário, relatórios de especialistas em áreas consideradas de relevância.

Deveria dedicar-se a onze principais áreas estimadas como suscetíveis de aperfeiçoamentos, quais sejam os métodos de trabalho dos comitês de sanções e a coordenação entre eles; a capacidade do Secretariado; coordenação dentro do sistema das Nações Unidas e cooperação com outras organizações; desenho das resoluções relativas a sanções e condições para manutenção ou levantamento das medidas; relatórios de implementação e avaliação contínua dos regimes de sanções; monitoramento e implementação; impactos indesejados; isenções humanitárias; sanções dirigidas; assistência aos membros para a implementação da já citada nota do Presidente de 29 de janeiro de 1999¹³⁵, com propostas para aperfeiçoar o trabalho dos comitês de sanções.

134 Documento S/2000/319, de 17/4/2000.

135 Documento S/1999/92, de 29/1/1999.

Naquela oportunidade, estabeleceu-se que o Grupo de Trabalho deveria, originalmente, relatar suas conclusões até 30 de novembro de 2000. Sob a presidência de Chowdhury, foram realizadas mais de 25 reuniões, que contaram muitas vezes com a colaboração de especialistas externos em áreas de relevância. O trabalho foi desde o princípio comprometido pela controvérsia e pelas diferenças de enfoque entre os membros do Conselho, mas, sobretudo, pela posição dos Estados Unidos da América de opor-se ao que passaram a considerar como uma tentativa inútil e contraproducente de codificar regras no campo das sanções. Dessa primeira etapa de debates resultou documento informal sob a forma de um *Chairman's Proposed Outcome*, no qual se identificavam algumas propostas para o aperfeiçoamento dos regimes de sanções. Devido à falta de consenso sobre vários itens em discussão, entretanto, o prazo de conclusão dos trabalhos foi adiado até dezembro de 2000 e, subsequentemente, postergado *sine die*¹³⁶.

O Grupo continuou se reunindo, entre 2002 e 2003, presidido pelo Embaixador Martin Berlinga-Eboutou de Camarões. Em seu relatório final, o Presidente reconheceu que, apesar do consenso ter sido verificado em parte substancial dos temas sob o exame, não havia sido possível concluir as considerações e alcançar acordo a respeito do *Outcome Document*, uma vez que não fora possível aprovar dois dispositivos interligados sobre a duração e o levantamento das sanções, os quais suscitavam a questão dos limites temporais, ou seja, de se decidir se em todos os casos as sanções deveriam ser impostas por períodos limitados de tempo, levando em consideração todos os fatores relevantes¹³⁷. O limite temporal, ou *sunset clause*, tornou-se questão candente desde o momento em que regimes como os aplicados a Iraque e Iugoslávia passaram a perpetuar-se no tempo, contra a opinião pública internacional e mesmo contra a vontade de muitos

136 Ver a respeito o relatório de 16 de fevereiro de 2001 do embaixador Chowdhury, que indica os temas em que não havia sido possível o consenso.

137 Documento S/2003/1197, de 22/1/2004, p. 3.

membros do Conselho, sem dar às populações atingidas a perspectiva de um termo final para seus sofrimentos.

O mandato do GT foi renovado sem qualquer alteração em finais de 2003 até 31 de dezembro de 2004¹³⁸. Sob a Presidência do Embaixador Joël W. Adechi, do Benim, naquele ano, foram realizadas apenas três reuniões, todas de caráter informal. O progresso continuou comprometido pela controvérsia, que já se estendera da questão da previsão ou não de limites temporais, para agora abarcar os temas da exigência do consenso ou da maioria simples para as decisões dos comitês de sanções e as necessidades especiais de terceiros estados afetados adversamente pelos efeitos das sanções.

Ao final de 2004, o documento consolidador das conclusões do Grupo era datado de 26 de setembro de 2002¹³⁹. O *Chairman's Proposed Outcome Rev.10* estava ultrapassado pelos mais recentes desenvolvimentos da prática do Conselho e, mesmo assim, em sua décima revisão, tampouco pôde ser objeto do consenso pela oposição estadunidense. Aquela delegação deixou claro, ao final de 2004, não desejar mais trabalhar sobre o *Proposed Outcome*, com o qual não concordava e que havia, depois de tanto tempo, perdido a sua utilidade. Segundo a posição norte-americana, “cada ameaça é única”, no campo internacional, e um esforço de uniformização de respostas e de procedimentos poderia engessar a atuação do Conselho de Segurança, que precisa de toda a flexibilidade, e impedir a evolução da matéria¹⁴⁰. A rigidez da posição americana contrastou com as da China e França, que desejariam prosseguir o trabalho sobre o que já havia sido negociado e, até mesmo, com a posição russa que se revelou a favor do desenvolvimento de parâmetros para a aplicação de sanções.

138 Documento S/2003/1185, de 18/12/2003.

139 Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, “Chairman's Proposed Outcome, Rev. 10”, 26/9/2002, disponível na página internet do Grupo de Trabalho, <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/documents.htm>>.

140 Carta da Missão Americana junto às Nações Unidas dirigida à Presidência do Grupo de Trabalho, datada de 4 de novembro de 2004.

A posição americana foi fatal para o trabalho. Demonstrou, na prática, a desconfiança quanto à própria conveniência de um foro que discutisse os temas de sanções para formular recomendações ao Conselho e está na raiz do paulatino esvaziamento do GT.

Ao ser renovado o mandato do Grupo, em 23 de dezembro de 2004¹⁴¹, haviam sido incluídos alguns novos temas no seu âmbito de trabalho, notavelmente as questões referentes a listagem e deslistagem (*delisting*), respectivos procedimentos e consequências legais. No ano de 2005, entretanto, sob a presidência do Representante Permanente da Tanzânia, Embaixador Augustine Mahiga, o Grupo funcionou como simples “foro de debates” sobre temas gerais de sanções, evitando negociações, novamente em decorrência da oposição dos Estados Unidos da América¹⁴². Apesar dos aprofundados debates com diversos especialistas, os membros uma vez mais não tiveram, em 2005, a oportunidade de debater entre si os temas da pauta. Baseado sobretudo nas discussões acadêmicas havidas, o Secretariado elaborou documento, aprovado pelo grupo, mas não negociado, de que constam “observações/recomendações”¹⁴³, que, ao contrário do que o nome indica, não oferecem respostas para as principais indagações do momento, mas apenas elencam as questões que necessitariam atenção e demandariam reflexão futura. Reconhece a necessidade de que seja dada continuação ao refinamento do desenho das sanções dirigidas ao reforço de sua implementação. O mandato foi novamente renovado em 29 de dezembro de 2005, e o Grupo tem, em 2006, sob a presidência da Grécia, a incumbência de discutir os temas relativos a:

141 Documento S/2004/1014, de 23/12/2004.

142 Dentre os especialistas que aportaram insumos ao trabalho do grupo em 2005, podem ser citados David Cortright, George Lopez, Anthonius de Vries, Alex Vines, Thomas Biersteker, Elizabeth Joyce, Michael Brzoska, Peter Wallenstein, Embaixador Peter Maurer, Embaixador Heraldo Muñoz, Manuel Bessler, Sue Eckert, Nico Schrijver e Micail Vitsentzatos.

143 Ver o Relatório do Presidente do Grupo de Trabalho ao Conselho de Segurança, Documento S/2005/842, de 29/12/2005.

- (a) Improving cooperation between sanctions committees, monitoring bodies and regional organizations, and assessing the possibility of reporting by regional organizations as an alternative to the reporting by individual States;
- (b) Duration and lifting of sanctions;
- (c) Assessment of the unintended impact of sanctions and ways to assist affected untargeted States;
- (d) Improving national implementation of sanctions;
- (e) Enforcement of targeted sanctions, especially such sanctions as assets freezes or travel bans targeting individuals or entities;
- (f) Delisting procedures in relation to the implementation of targeted sanctions and the legal consequences of listing and delisting;
- (g) Secondary sanctions against States violating sanctions;
- (h) Improving archives and databases in the Secretariat, including the Roster of Experts.¹⁴⁴

Embora tal lista de tópicos seja ampla e compreenda alguns dos principais problemas atuais dos regimes de sanções e a despeito do ímpeto já demonstrado pela delegação grega no sentido de revitalizar os trabalhos, não se deve esperar que os membros permanentes não interessados no progresso das discussões, sobretudo os Estados Unidos da América, venham a modificar suas posições e permitir o aprofundamento do debate.

Ao longo dos seus seis anos de existência, o GT teve poucas oportunidades de formular propostas de caráter realmente inovador e, quando o fez, a maioria delas já havia há muito tempo sido incorporada à prática rotineira dos comitês. O valor do grupo, e de resto a principal razão da desconfiança americana, estiveram, sobretudo, na possibilidade, na verdade mais teórica do que prática, de que ele viesse a servir como vetor para incorporar à atuação do Conselho ideias e conceitos nascidos fora do contexto estritamente intergovernamental e de alcance reduzido que o caracteriza.

¹⁴⁴ Ver Documento S/2005/841, de 29/12/2005.

2.1.3. O Comitê Especial sobre a Carta das Nações Unidas e sobre o Fortalecimento do Papel da Organização

Esforços para o aperfeiçoamento dos sistemas de sanções e para a codificação de regras também são objeto de iniciativas no contexto do sistema das Nações Unidas, fora do âmbito do Conselho de Segurança. O Comitê Especial sobre a Carta das Nações Unidas e sobre o Fortalecimento do Papel da Organização considerou proposta da Federação da Rússia para declaração relativa às condições básicas e critérios padronizados para a implementação de sanções e outras medidas coercitivas¹⁴⁵.

A detalhada declaração proposta tem diversos aspectos dignos de nota. Se adotada, qualificaria a aplicação de sanções como “medida extrema”, permitida apenas após terem sido exauridas as possibilidades de todos os meios pacíficos de solução das controvérsias, incluídas as medidas provisórias objeto do artigo 40 da Carta. Segundo o projeto, as sanções deveriam ter objetivos claros e precisos, limites temporais, revisão periódica e ser estabelecidas tendo em conta, quando pertinente, a opinião do alvo, o qual deveria receber notificação prévia. Deveriam ser estabelecidas com condições claramente estipuladas para o levantamento das medidas.

A proposta de declaração vai mais além ao proibir o uso das sanções para promover mudança de regime em Estados-alvo, reafirmar que as sanções têm como objetivo modificar comportamentos que ameacem a paz e a segurança internacionais e não exercer retribuição ou punição. O texto sublinha, também, as preocupações com efeitos indesejados ao prever o exame regular do impacto socioeconômico e humanitário das medidas e ao tentar limitar o impacto sobre terceiros Estados.

Como se vê, o projeto russo adentra domínio exclusivo do Conselho de Segurança, que é cioso de suas atribuições e de sua

145 Documento A/AC.182/L.114/Rev.1, de 17/3/2004.

própria margem de manobra para decidir sobre a aplicação de sanções em cada caso concreto. O documento não parece ter, assim, maiores chances de vir a ser a base de uma declaração, mas aponta para conceitos interessantes a serem gradualmente tomados em consideração pelo órgão.

2.1.4. Restrições ao comércio de diamantes brutos e o Processo de Kimberley

O chamado “Processo de Kimberley” teve também papel importante para a evolução e o melhor direcionamento das sanções. Tem origem na constatação, apoiada por estudos como o Relatório Fowler, comentado acima, do papel central da exploração e do comércio ilegal de diamantes brutos como fonte de financiamento para o esforço de guerra de grupos rebeldes no continente africano. Os diamantes que alimentam os conflitos, e que ficaram conhecidos como “diamantes de sangue” ou diamantes de conflito, alimentaram muitas das recentes guerras naquele continente. A aventura de uma década e meia de Charles Taylor, que envolveu a Libéria, a Serra Leoa, a Guiné e a Côte d’Ivoire, foi em parte financiada pelos diamantes. A campanha de uma década da FRU em Serra Leoa, da mesma maneira, baseou-se na exploração ilegal das gemas. A Libéria, mais especificamente, fornece, desde a década de 1950, corredor para diamantes ilícitos vindos de todas as partes do continente e tornou-se o país de origem de bilhões de dólares em pedras roubadas. Juntamente com o conflito em Angola, objeto do Relatório Fowler, a situação na Libéria foi uma das razões para a criação do Processo de Kimberley¹⁴⁶.

Iniciativa sul-africana, no ano de 2000, congregou alguns países em torno da ideia de pôr fim a tal comércio ilegal. Propôs-se mecanismo pelo qual cada país participante concordaria em emitir certificados

146 GBERIE, Lansana. *Diamonds Without Maps: Liberia, The UN, Sanctions and the Kimberley Process*. Ottawa: Partnership Africa Canada, 2004, p. 2.

para todos os diamantes brutos exportados de seu território no intuito de garantir que a venda das pedras não geraria renda para facções em conflito. Cada país estaria obrigado, assim, a identificar o local de extração de cada diamante, ou, no caso de gemas importadas, a exigir certificação equivalente da fonte exportadora. Com efeito, a emissão de certificados oficiais de origem dos diamantes brutos segue hoje o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley (SCPK), ao qual aderiram mais de quarenta países, além da Comunidade Europeia¹⁴⁷.

O Processo de Kimberley entrou em vigor em primeiro de janeiro de 2003. A Presidência do processo tem desde então elaborado relatórios anuais, submetidos à Assembleia Geral. Esta, por seu turno, em todas as suas sessões, a partir da 55^a, tem adotado resoluções em apoio ao processo e aos esforços dos países participantes para romper o vínculo entre a extração, exportação e importação ilegais de diamantes e os conflitos armados, as mais recentes das quais são as Resoluções 59/144 e 60/183¹⁴⁸.

Ainda em 2003, também o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1459 (2003), na qual declara o apoio ao sistema de certificação como passo importante no combate ao comércio de diamantes de conflito e chama os Estados a dele participarem. A mais recente reunião plenária regular dos participantes ocorreu em Moscou, na Federação da Rússia, de 15 a 17 de novembro de 2005. O encontro reiterou o empenho em desenvolver e melhorar o SCPK, reforçar os sistemas nacionais de certificação e promover a colaboração com a indústria a fim de impedir que os diamantes em estado bruto sejam utilizados para o financiamento de conflitos armados¹⁴⁹.

Como vimos, o Conselho tem incluído referências ao processo em muitas de suas resoluções relativas a conflitos africanos. A aplicação dos mecanismos citados é parte integral dos regimes de sanções sobre

147 Ver BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Instruções à delegação brasileira à LX sessão da Assembleia Geral*. Brasília: 2005, p. 16.

148 O Brasil tem tradicionalmente copatrocinado as resoluções da Assembleia Geral sobre o Processo de Kimberley.

149 Ver Declaração final do encontro no portal internet do processo no endereço eletrônico <<http://www.kimberleyprocess.com>>.

a Libéria e sobre a Côte d'Ivoire. No primeiro caso, a Resolução 1521 (2003) proibiu a importação de diamantes brutos e madeira extraídos no país e instou o Governo Transitório a associar-se ao Processo de Kimberley. No caso da Côte d'Ivoire, a exigência de conformidade com os requisitos do processo foi introduzida pela Resolução 1643 (2005), de 15 de dezembro de 2005.

2.1.5. Sanções financeiras dirigidas e o Processo de Interlaken

Para aperfeiçoar as sanções financeiras dirigidas, o chamado “Processo de Interlaken” foi desencadeado pelo governo suíço, que, a partir de 1998, congregou diplomatas, peritos governamentais, banqueiros, advogados e outros em dois seminários internacionais para explorar novas possibilidades em termos do desenho e implementação das sanções e aperfeiçoamento de sua linguagem e forma. No que diz respeito à implementação, foram investigadas as capacidades administrativas, legais e de informação necessárias, bem como as novas ferramentas disponíveis, dentre as quais se sobressai a informática. Foi, em suma, um exercício de comparação das “melhores práticas” com as “práticas existentes” visando a melhorar o entendimento comum, a clareza e a precisão técnica.

A primeira das reuniões do processo, conhecida como Interlaken I, foi dedicada aos requisitos técnicos peculiares às sanções financeiras e identificou algumas condições fundamentais para seu êxito, tais como a identificação precisa do alvo, a capacidade de controle sobre os fluxos financeiros e o reforço do mecanismo de sanções do Conselho de Segurança. A segunda reunião, conhecida como Interlaken II, além dos aspectos técnicos, abordou os problemas gerados pelas diferenças verificadas na implementação entre os diversos Estados.

Interlaken visou ao estabelecimento de novas disciplinas, que incluíam sugestões para a padronização de termos financeiros e Lei Modelo a ser utilizada para a uniformização das legislações internas

necessárias à implementação das medidas. Nesse particular, foram debatidas definições, tais como as de “fundos”, “congelamento”, “controle direto ou indireto” e outras. A necessidade de tais disciplinas meticulosas foi gerada pelas tendências paralelas de liberalização dos mercados financeiros e da proteção governamental aos bancos, que contribuíram para diferenças significativas nos sistemas legais, barreiras à implementação consistente das resoluções do Conselho. A precisão dos conceitos poderia permitir melhor entendimento dos textos pelas autoridades nacionais, assim como harmonização da implementação das futuras medidas, o que resultaria em ganhos de eficácia.

Do Processo de Interlaken resultou, em 2001, manual sobre sanções financeiras dirigidas¹⁵⁰, destinado ao uso por parte dos formuladores dos futuros regimes, bem como ao Secretariado e às autoridades nacionais encarregadas da implementação. O texto, que contemplou os principais resultados técnicos da iniciativa, contém sugestões para a redação de resoluções do Conselho de Segurança que utilizem sanções financeiras dirigidas e também um guia para os Estados no estabelecimento dos instrumentos legais e administrativos para o cumprimento no nível interno. As sugestões oriundas de Interlaken são bastante detalhadas e, por sua importância, merecem exame mais detido. O manual oferece modelos de linguagem, que incluem o emprego de termos e expressões. Propõe, também, o uso de determinadas formas jurídicas, tais como a caracterização da situação como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Além disso, sugere considerações políticas a serem levadas em conta no processo de elaboração dos textos.

O manual propõe que os membros do Conselho devem estar, desde o início, de acordo quanto aos objetivos a serem perseguidos pelas sanções, e devem deixá-los claros no texto das respectivas

150 THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targeted Financial Sanctions: a Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence, R.I.: Brown University, 2001.

resoluções, o que é essencial para haver parâmetros definidos para o levantamento das medidas, quando aqueles objetivos tiverem sido atingidos sob a forma da modificação do comportamento do alvo. No caso, por exemplo, da Resolução 1267 (1999), que impôs sanções à Al-Qaeda e aos talibãs, os objetivos estão delimitados nos dois primeiros parágrafos operativos, nos quais o Conselho:

1. Insists that the Afghan faction known as the Taliban, which also calls itself the Islamic Emirate of Afghanistan, comply promptly with its previous resolutions and in particular cease the provision of sanctuary and training for international terrorists and their organizations (...);
2. Demands that the Taliban turn over Usama bin Laden without further delay to appropriate authorities in a country where he has been indicted, or to appropriate authorities in a country where he will be returned to such a country, or to appropriate authorities in a country where he will be arrested and effectively brought to justice.

Segundo o manual de Interlaken, é também fundamental que o conteúdo da sanção propriamente dita esteja claramente determinado. Em primeiro lugar em termos dos componentes, ou seja, das proibições concretas que recaem sobre os alvos. Em segundo lugar, é também na especificação dos alvos e dos responsáveis pelo cumprimento das medidas. Em terceiro lugar, na determinação do momento de sua entrada em vigor e período de vigor. Devem ser esclarecidas, além disso, as isenções ou exceções e estabelecidas as funções básicas dos comitês de sanções, aí incluídas as referentes à apreciação de relatórios, ao monitoramento, à cláusula terminativa e à exclusão da responsabilidade pelo cumprimento da resolução.

É recomendado que seja prevista nas resoluções a possibilidade de os indivíduos ou grupos-alvo dirigirem-se diretamente aos presidentes dos comitês para solicitar sua retirada da lista (“deslistagem”). Como veremos no capítulo 3, essa conclusão não tem sido observada em todos os casos, sobretudo em virtude da oposição de alguns membros permanentes.

Vertente importante do trabalho de Interlaken foi a elaboração de definições que tornaram mais precisa a interpretação das resoluções do Conselho. Uma das mais relevantes dentre tais definições é a de “fundos e outros recursos financeiros”. O Processo de Interlaken definiu “fundos e outros recursos financeiros” como os ativos financeiros e benefícios econômicos de qualquer espécie que incluem, entre outros, moeda, cheques e outros instrumentos de pagamento, depósitos, ações, debêntures, juros ou outra renda de capital, crédito, letras de câmbio e participações em fundos. Foi elaborada, também, lista de possíveis casos de exceções e isenções a serem concedidas no contexto de regimes de sanções financeiras dirigidas. Dentre elas, pagamentos para compra de medicamentos, alimentos, itens educacionais e religiosos, de aluguéis e impostos, manutenção de empregados, pagamentos por bens autorizados, pagamentos para as Nações Unidas e para a manutenção de contas congeladas.

Foi recomendado o desenvolvimento de marco jurídico interno apropriado à execução das medidas. Nesse sentido, foi proposta “Lei Modelo”, que, se adotada pelos Estados, forneceria base permanente para a incorporação de todas as resoluções sobre sanções aos ordenamentos nacionais. A intenção seria a de apressar a implementação e lograr a maior uniformidade possível, independente das variações nos diferentes sistemas legais. Com apenas 5 artigos¹⁵¹, a Lei Modelo dispõe que, uma vez aprovadas pelo Conselho as medidas sob o artigo 41, as autoridades nacionais designadas teriam o poder de imediatamente adotar legislação tendente a dar-lhes cumprimento. Embora refira-se especificamente às sanções financeiras dirigidas, embasaria a edição de legislação para outros tipos de sanções e teria hierarquia superior a qualquer outra lei. As medidas assim promulgadas

151. O texto completo da proposta de Lei Modelo pode ser encontrado em THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targeted Financial Sanctions: a Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence, R.I.: Brown University, 2001, p. 84.

atingiriam transações passadas e futuras, e por si só exonerariam eventuais contratantes do adimplemento de suas obrigações.

Parte importante da estratégia sugerida é a designação de órgãos responsáveis e pontos focais no contexto da administração pública, essencial para que os esforços possam ser coordenados para que existam sinergias e sejam evitadas duplicações de tarefas. Nesse contexto, é de extrema relevância a adequada divulgação de informações que possam orientar os operadores nacionais. Grande importância é também atribuída ao desenvolvimento de mecanismos e procedimentos para a administração dos fundos congelados e para a consideração dos pedidos de isenção, cuja concessão, de acordo com a disciplina geral estabelecida por cada resolução, não depende de autorização específica dos comitês e fica a cargo dos Estados individualmente.

O Processo de Interlaken recomendou ainda aos Estados iniciativas de encorajamento da implementação por parte dos atores internos, as quais poderiam assumir a forma de mecanismos de supervisão, auditorias, sistemas de relatórios periódicos e outros. Os esforços para garantir o cumprimento das normas poderiam incluir também medidas punitivas, tais como a imposição de multas, penas de prisão e confisco de bens.

2.1.6. O Processo de Bonn-Berlim: embargos de armas, restrições de viagem e sanções à aviação

A iniciativa de Interlaken teve êxito em formular sugestões importantes para o aperfeiçoamento das sanções financeiras. Ainda havia, porém, espaço para grandes melhorias no desenho e na implementação de outros tipos de sanções dirigidas, que permitissem o ideal aproveitamento de seu potencial. O governo alemão, em novembro de 1999, realizou seminário que está na origem do novo processo de reflexão e debate. O seminário iniciou a análise ampla das deficiências e desafios das sanções dirigidas. Em cooperação com

o Secretariado das Nações Unidas, no ano seguinte, decidiu-se que a nova iniciativa seria centrada em algumas modalidades específicas, tais como embargos de armas, restrições de viagem e sanções à aviação. A escolha foi motivada pelo fato de que aquelas são as sanções “dirigidas” ou “inteligentes”, mais comumente empregadas, por afetarem apenas setores delimitados do intercâmbio internacional e porque podem ser adequadamente desenhadas para aplicar-se apenas a um determinado grupo de indivíduos, com impactos adversos mais facilmente controláveis. A determinação do objeto deveu-se, contudo, não apenas às vantagens daqueles tipos de sanções dirigidas, mas também às suas desvantagens, sobretudo ao fato de que eram consideradas como menos eficazes na obtenção dos objetivos e suscitavam dificuldades importantes de implementação.

Seguindo o modelo de Interlaken, o processo foi organizado sob a forma de duas grandes conferências e diversas reuniões e seminários técnicos dos quais participaram representantes governamentais, funcionários do Secretariado da ONU e acadêmicos. A coordenação técnica ficou a cargo do “Bonn International Center for Conversion” (BICC), um centro internacional de pesquisa e consultoria. O trabalho foi organizado sob a forma de quatro grupos de peritos que, ao debater as práticas do Conselho, buscaram sistematizar os avanços já obtidos e propor novas soluções. O primeiro dos grupos dedicou-se às proibições de viagens e sanções de transporte aéreo, com o objetivo de produzir modelos de linguagem para o Conselho de Segurança, bem como sugestões para a implementação nacional. O segundo examinou propostas para melhorar o cumprimento dos embargos de armas pelos Estados. O terceiro desenvolveu resolução-modelo de embargo de armas e o quarto, também dedicado aos embargos de armas, concentrou-se em sugestões para melhorar o desempenho das Nações Unidas.

O trabalho resultou em manual¹⁵², produzido por aquela ONG alemã, apresentado ao Conselho, juntamente com o do Processo de Interlaken, em 22 de outubro de 2001. Contém propostas para o aperfeiçoamento das sanções, mas evita juízos políticos e segue orientação eminentemente técnica, voltada para os operadores dos regimes. Propõe três resoluções-modelo, destinadas a servir como subsídio na elaboração dos textos do Conselho. Os textos fornecem quadro básico, inspirado nos regimes pregressos, e podem ser utilizados, com as devidas adaptações, nos casos concretos.

O objeto da primeira delas são os embargos às armas. O texto sugere a uniformização das fórmulas utilizadas e seus comentários discutem a abrangência de termos tais como “venda” e “suprimento” de armas ou “promoção e facilitação” de tais vendas. Em comum com o processo de Interlaken, é feita a sugestão de precisão na determinação dos objetivos das resoluções do Conselho. Uma das discussões acaloradas no contexto do Grupo de Trabalho foi gerada pela questão da elaboração ou não de listas dos bens e serviços a serem atingidos pelos embargos. Nesse contexto, foi sugerida a adoção de listas já existentes em outros contextos, mas a melhor opção encontrada foi a delegação, ao Secretário-Geral, da tarefa de elaborar lista para a apreciação dos membros. O Grupo também propôs que os embargos atingissem as atividades de intermediação de vendas de armas e contivessem a previsão do confisco de lucros provenientes do tráfico ilegal. A questão dos limites temporais para as sanções foi tema controvertido e o Grupo, incapaz de chegar a conclusão única a respeito, apresentou diferentes opções de tratamento, refletindo as diversas opiniões dos participantes. Foi possível concluir, entretanto, que as sanções, mesmo que não sujeitas a limites de duração, deveriam ser revistas em base regular.

152 BRZOSKA, Michael (ed.). *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the "Bonn-Berlin Process"*. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2001. Ver também, a respeito, BRZOSKA, Michael (Ed.). *Smart Sanctions: The Next Steps. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the Bonn-Berlin Process*. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2001.

O segundo modelo de resolução proposto estabelece sistema de proibição de viagens a qual diferencia da proibição de vistos, uma vez que o primeiro termo é mais abrangente do que o segundo e não se limita apenas aos indivíduos que necessitariam visto, mas atinge também aqueles que não necessitariam preencher tal formalidade. O Grupo examinou também o tema dos processos de listagem e deslistagem, bem como a questão dos recursos oferecidos aos indivíduos para pleitear sua exclusão das listas e ressaltou o papel fundamental dos comitês a esse respeito.

Foram consideradas também as exceções e isenções que são instrumentos para determinação de situações gerais ou de casos específicos aos quais as proibições não se aplicarão. Tentou-se estabelecer a diferenciação entre os dois institutos, ao sugerir que as exceções (*exceptions*) referem-se a casos em que é necessária a aprovação prévia do comitê de sanções, enquanto as isenções (*exemptions*) deveriam ser mencionadas explicitamente como tal na respectiva resolução e ser aplicadas automaticamente. Vale observar que tal distinção, embora correta do ponto de vista conceitual e útil do ponto de vista prático, nem sempre tem sido observada de maneira meticulosa pelo Conselho de Segurança.

Também no contexto do Grupo de Trabalho sobre proibições de viagem foi suscitado o tema dos limites temporais de aplicação e pontos de vista conflitantes foram registrados sobre o assunto. No caso desse tipo de sanções, porém, considerou-se que a previsão de limites temporais seria menos necessária, levando em conta que eventuais efeitos secundários atingiriam parcela significativamente mais reduzida da população.

As sanções à aviação são o objeto da terceira resolução-modelo. O Grupo procurou levar em conta as diversas modalidades possíveis de sanções ao transporte aéreo, desde as que se referem a uma aeronave em especial até as que compreendem a proibição completa de tráfego aéreo internacional e recomendou que as proibições incluíssem a interrupção do fornecimento de peças e serviços e o fechamento de

escritórios das companhias aéreas alvos das medidas. Recomendou ainda que as restrições à aviação não entrem em vigor imediatamente após a aprovação da respectiva resolução, mas concedam prazo para o eventual retorno de aeronaves a seus países de origem.

Também fazem parte do manual, dois outros documentos que lidam com problemas na implementação pelos Estados, respectivamente, das proibições de viagem e sanções à aviação e dos embargos de armas. Procuram, sem entrar em pormenores legais ou administrativos, elencar os desafios mais comuns enfrentados na implementação nacional daqueles dois tipos de medidas e oferecer possíveis soluções. O grupo de trabalho encarregado das recomendações relativas à implementação de proibições de viagem e sanções de aviação recomendou, a exemplo do que ocorrera no Processo de Interlaken com respeito às sanções financeiras, a adoção, pelos Estados que dela ainda não dispusessem, de lei apta a prover a conversão direta das sanções para a legislação nacional como meio de tornar mais expedita a sua aplicação. O grupo que apreciou o tema da implementação dos embargos de armas no terreno também sugeriu a adoção pelos Estados de Lei estabelecendo o marco jurídico para a implementação direta, mas deu ênfase ao dado que, quando se trata de comércio de armas em regiões de conflito, a legislação deve ser acompanhada de outras medidas concretas, além de uma atenção especial à facilitação da informação.

O Processo de Bonn-Berlim resultou ainda em conjunto de sugestões sobre o papel das Nações Unidas na implementação e no monitoramento de embargos de armas. O Grupo de Trabalho respectivo sugeriu, ecoando, também, recomendação de Interlaken, a criação de unidade específica no Secretariado da ONU responsável por aquelas funções, o que implicaria a mobilização de recursos humanos externos à organização e geraria a necessidade de financiamento adicional. É interessante notar que, na última parte de suas conclusões, o Grupo recomenda ao Conselho ação mais enérgica contra as violações aos embargos de armas. Como veremos no capítulo 3, essa é uma das

recomendações do processo de mais difícil implementação, uma vez que o Conselho continua sendo extremamente leniente com a maioria dos casos de violações a embargos de armas.

2.1.7. O Relatório Bossuyt sobre as sanções econômicas

Já em 28 de agosto de 1997, por meio de sua Resolução 1997/35, intitulada “Consequências adversas das sanções econômicas para o gozo dos direitos humanos”¹⁵³, a Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos expressava sua preocupação pelas consequências adversas das sanções àqueles direitos e reconhecia a propensão de que os setores mais vulneráveis da sociedade fossem por elas mais afetados, agravando problemas tais como a distribuição de renda injusta. Em suas sessões posteriores, o órgão continuou a ocupar-se do tema, até que, em sua Resolução 1999/111, de 26 de agosto de 1999¹⁵⁴, delegou a um dos seus membros, o belga Marc Bossuyt, a tarefa de preparar relatório sobre o assunto a ser examinado na quinquagésima segunda sessão, no ano 2000.

O relatório afinal apresentado por Bossuyt¹⁵⁵, em 21 de junho de 2000, analisou as sanções econômicas do ponto de vista de sua legalidade, de seus objetivos e efeitos e utilizou três estudos de casos, quais sejam as sanções multilaterais contra o Iraque, as plurilaterais contra o Burundi e as sanções unilaterais dos Estados Unidos da América contra Cuba, para determinar o impacto humanitário das medidas. Propôs enfoque de seis parâmetros para a avaliação das sanções econômicas. Concluiu que, para serem apropriadas, devem ser impostas por razões válidas, atingir precisamente o alvo visado, referir-se aos bens ou objetos adequados, ter limites temporais, ser capazes

153 Documento E/CN.4/SUB.2/RES/1997/35, de 28/8/1997.

154 Documento E/CN.4/SUB.2/RES/1999/111, de 26/8/1999.

155 O relatório ficou conhecido como “Relatório Bossuyt”, Documento E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21/6/2000.

de produzir efeito sobre a ameaça à paz e respeitar os “princípios da humanidade e os ditames da consciência pública¹⁵⁶”.

Recomendou o relatório que as Nações Unidas como um todo desse atenção prioritária à questão das consequências adversas das sanções econômicas, tendo em conta aqueles seis parâmetros. Aconselhou o estabelecimento de mecanismos para a coleta de informações, de uma ampla gama de fontes, sobre os efeitos adversos das medidas, no contexto de todos os órgãos do sistema. Bossuyt recomendou, também, que a subcomissão passasse a analisar rotineiramente o impacto dos regimes em vigor.

2.1.8. O Processo de Estocolmo e a implementação das sanções dirigidas

O próximo passo no processo de reforma dos regimes de sanções veio com o chamado “Processo de Estocolmo”, a partir de outubro de 2001, no contexto do qual, de maneira análoga a Interlaken e Bonn-Berlim, o governo sueco encomendou a uma organização não governamental, o Departamento de Pesquisas da Paz e Conflitos da Universidade de Uppsala, a organização de série de encontros, ao longo de 2002, para debater a implementação e o monitoramento das sanções dirigidas, com o fito de torná-las mais efetivas. A participação, também desta feita, não se restringiu aos representantes governamentais, e os eventos contaram com as contribuições de ONGs, Organizações Intergovernamentais, peritos e outros. Também desta iniciativa resultou manual¹⁵⁷, que foi formalmente apresentado ao Conselho de Segurança em 25 de fevereiro de 2003.

O Processo de Estocolmo reafirmou a conveniência do uso das sanções dirigidas, que qualificou como menos custosas do que outras opções, além de apresentarem a vantagem da flexibilidade

156 “Relatório Bossuyt”, Documento E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21/6/2000, p. 11.

157 WALLENSTEEN, Peter; STAIBANO, Carina; ERIKSSON, Mikael. *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*. Uppsala: Universidade de Uppsala, 2003.

para adaptação a cada caso concreto. A comunidade internacional teria alcançado estágio de conscientização sobre os efeitos negativos não desejados das sanções abrangentes, que lhe permitiria aplicar as lições obtidas para explorar novas opções. As sanções dirigidas contra os responsáveis pelas políticas que se quer modificar transmitem mensagem direta que ganha em eficácia.

Não se trabalhou, entretanto, para desenvolver novos tipos de medidas e nem se buscou sugerir modificações aos regimes. O foco incidiu sobre o aperfeiçoamento dos métodos de implementação das sanções dirigidas, levando em conta a participação de cada um dos elementos envolvidos na implementação, cujo início ocorre no próprio Conselho e termina nos operadores administrativos no nível interno, passando pelos comitês respectivos, pelo Secretariado da ONU e pelos governos centrais dos Estados. Recomendou-se que a elaboração das resoluções levasse em conta as necessidades geradas pela implementação, em uma antecipação que poderia prevenir a ocorrência de problemas. Reafirmou a conclusão de Interlaken e de Bonn-Berlim no sentido de que os objetivos e os alvos sejam estabelecidos claramente nas resoluções, se possível tendo já em conta avaliação de impacto.

Foi considerado igualmente importante assegurar, desde o primeiro momento e durante toda a aplicação dos regimes, o apoio internacional, por meio do fornecimento de informações aos Estados sobre, entre outros aspectos, as razões da imposição e da manutenção. A transparência permite que os Estados, de cuja vontade política depende em última análise a implementação, tenham a percepção de que as sanções não são arbitrárias. O monitoramento e o refinamento constantes das medidas foram recomendados, acompanhado da uniformização e revisão dos procedimentos de trabalho dos grupos e mecanismos de monitoramento, sobretudo no sentido de dar-lhes maior autoridade investigativa e estabelecer padrões elevados de prova de suas conclusões.

Estocolmo, como Bonn-Berlim, aconselhou que fosse reforçada a capacidade do Secretariado das Nações Unidas para lidar com temas relativos a sanções. A proposta da criação de um cargo de “Coordenador para Assuntos de Sanções” foi levantada, mas não chegou a ser objeto de consenso. Concordou-se, entretanto, sobre a necessidade de certas medidas, tais como o estabelecimento de banco de dados com informações sobre sanções e, especialmente, sobre os regimes em vigor, embora se tenha admitido que aquelas dependerão de alocação suficiente de recursos. À questão do aperfeiçoamento da capacidade institucional dos Estados para o cumprimento das medidas foi dada ênfase especial. Embora o processo tenha reconhecido que a implementação das sanções dirigidas pode representar sobrecarga para muitos Estados, sugeriu que o apoio por parte de outros membros e de organizações internacionais contribui para o reforço da capacidade em áreas como policiamento, controle aduaneiro e financeiro, serviços de transportes e outras. Como Interlaken e Bonn-Berlim, Estocolmo endossa a ideia de Lei Modelo, sob a forma de legislação nacional que conferiria aos governos os poderes apropriados para a adoção de regulação secundária que desse cumprimento aos regimes de sanções. Novamente, foram elencadas considerações de rapidez e uniformização de procedimentos entre as razões que recomendariam a promulgação de tal Lei Modelo.

As recomendações do Processo de Estocolmo também incluíram sugestões a respeito das estratégias e requisitos para a implementação de tipos específicos de sanções, quais sejam os embargos de armas, as sanções financeiras, as restrições de viagem, as sanções à aviação e as sanções comerciais dirigidas. Foram também propostas estratégias para prevenir as violações, adaptadas a cada um dos tipos específicos de medidas. Com a preocupação de assistir os Estados no cumprimento de suas obrigações de relatórios, o processo sugeriu a adoção de questionário uniforme, com questões sobre pontos de contato nacionais, medidas tomadas internamente e eventuais necessidades de assistência.

O Processo de Estocolmo concluiu o ciclo desencadeado pela iniciativa de Interlaken e, seguido pelo processo de Bonn-Berlim, no qual foros de debate patrocinados por governos, mas com relativa autonomia acadêmica, dedicaram-se ao tema das sanções. Na verdade, a combinação entre a legitimidade oferecida pelo aspecto governamental e a criatividade provida pela academia e pela sociedade civil foram chaves para a produtividade das iniciativas. Os processos de Interlaken, Bonn-Berlim e Estocolmo podem ser considerados como conjunto orgânico, na medida em que suas conclusões são complementares e interdependentes, e muitas de suas recomendações são plenamente coincidentes. Foram oportunidade de aprendizado e lograram chegar a definições conceituais importantes para a evolução dos regimes. Apesar de se terem desenvolvido fora do Conselho e, portanto não terem ascendência formal sobre o trabalho do órgão, sua autoridade moral se impôs ao longo do tempo, com reflexos importantes sobre os parâmetros conceituais com que aquele passou a trabalhar.

A evolução da formulação e o aperfeiçoamento da implementação dos regimes continuou, todavia, a ocorrer de maneira casuística, como resultado do jogo de interesses no Conselho em cada caso concreto e não necessariamente tomando em conta o resultado dos esforços de reflexão que têm sido desenvolvidos. Em que pese, porém, a insistência dos membros permanentes e, em especial, dos Estados Unidos da América, em dispor de total liberdade para impor decisões politicamente motivadas, a absorção de muitos dos elementos daquelas iniciativas tem sido inevitável. Muitas das recomendações dos três processos passaram a ser levadas em conta no desenho das resoluções do Conselho de Segurança e têm hoje repercussão consolidada na maneira como são concebidos e implementados os regimes de sanções¹⁵⁸.

158 Entrevista concedida ao autor por Tatiana Cosio, responsável de Assuntos Políticos da Unidade de Sanções, Subdivisão de Órgãos Subsidiários do Conselho de Segurança, em 10/3/2006.

2.1.9. Cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 2005

No contexto mais amplo do processo de reforma das Nações Unidas, as sanções recebem a atenção do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, e também pelo relatório do Secretário-Geral “Um Conceito mais Amplo da Liberdade”¹⁵⁹. Dentre as recomendações do documento final do Painel, destaca-se a ideia de criar nova unidade do Secretariado para lidar especificamente com as questões relativas a sanções. A proposta não é nova e reaparece de tempos em tempos, alimentada pela evidente dificuldade, em termos materiais e humanos, para prover o adequado assessoramento aos comitês de sanções. O Painel registrou, também, os problemas de direitos humanos e devido processo legal suscitados pelo procedimento do Comitê 1267¹⁶⁰.

As conclusões e recomendações do painel forneceram o substrato para as negociações que culminaram com o documento final da cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 2005¹⁶¹. O texto dedicou seus parágrafos 106 a 110 ao tema das sanções do Conselho de Segurança. Ao reafirmar a importância das medidas como instrumento para a manutenção da paz e da segurança sem recurso à força, os Chefes de Estado e de Governo expressam a determinação de assegurar que sejam cuidadosamente dirigidas, tenham objetivos claros e sejam implementadas de maneira a considerar não apenas a eficácia para atingir os resultados desejados, mas também as possíveis consequências adversas.

No que diz respeito à questão dos limites temporais, triunfou a posição dos Estados Unidos da América, principais opositores da menção ao estabelecimento daqueles limites. Em vez disso, o documento prescreve que as sanções devem permanecer em vigor

159 Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005.

160 Relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, Documento A/59/565, de 2 de dezembro de 2004.

161 Aprovado pela Resolução 60/1, da Assembleia Geral, de 24 de outubro de 2005.

“for as limited a period as necessary to achieve their objectives and should be terminated once the objectives have been achieved”, fórmula que não garante a previsão de duração determinada.

Fazendo eco às preocupações dos membros permanentes com a garantia do cumprimento por parte dos Estados, o documento prescreve que as sanções devem ser implementadas e monitoradas de maneira efetiva com parâmetros claros e ser, periodicamente revisadas, “quando apropriado”. Para isso, solicita ao Conselho que, com o apoio do Secretariado, aperfeiçoe o monitoramento da implementação e efeitos das medidas e assegure que aquela aconteça de maneira responsável (*accountable*). Apoia os esforços desenvolvidos na ONU para reforçar a capacidade dos Estados de dar cumprimento aos regimes.

Apesar do desequilíbrio do documento em favor dos pontos de vista dos membros permanentes do Conselho de Segurança, foi possível incluir algumas ideias caras à maioria dos não membros, tais como o desenvolvimento de mecanismos para considerar os problemas econômicos especiais decorrentes da aplicação das sanções e o desenvolvimento de procedimentos justos e claros para a inclusão de indivíduos nas listas dos comitês de sanções e para a sua remoção daquelas listas, assim como para a concessão de isenções humanitárias.

Este último dispositivo, contido no parágrafo 109, é interpretado como delegação ao Secretariado da tarefa de produzir sugestões práticas sobre o aperfeiçoamento dos procedimentos de listagem e deslistagem dos comitês. No momento, o Secretariado examina o tema desde um ponto de vista jurídico, em paralelo com as discussões políticas no seio do Comitê 1267 e com a mobilização, que é objeto da seguinte subseção, dos governos interessados no desenvolvimento de um quarto processo para o aprimoramento das sanções¹⁶².

162 Entrevista concedida ao autor por Tatiana Cosio, responsável de Assuntos Políticos da Unidade de Sanções, Subdivisão de Órgãos Subsidiários do Conselho de Segurança, em 10/3/2006.

2.1.10. Um possível “quarto processo” em gestação

A constatação da influência positiva dos processos de Interlaken, Bonn-Berlim e Estocolmo na prática do Conselho de Segurança, bem como a consciência de que os regimes atuais têm ainda sérios problemas de legitimidade, está na raiz da ideia de dar àquelas iniciativas seguimento sob a forma de um quarto processo, direcionado a alguns dos desafios remanescentes nesse campo, como por exemplo a questão do respeito aos direitos humanos e do emprego do devido processo legal no contexto do gerenciamento dos regimes de sanções. Tal foro poderia abordar a questão da listagem e da deslistagem e de eventuais mecanismos para evitar que indivíduos inocentes sejam alvos de sanções¹⁶³.

A primeira reunião informal no contexto da iniciativa ocorreu em Nova York em 24 e 25 de janeiro de 2006¹⁶⁴, organizada pelo Projeto sobre Sanções Dirigidas do *Watson Institute for International Studies at Brown University*. Para investigar a necessidade de aperfeiçoamento dos fundamentos jurídicos dos regimes de sanções do Conselho, os propositores da nova iniciativa levam em consideração os casos em que a imposição das medidas foi contestada nos últimos anos em tribunais, tais como os casos *Bosphorus* e *SEGI*, perante a Corte Europeia de Direitos Humanos¹⁶⁵, ou os mais recentes *Yusuf e Kadri*, perante o Tribunal Europeu de Primeira Instância, discutidos adiante.

É proposto, também, o estudo dos inúmeros efeitos indesejados das sanções dirigidas e, sobretudo, das alegações de injustificado cerceamento de direitos e de desrespeito pelo devido processo legal que se têm levantado contra o procedimento do Conselho de Segurança na matéria. Os caminhos apontados pela evolução dos procedimentos

163 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Peter Maurer, Representante Permanente da Suíça junto às Nações Unidas, em 27/9/2005.

164 WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Strengthening UN Targeted Sanctions by Addressing Due Process Concerns: Discussion Draft*. Providence: Brown University, 2006.

165 WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Strengthening UN Targeted Sanctions by Addressing Due Process Concerns: Discussion Draft*. Providence: Brown University, 2006, p. 7.

dos comitês fornecem substrato para a proposição, ainda em caráter preliminar, de recomendações para aperfeiçoar os processos de listagem e deslistagem, a concessão de isenções, a revisão das listas e outros aspectos da aplicação e do gerenciamento dos regimes.

2.2. Sanções “inteligentes”, sanções “dirigidas” e a prática dos comitês de sanções

Como se viu, as iniciativas e os foros de estudo, reflexão, investigação e aperfeiçoamento que tiveram como objeto, desde finais da década de 1990, o tema das sanções, exerceram influência apreciável na determinação dos rumos evolutivos dos regimes mantidos pelo Conselho de Segurança. Os reflexos em termos de reformas na prática do Conselho deram-se de maneira gradual, mas constante. Em parte devido às iniciativas estudadas e em parte devido ao trabalho do próprio Conselho, o desenho e a implementação das sanções, entre os anos 90 e o presente, tiveram melhoramentos consideráveis. Observa Michael Brzoska¹⁶⁶ que os aperfeiçoamentos na política das Nações Unidas em termos de sanções aconteceram não apenas no plano da reavaliação dos propósitos, dificuldades e perspectivas das sanções, mas também no do compromisso com a implementação das sanções e no da adoção, ainda que parcial, de recomendações oriundas de debates de especialistas sobre temas técnicos.

Aos poucos, o órgão passa a incorporar as novas ideias em suas resoluções. Já em 1994, impunha medidas ao Haiti que, apesar de abrangentes, incluíam restrições de viagem aos integrantes do regime Raoul Cédras e congelamento de seus ativos financeiros. A partir daquele momento até os dias atuais, o Conselho não mais tem imposto sanções abrangentes. Passam a ser norma, desde então, as sanções dirigidas (*targeted sanctions*) que têm o objetivo de, por meios tais como embargos financeiros, restrições de movimentos ou embargos

166 BRZOSKA, Michael. *From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN sanctions*. Global Governance, v. 9, n. 4, pp. 519-535, 2003.

de armas, atingir elites políticas ou entidades cujo comportamento gera a situação de ameaça à paz e à segurança. A pressão para a mudança de comportamento continua a existir, mas são evitados os efeitos nefastos sobre a população em geral. São também sanções dirigidas aquelas que têm como alvo um setor específico da economia (nas mais das vezes o de transportes) ou o comércio de um produto em particular – caso dos diamantes e da madeira –, cuja relação com a ameaça à paz se quer romper.

As sanções contra a Unita, em 1997, podem ser consideradas dirigidas. No mesmo ano, o Conselho impõe medidas à liderança da Serra Leoa. O foco das sanções foi tornado gradualmente mais preciso, com os casos das medidas contra Saddam Hussein, Al-Qaeda e Charles Taylor. Em 2004, foram impostas sanções dirigidas no contexto dos conflitos na Libéria e no Sudão. Passa a ser comum, também, a referência ao conceito de sanções inteligentes. Embora não exista total coincidência entre autores quanto ao preciso alcance do termo, pode-se aceitar que ele se refere a medidas adaptáveis às diversas situações e que podem ser modificadas à medida em que os alvos modificam seu comportamento. Embora muitos autores utilizem o termo como sinônimo de sanções dirigidas, mas, a rigor, os conceitos não são permutáveis.

Embora o emprego das sanções dirigidas venha recebendo crescente evidência, pode-se arguir que já são aplicadas desde há muito sob a forma de embargos de armas. Os próprios embargos de armas, entretanto, foram com o tempo tornados mais dirigidos, ao terem reduzida sua abrangência e afetar não mais um país ou região, mas, preferentemente, certos grupos. Refinaram-se, também, passando a levar em conta outros elementos, como o treinamento e assistência técnica, e não o puro e simples comércio de armas.

A evolução recente dos sistemas de sanções é marcada pelo direcionamento progressivo a grupos não estatais, em especial no contexto da chamada “guerra ao terrorismo”. Passa a haver maior envolvimento dos atores privados, como empresas e entidades,

também no que diz respeito à implementação, do que é prova o processo de Kimberley, e maior envolvimento de ONGs e organizações da sociedade civil na análise e monitoramento da aplicação de sanções.

As restrições de viagem são as sanções dirigidas por excelência, pois afetam indivíduos em sua liberdade de ir e vir. Têm sido aplicadas na maioria dos recentes regimes de sanções dirigidas. Dentre os regimes em vigor até o final de 2005, somente os relativos à Somália e a Ruanda não as utilizaram. As medidas normalmente não têm impacto imediato, mas, no longo prazo, certamente contribuem para o isolamento dos regimes-alvos e, combinadas a outros fatores, podem provocar a mudança de suas políticas. É importante atentar que as sanções aos transportes, que são o gênero do qual as restrições de viagem são espécie, apesar de seu maior impacto nos alvos, podem gerar consequências humanitárias importantes, sobretudo em países que dependem de ajuda humanitária trazida por via aérea¹⁶⁷.

Com a imposição de restrições – também chamadas proibições – de viagem, o Conselho de Segurança determina que os membros adotem todas as medidas necessárias para evitar que as pessoas designadas ingressem em seus territórios ou por eles transitem. Os membros não são obrigados a impedir a entrada de seus próprios nacionais, mas são obrigados a impedir que, caso estejam em território nacional, venham a deixá-lo. É importante notar que a restrição de viagem, embora não exclua a possibilidade de extradição, motivada por outras causas, não gera, por si só, a obrigação de extraditar, pelo contrário: se, por algum meio, o indivíduo sob sanção logrou ingressar no território de um Estado, este tem, *a priori*, a obrigação de não permitir sua saída. Não é apropriado o termo “visa ban”, usado de forma errônea por alguns autores¹⁶⁸, já que a restrição de viagem se aplica mesmo em casos em que não é necessário o visto.

167 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George (Eds.). *Smart sanctions: targeting economic statecraft*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2002, pp. 13-14.

168 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *Sanctions and the search for security: challenges to UN action*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 133. Ao discorrer sobre as sanções sobre viagens (*travel sanctions*), os autores consideram, incorretamente, a proibição de visto (*visa ban*) como sinônimo de restrição ou proibição de viagem (*travel ban*), em contraste às demais sanções sobre a aviação (*aviation sanctions*).

As sanções financeiras dirigidas, por sua vez, para atingir o efeito coercitivo esperado sobre os alvos, sejam eles governamentais ou não, lançam mão das instituições e instrumentos financeiros, tais como congelamento de ativos, bloqueio de transações ou restrição do acesso a serviços para proibir o uso de fundos existentes ou futuros e outros recursos. Consideram-se dirigidas por dizer respeito a apenas um subconjunto da população, normalmente as lideranças, elites ou indivíduos com responsabilidade operativa¹⁶⁹. É importante frisar que as sanções financeiras não cobrem, normalmente, operações em que fundos ou ativos financeiros não sejam colocados à disposição dos alvos, como é o caso, por exemplo, de algumas formas de investimento que contemplam pagamento em bens.

O congelamento de ativos, espécie de sanção financeira relativamente comum nos regimes atuais, difere fundamentalmente do confisco de bens e fundos, que ocorreu, como vimos, no caso das sanções contra o Iraque. Naquele primeiro caso, os indivíduos e entidades não são expropriados de seu capital principal. Embora o dano mais significativo para o alvo erroneamente incluído na lista advenha nos casos de sanções de confisco, podem existir situações em que o congelamento indefinido de ativos leve também à ocorrência de dano emergente e lucro cessante, por exemplo, pela perda de rendimentos.

O Conselho tem também empregado sanções setoriais, como as sanções ao transporte aéreo e sanções a determinados produtos (diamantes e madeira, por exemplo) como sanções dirigidas. Embora possam ter impacto econômico mais significativo e abrangente do que as proibições de viagem, por exemplo, os embargos a produtos e os setoriais dificilmente terão consequências sobre a totalidade da economia do país-alvo e, raramente, poderão gerar impacto negativo do ponto de vista humanitário.

169 Ver THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targeted Financial Sanctions: a Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence, R.I.: Brown University, 2001.

A minimização do impacto humanitário passou na verdade a ser prioritária com as sanções inteligentes e dirigidas. Estas contemplam, de maneira cada vez mais consistente, isenções humanitárias que têm por objetivo mitigar possíveis consequências excessivamente rigorosas sobre os indivíduos alvos de sanções dirigidas, permitindo a eles a satisfação de necessidades fundamentais à sobrevivência digna. Mas as isenções não são apenas de caráter humanitário, podendo referir-se, por exemplo, à aquisição de material militar e armamentos para as operações de paz. No caso das medidas sobre a Côte d'Ivoire, por exemplo, esse último tipo de isenção está previsto, segundo as regras de procedimento do comitê da Resolução 1572 (2004).

Desde a aprovação da Resolução 1452, em dezembro de 2002, até o final de 2005, o Comitê 1267, por exemplo, havia recebido vinte e quatro pedidos de concessão de isenções humanitárias, dos quais vinte foram aceitos, um foi retirado e três continuam suspensos (*on hold*) por solicitação de membros do comitê. Os pedidos aprovados têm envolvido pagamentos para itens variados, em sua maioria despesas básicas e de acomodação, mas também despesas com representação legal e com pagamento de dívidas. Os critérios para a concessão de isenções humanitárias têm, contudo, sido tornados mais estritos.

O melhor equacionamento dos problemas relativos ao impacto humanitário não significa, entretanto, que as sanções dirigidas jamais tenham efeitos indesejados. Além da possibilidade de serem direcionadas a indivíduos inocentes, conforme discutido adiante, existe a dificuldade de limitar sanções que tenham repercussões econômicas, por exemplo, a um alvo determinado, pois tais medidas têm natureza complexa e, no contexto das relações econômicas, podem atingir pessoas que não estão entre os alvos originais¹⁷⁰.

170 HAMPSON, Fen Osler. *Preventive Diplomacy at the United Nations and Beyond*, in HAMPSON, Fen Osler; MALONE, David M. (Eds.). *From reaction to Conflict Prevention: opportunities for the UN system*. Boulder: Lynne Rienner, 2002, p. 146.

As sanções dirigidas e inteligentes passam a contemplar, crescentemente, a adoção de limites temporais, a chamada *sunset clause*. Alguns membros do Conselho, em especial a França e a Rússia, têm em algumas oportunidades até mesmo advogado que seja erigida em regra geral nas resoluções que estabelecem regimes de sanções, já que, além das vantagens humanitárias, teriam como vantagem política a não submissão da decisão sobre o levantamento das sanções ao poder de veto dos membros permanentes. Cortright e Lopez localizam a origem do debate:

The arms embargo against Ethiopia and Eritrea marked the debut of a sanctions policy reform advocated by France and Russia: time limits. SCR 1298 (2000) specified that the sanctions would remain in place for only one year or until the Secretary-General reported that a peace settlement had ended the conflict. The demand for time limits was motivated by the desire of some Security Council members, particularly France, to avoid a replay of the Iraq impasse, where sanctions have continued with no end in sight. Ironically, the demand for time limits has itself become a divisive issue among the Permanent Five, preventing agreement within the Security Council on sanctions reform¹⁷¹.

A desvantagem que tem sido percebida por Estados Unidos da América e Reino Unido, na previsão de tal cláusula, está no que consideram a menor eficácia das medidas com limites temporais, que fornecem aos alvos horizonte finito de duração e, assim, geram menor pressão sobre eles. Mas se no plano teórico o estabelecimento da *sunset clause* depara com a decidida oposição norte-americana e britânica, na prática do Conselho tem sido possível obter, em alguns casos, o consenso para o estabelecimento de limites temporais, contemplados por exemplo nas já mencionadas sanções do Conselho à Etiópia e Eritreia, pelo período de um ano, entre maio de 2000 e maio de 2001. Também foram sujeitas a limites temporais as sanções sobre a Libéria, pela Resolução 1343 (2001). As sanções contra os talibãs estabelecidas pela Resolução 1267 (1999) oferecem exemplo de

171 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *Sanctions and the search for security: challenges to UN action*, pp. 160-161.

evolução da prática nesse aspecto. A resolução original não estabelecia limites temporais, mas, na Resolução 1333 (2000), o Conselho já introduz a noção em seu parágrafo operativo 23, ao decidir que:

The measures imposed by paragraphs 5, 8, 10 and 11 above are established for twelve months and that, at the end of this period, the Council will decide whether the Taliban has complied with paragraphs 1, 2 and 3 above, and, accordingly, whether to extend these measures for a further period with the same conditions.

Em algumas resoluções posteriores o Conselho, por influência britânico-norte-americana, tem-se optado por fórmula diversa, que é a das revisões periódicas. A Resolução 1572 (2004), por exemplo, sobre a Côte d'Ivoire, em seu parágrafo operativo 13, dispunha que, ao fim de período de 13 meses após a sua aprovação, o Conselho revisaria as medidas.

Estavam em vigor até o início de 2006, como vimos, nove regimes impostos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, todos eles caracterizados pelas sanções dirigidas. O embargo de armas à Somália é o mais antigo deles, imposto pela Resolução 733 (1992). Existia, ainda, um décimo regime, instituído pelo Conselho de Segurança em sua Resolução 1636 (2005), no contexto do assassinato do ex-Primeiro-Ministro libanês Rafiq Hariri, regime que não entrou em vigor por não terem sido ainda indicados seus possíveis alvos.

Todos os nove regimes de sanções do Conselho de Segurança efetivamente em vigor continham embargos de armas, o que faz desta modalidade de sanções a mais amplamente empregada pelo órgão. Sete daqueles regimes, quais sejam, os incidentes sobre os casos de Serra Leoa, da Al-Qaeda e talibãs, do antigo regime do Iraque, da Libéria, da Côte d'Ivoire, do Sudão e da República Democrática do Congo, previam restrições de viagem. Neste último caso, existem ainda sanções relativas ao registro de aeronaves. Seis dos regimes de sanções, mantidos nos casos da Al-Qaeda e talibãs, do antigo regime do Iraque, da Libéria, da República Democrática do Congo, Côte d'Ivoire e Sudão, previam sanções financeiras. As medidas

sobre comércio de determinados bens estavam presentes apenas em dois dos regimes, quais sejam os de Côte d'Ivoire (exportação de diamantes em estado bruto) e Libéria (exportações de madeira e de diamantes em estado bruto).

A prática de dotar cada regime de sanções de um comitê de sanções encarregado de supervisionar e monitorar o cumprimento das medidas remonta, como se viu, aos dois primeiros casos de sanções aplicadas pelo Conselho, contra a Rodésia do Sul e contra a África do Sul. Naqueles dois casos, porém, os órgãos praticamente não dispunham de poder investigatório e, nas raras oportunidades em que foram capazes de constatar, de maneira inequívoca, a violação das sanções não ocasionaram medidas firmes por parte do Conselho.

Cada um dos regimes de sanções do Conselho de Segurança continua a contar com comitê de sanções específico, encarregado de supervisionar a aplicação das medidas e sugerir adaptações necessárias. São eles os estabelecidos pelas Resoluções 751 (1992), sobre a Somália; 918 (1994) sobre Ruanda; 1132 (1997), sobre Serra Leoa; 1267 (1999), sobre a Al-Qaeda, os Talibãs e indivíduos e entidades associados; 1518 (2003) sobre o regime de Saddam Hussein; 1521 (2003), sobre a Libéria; 1533 (2004), sobre a República Democrática do Congo; 1572 (2004) sobre a Côte d'Ivoire e 1591 (2005), sobre o Sudão. A Resolução 1636 (2005), no contexto do regime criado em conexão com as investigações do atentado que vitimou Rafiq Hariri, prevê também comitê de sanções, o qual, entretanto, não foi ainda posto em funcionamento.

É quase unânime o emprego de grupos de peritos ou equipes de monitoramento para auxiliar os comitês de sanções. Dos nove comitês em funcionamento, apenas três, os de Ruanda e Serra Leoa e o relativo aos integrantes do antigo regime iraquiano, não contavam com seus próprios mecanismos auxiliares. Na maioria dos casos, os mandatos dos grupos se estruturam em torno da investigação de violações aos regimes, com exceção da mencionada Equipe de Monitoramento, já

que o próprio Comitê 1267 não é voltado, no presente, à verificação daquelas violações.

A implementação dos regimes de sanções do Conselho é, muitas vezes, prejudicada pela prática de dar aos grupos de monitoramento, em certos casos, a atribuição de preparar as listas de indivíduos e entidades a serem submetidos às sanções ou de violadores de sanções. Os grupos tendem a ter excessiva cautela na elaboração de tais listas que, por consequência, podem ficar indefinidamente em suspenso. Melhor prática seria a de cada comitê de sanções avocar-se a responsabilidade de confeccionar a lista respectiva.

O aperfeiçoamento das sanções resultou em sua consolidação como instrumentos refinados para atuar sobre as crises internacionais. Tal refinamento de instrumentos não foi, contudo, acompanhado por evolução paralela dos gerenciadores dos regimes, os comitês de sanções, que têm resistido a incorporar novos conceitos e novos métodos de trabalho. A administração dos novos regimes ressentem-se de tal descompasso¹⁷².

Procura-se, assim, em paralelo ao movimento no sentido de aperfeiçoar os regimes de sanções em si, tornando-os dirigidos e reduzindo seus impactos indevidos, melhorar os próprios procedimentos dos comitês. Já em 1995, a preocupação com os métodos de trabalho dos órgãos subsidiários é expressa pelo Conselho por meio de nota de seu Presidente¹⁷³, em que se sugere a introdução de algumas medidas tendentes a tornar mais transparentes os procedimentos, tais como a preparação regular de listas das decisões dos órgãos e a introdução da prática de relatórios anuais de seus presidentes.

Naquele mesmo ano, outra nota do Presidente recomenda que se passe a permitir a Estados e organizações apresentar seus comentários sobre assuntos relativos à implementação de sanções, durante as

172 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, em 27/2/2006.

173 Documento número S/1995/234, de 29/3/1995.

reuniões fechadas dos Comitês¹⁷⁴. No ano seguinte, consolida-se a prática de relatórios orais pelos presidentes, após cada reunião formal, seguindo o exemplo dos relatórios orais do Presidente do Conselho após as consultas informais¹⁷⁵. Apesar dos progressos obtidos ao longo dos anos, a falta de transparência dos processos decisórios dos comitês, cujos trabalhos são cobertos pelo manto da confidencialidade, e cujas decisões muitas vezes não são tornadas públicas, continua sendo problema não resolvido, apesar de alguns passos, tais como a adoção de regras de procedimento, dados nos últimos tempos no sentido de aumentar a publicidade.

A falta de transparência dos trabalhos em muitos casos pode até mesmo comprometer a eficácia dos regimes. Os protestos contra o caráter opaco dos comitês são numerosos, como evidencia este trecho da carta do Representante Permanente de Liechtenstein ao Presidente do Comitê 1267 a respeito da negativa de publicar a lista das isenções humanitárias notificadas pelos Estados e já aprovadas pelo comitê:

In the interest of transparency and effectiveness of the implementation of the sanctions regime and its humanitarian exceptions, I requested in that note verbale that the Committee make that list available to interested Member States through the Secretariat.(...)

In a letter dated 1 August 2005, you informed me that the Committee, after extensive consultation, has not been able to agree to make the list available.

I wish to convey to you my feelings of regret that the Committee has decided not to take a minimal measure of increased transparency in the handling of requests for humanitarian exceptions, which would have been in the spirit of the ongoing efforts to enhance the involvement of States not members of the Council in its work, as well as a contribution to the effectiveness of the sanctions regime imposed by the Council¹⁷⁶.

174 Documento número S/1995/438, de 31/5/1995.

175 Documento número S/1996/54, de 24/1/1996.

176 Documento número S/2005/672, de 25/10/2005.

Aos efeitos da falta de transparência dos comitês agregam-se as falhas de seus processos decisórios e a amplitude por vezes excessiva de suas competências, ferrenhamente defendidas pelos membros permanentes, maiores beneficiários do caráter não democrático dos procedimentos dos órgãos subsidiários.

O processo decisório, naquele nível, é regido pela regra do consenso, e nada é aprovado sem o acordo de todos os membros. Isso confere, na prática, o direito de veto a qualquer deles, tornando lenta, ou até mesmo impossível, a tomada de decisões. Na maioria das vezes, a falta de maleabilidade tem potencializado a influência daqueles interessados em aumentar a rigidez dos regimes. Grande parte das decisões dos comitês, ademais, é tomada pelo procedimento de “não objeção” (*no objection procedure*), pelo qual as propostas são circuladas pela presidência e, em não havendo manifestações contrárias por parte dos membros dentro de certo lapso de tempo, que varia segundo o comitê e segundo o assunto em pauta, são consideradas aprovadas.

As competências amplas dos comitês, que recebem carta branca do Conselho em temas cruciais como listagem e deslistagem de indivíduos, aumentam o campo no qual a discricionariedade é exercida. Na subseção 3.1 serão discutidos em detalhe os problemas dos procedimentos dos comitês no que tange a essas duas questões.

Capítulo 3

Uma apreciação crítica dos regimes

3.1. Problemas da metodologia de listas

Os novos tipos de sanções têm a vantagem indiscutível de não afetar a grande maioria da população e de tornar menos provável a ocorrência de desastres humanitários. Mas, como veremos, os novos conceitos trouxeram em seu bojo dificuldades renovadas que dizem respeito não apenas aos seus aspectos jurídicos como à sua implementação e à discussão sobre se a eficácia dos regimes foi de alguma maneira incrementada no que diz respeito aos fins a que se propõem.

As sanções dirigidas são geralmente impostas contra pessoas e grupos identificados na respectiva resolução. Apesar de que as resoluções do Conselho normalmente descrevam tais categorias de indivíduos, a referência às pessoas propriamente ditas, tal como ocorre, por exemplo, na Resolução 1532 (2004), que cita nominalmente Charles Taylor, Jewell Howard Taylor e Charles Taylor Jr., é mais rara. As decisões sobre os alvos específicos de um regime de sanções são normalmente delegadas aos comitês, aos quais caberá a função de elaborar listas com os nomes dos indivíduos ou entidades contra os quais as sanções deverão ser implementadas.

O instituto das listas de indivíduos sob sanção, elaboradas pelos comitês de sanções, é elemento trazido aos regimes há relativamente pouco tempo, como consequência do desenvolvimento das sanções dirigidas, para cuja implementação é necessário identificar de maneira positiva os alvos. Tal tendência acompanha a atribuição gradual, ao indivíduo, da estatura de pessoa do Direito Internacional, em fenômeno inseparável da evolução das próprias relações internacionais, tornadas mais complexas. Como resultado do recurso crescente às sanções dirigidas, as listas elaboradas pelos comitês contendo os alvos, ou seja, os indivíduos, entidades e associações submetidos às respectivas medidas, passaram a ser as vigas-mestras de alguns dos regimes. As consequências da inclusão nas listas variam de acordo com os diversos regimes, mas podem incluir dentre outras o congelamento ou confisco de bens, restrições de viagem, embargo de armas ou embargos sobre determinadas mercadorias. Pode haver consequências adicionais para o indivíduo listado que diferem na implementação individual que cada país dê aos regimes. Alguns países podem, por exemplo, determinar a perda de direitos políticos dos indivíduos listados.

Em 2005, as listas eram utilizadas por seis dos regimes de sanções em vigor, quais sejam os referentes à Al-Qaeda e aos talibãs, ao antigo regime do Iraque, à Libéria, à República Democrática do Congo, à Côte d'Ivoire e ao Sudão. No caso da Côte d'Ivoire, só se havia podido listar três indivíduos¹⁷⁷, e a lista relativa ao Sudão não havia sido objeto de consenso. O regime imposto pela Resolução 1636 (2005) também prevê a existência de uma lista de indivíduos, mas, até aquele momento, as sanções respectivas não haviam sido postas em vigor.

A metodologia de listas em si enfrenta problemas significativos. O Grupo de Trabalho Informal sobre Sanções, em seu mais recente relatório, reconhece a existência de limitações importantes, ao observar que:

177 A lista está disponível no site <http://www.un.org/Docs/sc/committees/CI/1572_lst_Eng.htm>.

A better understanding of sanctions lists, and of their potential and limitations, is required at the level of sanctions committees and States. Given the distinct mandates of sanctions committees with respect to the designation of targeted individuals and entities, it is important that relevant sanctions committees continue to address issues related to listing and delisting, as well as sanctions exemptions, through the adoption of new or revised guidelines¹⁷⁸.

Por não serem elaboradas com base em trabalho investigativo apropriado, as listas não contêm elementos suficientes de identificação de quase metade dos alvos listados, que, em igual proporção, não são relacionados a nenhum Estado em particular. Muitos dos indivíduos e entidades têm diversos nomes e codinomes, o que dificulta a tarefa de estabelecer provas sólidas de seu envolvimento com as ações proibidas. O processo de atualização das listas, fundamental para que elas reflitam adequadamente os objetos dos regimes, depende da iniciativa individual dos membros e, portanto, não obedece à periodicidade que seria desejável.

Os efeitos da falta de informações são agravados pela pouca margem decisória e investigativa de que dispõem os Estados na implementação. No caso do Comitê 1267, por exemplo, as resoluções pertinentes estabelecem que, em caso de dúvida sobre a identidade de um alvo de sanções, o Estado é obrigado a, em primeiro lugar, proceder à imposição das medidas (que incluem o congelamento de ativos) e, só então, consultar o comitê ao qual cabe a última palavra sobre o assunto.

A probabilidade da ocorrência de erros quanto à pessoa, nessas condições, é extremamente alta. Em um caso bastante ilustrativo do problema¹⁷⁹, a delegação da Lituânia comunicou ao Comitê 1267 que um banco registrado em seu território suspendera transferência de US\$ 15.000,00 para a conta de um nacional do Uzbequistão, uma vez que indivíduo com o mesmo nome constava da lista consolidada. O assunto era de difícil solução, pois da lista do comitê não constavam

178 Ver, a respeito, Documento S/2005/842, de 29 de dezembro de 2005, com o relatório das atividades do Grupo naquele ano.

179 Ver Documento S/AC.37/2005/COMM.99.

quaisquer dados identificadores do mencionado indivíduo além do nome e um sobrenome. Nem mesmo a data de nascimento havia sido fornecida pelo país proponente, no caso, os Estados Unidos da América. Chamado a pronunciar-se sobre o assunto, o comitê confirmou que a transferência em questão deveria permanecer bloqueada até que pudesse ser determinado se o caso era ou não de homonímia, embora tenha sido observado que o nome em questão era extremamente comum no Uzbequistão. Os Estados Unidos da América, ao defender no caso concreto a manutenção da suspensão, argumentaram que os Estados devem tomar as medidas prescritas pelo comitê baseados na suspeita, mas apenas suspendê-las quando houver certeza sobre a não coincidência de identidade. Ora, tal certeza, na maioria dos casos, é de difícil obtenção e inverte o princípio de aceitação geral de que todo o indivíduo deve ser presumido inocente até prova em contrário. A presunção, na orientação norte-americana, vai no sentido oposto: todo o acusado é presumido culpado até que possa provar sua inocência.

O problema torna-se mais sério em vista da falta de capacidade dos comitês de sanções para tomar decisões rápidas. São compostos de diplomatas dos países-membros do Conselho de Segurança que não dispõem necessariamente de treinamento jurídico e que no caso dos membros não permanentes têm mandato de apenas dois anos, muitas vezes insuficiente para permitir uma adequada familiaridade com os assuntos e procedimentos. A equipe de monitoramento que auxilia o comitê tampouco dispõe dos meios investigativos para informar de maneira pertinente as decisões.

A listagem de entidades, que ocorrera raramente no passado, passou a ser moeda corrente no contexto de alguns dos novos regimes. Considerando todos os regimes, cerca de 360 entidades listadas constavam das listas no início de 2006¹⁸⁰. Novamente, o único regime de sanções então vigente contra grupo terrorista nos fornece a maioria dos casos. Mesmo abstraído o fato de que as entidades visadas

180 WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Strengthening UN Targeted Sanctions by Addressing Due Process Concerns: Discussion Draft*. Providence: Brown University, 2006, p. 19.

podem facilmente ser dissolvidas e recriadas com nomes e membros distintos e que não há condições de monitorar com total efetividade suas atividades, deve-se reconhecer que a listagem de entidades e de pessoas jurídicas oferece desafios importantes.

Talvez um dos mais significativos dentre eles diga respeito aos efeitos do congelamento de ativos de uma entidade ou associação. Tais instituições têm existência relacionada com a realização de determinados fins e podem, cumprindo determinados requisitos, ser reconhecidas pela ordem jurídica como sujeitos de direitos e obrigações, ou seja, pessoas jurídicas. Embora possam ter ativos e patrimônio, as associações, ao contrário das pessoas físicas, não têm manifestação corpórea. Sua essência exaure-se na realização daqueles fins que requer nas mais das vezes correlata atividade patrimonial. É, de fato, difícil conceber como uma entidade qualquer, privada da possibilidade de movimentar fundos, poderá, sem recorrer à informalidade, manter atividades, tais como pagamento de funcionários, impostos, fornecedores, etc., fundamentais à consecução de seus fins. A inexecutabilidade dos fins da pessoa jurídica, por seu turno, é uma das razões de sua extinção¹⁸¹.

O congelamento de ativos priva, portanto, as entidades ou associações exatamente da possibilidade de movimentação patrimonial que é da sua essência. Equivale, sobretudo no caso das pessoas jurídicas, a uma virtual ordem de dissolução. O problema do congelamento de contas de pessoa jurídica foi trazido ao Comitê 1267 em 2005¹⁸². A delegação italiana solicitou a liberação da conta bancária de uma empresa hoteleira incluída na lista do comitê, argumentando a necessidade de permitir seu funcionamento normal, com o pagamento de despesas básicas, tais como salários, impostos, seguros, serviços públicos e pagamento de emolumentos ou taxas de serviço relativas a seu gerenciamento de rotina. A Itália aduziu que a

181 Ver, a respeito GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 220.

182 Ver documentos informais do comitê, S/AC.37/2005/NOTE/88 e S/AC.37/2005/COMM.105, para detalhes do caso.

autorização em tela não envolveria qualquer risco de financiamento de atividade terrorista, uma vez que a empresa estaria já sob o controle das autoridades italianas.

A notificação italiana baseou-se na Resolução 1452 (2002) que dispõe sobre as isenções humanitárias. O fulcro do pedido foi a alínea (a) do parágrafo operativo 1 da resolução, em que o Conselho:

1. Decides that the provisions of paragraph 4 (b) of resolution 1267 (1999), and paragraphs 1 and 2 (a) of resolution 1390 (2002), do not apply to funds and other financial assets or economic resources that have been determined by the relevant State(s) to be:

(a) necessary for basic expenses, including payments for foodstuffs, rent or mortgage, medicines and medical treatment, taxes, insurance premiums, and public utility charges, or exclusively for payment of reasonable professional fees and reimbursement of incurred expenses associated with the provision of legal services, or fees or service charges for routine holding or maintenance of frozen funds or other financial assets or economic resources, after notification by the relevant State(s) to the Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) (hereinafter referred to as “the Committee”) of the intention to authorize, where appropriate, access to such funds, assets or resources and in the absence of a negative decision by the Committee within 48 hours of such notification.

A Dinamarca, na ocasião, colocou o pedido italiano em suspenso por razões técnicas (*technical hold*), sob o argumento de que a resolução em comento é dirigida exclusivamente a indivíduos, uma vez que, no caso das empresas ou associações, as considerações humanitárias não são cabíveis e podem dar origem a abusos. O argumento dinamarquês é pertinente, uma vez que, embora a Resolução 1452 não seja declaradamente dirigida apenas a indivíduos, sua redação, que se refere a despesas específicas daqueles, tais como alimentos e medicamentos, cala sobre quaisquer despesas próprias de pessoas jurídicas, como, por exemplo, o pagamento de salários. A alínea (b) do citado parágrafo 1, por seu turno, refere-se a “despesas extraordinárias” que, por definição, não podem contemplar o cotidiano do funcionamento de uma

associação. O comitê debateu o assunto em profundidade, não tendo chegado a decisão definitiva.

O estabelecimento de isenções aplicáveis também a entidades e empresas pareceria a solução lógica para este tipo de problema, sobretudo tendo em consideração que delas pode depender, em muitos casos, a sobrevivência e o bem-estar de empregados, fornecedores, prestadores de serviços e outros que não têm necessariamente conexão com os fatos que determinaram a inclusão da associação como alvo de sanções. Alguns membros (em particular os Estados Unidos da América) têm considerado que, como a responsabilidade pela imposição de sanções recai sobre atos da entidade ou de seus controladores, caberia a eles, e não ao Conselho de Segurança, proteger os direitos das pessoas atingidas, embora seja forçoso reconhecer que essa responsabilidade indireta, inteiramente fictícia, não está apta a resolver os problemas práticos das pessoas atingidas pelas sanções a sua empresa empregadora.

O Conselho tem latitude para, por uma interpretação extensiva da citada alínea (b) do parágrafo primeiro da Resolução 1452, considerar as despesas de uma associação como “despesas extraordinárias” e passar a examinar pedidos de isenção ao abrigo daquele dispositivo. A solução correta e mais apropriada para o problema parece requerer, entretanto, a adoção de nova resolução que contivesse dispositivos específicos relativos aos casos de entidades e empresas e criasse isenções de conteúdo adaptado às necessidades que lhes são peculiares.

As listas de sanções, mesmo dirigidas, podem ter efeitos negativos sobre as perspectivas de paz em determinadas situações. A identificação de uma ou várias facções em um conflito em listas de “culpados”, em contextos que, muitas vezes, envolvem processos de reconciliação nacional em países dilacerados pela guerra, pode colocar em risco o próprio êxito daqueles, ao impor sanções a indivíduos neles plenamente integrados. Um dos exemplos é a situação das dezenas de talibãs que foram anistiados pelo governo do Afeganistão, mas que continuam na lista do Comitê 1267. Nas eleições legislativas

e provinciais de 18 de setembro de 2005, alguns talibãs puderam apresentar-se como candidatos, desde que não tivessem cometido crimes de guerra e renunciado à luta armada. A Rússia manifestou-se, no Conselho de Segurança, contra essa possibilidade que, em seu entender, afetaria a credibilidade do regime de sanções. No caso da Somália, o próprio Presidente eleito pelas Instituições Transitórias, Abdullahi Yusuf Ahmed, era caudilho sabidamente envolvido com o tráfico de armas, proibido pela Resolução 733 (1992). O comitê respectivo, apesar das evidências da participação do Presidente nas atividades vedadas, evitou condenação pública a Yusuf e a outros membros do governo transitório e não foi sequer produzida a lista dos violadores do embargo. Isso não se deve apenas a dificuldades práticas, mas também à consideração de contribuir para a estabilidade do processo de paz na Somália.

Há proponentes de um sistema único de listas, pelo menos no caso dos comitês que se ocupam do terrorismo. Argumentos de racionalidade favoreceriam, segundo eles, relação global contendo todos os envolvidos com aquela atividade. Argumentam com as vantagens de estabelecer procedimento único, de aperfeiçoar a perseguição dos alvos e facilitar a implementação pelos Estados. Tal enfoque levaria à fusão entre os comitês que se ocupam atualmente do tema do terrorismo. O Comitê contra o Terrorismo absorveria o Comitê 1267 para formar “supercomitê” com atribuições tanto no campo do reforço da capacidade como no monitoramento da implementação de um regime ampliado¹⁸³. Seriam submetidos a sanções, similares às estabelecidas pela Resolução 1267, outros grupos e indivíduos responsáveis por atos terroristas, que não apenas os associados com Osama bin Laden, Al-Qaeda e os talibãs. Tal sugestão suscita a difícil questão de quais os critérios determinariam os atores visados, em face do fato de que não existe definição legal de terrorismo no Direito

183 Ver ROSAND, Eric. *The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions*. *The American Journal of International Law*, v. 98, 2004, p. 19.

Internacional. Seria necessário, também, modificar a estrutura e os objetivos dos órgãos subsidiários do Conselho.

Em vista de suas numerosas falhas, o sistema de listas, em sua forma atual, parece servir mais a propósitos políticos de condenação de certos grupos no campo internacional do que a fins práticos e concretos. Não é realista pensar, entretanto, que a sistemática de listas poderá ser abandonada em um futuro próximo, e os esforços devem concentrar-se não em seu afastamento, mas em seu aperfeiçoamento e sua maior institucionalização. Esta deve ser buscada não apenas no que diz respeito aos procedimentos de inclusão de indivíduos nas listas – listagem – mas também no que tange às oportunidades para que sejam delas excluídos – deslistagem.

3.1.1. Listagem

Os temas da inclusão de nomes nas listas de sanções (listagem) e sua retirada daquelas (deslistagem), embora suscitem questões de diferentes naturezas, são intimamente relacionados, uma vez que cada um deles é um aspecto da elaboração dos róis de alvos. A inclusão de um indivíduo ou associação não pressupõe condenação criminal ou processo judicial. Uma vez que as listas não têm formalmente efeitos criminais, sua elaboração pelo Conselho de Segurança e sua implementação pelos Estados não estão sujeitas aos princípios e garantias que cercam os procedimentos judiciais. Na prática, entretanto, os efeitos da listagem são, para o indivíduo, análogos aos daquela condenação.

A existência de processos claros e transparentes para a listagem de indivíduos obedece ao comando maior da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁸⁴, que estabelece, no artigo X, o direito de toda a pessoa à audiência justa e pública por parte de um tribunal

184 Ver Resolução 217 A (III) da AGNU, de 10/12/1948.

independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres, e, no artigo XI, 1, os princípios da presunção da inocência, da legalidade, do devido processo legal e da ampla defesa. No plano das Américas, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, em seu artigo 8º, endossa, dentre as garantias judiciais mínimas, os princípios da Declaração Universal.

O Conselho de Segurança tem competência para tomar medidas para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Essas, portanto, devem ser dirigidas apenas a entidades capazes de constituir ameaça de fato à paz e à segurança, o que exclui, de plano, as populações civis desarmadas e os Estados que não representem tal ameaça¹⁸⁵. A existência de procedimentos confiáveis para listagem diz respeito, portanto, à própria legitimidade da atuação do Conselho. Em vários casos, indivíduos dirigiram-se à ONU ou às Missões dos Membros para expressar seu descontentamento com o que consideram como a falta de instrumentos para ilidir uma inclusão injusta em lista de alvos¹⁸⁶.

Os procedimentos para listagem de indivíduos, ou seja, para sua inclusão na lista de “alvos” das sanções, não são uniformes, mas seguem padrão mais ou menos regular no que diz respeito aos diversos comitês de sanções. Tomemos, como exemplo, o caso do comitê estabelecido pela Resolução 1267 (1999), relativa a sanções contra Talibãs, Al-Qaeda, Osama bin Laden e associados, posteriormente alterada pelas resoluções, 1333 (2000), 1363 (2001), 1373 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1566 (2004) e 1617 (2005). As diretivas do comitê aprovadas em 7 de novembro de 2002 e revistas em 10 de abril de 2003, introduzem procedimentos rudimentares para listagem e deslistagem, algo que já estava recomendado pelas conclusões dos processos de Interlaken e Bonn-Berlim, como vimos.

185 Ver o “Relatório Bossuyt”, Documento E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21/6/2000, p. 4.

186 Ver, como exemplo, carta datada de 13 de junho de 2005, ao Representante Permanente do Brasil, do representante legal de Gérard Desnoes, indivíduo sujeito a restrições de viagem por constar da lista do comitê de sanções relativo à Libéria, ou a carta de 21 de janeiro de 2005, dos representantes de Khalaf M. Al-Dulimi, listado pelo Comitê 1518, dirigida ao próprio comitê.

O regime das regras de procedimento do comitê¹⁸⁷ prevê que os Estados-membros e organizações regionais forneçam propostas fundamentadas para a inclusão de nomes de indivíduos ou entidades na lista que são examinadas segundo o procedimento de silêncio (*silence procedure*)¹⁸⁸. Uma vez que as decisões são adotadas por consenso, qualquer membro pode obstar a inclusão de nomes. Além do proponente e dos membros do Conselho, outros Estados, eventualmente interessados, não são necessariamente informados nem têm oportunidade de participar do processo. A inclusão de um nome faz-se tão somente tendo em conta as informações prestadas pelo Estado proponente, cuja exatidão não é submetida ao contraditório. Crítica semelhante pode ser feita ao sistema de listagem do Comitê 1518¹⁸⁹ que, apesar de não ter regras de procedimento, tem regras para listagem, separadas das regras para deslistagem.

Os indivíduos não são informados diretamente sobre sua inclusão nas listas de sanções. Tampouco, é proporcionada informação a respeito de como recorrer da listagem. Algumas delegações, dentre as quais a brasileira, têm defendido a previsão de sistema de notificação, quando o paradeiro do indivíduo listado for conhecido, mas outras, opõem-se a qualquer notificação, argumentando que se trata em geral de bandidos fugitivos; se forem localizados, deverão ser detidos, não informados de sua inclusão na lista. No contexto dos procedimentos existentes, a listagem também não requer demonstração clara pelo Estado proponente da associação do alvo com a conduta ou com o grupo ou grupos sob sanção, já que, apesar de ter efeitos severos sobre os direitos individuais, o procedimento de listagem, ao contrário dos procedimentos judiciais pelos quais se limitam direitos, não depende da produção de provas.

187 Adotadas em 7 de novembro de 2002, e alteradas em abril de 2003 e em dezembro de 2005, disponíveis em <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf>.

188 Segundo o procedimento de silêncio, determinada decisão é proposta ao comitê e considerada aprovada se, escoado determinado lapso de tempo, nenhum dos membros a ela se opuser.

189 Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1518/1483guide.pdf>>.

Este é problema comum aos procedimentos de listagem dos diversos comitês. Apesar de todos eles exigirem a apresentação de justificativa para o pedido de listagem, esta costuma ser bastante sumária. No caso do Comitê 1267, normalmente os textos de justificativa não ultrapassam uma página e meia. No comitê da Libéria, dois ou três parágrafos são a regra, enquanto no comitê da República Democrática do Congo resumem-se a coluna explicativa na própria lista dos indivíduos sob sanção. Junta-se a isso o fato de que as próprias resoluções do Conselho não definem de forma clara os fundamentos para a inclusão de indivíduos nas listas, que podem incluir expressões vagas e demasiado abrangentes e permitir o enquadramento de ampla gama de indivíduos. Para corrigir problema dessa natureza, o Conselho de Segurança teve que dedicar um parágrafo de sua Resolução 1617 (2005) a estabelecer definição mais precisa do que se entende por “associado a” Al-Qaeda e os talibãs¹⁹⁰.

A Equipe de Monitoramento do Comitê 1267 tem sugerido que algumas medidas sejam tomadas para melhorar o procedimento de listagem¹⁹¹. Propõe que as regras sejam mais detalhadas e que os Estados sejam encorajados a, antes de submeter um nome ao comitê, entrar em contato com o Estado de residência ou nacionalidade, para obter melhores informações e também para envolver outros elementos no processo de tomada de decisão. Mas os membros permanentes continuam a bloquear aqueles aperfeiçoamentos. Por um lado, recusam-se a estabelecer regras claras que protejam os indivíduos da inclusão indevida em listas de sanções e, por outro, defendem ciosamente seus cidadãos contra a inclusão naquelas listas. Diplomatas russos e chineses, por exemplo, têm-se oposto liminarmente à listagem de seus nacionais, alegando, curiosamente,

190 Ver NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 8 March 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council: Fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team established pursuant to Security Council resolution 1526 (2004)*. S/2006/154. Nova York: Nações Unidas, 10/3/2006, pp. 13 e 14.

191 Documento informal do comitê S/AC.37/2005/COMM. 90.

posição de princípio quanto à necessidade de assegurar o recurso ao devido processo legal antes que quaisquer cidadãos seus possam ser eventualmente visados pelas medidas.

3.1.2. Deslistagem

No contexto do sistema de sanções dirigidas baseadas em listas, a existência de processos confiáveis para a retirada de indivíduos e entidades dos róis de alvos dos comitês, ou “deslistagem”¹⁹², é essencial para garantir a transparência do trabalho dos comitês, bem como para assegurar o direito dos alvos – indivíduos ou entidades – a propor sua retirada das listas. Em Interlaken concluiu-se que “since targeted individuals could be designated erroneously, it is desirable for the Security Council to consider procedures that enable targeted individuals to petition for their removal from the list”¹⁹³. No processo de Bonn-Berlim, da mesma maneira, concordou-se em que, no que diz respeito às restrições de viagem, as respectivas resoluções deveriam prever a opção para o indivíduo de peticionar ao comitê nesse sentido. Vale também para a deslistagem o observado acima quanto à aplicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e, com ainda mais razão, já que os processos de deslistagem são o remédio para eventuais erros na indicação dos alvos.

Nem todos os comitês de sanções têm sua lista de alvos e alguns deles tampouco têm suas próprias regras de procedimento. Assim, nem todos são dotados de procedimentos de deslistagem. As regras de procedimento do comitê da Resolução 1572 (2004), sobre a Côte d’Ivoire, prescrevem o que se pode considerar o mais completo

192 A palavra “deslistagem” é neologismo proveniente do inglês “*delisting*”, mas que, na falta de termo vernáculo equivalente, consolidou-se no uso oficial.

193 Ver THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targeted Financial Sanctions: a Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence, R.I.: Brown University, 2001, p. 28.

e aperfeiçoado sistema de deslistagem dentre os utilizados pelos diversos comitês¹⁹⁴. São, aliás, tomadas de empréstimo por alguns deles, como os relativos ao Sudão e República Democrática do Congo, por exemplo, que não obtiveram, até o momento, consenso para aprovar seus próprios regulamentos.

Segundo o parágrafo 10 do texto, o Comitê 1572 deve revisar sua lista a cada três meses e, “em circunstâncias especiais”, determinadas caso a caso, por consenso, poderá remover indivíduos. Os pedidos de deslistagem deverão ser submetidos por escrito e conter justificação adequada e clara, bem como fornecer demais informações que forem relevantes. Poderão ser encaminhados com a intermediação do Estado de nacionalidade ou de residência do indivíduo listado ou por intermédio de escritório das Nações Unidas. Essa última cláusula é inovadora, pois abre a possibilidade de que o processamento dos pedidos não dependa da discricionariedade dos Estados e dá mais credibilidade ao processo.

A previsão de pedidos de deslistagem individuais diretamente ao comitê, defendida por vários membros quando da negociação do texto, custou a ser aceita pela delegação norte-americana, mas é fundamental para que os direitos individuais não fiquem à mercê de uma proteção do Estado de nacionalidade ou de residência, a qual pode nem sequer ser factível. O governo de um país dividido pela guerra civil, por exemplo, dificilmente submeteria ao Comitê pedido de deslistagem em favor de um opositor, por mais meritório que pudessem ser as razões apresentadas em favor dele.

O trâmite de deslistagem do Comitê 1267, por seu turno, depende, em essência, de decisão do Estado de residência ou cidadania do indivíduo listado (país de incorporação ou sede no caso de pessoas jurídicas). Provocado ou não por petição da pessoa interessada, qualquer um dos dois poderá submeter ao comitê pedido de deslistagem, que deverá ser precedido de consultas bilaterais com o governo do Estado que propôs originalmente a listagem, que poderá

194 O texto completo das regras de procedimento do comitê está disponível na página internet: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/CI/guidelines_ci_eng.pdf>.

ser convencido a juntar-se à petição, apreciada pelo órgão subsidiário de acordo com procedimento de silêncio ou de “não objeção” (*no-objection procedure*).

O procedimento do Comitê 1267, aliás, da mesma maneira que o do Comitê 1572, silencia sobre fundamentos da aceitação de pedidos de deslistagem, o que os torna extremamente subjetivos. Além disso, a exigência do consenso significa que qualquer membro poderá colocar em suspenso (*on hold*) um pedido de deslistagem, sem a necessidade de qualquer fundamentação ou justificativa. Assim sendo, se o Estado proponente não puder convencer o Estado solicitante da listagem, é provável que o consenso não seja atingido para a concessão da deslistagem. É interessante notar, a respeito, que as regras são discriminatórias com respeito aos membros não permanentes do Conselho, uma vez que, ao terminarem seus mandatos, extinguem-se automaticamente todos os pedidos de suspensão de decisões (*holds*) por eles propostos. Os membros permanentes, cujos mandatos não se encerram, têm a prerrogativa de manter em suspenso por tempo indeterminado quaisquer decisões, se assim julgarem apropriado. Não existe, além disso, qualquer obrigação para o Estado que tenha recebido petição de um nacional ou residente de levar adiante o processo, elevando-o ao comitê. Se o Estado proponente não for membro do Conselho, ficará impedido de participar e sequer será informado sobre os detalhes do andamento.

O comitê estabelecido pela Resolução 1518 (2003), que aplicou sanções sobre os membros do regime de Saddam Hussein, aprovou procedimento de deslistagem, bastante restritivo, apenas em 14 de dezembro de 2005. Nesse caso também a decisão sobre a apresentação ou não do pedido de deslistagem ao comitê fica ao exclusivo critério do Estado peticionado, ou seja, o de nacionalidade ou cidadania. A decisão sobre o pedido, se levado adiante, deverá ser tomada por consenso¹⁹⁵.

195 No endereço eletrônico <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1518/1518_delist.pdf> estão disponíveis as regras do comitê para deslistagem.

Há sugestões de que os procedimentos de deslistagem sejam abertos a países com os quais a pessoa física ou jurídica não mantém relação de cidadania ou residência. Em seu terceiro relatório, a Equipe de Monitoramento do Comitê 1267 sugeriu que outros Estados-membros tenham a faculdade de peticionar em favor de indivíduos listados e propõe mecanismo de apreciação automática das petições pelo comitê se determinado Estado recusar-se a transmitir o pedido individual ao órgão¹⁹⁶.

Existem também advogados da extensão do direito individual de peticionar perante o Conselho. A delegação dinamarquesa, em particular, defendeu no Comitê 1267 solução peculiar que não interferiria com os mecanismos já existentes. A Dinamarca circulou em novembro de 2005, documento informal com proposta de mecanismo independente de revisão para pedidos individuais de deslistagem de indivíduos incluídos na lista da Resolução 1267 (1999). Tal mecanismo, semelhante a um “Ombudsman”, consideraria pedidos de indivíduos e entidades que se considerassem injustamente incluídos na lista consolidada ou que estivessem desconformes com a rejeição de seus pedidos de deslistagem no quadro do procedimento existente. Não estaria inserido no contexto dos procedimentos de deslistagem do comitê, e seria chefiado pelo alto-comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O mecanismo de revisão teria o poder de agir *ex officio* e não precisaria ater-se ao esgotamento dos recursos de direito interno. Ao determinar a procedência de um pleito, encaminhá-lo-ia ao comitê, com a recomendação de que o nome fosse retirado da lista. Suas decisões não seriam, contudo, obrigatórias para o comitê, que as poderia acatar ou rejeitar.

Os pedidos de deslistagem dirigidos ao mecanismo independente deveriam ser justificados, e as possíveis justificativas seriam as mesmas que podem ser trazidas perante o comitê, quais sejam a

196 Documento S/2005/572, de 9/11/2005.

alegação de que a base para a listagem não estava correta ou que o peticionário renunciou ao terrorismo. O mecanismo examinaria a procedência das alegações baseado em informações das fontes que julgasse apropriadas, incluindo o governo proponente da listagem, os de residência ou nacionalidade e o próprio comitê.

A proposta em comento seria passo importante no sentido do atendimento ao direito ao devido processo legal, sem afetar a eficácia do regime de sanções e, na prática, serviria de reforço para sua legitimidade. Apesar das vantagens evidentes, mecanismos desse tipo não têm grandes chances de ser efetivamente estabelecidos, pois sua instituição não conta com o apoio dos membros permanentes, ciosos da manutenção integral da autoridade absoluta do Conselho. Alguns membros, como os Estados Unidos da América e, de maneira mais categórica, a Rússia, opõem-se até mesmo ao aperfeiçoamento dos próprios procedimentos de deslistagem em geral, e, mais especificamente, do Comitê 1267. A segunda daquelas delegações tem procurado evitar que o comitê venha a debruçar-se sobre as regras provisórias de procedimento no que diz respeito à deslistagem. A Rússia argumenta que, por lidar com terroristas e não com processos políticos, o comitê não se deveria perder em considerações tais como o respeito pelo devido processo legal e pelos direitos humanos, não essenciais, em seu entendimento, para que sejam alcançados os objetivos buscados. A posição norte-americana tem sido um tanto mais moderada, mas os EUA têm exigido que o tema da deslistagem seja examinado juntamente com o da listagem. O exame conjunto na verdade não causaria problemas, pois como vimos os procedimentos de listagem precisam também ser aperfeiçoados. O Brasil, por seu turno, defende o ponto de vista de que, além de tornar mais previsíveis, transparentes e racionais os procedimentos, o aperfeiçoamento das regras de deslistagem tenderá a melhorar, *ipso facto*, a legitimidade do comitê e a dissipar as dúvidas que possam impedir alguns Estados de oferecer nomes para a lista consolidada.

A Equipe de Monitoramento do Comitê 1267, tem também trabalhado em propostas para o aperfeiçoamento da deslistagem¹⁹⁷. Sugeriu ao comitê que sejam explicitadas as razões que poderiam fundamentar petições de deslistagem, o que equivale a também determinar as que poderiam ser aceitas pelo comitê para proceder à retirada da lista. Dentre essas, propõe a comprovação de que a inclusão do nome na lista foi feita erroneamente, bem como a prova de que o indivíduo em questão renunciou ao terrorismo.

É proposto o estabelecimento, na medida do possível, de procedimento de notificação por escrito aos indivíduos e entidades listados. Seria comunicada a inclusão na lista, bem como as consequências daí decorrentes. Da notificação deveria constar referência aos procedimentos para eventual pedido de deslistagem e os casos em que são cabíveis solicitações de isenções humanitárias, os respectivos procedimentos e o ponto de contato nacional ao qual devem ser dirigidos eventuais pedidos de informações. Na verdade, a Resolução 1617 (2005), contém pequeno avanço nesse sentido, pois sugere, em seu parágrafo 5, que os Estados informem, na medida do possível e, quando apropriado, por escrito, indivíduos e entidades incluídos na lista sobre as consequências desse fato e, especialmente, sobre os procedimentos de listagem e deslistagem do comitê.

Segundo a proposta em comento, uma vez apresentado a um Estado, por parte de um cidadão ou residente, um pedido de deslistagem, o encaminhamento ao comitê deveria ser automático. Embora ficasse mantida a possibilidade de consultas com o Estado responsável pela listagem, o Estado requerido não teria o poder discricionário sobre o encaminhamento do pedido, que deveria ocorrer automaticamente em prazo definido e poderia, no máximo, acompanhá-lo de parecer favorável, contrário ou neutro. O comitê, por sua vez, também não teria discricionariedade quanto ao prazo

197 Documento informal do comitê, S/AC.37/2005/COMM.90.

para exame do pedido e seria estabelecido termo fixo ao fim do qual decisão deveria ser tomada e comunicada ao Estado peticionário. Os critérios de aceitação do pedido de deslistagem seriam também tornados explícitos e incluiriam não apenas casos em que um indivíduo tivesse sido erroneamente listado, mas também os casos em que aquele lograsse demonstrar ao comitê não mais estar ligado às atividades que motivaram sua inclusão na lista. A equipe sugere também que o direito de apresentar pedidos de deslistagem seja independente de provocação da parte interessada, uma vez que os pedidos de listagem são decisão autônoma dos Estados.

Talvez a mais interessante das polêmicas geradas pelas propostas da equipe de monitoramento seja a relativa à deslistagem automática de pessoas falecidas. A China e os Estados Unidos da América se opõem a que a morte seja uma condição suficiente para a deslistagem. A preocupação norte-americana tem a ver com a possibilidade de transmissão de bens a outros terroristas, o que seria, a seu juízo, razão suficiente para denegar a deslistagem. O regime de transmissão de bens, contudo, depende do sistema jurídico de cada Estado. O próprio comitê não tem claros quais seriam os efeitos da listagem ou deslistagem de um indivíduo falecido, entretanto. Tampouco tem claros quais seriam os efeitos da eventual perda dos bens pelo indivíduo listado, em casos como, por exemplo, a execução judicial por dívidas. Tende a existir entre os peritos do comitê confusão sobre a natureza pessoal ou real das medidas, ou seja, algumas delegações, como a americana, parecem considerar que é o patrimônio em si, e não o indivíduo, o objeto das sanções financeiras.

Decisões do Tribunal Europeu de Primeira Instância da União Europeia ilustram a importância crucial do debate sobre regras de deslistagem em face da amplitude dos poderes conferidos pela comunidade internacional aos comitês de sanções. Em 21 de setembro de 2005, o Tribunal Europeu de Primeira Instância pronunciou-se no recurso impetrado por Yassin Abdullah Kadi, indivíduo listado

pelo Comitê 1267, e que teve seus bens congelados¹⁹⁸. O impetrante alegava a violação dos seus direitos fundamentais, a saber: o direito de ser ouvido, o direito à propriedade e o direito ao recurso judicial. Argumentava, também, que o Conselho da União Europeia carecia de poderes para determinar medidas de congelamento de ativos de particulares na situação em tela e pedia ao tribunal a anulação dos atos citados, na medida em que dissessem respeito ao seu caso pessoal.

No acórdão proferido no processo T-315/01¹⁹⁹, a corte de primeira instância decidiu que não apenas a UE tem poderes que lhe são dados por seus tratados constitutivos para realizar o congelamento, como também não existe remédio legal no contexto das instituições europeias para recorrer contra a listagem, uma vez que se trata apenas de implementação de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. As medidas estão, segundo o veredito, fora do alcance da revisão judicial e não podem ser consideradas como infringentes aos direitos humanos fundamentais universalmente reconhecidos. O julgador reafirma que, uma vez que as obrigações dos Estados-membros da ONU decorrentes da Carta prevalecem de maneira absoluta sobre o direito interno e sobre o Direito Internacional convencional, como consequência do Artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 e dos Artigos 25 e 103 da própria Carta da ONU, decorre para os Estados a obrigação de não aplicar qualquer dispositivo de seu direito interno ou de tratados internacionais que se oponham ao cumprimento daquelas obrigações. Além disso, as instituições governamentais (no caso, as comunitárias) não estão habilitadas a estabelecer qualquer mecanismo de exame ou reconsideração de petições individuais, visto que a substância das medidas é da competência exclusiva do Conselho de Segurança.

198 Com base nos Regulamentos (CE) n.467/2001 do Conselho da UE, de 6 de março de 2001, (CE) n.2062/2001 da Comissão, de 19 de outubro de 2001, e (CE) n.881/2002 do Conselho, de 27 de maio de 2002.

199 O Acórdão está disponível na página de internet das Cortes Europeias, no endereço eletrônico <http://www.curia.eu.int/pt/instit/txtdocfr/index_tpi.htm>.

Embora reconheça a existência do *jus cogens*, enquanto conjunto de normas imperativas e inderrogáveis de Direito Internacional geral que se impõem a todos os sujeitos de direito, incluindo a própria ONU, o juiz europeu argumenta que as sanções somente seriam objetáveis se submetessem os indivíduos a tratamento desumano ou degradante. Isso não ocorreria na prática, por efeito das previsões de derrogações e isenções que permitem retirar do escopo do congelamento fundos necessários a despesas de base, como as relativas à alimentação, saúde, aluguel e impostos, bem como outras extraordinárias a serem autorizadas, caso a caso, pelo comitê. Além do mais, segundo o julgador, dispõe-se de procedimento de deslistagem, que, apesar de sujeito à intervenção do Estado de nacionalidade ou residência, dá margem a que os interessados possam

interpor recurso jurisdicional com base no direito interno, ou mesmo directamente com base no regulamento impugnado, bem como nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança a que aquele dá execução, contra uma eventual recusa abusiva da autoridade nacional competente em submeter os seus casos, para reexame, ao comité de sanções²⁰⁰.

Muitos estudiosos, contudo, dentre os quais se destaca Cançado Trindade, consideram os direitos humanos fundamentais como parte de outra categoria jurídica, que não o Direito Internacional convencional. Fariam parte do *jus cogens*, conjunto de princípios superiores independentes da vontade dos Estados, e de um verdadeiro *jus gentium*, que não derivaria de acordos de vontades e sim de concepção de unidade universal humana, fundamentada na razão justa e não na força²⁰¹. O direito de ir e vir, por exemplo, afetado diretamente pelas sanções – embora não tenha sido objeto do acórdão europeu –, faria parte de tal conjunto de direitos.

200 Acórdão do Tribunal Europeu de Primeira Instância no processo T-315/01, parágrafo 270, disponível no endereço eletrónico <http://www.curia.eu.int/pt/instit/txtdocfr/index_tpi.htm>.

201 Cançado Trindade defendeu tal noção no Curso Geral proferido na LXXX Sessão de Cursos de Verão da Academia de Direito Internacional da Haia, em 2005.

Vimos, contudo, que os mecanismos de reexame do Comitê 1267 são incompletos e pouco transparentes. O Estado de nacionalidade, se não for membro permanente do Conselho de Segurança, não terá como participar dos trabalhos do comitê e, assim, dificilmente poderá fazer valer seu pleito perante aquele colegiado. Além disso, deve-se lidar com a apreciável barreira representada pela própria inacessibilidade dos documentos relativos aos fatos que determinaram as sanções, conforme reconhece o próprio Tribunal Europeu de Primeira Instância:

Por último, seja como for, a possibilidade de o recorrente se pronunciar utilmente sobre a realidade e a pertinência dos factos que determinaram o congelamento dos seus fundos, e, mais ainda, sobre os elementos de prova contra ele acolhidos, parece categoricamente excluída. Esses factos e elementos de prova, uma vez que são classificados confidenciais ou secretos pelo Estado que os levou ao conhecimento do comitê de sanções, não lhe são, evidentemente, comunicados, como, de resto, também não o são aos Estados-membros da ONU, destinatários das resoluções em causa do Conselho de Segurança²⁰².

É curioso notar que essa severa limitação do direito de conhecer a prova não parece ser suficiente, ao ver do magistrado europeu, para colocar em questão a adequação dos procedimentos do Conselho ao *jus cogens*, na medida em que a “importância da luta internacional contra o terrorismo” seria bem de maior hierarquia. O respeito dos direitos fundamentais do interessado não se poderia sobrepor, portanto, ao julgamento do Conselho ou de seu comitê de que o caso recomenda segredo²⁰³. Decisão de mesmo teor foi tomada pelo Tribunal de Primeira Instância no processo T-306/01²⁰⁴, com relação ao recurso de Ahmed Ali Yusuf e da “Al Barakaat International Foundation”. Embora os processos não estejam ainda decididos de maneira definitiva, pois recurso foi impetrado contra as decisões perante a mais alta corte

202 Acórdão do Tribunal Europeu de Primeira Instância no processo T-315/01, parágrafo 273, disponível no endereço eletrônico <http://www.curia.eu.int/pt/instit/txtdocfr/index_tpi.htm>.

203 Acórdão do Tribunal Europeu de Primeira Instância no processo T-315/01, parágrafo 274, disponível no endereço eletrônico <http://www.curia.eu.int/pt/instit/txtdocfr/index_tpi.htm>.

204 O Acórdão está disponível na página de internet das Cortes Europeias, no endereço eletrônico <http://www.curia.eu.int/pt/instit/txtdocfr/index_tpi.htm>.

européia, os dois acórdãos referidos certamente influenciarão os rumos dos demais casos pendentes da mesma natureza, perante as cortes em todo o mundo²⁰⁵.

Ora, embora as consequências e termos da existência do *jus cogens* sejam ainda objeto de muito debate entre os juristas, existe acordo em que ele é composto de normas de conteúdo tão fundamental para a sobrevivência do sistema internacional e para a afirmação da identidade humana, que se lhe reconhece predominância sobre as emanadas das próprias fontes formais do Direito Internacional, no caso de conflito. Ian Brownlie oferece pertinente exemplo de caso em que uma norma de *jus cogens* pode tornar inválida prescrição contratual internacional:

Thus an agreement by a state to allow another state to stop and search its ships on the high seas is valid, but an agreement with a neighbouring state to carry out a joint operation against a racial group straddling the frontier which would constitute genocide, if carried out, is void since the prohibition with which the treaty conflicts is a rule of “*jus cogens*”²⁰⁶.

A Carta das Nações Unidas, embora seja o instrumento fundador da única organização de caráter realmente global, tem natureza contratual e, portanto, as obrigações que prescreve não podem ser interpretadas como propiciatórias da violação dos direitos humanos. A análise do acórdão em tela permite concluir que as razões jurídicas para a decisão tomada são de natureza frágil. Uma vez que as altas cortes dessa natureza não são imunes a intensas pressões políticas, o juiz europeu parece ter sido motivado mais por considerações relacionadas com o empenho da União Europeia na “luta contra o terrorismo” do que por considerações puramente legais, ao exarar seu julgamento.

Tema importante conexo à deslistagem é o do reexame periódico das listas, uma vez que, na inexistência deste, a inclusão na lista de um comitê pode significar a perda permanente dos direitos afetados.

²⁰⁵ O processo de número C-402/05 P, perante a Corte Europeia de Justiça, incorpora os recursos de Yassin Abdullah Kadi e Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation contra os julgamentos de 21 de setembro de 2005 do Tribunal de Primeira Instância.

²⁰⁶ BROWNLIE, Ian W. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 489.

A prática dos comitês tem evoluído nesse particular e, atualmente, os principais deles contam com a previsão de revisão periódica, senão do regime de sanções como um todo, pelo menos dos temas relativos a isenções e a deslistagem.

3.2. Introdução do elemento retributivo e impossibilidade de recurso judicial

Conforme exposto no capítulo 1 do presente trabalho, a natureza das sanções do Conselho de Segurança foi, na origem, a de mecanismo dirigido exclusivamente aos Estados. Com a crescente complexidade das relações internacionais e com a migração de temas como o terrorismo para a agenda do Conselho, a natureza das medidas foi alterada: passaram a ser dirigidas menos a Estados como um todo e mais a indivíduos e grupos, que tendem a ser responsabilizados no plano internacional por suas ações contrárias ao Direito:

The contemporary targets of UN sanctions are increasingly nonstate actors who are driven by a desire for personal enrichment and power rather than a larger political agenda. These actors derive benefits from the very economic anarchy they have created, which reinforces their elusiveness and shields them from the effects of country-specific sanctions²⁰⁷.

Aceita-se como um dado o fato de que as sanções não sejam mais unicamente instrumentos para modificar o comportamento de Estados em violação do Direito Internacional e que possam ser utilizadas contra indivíduos muitas vezes já afastados do poder ou de posição de influência que justifiquem inclusão em regimes que visam a influenciar políticas estatais. Tome-se, por exemplo, o caso das medidas contra membros do regime de Saddam Hussein. Após a queda daquele e o desmantelamento da então existente estrutura de poder no Iraque, as sanções nem por isso foram levantadas, continuando a pesar sobre

207 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *Sanctions and the search for security: challenges to UN action*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 17.

o ex-ditador, membros de sua família e seus colaboradores próximos. A incorporação do elemento retributivo ou punitivo é clara, mas suas consequências tendem a ser ignoradas na prática diária do Conselho.

Para além de seu papel na consolidação da responsabilidade criminal do indivíduo, com o estabelecimento de Tribunais Internacionais como o de Ruanda e da ex-Iugoslávia, a atuação do Conselho no terreno das sanções criou uma segunda fonte, anômala do ponto de vista do Direito Internacional, de responsabilização individual. Em seu “Suplemento a uma Agenda para a Paz”, de janeiro de 1995, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali afirmava que “the purpose of sanctions is to modify the behaviour of a party that is threatening international peace and security and not to punish or otherwise exact retribution”²⁰⁸. O elemento punitivo deveria estar ausente das sanções, já que elas não pressupõem processo judicial. A rigorosa doutrina jurídica requereria, para imposição de sanções incidentes diretamente sobre o indivíduo, especialmente as de natureza punitiva, o devido processo legal e o respeito aos direitos do acusado e faria que devessem ser aplicadas por tribunais internacionais e não pelo Conselho de Segurança, que não tem condições de garantir o respeito àqueles princípios.

Com efeito, o processo de aplicação de sanções a indivíduos coloca em segundo plano o rigor do respeito pelos Direitos Humanos dos eventuais listados, em favor da preocupação com a adição do máximo número de nomes à lista dos comitês, conforme se depreende do parecer da Equipe de Monitoramento do Comitê 1267, que defende que:

States need not wait until a national administrative, civil or criminal proceeding can be brought or concluded against an individual or group before proposing a name to the List. Although occasionally a delay might be necessary for investigative or enforcement purposes, the Team believes that the preventative objectives of the sanctions regime are best served

208 Documento A/50/60 - S/1995/1, de 3/1/1995.

by the addition of the name as soon as a State has gathered the requisite evidence. Delays only serve to allow Al-Qaida or Taliban supporters to circumvent the sanctions by, for example, moving their assets or fleeing the jurisdiction²⁰⁹.

Chega-se a abandonar o princípio do *in dubio pro reo*, que reza que, diante da existência de dúvidas sobre os fatos, o direito do indivíduo deve-se sobrepor à pretensão punitiva. Adota-se, em vez disso, o oposto *in dubio pro societatis*, segundo o qual apenas a certeza pode eximir o indivíduo de ser alvo das medidas²¹⁰. Esquece-se que, embora os novos tipos de sanções tenham sido desenvolvidos para evitar a imposição de sofrimento às populações como um todo, podem afetar os direitos individuais dos listados de maneira severa. As sanções financeiras, por exemplo, reduzem a capacidade do alvo de prover seu sustento e o impossibilitam, na maioria dos casos, de prosseguir com sua vida normal. Existem casos em que as sanções supostamente têm levado à perda permanente do crédito, ao fim prematuro de carreiras e à ruína financeira²¹¹. Outros tipos de sanções dirigidas podem gerar situações embaraçosas, humilhantes ou traumatizantes para indivíduos listados cujo envolvimento nas atividades que se quer reprimir nem sempre está comprovado.

Tais considerações fazem do devido processo legal e das violações dos Direitos Humanos, talvez, a questão mais complexa suscitada pelos novos regimes de sanções. Está claro que, de um ponto de vista legal, as restrições aos direitos individuais podem ser impostas apenas por processo judicial. As competências do Conselho de Segurança são afetadas à manutenção da paz e não envolvem, em última análise, o poder de impor tais restrições de maneira individualizada. Em consequência, o órgão carece de mecanismos apropriados para lidar com as situações

209 *Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team established pursuant to Security Council resolution 1526 (2004)*, documento S/2005/572, de 9/11/2005, parágrafo 43.

210 *Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team established pursuant to Security Council resolution 1526 (2004)*, documento S/2005/572, de 9/11/2005, parágrafo 31.

211 WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Strengthening UN Targeted Sanctions by Addressing Due Process Concerns: Discussion Draft*. Providence: Brown University, 2006, pp. 12-15.

criadas pela elevação, na prática, do indivíduo a um patamar superior no reconhecimento da personalidade internacional.

É interessante notar que a questão do devido processo legal tem suscitado problemas no contexto da cooperação com a Interpol do Comitê 1267, de sanções contra talibãs, Al-Qaeda, Osama bin Laden e associados. A Assembleia Geral daquela organização, realizada em Berlim, em setembro de 2005, adotou a Resolução AG-2005-RES-05, a qual cria mecanismos de cooperação entre a Interpol e o comitê e prevê a emissão, a pedido deste, de *Special Interpol International Notice*²¹² relativo aos alvos, com o objetivo de alertar os Estados para o fato de que aqueles estão submetidos a congelamento de ativos, embargo de armas e restrições de viagem. O penúltimo parágrafo da Resolução prevê:

The United Nations shall ensure that persons who allege that their rights as reflected in the Universal Declaration of Human Rights have been violated as a consequence of information duly processed by Interpol on the request of the Security Council via Interpol's channels pursuant to the present provisions shall have recourse, whether direct or indirect, to a remedy pursuant to the procedures as set forth by the 1267 Committee in its 'Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work'²¹³.

O requisito de que as Nações Unidas “deverão assegurar” recurso, direto ou indireto, para as pessoas que tiverem seus direitos violados devido à ação da Interpol a pedido do Conselho de Segurança é, na verdade, menos estrito do que a regra da Interpol, que garante o devido processo legal de maneira integral. O direito de recurso dos indivíduos incluídos na lista está limitado às próprias regras de procedimento do Comitê 1267, ou seja, na prática, estes dispõem de menor amplitude de defesa do que os criminosos sujeitos ao “Alerta vermelho” da Interpol.

As medidas dos Estados tomadas no cumprimento de obrigações jurídicas internacionais, como é o caso dos regimes de sanções da ONU,

212 Para detalhes, visitar portal da Interpol em <<http://www.interpol.int/Public/Notices/default.asp>>.

213 O texto integral da resolução está disponível no sítio de internet da Interpol, em <<http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN74/resolutions/AGN74RES05.asp>>.

são justificadas apenas se a organização oferecer proteção aos direitos humanos, tanto no que diz respeito à sua substância, como no que diz respeito aos mecanismos que devem permitir sua observância. Mas, de maneira realista, deve-se reconhecer que seria bastante improvável que o Conselho de Segurança, que tem sido crescentemente criticado por seu caráter pouco democrático e opaco, viesse a ser capaz de desenvolver procedimentos para garantir aos indivíduos alvos de sanções o respectivo direito à informação e à ampla defesa.

A imposição de medidas de caráter retributivo suscita questões relativas ao respeito pelo devido processo legal, em especial, pelo caráter judicial do processo e pelo direito amplo de defesa e recurso. Indivíduos não deveriam ser “punidos” pelo Conselho, pois, para que isso pudesse acontecer, os princípios fundamentais do Direito Penal deveriam aplicar-se e estes exigiriam que lhe fosse oferecida toda a gama de remédios processuais. Todo o regime que possa resultar na privação dos direitos individuais deve contar com processo de recurso, envolvendo mecanismo ou órgão de revisão – judicial ou, pelo menos, independente – das decisões, o que obedeceria ao princípio de que não pode haver execução sem a possibilidade de revisão. Ao enveredar pelo caminho das sanções punitivas, o Conselho torna inevitável o debate sobre o estabelecimento de tal mecanismo e sobre a regulamentação de temas correlatos, dentre os quais se sobressaem o dos direitos de recurso e fundamentos recursais, o dos direitos processuais e o das regras para o estabelecimento de compensações por dano injustificado.

3.3. Critérios de eficácia e a escolha das sanções a aplicar

Embora muito se tenha estudado e debatido sobre a eficácia das sanções dirigidas, ainda não existe consenso sobre se realmente são adequadas à obtenção dos resultados a que se propõem. Apesar de se poder afirmar que a eficácia de cada modalidade de sanções dirigidas depende grandemente da situação concreta e do grau de consenso

existente entre os membros do Conselho, a eficiência das sanções em geral em relação aos fins perseguidos segue sendo objeto de debate. Hufbauer reconhece que “In most cases, sanctions do not contribute very much to the achievement of foreign policy goals; however, in some instances – particularly situations involving small target countries and modest policy goals – sanctions have helped alter foreign behavior”²¹⁴.

Embora o estudo de Hufbauer seja predominantemente dirigido a sanções unilaterais, suas conclusões se estendem às multilaterais. Morgan e Bapat, embora tampouco convencidos da capacidade das sanções de alterar o comportamento dos alvos, sublinham sua possível “eficácia para propósitos simbólicos”, ou seja, o elemento psicológico embutido na imposição das medidas ou na mera possibilidade de sua aplicação²¹⁵.

Cortright e Lopez desenvolveram análise sobre as questões de eficácia e impacto humanitário dos novos regimes de sanções²¹⁶. No estudo, foram utilizados quatorze casos de sanções impostas a partir de 1990 até 2002, quase todos relativos a sanções dirigidas. Apenas três casos, os de Iraque, ex-Iugoslávia e Haiti, envolveram sanções abrangentes. Os autores concluíram que em nenhum dos casos de sanções dirigidas houve impactos humanitários significativos, embora alguns efeitos adversos, como a emergência de mercados negros, por exemplo, não tenham podido às vezes ser totalmente evitados, mesmo com a aplicação de sanções cuidadosamente dirigidas.

Os autores avaliaram também a eficácia das sanções em termos da obtenção dos efeitos políticos desejados. Para aferir o impacto dos regimes, utilizaram três critérios. O primeiro deles foi o efeito de convencer o regime a atender, ainda que parcialmente, as demandas originais. O segundo perquiriu a contribuição para o desencadeamento

214 HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOTT, Kimberly Ann. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1990, p. 79.

215 MORGAN, T. Clifton; BAPAT, Navin A. Imposing Sanctions: States, Firms, and Economic Coercion. *International Studies Review*, v. 5, n. 4, 2003, p. 65.

216 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George (eds.). *Smart sanctions: targeting economic statecraft*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2002, p. 3.

de processo de negociação que levasse a solução para o conflito. O poder das sanções para isolar ou enfraquecer militarmente um regime abusivo foi o terceiro parâmetro empregado. A análise feita segundo tais paradigmas concluiu, surpreendentemente, que os regimes de sanções abrangentes – cujas limitações de eficácia já foram discutidas na subseção 1.4.3 –, tiveram, em média, efeitos mais significativos sobre os alvos do que os de sanções dirigidas. Indica-se, portanto, que, apesar das sanções abrangentes terem maior impacto humanitário indesejado e de seus efeitos serem limitados, sua efetividade em termos gerais mostra-se mais significativa do que a das sanções dirigidas. Vale notar que nenhum dos embargos de armas examinados foi considerado eficaz. Apesar dos resultados de seu estudo, Cortright e Lopez não recomendam que sejam abandonadas as sanções dirigidas e atribuem o êxito comparativamente maior das medidas abrangentes estudadas não à natureza destas, mas sim à maior mobilização dos esforços nacionais de implementação nos casos específicos de sanções abrangentes estudados.

O impacto das sanções financeiras tem sido em geral limitado, já que a aplicação é prejudicada por atrasos na promulgação de legislação interna de implementação por parte dos Estados-membros, caso em que nada se pode fazer para evitar que os respectivos fundos sejam sacados ou transferidos. Adicionalmente, em muitos casos a legislação interna exige que seja estabelecido termo para o congelamento, ao fim do qual os bens ou fundos devem ser liberados, o que frustra os objetivos das sanções. Além disso, o uso do setor informal da economia facilita grandemente a burla do sistema. O congelamento dos fundos do governo afegão, por exemplo, aparentemente não teve influência sobre a determinação dos talibãs em desafiar as potências ocidentais. No caso do Haiti, não foi sentida qualquer mudança no comportamento dos autores do golpe contra o Presidente Aristide que se pudesse atribuir ao congelamento de fundos. O caso em que as sanções financeiras parecem ter tido o melhor resultado foi o da Iugoslávia, mas, ainda assim, há que se considerar que as medidas

fizeram parte de um regime abrangente de sanções e foram, em última análise, completadas pela ação militar²¹⁷.

Segundo Thomas Weiss, as sanções financeiras, tais como o congelamento de ativos mantidos no estrangeiro, têm, no entanto, uma taxa de sucesso político de 41 por cento, maior do que as sanções comerciais, mais amplamente empregadas e que têm tido êxito em 25 por cento dos casos. Essa diferença pode ser atribuída ao fato de que, nas sanções de congelamento de ativos, a elite governante é direta e imediatamente afetada²¹⁸. O aumento do número de instituições financeiras privadas que utilizam sistemas informatizados de reconhecimento de nomes melhorou a implementação e, conseqüentemente, o êxito das sanções financeiras, também auxiliado pelo maior alcance das iniciativas de combate ao financiamento do terrorismo, como o Força-Tarefa de Ação Financeira (*Financial Action Task Force*, ou FATF-Gafi)²¹⁹, combinado com a menor disponibilidade de paraísos fiscais e do segredo bancário. O congelamento de ativos continua sendo, porém, suscetível à forma mais básica de contravenção, que é a evasão dos fundos para outros países ou para o setor informal. Robert C. Good observa que, já no caso das sanções contra a Rodésia do Sul, os esforços do governo britânico para confiscar os ativos rodesianos no exterior foram baldados antecipadamente pela transferência para contas na Suíça²²⁰.

As proibições de viagem não são eficazes contra o indivíduo que viaja com passaporte falso, pois nesse caso é impossível a identificação do indivíduo sob sanção. Aplicam-se apenas àqueles que não ocultam sua identidade, o que reduz consideravelmente suas possibilidades de

217 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George (Eds.). *Smart sanctions: targeting economic statecraft*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2002, pp. 10-11.

218 WEISS, Thomas G. et al. *Civilian Pain and Political Gain: Assessing the Humanitarian Impact of Economic Sanctions*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1997, p. 24.

219 Para detalhes sobre a FATEF, que é organismo intergovernamental fundado com o intuito de desenvolver políticas nacionais e internacionais para o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, visitar o portal <www.fatf-gafi.org/>.

220 GOOD, Robert C. *UDI: The International Politics of the Rhodesian Rebellion*. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. 68.

êxito. A utilização de passaportes falsos é tema de Direito Penal, e a sua coibição é fundamental para as possibilidades de resultados desse tipo de sanções.

Os embargos ao comércio de determinados produtos ou matérias-primas têm tido efeito variável. Quando as sanções recaem sobre um item de consumo geral, como a madeira, o controle da implementação faz-se praticamente impossível e as violações normalmente ocorrem em grande escala, como vimos no caso das sanções ao Khmer Vermelho. No caso dos diamantes, entretanto, cujo mercado é mais restrito e está cada vez mais regulamentado pelas regras do processo de Kimberley, burlar os regimes, desde que corretamente implementados, pode ser mais difícil. Os embargos ao petróleo tendem a ter maior impacto sobre os alvos, como foi o caso dos aplicados à Unita e aos rebeldes da Serra Leoa, mas são de monitoramento mais complexo²²¹. Um problema inerente aos embargos comerciais consiste, como observa Mansfield, em sua capacidade de alterar as condições de oferta e procura para os produtos atingidos. Uma vez que essa alteração gera, normalmente, o aumento dos preços, o próprio regime de sanções gera estímulo adicional para o comércio, encorajando a violação do embargo²²².

Os embargos de armas, por seu turno, têm apresentado eficácia extremamente limitada. Vines, por exemplo, estima que apenas 3 a 4 por cento de todas as violações a tais embargos sejam efetivamente verificadas²²³. Tem contra si o quadro de anomia em geral presente nas regiões de conflito, a qual dificulta a fiscalização do cumprimento. Não raro, os próprios países limítrofes, detentores de interesses, velados ou não, no desenrolar dos conflitos, participam das violações dos embargos de armas ou são com elas coniventes. Fronteiras extensas e atividades transfronteiriças de grupos guerrilheiros geralmente complicam ainda

221 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George (Eds.). *Smart sanctions: targeting economic statecraft*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2002, pp. 11-13.

222 MANSFIELD, Edward D. International Institutions and Economic Sanctions. *World Politics*, v. 47, n. 4, jul. 1995, p. 581.

223 Entrevista concedida ao autor pelo Sr. Alex Vines, membro do grupo de peritos sobre sanções à Libéria entre 2001-2003, em 22/7/2005.

mais a tarefa de monitorar os embargos. As facções em guerra não têm, portanto, maiores dificuldades para receber abundante suprimento de armas, financiado na maioria dos casos à expensa dos recursos naturais. O caso do conflito na Somália é típico. O Relatório de 2005 do Grupo de Monitoramento do Comitê 751 dá conta de que os caudilhos no país têm explorado de maneira predatória a pesca e a extração de madeira e têm cobrado pedágios e direitos de alfândega para obter recursos que permitam a compra continuada de armamentos²²⁴.

Por trás do comércio de armas no continente africano existem bem-organizadas quadrilhas internacionais que continuam acumulando grandes fortunas com sua atividade ilegal. Os principais traficantes têm ligações políticas e comerciais com governantes da região e, normalmente, operam negócios diversificados que envolvem companhias de fachada em setores como os de transportes e mineração. Um dos mais notórios dentre estes assim chamados “mercadores da morte” é Viktor Anatoljevitch Bout, traficante de armas preso em 2008 e que operava a partir do Iêmen. Bout já fora citado no “Relatório Fowler” como um dos principais violadores do embargo de armas contra a Unita e é listado entre os contraventores do regime de sanções da Libéria, por seu apoio às tentativas do regime do ex-Presidente Taylor de desestabilizar a Serra Leoa²²⁵. Apesar de seu papel bem documentado no tráfico de armas no continente africano, Bout gozou durante longo tempo da proteção dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, que impediram sua inclusão na lista, que ocorreu apenas após tornarem-se públicas as informações sobre seu envolvimento no fornecimento de armas e outros materiais à Coalizão no Iraque.

224 Ver NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 5 October 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 751 (1992) concerning Somalia addressed to the President of the Security Council: Report of the Monitoring Group on Somalia*. S/2005/625. Nova York: Nações Unidas, 4/10/2005.

225 A lista dos indivíduos sancionados pelo regime relativo à Libéria está disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia3/1532_afl.htm>.

Calcula-se que estivessem em circulação em 2005 no nível global mais de 640 milhões de armas pequenas e armas leves e 16 bilhões de unidades de munição, responsáveis por mais de meio milhão de mortes anualmente, incluindo trezentas mil em conflitos armados. As armas pequenas foram as principais em 47 dos 49 principais conflitos internacionais dos anos 90²²⁶. Embora não seja objeto do presente trabalho analisar em profundidade as questões de desarmamento e controle de pequenas armas e armas leves, é pertinente observar que o limitado êxito das iniciativas a respeito deve-se em grande parte às mesmas razões que determinam o fracasso dos embargos de armas. As armas pequenas são de fácil obtenção e difícil controle, e muitas vezes são transferidas de um conflito para o outro²²⁷. A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO-ECOWAS) aprovou, em Abuja, em 31 de outubro de 1998, moratória sobre a importação, exportação e manufatura de armas pequenas e armas leves, renovada em julho de 2001, por três anos. Por ser essencialmente uma declaração política, teve, entretanto, poucos efeitos práticos. A determinação dos países da região para modificar legislações e procedimentos administrativos para o melhor controle das armas pequenas e ligeiras é ainda incipiente e a capacitação na aplicação das poucas leis existentes é extremamente precária²²⁸.

Em 2004, foi assinado o Protocolo de Nairóbi para a Prevenção, Controle e Redução de Armas Pequenas e Armas Leves²²⁹, pelo qual onze países africanos da região dos Grandes Lagos e do Chifre da África comprometeram-se a tomar medidas concretas e aprovar legislação apta a reduzir a produção, o tráfico e a posse ilegal daquelas armas. O protocolo é criticável por não estabelecer penas uniformes para o tráfico de armas, um defeito que permite aos traficantes de armas

226 Dados do "Graduate Institute of International Studies" – HEI, de Genebra, citados em SECURITY Council Report. *Small Arms: Update Report number 6*. Nova York, fevereiro de 2006, p. 1.

227 Ver DEEN, Thalif. Arms Dealers Make Mockery of U.N. Embargoes. *IPS UN Journal*, v. 14, n. 46, pp. 1-5, mar. 2006.

228 Ver Documento S/1998/1194, anexo, de 18/12/1998.

229 Disponível no endereço eletrônico <<http://www.nbisecsalw.org/pdf/Nairobi%20Protocol.pdf>>.

evitar a punição pela simples transferência de suas bases de atuação para países em que a lei seja mais leniente.

Existem, contudo, motivos talvez mais determinantes para o fracasso do controle dos fluxos internacionais de armas, como registram Cortright e Lopez ao afirmar que:

In most cases, the limitations of UN arms embargoes can be traced to specific political factors. One of the greatest problems is the unwillingness of the major powers to create and enforce an effective international arms monitoring and enforcement system, which is linked to efforts by these same countries to promote, or at least not restrain, arms exports by their own producers. (...) the largest producers and promoters of arms exports are the major powers and permanent members of the Security Council. The same governments that have applied pressure on other countries to tighten arms export laws and limit the sales of weapons to areas of conflict are themselves engaged in a feverish competition to produce and sell arms²³⁰.

Esta duplicidade no comportamento das principais potências mundiais, que são a maioria delas, e especialmente os Estados Unidos da América, a Rússia e a China, grandes produtores de armas e beneficiários evidentes da manutenção do tráfico, tem minado os esforços para aperfeiçoar a implementação dos embargos. Tem frustrado, também, a responsabilização dos fornecedores perante o Conselho, que poderia atacar o problema da violação das sanções pelo lado da oferta.

Em certos casos, a própria imposição de embargos de armas é evitada pelo Conselho em situações em que poderia ser justificada. Pode ser citado como exemplo o conflito latente entre Etiópia e Eritreia, sob exame do Conselho desde 1998²³¹, e cuja volatilidade já justificara a breve imposição de embargo de armas pelo período de um ano, entre maio de 2000 e maio de 2001²³². Levantado aquele embargo, ambos os países continuaram a recusar-se a dar cumprimento a suas

230 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George; GERBER, Linda. *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action*, Project of the International Peace Academy, Lynne Rienner Publishers, pp. 167 e 170.

231 Resolução 1177 (1998).

232 Resolução 1298 (2000).

obrigações decorrentes dos acordos de Argel de 2000, mas o Conselho não considerou nova imposição de sanções contra nenhum deles. O desdém de ambas as partes às manifestações do Conselho gerou, na Resolução 1640 (2005) o recurso relutante à fórmula da “ameaça de sanções”, que, no caso, tinha poucas condições de modificar o comportamento dos possíveis alvos.

O Conselho também não considera a aplicação de embargos como parte de uma estratégia global para combater a disponibilidade de armas que alimenta as ameaças à paz e à segurança, no contexto de alguns conflitos que estão atualmente fora da esfera de intervenção do órgão. Dentre eles estariam conflitos tais como a insurgência na Colômbia, cuja severidade poderia ser reduzida se os armamentos se tornassem indisponíveis às partes²³³. Um enfoque mais abrangente propõe, com vistas a prevenir a venda de armas antes da ocorrência dos conflitos ou das violações aos Direitos Humanos, a conclusão de tratado específico para regular o comércio de armas que tornaria também possível o monitoramento dos embargos de acordo com parâmetros comuns estabelecidos por instrumento de Direito Internacional²³⁴.

3.4. Condicionamentos políticos

A decisão sobre imposição de sanções depende da importância atribuída pelos próprios membros e, em especial, pelos cinco membros permanentes, à efetiva solução de um dado conflito, uma vez que o papel determinante do uso do poder de veto na possibilidade de aplicação das medidas tem subordinado a criação e a modelagem dos regimes às agendas políticas daqueles. O sistema instituído pela Carta não é regido unicamente pelo conceito de legalidade na aplicação das sanções. O comportamento dos Estados-membros e, sobretudo,

233 Possibilidade mencionada pelo Embaixador Antônio de Aguiar Patriota, em entrevista que concedeu ao autor em 25/1/2006.

234 Ver DEEN, Thalif. Arms Dealers Make Mockery of U.N. Embargoes. *IPS UN Journal*, v. 14, n. 46, p. 1-5, mar. 2006.

dos membros permanentes, que detêm a parte mais apreciável do poder no Conselho, tende a ser mais fortemente influenciado por considerações de interesse político e de oportunidade do que pelo respeito ao Direito Internacional²³⁵. A aplicação de sanções tem sido politicamente condicionada, também, pelo poder do Estado contra o qual se pretende aplicá-las.

Como consequência do poder de veto, é impossível a aplicação daquelas medidas contra qualquer dos membros permanentes, mesmo quando estes têm clara participação na provocação e no agravamento de conflitos que ameaçam a paz e a segurança internacionais. São de fato imunes ao próprio sistema de segurança coletivo, como observa Gareth Evans, citado por Phyllis Bennis:

The creation of the veto was justified largely on the grounds that it saved the Security Council from voting for commitments it was incapable of fulfilling, namely enforcement action against one or the five permanent members or the imposition of sanctions against the will of one of those states. In other words, to convince the permanent members that they should adhere to the Charter and the collective security framework embodied therein, a deliberate decision was taken to establish a collective security system which could not be applied to the permanent members themselves²³⁶.

O encaminhamento do conflito intestino na Geórgia oferece exemplo em que um membro permanente, a Federação da Rússia, tem contribuído para o agravamento das tensões, ao fornecer apoio, ajuda e facilidades aos rebeldes abcírios e aos da Ossétia do Sul. O Conselho de Segurança examina o tema do conflito abcírio, mas jamais cogitou a imposição de sanções à parte russa. Na verdade, a participação daquele membro permanente no conflito nem sequer é reconhecida

235 EISEMANN, Pierre Michel, in COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985, p. 698.

236 Ver BENNIS, Phyllis. *Calling the shots: how Washington dominates today's U.N.* Nova York: Olive Branch Press, 2000, p. 5.

pelo órgão, cujas resoluções se limitam a conclamar as partes abcásia e georgiana ao acordo²³⁷.

Dentre os membros permanentes, aquele que tem tido mais condições de fazer valer sua vontade unilateral tem sido os Estados Unidos da América. Assim, não é surpreendente que, a partir da década de 1990, com o fim da bipolaridade e a consolidação do poder militar quase incontrastável daquela superpotência, os regimes de sanções tenham servido mais aos interesses norte-americanos do que aos do próprio sistema de segurança coletiva, como recorda Geoff Simons:

The power of a few Security Council members to impose sanctions on almost any targeted state arguably serves the realpolitik ambitions of the powerful against the weak, rather than providing a genuine basis for collective security. And in the post-Soviet world it is easy to see that the Security Council (lacking strong counterweight to US power) has been suborned to a large extent into doing little beyond what the US State Department wants²³⁸.

A preponderância dos interesses dos P5 e, sobretudo, dos EUA leva a assimetrias consideráveis no uso das sanções como instrumento de manutenção da paz. As decisões sobre o uso do artigo 41 passam a ser determinadas muito menos por considerações de adequação aos casos concretos do que por considerações relativas à relação do possível alvo com os Estados Unidos da América. As grandes potências, membros ou não do Conselho, ficam *ipso facto* além do alcance do órgão, já que ao contrário do que ocorreu na experiência malograda da Liga das Nações, a ONU jamais aplicou sanções contra Estados poderosos.

Eventuais violações, que poderiam ensejar imposição de sanções a países do mundo em desenvolvimento, são naqueles casos consideradas assuntos internos. Aliados dos EUA, como Turquia e Israel, são também poupados, independentemente de seus comportamentos, enquanto os assim chamados “Estados párias” (*rogue states*, ou, em terminologia mais recente, *states of concern*), como Iraque, Líbia

237 Na Resolução 1615 (2005), por exemplo, a única menção à Federação da Rússia saúda o papel daquele país como “facilitador” do processo de paz entre Geórgia e Abcásia.

238 SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool?* Londres: Pluto Press, 1999, p. 70.

ou mesmo o Irã, são submetidos a sanções ou ameaçados com muito maior facilidade. Os próprios “Estados párias”, entretanto, podem, ao negociar a acomodação dos interesses norte-americanos, evitar ser levados ao Conselho de Segurança²³⁹. Se, por um lado, a ação do Conselho tem sido desencadeada, sobretudo, em função dos interesses dos membros permanentes, por outro, o uso discricionário do poder de veto, ou da ameaça de seu uso, tem sido provavelmente o principal obstáculo à ação pronta e eficaz do Conselho em muitos casos em que se fez necessária.

O uso do veto assume relevância especial, no que diz respeito às sanções, nos casos em que as medidas não tenham sido impostas com limites temporais de duração. Aí, configura-se a possibilidade do veto reverso (*reverse veto*), que não é usado para impedir uma determinada decisão, mas sim para mantê-la, uma vez que o levantamento das sanções dependerá do consenso dos cinco membros permanentes. Cada um deles tem, assim, individualmente o arbítrio sobre o julgamento da oportunidade ou não de se remover um regime de sanções. O veto reverso impediu o levantamento do regime de sanções da Resolução 687 (1991), contra o Iraque, por exemplo. Na oportunidade, o bloqueio foi feito pelos Estados Unidos da América e pelo Reino Unido. Tal situação pode, como vimos, prolongar indefinidamente o sofrimento da população civil e, ao mesmo tempo que diminui a eficácia das sanções com relação aos seus fins, tende a favorecer a perseguição de agendas políticas dos membros permanentes.

O veto reverso ensejou pressões pelo estabelecimento de limites temporais às sanções. Como vimos acima, a prática pode ser encontrada já no caso da imposição de medidas contra a Etiópia e Eritreia, tendo-se verificado também nos casos dos regimes de Serra Leoa e Libéria. A maioria das resoluções que estabelece regimes novos já contém hoje a previsão de que sejam revisados dentro de

239 Ver BENNIS, Phyllis. *Calling the shots: how Washington dominates today's U.N.* Nova York: Olive Branch Press, 2000, p. 157 a 159.

determinado tempo e de sua caducidade caso não forem renovados²⁴⁰, o que diminui a probabilidade de que possam ocorrer no futuro situações em que um membro permanente tenha condições de tomar o Conselho como refém. Isso não elimina, entretanto, a possibilidade concreta de que isso ocorra, uma vez que o simples poder político dos membros permanentes e, em especial, dos Estados Unidos da América, tende a mobilizar os demais membros.

A questão dos interesses políticos dos membros permanentes tem reflexos sobre a própria racionalidade da aplicação das sanções e, conforme observa Brzoska, a política de sanções é provavelmente “mais inteligente” nas regiões nas quais, por um lado nenhuma das grandes potências tem interesses estratégicos e, por outro, aquelas potências detêm suficiente grau de interesse na preservação da paz e segurança para apoiar a adequada implementação de medidas limitadas²⁴¹. Embora com menos frequência do que na época da Guerra Fria, ocorrem ainda casos em que o choque de interesses políticos no Conselho impede o uso das sanções em situações em que sua imposição seria indicada. Outros casos há em que as sanções, já aplicadas, não são efetivamente implementadas por colidir com os desígnios dos países mais poderosos. A questão do interesse dos membros permanentes na violação dos embargos de armas, discutida na seção 3.3, oferece exemplo dessa tendência.

O Conselho de Segurança dispõe, como vimos, de amplo poder discricionário na determinação do leque de situações que ensejam a aplicação do capítulo VII da Carta. Torna-se patente, nos anos recentes, que esse leque tende a ser ampliado, sobretudo no caso da determinação da “ameaça à paz”, que, de todos os três conceitos do artigo 39, é o mais indefinido e o que se presta a uma interpretação mais abrangente²⁴².

240 Ver, por exemplo, a Resolução 1643 (2005), parágrafo operativo 1.

241 BRZOSKA, Michael. *From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN sanctions*. Global Governance, v. 9, n. 4, p. 519-535, 2003, p. 11.

242 Ver a respeito CONFORTI, Benedetto. Note sull'azione Del Consiglio di Sicurezza dell'ONU dopo la caduta del muro di Berlino. In: RANGEL, Vicente Marotta, e FONSECA José Roberto Franco da (Orgs.). *O Direito Internacional no terceiro milênio: estudos em homenagem ao professor Luiz Olavo Baptista*. São Paulo: LTR, 1998, pp. 189-190.

Aqueles conceitos têm sido regularmente assimilados aos interesses dos membros permanentes do Conselho. A atuação do órgão tem refletido consensos precários e tópicos, o que não contribui para o aumento da capacidade do órgão de fazer frente a ameaças à paz e à segurança internacionais e revela que, em vez de ser instrumento para a consecução de projeto consistente para a paz mundial, o órgão tem sido utilizado para legitimar agendas nacionais dos membros permanentes, sobretudo do mais poderoso deles, os Estados Unidos da América. Tal inclinação pode ser claramente observada na atuação com motivações supostamente humanitárias ou de proteção da democracia, mas é ainda mais patente com relação ao problema do terrorismo. A “luta contra o terrorismo”, erigida em prioridade absoluta pelos membros permanentes, tem gerado os exemplos mais flagrantes de interferência em assuntos internos e tem resultado em uma constante deriva no sentido de intervenções em situações internas que dificilmente poderiam, a utilizar-se o rigor teórico, ser enquadradas no artigo 39.

No contexto da atual prioridade conferida ao tratamento do terrorismo nas Nações Unidas, os membros permanentes, para alavancar sua ação contra determinado país, regime ou entidade, buscam congrega a comunidade internacional em torno da percepção, real ou não, de uma ameaça comum ou mesmo da transformação de uma ameaça particular em comum. Como observa Meghan O’Sullivan:

In the wake of the collapse of the cold war system, the United States was less able to compel others through political force to follow its foreign policy preferences and prescriptions. As a result, it searched for new ways to use its economic strength – and the international tangle of economic linkages fostered by globalization – to coerce other nations to adopt policies to its liking²⁴³.

O tema do terrorismo tem-se prestado a uma interpretação abrangente de conceitos e servido a uma ampla gama de interesses dos membros permanentes. Estes, sobretudo os Estados Unidos da

243 O’SULLIVAN, Meghan L. *Screwed sanctions: statecraft and state sponsors of terrorism*. Washington: The Brookings Institution, 2003, p. 302.

América, tendem a “sequestrar” os recursos políticos do Conselho para direcioná-los ao combate do terrorismo. Isso não é diferente no que respeita às sanções, e o terrorismo internacional como justificativa para a imposição de regimes não é fato novo. Como vimos na subseção 1.3.3.4, o alargamento da abrangência do conceito de “ameaça à paz e à segurança internacionais” para abranger o terrorismo internacional começa a ocorrer já com as Resoluções 731 (1992) e 748 (1992), para a aplicação de sanções à Líbia. Mais adiante, no caso do Sudão, a Resolução 1070 (1996), estabelece a caracterização da falta de cooperação do governo sudanês na entrega dos suspeitos do atentado contra o Presidente Mubarak, do Egito, como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. As Resoluções 1368 (2001) e 1373 (2001), adotadas após os atentados de 11 de setembro de 2001, aprofundam a tendência. A partir daquele momento, o assunto passa a ser prioridade na agenda e o órgão reafirma com regularidade que o terrorismo, “em todas as suas formas e manifestações, constitui uma das ameaças mais sérias à paz e à segurança internacionais²⁴⁴”.

Atos e campanhas terroristas, com sua natureza violenta e com o elevado grau de dano colateral que lhes é particular têm-se prestado a tal papel aglutinador, não apenas para mobilizar apoio na comunidade internacional, mas, sobretudo, para uniformizar a voz dos próprios membros permanentes do Conselho, a maioria dos quais tem suas próprias preocupações relativas ao terrorismo, oriundas de desafios internos. A Federação da Rússia luta contra os rebeldes Chechenos de Shamil Basayev. A China foi contra diversos movimentos separatistas, dentre os quais os Uighur, na região autônoma de Xinjiang, e o Movimento Islâmico do Turquistão Leste (ETIM). O Reino Unido, que até bem recentemente esteve às voltas com o separatismo do Exército Revolucionário Irlandês (IRA), alinha-se automaticamente com os Estados Unidos da América. Ocorre a “multilateralização” das agendas próprias dos membros permanentes e os métodos que são a partir

244 Ver Declaração Presidencial de 1/12/2005, no Documento S/PRST/2005/64.

de então por eles preconizados, sobretudo pelos EUA para o combate ao terrorismo, terão reflexos também nos métodos de trabalho do Conselho. A urgência e gravidade do combate ao problema, segundo esta linha de pensamento, não poderiam tolerar a democratização e a transparência de procedimentos e nem o respeito estrito às normas do Direito Internacional, sob pena de comprometer a agilidade e o rigor necessários²⁴⁵. Como observa Antonio José Maria de Souza e Silva:

Nesse quadro, portanto, o estabelecimento unilateral de regras de atuação seria uma consequência natural e parece ser o que estamos testemunhando. Ainda assim, a administração norte-americana reconhece que a “guerra contra o terrorismo” requer ampla participação dos demais estados e não poupa esforços para assegurá-la, obedecendo, evidentemente, as premissas estabelecidas pelos EUA. Também as Nações Unidas são vistas, ainda que de forma declinante após as deliberações prévias à invasão do Iraque, como um foro cujo impacto nas ações contra o terrorismo deve-se buscar maximizar²⁴⁶.

Assim, os Estados Unidos da América e seus aliados passam a exigir a inclusão da vertente “terrorismo internacional” em praticamente todos os âmbitos de atuação do Conselho e, conseqüentemente, os reflexos sobre o sistema de sanções não se fizeram esperar, na medida em que este passa a ser visto primordialmente como ferramenta na “guerra” contra o terrorismo, com perda da importância relativa para o equacionamento de crises “tradicionais”. Uma das razões dadas pela delegação norte-americana, por exemplo, para a rejeição, em 2004, do trabalho que vinha sendo realizado cumulativamente pelo Grupo de Trabalho Informal sobre sanções, foi o fato de que ele “não leva em consideração os esforços críticos do Conselho desde setembro de 2001 para impedir o financiamento de suspeitos de terrorismo, ou a

245 Para uma reflexão sobre as consequências dos acontecimentos de setembro de 2001 sobre os procedimentos das Nações Unidas, e do Conselho de Segurança em particular, ver SCHRIJVER, Nico. September 11th and Challenges to International Law. In: BOULDEN, J.; WEISS, T. G. *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

246 SILVA, Antonio José Maria de Souza e. *Combate ao Terrorismo: A evolução do tratamento multilateral e os reflexos para o Brasil*. Brasília: trabalho apresentado no XLV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2003, p. 40.

evolução contínua das ameaças internacionais e a resposta cambiante que o Conselho tem dado a elas”²⁴⁷.

O regime de sanções contra Al-Qaeda e talibãs, inteiramente voltado ao terrorismo, passa a ser considerado como quase um regime de exceção, imune a diversas regras de transparência e responsabilidade (*accountability*) de aceitação pacífica no próprio Conselho de Segurança. Paralelamente, desenvolve-se a ideia, no seio do Grupo de Trabalho criado pela Resolução 1566 (2004), de ampliar as medidas ora aplicadas para a Al-Qaeda e os talibãs, estendendo-as a todos os “grupos, indivíduos ou entidades associadas com atividades terroristas”²⁴⁸. Além das sanções propriamente ditas, que já existem no caso da Al-Qaeda e dos talibãs, e que consistem em embargo de armas, congelamento de ativos e proibição de viagens determinados pela Resolução 1267 (1999), são estudadas providências para reforçar os procedimentos de ajuizamento e extradição, para reprimir o recrutamento e treinamento de terroristas e para impedir a provocação pública e o uso da internet para incitação ao terrorismo. A proposta apresenta problemas técnicos e políticos. O principal problema técnico é a ausência de uma definição acordada do que se venha a entender por terrorismo. O principal problema político diz respeito à peculiar sensibilidade do assunto, já que o indivíduo que é considerado terrorista por um determinado país, do ponto de vista de outro poderá ser considerado apenas um “soldado da liberdade”. O aspecto mais preocupante no que diz respeito à iniciativa da Resolução 1566 (2004) é, não obstante, a redução do problema das causas últimas do terrorismo a uma mera questão de boa governança²⁴⁹, menosprezando os fatores que levam ao fenômeno do terrorismo, tais como a pobreza, os problemas de desenvolvimento, os conflitos e problemas políticos.

247 Carta da Missão Americana junto às Nações Unidas dirigida à Presidência do Grupo de Trabalho, datada de 4 de novembro de 2004, p. 2.

248 Ver Documento S/PV. 5332, de 19/12/2005.

249 Ver “Report of the Security Council working group established pursuant to resolution 1566 (2004)”, documento S/2005/789, de 16 de dezembro de 2005 (*enclosure*).

A solução permanente para os problemas de legitimidade gerados pelo uso do poder de veto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança diz respeito ao debate mais amplo sobre a reforma de sua composição, métodos de trabalho e processos decisórios, incluindo o reexame do poder de veto. Embora tal reforma não esteja no âmbito do presente trabalho, vale consignar que, levada adiante, ela constituiria passo importante para aumentar sua credibilidade e melhor legitimar sua autoridade de maneira ampla e não apenas no que diz respeito aos regimes de sanções.

3.5. Implementação pelos Estados

Na ausência de um poder de polícia internacional à disposição do Conselho de Segurança, cabe, em última análise, aos Estados dar implementação concreta aos regimes de sanções, que não podem ser executados diretamente pelas Nações Unidas. No dizer de Cançado Trindade:

Quaisquer que sejam, porém, a função e o grau de intensidade de atuação de uma organização internacional, as sanções não são self-executing, e sua aplicação ou implementação – como o demonstram claramente, e.g., as sanções sob o capítulo VII da Carta da ONU – conta em última análise com o indispensável concurso dos Estados; surgem aqui prontamente dificuldades práticas, dados os distintos graus de resposta ou disposição em cumprir as sanções por parte dos Estados individualmente, a possibilidade de tentarem evitar ou adiar decisões quanto à implementação face aos riscos e custos envolvidos e possíveis desacordos quanto aos próprios métodos de implementação das decisões²⁵⁰.

O cumprimento ativo pelos Estados é assim indispensável à eficácia das sanções. Depende do desenvolvimento de estruturas jurídicas e administrativas competentes, que variam segundo os tipos de sanções a serem implementadas. Segundo observa Curtis

250 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: O Decreto nº 91.524 de 9 de agosto de 1985 e as Medidas contra o Apartheid*, parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, 1985, p. 9 e 10.

Ward, sanções financeiras, por exemplo, exigem base legal para o congelamento de ativos, leis que flexibilizem as regras de segredo bancário e equipes com experiência no levantamento de informações financeiras. As restrições de viagem, por seu turno, exigem, dentre outros elementos, pessoal adequadamente treinado em pontos de fronteira e uma base de dados computadorizada e abrangente²⁵¹.

O primeiro passo para a implementação dos regimes de sanções é normalmente a sua incorporação ao ordenamento jurídico interno. Para dar efeito às decisões do Conselho, os Estados seguem diferentes orientações. O manual de Interlaken cita quatro delas²⁵²:

- a) Incorporação por “legislação primária”, que converte em lei interna as resoluções aprovadas com base no artigo 41 da Carta;
- b) Incorporação por promulgação de legislação específica para cada setor envolvido na implementação nacional das sanções;
- c) Incorporação pelo uso de legislação setorial já existente, emendada se necessário;
- d) Preexistência de dispositivo constitucional que determine a aplicação direta das resoluções do Conselho²⁵³.

Mas, além da existência de previsão jurídica apropriada, a implementação de resoluções exige o estabelecimento de uma estrutura administrativa coordenada, com poder e capacidade técnica para levar adiante a tarefa. Tal estrutura pode consistir em um órgão específico de governo, com atribuições dirigidas à implementação de

251 Ver WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Workshop on UN Sanctions Reform: 2-3 May 2003*. [s.l.]: Brown University, 2003, p. 16.

252 THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targeted Financial Sanctions: a Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence, R.I.: Brown University, 2001, p. 86 a 89.

253 É o caso, por exemplo, da Argentina, cuja Constituição de 1994, em seu artigo 31, estabelece que os tratados são “lei suprema da Nação”. A despeito disso, a prática argentina tem seguido rumo diverso. Ver a respeito CÁRDENAS, Emilio J.; GARCÍA-RUBIO, Mariano in GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Org.). *National Implementation of United Nations Sanctions: a comparative study*. Haia: Kluwer Law International, 2004. p. 81 a 101.

sanções, ou pode ser força-tarefa composta de elementos de vários órgãos, organizada com aquele objetivo específico.

As principais razões para a não implementação estão ligadas à ausência de vontade política ou ao conflito dos objetivos das sanções com os interesses dos Estados aos quais cabe dar-lhes execução. No caso do conflito na Libéria, por exemplo, a aplicação do congelamento de ativos foi denegada, com fundamentos procedimentais, por decisão da Suprema Corte daquele país nos casos de Benoni Urey e Emmanuel Shaw, incluídos na lista do Comitê 1521. Outros países, em contraste, tais como Estados Unidos da América, Reino Unido, Alemanha, França, Líbano e Gana, haviam congelado bens de dez indivíduos ao todo, até dezembro de 2005, no contexto daquele regime²⁵⁴. Não é desprezível, contudo, o peso que têm para este descumprimento fatores ligados às dificuldades materiais suscitadas aos Estados pelos regimes de sanções individuais. Essas dificuldades vão desde a falta de capacitação e pessoal para realizar o monitoramento até a existência de fronteiras porosas e extensas, dificilmente supervisionáveis.

Desde o primeiro regime que aplicou, contra a Rodésia do Sul, o Conselho tem criado comitês para auxiliá-lo a controlar o cumprimento por parte dos Estados, contando em muitos casos com o concurso de painéis de peritos. A partir de 1995, quando o Conselho estabeleceu o monitoramento das sanções aplicadas a Ruanda, tem sido a prática o estabelecimento de grupos de peritos ou grupos de monitoramento *ad hoc* para auxiliá-los na tarefa de verificação. Em finais de 2005, seis dos comitês contavam com grupos de peritos. Eram eles os relativos a Al-Qaeda e talibãs, Somália, Libéria, Sudão, República Democrática do Congo e Côte d'Ivoire. Os mecanismos recebem formatos e atribuições que diferem ligeiramente de caso para caso, mas podem assumir, por exemplo, a forma de "painéis", como os estabelecidos nos regimes de Angola e Libéria, bem como Comitês

254 Relatório do grupo de peritos do Comitê 1521, de 25/11/2005, Documento S/2005/745.

de Acompanhamento, utilizados em Angola e no Afeganistão, ou ainda Comissões de Inquérito, como a criada no caso de Ruanda. Têm aumentado em número e têm visto suas atribuições estendidas nos últimos anos.

Nos casos da República Democrática do Congo e da Côte d'Ivoire, foi atribuída, de maneira inovativa, às Missões de Paz mandato que inclui o monitoramento do cumprimento dos embargos de armas²⁵⁵. São os únicos dois casos de regimes de sanções do Conselho de Segurança em que isso ocorre. Para o adequado cumprimento destes mandatos, entretanto, têm de ser superadas dificuldades inerentes à atribuição de poder de polícia a missões de paz, bem como à geração de custos adicionais e à mobilização da necessária infraestrutura material, em termos de meios de transporte, equipamentos e recursos humanos.

A proliferação dos mecanismos de monitoramento suscita a necessidade de cooperação entre eles²⁵⁶. Para incrementá-la, há sugestões de unificação de todos os grupos de peritos, grupos e equipes de monitoramento em apenas um órgão, que assumiria as funções de único organismo de monitoramento para todos os comitês²⁵⁷. Tal estratégia teria em princípio a vantagem de eliminar duplicações e fazer que o monitoramento dos diversos regimes de sanções em vigor fosse uniformizado, evitando a atual falta de coordenação e de diálogo entre os diversos grupos.

Os sistemas de relatórios de implementação têm sua justificativa na necessidade de adequado monitoramento das sanções, uma vez que os comitês, normalmente encarregados desta tarefa, não dispõem de meios para cumpri-la sem a cooperação ativa dos Estados. Tal necessidade tem dado origem à criação de múltiplos sistemas de

255 No mais recente relatório do grupo de peritos do comitê da Resolução 1572 (2004), são feitas sugestões a respeito da capacidade da MONUC de monitoramento das violações. Ver documento informal do comitê intitulado "Observations/Recommendations from the Group of Experts' Report to the 1572 Committee concerning Cote d'Ivoire (final report)".

256 Entrevista do autor com o Sr. Alex Vines, em 22/7/2005.

257 Entrevista concedida ao autor por Curtis A. Ward, CEO, Multi-Disciplinary Advisory Services, em 16/12/2005.

relatórios, tais como os previstos pelas resoluções 1267 e 1373. Dentre as recomendações do Processo de Interlaken está a de que, uma vez que a especificação de intervalos para os relatórios “pode aperfeiçoar cooperação significativa” por parte dos Estados, aqueles poderiam ser requeridos em períodos de 4 ou 6 meses²⁵⁸. Neste caso específico, nos parece que as recomendações finais do processo, normalmente de grande pertinência, falharam em reconhecer o potencial negativo do estabelecimento de obrigações de relatar em prazos excessivamente exíguos. Ocorre que tais requisitos, aliados à sistemática de visitas aos Estados por parte não apenas dos comitês de sanções como também dos grupos de monitoramento e outras entidades estabelecidas no contexto dos regimes, têm criado crescente sobrecarga (*reporting fatigue*) aos membros, sobretudo àqueles com menos condições concretas de cumprimento de ditas exigências.

Atrasos na apresentação de relatórios podem, em grande parte, ser atribuídos a tal *reporting fatigue* e à falta de capacidade técnica e material. As resoluções relativas ao terrorismo 1373 (2001), 1267 (1999) e 1540 (2004) são todas dotadas de mecanismos de relatórios de implementação de responsabilidade dos Estados. Embora, dentre estas, apenas a Resolução 1267 estabeleça regime de sanções, as informações devidas são muitas vezes duplicadas. Os países que dispõem de menos recursos são normalmente os que mais dificuldades têm para cumprir com suas obrigações nesse campo. Via de consequência, são sempre os países pobres a receber a pecha de países em atraso (*late submitters*) ou países sem relatório (*non-reporting countries*). Em virtude dos mecanismos de cobrança estabelecidos, mesmo que um país não esteja em violação do regime, pode ser responsabilizado, às vezes de maneira dura, por não apresentar tempestivamente as informações requeridas.

258 Ver THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targeted Financial Sanctions: a Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence, R.I.: Brown University, 2001, p. 31.

O caminho que tem sido sugerido para enfrentar tal problema passa pelo fornecimento de assistência técnica aos países em dificuldades para o cumprimento de suas obrigações de relatório, o que nem sempre é suficiente, uma vez que as deficiências, como por exemplo a falta de recursos humanos ou materiais, em muitos casos, podem ter natureza mais profunda. Na prática, têm sido adotadas soluções intermediárias, visando à simplificação dos requisitos. A Resolução 1617, por exemplo, estabeleceu, no contexto do regime de sanções à Al-Qaeda e aos talibãs, o sistema de lista de conferência (*checklist*), pelo qual os Estados precisam apenas preencher formulário objetivo sobre as medidas adotadas para a implementação das sanções em períodos regulares, com relação aos indivíduos ou entidades incorporados à lista de alvos em tais períodos.

Os procedimentos de relatórios precisariam ser uniformizados e simplificados. Há sugestões, como a aventada pelo Foro das Ilhas do Pacífico²⁵⁹, de que se possa organizar resposta regional aos requisitos de relatórios, sobretudo nos casos em que existam padrões monitorados regionalmente de maneira satisfatória e compatíveis com os exigidos pelo Conselho.

A implementação das sanções tem sido o foco das preocupações do membro mais influente do Conselho de Segurança, os Estados Unidos da América. Este país tem pressionado para que as discussões nos vários foros se concentrem em temas de implementação e não nos elementos do desenho das sanções. Mas o próprio cumprimento das medidas pode ser afetado por problemas técnicos nas respectivas resoluções. Em vista da necessidade de equilibrar pontos de vista divergentes e em muitos casos opostos, aquelas tendem a ser vazadas em linguagem não raro ambígua e lacunosa. É a chamada ambiguidade construtiva, que, se por um lado tem a vantagem de permitir a tomada

259 Documento S/PV. 5293, de 26 de outubro de 2005.

de posições unificadas, por outro lado pode criar dúvidas e dificuldades no momento da implementação.

A imposição de sanções secundárias em casos de desrespeito aos regimes é muitas vezes sugerida para fazer frente a problemas de implementação, mas seu uso provavelmente implica mais problemas do que soluções. Suscita uma série de questões, dentre as quais a eventual necessidade de sanções “terciárias” contra violadores de sanções secundárias. Os mais definitivos argumentos contra aquela solução, entretanto, dizem respeito aos seus custos excessivos, às complexidades da sua implementação e às dificuldades para desenhá-las de maneira que sejam “dirigidas” ou “inteligentes”. Meghan O’Sullivan chama a atenção para outro aspecto importante relacionado com o efeito negativo das sanções secundárias sobre o consenso internacional que deve estar na base da implementação, ao observar que “Secondary sanctions have rarely catalyzed the desired cooperation. Secondary sanctions are, in fact, a distinguishing marker of a ‘concrete shoe’ sanctions regime – one that impedes, rather than assists, the pursuit of multilateral measures”²⁶⁰. Apesar disso, o Conselho tem utilizado em algumas ocasiões o expediente das sanções secundárias, as quais foram impostas à Libéria, por exemplo, por desobedecer ao regime contra os rebeldes da Frente Revolucionária Unida em Serra Leoa.

260 O’SULLIVAN, Meghan L. *Seward sanctions: statecraft and state sponsors of terrorism*. Washington: The Brookings Institution, 2003. p. 302.

Capítulo 4

A prática diplomática e jurídico-institucional brasileira

4.1. O Ordenamento Jurídico brasileiro e as sanções

A Constituição Federal estabelece os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, que são, segundo seu artigo 4º, a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político. Tanto no momento da negociação quanto da aplicação das sanções, os princípios jurídicos da ordem interna, dentre os quais merece destaque o citado preceito constitucional, têm servido de base para a atuação brasileira.

Ao prover internamente o cumprimento dos regimes de sanções, desde o evento dos primeiros casos de sua aplicação pelo Conselho de Segurança, o Ordenamento Jurídico pátrio tem oferecido as condições adequadas para que o país possa participar da aplicação das medidas aprovadas por organizações internacionais das quais é parte. Mas as obrigações internacionais não são autoaplicáveis no Brasil e precisam ser incorporadas ao Ordenamento Jurídico por meio de atos normativos²⁶¹.

261 Ver Parecer CJ/CGDI com referência ao Memo DNU/08, de 11/07/200.

A prática jurídica reiterada consolidou o procedimento de trazer ao Direito Interno as resoluções do Conselho de Segurança sobre sanções por meio de decretos editados pelo Presidente da República, no uso de suas atribuições segundo o artigo 84, incisos IV e VII, da Constituição Federal, como a forma mais eficiente de dar cumprimento à obrigação internacional suscitada pelo artigo 25 da Carta.

Uma vez que o Brasil está obrigado internacionalmente a obedecer à Carta das Nações Unidas²⁶² e uma vez que as resoluções do Conselho são obrigatórias e prevalecem sobre os demais tratados, por força dos artigos 25 e 103 daquele diploma internacional, não se exige, para o cumprimento dos regimes de sanções, a intervenção do Congresso Nacional e a promulgação de uma lei, e o decreto presidencial é a fórmula adequada para determinar a implementação no nível interno. De fato, desde a imposição de sanções à Rodésia do Sul, o Brasil tem utilizado o instrumento da publicação de decretos que incorporam as medidas ao Ordenamento Jurídico interno. Como recorda o Professor Cançado Trindade:

No Brasil, o Decreto n° 60.172, de 1° de fevereiro de 1967 (sobre a aplicação de sanções econômicas seletivas à Rodésia), estabeleceu a obrigação para as autoridades brasileiras de cumprir estritamente, no âmbito de suas respectivas atribuições, o disposto no parágrafo 2° da Resolução 232 (1966) do Conselho de Segurança da ONU²⁶³.

Mais tarde, em agosto de 1985, diante das sanções da comunidade internacional contra a África do Sul, o Brasil promulgou o Decreto-Lei n° 91.524, de 9 de agosto de 1985, que determina sanções culturais, artísticas e desportivas, acompanhadas de embargo de petróleo e de armas. Como se sabe, apenas esse último embargo foi determinado pelo Conselho de Segurança de maneira obrigatória. As demais sanções tinham caráter voluntário.

262 Promulgada pelo Decreto n° 19.841, de 22 de outubro de 1945.

263 CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: O Decreto n° 91.524 de 9 de agosto de 1985 e as Medidas contra o Apartheid*, parecer do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, 1985, p. 29.

A incorporação por decretos suscita, entretanto, alguns problemas para a implementação. A própria Carta da ONU, aliás, foi trazida ao ordenamento pátrio não por uma lei ordinária, mas por um decreto²⁶⁴. Alguns alegam que aquela modalidade de incorporação não confere a hierarquia jurídica necessária para um texto que impõe obrigações que podem contrariar o texto constitucional. Tal vício de origem afetaria, também, a disciplina jurídica interna das sanções, baseada na Carta e, portanto, eivada de vício de origem. Assim sendo, embora o Brasil tenha ao longo dos anos, consolidado a via da incorporação por decretos para conferir maior agilidade ao processo de incorporação de sanções, a legitimidade da solução não é inteiramente pacífica²⁶⁵.

Uma das questões concretas decorrentes da baixa hierarquia legal dos decretos incorporadores surge quando se considera a possibilidade da aplicação das medidas de congelamento de ativos. Embora até hoje não tenha sido pedido o congelamento de ativos de nenhum indivíduo ou entidade baseado em tais diplomas legais incorporadores, é de se questionar se tal congelamento não poderia suscitar o problema do conflito legislativo com leis de maior hierarquia. Isto porque o Ordenamento Jurídico brasileiro não permite o congelamento de ativos por decisão administrativa, com exclusão do procedimento judicial. Com efeito, o artigo 5º da Constituição Federal estabelece, em seu inciso LIV, que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. A Constituição tem maior hierarquia do que os decretos presidenciais, que são nulos naquilo em que se opuserem à Lei Magna. O congelamento de fundos, sob a lei brasileira, somente pode ocorrer, portanto, com base em decisão judicial, ao contrário do que acontece em alguns países, tais como a Arábia Saudita, em que as autoridades governamentais podem determinar a imediata apreensão

264 Decreto 19.841, de 22/10/1945.

265 Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, coordenador Político da Delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança da ONU, biênio 2004-2005, em 7/3/2006.

de ativos de suspeitos de terrorismo²⁶⁶. No Brasil, uma restrição de direitos dessa natureza deve ser apreciada pelo Poder Judiciário. O congelamento administrativo não é possível com base em um decreto e, caso viesse a ser efetuado, poderia ser objeto de mandado de segurança impetrado pelos alvos das medidas. O problema mostra-se ainda mais complexo na medida em que, para alterar tal estado de coisas, seria necessária emenda constitucional.

A mesma questão, aliás, é levantada pela recente promulgação, pelo Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005, da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela AGNU em 9 de dezembro de 1999, e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. A convenção, que passa a ter vigor no Brasil, conceitua o delito de lavagem de dinheiro em seu artigo 2, e, no artigo 8, estabelece que:

1. Cada Estado-Parte adotará as medidas necessárias, em conformidade com seus princípios jurídicos internos, para a identificação, detecção e o congelamento ou confisco de quaisquer fundos empregados ou alocados para fins de cometimento dos delitos previstos no Artigo 2, bem como das rendas resultantes do cometimento desses delitos, para fins de eventual apreensão.
2. Cada Estado-Parte adotará as medidas necessárias, em conformidade com seus princípios internos, para a apreensão dos fundos utilizados no cometimento dos delitos previstos no Artigo 2, bem como das rendas oriundas do cometimento desses delitos.

O Brasil obrigou-se, também pelo instrumento citado, a proceder o congelamento ou confisco de bens, mas ainda não tem estrutura interna para realizar tal confisco de maneira ágil pela via administrativa. A Lei 9.613, de 3 de março de 1988, que trata dos crimes de lavagem ou ocultação de bens ou valores, confere ao Judiciário brasileiro a autoridade de congelar e confiscar os fundos relacionados com a atividade terrorista, com o contrabando ou o tráfico de armas.

266 BIERSTEKER, Thomas J. et al. *A Comparative Assessment of Saudi Arabia with other Countries of the Islamic World: Targeting Terrorist Finances Project*. Providence: Brown University, 2004.

O artigo 4 da lei prescreve ao juiz o prazo de 24 horas para decidir sobre o assunto, a pedido do Ministério Público ou da autoridade policial. A lei, embora possa ser utilizada em alguns dos casos previstos pelo Conselho de Segurança, não estabelece exceção à vedação do congelamento administrativo. Movido pela constatação do problema, o Departamento de Cooperação Jurídica do Ministério da Justiça coordena no momento iniciativa da criação de um grupo de trabalho interministerial para discutir temas relacionados ao confisco de contas, quebra de sigilo bancário e outros. No contexto de tal iniciativa, podem vir a ser encontradas soluções para as questões em tela²⁶⁷.

A técnica jurídica da incorporação por decreto teve algumas variações nos tempos recentes. Em dado momento, eram consignadas no corpo dos decretos apenas as partes das resoluções respectivas que tivessem consequências práticas para a implementação por parte do Brasil e que, por esse motivo, devessem ser convertidas em lei interna²⁶⁸. Esta sistemática revelou-se imperfeita devido ao fato de que a incorporação parcial dos textos, ao privar os dispositivos de seu contexto, causava em muitos casos dúvidas interpretativas que poderiam ter reflexos para a implementação. Os textos traduzidos das resoluções, em suas versões integrais, passaram a ser anexados, assim, aos decretos incorporadores, que passaram a ser curtos e sucintos²⁶⁹. Esta solução, se por um lado permite a adequada contextualização dos dispositivos, por outro lado contém a desvantagem de não chamar a atenção da autoridade nacional aplicadora para os comandos a respeito dos quais providências concretas devem ser tomadas, o que poderia gerar o descumprimento de alguns deles.

267 Informação obtida em entrevista concedida ao autor pelo professor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, em 7/2/2006.

268 Os Decretos n.ºs 2.696, de 29 de julho de 1998, 3.267, de 30 de novembro de 1999, e 3.755, de 19 de fevereiro de 2001, oferecem exemplo de emprego daquela técnica legislativa.

269 Exemplos da nova orientação são o Decreto 4.150, de 6 de março de 2002, que atualizou o regime de sanções a Al-Qaeda e aos talibãs, o Decreto 5.470, de 16 de julho de 2005, que deu cumprimento à Resolução 1591 (2005), relativa ao regime de sanções imposto ao Sudão (Darfur), e o Decreto número 5.529, de 2 de setembro de 2005, com atualizações ao regime da Libéria.

O Brasil optou por não editar legislação interna nos moldes da Lei Modelo proposta pelo Processo de Interlaken, discutida no capítulo 2, que permitisse a incorporação automática das resoluções do Conselho. Considerando as peculiaridades do processo legislativo brasileiro e as características da Ordem Jurídica interna, esse tipo de solução não traria ganhos adicionais de agilidade e rapidez. Em primeiro lugar, porque a aprovação de um diploma legal dessa natureza exigiria debate apropriado no Congresso Nacional, que poderia retardar, ao invés de acelerar, a tomada das medidas internas. Em segundo lugar, porque o sistema brasileiro não exige a existência de uma lei geral para que o Presidente da República possa emitir decretos dando cumprimento às resoluções do Conselho de Segurança. Deve-se considerar, também, que a necessidade do ato de incorporação de cada regime decorre de razões que transcendem à mera hierarquia legal. As disposições das resoluções do Conselho que impõem sanções são de natureza complexa e faz-se mister, até mesmo por questões de tradução, terminologia e compatibilidade técnica com o sistema interno, ajustá-las antes de dar-lhes aplicabilidade. Ademais, não é da tradição jurídica brasileira dar aplicação imediata a atos internacionais²⁷⁰. Tal ajuste, vale lembrar, não poderá alterar a substância dos comandos do Conselho, uma vez que as resoluções do Conselho que preveem a aplicação de sanções são insuscetíveis de alteração por parte dos Estados individuais²⁷¹.

No caso das sanções comerciais, uma vez publicado no Diário Oficial o decreto incorporador, não é mais possível a emissão de guias de importação ou exportação para os produtos respectivos, sob pena de crime de responsabilidade do agente estatal que descumprir a determinação. Se,

270 O professor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, em entrevista concedida ao autor em 7/2/2006, mencionou o caso do Conselho Mercado Comum, do Mercosul, cujas decisões deveriam ter obrigação imediata para os quatro membros, objetivo que até o momento não foi alcançado em nenhum dos quatro sistemas legais.

271 Ver Parecer CJ/CGDI com referência ao Memo DNU/06, de 23/05/2000.

em qualquer caso, a transação ainda assim for concluída, configura-se o comércio ilegal com a aplicação das penas correspondentes.

No que diz respeito às sanções à exportação de diamantes, o Brasil, que participou do Processo de Kimberley desde o início, foi reconhecido como membro efetivo em outubro de 2003. O estabelecimento do Sistema de Certificação do Processo (SCPK) no Brasil foi determinado pela Lei número 10.743, de 9 de outubro de 2003, complementada pelas Portarias de números 397, de 13 de outubro de 2003, e 398, de 14 de outubro de 2003, que dispõem respectivamente sobre o processo de emissão de certificados de origem e sobre o requisito do certificado para exportação de diamantes brutos. Aquele último diploma legal dispõe que a importação ou exportação das gemas depende de autorização do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) do Ministério das Minas e Energia, que emitirá o Certificado Brasileiro do Processo de Kimberley, para autorizar a exportação, apenas nos casos em que o exportador comprovar a extração de área legalizada. O DNPM manifestar-se-á sobre a autorização de importação diretamente no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), previamente ao registro da Declaração de Importação (DI) correspondente. No caso de dúvidas sobre a origem e identificação mineralógica dos diamantes, o departamento poderá exigir laudo técnico, que deverá ser emitido por profissional legalmente habilitado e credenciado.

A seguir, resume-se a situação jurídica interna dos regimes do Conselho de Segurança em vigor até início de 2006. O embargo de armas à Somália, imposto pela Resolução 733 (1992), recebeu implementação por meio do Decreto 1.517, de 7 de junho de 1995, que permaneceu vigente. O regime de sanções à Serra Leoa, criado pela Resolução 1132 (1997) do Conselho de Segurança, foi incorporado à lei brasileira pelo Decreto de 14 de novembro de 1997 (sem número). Modificada aquela pela Resolução 1171 (1998), as atualizações (levantamento da proibição da exportação ao governo de Serra Leoa de armamento bélico) foram trazidas ao ordenamento jurídico interno pelo Decreto n° 2.696, de 29 de julho de 1998. Intervieram no

regime, ainda, os Decretos 3.583, de 1/9/2000, e 4.205, de 23.4/2002, posteriormente revogados pelo Decreto 4.525, de 17/12/2002, que estendia a proibição da importação de diamantes até 5 de junho de 2003. Escoado esse prazo e em vista da não renovação das medidas pelo Conselho a proibição não foi prorrogada²⁷².

O Decreto nº 3.267, de 30 de novembro de 1999, deu cumprimento à Resolução 1267 (1999), que aplicou sanções a Al-Qaeda, talibãs e indivíduos e entidades associados. Os Decretos nºs. 3.755, de 19 de fevereiro de 2001, 4.142, de 22 de fevereiro de 2002, 4.150, de 6 de março de 2002, 4.599, de 19 de fevereiro de 2003 e 5.158, de 27 de julho de 2004, deram vigência às modificações do regime determinadas pelas Resoluções 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003) e 1526 (2004). O Decreto nº 4.775, de 9 de julho de 2003, trouxe à ordem jurídica brasileira as disposições da Resolução 1483 (2003), que aplicou regime de sanções contra Saddam Hussein e seus associados. Modificações posteriores introduzidas no regime não exigiram legislação adicional.

O Decreto nº 4.995, de 19 de fevereiro de 2004, por sua vez, incorporou o regime de sanções à Libéria, prescrito pela Resolução 1521 (2003) do Conselho de Segurança. A Resolução 1579 (2004), que atualizou o regime, foi por sua vez incorporada pelo Decreto nº 5.367, de 4 de fevereiro de 2005. Já o Decreto nº 5.529, de 2 de setembro de 2005, incorporou a Resolução 1607 (2005), com as mais recentes inovações ao regime, e o Decreto 5.701, de 15/2/2006 proveu a renovação das sanções, determinada pela Resolução 1647 (2005). O Decreto nº 5.368, de 4 de fevereiro de 2005, incorporou a Resolução 1572 (2004) do Conselho, que gerou o regime de sanções contra a Côte d'Ivoire. A Resolução 1643 (2005), que renovou o regime, foi trazida à Ordem Jurídica brasileira pelo Decreto nº 5.694, de 7 de fevereiro de 2006. O embargo de armas imposto ao Sudão (Darfur) pela Resolução 1556 (2004) foi incorporado pelo Decreto nº 5.451, de 1º de junho de 2005. O Decreto 5.470, de 16

272 Ver artigo 3º do citado Decreto número 4.525, de 17 de dezembro de 2002.

de julho de 2005, deu cumprimento à Resolução 1591 (2005), que reforçou o regime de sanções.

O embargo de armas à República Democrática do Congo, determinado pela Resolução 1493 (2003) foi trazido ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 4.822, de 28/8/2003. Modificações ao regime determinadas pelas resoluções 1552 (2004) e 1596 (2005), foram incorporadas respectivamente pelos Decretos 5.270, de 12/11/2004, e 5.489, de 13/7/2005. O Decreto 5.548, de 22 de setembro de 2005, enseja a aplicação da Resolução 1616, (2005) que renova o embargo. Pelo Decreto 5.696, de 7 de fevereiro de 2006, foi incorporada à ordem jurídica nacional a Resolução 1649 (2005) que amplia o alcance do regime.

Finalmente, a Resolução 1636 (2005), que estabeleceu regime de sanções ainda não em vigor, aplicável aos suspeitos de envolvimento no assassinato do ex-Primeiro-Ministro libanês Rafiq Hariri, foi incorporada pelo Decreto 5.695, de 7/2/2006. Deve-se observar que o regime de sanções a Ruanda é exceção no panorama da implementação das sanções do Conselho por parte do Brasil. Embora o regime estabeleça o embargo de armas ao país e apesar de que, normalmente, para a implementação dos embargos de armas, exista a necessidade de legislação incorporadora, o Brasil não editou decreto relativo à Resolução 918 (1994) do Conselho, que aplicou as sanções.

É importante salientar que, em tese, a aplicação de alguns tipos de sanções, tais como as sanções diplomáticas, as restrições à circulação de pessoas e o fechamento de escritórios de representação, não necessita estar respaldada pela incorporação da respectiva resolução ao Ordenamento Jurídico interno, uma vez que relevam de medidas que podem ser tomadas administrativamente, sem previsão legal específica, pelos órgãos do Poder Executivo sem extrapolar suas competências legais. As mesmas razões de ordem técnica levantadas acima recomendam, entretanto, que, mesmo em tais casos, as medidas sejam objeto de decreto.

4.2. A atuação diplomática do Brasil

O respeito ao Direito Internacional e o cumprimento das decisões das Nações Unidas estão entre os princípios que pautam a atuação do País no plano internacional. O Brasil tem-se preocupado com a desvalorização do Direito como base para a solução pacífica dos conflitos internacionais, que se reflete também na maneira como o Conselho de Segurança concebe e gerencia seus regimes de sanções. Embora reconheça de que as sanções têm seu lugar entre os meios de garantia da paz e que constituem instrumento válido para o encaminhamento dos processos políticos, o governo brasileiro julga que devem ser evitados os critérios exclusivamente políticos e que as sanções devem ser aplicadas em consonância com o Direito Internacional e com os próprios princípios da Carta da ONU²⁷³. Nas palavras do Embaixador Celso Amorim, quando Representante Permanente brasileiro no Conselho de Segurança:

Acredito que o aspecto mais importante é que as sanções são, em geral, um instrumento de paz se forem bem implementadas. Se examinarmos a situação de alguns outros países como nos é relatado pela imprensa, não apenas sobre a venda de diamantes, mas também sobre a compra de armamentos, veremos a importância do uso desse instrumento como, no mais das vezes, o único modo de manter a paz num dado país ou situação²⁷⁴.

Em seus mandatos como membro não permanente do Conselho, o Brasil tem participado diretamente em momentos de importância vital para a evolução do sistema de sanções. No mandato de 1993-1994, o Representante Permanente brasileiro, Embaixador Ronaldo Sardenberg, teve a delicada tarefa de presidir o comitê de sanções da ex-Iugoslávia, em momento em que o regime de sanções passava por um de seus momentos de maior rigor e sua credibilidade se via

273 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, em 27/2/2006.

274 Discurso do Embaixador Celso Amorim em 18 de dezembro de 1998, na qualidade de Representante Permanente do Brasil, sobre a situação em Serra Leoa, in FONSECA Jr., Gelson (Org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002, p. 126.

seriamente afetada pela impossibilidade de proceder ao monitoramento adequado e pela dificuldade em lidar com o impacto no comércio dos países vizinhos que, em consequência, não tinham incentivos para o cumprimento do regime²⁷⁵.

Naquela oportunidade, o Brasil estabeleceu como prioridade de sua atuação gerir a aplicação do regime de maneira a mitigar, tanto quanto possível, os efeitos humanitários que já se faziam sentir, sem perder de vista, contudo, a necessidade de dar condições para que fossem cumpridos os objetivos. Diante de uma posição norte-americana de extremo rigor ao vetar importações e exportações muitas vezes de caráter humanitário, como as de remédios e vacinas, por exemplo, o Brasil colocou-se em repetidas oportunidades como árbitro isento que buscou garantir que a implementação ocorresse da maneira menos onerosa possível para a população-alvo²⁷⁶.

Em 1995, quando a Assembleia Geral reconvocou o grupo informal para apreciar as propostas do Secretário-Geral em seu Suplemento a uma Agenda para a Paz, coube ao Representante Permanente do Brasil, Embaixador Celso Amorim, a presidência do subgrupo dedicado à questão das sanções impostas pelas Nações Unidas. O relatório provisório do subgrupo sobre sanções²⁷⁷, com ampla gama de propostas para o aperfeiçoamento das medidas, formaria posteriormente a base para as conclusões referendadas pela Resolução 51/242, anexo II, adotada pela Assembleia Geral em 15 de setembro de 1997. Em ambiente internacional de ufanismo com relação às possibilidades das sanções, o Brasil trabalhou no sentido de mitigar as concepções que privilegiavam o emprego da coerção e de chamar atenção para o erro de se atribuir aos países economicamente desfavorecidos a culpa por seus problemas de segurança. O compromisso com a prevalência dos Direitos Humanos fez que o país, naquela época de vigência dos regimes de sanções abrangentes, tenha-se posicionado entre os que alertaram,

275 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, em 27/2/2006.

276 Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Afonso José Sena Cardoso, em 19/1/2006.

277 Documento WGAP/96/2, "Conference Room Paper", 6/9/1996.

tanto no Conselho de Segurança quanto em outros foros, sobre o impacto das sanções, em casos como o do Iraque, por exemplo²⁷⁸.

A atenção considerável dedicada pelo Brasil, em seu mandato de 1998 a 1999, ao tema das sanções, coaduna-se com a preocupação brasileira com relação à legitimidade do órgão. Sob a Presidência do Embaixador Celso Amorim foi adotada nota do Presidente de 29/1/99²⁷⁹, culminando os esforços despendidos por sucessivas Presidências do órgão e da coordenação brasileira do Grupo Informal sobre sanções da Assembleia Geral. Mais tarde, como vimos, o Representante Permanente do Brasil presidiu os grupos de trabalho estabelecidos pela Nota do Presidente do Conselho de Segurança S/1999/100, com o mandato de produzir recomendações sobre o encaminhamento da situação iraquiana, esforço que resultou no “Relatório Amorim”²⁸⁰. Durante o mandato de 1998-1999 no Conselho, o Brasil assumiu também o papel de coordenação em resolução reforçando os embargos de armas na África, iniciativa que conjugou a prioridade atribuída pelo Brasil ao continente africano e a preocupação em assegurar que as sanções fossem instrumentos eficazes para a solução dos conflitos²⁸¹.

No contexto do Grupo de Trabalho Informal sobre Temas Gerais Relativos a Sanções, estabelecido pelo Conselho em 1999, o Brasil tem consistentemente defendido o cumprimento do mandato que, como se viu, prevê a elaboração de recomendações ao Conselho de Segurança. O Brasil tem expressado o ponto de vista de que tais recomendações podem encorajar o aperfeiçoamento dos regimes. Quando ainda estava em discussão no grupo o documento conhecido como “Rev. 10”, o Brasil esteve entre os países que defenderam o aproveitamento das partes do texto que já haviam sido objeto de

278 Ver o “Relatório Bossuyt”, documento E/CN.4/Sub.2/2000/33, de 21/6/2000, p. 16, que menciona a posição brasileira.

279 Documento S/1999/92, de 29/1/1999.

280 Documento S/1999/356, de 30/3/1999.

281 Documento S/RES/1196 (1998).

consenso, para que se evitasse perder o trabalho realizado em mais de quatro anos de existência do grupo.

Em 2004 e 2005, durante o nono mandato brasileiro no Conselho, coube ao Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, na qualidade de Representante Permanente do Brasil, presidir o comitê de sanções da Serra Leoa, criado pela Resolução 1132 (1997). A atividade do comitê foi reduzida, devido ao fato de que os membros não desejavam transformar as medidas em obstáculo para a evolução do processo de paz no país²⁸². Refletindo a intenção de flexibilizar o regime, dezoito nomes de indivíduos foram removidos da lista do comitê no período.

O Brasil foi ativo nas negociações que levaram ao documento final da cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 2005²⁸³ e, no debate dos parágrafos do texto relativos a sanções, a delegação brasileira chamou atenção para a preponderância indevida da consideração dos interesses voltados principalmente para o tema do reforço da implementação das medidas, em detrimento dos aspectos que dissessem respeito ao abrandamento das consequências indesejadas dos regimes.

O Brasil tem sustentado de maneira consistente sua preferência pelo diálogo e pela negociação como meio privilegiado para a solução dos conflitos. A legitimidade do recurso a medidas coercitivas, tais como as sanções, é aceita apenas em último caso, após esgotados os meios de solução pacífica de controvérsias estabelecidos pela Carta das Nações Unidas. Além disso, enquanto país que reconhece a prevalência do Direito nas relações internacionais, o Brasil defende o estabelecimento de disciplinas jurídico-políticas para as sanções, com o intuito de tornar sua aplicação mais previsível, mais justa e menos subordinada aos interesses dos membros permanentes.

Em todo o caso, decidida pelo Conselho a aplicação de sanções, o Brasil advoga o aperfeiçoamento dos mecanismos respectivos, para torná-los mais eficazes e, ao mesmo tempo, reduzir ao mínimo seus

282 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, em 27/2/2006.

283 Ver texto final no Documento A/RES/60/1, de 24 de outubro de 2005.

efeitos indesejados sobre as populações atingidas. Tem apoiado a preferência pelo emprego de sanções inteligentes, mesmo no momento em que essas não eram, ainda, a regra nos regimes do Conselho. Do ponto de vista brasileiro, portanto, o Conselho de Segurança deve ter o cuidado de garantir que a extensão das medidas seja proporcional aos seus objetivos. Endossando as conclusões de vários foros internacionais em que se debateram temas relativos a sanções, o governo brasileiro tem defendido que as resoluções que aplicam regimes de sanções devem conter a descrição clara e definida dos objetivos a serem atingidos e devem descrever adequadamente os alvos a serem visados pelas medidas. Em nenhuma hipótese a imposição de sanções deve atender a objetivos políticos escusos.

Sanções por demais abrangentes demonstraram na prática sua pouca eficácia e seus efeitos, que soem ser devastadores, sobre as populações civis. Segundo o ponto de vista brasileiro, as sanções tampouco devem ser aplicadas isoladamente, mas sim como parte de um conjunto de medidas que tenham condições de reforçar-se mutuamente no exercício de pressão sobre o alvo. O reforço às sanções pode ser buscado também por processos exteriores ao Conselho, tais como o Processo de Kimberley. O Brasil participou ativamente do processo desde seu início e tradicionalmente copatrocina as resoluções a respeito na Assembleia Geral.

É também consistente a defesa brasileira do estabelecimento, sempre que possível, de horizonte temporal para o levantamento das sanções. Tem em mente a preocupação em evitar que sanções que se prolongam indefinidamente no tempo venham a ser desestímulo, mais do que encorajamento, a uma mudança no comportamento do alvo. No mesmo sentido, o Brasil considera que, ao impor sanções, o Conselho deve também estipular prazos definidos e realistas para a revisão das medidas, tendo em conta a obtenção dos objetivos buscados e as mudanças no comportamento do alvo ou alvos.

A orientação do Brasil é eminentemente construtiva, ao contribuir para deslegitimar argumentos ideológicos que tendem a

turvar o debate sobre as sanções do Conselho de Segurança. A posição privilegiada do Brasil no debate sobre sanções, no contexto do qual não é nem “demandante” e nem “demandado”, legitima-o para tal atuação. O Brasil não é demandante porque, apesar de defender a implementação dos regimes existentes, não advoga o recurso indiscriminado às sanções, que vê como instrumento severo a ser empregado em último caso. Tampouco é demandado, porque, apesar de ser agente global com interesses globais, não está próximo do epicentro das crises que têm originado a aplicação de sanções pelo Conselho e, além disso, tem historicamente cumprido suas obrigações na implementação daquelas medidas.

Apesar de estar equidistante com relação às principais crises geradoras das sanções, o Brasil não se tem furtado a tomar posição. No contexto da chamada “luta contra o terrorismo”, por exemplo, mesmo sem ser direta e imediatamente afetado²⁸⁴, o Brasil tem oferecido sua cooperação às iniciativas legítimas do Conselho para combater o problema. Apoia a imposição de sanções, mas tem deixado clara a orientação de que, em paralelo a essas medidas, deve-se fazer frente às causas subjacentes do fenômeno. Assim, embora o Brasil reconheça a responsabilidade primária das Nações Unidas para catalisar a resposta da comunidade internacional, tem reiterado no Conselho de Segurança que as estratégias adotadas não deveriam basear-se somente em medidas repressivas ou coercitivas, tais como as sanções, mas deveriam reconhecer a importância de que sejam equacionados, dentro do pleno respeito ao Direito Internacional, problemas que podem ensejar o desenvolvimento do extremismo, tais como a pobreza, a desigualdade do acesso aos benefícios do desenvolvimento e a opressão social, política e cultural²⁸⁵.

284 Apesar de que brasileiros tenham estado entre as vítimas de alguns atentados terroristas, o que tem sido usado por líderes da Guerra contra o terrorismo e, em especial, pelos EUA, para reivindicar engajamento mais atuante da parte brasileira.

285 Ver a respeito non-paper de 26/1/2005 da Missão do Brasil junto à ONU em Nova York.

Ao buscar colaborar para o bom cumprimento dos mandatos dos comitês de sanções²⁸⁶, o Brasil tem defendido o aperfeiçoamento de seus métodos de trabalho, para torná-los mais eficazes e, ao mesmo tempo, mais transparentes. Advoga também o aperfeiçoamento da relação entre os comitês e o Conselho, conforme pronunciamento do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, que expressou o ponto de vista de que:

The expertise of the sanctions committees should feed into the Council's decision-making process in appropriate ways. There are often overlaps in the responsibilities of sanctions committees and the Council and they should be handled with some degree of flexibility, while recognizing that it is solely the Council that is responsible for decisions related to the actual scope and design of sanctions²⁸⁷.

Para dar eficácia ao monitoramento das sanções, o Brasil valoriza o trabalho dos grupos auxiliares dos comitês de sanções, sejam eles grupos ou equipes de monitoramento, grupos de peritos ou outros. O trabalho de tais entidades dá aos comitês condições práticas de desempenhar as múltiplas funções a eles assinadas e oferece fator adicional de pressão sobre os membros no sentido do cumprimento das medidas. No que diz respeito às estratégias de monitoramento empregadas por aqueles grupos auxiliares, o Brasil tem advogado que as missões de mecanismos de monitoramento ao terreno dirijam-se prioritariamente aos países que apresentam as dificuldades mais sérias de implementação. Adicionalmente, as viagens devem levar em conta a relevância do país visitado no contexto da implementação do regime que se busca monitorar. Embora atribua papel importante aos grupos técnicos criados para auxiliar os comitês de sanções no monitoramento dos regimes, o Brasil tem recomendado cautela no que diz respeito ao aumento da autoridade conferida aos

286 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Regime de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: lista de indivíduos submetidos a restrições de viagem*. Brasília: 2005, p. 3 e 4.

287 Pronunciamento do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente brasileiro, na qualidade de Presidente do Comitê 1132 de Sanções sobre a Serra Leoa, em Sessão Pública em 19/12/2005.

especialistas, que ocorre, muitas vezes, em detrimento do controle dos próprios comitês. No caso do regime do Sudão, por exemplo, o Brasil reivindicou que o mandato do órgão subsidiário fosse tornado mais preciso para evitar sua manipulação, por intermédio do grupo de especialistas, no cumprimento de agendas do interesse exclusivo de alguns membros, não aprovadas pelo Conselho como um todo²⁸⁸.

O Brasil confere atenção especial aos reflexos dos métodos de trabalho do Conselho sobre a participação no desenho dos regimes de sanções. No momento atual, os membros permanentes monopolizam o processo, seja com seu peso político, seja com sua maior disponibilidade de recursos humanos e materiais, e os espaços para o verdadeiro debate são bastante limitados. Iniciativas como os processos de Interlaken, Bonn-Berlim e Estocolmo, das quais o Brasil participou ativamente e, especialmente, a nova iniciativa em estado ainda embrionário, que deverá ser dedicada à introdução de elementos de devido processo legal nos regimes de sanções, são bem-vindas ao suprir em parte a necessidade de diálogo, interação e participação. A abertura para o debate, entretanto, não deve ser confundida com a crítica destrutiva. A resistência à discussão sobre o aperfeiçoamento das sanções provém do julgamento errôneo de que ela apenas oferece oportunidade para atacar os regimes existentes e a própria prática do Conselho. Tal não é a intenção do Brasil, que busca o aperfeiçoamento do sistema pela via democrática do debate entre os membros²⁸⁹.

No que respeita ao tema da deslistagem, o artigo 5º da Constituição consagra, em seus incisos LIV, LV e LVIII, respectivamente, os princípios do devido processo legal, do contraditório e ampla defesa e da presunção de inocência. A aderência a tais princípios está na origem da defesa brasileira de procedimentos mais equânimes para a

288 Entrevista com a conselheira Irene Vida Gala, membro da equipe brasileira no Conselho de Segurança, biênio 2004-2005.

289 Ver discurso do Embaixador Celso Amorim em 18 de dezembro de 1998, na qualidade de Representante Permanente do Brasil, sobre a situação em Serra Leoa, in FONSECA Jr., Gelson (Org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002, p. 126.

inclusão de nomes nas listas de indivíduos dos comitês de sanções e sua retirada delas, procedimentos que respeitem os direitos individuais. Da mesma forma, o Brasil tem defendido que sejam em todos os casos explicitadas ao máximo as razões para inclusão de um determinado indivíduo nas listas dos comitês, o que reduz o risco de inclusões injustas ou equivocadas²⁹⁰.

No contexto do já citado debate sobre os parágrafos relativos a sanções do documento final da cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 2005, o Brasil defendeu a elaboração de procedimentos transparentes, justos e previsíveis para listagem e deslistagem de indivíduos. O desenvolvimento de procedimentos equânimes para listagem e deslistagem foi também defendido pela Delegação brasileira no contexto do comitê da Resolução 1267, sobre a Al-Qaeda e os talibãs, que discutiu, em 2005, o aperfeiçoamento de suas regras de procedimento. No contexto do Grupo de Trabalho Informal sobre Temas Gerais Relativos a Sanções, o Brasil defendeu a uniformização e o aperfeiçoamento dos procedimentos de listagem e deslistagem. Sustentou o mesmo ponto de vista, no mandato 2004-2005, no comitê da Resolução 1518 (2003), que impõe sanções aos membros do regime iraquiano e também nos comitês das Resoluções 1521 (2003) e 1572 (2004), respectivamente, sobre Libéria e Côte d'Ivoire. Nesses dois últimos casos, o Brasil advogou a introdução de maior rigor jurídico no tratamento do tema e a previsão de garantias adicionais ao indivíduo, como o direito de petição direta de deslistagem ao comitê.

O único processo de deslistagem envolvendo o Brasil foi formalizado pelo já citado Simon – ou Simão – Rosenblum, de nacionalidade brasileira, que pediu em 2005 para ser retirado da lista do Comitê 1521, da Libéria, do qual consta em virtude de supostos laços com o ex-Presidente liberiano Charles Taylor. Naquela oportunidade, entretanto, missão do Brasil em Nova York foi instruída a

290 Entrevista com a Conselheira Irene Vida Gala, membro da equipe brasileira no Conselho de Segurança, biênio 2004-2005.

não apoiar o pedido, por terem sido consideradas insuficientes e contraditórias as informações e justificativas prestadas pelo interessado para fundamentá-lo. Tal orientação comprova a integridade da defesa brasileira de melhores oportunidades de deslistagem, na medida em que evidencia que o Brasil aceita a responsabilidade de manter listado determinado indivíduo, se os dados do caso assim aconselharem.

O Brasil recomenda cautela em vista do pendor crescente para a introdução do elemento punitivo nos regimes. Sublinha o respeito à finalidade original do sistema como meio de coerção destinado a modificar o comportamento de Estados para garantir a paz e a segurança internacionais. A atribuição ao indivíduo de direitos e obrigações perante o Direito Internacional não deve levar automaticamente a que as sanções sejam assimiladas a penas²⁹¹.

A posição do Brasil no que diz respeito às sanções do Conselho de Segurança tem sido, portanto, consistente e calibrada, adaptada tanto ao seu *locus standi* e sua projeção no cenário de poder mundial, quanto à defesa dos princípios que julga fundamentais na ordem internacional. A atuação brasileira é fruto de leitura independente, que, sem ser confrontacionista, não tem a preocupação de coincidir com os membros permanentes.

4.3. Mecanismos institucionais, coordenação e aparelhamento internos

A aplicação dos regimes de sanções pelo Brasil implica, além da respectiva previsão normativa, o desenvolvimento dos mecanismos institucionais aptos a garantir o adequado cumprimento das obrigações internacionais nesse campo. Mas a implementação brasileira deve fazer frente ao problema da incerteza gerada em muitos casos pela redação das resoluções do Conselho. Conforme visto na subseção 3.5, a “ambiguidade

291 Entrevista concedida ao autor pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, em 27/2/2006.

construtiva” nas resoluções do órgão, apesar da vantagem de permitir a tomada de posições unificadas, traz desvantagens do ponto de vista do cumprimento das decisões, uma vez que o cumprimento dos regimes de sanções tem sido prejudicado por aquela ambiguidade. Resoluções mais consistentes, definidas e claras, com determinações precisas para seu cumprimento, seriam mais aptas a orientar os aplicadores no campo interno, tanto no que se refere a atores governamentais, como no que diz respeito a importadores e exportadores, sobretudo se defrontados com casos de produtos de uso dual. A clareza e a precisão tenderiam a prover melhores garantias, também, como o fazem no caso da lei interna, do respeito estrito dos respectivos mandatos.

A aplicação dos novos regimes de sanções requer esforço de coordenação interna. As listas de indivíduos submetidos ao congelamento de ativos e proibição de viagem devem ser circuladas internamente a todas as autoridades relevantes, tais como as autoridades aeroportuárias e de fronteira, além de agentes privados tais como bancos e outras instituições financeiras. Além disso, as medidas relativas às listas devem ser divulgadas a agentes e profissionais não financeiros designados (*Designated non-Financial Businesses and Professions* DNFBPs), que incluem, por exemplo, profissionais de contabilidade, advogados, corretores e até mesmo negociantes de automóveis e antiguidades. Implementar as sanções dirigidas significa, além disso, divisar mecanismos para manter atualizados todos aqueles agentes sobre as frequentes mudanças nas listas e adaptações aos próprios regimes, o que requer não apenas tecnologia mas também infraestrutura para tarefas tais como traduções. O ponto focal na estrutura administrativa brasileira, no que diz respeito aos regimes de sanções, é a Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores. Trata-se de tarefa absorvente, para unidade administrativa que tem já diversas outras atribuições importantes. No caso dos comitês que disponham de listas, o diplomata encarregado na Divisão das Nações Unidas

verifica periodicamente a existência de atualizações, as quais são comunicadas aos órgãos competentes.

As restrições de viagem são implementadas com o concurso do Departamento de Polícia Federal, da Coordenadoria-Geral de Polícia Marítima, Aeronáutica e de Fronteiras (CGPMAF), da Divisão de Repressão do Crime Organizado e de Inquéritos Especiais (DCOIE) e da Divisão Policial de Retiradas Compulsórias (DPREC). A essa última o Itamaraty encaminha as listas de indivíduos proibidos de entrar e transitar em território nacional ou respectivas atualizações, conforme os regimes de sanções do Conselho. A Divisão deve então determinar a inclusão dos respectivos dados no Sistema Nacional de Procurados e Impedidos (SINPI) para comunicação aos pontos de inspeção e tomada das providências cabíveis.

Uma vez incluído um indivíduo no SINPI, sistema que funciona no Brasil desde 1979, o controle da proibição de viajar será feito em dois momentos. Em um primeiro momento, o sistema será consultado, no caso de brasileiros, para a eventual expedição de passaporte. No caso de estrangeiros, o SINPI é também consultado pelos consulados brasileiros para a expedição de vistos. Em um segundo momento, a consulta ao SINPI é feita para os estrangeiros que ingressam no território nacional²⁹². Nesse segundo momento, o controle é menos efetivo, uma vez que não é realizado em todos os aeroportos brasileiros e, tampouco, em todos os pontos terrestres de fronteira. Existe também o problema de que a Polícia Federal não realiza controle de entrada e saída de brasileiros, exceção feita aos aeroportos de Porto Alegre, Fortaleza, Brasília e Aeroporto Internacional Antonio Carlos Jobim no Rio de Janeiro. Além disso, a Polícia Federal costuma, para o controle da movimentação dos brasileiros, confiar nos dados fornecidos pelas companhias aéreas. Está em tramitação, na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei que poderá auxiliar na solução de tal

292 Informações obtidas em entrevista concedida ao autor por Gilse Aparecida Landgraf, chefe da Divisão Policial de Retiradas Compulsórias (DPREC) do Departamento da Polícia Federal, em 2/2/2006.

problema. Caso aprovado, estabeleceria a obrigação, para as autoridades governamentais, de proceder ao registro de todos os indivíduos que ingressem no País ou dele saiam. Os dados respectivos poderiam ser consultados pelos órgãos de segurança pública²⁹³.

Integrado ao SINPI, existe o Sistema Nacional de Trânsito Internacional (SINTI), no qual são registradas as entradas e saídas de estrangeiros do território nacional. Os dados das pessoas que entram ou saem são inseridos no sistema segundo as informações prestadas quando do preenchimento dos cartões de entrada ou saída e, portanto, só estarão disponíveis *ex post facto*. É importante notar também que o SINTI só registrará entradas e saídas que ocorreram nos pontos em que existe controle, que não são todos os pontos de entrada e saída²⁹⁴.

Existe a perspectiva de uma significativa melhoria do sistema de controle de trânsito internacional, com o início da implementação, que é esperada para abril de 2006, de novo sistema de passaportes²⁹⁵ que obedecerá às especificações da Organização Internacional da Aviação Civil (Oaci). O novo passaporte permitirá a leitura eletrônica por meio de código de barras bidimensional e tornará automática a consulta ao SINPI, que passará a ser feita para brasileiros e estrangeiros em todos os aeroportos e em alguns pontos terrestres.

A Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de ativos (Encla)²⁹⁶ poderá também ter reflexos positivos sobre o problema referido. A iniciativa da estratégia partiu do Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD), grupo que reúne representantes de 24 órgãos do Executivo, Legislativo (Tribunal de Contas da União) e Judiciário, além do Ministério Público Federal. Embora esteja dirigida

293 O Projeto tem o número 6517/06 e é de autoria da deputada Laura Carneiro.

294 Ver a respeito o quinto relatório do Brasil ao comitê estabelecido pela Resolução 1373 (2001), Documento S/2005/518, de 10 de agosto de 2005, p. 13.

295 Detalhes sobre o novo passaporte brasileiro estão disponíveis no portal do Departamento de Polícia Federal: <http://www.dpf.gov.br/web/servicos/passaporte_novo.htm>.

296 Ver página da internet <<http://www.mj.gov.br/noticias/2004/maio/encla.pdf>>.

mais especificamente à área financeira, como veremos adiante, a estratégia tinha como uma de suas metas (meta 24) recriar base de dados de saída e entrada de brasileiros, ainda em 2006²⁹⁷.

É relevante notar que não existe instrução específica para a Polícia Federal sobre o que fazer caso sejam identificados em ponto de controle indivíduos proibidos de viajar. Embora não se tenha notícia da ocorrência concreta de tentativa de entrada ou saída do território nacional de pessoa relacionada em lista de restrições de viagem, é de se prever que, em vista da ausência de previsão para o impedimento do seu livre trânsito, o referido indivíduo seria liberado, caso sobre ele não pesem outras acusações de natureza a justificar sua detenção. Faz-se necessário, assim, que seja estabelecida aquela previsão, que daria base jurídica para a denegação de ingresso de indivíduo listado ou para o impedimento da sua saída do território nacional, conforme o caso.

O efetivo controle das restrições de viagens requereria, portanto, a edição de diploma legal que estabelecesse providências para impedir a entrada no país ou saída do território nacional de indivíduos listados. Isso deveria ocorrer, idealmente, no contexto da promulgação de legislação específica para delimitar de maneira inequívoca as competências na implementação de sanções e para consolidar procedimentos pontuais que não estão claramente definidos no sistema atual, como no caso referido no parágrafo anterior. Também seria oportuna a criação de sistema que garantisse que o MRE fosse avisado nos casos em que se identificasse indivíduo listado nos pontos de controle de trânsito nas fronteiras.

Deve-se observar que a possibilidade de violação das proibições de viagem, ao não ser controlada a entrada e saída de brasileiros, é remota, uma vez que, até 2005 existiu apenas um indivíduo brasileiro nas listas dos comitês. Trata-se do já citado Simon Rosenblum, listado no contexto das sanções da Libéria. O caso de Rosenblum oferece,

297 No endereço eletrônico <<http://www.mj.gov.br/drci/documentos/ENCLA%202006.pdf>> estão disponíveis as metas da ENCLA para 2006.

a propósito, o único exemplo em que o Ministério das Relações Exteriores teve de lidar com a imposição de proibição de viagem a um nacional. Residente em Abidjan, Rosenblum solicitou passaporte brasileiro, na Embaixada do Brasil naquela cidade, concedido em janeiro de 2004, uma vez comprovado por certidão seu nascimento em território brasileiro. *A posteriori*, verificou-se que o indivíduo em questão constava da lista da Libéria, na qualidade de associado do ex-Presidente Charles Taylor, daquele país. Tal fato ensejou a reavaliação dos mecanismos de implementação das restrições de viagem por parte do Brasil. Em 22 de julho de 2004, as Embaixadas, Consulados e Vice-Consulados foram instruídos a comunicar à Secretaria de Estado solicitações de passaporte ou de visto por parte de pessoas constante das listas de sanções do Conselho. O atendimento às solicitações de passaporte ou visto em tais casos passou a depender de autorização da Secretaria de Estado. Foi instituída, também, a prática de comunicar à rede de Embaixadas, Consulados e Vice-Consulados, por circular-telegráfica, qualquer atualização das listas de sanções do Conselho que envolvam restrições de viagem.

O caso teve novo desenvolvimento quando o indivíduo listado, em finais de 2004, voltou a procurar a Embaixada do Brasil em Abidjan, alegando ter perdido o passaporte concedido no início daquele ano e solicitando novo documento. O pedido suscitou questão complexa, uma vez que, por um lado, o Brasil dá cumprimento àquele regime, mas, por outro, não poderia negar documento de viagem a nacional²⁹⁸. A solução encontrada foi a de oferecer a Rosenblum autorização de retorno ao Brasil (ARB), documento de viagem que lhe permitiria apenas viajar com destino ao território nacional e não transitar por outros países. Rosenblum, entretanto, declinou da oferta. Não existe obrigação jurídica de negar a emissão de passaporte ou visto a indivíduo listado, mas o Ministério das Relações Exteriores, sem violar as regras

298 Entrevista do Secretário Marcelo Böhlke, assistente da chefe da Divisão das Nações Unidas, com o autor, em 17/02/2006.

jurídicas internas, ao propor a emissão de uma ARB no caso em tela, atuou em consonância com o objetivo das sanções à Libéria, que visam a impedir que os indivíduos listados continuem a operar livremente nos países da região.

Embora o Brasil fosse em 2005 o terceiro maior produtor mundial de armas pequenas²⁹⁹, o país dispõe de mecanismos efetivos para o cumprimento dos embargos de armas determinados pelo Conselho. No sistema de licenciamento de exportações de armas brasileiro, a autorização para uma venda de armas só é dada a governos ou a entidades privadas autorizadas por governos. A maior parte das exportações brasileiras é destinada ao mercado americano, o maior do mundo³⁰⁰, e não chega a zonas de conflito. No que diz respeito à exportação da produção nacional, a Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995, que estabelece regras sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados, cria procedimentos específicos de licenciamento para tais operações, que deverão contar com a prévia autorização formal dos órgãos federais competentes³⁰¹. O Decreto número 3.665, de 20 de novembro de 2000, por sua vez, estabelece procedimentos para a autorização de trânsito de armas pelo território brasileiro, para evitar que o país seja rota para o tráfico de armamentos. O governo brasileiro tem adotado a política de não permitir tal trânsito.

Em conformidade com a citada legislação, as exportações de material de emprego militar estão sujeitas às Diretrizes Gerais da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (DG/PNEMEM). As empresas brasileiras interessadas em exportar os bens em questão devem solicitar, por intermédio da Divisão de Operações

299 Segundo dados da ONG suíça Small Arms Survey, em seu Anuário de 2005, disponíveis em <<http://hei.unige.ch/sas/Yearbook%202005/summaries/2005%20press%20kit-chap.4.pdf>>.

300 Entrevista do autor com o Secretário Cláudio Medeiros Leopoldino, assistente do chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis, em 25/1/2006.

301 Ver o quarto relatório do Brasil ao comitê estabelecido pela Resolução 1373 (2001), Documento S/2004/286, de 14 de abril de 2004, p. 30.

de Promoção Comercial do MRE, autorização para iniciar negociações preliminares e a decisão final sobre o assunto é dada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). O fornecedor em potencial apresenta, a seguir, pedido de autorização para exportação, acompanhado de lista dos produtos ou serviços a serem fornecidos e condições do negócio. É obrigatória a apresentação do certificado de usuário e de uso final se os bens tiverem como destinatário governo estrangeiro, ou de autorização de governo, se o destinatário for empresa.

A Lei nº 9.112 criou também a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis, regulamentada pelo Decreto nº 4.214, de 30 de abril de 2002. A comissão é composta por representantes de seis órgãos federais, dentre os quais o Ministério das Relações Exteriores, envolvidos no processo de exportação daqueles bens e dos serviços a eles vinculados e tem a competência de analisar os pedidos de exportação, para aferir a eventual ocorrência de atividade proibida ou vedada nas convenções ou regimes internacionais que regulam a transferências daqueles bens.

Para a implementação das sanções financeiras, o Banco Central do Brasil (Bacen), dotado de competência privativa para a fiscalização na matéria, tem-se encarregado de orientar as instituições financeiras sobre o alcance das medidas e o cumprimento esperado. O Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais (Decic) do Bacen, é peça fundamental no mecanismo. Ao Decic o Ministério das Relações Exteriores comunica as listas de indivíduos ou entidades cujos fundos, ativos financeiros ou recursos econômicos devem ser congelados por determinação do Conselho de Segurança, bem como, sempre que necessário, as atualizações àquelas listas³⁰². Uma vez recebidas as atualizações, o Banco Central edita ato normativo determinando aos bancos que procurem em seus registros por fundos em nome das pessoas listadas.

302 A título de exemplo, ver Mensagens Oficiais do diretor do Departamento de Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, de números 5 e 6, de 10/1/2006, para o chefe do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (DECIC), do Banco Central do Brasil, respectivamente sobre o regime de sanções contra Al-Qaeda e talibãs e sobre o regime de sanções da Libéria.

O cumprimento das medidas não depende necessariamente, todavia, da intervenção do Banco Central, uma vez que os próprios bancos têm a obrigação de acessar por conta própria as listas dos comitês em caso de operações internacionais. De acordo com a Circular 2.852, de 3 de dezembro de 1998, do Banco Central, os bancos e outras instituições financeiras autorizados a operar no Brasil devem manter registros atualizados de seus clientes, bem como controles internos que possibilitem a verificação da identificação e da compatibilidade entre transferências de fundos, atividade econômica e situação financeira³⁰³. Se qualquer um dos indivíduos das listas tiver fundos no Brasil em seu próprio nome, terá também um correspondente número de cadastro de pessoa física (CPF), e a busca pode ser feita tomando como referência tal número. O sistema não funciona, evidentemente, se os fundos em questão porventura estiverem em nome de terceiros (laranjas).

Até início de 2006 não haviam sido localizados no Brasil quaisquer fundos ou outros ativos em nome de indivíduos listados pelos regimes de sanções do Conselho. No caso em que fossem encontrados, existe incerteza jurídica sobre o procedimento a ser seguido pelo banco envolvido e pelas próprias instituições fiscalizadoras. Alguns professam o entendimento de que a existência de um decreto presidencial a respeito autorizaria o congelamento de ativos sem necessidade de medidas adicionais. Outros, entretanto, observam que a quebra de sigilo bancário e o eventual congelamento dependem de autorização judicial. Nesse caso, verificada a existência de fundos em banco nacional, o procedimento teria de envolver comunicação do Decic ao Coaf – cujas atribuições são discutidas adiante –, que procuraria obter autorização judicial para o congelamento em tempo que não prejudicasse a viabilidade da execução da medida³⁰⁴. A já citada Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de

303 Ver o quarto relatório do Brasil ao comitê estabelecido pela Resolução 1373 (2001), Documento S/2004/286, de 14 de abril de 2004, p. 15.

304 Informações obtidas em entrevista concedida ao autor por Antonio Juan Ferreiro Cunha, Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais (Decic), do Banco Central do Brasil, em 2/2/2006.

Dinheiro e de Recuperação de ativos (Encla) pode oferecer algumas respostas para os problemas de implementação das sanções financeiras, na medida em que contempla a meta de elaborar anteprojeto de lei que aperfeiçoe a tipificação dos crimes de terrorismo e de financiamento ao terrorismo (meta 19), bem como a meta de atualizar as normas do Bacen, CVM, SPC e Susep relativas à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro (meta 21).

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) é órgão de deliberação coletiva, criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, no contexto do Ministério da Fazenda. O Plenário do Coaf é composto por representantes de 11 órgãos e entidades governamentais, dentre eles o Ministério das Relações Exteriores, representado pela Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT). Seu mandato é o de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores. O Coaf é, portanto, instrumental no contexto das sanções financeiras. Ao receber do Ministério das Relações Exteriores as listas de indivíduos e entidades submetidos a sanções, o Coaf as torna disponíveis para outros órgãos governamentais envolvidos no processo, tais como a Receita Federal, a Superintendência de Seguros Privados (Susep), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). O Coaf também procede à conferência periódica dos registros dos cadastros de pessoas físicas (CPF) e jurídicas (CNPJ) para verificar se indivíduos listados estão operando no país³⁰⁵.

O DNPM do Ministério das Minas e Energia, bem como a Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda, e a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento,

³⁰⁵ Ver, como exemplo, a descrição dos mecanismos institucionais de implementação das sanções sobre terroristas e organizações terroristas, o quinto relatório do Brasil ao comitê estabelecido pela Resolução 1373 (2001), Documento S/2005/518, de 10 de agosto de 2005.

Indústria e Comércio, desempenha papel importante na implantação do SCPK, cuja relação estreita com alguns regimes de sanções foi explicada acima. Em conjunto, os três órgãos devem desenvolver e implementar sistema de monitoramento e controle estatístico do comércio e produção de diamantes no país. Tal monitoramento é tarefa difícil, contudo, em vista do fato de que os diamantes são mercadoria de fácil transporte e alto valor. O comércio internacional registrado desse produto alcançou, em 2000, a cifra de 67,5 bilhões de dólares, o que pode servir como indicador da ordem de grandeza dos interesses envolvidos. Estima-se que cerca de 4 a 15 por cento de tal cifra corresponda ao comércio de “diamantes de sangue”³⁰⁶. É de se imaginar, assim, que tais interesses substanciais busquem maneiras de neutralizar a barreira representada pelas sanções.

A implementação das sanções exige também a obtenção de informações sobre indivíduos sob sanções e sobre suas atividades. Nesse contexto, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) tem a responsabilidade de investigar as atividades de indivíduos submetidos a sanções e verificar suas eventuais conexões com o Brasil, procedendo à elaboração de relatórios a respeito e identificando os problemas dos mecanismos institucionais de implementação. A agência preside o grupo de trabalho criado no contexto do Governo Federal para elaborar a Política Nacional para a Prevenção e o Combate ao Terrorismo, empreendimento que envolve, dentre outras, medidas relativas à aplicação de sanções do Conselho de Segurança³⁰⁷.

Os mecanismos institucionais brasileiros para a aplicação de sanções não haviam sido, até o início de 2006, testados pela ocorrência concreta de situação em que deveriam entrar em funcionamento. A sempre presente possibilidade de que venha a verificar-se, na prática, tal situação, recomenda que aqueles mecanismos sejam

306 Entrevista concedida ao autor pelo Ministro Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, coordenador político da Delegação brasileira ao Conselho de Segurança, biênio 2004-2005, em 7/3/2006.

307 A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cuja organização e funcionamento são objeto do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

reforçados³⁰⁸, para eliminar as deficiências de várias ordens, identificadas acima.

Medida importante para aquele reforço seria a criação de órgão colegiado nacional específico para o tema da implementação das sanções, que congregasse os diversos órgãos com competências no contexto do cumprimento das medidas do CSNU, com a possível participação de representantes de setores – como os bancos privados, por exemplo – cuja cooperação é indispensável para aquele esforço. A instituição de instância dessa natureza, com atribuições ligadas à coordenação e a uniformização de políticas, bem como à facilitação e à centralização das iniciativas sistemáticas de troca de informações, teria reflexos positivos na capacidade institucional brasileira para o cumprimento dos regimes. A iniciativa poderia ser complementada por programa de capacitação para os operadores, públicos e privados, envolvidos com a implementação das sanções no nível nacional, que envolvesse a disseminação das noções fundamentais sobre o funcionamento dos regimes de sanções e sobre as obrigações internacionais do Brasil na área. Não se trataria de experiência inédita, uma vez que já existem, no nível federal, diversos conselhos nacionais, comitês e comissões, órgãos colegiados com representação do Poder Público e, em alguns casos, da sociedade civil organizada, que têm a atribuição de implementar políticas públicas³⁰⁹.

Para além do estabelecimento de mecanismos de fortalecimento institucional, coordenação e troca de informações, entretanto, existem outros fatores que podem interferir na implementação das sanções e que dizem respeito a problemas estruturais de solução mais difícil. Como exemplo, pode-se citar as dificuldades de monitoramento e

308 A imprensa noticiou a prisão, em 12/3/2006, na cidade de São Paulo, da libanesa Hana (ou Rana) Abdel Rahim Koleilat, sobre a qual pesa, entre outras, a suspeita de envolvimento no atentado que vitimou o ex-Primeiro Ministro do Líbano Rafik al-Hariri, que está na origem de regime de sanções do Conselho de Segurança. Conforme se constatou na subseção 1.3.3, o referido regime não dispõe ainda de lista de indivíduos sancionados, o que faz que seja impossível o enquadramento de Koleilat. Esta tampouco é citada nos relatórios da Comissão Internacional.

309 O sítio da Presidência da República, na página <<https://www.planalto.gov.br/sedh/>>, contém informações sobre alguns dos colegiados ligados àquele órgão.

fiscalização interna e das fronteiras, que tornam impossível garantir o cumprimento de alguns tipos de medidas. Esta fragilidade pode ser fatal ao cumprimento de diversos tipos de sanções. Como pudemos observar, as carências estruturais prejudicam o monitoramento da aplicação das restrições de viagem, por exemplo.

O caso mais grave, entretanto, diz respeito ao monitoramento das proibições de comércio de “diamantes de conflito”. Devido às deficiências da fiscalização brasileira sobre a produção daquelas gemas, existe a possibilidade concreta de que diamantes objeto de sanção do Conselho de Segurança sejam contrabandeados para o território do país e nele legalizados, apesar de estar em vigor internamente o esquema de certificação do Processo de Kimberley. Em 2006, a ONG canadense *Partnership for Africa* denunciou o que considera ser a fraude maciça no setor de diamantes brasileiro, com supostas irregularidades no processo de emissão de certificados que fariam com que um quarto das exportações nacionais fossem ilegalmente documentadas. As denúncias somam-se aos resultados da chamada Operação Carbono, tornada pública em 10 de fevereiro de 2006, que investigou o contrabando de diamantes e que resultou em prisões no estado de Minas Gerais, incluindo funcionário do DNPM naquele estado. A descoberta de esquemas de falsificação de certificados no Brasil põe em perigo a própria posição do país como membro do Processo de Kimberley³¹⁰ e abre caminho para a possível violação das sanções sobre diamantes procedentes da Côte d’Ivoire e da Libéria, com cuja implementação o Brasil está juridicamente comprometido.

310 Ver INNOCENTI, Nicol Degli; WHEATLEY, Jonathan. Call to overhaul Brazil diamond certifications. *Financial Times*, Londres, 13/3/2006.

Conclusão

A Carta das Nações Unidas delineou sistema em que as sanções são instrumento de que dispõe um órgão político, o Conselho de Segurança, para fazer cumprir suas decisões e para lidar politicamente com as ameaças à paz e à segurança internacionais. O CSNU tem ampla margem de manobra para aplicar os regimes e moldá-los segundo o concerto político entre os membros permanentes. De acordo com a Carta, o órgão tem o mandato de garantir a paz e a segurança e não de criar ou modificar o Direito Internacional, nem o de fazer justiça ou punir indivíduos, entidades ou Estados. O artigo 41, base para a aplicação das sanções, não cerceia a sua capacidade de escolher a natureza das medidas que serão empregadas contra os violadores, o que reduz a previsibilidade do sistema e aumenta a sua discricionariedade, mas permite aperfeiçoar os regimes de sanções ao longo do tempo.

Nesse contexto, as situações que ensejam a aplicação das medidas têm sido definidas de maneira crescentemente ampliada. O Conselho tem estendido gradualmente sua própria competência, que abarca desde conflitos interestatais até situações internas em que se colocam em risco o respeito dos direitos humanos e à democracia, passando, mais recentemente, por problemas de

abrangência internacional não ligados necessariamente a Estados em particular, dos quais o exemplo mais relevante é o terrorismo internacional. Já as sanções à Rodésia do Sul, em 1966, as primeiras a serem aplicadas pelo Conselho, estabeleciam precedente na tendência de dar ampla interpretação ao artigo 39 da Carta e ao conceito de ameaça à paz e à segurança. O segundo exemplo de aplicação das medidas, o regime aplicado à África do Sul em 1977, teve também como principal justificativa o *apartheid*, que era essencialmente situação de caráter interno.

O desbloqueio da atividade do Conselho de Segurança após o fim da bipolaridade reflete-se na proliferação do número de regimes de sanções. Nos primeiros quarenta e cinco anos de existência da ONU as sanções haviam sido aplicadas apenas nos dois casos citados, mas, desde o início da década de 1990 até o início de 2006, foram impostos dezesseis novos regimes. O uso intensificado do instrumento refletiu inicialmente um otimismo renovado, que posteriormente se verificaria excessivo, sobre suas possibilidades de êxito no equacionamento dos conflitos.

Uma vez que o objetivo das sanções abrangentes então empregadas era modificar o comportamento do Estado-alvo, seu mecanismo de funcionamento passava pela imposição de determinados custos à população, no intuito de fazer que ela exercesse pressão sobre seus líderes. As medidas abrangentes tinham assim grande propensão para aprofundar problemas sociais e aumentar a desigualdade, ao atingir com mais rigor a população de baixa renda e os grupos vulneráveis como mulheres e crianças e ao dificultar o trabalho das organizações humanitárias. Foi amplamente questionada, além disso, sua aptidão para modificar os comportamentos visados e servir aos objetivos de promoção da paz e da segurança.

Não obstante, desde seu “redescobrimento” nos anos 90, as sanções aplicadas pelo Conselho de Segurança têm evoluído de maneira consistente e ininterrupta. Nota-se o aperfeiçoamento das

práticas do órgão em vários aspectos, desde o desenho das medidas até o monitoramento da implementação, passando por melhorias procedimentais nos comitês de sanções, em um processo evolutivo alimentado pela constatação dos problemas dos regimes abrangentes. O regime aplicado ao Iraque em 1990 estabeleceu o primeiro marco no contexto daquele processo, não apenas por ter sido o primeiro caso de aplicação do instrumento após o fim da bipolaridade, mas, sobretudo, pela severidade e pela longa duração das medidas, que tiveram graves consequências sobre a população civil do país-alvo. O regime imposto à ex-Iugoslávia, logo em seguida, foi também criticado por seu impacto humanitário. Em outros casos, as sanções abrangentes, além dos danos à população civil, tiveram também reflexos negativos sobre as perspectivas dos processos de paz em alguns países-alvo.

O processo de aperfeiçoamento dos regimes de sanções do Conselho de Segurança passou então por uma primeira fase, a da focalização dos regimes, que deixaram de ser abrangentes, com consequências sérias e irreversíveis sobre as populações, e passaram a ser dirigidos, ou seja, centrados nos agentes diretos das ameaças à paz e à segurança. Passou-se a buscar também a edificação de regimes baseados em sanções “inteligentes”, adaptáveis às diversas situações e suficientemente flexíveis para comportar modificações que contemplem a mudança de comportamento dos alvos.

No contexto desta primeira fase da evolução dos regimes, foram de grande relevância os subsídios aportados de fora do Conselho de Segurança, mas também tiveram papel importante as iniciativas de reflexão interna do Conselho. O “Relatório Amorim”, o “Relatório Fowler”, o Grupo de Trabalho Informal sobre Temas Gerais Relativos a Sanções, o “Processo de Kimberley”, os Processos de Interlaken, de Bonn-Berlim e de Estocolmo, o Relatório Bossuyt e o documento final da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo de 2005 marcam alguns dos principais estágios no desenvolvimento das sanções

“dirigidas” e “inteligentes” e resultaram em ampla redefinição dos regimes de sanções.

Concluída aquela primeira fase, não são mais, no presente, empregadas as sanções abrangentes e todos os regimes recentemente aplicados estão baseados em sanções dirigidas. Os regimes de sanções dirigidas, que são principalmente as restrições de viagem, as sanções financeiras, os embargos de armas e as proibições tóxicas ao comércio de algumas mercadorias, afastaram as principais deficiências dos regimes anteriores. Desde que se passou a direcionar as medidas aos responsáveis pelas políticas que se consideravam incompatíveis com a paz e a segurança, as populações deixaram de sofrer as sérias consequências que se observaram em casos como Iraque e ex-Iugoslávia. Mas, se por um lado as sanções de novo tipo têm tido êxito em evitar a maior parte do dano colateral, por outro não se tornaram necessariamente mais eficazes na obtenção de seus fins.

A aptidão das restrições de viagem para alcançar seus objetivos é ainda pouco clara. A implementação das proibições é complexa e não pode ser adequadamente verificada pelos mecanismos de monitoramento existentes. Não se sabe se elas efetivamente servem ao propósito de modificar o comportamento dos alvos. Os embargos de armas, por seu turno, têm apresentado eficácia comprovadamente limitada e têm contra si o quadro de anomia em geral presente nas regiões de conflito, que dificulta a fiscalização do cumprimento das decisões respectivas. As sanções financeiras dirigidas, para serem eficazes, necessitam ser implementadas com celeridade pelos Estados, a fim de evitar que os fundos sejam redirecionados a outras jurisdições. Também podem ser evadidas pelo recurso à economia informal.

Os novos regimes tampouco foram capazes de eliminar o problema do descumprimento das medidas pelos Estados, motivado seja por interesses políticos, como ocorre no caso de países vizinhos que desrespeitam embargos de armas para desestabilizar a região de conflito, seja por interesses econômicos. A ONU desenvolve trabalho para reduzir o impacto das sanções sobre terceiros Estados, mas os

poucos resultados obtidos tendem a desestimular alguns países de dar cumprimento aos regimes de sanções.

As sanções dirigidas suscitam, além disso, novas ordens de problemas. Podem afetar os direitos individuais dos alvos de maneira definitiva. As sanções financeiras, por exemplo, reduzem a capacidade do indivíduo de prover seu sustento e impossibilitam-no, na maioria dos casos, de prosseguir com sua vida normal. Existem casos em que as medidas supostamente têm levado os alvos à perda permanente do crédito, ao fim prematuro de carreiras e à ruína financeira, o que caracteriza a introdução de elemento punitivo não presente na disciplina da Carta. Os inadequados e pouco transparentes mecanismos para inclusão e exclusão de indivíduos das listas de alvos (“listagem” e “deslistagem”) agravam o quadro, causando dificuldades de direitos humanos e de devido processo legal. Seu efeito colateral mais importante é o descrédito dos comitês e dos próprios regimes de sanções. Além disso, as listas elaboradas contendo os alvos das sanções, vigas-mestras de alguns dos regimes, têm diversas deficiências. Contém muitas vezes informações insuficientes para a identificação dos alvos. Seu processo de revisão, fundamental para que possam refletir adequadamente os alvos do regime de sanções, não respeita a periodicidade que seria recomendável. A listagem não depende da produção de provas, é feita sem a exigência de demonstração clara, pelo Estado proponente, da associação do indivíduo ou entidade a ser listado com a conduta ou com o grupo ou grupos submetidos a sanções.

Tal situação faz com que o desenvolvimento de processos de deslistagem confiáveis seja essencial para garantir a transparência do trabalho dos comitês, bem como para assegurar o direito dos alvos – indivíduos ou entidades – a propor sua retirada das listas. O impulso no sentido do aperfeiçoamento daqueles processos tem, porém, enfrentado a resistência dos membros permanentes do Conselho, que têm a preocupação de que a introdução de procedimentos mais equânimes venha a ter efeito negativo sobre a eficácia das medidas.

O refinamento das sanções não foi acompanhado por evolução paralela dos gerenciadores dos regimes, os comitês de sanções, tornando urgente a reforma de seus procedimentos, hoje pouco transparentes e regidos pela regra do consenso, que atribui, na prática, o direito de veto a cada um dos membros. O uso do poder de veto no Conselho tem sido determinante na possibilidade de imposição de sanções e tem subordinado a aplicação dos regimes às agendas políticas dos membros permanentes. A aplicação de sanções tem sido politicamente condicionada, também, pelo poder do Estado contra o qual se pretende aplicá-las: a ONU não aplica sanções contra as grandes potências.

Embora a necessidade de aperfeiçoamento seja sentida em todos os regimes de sanções, assume especial relevância no contexto do combate ao terrorismo. A ascensão deste a uma posição de preeminência na agenda internacional tem consequências importantes sobre os regimes do Conselho. O combate ao terrorismo internacional como justificativa para a imposição das medidas não é fato inusitado, mas a inclinação é aprofundada após os atentados de 11 de setembro de 2001. Por sua forte carga política e até mesmo emocional, o tema presta-se ao regime menos transparente e menos flexível dentre todos os mantidos pelo Conselho de Segurança, o da Resolução 1267 (1999). A prioridade conferida pelos membros permanentes, além disso, faz que passe a ter maior atenção e mobilize mais recursos do Conselho.

Como consequência da constatação dos novos desafios gerados pelas sanções dirigidas, está em curso uma segunda fase do desenvolvimento dos regimes, caracterizada pelo refinamento dos instrumentos, tendente a torná-los mais eficientes e racionais. Tal refinamento é sentido nas múltiplas iniciativas de redefinição do sistema de listas que buscam crescentemente criar mecanismos para evitar a listagem de indivíduos que não devem ser listados e para garantir a listagem dos indivíduos que são os verdadeiros alvos dos regimes, introduzindo, para isso, elementos de devido processo legal nas considerações que regem a elaboração e a revisão das listas. O refinamento dos instrumentos é também sentido no

impulso pela renovação dos procedimentos e práticas dos comitês de sanções e, em certa medida, do próprio Conselho, para permitir maiores transparência, agilidade, responsabilização e participação no processo decisório. O trabalho conta com a contribuição de iniciativas tais como a liderada pelo Projeto sobre Sanções Dirigidas do *Watson Institute for International Studies at Brown University*, que teve sua primeira reunião em Nova York em 24 e 25 de janeiro de 2006. Por dizer respeito aos interesses consolidados dos membros permanentes do órgão, todavia, deve-se esperar que o refinamento das sanções continue a ser cercado de debates apaixonados.

O fator mais importante para a adequação e a eficácia das sanções continua sendo a vontade política para impô-las, quando se fazem necessárias, e para evitá-las, quando não são o instrumento apropriado. Para isso, a vontade política dos P5 e, mais especificamente, dos Estados Unidos da América, é decisiva. Além disso, uma vez impostas, é fundamental que a mesma vontade política esteja presente para implementá-las, verificar seu cumprimento e reprimir o descumprimento. A implementação pelos Estados individuais continua a ser indispensável à eficácia das sanções e depende do desenvolvimento de estruturas jurídicas e administrativas competentes, que variam segundo o tipo de medidas em questão. Assim sendo, é fundamental que os Estados sejam chamados a aparelhar seus ordenamentos jurídicos e suas estruturas institucionais para facilitar a implementação das sanções. Novos incentivos devem ser dados ao cumprimento dos regimes por terceiros Estados, que deve ser apoiado por assistência técnica e cooperação para o desenvolvimento de estruturas adequadas. É importante também enfrentar a questão conexa do cumprimento das exigências de relatórios de implementação e, nesse ponto, merecem consideração as fórmulas que simplifiquem a elaboração e a apresentação daqueles. Entretanto, uma vez que razões políticas, muitas vezes, estão por trás do descumprimento das medidas, o Conselho deve tomar a iniciativa de exigir a implementação de maneira uniforme de todos os membros,

independentemente de considerações que levem ao favorecimento de alguns dentre eles.

A aplicação de sanções deve ser mais guiada por considerações de preservação da paz e menos por considerações de interesse político. Quando aquele interesse não existe ou não é suficientemente sólido, os regimes de sanções, mesmo depois de estabelecidos, tendem a não receber a atenção necessária. Em situações em que aquele interesse é por demais predominante, é possível que, ao contrário, venha-se a abusar das sanções. A cooperação internacional, fundamental para o êxito das medidas, será tanto maior quanto mais completo for o consenso em torno delas, que só pode ser obtido se as medidas tiverem objetivos legítimos.

Embora o Conselho de Segurança disponha de amplo poder para caracterizar as situações que justificam sua própria intervenção, deve ter em linha de conta que as sanções são mais efetivas quando usadas para a consecução de seu objetivo original, que é a mudança de atitude por parte do alvo. Não devem, portanto, ser usadas para contenção, com o objetivo de privar o alvo de acesso a equipamento militar ou recursos econômicos, ou para retirar-lhe legitimização política. Tampouco devem ser utilizadas quando o objetivo primário não for a mudança de comportamento, por não ser desejada ou por não ser alcançável por meio das medidas. Os regimes de sanções devem também afastar o elemento punitivo e contemplar a modulação em função do nível de mudança no comportamento do ator internacional em questão. Tal flexibilidade, que afasta os enfoques maximalistas, é essencial na busca da modificação comportamental do alvo.

O Brasil tem estado engajado no debate internacional sobre as sanções e contribui para seu aperfeiçoamento e para sua melhor implementação. A ação diplomática brasileira, diante dos desafios colocados pelos novos regimes de sanções, tem-se pautado estritamente, por um lado, pelos princípios gerais que norteiam a atuação externa do país e, por outro, pelas considerações decorrentes

do caráter da sua inserção na ordem mundial. Princípios como a prevalência do Direito Internacional, o repúdio ao terrorismo, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e o respeito pelos Direitos Humanos têm guiado a prática brasileira nos comitês de sanções.

O Brasil, ademais, tem inserção internacional privilegiada, pois não está geograficamente próximo dos conflitos regionais nem politicamente próximo das ameaças transnacionais à paz e à segurança, tais como o terrorismo. Tal inserção soma-se ao comprometimento com os mencionados princípios fundamentais para dar ao Brasil papel de isenção e imparcialidade no tratamento do tema das sanções, que reforça não apenas a legitimidade como também a capacidade de atuar.

Ao reconhecer o papel das sanções como meios de garantia da paz e poderoso instrumento para encaminhar os processos políticos, o Brasil sublinha que a aplicação daquelas medidas deve evitar a seletividade política e estar em estrita consonância com o Direito Internacional e os princípios da Carta da ONU. Desde a época da vigência dos regimes de sanções abrangentes, tem-se posicionado entre os que alertaram para o impacto indesejado das sanções.

Coerente com a defesa do diálogo e da negociação como meios privilegiados para a solução dos conflitos, o Brasil vê o apelo às sanções, medidas coercitivas que são, como recurso extremo, a ser empregado preferentemente ao uso da força e apenas após esgotados os meios de solução pacífica de controvérsias estabelecidos pela Carta, no respeito pelas disciplinas jurídico-políticas daquele instrumento. Advoga o contínuo aperfeiçoamento dos mecanismos de sanções e prefere as sanções dirigidas, com alcance proporcional ao objetivo, claro e definido, a ser perseguido, e com horizonte temporal para o levantamento.

Apesar de sua neutralidade com relação às principais crises geradoras das sanções, o Brasil, ciente de sua vocação de agente global, não se tem furtado a tomar posição. No contexto da chamada

“luta contra o terrorismo”, por exemplo, mesmo sem ser direta e imediatamente afetado, tem oferecido sua cooperação às iniciativas legítimas do Conselho para combater o problema. Apoia a imposição de sanções, mas tem deixado clara sua posição de que, em paralelo a essas medidas, deve-se fazer frente às causas subjacentes do fenômeno, como a pobreza, a desigualdade do acesso aos benefícios do desenvolvimento, a opressão social, política e cultural. Defende a necessidade de assegurar que o combate ao terrorismo não afaste as preocupações com o respeito ao Direito. Ao contrário do que advogam os propositores de que contra terroristas devem ser utilizados métodos semelhantes aos dos terroristas, a prevalência do Direito só tenderá a reforçar os regimes de sanções e sua eficácia, além de dar estímulo a que os Estados os implementem de maneira integral.

O patrocínio do Direito, nesse contexto, significa também reclamar procedimentos claros de listagem e deslistagem que tenham em linha de conta a necessidade de proteger o indivíduo. Em todos os casos, devem ser explicitadas ao máximo as razões para inclusão de um determinado indivíduo nas listas, que reduz o risco de inclusões injustas ou equivocadas. O indivíduo deve ser protegido da introdução do elemento punitivo nos regimes de sanções, que devem respeitar ao máximo a finalidade original do sistema como meio de coerção destinado a modificar o comportamento de Estados para garantir a paz e a segurança internacionais.

Como decorrência de seu compromisso com o aperfeiçoamento dos procedimentos de listagem e deslistagem, considera-se que o Brasil deve apoiar decididamente o processo de discussão internacional que persiste como sequência dos Processos de Interlaken, Bonn-Berlim e Estocolmo, o qual pretende equacionar questões como o respeito aos direitos humanos e o emprego do devido processo legal no contexto do gerenciamento dos regimes de sanções. A participação ativa em tal debate virá ao encontro dos princípios defendidos pelo país ao longo dos anos.

É essencial, no entender do Brasil, o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho dos comitês de sanções, que devem ser tornados mais eficazes e mais transparentes. O Brasil tem, contudo, recomendado cautela no que diz respeito ao aumento da autoridade conferida aos grupos de especialistas, que ocorre muitas vezes em detrimento do controle dos próprios comitês sobre a aplicação dos regimes.

No plano da ordem jurídica interna brasileira, têm sido tomadas as medidas legislativas cabíveis para o cumprimento integral dos regimes de sanções do Conselho de Segurança e tem-se buscado encontrar soluções criativas para os eventuais obstáculos. Questões de celeridade e versatilidade determinaram a opção do Brasil por não editar legislação interna nos moldes da Lei Modelo do Processo de Interlaken, que servisse de amparo geral para o cumprimento de todo e qualquer regime de sanções. Esse tipo de solução não traria ganhos adicionais de agilidade e rapidez, e o sistema brasileiro não exige a existência de uma lei geral para que se possam emitir decretos dando cumprimento às resoluções do Conselho.

Foi consolidado ao longo do tempo o procedimento de trazer ao Direito Interno as resoluções do CSNU por meio de decretos editados pelo Presidente da República no uso de suas atribuições segundo o artigo 84, incisos IV e VII, da Constituição Federal, como a forma mais eficiente de dar cumprimento à obrigação internacional de implementar as sanções. Não se exige, assim, a intervenção do Congresso Nacional e a promulgação de uma lei. As sanções em vigor foram objeto, quando cabível, de decretos presidenciais que as converteram em lei interna, modificada por novos decretos na medida de evolução dos regimes. O regime de sanções a Ruanda é exceção, pois o Brasil não editou nenhum diploma legal para implementá-lo. Sugere-se que, não obstante o desprestígio internacional daquele regime, com violações de grande extensão, o Brasil deveria ter editado decreto para embasar a aplicação interna do regime e colocar-se absolutamente em dia com as obrigações internacionais.

A base jurídica para a implementação interna das sanções não foi efetivamente testada até o presente, já que não houve exemplo de qualquer indivíduo ao qual fossem aplicadas concretamente sanções dirigidas por parte do Brasil. Mesmo assim, para que pudessem ser afastados eventuais problemas decorrentes de dificuldades jurídicas, seriam oportunas algumas adaptações ao sistema, no sentido de reforçar a capacidade de implementação brasileira e dar-lhe maior segurança jurídica. A incorporação das resoluções do Conselho de Segurança por decretos suscita alguns problemas. Uma das questões não resolvidas a esse respeito é relativa à aplicação das medidas de congelamento de ativos. Embora até hoje não tenha sido solicitado o congelamento de ativos de nenhum indivíduo ou entidade baseado em tais diplomas legais incorporadores, é de se questionar se a tentativa de congelamento de ativos pela via administrativa não levantaria a questão do conflito legislativo com leis de maior hierarquia e em especial o artigo 50º da Constituição Federal, já que a Constituição prevalece sobre os decretos presidenciais, que são nulos naquilo em que se opuserem à Lei Magna. A mesma questão é levantada pela recente incorporação ao Ordenamento Jurídico pátrio da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, pela qual o Brasil obrigou-se a proceder ao congelamento ou confisco de bens sem ter instrumentos jurídicos para assim proceder pela via administrativa.

Para lidar com as dificuldades geradas pela impossibilidade do congelamento administrativo, sugere-se que, no contexto do grupo de trabalho interministerial estabelecido pelo Departamento de Cooperação Jurídica do Ministério da Justiça para discutir temas relacionados ao confisco de contas, quebra de sigilo bancário e outros, busque-se também encontrar soluções para aqueles problemas. Ao Itamaraty interessaria participar ativamente daquele grupo, defendendo o estabelecimento de quadro legal para a aplicação de sanções que elimine os focos de incerteza jurídica existentes.

A eventual aplicação de sanções financeiras seria auxiliada pela existência de dispositivo legal que facilitasse o congelamento administrativo imediato de bens de alvos dos regimes de sanções do Conselho de Segurança como exceção à regra de que ninguém será privado de seus bens senão em virtude de sentença judicial, exceção esta que não afastaria, contudo, a eventual revisão judicial das medidas impostas. Uma alternativa que teria a vantagem de não conflitar com o texto constitucional, seria a criação de processo judicial específico, de maior celeridade, ao alcance das autoridades executivas.

Nem todos os tipos de sanções exigem, para o seu adequado cumprimento, a incorporação da respectiva resolução ao Ordenamento Jurídico interno. As proibições de viagem são o caso mais comum em que essa providência não é necessária, uma vez que a legislação já dispõe que a decisão sobre a possibilidade de que determinado indivíduo entre no território nacional ou dele saia pode ser tomada pelas autoridades nacionais em bases discricionárias. De maneira análoga, não necessitam estar amparadas por legislação específica as sanções que disserem respeito a medidas como redução de pessoal diplomático. No interesse da segurança jurídica, todavia, recomenda-se que se mantenha a prática de incorporar à Ordem Jurídica brasileira todas as resoluções sobre a matéria, mesmo nos casos em que o cumprimento das medidas não requeira decreto presidencial.

O país tem à sua disposição grande variedade de instrumentos institucionais para dar implementação satisfatória às decisões sobre sanções. Alguns tipos de sanções, como os embargos de armas, embargos comerciais e embargos a produtos, dependem de providências que já estão institucionalizadas no contexto da regulação do comércio exterior brasileiro. No sistema de licenciamento de exportações de armas brasileiro, a autorização só é dada para vendas a governos ou a entidades privadas autorizadas por governos. Para a implementação das sanções financeiras, o Banco Central do Brasil (Bacen), dotado de competência privativa para a fiscalização na matéria, tem-se

encarregado de orientar as instituições financeiras sobre o alcance das medidas e o cumprimento esperado, mas até 2006 não haviam sido localizados no Brasil quaisquer fundos em nome de indivíduos listados pelos regimes de sanções do Conselho. No caso de serem encontrados tais fundos, existe incerteza sobre o procedimento a ser seguido pelo banco envolvido e pelas próprias instituições fiscalizadoras. Alguns professam o entendimento de que a existência de um decreto presidencial a respeito autorizaria o congelamento dos fundos sem necessidade de medidas adicionais. Outros, entretanto, observam que a quebra de sigilo bancário e o eventual congelamento de fundos dependem de autorização judicial.

No que diz respeito às proibições de viagem, embora exista apenas um indivíduo brasileiro nas listas dos comitês, seria conveniente editar ato normativo adicional que determinasse estar impedida a entrada no país ou de deixar o território nacional pessoa constante de lista de restrições de viagem, uma vez que não se dispõe de base legal para negar a liberação de indivíduo sobre o qual não pesem acusações que justifiquem sua detenção perante o Direito Interno. Também deveria ser instituído sistema que garantisse que o MRE seria avisado nos casos de identificação de indivíduo listado nos pontos de controle de trânsito nas fronteiras. É importante consignar, contudo, que tais medidas contribuiriam para a solução do problema apenas se acompanhadas de esforço para o melhor monitoramento das fronteiras do país.

O monitoramento do comércio de diamantes, por seu turno, apesar de plenamente amparado legislativa e institucionalmente, é dificultado pela facilidade de transporte de tal mercadoria e pelo seu alto valor que pode estimular o surgimento de redes de corrupção. O perigo de envolvimento do Brasil com o descumprimento dos regimes, que não é significativo no que diz respeito à maioria das modalidades de sanções dirigidas, é apreciável no caso do comércio de diamantes de conflito. O problema, aí, não é de ordem jurídico-institucional, já que o país dispõe da estrutura legal e dos mecanismos administrativos tendentes a

garantir o cumprimento das obrigações geradas pela adesão às normas de certificação do Processo de Kimberley. O desafio surge no nível da fiscalização daquele cumprimento, tornada difícil por diversos fatores estruturais e que não é no momento suficiente para coibir a eventual atuação de contrabandistas e estelionatários. Deve-se, assim, conferir atenção redobrada à fiscalização sobre a produção e o comércio daquelas gemas, com vistas a prevenir eventuais tentativas de uso do território brasileiro para legalização de diamantes sem a devida certificação, provenientes de áreas submetidas a sanções.

O reforço da capacidade de implementação brasileira passa pelo aperfeiçoamento da respectiva estrutura institucional interna. Da mesma forma que o arcabouço legislativo, a estrutura institucional brasileira não foi ainda posta à prova em situações concretas em que estivesse em jogo o cumprimento de sanções do Conselho de Segurança. Os mecanismos brasileiros, por não serem testados e por não exigirem a tomada de decisões ou providências concretas, tendem a ser solapados pela rotina burocrática ou pela formalidade no cumprimento dos requisitos legais. Como o país não está no eixo dos refúgios de violadores ou dos fluxos de financiamento de indivíduos ou coletividades sob sanções, não existem estímulos naturais ao aperfeiçoamento do sistema. A aplicação dos novos regimes de sanções requer, portanto, esforço ativo de coordenação interna e não prescinde de mecanismos para manter engajados todos os agentes responsáveis. Seria recomendável a edição de legislação que estabelecesse de maneira explícita as competências dos vários órgãos sobre o tema e a linha de ação a ser seguida por cada um deles na eventualidade de ser necessário dar cumprimento concreto a sanções do Conselho de Segurança.

A criação de órgão colegiado específico com competências para a implementação das sanções, congregando os diversos atores com atribuições nessa área, serviria ao reforço da coordenação e a uniformização de políticas e teria reflexos positivos na capacidade institucional brasileira para o cumprimento dos regimes. Poderia também servir para a troca sistemática de informações sobre o assunto

e melhoraria o entendimento sobre os mecanismos em questão. A iniciativa poderia ser complementada por programas de capacitação para os operadores públicos e privados diretamente envolvidos com o cumprimento das sanções no nível nacional que envolvessem a disseminação das noções essenciais sobre o funcionamento dos regimes e sobre as obrigações internacionais do Brasil frente àqueles.

Mesmo considerado o aperfeiçoamento dos regimes de sanções do Conselho de Segurança, após quase duas décadas, com a prática constante do órgão e com as contribuições aportadas por diversos processos de reflexão a respeito, a própria conveniência da aplicação de sanções tende a continuar sendo tema controvertido, de extrema sensibilidade política. Por um lado, o instrumento das sanções é menos radical e causa danos menos significativos do que o recurso à ação militar. Por outro lado, existem dúvidas sobre sua eficácia e sua aplicação a indivíduos suscita problemas de compatibilidade com o Direito Internacional. A continuação do processo de evolução dos princípios aplicáveis às sanções e sua paulatina incorporação à prática do Conselho são, entretanto, razão de otimismo, na medida em que permitem prever a gradual definição de soluções para os problemas que ainda existem e que foram discutidos no presente trabalho.

As sanções, por si mesmas, não são aptas a oferecer resposta acabada para as necessidades próprias da manutenção da paz, contrariando a euforia inicial em torno do seu uso no início da década de 1990. Serão mais eficazes quando fizerem parte de um esforço político e diplomático coordenado, usadas como complemento de uma ação que tempere incentivos com dissuasão. É de fundamental importância que se adote, com relação às sanções, um enfoque que as insira plenamente nas estratégias do Conselho para a manutenção da paz e da segurança, em cujo contexto, balizadas por mecanismos de avaliação constante, terão condições de atingir sua máxima eficácia como instrumentos para a paz e a segurança.



REFERÊNCIAS

a) Livros, artigos e periódicos consultados

ADEDEJI, Adebayo. *Comprehending and Mastering African Conflicts: The Search for Sustainable Peace and Good Governance*. Londres: Zed Books, 1999.

BAILEY, Sydney D. *The UN Security Council and Human Rights*. Nova York: St. Martin's Press, 1994.

BECKER, Charles M.; HOFMEYR, Jan H. *The Impact of Sanctions on South Africa*. Washington: Investor Responsibility Research Center, 1990.

BENNIS, Phyllis. *Calling the shots: how Washington dominates today's U.N.* Nova York: Olive Branch Press, 2000.

BESSLER, Manuel; GARFIELD, Richard; MC HUGH, Gerard. *Field Guidelines for Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*. Nova York: Nações Unidas, 2004.

BESSLER, Manuel; GARFIELD, Richard; MC HUGH, Gerard. *Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*. Nova York: United Nations, 2004.

BIERSTEKER, Thomas J. et al. *A Comparative Assessment of Saudi Arabia with other Countries of the Islamic World: Targeting Terrorist Finances Project*. Providence: Brown University, 2004.

BOSSUYT, Marc. *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights: The Bossuyt Report*. Nova York: Nações Unidas, 2000.

BRABANT, Koenraad Van (Ed.). *Sanctions: The Current Debate: A Summary of Selected Readings*. Londres: The Humanitarian Policy Group and the Relief and Rehabilitation Network at the Overseas Development Institute, 1999.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Brazil in the Security Council: 1998-1999*. Brasília: 2000.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Regime de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas: lista de indivíduos submetidos a restrições de viagem*. Brasília: 2005.

BROWNLIE, Ian W. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BRZOSKA, Michael (Ed.). *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the "Bonn-Berlin Process"*. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2001.

BRZOSKA, Michael. *From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN sanctions*. *Global Governance*, v. 9, n. 4, p. 519-535, 2003.

BRZOSKA, Michael (Ed.). *Smart Sanctions: The Next Steps. The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the Bonn-Berlin Process*. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2001.

CÂMARA, Irene Pessoa de Lima. *Em nome da democracia: A OEA e a crise haitiana*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: O Decreto nº 91.524 de 9 de Agosto de 1985 e as Medidas contra o Apartheid*. Pareceres do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1985.

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CARDOSO, Afonso José S. *Reflexão sobre a participação do Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

CARTER CENTER OF EMORY UNIVERSITY. *Working Paper Series: Final Report of the Meeting on the Viability of International Economic Sanctions*. Atlanta: Carter Center, 1996.

CARVALHO, José Antonio Marcondes de. *Do Fracasso de Bicesse à Esperança de Lusaca: etapa da construção da paz em Angola sob a perspectiva do Conselho de Segurança*. Brasília: trabalho apresentado no XXXIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1997.

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. *UN Sanctioned Suffering in Iraq*. New York: CESR, 1996.

CHAN, Steve; DRURY, A. Cooper (Eds.). *Sanctions as Economic Statecraft*. Nova York: St. Martin's Press, 2000.

CHESTERMAN, Simon; POULIGNY, Béatrice. *The Politics of Sanctions: Policy Brief*. Londres: Center for International Studies and Research, 2002.

CONFORTI, Benedetto. Note sull'azione Del Consiglio di Sicurezza dell'ONU dopo la caduta del muro di Berlino. In: RANGEL, Vicente Marotta, e FONSECA José Roberto Franco da (Orgs.). *O Direito Internacional no terceiro milênio: estudos em homenagem ao professor Luiz Olavo Baptista*. São Paulo: LTR, 1998.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *Economic Sanctions and Human Rights: Part of the Problem or Part of the Solution? The International Journal of Human Rights*, v. 1, n. 2, p. 1-25, set. 1997.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George (Ed.). *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder: Westview Press, 1995.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *Sanctions and the search for security: challenges to UN action*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2002.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George (Eds.). *Smart sanctions: targeting economic statecraft*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2002.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George. *The Sanctions Decade: Assessing UN Security Council Sanctions in the 1990s*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000.

CORTRIGHT, David; WAGLER Julia. *Learning from the Sanctions Decade*, Global Dialogue, s.l., v. 2, n. 3, pp. 11-24, verão de 2000.

COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Org.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire Article par Article*. Paris: Economica, 1985.

CRAWFORD, Neta C.; KLOTZ, Audie. *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. Nova York: St. Martin's Press, 1999.

DAMROSCH, Lori Fisler. *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. Nova York: Council on Foreign Relations Press, 1993.

DEEN, Thalif. *Arms Dealers Make Mockery of U.N. Embargoes*. *IPS UN Journal*, v. 14, n. 46, p. 1-5, mar. 2006.

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO, GREAT LAKES: Update Report number 3. Nova York: Security Council Report, dez. 2005.

ELLIOTT, Kimberly Ann. *Towards a Framework for Multilateral Sanctions*. Atlanta: Carter Center, 1996.

FONSECA Jr., Gelson (Org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: trabalho apresentado no XXXVII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1999.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

GARFIELD, Richard. *Morbidity and Mortality among Iraqi Children From 1990 to 1998: Assessing the Impact of Economic Sanctions*. Goshen, Indiana: Institute for International Peace Studies, Universidade de Notre Dame e Fourth Freedom Forum, 1999.

GBERIE, Lansana. *Diamonds Without Maps: Liberia, The UN, Sanctions and the Kimberley Process*. Ottawa: Partnership Africa Canada, 2004.

GIBBONS, Elizabeth D. *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*. Washington: The CSIS Press, 1999.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

GOOD, Robert C. *UDI: The international Politics of the Rhodesian Rebellion*. Princeton: Princeton University Press, 1973.

GOY, Leonardo. *Brasil deve voltar a exportar diamantes em dois meses*. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16/3/2006.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *National Implementation of United Nations Sanctions: a comparative study*. Haia: Kluwer Law International, 2004. 658p.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed.). *United Nations Sanctions and the International Law*. Haia: Kluwer Law International, 2002. 408 p.

GRAHAM-BROWN, Sara. *Sancioning Saddam: The Politics of Intervention in Iraq*. Londres: I. B. Tauris Publishers, 1999.

HAMPSON, Fen Osler; MALONE, David M. (Eds.). *From reaction to Conflict Prevention: opportunities for the UN system*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J.; ELLIOTT, Kimberly Ann. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

INNOCENTI, Nicol Degli; WHEATLEY, Jonathan. Call to overhaul Brazil diamond certifications. *Financial Times*, Londres, 13/3/2006.

INSTRUÇÕES À DELEGAÇÃO BRASILEIRA ÀS SESSÕES ORDINÁRIAS DA ASSEMBLEIA GERAL. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2003-2005.

JOYCE, Elizabeth. Expanding the International Regime on Money Laundering in Response to Transnational Organized Crime, Terrorism and Corruption. In: REICHEL, P. (Ed.). *Handbook of Transnational Crime and Justice*. Thousand Oaks-Londres: Sage, 2005.

JOYCE, Elizabeth. *Recovering Stolen State Assets: An Overview*. Viena: Global Programme against Money Laundering, 2001.

LANDAUER, Carl. Antinomies of the United Nations: Hans Kelsen and Alf Ross on the Charter. *European Journal of International Law*, [s.l.], v. 14, n. 4, pp. 767-799, 2003.

LAURANCE, Edward J. *Light Weapons and Intrastate Conflict: Early Warning Factors and Preventive Action*. Washington, D.C.: Carnegie Corporation 1998.

LEVINSON, Daryl J. Collective Sanctions. *Stanford Law Review*, v. 56, n. 2, pp. 346-424, novembro, 2003.

LOPEZ, George; CORTRIGHT, David (Eds.). *Smart Sanctions*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.

MALONE, David (Ed.). *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MANSFIELD, Edward D. *International Institutions and Economic Sanctions*. *World Politics*, v. 47, n. 4, pp. 575-605, jul. 1995.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

MELLO, Ricardo Drummond de. *África do Sul e sanções Econômicas Internacionais*. Brasília: trabalho apresentado no XVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1989.

MONTHLY FORECAST. Nova York: Security Council Report, 2005-2006.

MORGAN, T. Clifton; BAPAT, Navin A. *Imposing Sanctions: States, Firms, and Economic Coercion*. *International Studies Review*, v. 5, n. 4, pp. 65-79, 2003.

O'SULLIVAN, Meghan L. *Srewd sanctions: statecraft and state sponsors of terrorism*. Washington: The Brookings Institution, 2003.

PATRIOTA, Antônio de A. *O conselho de segurança após a guerra do golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PAUL, James A.; AKHTAR, Senwan. *Sanctions: an Analysis*. *Global Policy Forum*. Agosto de 1998.

ROSAND, Eric. The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions. *The American Journal of International Law*, v. 98, 2004.

SCHRIJVER, Nico. September 11th and Challenges to International Law. In: BOULDEN, J.; WEISS, T. G. *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

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

SILVA, Antonio José Maria de Souza e. *Combate ao Terrorismo: A evolução do tratamento multilateral e os reflexos para o Brasil*. Brasília: trabalho apresentado no XLV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 2003.

STREMLAU, John. *Sharpening International Sanctions: Towards a Stronger Role for the United Nations*. Washington, DC: Carnegie Corporation, 1996.

THOMAS J. WATSON JR. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Targeted Financial Sanctions: a Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence, R.I.: Brown University, 2001.

UPDATE REPORTS. Nova York: Security Council Report, 2005-2006.

VINES, Alex. Monitoring UN sanctions in Africa: the role of panels of experts. *Verification Yearbook*, 2003, pp. 247-263.

WALLENSTEEN, Peter; STAIBANO, Carina; ERIKSSON, Mikael. *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*. Uppsala: Universidade de Uppsala, 2003.

WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Background Paper on Targeted Sanctions*. [s.l.]: Brown University, 2004.

WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Strengthening UN Targeted Sanctions by Addressing Due Process Concerns: Discussion Draft*. Providence: Brown University, 2006.

WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. *Workshop on UN Sanctions Reform: 2-3 May 2003*. [s.l.]: Brown University, 2003.

WEISS, Thomas G. et al. *Civilian Pain and Political Gain: Assessing the Humanitarian Impact of Economic Sanctions*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1997.

b) Documentos de Organizações Internacionais consultados

CRUZ VERMELHA E CRESCENTE VERMELHO. *26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent: Resolution 4 - Principles and Action in International Humanitarian Assistance and Protection*. Genebra: ICRC, 1/1/1996.

NAÇÕES UNIDAS. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping – Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. A/47/277-S/24111. Nova York: Nações Unidas, 17/6/1992.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Nova York: J. Di Giorgio, Nações Unidas, Departamento de Informação Pública, s.d.

NAÇÕES UNIDAS. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*. General Comment NE 8 (1997): The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/1997/8. Nova York: Nações Unidas, 12/12/1997.

NAÇÕES UNIDAS. *Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*. The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights: Working paper prepared by Mr. Marc Bossuyt. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Nova York: Nações Unidas, 21/6/2000.

NAÇÕES UNIDAS. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all: Report of the Secretary-General*. A/59/2005. Nova York: Nações Unidas, 21/3/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions: Chairman's Proposed Outcome, Rev. 10*. Nova York: Nações Unidas, 26/9/2002.

NAÇÕES UNIDAS. *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*. Nova York: Nações Unidas, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. *General Assembly: Implementation of the provisions of the Charter of the United Nations related to assistance to third States affected by the application of sanctions*. A/60/320. Nova York: Nações Unidas, 31/8/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 2 September 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council: Third report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team established pursuant to Security Council resolution 1526 (2004)*. S/2005/572. Nova York: Nações Unidas, 9/11/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 5 October 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 751 (1992) concerning Somalia addressed to the President of the Security Council: Report of the Monitoring Group on Somalia*. S/2005/625. Nova York: Nações Unidas, 4/10/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 7 December 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1521 (2003) concerning Liberia addressed to the President of the Security Council: Report of the Panel of Experts on Liberia*. S/2005/745. Nova York: Nações Unidas, 25/11/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 7 November 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1572 (2004) addressed to the President of the Security Council: report of the Group of Experts on Côte d'Ivoire*. S/2005/699. Nova York: Nações Unidas, 7/11/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 8 March 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council: Fourth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team established pursuant to Security Council resolution 1526 (2004)*. S/2006/154. Nova York: Nações Unidas, 10/3/2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 8 March 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 918 (1994) concerning Rwanda addressed to the President of the Security Council: Implementation Report*. S/2006/164. Nova York: Nações Unidas, 14/3/2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 10 March 2000 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 864 (1993) concerning the situation in Angola addressed to the President of the Security Council: Report of the Panel of Experts established by the Security Council pursuant to resolution 1237 (1999) of 7 May 1999*. S/2000/203. Nova York: Nações Unidas, 10/3/2000.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 13 April 1995 from the permanent Representatives of China, The Russian Federation, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations Addressed to the President of Security Council*. S/1995/300. Nova York: Nações Unidas, 13/4/1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 14 March 2006 from the Secretary-General Addressed to the President of Security Council: Third report of the International Independent Investigation Commission established pursuant*

to Security Council resolutions 1595 (2005), 1636 (2005) and 1644 (2005). S/2006/161. Nova York: Nações Unidas, 14/3/2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 17 December 1998 from the Permanent Representative of Togo to the United Nations addressed to the Secretary-General: Moratorium on the Importation, Exportation and Manufacture of Small Arms and Light Weapons in West Africa. A/53/763 - S/1998/1194. Nova York: Nações Unidas, 18/12/1998.*

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 19 December 2003 from the Permanent Representative of Cameroon to the United Nations addressed to the President of the Security Council: 2002-2003 report, Security Council Informal Working Group on General Issues of Sanctions. S/2003/1197. Nova York: Nações Unidas, 22/1/2004.*

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 20 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council: report of the United Nations International Independent Investigation Commission prepared pursuant to resolution 1595 (2005). S/2005/662. Nova York: Nações Unidas, 20/10/2005.*

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 21 October 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council: Letter dated 3 October 2005 from the Permanent Representative of the Principality of Liechtenstein to the United Nations regarding the Committee's list maintained pursuant to Security Council resolution 1452 (2002). S/2005/672. Nova York: Nações Unidas, 25/10/2005.*

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 24 December 2002 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 918 (1994) concerning Rwanda addressed to the President of the Security Council: Report of the Committee. S/2002/1406. Nova York: Nações Unidas, 24/12/2002.*

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 26 february 1999 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Security Council resolution 1160 (1998) addressed to the President of the Security Council: report of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1160 (1998).* S/1999/216. Nova York: Nações Unidas, 4/3/1999.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 27 January 2003 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council: Linas-Marcoussis Agreement.* S/2003/99. Nova York: Nações Unidas, 27/1/2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 30 January 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1591 (2005) concerning the Sudan addressed to the President of the Security Council: Final report of the Panel of Experts on the Sudan as requested by the Security Council in paragraph 3 (b) ii of resolution 1591 (2005).* S/2006/65. Nova York: Nações Unidas, 30/1/2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Letters dated 27 and 30 March 1999, respectively, from the Chairman of the panels established pursuant to the note by the President of the Security Council of 30 January 1999 (S/1999/100), addressed to the President of the Security Council.* S/1999/356. Nova York: Nações Unidas, 30/3/1999.

NAÇÕES UNIDAS. *Monthly report of the Secretary-General on Darfur.* S/2005/719. Nova York: Nações Unidas, 16/11/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council.* S/1995/234. Nova York: Nações Unidas, 29/3/1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council.* S/1995/438. Nova York: Nações Unidas, 31/5/1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council.* S/1996/54. Nova York: Nações Unidas, 24/1/1996.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council.* S/1998/1016. Nova York: Nações Unidas, 30/10/1998.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Extension of the mandate of Security Council Informal Working Group on General Issues of Sanctions.* S/2003/1185. Nova York: Nações Unidas, 18/12/2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Extension of the mandate of the Security Council Informal Working Group on General Issues of Sanctions established pursuant to paragraph 3 of the note by the President of the Security Council dated 17 April 2000 (S/2000/319).* S/2004/1014. Nova York: Nações Unidas, 23/12/2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Extension of the mandate of the Security Council Informal Working Group on General Issues of Sanctions established pursuant to paragraph 3 of the note by the President of the Security Council dated 17 April 2000 (S/2000/319).* S/2005/841. Nova York: Nações Unidas, 29/12/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Improvements to be introduced to make the procedures of the Sanctions Committees more transparent.* S/1995/234. Nova York: Nações Unidas, 29/3/1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Report of the Security Council Informal Working Group on General Issues of Sanctions on its activities in 2005.* S/2005/842. Nova York: Nações Unidas, 29/12/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Report of the Security Council working group established pursuant to resolution 1566 (2004).* S/2005/789. Nova York: Nações Unidas, 16/12/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Security Council Informal Working Group on General Issues of Sanctions.* S/2000/319. Nova York: Nações Unidas, 17/4/2000.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council: Work of the Sanctions Committee*. S/1999/92. Nova York: Nações Unidas, 29/1/1999.

NAÇÕES UNIDAS. *Note by the Secretary-General: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, entitled "A more secure world: our shared responsibility"*. A/59/565. Nova York: Nações Unidas, 2/12/2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Presidents, Prosecutors of Rwanda, former Yugoslavia Tribunals brief Security Council on progress in implementing completion strategies*. SC/8586. Nova York: Nações Unidas, 15/12/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Press Statement on Sierra Leone diamond embargo by Security Council President*. SC/7778. Nova York: Nações Unidas, 5/6/2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Provisional verbatim record of the 5293 meeting: Briefings by Chairmen of subsidiary bodies of the Security Council*. S/PV.5293. Nova York: Nações Unidas, 26/10/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Provisional verbatim record of the 5332 meeting: Briefings by Chairmen of subsidiary bodies of the Security Council*. S/PV.5332. Nova York: Nações Unidas, 19/12/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Quarto relatório do Brasil ao Comitê estabelecido pela Resolução 1373 (2001)*. S/2004/286. Nova York: Nações Unidas, 14/4/2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Quinto relatório do Brasil ao Comitê estabelecido pela Resolução 1373 (2001)*. S/2005/518. Nova York: Nações Unidas, 10/8/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Repertoire of the Practice of the Security Council, Supplement 1964-1965*. ST/PSCA/1/ADD.4. Nova York: Nações Unidas, 1968.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General on the Sudan*. S/2005/821. Nova York: Nações Unidas, 21/12/2005.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General pursuant to paragraphs 6 and 13 to 16 of Security Council resolution 1556 (2004)*. S/2004/703. Nova York: Nações Unidas, 30/8/2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Secretary-General: Strengthening of the Coordination of humanitarian and disaster relief assistance of the United Nations, including special economic assistance: Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*. A/50/203 – E/1995/79. Nova York: Nações Unidas, 14/6/1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Security Council Committee on Sierra Leone issues list of junta members affected by sanctions*. SC/6464. Nova York: Nações Unidas, 8/1/1998.

NAÇÕES UNIDAS. *Security Council Committee on Sierra Leone issues revised list*. SC/8192. Nova York: Nações Unidas, 20/9/2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Security Council Committee on Sierra Leone releases list of junta members affected by sanctions*. SC/6472. Nova York: Nações Unidas, 28/1/1998.

NAÇÕES UNIDAS. *Security Council Committee on Sierra Leone urges immediate return of Foday Sankoh to Sierra Leone*. SC/6808. Nova York: Nações Unidas, 18/2/2000.

NAÇÕES UNIDAS. *Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization*. Declaration on the basic conditions and standard criteria for the introduction and implementation of sanctions and other coercive measures: Revised working paper submitted by the Russian Federation. A/AC.182/L.114/Rev.1. Nova York: Nações Unidas, 17/03/2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Supplement to an agenda for peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. A/50/60-S/1995/1. Nova York: Nações Unidas, 3/1/1995.

NAÇÕES UNIDAS. *Tenth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*. S/2006/159. Nova York: Nações Unidas, 14/3/2006.

NAÇÕES UNIDAS. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century: To What Extent Is It Willing and Able to Maintain International Peace and Security?* Genebra: UNIDIR, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. *The United Nations and Rwanda: 1993-1996*. Nova York: UN Department of Public Information, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *The United Nations and Somalia: 1992-1996*. Nova York: UN Department of Public Information, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court*. A/CONF.183/9. Roma: Nações Unidas, 17/7/1998.

NAÇÕES UNIDAS. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century - report of the Secretary-General*. A/54/2000. Nova York: Nações Unidas, 27/3/ 2000.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Vigésimo-Primeiro Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral: Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano*. Santiago: [s.n.], 8/6/1991.

RESOLUTIONS AND DECISIONS ADOPTED BY THE GENERAL ASSEMBLY. Nova York: Nações Unidas, 1946-2005.

RESOLUTIONS AND DECISIONS OF THE SECURITY COUNCIL.
Nova York: Nações Unidas, 1946-2005.

UNITED NATIONS YEARBOOK. Nova York: Nações Unidas, 1946-2005.

c) Entrevistas

Ministro Afonso José Sena Cardoso, membro da Delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança da ONU, biênio 1993-1994, em 19/1/2006.

Alex Vines, Presidente do Grupo de Especialistas do Comitê estabelecido pela Resolução 1572 (2004), a respeito da Costa do Marfim, em 22/7/2005.

Embaixador Antônio de Aguiar Patriota, Subsecretário-Geral de Política-I, em 25/1/2006.

Embaixador Antonio José Vallim Guerreiro, diretor-geral do Departamento de Organismos Internacionais, em 25/1/2006.

Antonio Juan Ferreiro Cunha, Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais (Decic), do Banco Central do Brasil, em 2/2/2006.

Professor Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, em 7/2/2006.

Secretário Cláudio Medeiros Leopoldino, assistente do chefe da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis, em 25/1/2006.

Curtis A. Ward, Presidente (CEO) da firma de *consultoria Multi-Disciplinary Advisory Services*, em 16/12/2005.

David Cortright, professor, Ciência Política, Joan B. *Kroc Institute for International Peace Studies*, Universidade de Notre Dame, em 2/6/2005.

Gilse Aparecida Landgraf, chefe da Divisão Policial de Retiradas Compulsórias (DPREC) do Departamento da Polícia Federal, em 2/2/2006.

Conselheira Glivânia Maria de Oliveira, chefe da Divisão das Nações Unidas, em 23/1/2006.

Conselheira Irene Vida Gala, membro da Delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança da ONU, biênio 2004-2005, em 23/2/2006.

Secretário Luís Guilherme Nascentes da Silva, membro da Delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança da ONU, biênio 2004-2005, em 16/12/2005.

Secretário Marcelo Böhlke, assistente da chefe da Divisão das Nações Unidas, em 18/1/06.

Ministro Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, coordenador político da Delegação brasileira junto ao Conselho de Segurança da ONU, biênio 2004-2005, em 7/3/2006.

Embaixador Peter Maurer, Representante Permanente da Suíça junto às Nações Unidas, em 27/9/2005.

Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, em 27/2/2006.

Tatiana Cosio, Responsável de Assuntos Políticos da Unidade de Sanções, Subdivisão de Órgãos Subsidiários do Conselho de Segurança, em 10/3/2006.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessoa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira frente à emergência das ONGs como novos atores internacionais (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
50. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
51. **Alessandro Warley Candéas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
52. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
53. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não estatais no âmbito multilateral (2010)
54. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
55. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
56. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
57. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
58. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

59. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
60. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
61. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
62. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
63. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
64. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
65. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
66. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
67. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

68. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
69. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
70. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
71. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
72. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
73. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
74. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
75. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
76. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

77. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
78. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
79. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
80. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
81. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
82. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
83. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
84. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
85. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

86. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
87. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
88. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
89. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
90. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
91. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
92. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
93. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
94. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

95. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
96. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
97. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
98. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
99. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
100. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
101. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
102. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
103. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
104. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)