

**SANÇÕES ECONÓMICAS À LUZ  
DO DIREITO INTERNACIONAL E  
DO DIREITO DA ORGANIZAÇÃO  
MUNDIAL DO COMÉRCIO.**



---

CATÓLICA PORTO

---

**SANÇÕES ECONÓMICAS À LUZ DO DIREITO  
INTERNACIONAL E DO DIREITO DA  
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO.**

OLGA CHERNYSHENKO

DISSERTAÇÃO DE MESTADO EM DIREITO PÚBLICO,  
INTERNACIONAL E EUROPEU

SOB A ORIENTAÇÃO DE:

MANUEL ANTÓNIO FONTAINE CAMPOS

PORTO

2015

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Doutor Manuel Fontaine Campos, meu orientador, por me ter encaminhado ao longo de todo este percurso. Fico-lhe muito grata por toda a sua ajuda e pela partilha do seu saber tão valioso para a realização deste trabalho.

A todo o corpo docente do Mestrado em Direito pelo seu nobre trabalho que em tanto enriqueceu o meu desenvolvimento pessoal e académico. Uma menção e um agradecimento especial para o Doutor José Azeredo Lopes e para a Doutora Maria Isabel Tavares cujo contributo na vertente internacional do Direito me fascinou e influenciou.

E, finalmente, aos meus colegas de curso, família e amigos próximos pelo apoio contínuo e incondicional durante este período.

Nada disto seria possível sem a vossa contribuição. A todos, um sentido obrigado.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Ac. – Acórdão

AG – Assembleia Geral das Nações Unidas

Al./als. – Alínea/alíneas

Art. – Artigo

C. – Contra

Cap. – Capítulo

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CS – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DI – Direito Internacional

DIH – Direito Internacional Humanitário

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

Ed. – Edição

EUA – Estados Unidos da América

GATT – Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio

Nº - Número

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU (NU) – Organização das Nações Unidas

PARI – Projeto de Artigos sobre Responsabilidade Internacional do Estado

PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos

P./pp. – Página/páginas.

SE – Sanções Económicas

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TPI – Tribunal de Primeira Instância

TSE – Teoria das Sanções Económicas

UE – União Europeia

Vol. – Volume

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	6
PERTINÊNCIA DO TEMA.....	6
OBJETIVO DO TRABALHO .....	7
ESTRUTURA .....	8
QUESTÕES CONCEPTUAIS .....	8
BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO.....	11
TEORIA DAS SANÇÕES ECONÓMICAS.....	12
CARACTERIZAÇÃO DAS SANÇÕES .....	14
<b>II. SANÇÕES ECONÓMICAS DO PONTO DE VISTA DO DIREITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO COMO A PRINCIPAL LIBERALIZADORA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL</b> .....	17
ART. XXI DO GATT .....	19
ART. XXI E LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL INTERNACIONAL – OBJETIVOS OPOSTOS? .....	21
<b>III. O SISTEMA COLETIVO DE DEFESA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS</b> .....	23
SANÇÕES ECONÓMICAS DA PERSPETIVA DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO .....	26
SANÇÕES ESPECÍFICAS .....	28
SANÇÕES ECONÓMICAS E DIREITOS HUMANOS .....	32
LISTAS NEGRAS .....	33
DIREITOS DE DEFESA .....	36
DIREITO DE PROPRIEDADE.....	39
LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO.....	40
<b>IV. CONCLUSÃO</b> .....	42
BIBLIOGRAFIA.....	44

## I. INTRODUÇÃO

### PERTINÊNCIA DO TEMA

O ano de 2014 marcou a história da humanidade com vários acontecimentos significativos entre os quais, sem dúvida, se destaca a crise que se desencadeou na Ucrânia. A situação que, inicialmente, tinha apenas uma dimensão interna, rapidamente ultrapassou as fronteiras nacionais e ganhou uma importância mundial. A anexação da República Autónoma da Crimeia pela Federação Russa e o conflito no sudeste da Ucrânia veio exigir uma resposta por parte da comunidade internacional. Assim, a União Europeia (UE) e os Estados Unidos da América (EUA), juntamente com outros Estados, consideraram as ações do Kremlin incompatíveis com as normas do Direito Internacional (DI), o que levou à aplicação uma série de sanções económicas (SE) contra a Rússia. Passou mais de um ano desde então e, conseqüentemente, foram graves os prejuízos que delas advieram, porém, a política da Rússia em relação à Ucrânia permaneceu inalterada. Assim, as sanções aparentam não ter conseguido trazer os resultados procurados e ter apenas contribuído cada vez mais para o deterioramento das relações políticas e comerciais entre os Estados ocidentais e a Rússia.

Infelizmente, o mesmo é evidente noutros casos em que houve necessidade de recorrer à implementação de SE. As experiências prévias da aplicação de sanções contra os Estados infratores demonstram que a sua eficácia deixa muito a desejar. Os próprios atores internacionais afirmam que as políticas sancionatórias prolongadas nem sempre alcançam os objetivos procurados.<sup>1</sup> Também a estatística demonstra que apenas cerca de 34% das sanções aplicadas desde a I Guerra Mundial até 1990 obtiveram algum grau de sucesso.<sup>2</sup> Estes factos preocupantes ganham hoje em dia uma maior relevância em virtude da crise ucraniana se desenrolar dentro das fronteiras europeias, ou seja, na nossa vizinhança.

Serão as SE capazes de lidar com este tipo de situações? Parece extremamente pertinente examinar o problema das SE, averiguando se as mesmas são ou não uma ferramenta essencial destinada a assegurar a ordem e o respeito pelas normas de DI. A

---

<sup>1</sup> Declaração do Presidente norte-americano sobre as alterações na política externa em relação a Cuba, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes> (consultado pela última vez 29/01/2015).

<sup>2</sup> G. Hufbauer [et.al.], *Economic Sanctions Reconsidered*, 3ª ed., Washington, DC, Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 158.

sua atualidade incontestável comprova, mais uma vez, que esse tema carece toda a nossa atenção.

## **OBJETIVO DO TRABALHO**

O presente trabalho visa analisar diversas questões problemáticas que concernem ao tema das SE. Deste modo, procura-se determinar as suas vantagens e inconvenientes, e aferir o seu grau de efetividade atual. Assim, tornar-se-ão mais evidentes as áreas que carecem de uma contribuição inovadora no sentido da sua melhoria e o que poderá ser feito para tal. Com base nas imperfeições descobertas, procurar-se-ão as medidas que contribuirão para um aumento da eficiência, nos dias de hoje, das SE.

No sentido de fazer uma análise mais abrangente possível considera-se fundamental elaborar esse trabalho numa perspectiva internacional. Assim, as sanções serão examinadas à luz do direito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do DI. Da perspectiva da OMC, as SE são vistas como uma exceção ao princípio geral – a liberalização do comércio internacional. Neste âmbito, surgem inevitavelmente questões quanto à forma de conciliar algo cujos objetivos são tão controversos, cuja análise é pertinente para poder melhorar o processo de elaboração e de implementação das SE e, deste modo, torná-las ainda mais eficientes. A necessidade de olhar para a situação do ponto de vista do DI é justificada através de inúmeras questões polémicas que surgem neste âmbito. Assim, um dos principais atores internacionais, a Organização das Nações Unidas (ONU), tem um programa de SE que levanta várias dúvidas quanto à sua correspondência com as normas jurídicas do DI. Também cada vez mais se chama a atenção para as consequências humanitárias e efeitos secundários negativos que essas sanções produzem sobre a população. A necessidade de reformas nesse âmbito também é provocada pelo custo elevado que as sanções normalmente pressupõem em relação a ambas as partes e a crescente interdependência económica e política que existe atualmente entre os Estados. Por outras palavras, as SE devem ser seriamente ponderadas antes de serem introduzidas.

## ESTRUTURA

Quanto à estrutura do presente trabalho, este é composto por quatro partes. A primeira diz respeito às questões introdutórias, abrangendo temas como a definição dos conceitos pertinentes, enquadramento histórico, tipologia e a teoria das SE. As duas partes seguintes ilustrarão as SE face a regimes do DI diferentes. Assim, a segunda parte examinará a aplicação das SE de uma perspectiva do direito da OMC, enquanto a terceira dedicar-se-á ao papel das SE no sistema coletivo de defesa da ONU. Neste âmbito, as sanções serão ainda analisadas à luz do Direito Internacional Humanitário (DIH) e dos direitos humanos. Por último, serão apresentadas as observações e conclusões feitas ao longo do trabalho, destinadas a melhorar a eficiência das SE.

## QUESTÕES CONCEPTUAIS

No âmbito do DI existe um conjunto de conceitos destinados a descrever a reação de um Estado a uma ação prévia e, por norma, ilícita de um outro Estado. Uma vez que as *sanções* constituem o objeto do presente trabalho, considera-se necessário identificá-las em função destes outros termos. Assim, no seu sentido amplo, as sanções podem ser representadas por medidas de *retorsão*, *represálias* e *contramedidas*.

No que diz respeito ao conceito *retorsão*, este exclui o uso da força e aplica-se quando um Estado visa equilibrar a relação de forças na sequência de uma medida lícita mas danosa adotada por um outro Estado.<sup>3</sup> Ainda que essa definição seja mais comum, há quem defenda que o termo se emprega da mesma forma em resposta a um ato ilícito.<sup>4</sup> De um modo ou de outro, as medidas de *retorsão*, consideram-se lícitas perante o DI.<sup>5</sup> Assim, o termo *retorsão* difere-se de um outro conceito – *represálias*, no sentido que constitui apenas uma conduta *não amigável* e não implica violação das obrigações internacionais do Estado que a aplica.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> A. Rivier, *Principes du droit des gens*, A. Rousseau, Vol. 2, 1896, p. 189.

<sup>4</sup> A. Pellet, N. Dinh, P. Daillier, *Direito Internacional Público*, 2ª Ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003, pp. 973-975.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Cap. II, §3 do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade Internacional do Estado (PARI), 2001, p. 128.

O termo *represálias*, por sua vez, tanto inclui medidas armadas, como não armadas. Enquanto as primeiras se encontrem atualmente proibidas,<sup>7</sup> as segundas aplicam-se para responder a um ato ilícito e impor ao Estado violador o respeito do Direito.<sup>8</sup> O último difere-se da noção de *retorsão* no sentido que *a priori* é considerado ilícito, mas *a posteriori* lícito. A sua licitude é justificada pela ilicitude do ato prévio.<sup>9</sup> Contudo, sejam *represálias* armadas ou não, normalmente, o termo utiliza-se no âmbito do direito de conflitos armados e pressupõe o recurso à força.<sup>10</sup>

O conceito *contramedidas*, por conseguinte, emprega-se no mesmo sentido que as *represálias não armadas* e a sua legitimidade consta do comportamento ilícito do Estado-infrator.<sup>11</sup> O seu *carácter reativo* não implica a finalidade punitiva mas visa *induzir o Estado responsável por um facto internacionalmente ilícito a cumprir as suas obrigações*.<sup>12</sup> O recurso às contramedidas e a forma da sua aplicação encontra-se prescrito nas disposições do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade Internacional do Estado (PARI). Assim, antes de implementar as contramedidas, o Estado lesado deve confirmar a existência do ato ilícito<sup>13</sup> e solicitar ao Estado-infrator a sua cessação, bem como a reparação dos danos eventuais.<sup>14</sup> Caso contrário, o Estado lesado deve notificar o Estado-infrator sobre as contramedidas que pretende adotar a fim de se disponibilizar para as negociações.<sup>15</sup> As medidas que possam ser aplicadas nesse âmbito, devem-se dirigir apenas ao Estado executor do ato ilícito<sup>16</sup> e sujeitar-se ao princípio de proporcionalidade, ou seja, *devem ser proporcionais ao dano sofrido, considerando a gravidade do facto internacionalmente ilícito e os direitos em causa*.<sup>17</sup> Além desses requisitos obrigatórios, do art. 50º do PARI constam mais quatro condições que delimitam a aplicação de contramedidas. Deste modo, as contramedidas não podem afetar tais obrigações como: a) a obrigação de abster-se de ameaça ou uso da força, tal como consagrada na Carta das Nações Unidas (NU); b) as obrigações relativas à

---

<sup>7</sup> Resolução da Assembleia Geral das NU (AG), 2625 (XXV), 24/10/1970.

<sup>8</sup> Anuário do Instituto de DI, 1934, p. 708.

<sup>9</sup> A. Pellet, *supra* nota 4, p. 974.

<sup>10</sup> §3 do PARI, p. 75.

<sup>11</sup> A. Pellet, *supra* nota 4, p. 974.

<sup>12</sup> J. Lopes, *Entre Solidão e Intervencionismo, Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estados Terceiros*, Publicações Universidade Católica, 2003, pp. 600-604; §22, §49 /1, 7do PARI.

<sup>13</sup> Art. 49º/2 do PARI; Confirmado no ac. do TIJ, *Gabcikovo-Nagymaros*, 1992, §83.

<sup>14</sup> Confirmado no ac. *Gabcikovo-Nagymaros*, 1992, §84.

<sup>15</sup> Art. 52º do PARI.

<sup>16</sup> Art. 49º/4 do PARI.

<sup>17</sup> Art. 49º/6, art. 51º do PARI. Reafirmado no ac. *Gabcikovo-Nagymaros*, 1992, §85.

proteção dos direitos humanos fundamentais;<sup>18</sup> c) as obrigações de carácter humanitário que proíbem as represálias; e d) as obrigações que decorram de normas imperativas de DI geral. Assim, a obrigação prevista na al. a) resulta do art. 2º/4 da Carta das NU. As als. b) e c), por conseguinte, definem mais precisamente o alvo das contramedidas, pretendendo, deste modo, limitar os seus efeitos adversos sobre os particulares.<sup>19</sup> A al. c), por seu turno, contém uma cláusula que permite alargar a lista não exaustiva do art. 50º do PARI, incluindo, assim, as outras normas imperativas.<sup>20</sup> Resumindo, as contramedidas encontram-se *materialmente limitadas pelo Direito*.<sup>21</sup>

*Grosso modo*, são estes os traços gerais que concretizam a noção *sanções lato sensu*. Assim, no presente trabalho, pela noção de *contramedidas* entender-se-ão medidas *unilaterais (...)* adotadas por um ou mais Estados,<sup>22</sup> enquanto o termo *sanções* reservar-se-á para as medidas aplicadas pelas organizações internacionais, como, por exemplo, no âmbito do Cap. VII da Carta da ONU.<sup>23</sup>

Neste âmbito, J. Galtung define *sanções* como os atos iniciados por um ou mais atores internacionais contra um ou mais atores internacionais, prosseguindo um ou ambos dos seguintes objetivos: punir os Estados sancionados, privando-os de alguns bens, e/ou fazê-los aceitar certas normas que se consideram importantes pelos países sancionadores.<sup>24</sup> Ainda que se salientem duas possíveis metas das sanções – a punição e conformidade com as normas do DI, a comunidade internacional designou o último como o objetivo primário das sanções. Assim, a Assembleia Geral (AG) das NU declarou que, prioritariamente, procura fazer mudar o comportamento do Estado ameaçador à paz e à segurança internacionais, e não punir ou retaliar.<sup>25</sup>

---

<sup>18</sup> Reafirmado no caso *Naulila*, 1928, mencionado no art. 50º/6 do PARI.

<sup>19</sup> J. Lopes, *supra* nota 12, p. 608.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 609.

<sup>21</sup> M. Tavares, *Guerra e Responsabilidade. A intervenção militar no Iraque em 2003*, Universidade Católica Porto, 2015, p. 420.

<sup>22</sup> D. Alland, *The Definition of Countermeasures*, in *The Law of International Responsibility*, James Crawford, Alain Pellet, and Simon Olleson (ed.), Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2010, pp. 1127-1136.

<sup>23</sup> §3 do PARI, p. 75.

<sup>24</sup> J. Galtung, *On the Effects of International Economic Sanctions: with the Examples from the Case of Rhodesia*, *World Politics*, XIX, April, 1967, p. 379.

<sup>25</sup> Resolução da AG 51/242. Anexo II/5, 26/09/1997; S. Charnovitz, *Rethinking WTO Trade Sanctions*, *American Journal of International Law* October, *The American Journal of International Law*, Vol. 95, Issue 4, 2001, p. 794.

Quanto ao conceito *SE*, esse representa um subtipo de noção geral de *sanções*, visando os mesmos objetivos que o último através dos meios económicos. Assim, para efeitos do presente trabalho, o respetivo conceito será usado para determinar a ameaça ou atual privação dos benefícios económicos por um ator ou um grupo de atores com o propósito de induzir um outro ator ou um grupo de atores a mudar a sua política.<sup>26</sup>

## **BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO**

As *SE*, assim como muitas outras invenções da humanidade, têm raízes na Grécia antiga. O primeiro caso de aplicação de sanções é conhecido como Decreto de Mégara, datado do ano 243 A.C.<sup>27</sup> Atenas impunha restrições aos produtos importados de Mégara como resposta à sua expansão territorial e ao refúgio dado aos escravos fugitivos atenienses.<sup>28</sup> Este foi o precedente que deu início ao uso mais costumeiro das sanções. Ao longo dos anos, estas assumiram formas diferentes através de práticas como, por exemplo, cerco,<sup>29</sup> obstáculos ao comércio internacional via bloqueios de costas marítimas, boicote aos bens provenientes das grandes potencias colonialistas, etc<sup>30</sup>. Desta maneira, as *SE* passaram de uma aplicação pouco deliberada para um uso mais preciso. Já desde a I Guerra Mundial, estas fizeram parte dos dois sistemas coletivos de segurança: a Liga das Nações e a ONU.<sup>31</sup> Assim, testadas pelo tempo, as *SE* entraram para o quotidiano dos Estados e das organizações internacionais e mantiveram uma posição sólida como um dos principais instrumentos de política externa.

---

<sup>26</sup> M. Reisman e D. Stevick, *The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes*, European Journal of International Law, Vol. 9, Issue 1, 1998, p. 87.

<sup>27</sup> U. Friedman, *Smart Sanctions: A Short History*, The Foreign Policy Group, 2012, p. 1.

<sup>28</sup> H. Askari [et.al.], *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Praeger Publishers, USA, 2003, pp. 5-7.

<sup>29</sup> A restrição intencional do acesso de produtos essenciais às cidades cercadas.

<sup>30</sup> H. Askari, *supra* nota 28, pp. 7-13.

<sup>31</sup> G. Hufbauer, *supra* nota 2, pp. 20-32, 34-38.

## TEORIA DAS SANÇÕES ECONÓMICAS

*To launch economic sanctions without a careful examination of all these factors [theory of economic sanctions] would be like launching a military campaign without military analysis.*<sup>32</sup>

A Teoria das Sanções Económicas (TSE) apesar de ser abordada nos estudos de alguns autores,<sup>33</sup> não se encontra devidamente desenvolvida. Um dos estudos mais conhecidos nesse âmbito é o de J. Galtung,<sup>34</sup> onde por diversas vezes são traçados paralelos com a teoria da guerra. Entre as semelhanças encontradas destacam-se o alcance dos objetivos através da desintegração política, a privação de elementos de valor como o método mais usado e uma boa preparação logística.<sup>35</sup> Assim, as SE necessitam de uma análise bem profunda para calcular o seu impacto no país sancionado. Segundo o autor, o padrão ideal de aplicação das sanções é aquele em que o efeito máximo é atingido com a mínima implementação de sanções. Por exemplo, quando o boicote só de um produto é o suficiente para produzir o efeito desejável.<sup>36</sup>

Para perceber em que medida um Estado será atingido pelas SE, Galtung propõe o conceito de *vulnerabilidade*.<sup>37</sup> Para determinar o grau dessa mesma vulnerabilidade faz-se referência à noção de *concentração* e às suas três facetas: económica, de mercadorias e de parceiros comerciais.<sup>38</sup> Deste modo, quanto mais a economia de um Estado for dependente de uma só mercadoria (quer em termos de importação quer de exportação) e se concentrar num só parceiro comercial, maior será a sua vulnerabilidade.<sup>39</sup>

Assim, com base no índice de vulnerabilidade calcula-se de que importâncias económicas o Estado infrator deve ser privado para ser atingido o grau necessário da sua desintegração económica. Essa, por sua vez, levará à desintegração política pretendida

---

<sup>32</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, p. 385.

<sup>33</sup> A. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, California, 1945; Y. Wu, *Economic warfare*, New York: Prentice-Hall, 1952; T. Schelling, *International Economics*, Boston: Allyn and Bacon, 1958.

<sup>34</sup> J. Galtung, *supra* nota 24.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 388-390.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 383-384.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 385.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 385-386. *Vide*, A. Hirschman, *supra* nota 33, pp. 98-117.

<sup>39</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, p. 385.

e, deste modo, à subordinação desejável.<sup>40</sup> Todavia, o próprio autor reconhece alguns pontos fracos da sua teoria. Assim, o primeiro consiste em que a desintegração política é necessariamente proporcional à desintegração económica e o segundo baseia-se na ideia de que a desintegração económica não pode ser contrariada.<sup>41</sup> Desta maneira, é ingénuo pensar que a desintegração económica deve obrigatoriamente resultar em desintegração política. De facto, nas circunstâncias em que um Estado enfrenta uma forte pressão exterior (as sanções negativas), a coesão interna tem tendência para crescer.<sup>42</sup> Deste modo, *o rally round the flag effect*<sup>43</sup> é uma reacção bem comum às sanções negativas. Assim, em vez da população questionar o governo regente do Estado sancionado de forma a que ele mude as políticas pelas quais envergou, há um aumento da solidariedade nacional.<sup>44</sup> Por último, não se pode pressupor que as SE não podem ser confrontadas. Assim, de entre as maneiras de lidar com as sanções, Galtung destaca possibilidade de adaptação ao sacrifício, reestruturação económica e contrabando. Enquanto os primeiros dois até podem resultar em soluções inovadoras e benéficas para a própria comunidade, o último representa um meio ilegal a fim de escapar dos efeitos de SE.

Em conclusão, parece que Galtung através de sua teoria geral das SE, tentou criar um modelo teórico universal que fosse capaz de analisar as sanções e calcular o seu impacto. Todavia, segundo D. Baldwin dar esse nome à teoria é *stretching things more than a little*.<sup>45</sup> Para se chamar geral, a teoria deve ser ou pioneira no assunto, ou obter acordo académico generalizado mas, na verdade, nenhum destes requisitos se encontra

---

<sup>40</sup> A mesma ideia encontra-se no estudo de E. Hersey, *No Universal Target: Distinguishing between Terrorism and Human Rights Violations in Targeted Sanctions Regimes*, Brooklyn Journal of International Law, Vol. 38:3, 2013, p. 1238. A autora considera que a retirada do líder do partido governante ou reorganização governamental contribuirá para o surgimento de mudanças desejáveis no comportamento do país sancionado.

<sup>41</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, pp. 390-391.

<sup>42</sup> D. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985, p. 138.

<sup>43</sup> O fenómeno que explica o súbito suporte popular do governo de Presidente dos EUA imediatamente a seguir a crises internacionais, guerras ou outros eventos desta dimensão. (M. Baum, *The Constituent Foundations of the Rally-Round-the-Flag Phenomenon*, International Studies Quarterly, 2002, p. 264).

<sup>44</sup> Exemplo disso, é a situação que se desenvolve hoje em dia na Rússia. Segundo os dados do Levada Analytical Center – uma organização não-governamental russa de pesquisa – o índice de aprovação da política externa de Vladimir Putin pela população russa subiu 22% desde o início do conflito na Ucrânia. Assim este, que já no final de ano 2013 rondaria os 64%, viu um aumento significativo, atingindo em maio de 2015 os 86%.

<sup>45</sup> D. Baldwin, *supra* nota 40, p. 137.

preenchido.<sup>46</sup> Porém, apesar da sua *generalidade* ser alvo de críticas, a teoria expõe relevantes aspetos da aplicação das SE.

### CARACTERIZAÇÃO DAS SANÇÕES

No que diz respeito à natureza de SE, esta, à primeira vista, parece ser bastante pacífica. As sanções destacam-se favoravelmente dos outros três instrumentos estratégicos de aplicação da lei internacional: são mais decididas do que a diplomacia e que a propaganda e, ao mesmo tempo, não são tão violentas e destrutivas como os meios militares.<sup>47</sup>

Quanto à classificação das SE, estas podem ser tanto negativas como positivas. Enquanto as sanções negativas procuram punir e forçar uma mudança de comportamento do Estado-infrator pelo desrespeito das normas do DI, as sanções positivas implicam a recompensa por conformidade.<sup>48</sup> Assim, o objetivo do presente trabalho fica definido ainda mais precisamente – pelo termo *SE* entender-se-ão SE negativas.

As sanções podem ainda ser provocadas pelas políticas externas ou internas do Estado-violador. No primeiro caso tratam-se de situações que ultrapassam as fronteiras nacionais, como a ocupação de território estrangeiro. No segundo caso as sanções resultam de acontecimentos internos, tais como, por exemplo, a violação dos direitos humanos.<sup>49</sup>

No que concerne à aplicação das sanções, esta tem três formas: unilateral (implementação das sanções por um Estado), multilateral (envolve vários Estados e organizações internacionais) e universal (abrange todos ou quase todos os atores internacionais).<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, pp. 89-90.

<sup>48</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, p. 381.

<sup>49</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, pp. 87-88.

<sup>50</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, p. 381.

As sanções podem também ser gerais ou seletivas. As sanções gerais abrangem todas as possíveis medidas sancionatórias,<sup>51</sup> por exemplo, embargo total.<sup>52</sup> As sanções seletivas, por seu turno, envolvem medidas específicas tais como restrições em produtos particulares ou nos fluxos financeiros.<sup>53</sup> Neste âmbito, é pertinente mencionar que o conceito *targeted sanctions* (*sanções específicas*) não pode ser empregue exatamente no mesmo sentido que as sanções seletivas.<sup>54</sup> Ainda que ambas as noções sejam próximas, as *sanções específicas*, além de implicarem as medidas específicas, também visam atingir os indivíduos responsáveis pelas decisões políticas no país-alvo.<sup>55</sup>

Existe ainda uma outra distinção no que diz respeito às SE: estas podem ser totais ou parciais. Enquanto sanções totais implicam todas as medidas de um determinado tipo, as sanções parciais abrangem só algumas medidas desse tipo.<sup>56</sup> Assim, um embargo de todas as armas, munições e outros equipamentos militares enquadrar-se-á nas sanções totais, enquanto que, no caso de restrições exclusivamente à importação e à exportação de armas mortais, estaremos perante sanções parciais.

No que diz respeito aos tipos de SE, estes estão descritos numa lista não exaustiva no Art. 41º da Carta das NU.<sup>57</sup> Entre os vários tipos de sanções, tais como, a interrupção de comunicação ou de relações diplomáticas, encontram-se medidas de carácter económico – a interrupção completa ou parcial de relações comerciais – ou seja, trata-se de um boicote económico que se refere aos bens, serviços e capitais.<sup>58</sup> Deste modo, o embargo total representa a forma mais rigorosa de aplicação das SE que procura bloquear o comércio.<sup>59</sup> O embargo pressupõe o corte de todas as importações e exportações, bem como de transações financeiras e viagens dos nacionais.<sup>60</sup> Um outro tipo das SE é o congelamento dos ativos financeiros.<sup>61</sup> Os Estados que procuram sancionar o Estado-infrator bloqueiam os seus recursos financeiros para limitar as suas ações. Essas

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Por exemplo, o embargo total e unilateral imposto pelos EUA c. Cuba em 1962.

<sup>53</sup> G. Hufbauer, B. Oegg, *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?*, 2000. <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=371> (consultado pela última vez 28/01/2015)

<sup>54</sup> G. Hufbauer, *supra* nota 2, p. 138.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, p. 381.

<sup>57</sup> A. Lowenfeld, *International Economic Law*, Oxford University Press, 2ª ed., 2008, p. 859.

<sup>58</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, p. 383.

<sup>59</sup> A. Lowenfeld, *supra* nota 57, pp. 892-893.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 893-894.

medidas podem ser implementadas com níveis de intensidade diferentes, uma vez que dependem dos objetivos e das capacidades do Estado sancionador. As SE podem também ser implementadas através do controlo de importações e de exportações.<sup>62</sup> Enquanto o primeiro visa diminuir o enriquecimento de país sancionado através da sua exclusão parcial do comércio internacional, o segundo destina-se a prevenir as exportações dos produtos que podem contribuir para uma vantagem militar ou fortalecimento da economia do país-alvo das sanções.<sup>63</sup> O tema da tipologia das SE será abordada ainda mais detalhadamente na parte do trabalho que diz respeito às sanções específicas.

Um outro aspeto importante que diz respeito às sanções é a sua composição. Segundo M. Reisman e D. Stevick existem duas etapas.<sup>64</sup> A primeira implica avisar o país-alvo das sanções de que, em caso de não conformidade, serão tomadas medidas mais destrutivas (*etapa de comunicação*).<sup>65</sup> Obviamente, o sucesso de futuras sanções depende diretamente da credibilidade da ameaça. Se o Estado sancionador for capaz de convencer que as suas intenções são sérias, a ameaça pode ser um instrumento tão poderoso como as próprias sanções. Aliás, até se consideram como sanções de sucesso, aquelas que alcançaram o seu objetivo na etapa de comunicação, sem que tenha sido necessária a sua aplicação.<sup>66</sup> A segunda parte é chamada de *etapa de aplicação* e implica a própria implementação das sanções se a etapa de comunicação não trouxer os resultados desejados.<sup>67</sup> Ainda que haja pouca esperança de que as sanções sejam bem sucedidas, as mesmas devem ser aplicadas, pelo menos, por duas razões. A primeira consiste na futura credibilidade dos avisos do país que introduz as sanções. Se as suas ameaças não se concretizarem, as próximas etapas de comunicação terão pouca influência no país-alvo. A segunda é defendida por alguns autores que entendem que todas as sanções têm algum resultado: se não for atingido o objetivo principal, as sanções são sempre mais preferidas do que o *status quo*.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 894-896.

<sup>63</sup> A. Lowenfeld, *supra* nota 57, pp. 894-896.

<sup>64</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, p. 90.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> E. Niou e D. Lacy, *A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats*, *Journal of Politics*, N°66, 2004, p. 38.

<sup>67</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, p.90.

<sup>68</sup> E. Niou, *supra* nota 66, p. 39.

## II. SANÇÕES ECONÓMICAS DO PONTO DE VISTA DO DIREITO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO COMO A PRINCIPAL LIBERALIZADORA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Em meados dos anos 30 do século passado os Estados sofreram as repercussões das políticas protecionistas que adotaram após a I Guerra Mundial.<sup>69</sup> Como resultado, verificou-se a diminuição drástica do volume de comércio internacional, bem como um grande aumento da taxa do desemprego. Estes fatores económicos, para além das evidentes causas políticas, contribuíram significativamente para o desencadeamento da II Guerra Mundial.<sup>70</sup> Face à crise política e económica, a sociedade internacional necessitava de uma solução efetiva e duradoura, que pudesse organizar as relações comerciais entre as nações. Foi precisamente com este propósito que o Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) de 1947 foi adotado e que, após 47 anos de aplicação provisória, foi incorporado no GATT de 1994 que, por seu turno, faz parte do Acordo que cria a OMC.<sup>71</sup> Atualmente, a OMC, sendo o principal organismo a nível mundial que regula as relações económicas, pretende sistematizar as regras de comércio e promover as negociações entre as nações.<sup>72</sup> Pondo isto na prática, a organização procura expandir a produção e as trocas de bens, eliminar o tratamento discriminatório no comércio internacional e reduzir as tarifas aduaneiras e as outras barreiras comerciais.<sup>73</sup> Deste modo, a OMC visa atingir um dos seus fins primários - liberalizar o mais possível o comércio internacional.<sup>74</sup> Para realizar tal propósito, a organização baseia-se em dois princípios fundamentais do direito económico internacional: no princípio da nação mais favorecida<sup>75</sup> e no princípio do tratamento nacional.<sup>76</sup> O primeiro garante que qualquer benefício comercial, como, por exemplo, a redução das tarifas aduaneiras, concedido a um Estado, também deve ser estendido,

---

<sup>69</sup> M. Campos, *O Controlo da Concessão de Ajudas Públicas na União Europeia e na Organização Mundial do Comércio. Fundamentos, Regime e Resoluções de desconformidades*, Universidade Católica Portuguesa, 2011, p. 30.

<sup>70</sup> W. Davey, *The World Trade Organization: A Brief Introduction*, in *International Trade Organization*, A. Guzman e J. Pauwelyn, Kluwer Law International, Aspen Publishers, 2012, pp. 82-83.

<sup>71</sup> M. Campos, *supra* nota 69, p. 35.

<sup>72</sup> W. Davey, *supra* nota 70, p. 80.

<sup>73</sup> Preâmbulo do GATT 1994.

<sup>74</sup> W. Davey, *supra* nota 70, p. 80; M. Smeets, *Conflicting Goals: Economic Sanctions and the WTO*, *Global Dialogue*, Vol. 2, N.º.3, 2000, p. 121.

<sup>75</sup> Art.I do GATT.

<sup>76</sup> ART.III do GATT.

incondicionalmente, aos outros Estados signatários do Acordo OMC.<sup>77</sup> O segundo princípio, por sua vez, visa proteger os bens estrangeiros que entraram legalmente no mercado interno de um tratamento discriminatório em relação aos produtos domésticos.<sup>78</sup> Assim sendo, as concessões comerciais acordadas entre os Estados-membros, não poderão ficar privadas do seu efeito útil por regulamentos unilaterais domésticos.<sup>79</sup> Tendo a certeza de que os benefícios obtidos no âmbito do princípio de nação mais favorecida não sejam anulados por ações internas, os Estados deverão estar mais motivados para negociar e baixar as tarifas aduaneiras.<sup>80</sup> Deste modo, a liberalização do comércio internacional ocorre mais rapidamente.<sup>81</sup>

Não obstante, o GATT contém uma disposição que entra em conflito com os princípios e objetivos fundamentais da OMC. Assim, o art. XXI do GATT é conhecido por ser uma das exceções mais radicais do Acordo. Segundo o mesmo, os Estados-membros da OMC têm o direito de tomar todas as medidas que acharem necessárias à proteção dos interesses essenciais da sua segurança em tempo de guerra ou em caso de grave tensão internacional.<sup>82</sup> Por outras palavras, o GATT reserva às Partes Contratantes a possibilidade de suspender o exercício das suas obrigações no âmbito da OMC por razões não-económicas (regra geral, políticas). Ainda que a definição *SE* não conste propriamente do respetivo artigo, pode-se concluir que são exatamente essas medidas a que os Estados podem recorrer para salvaguardar os interesses da sua segurança nacional.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> M. Campos, *supra* nota 69, pp. 38-39; John H. Jackson, W. Davey, A. Sykes, , *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations*, 5ª ed., 2008, pp. 470-471.

<sup>78</sup> M. Campos, *supra* nota 69, p. 39; P. Mavroidis, *The General Agreement on Tariffs and Trade: A Commentary*, in *International Trade Organization*, A. Guzman e J. Pauwelyn, Kluwer Law International, Aspen Publishers, 2012, p. 226.

<sup>79</sup> P. Mavroidis, *supra* nota 78, p. 226.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Art. XXI (b) do GATT.

<sup>83</sup> Neste âmbito, é pertinente mencionar que o conceito *SE* não é empregue no mesmo sentido das medidas autorizadas pelo Órgão de Resolução de Litígios no âmbito ao art. 22º do Memorando de Entendimento sobre as Regras e Processos que Regem a Resolução de Litígios. Tal acontece, uma vez que as medidas da compensação e da suspensão de concessões e de outras obrigações aí previstas, baseiam-se em razões meramente comerciais, dado que visam responder a uma violação das normas do Acordo que cria a OMC. Enquanto as *SE*, apesar de recorrerem a meios comerciais, baseiam-se em motivos políticos.

Assim sendo, a principal dúvida que se coloca é de saber se é possível conciliar duas metas tão opostas: permitir aos Estados-membros o uso de SE em prol da sua segurança nacional, e, simultaneamente, manter e promover a liberalização do comércio internacional.

### **ART. XXI DO GATT**

No que concerne ao conteúdo do art. XXI do GATT, este possui uma particularidade curiosa que ainda hoje faz com que a sua invocação levante várias dúvidas. Os seus conceitos-chaves – *medidas que achar necessárias, interesses essenciais da sua segurança, tempo de guerra e grave tensão internacional* – foram, propositadamente, deixados sem qualquer definição de forma a criar uma margem de manobra necessária para os Estados-membros em questões de defesa de segurança nacional.<sup>84</sup> Assim, a noção *interesses essenciais da sua segurança*, segundo os trabalhos preparatórios, implica interesses de segurança reais e exclui as medidas protecionistas que têm propósitos comerciais.<sup>85</sup> Ainda que exista a ameaça de abuso, dos trabalhos preparatórios resulta que se considere que a invocação do art. XXI deverá ser feita de modo equilibrado e que o espírito em que os Estados-membros interpretariam a disposição seria a única garantia contra o abuso.<sup>86</sup> Segundo o art. 31º(1) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, as disposições do tratado devem também ser interpretadas de boa fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos seus termos e à luz dos respetivos fins. Com este propósito, as Partes Contratantes do GATT acordaram não tomar medidas comerciais restritivas devido a razões não-económicas que não sejam consistentes com o Acordo Geral.<sup>87</sup> No que diz respeito ao conceito *medidas que achar necessárias*, entende-se que são os próprios Estados que têm competência para avaliar o que é necessário para a defesa da sua segurança nacional.<sup>88</sup> Muitas Partes Contratantes apoiaram essa visão, afirmando que cada país deve ser o juiz de último

---

<sup>84</sup> O Comité Preparatório de Genebra, Analytical Index of the GATT. *Guide to GATT Law and Practice*, Vol. 1, Genebra, 1995, pp. 600-601.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> L/5424, 29.11.1982, §7(iii), p. 3.

<sup>88</sup> A. Lowenfeld, *supra* nota 57, p. 37.

recurso em questões relacionadas com a sua segurança nacional.<sup>89</sup> Quanto à última condição referida – em *tempo de guerra e grave tensão internacional* – esta pode ser aplicada em diversos sentidos. Assim, existem casos que obviamente se enquadram nesta cláusula, como, por exemplo, a situação no Médio Oriente. Como tal, o boicote da Liga Árabe contra Israel que resultou em estado de guerra entre os dois, foi geralmente reconhecido como tendo sido baseado em razões políticas e não-económicas.<sup>90</sup> Já o argumento da Suécia, que introduziu uma quota global de importação para certos tipos de calçado, não foi tão convincente.<sup>91</sup> A invocação do art. XXI foi justificada assim, através da necessidade de manter a capacidade mínima de produção doméstica em indústrias vitais, indispensável para prover as necessidades essenciais em caso de emergência.<sup>92</sup> Contudo, tanto no primeiro caso, como no segundo, são os próprios Estados que decidem se existem pressupostos para invocar o art. XXI (b)(iii), uma vez que os Painéis da OMC não têm competências para tal validação.<sup>93</sup>

Um outro aspeto relevante a referir é o desenvolvimento progressivo da aplicação do art. XXI. Inicialmente, as medidas adotadas no âmbito da disposição atingiam os seus países-alvos numa forma inesperada. Tal acontecia porque as Partes Contratantes não estavam obrigadas a notificar os Estados afetados sobre a introdução das medidas restritivas. Isto, por seu turno, privava esses Estados da possibilidade de reagir adequadamente. A fim de melhorar a situação e reforçar a transparência neste âmbito, as Partes Contratantes acordaram notificar, dentro do possível, sobre as medidas comerciais adotadas nos termos do art. XXI, salvo na exceção exposta no art. XXI (a).<sup>94</sup> Deste modo, o prejuízo provocado pelas SE poderá ser minimizado.

Ainda que a natureza subjetiva do art. XXI permita às Partes Contratantes adotar SE<sup>95</sup> de um modo quase arbitrário, surge inevitavelmente a pergunta: poderá a invocação da respetiva disposição ser revista no âmbito do art. XXIII do GATT, ou não? Apesar de haver alguma ambiguidade a esse respeito, muitos argumentos favoreceriam a

---

<sup>89</sup> Declaração do representante do Reino Unido (CP.3/SR.22, 8.06.1949, p. 3); Visão essa partilhada pelos EUA (C/M/159, p. 19) e pela Ghana (SR.19/12, p. 196).

<sup>90</sup> Analytical Index of the GATT, *supra* nota 84, pp. 602-603.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 603.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 601 (A decisão do painel no caso EUA e Nicaragua).

<sup>94</sup> M. Smeets, *supra* nota 74, p. 125; Decision Concerning Article XXI of the General Agreement, §1, 30/11/1982.

<sup>95</sup> Justificadas nos termos do art. XXI (b), (iii).

competência da OMC sobre o assunto. Assim, ainda desde os trabalhos preparatórios do GATT de 1947, durante os debates relacionados com o art. XXI, foi afirmado que os Estados afetados pelas medidas adotadas no seu âmbito, devem ter o direito de procurar a compensação nos termos do art. 35º do *New York Draft*, atualmente art. XXIII. O recurso a este último seria também salvaguardado numa outra disposição que alega que as partes prejudicadas podem reter em pleno os seus direitos previstos no GATT.<sup>96</sup> Contudo, a possibilidade de questionar as SE adotadas no âmbito do art. XXI não tem sido vista como um grande remédio para os países afetados. Assim, um Painel afirmou que, em termos do seu mandato, não se encontrava autorizado a examinar a justificação da invocação do Art. XXI.<sup>97</sup> Por outras palavras, a OMC tem-se recusado a verificar se as SE aplicadas por razões de segurança nacional são compatíveis com o art. XXI ou não.

#### **ART. XXI E LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL INTERNACIONAL – OBJETIVOS OPOSTOS?**

Conforme exposto, a aplicação do art. XXI leva inevitavelmente à violação dos princípios da OMC de não-discriminação e, deste modo, coloca em perigo o processo de liberalização do comércio internacional. Ainda que a questão de segurança nacional seja da competência exclusiva da soberania estatal, a invocação discricionária do art. XXI poderia prejudicar a eficácia do funcionamento da OMC. A fim de regular esta situação surgiram várias propostas académicas resolutivas. Assim, uma das possíveis soluções consiste na adoção das definições objetivas para os tais conceitos como *tempo de guerra* e *grave tensão internacional*.<sup>98</sup> Deste modo, os Estados-membros manteriam o direito de adotar as medidas que achassem necessárias para a proteção da sua segurança nacional, enquanto os termos pré-definidos limitariam a sua aplicação arbitrária.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Decision Concerning Article XXI of the General Agreement, §2, 30/11/1982.

<sup>97</sup> Painel estabelecido para examinar as medidas adotadas pelos EUA (embargo comercial) c. a Nicaragua L/6053, §5.1-5.3, 13/10/1986.

<sup>98</sup> H. Schloemann, S. Ohlhoff, "Constitutionalization" and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence, *The American Journal of International Law*, Vol. 93, Nº 2, 1999, p. 444.

<sup>99</sup> P. Lindsay, *The Ambiguity of GATT Art. XXI: Subtle Success or Rampant Failure?*, *Duke Law Journal*, Vol. 52, 2003, p. 1287.

Assim sendo, o uso abusivo da disposição seria reduzido, o que, por seu turno, favoreceria a liberalização do comércio.

Uma outra solução que poderia regular a invocação do art. XXI foi proposta pelos representantes da Índia. Na sua opinião, a imposição unilateral e arbitrária das SE por razões não-comerciais pode pôr em causa todo o sistema comercial multilateral.<sup>100</sup> A seu ver, os interesses essenciais de segurança nacional devem ser protegidos, exclusivamente, no âmbito do art. XXI (c).<sup>101</sup> Ou seja, as Partes Contratantes apenas poderão *tomar as medidas destinadas ao cumprimento de suas obrigações em virtude da Carta das NU, a fim de manter a paz e a segurança internacional.*<sup>102</sup> Deste modo, todas as SE adotadas ao abrigo do art. XXI deverão ser subordinadas à decisão do Conselho de Segurança (CS) das NU.

Este conceito é sem dúvida inovador. Contudo, no paradigma atual, peca por não se adequar com o nível de compromisso a que os Estados-membros estão dispostos a ter com o CS, nomeadamente em matérias de cedência de soberania. Assim, são evidentes os entraves dada a extrema relutância dos Estados-membros em abdicar de poderes que digam respeito a assuntos tão importantes como a segurança nacional. Apesar de tudo, a proposta aparenta ter alguns aspetos atraentes que no futuro até poderão jogar a favor da sua implementação como, por exemplo, o facto de que uma aplicação multilateral das SE ter um maior impacto sobre o país-alvo de que uma ação unilateral.<sup>103</sup> Esta solução seria ainda capaz de prevenir eventuais abusos de invocação unilateral do art. XXI (b).

Para determinar se a ideia de reduzir a aplicação do todo o art. XXI apenas à respetiva al. c) seria uma boa solução para a prevenção das invocações abusivas, é necessário analisar cuidadosamente a aplicação das SE no âmbito da ONU. Deste modo, nas secções seguintes procurar-se-ão examinar os pontos fortes e fracos dos programas sancionatórios do CS a fim de determinar o seu grau de eficiência. Será também apreciada a sua conformidade com as normas do DIH e dos direitos humanos fundamentais.

---

<sup>100</sup> Analytical Index of the GATT, *supra* nota 84, p. 608.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Art. XXI (c) do GATT.

<sup>103</sup> A. Lowenfeld, *supra* nota 57, p. 894; M. O'Sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*, Brookings Institution Press, 2003, p. 3.

### III. O SISTEMA COLETIVO DE DEFESA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Desde há quase 70 anos a ONU constitui a principal organização mundial que procura estimular a cooperação entre as nações e manter a paz e segurança internacional.<sup>104</sup> Para que a ONU possa cumprir esses propósitos na sua totalidade, os Estados-membros conferiram a responsabilidade quanto à manutenção da ordem internacional ao CS.<sup>105</sup> Assim, em caso de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, o CS tem a responsabilidade de agir em nome dos Estados-membros da ONU.<sup>106</sup> O procedimento mais detalhado desse processo está consagrado no Cap. VII da Carta. Uma das características inerentes a essa disposição é a sua generalidade. Desta forma, a ausência de definição do que realmente constitui a ameaça à paz leva a interpretações heterogêneas. Segundo o art. 39º, o CS tem mandato para qualificar uma situação como ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão. Este é o primeiro passo que deve ser feito no sentido da implementação das sanções. Neste âmbito, surgem questões quanto à própria determinação dessa situação, nomeadamente, em como esta é feita e quanto à existência de alguns requisitos objetivos para a obtenção de tal qualificação. Quase parece que os elaboradores da Carta deixaram propositadamente a noção *ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão* sem qualquer definição. Consequentemente, o CS deve determinar cada situação caso a caso.<sup>107</sup> Desta maneira, ao longo de vários anos foram adotadas diversas resoluções que contribuiram para o alargamento da definição da noção em questão.<sup>108</sup> Assim, o conceito refere-se a tais fenómenos, como guerras civis, terrorismo e violação dos direitos humanos.<sup>109</sup>

Contudo, as competências do CS não são ilimitadas. Sendo essa questão muito abordada nos estudos académicos e podendo ela própria constituir um tema de dissertação, apenas serão destacados os aspetos essenciais do respetivo mandato. Assim, ao abrigo do art.

---

<sup>104</sup> Art. 1º da Carta das NU.

<sup>105</sup> Art. 24º/1 da Carta das NU.

<sup>106</sup> Art. 24º/2 da Carta das NU.

<sup>107</sup> E. López-Jacoiste, *The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 14, 2010, p. 279.

<sup>108</sup> M. Galván, *Interpretation of Article 39º of the UN Charter (Threat to the Peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the Entire International Community?*, Anuario mexicano de derecho internacional, Vol. 11, 2011, p. 148.

<sup>109</sup> *Ibid.*

24º/2 a ação do CS fica condicionada pelos objetivos e princípios das NU.<sup>110</sup> Por outras palavras, devem ser respeitados os direitos humanos e as suas liberdades fundamentais.<sup>111</sup> Neste âmbito, também é importante notar que como o Conselho fica sujeito às normas dos direitos humanos, deve também ficar sujeito às normas do direito humanitário, uma vez que se entende que o último faz parte do primeiro em situações de conflitos armados.<sup>112</sup> São esses os traços gerais que delimitam o poder do CS que, ainda assim, continua quase discricionário e que, aparentemente, não pode ficar sujeito às verificações judiciais quer por parte dos tribunais internacionais quer nacionais.<sup>113</sup> Deste modo, depois de ter determinado que uma situação representa uma ameaça à paz nos termos do art. 39º, o CS deve escolher meios que sejam capazes de reestabelecer a paz. Assim, ao abrigo do art. 41º o Conselho tem toda a liberdade de adotar as respetivas medidas desde que essas não envolvam o uso das forças armadas. Estas, também, são geralmente conhecidas como sanções. Graças a esta grande margem de apreciação, a atuação do Conselho ganhou muita flexibilidade. Assim, ficou possível agir não só contra atores estatais mas também contra indivíduos e grupos rebeldes.<sup>114</sup> Deste modo, as sanções não têm de se dirigir às nações na sua totalidade, mas podem apenas abranger indivíduos ou grupos de indivíduos responsáveis. Esse é um contributo muito significativo para a própria eficácia das sanções. No entanto, apesar de não haver limitações às sanções que possam ser adotadas, o CS deve respeitar as disposições do Anexo II da Resolução da AG, suplemento para Agenda de Paz, relativas à imposição das sanções pela ONU.<sup>115</sup>

A adoção das sanções no âmbito do art. 41º, pode então ser feita de duas maneiras: através de recomendações, ou em forma de decisão. Enquanto no primeiro caso seguir recomendações é facultativo, no segundo, os Estados ficam vinculados à decisão do Conselho e as sanções passam a ser compulsórias.<sup>116</sup> Assim, no caso das sanções compulsórias admitem-se algumas exceções por razões humanitárias, que, normalmente, dizem respeito aos fornecimentos de comida, medicamentos e materiais

---

<sup>110</sup> Vide, M. Tavares, *supra* nota 21, pp. 282-283.

<sup>111</sup> Art. 3º da Carta das NU. Vide, M. Tavares, *supra* nota 21, p. 281.

<sup>112</sup> M. Tavares, *supra* nota 21, p.281. L. Doswald-Beck, Sylvain Vité, *International Humanitarian Law and Human Rights Law*, International Review of the Red Cross, Nº293,1993, p. 94.

<sup>113</sup> A. Lowenfeld, *supra* nota 57, p. 858.

<sup>114</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 285.

<sup>115</sup> Resolução da AG 51/242. Anexo II, 26/09/1997.

<sup>116</sup> Art. 25º da Carta das NU.

educativos.<sup>117</sup> Um exemplo disto é *Oil-for-Food Programme* (Petróleo por Alimentos) – um programa das NU que permitia ao governo iraquiano vender petróleo no mercado mundial em troca dos bens humanitários básicos tais, como comida e medicamentos.<sup>118</sup>

Ainda no que concerne às sanções compulsórias, estas podem entrar em conflito com os acordos bilaterais existentes entre Estados-membros e país-alvo das sanções. Nestas circunstâncias, as obrigações assumidas em virtude da Carta prevalecerão sobre os outros acordos internacionais.<sup>119</sup> No entanto, o incumprimento dos compromissos previstos nesses acordos provocam inevitavelmente prejuízos para ambas das partes. Assim, se um Estado, ao implementar sanções compulsórias, enfrentar dificuldades económicas especiais, pode consultar o CS sobre a solução de tais dificuldades.<sup>120</sup>

No que diz respeito aos limites temporais de implementação das sanções compulsórias, estes podem ser determinados pelo CS.<sup>121</sup> Contudo, as resoluções adotadas nem sempre contêm as cláusulas de terminação.<sup>122</sup> Assim, segundo A. Lowenfeld, existem duas perceções diferentes quanto à cessação de sanções. Por um lado, há quem defenda que o término de sanções compulsórias pode ser decidida apenas através da adoção de outra resolução. Por outro lado, há quem considere que as sanções só podem ser implementadas enquanto existir consenso entre membros permanentes do Conselho quanto à sua aplicação.<sup>123</sup> Todavia, no que diz respeito a esta última visão, a AG deixou bem claro que qualquer ação unilateral que revogue as sanções compulsórias, constitui uma violação das obrigações assumidas nos termos do art. 25º da Carta.<sup>124</sup> Assim sendo, a cessação das sanções não pode ser realizada arbitrariamente por um Estado-membro, mas apenas com base na decisão do CS.<sup>125</sup>

O último aspeto que se considera importante referir quanto ao sistema coletivo de defesa da ONU é o respeito obrigatório pelo princípio de proporcionalidade. Na opinião de E. López-Jacoiste, esse princípio provem da ideia geral de *necessidade* de

---

<sup>117</sup> A. Lowenfeld, *supra* nota 57, p. 869.

<sup>118</sup> Resolução do CS 986, 14/04/1995.

<sup>119</sup> Art. 103º da Carta das NU.

<sup>120</sup> Art. 50º da Carta das NU.

<sup>121</sup> *Vide, supra* nota 115, Anexo II/3.

<sup>122</sup> A. Lowenfeld, *supra* nota 57, p. 856.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 864.

<sup>124</sup> Resolução da AG 34/192, 1/12/1979, §9.

<sup>125</sup> *Ibid.*

implementação das sanções no âmbito do art. 39º.<sup>126</sup> Assim, o conceito de proporcionalidade implica além da própria necessidade das medidas adotadas, que estas, também, sejam uma resposta adequada à conduta do Estado-violador.<sup>127</sup> À semelhança ao que acontece com as *contramedidas*, as sanções devem *ser comensuráveis com a lesão sofrida, considerando a gravidade da infração internacional e os direitos em questão*<sup>128</sup>.

M. Reisman e D. Stevick têm uma visão mais abrangente onde traçam um paralelo com o DIH. Segundo esses autores, além dos princípios de proporcionalidade e necessidade, deve ser respeitado, também, o princípio de distinção.<sup>129</sup> Assim, a próxima secção do trabalho pretende explorar que limites se impõem às SE internacionais sob o DIH.

## **SANÇÕES ECONÓMICAS DA PERSPETIVA DO DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO**

Inicialmente, as SE foram vistas como uma boa alternativa ao uso da força graças à sua natureza não destrutiva e não violenta. Contudo, a experiência vem comprovar o contrário. Assim, na opinião de alguns autores, as sanções produzem, a longo prazo, efeitos tão negativos como as próprias campanhas militares ou, até mesmo, de maior gravidade.<sup>130</sup> Tendo em conta essa semelhança entre os dois métodos coercivos, surgiram várias propostas, sugerindo que as SE, antes de serem introduzidas, deveriam passar os mesmos procedimentos que as medidas militares, ou seja, deveriam ser examinadas através dos princípios fundamentais do DIH: necessidade, proporcionalidade e distinção.<sup>131</sup> Assim, da mesma forma que em situações de conflitos armados o direito de *jus in bello* destina-se conciliar as necessidades da guerra com os direitos da humanidade,<sup>132</sup> no contexto das SE, o mesmo procura estabelecer um balanço entre medidas implementadas e resultado pretendido. Contudo, segundo M.

---

<sup>126</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 295.

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Art.51º do PARI.

<sup>129</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, pp. 94-95.

<sup>130</sup> M. Owen, *The Limits of Economic Sanctions Under International Humanitarian Law: The Case of Congo*, *The Texas International Law Journal*, Vol. 48, Nº103, 2012, p. 115; M. Reisman, *supra* nota 26, p. 131.

<sup>131</sup> M. Owen, *supra* nota 130, p.115; M. Reisman, *supra* nota 26, pp. 94-95. Sobre os princípios do DIH *vide*, M. Tavares, *supra* nota 21, pp. 228-248.

<sup>132</sup> Declaração de São Petersburgo de 1868, p. 95.

Reisman e D. Stevick, a aplicação dos respectivos princípios às SE não se encontra, hoje em dia, completamente transposta.<sup>133</sup>

O princípio de necessidade, no âmbito do DIH, pressupõe que o uso da força deverá ser justificado.<sup>134</sup> Assim, existe uma obrigação de escolher de entre várias medidas militares disponíveis, aquela que cause menos prejuízos aos civis.<sup>135</sup> Aplicando essa regra às SE, pressupõe-se que devem ser preferidas as medidas com menor impacto negativo possível sobre a população.

A proporcionalidade, é outro princípio do direito dos conflitos armados, que defende que a necessidade de uso da força deve, conforme o próprio nome indica, ser proporcional.<sup>136</sup> Por outras palavras, ficam delimitados os danos que a necessidade pode solicitar. Desta maneira, o prejuízo causado à população civil não deve exceder à vantagem militar concreta que se pretende obter.<sup>137</sup> Quanto ao contexto das SE, esse princípio, como já foi referido, faz parte integral do sistema coletivo de defesa de ONU. As sanções devem, portanto, ser proporcionais ao ato de infração. Neste âmbito é importante mencionar que o respeito pelo presente princípio fica afetado, uma vez que é difícil de calcular com precisão todos os efeitos negativos prováveis que as sanções podem causar a longo prazo.

Já no que diz respeito ao princípio de distinção, este, segundo o DIH, visa diferenciar combatentes e não combatentes.<sup>138</sup> Do mesmo modo, aplica-se às SE e procura discriminar os atores que influenciam as decisões políticas e a população civil. Assim, segundo esse princípio, as sanções só podem ser aplicadas quando forem capazes de fazer essa distinção.<sup>139</sup> Esse é um ponto fraco das SE gerais, uma vez que se dirigem ao Estado na sua totalidade sem poder discriminar apenas o seu alvo lícito.<sup>140</sup> Assim, sofrem as consequências tanto os responsáveis, como a população em geral. Sendo esse

---

<sup>133</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, p. 95.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>135</sup> Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, Art. 57º/3.

<sup>136</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, p. 94.

<sup>137</sup> Protocolo I, *supra* nota 135, Art. 51º/5, b).

<sup>138</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, p. 94.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>140</sup> *Ibid.*, pp. 94-95.

um dos principais problemas da eficácia das SE, este tema será analisado mais precisamente a seguir.

## SANÇÕES ESPECÍFICAS

*The collective nature of economic sanctions makes them hit the innocent  
along with the guilty.*<sup>141</sup>

Como já foi mencionado, na falta de respeito pelo princípio de distinção, as SE podem ter um impacto muito negativo precisamente sobre os grupos mais vulneráveis e não propriamente sobre o alvo em si. Deste modo, o objetivo das sanções continuará por atingir, enquanto os efeitos destrutivos terão sido já produzidos. Além disso, as sanções coletivas, que no caso do CS geralmente se apresentam através de embargos económicos, muitas vezes contribuem para o surgimento de mercados negros e oportunidades lucrativas para os responsáveis.<sup>142</sup> Por outras palavras, o impacto das sanções é completamente contrário ao pretendido. Assim, a Comissão das NU para os Direitos Humanos manifestou a sua preocupação quanto às consequências adversas das SE no gozo dos direitos humanos.<sup>143</sup> Neste âmbito, a necessidade de modificar sanções para que essas sejam mais precisas no alcance do seu objetivo e, por conseguinte, mais eficazes tornou-se indispensável. Tendo isso em vista, o CS decidiu apostar em sanções específicas, substituindo, deste modo, a prática tradicional do uso do embargo comercial.<sup>144</sup> Assim, o objeto das sanções já não é o Estado em si mas apenas os indivíduos responsáveis pelas infrações do DI. Por outras palavras, sanções específicas, também conhecidas como *smart, targeted e designer sanctions*, são medidas que se destinam e se implementam de tal maneira que afetam apenas aqueles que são responsabilizados pelo comportamento culpado, inaceitável, ilegal e repreensível.<sup>145</sup> Podem ter diversas formas de aplicação entre as quais a criação das listas negras que

---

<sup>141</sup> J. Galtung, *supra* nota 24, p. 390.

<sup>142</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 299.

<sup>143</sup> Doc.E/CN.4/Sub.2/2000/33. A emergência dos mercados negros foi constatada na sequência da implementação das SE no caso de República Federal Jugoslava (M. Reisman, *supra* nota 26, p. 116).

<sup>144</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 300.

<sup>145</sup> A. Vries [et.al.], *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, ed. David Cortright, G. Lopez, Rowman and Littlefield Publishers, INC, 2002, p. 87.

incluem indivíduos e entidades responsáveis,<sup>146</sup> o controlo financeiro através de congelamento dos seus ativos, suspensão de créditos e de concessão dos auxílios, limitação de acesso aos mercados financeiros, embargo das armas e bens de luxo, proibição de viagens, recusa de concessão de vistos ou oportunidades educativas.<sup>147</sup> Devido à sua natureza, a questão de listas negras, ou seja, dos requisitos de inclusão e exclusão, será abordada na secção do trabalho que se refere ao tema dos direitos humanos. No que concerne ao congelamento dos ativos, bem como às outras medidas económicas particulares, estas foram aplicadas pelo CS em situações como, por exemplo, contra o Iraque na sequência da sua invasão e ocupação do Kuwait<sup>148</sup> e contra ex-república federal da Jugoslávia no contexto do seu fracasso na implementação de uma resolução prévia do Conselho (752).<sup>149</sup> Contudo, o congelamento dos ativos, apesar de ser um método muito recorrido, continua a ter algumas dificuldades na sua aplicação. Assim, os grandes obstáculos ao bloqueio dos capitais são as práticas de lavagem de dinheiro e a pouca transparência nas atividades bancárias internacionais.<sup>150</sup> Já o embargo de armas é um dos tipos de sanções mais usadas pelo CS<sup>151</sup> e pode ser tanto geral como específico. No último caso, a fim de reestabelecer a paz, podem ser autorizadas certas importações de determinadas armas. Contudo, tal implica várias dificuldades como, por exemplo, na ausência de um sistema de segurança nacional eficaz, existe a possibilidade de as armas poderem facilmente entrar em posse de atores não governamentais e até mesmo traficadas para os outros países.<sup>152</sup> Além disso, a própria identificação a quem se destina a exceção do embargo geral não parece ser uma tarefa fácil. Uma outra maneira de influenciar o comportamento dos indivíduos responsáveis é efetuada através da impossibilidade de importar e/ou exportar produtos de luxo. Assim, em resposta ao teste nuclear realizado pela Coreia da Norte, o Conselho adotou uma resolução cujas disposições continham a proibição de exportar para o país-alvo os bens valiosos favoritos de Kim Jong Il tais como joias, iates e carros de luxo.<sup>153</sup> Considera-se que foi o primeiro caso em que as sanções específicas comerciais foram

---

<sup>146</sup> Relatório do CS, Sanções das NU, N°3, 25/11/0113, pp. 8-9.

<sup>147</sup> Doc. S/1999/957, §54, nota 11.

<sup>148</sup> Resolução do CS 661, 6/08/1990.

<sup>149</sup> Resolução do CS 757, 30/05/1992.

<sup>150</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, p. 11.

<sup>151</sup> Caso Líbia. Resolução do CS 1970, 26/02/2011.

<sup>152</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, p. 11.

<sup>153</sup> Resolução do CS 1718, 14/10/2006.

destinadas especificamente a um líder supremo do Estado.<sup>154</sup> Além da proibição de importações para o país-alvo, podem também ser proibidas as suas exportações. Um exemplo clássico disso são as sanções diamantíferas. Assim, no caso de Angola foram impostas sanções sobre exportações de diamantes a fim de reduzir o financiamento do grupo rebelde UNITA.<sup>155</sup> Uma outra medida coerciva disponível para o CS é a proibição das viagens. Esta tanto pode abranger o território de todo o país, como apenas algumas áreas particulares e, como acontece com outros tipos de sanções, permite certas exceções com base em razões humanitárias, religiosas, participação em processos de reconciliação e processos judiciais.<sup>156</sup> Geralmente, a proibição das viagens é aplicada juntamente com outras medidas tais como congelamento dos ativos e embargo de armas.<sup>157</sup> Obviamente esta não é uma lista exaustiva e está sempre aberta a outros métodos mais inovadores. Qualquer que seja o tipo de sanções específicas implementado, o CS deve constantemente rever a sua aplicação de forma a poder ajustá-las conforme a situação humanitária e o grau de conformidade com as respetivas exigências.<sup>158</sup> As sanções devem ser implementadas apenas enquanto o seu objetivo ainda não tenha sido atingido e cessar logo após o cumprimento do seu propósito.<sup>159</sup>

Do mesmo modo, considera-se importante referir que o contexto em que as sanções específicas são aplicadas também contribui para a sua eficiência. Assim, entende-se que as mesmas medidas coercivas não terão o mesmo impacto em países com sistemas governamentais diferentes. Desta maneira, considera-se que SE gerais serão mais eficientes quando aplicadas a governos democráticos, uma vez que esses dependem de aprovação pública.<sup>160</sup> Pressupõe-se ainda que existe uma certa responsabilidade por parte dos civis dado que esses, ao conferir poderes ao governo, demonstraram a sua conformidade com a sua política.<sup>161</sup> No caso de sistemas menos democráticos como, por exemplo, regimes autoritários, as sanções específicas serão mais apropriadas<sup>162</sup> dado que o respetivo governo não está de algum modo subordinado à opinião pública e a

---

<sup>154</sup> U. Friedman, *supra* nota 27, p. 4.

<sup>155</sup> Resolução do CS 1173, 12/06/1998; Relatório do CS, *supra* nota 146, p. 11.

<sup>156</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, pp. 10-11.

<sup>157</sup> Caso Somália. Resolução do CS 1844, 20/11/2008.

<sup>158</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 302.

<sup>159</sup> *Ibid.*

<sup>160</sup> D. Lektzian, M. Souva, *An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success*, *Journal of Conflict Resolution*, Nº51(6), 12/2007, p. 849.

<sup>161</sup> M. Reisman, *supra* nota 26, p. 132.

<sup>162</sup> D. Lektzian, *supra* nota 160, p. 849.

pressão resultante das sanções efetuadas sobre a população civil não se refletirá na conduta da elite governamental.

As sanções específicas também constituem um dos principais métodos na luta contra o terrorismo. Tal acontece, uma vez que o terrorismo identifica-se pelas ideias e objetivos comuns, e não pela localização física. Nestas circunstâncias excepcionais, as sanções devem focalizar-se não tanto no país onde as organizações terroristas se encontram, mas nos próprios perpetradores e na sua responsabilidade individual.<sup>163</sup> Deste modo, é óbvio que as sanções gerais neste contexto não teriam sucesso, dado que não existe um alvo estatal para onde as mesmas pudessem ser dirigidas. Como tal, as sanções específicas surgem como uma resposta apropriada a essa situação. No que diz respeito à luta contra o terrorismo, o objetivo principal das sanções é prevenir o ato destrutivo.<sup>164</sup> Tal é possível através das sanções específicas financeiras que procuram privar a respetiva organização dos meios de sustentação e recursos necessários para realização das suas atividades.<sup>165</sup> Assim, por exemplo, o CS estabeleceu o regime de sanções específicas destinadas aos indivíduos e entidades associadas com a Al-Quaeda independentemente da sua localização.<sup>166</sup> Tendo em conta que o terrorismo é uma forma de ameaça à paz e segurança internacional que não se limita pelas fronteiras geográficas, as sanções específicas parecem ser o método de combate mais adequado.

No que diz respeito ao custo de implementação das sanções específicas, estas, em termos políticos e económicos, parecem ser bastante acessíveis. Uma outra vantagem desse método coercivo consiste na minimização significativa do impacto negativo sobre civis e a sua apropriação na luta contra o terrorismo. Tal tornou-se possível graças à sua flexibilidade: os efeitos das sanções específicas podem ser manipulados ao longo da sua aplicação, permitindo, desse modo, estreitar o seu alcance e aumentar a sua intensidade.<sup>167</sup> Essa qualidade, precisamente, fez diminuir a insatisfação da sociedade internacional com a pouca eficácia das sanções e ajudou a ONU a assegurar o suporte

---

<sup>163</sup> E. Hersey, *supra* nota 40, p.1255; B. Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process*, Humboldt University Berlin, 2006, p. 4.

<sup>164</sup> E. Hersey, *supra* nota 40, p. 1265.

<sup>165</sup> General Counsel, Department of the Treasury Before the Senate Judiciary Committee Subcommittee on Terrorism, Technology and Homeland Security, 2003, p.2,14. Cj. G. Hufbauer, *supra* nota 2, pp. 141-142.

<sup>166</sup> Resolução do CS 1267, 15/10/1999 e seguintes.

<sup>167</sup> K. Elliott, *Analysing the Effects of Targeted Sanctions*, in *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, A. Vries, *supra* nota 145, p. 171.

para os seus programas de sanções.<sup>168</sup> Todavia, como já foi exposto, a ONU enfrenta vários problemas quanto à aplicação das sanções específicas, o que se reflete na sua eficácia. Assim, segundo E. López-Jacoiste para que as sanções específicas sejam ainda mais eficientes, estas devem sempre definir propriamente o seu alvo, fixar claramente os objetivos, ter uma cláusula de terminação determinada e deve haver unanimidade regional.<sup>169</sup>

## SANÇÕES ECONÓMICAS E DIREITOS HUMANOS

*Sanctions, or any coercive measures, could be taken only in strict compliance with the Charter, the rules of international law, justice, international humanitarian law and the principles of international human rights law.*<sup>170</sup>

Ao longo do presente trabalho foi demonstrado como os princípios de DIH ajudam a reduzir as consequências humanitárias negativas das sanções e a assegurar, pelo menos, alguns direitos civis básicos. Deste modo, os respetivos princípios *jus in bello* orientam as SE gerais quando estas se aplicam contra um Estado e, conseqüentemente, contra a totalidade da sua população. Já no caso das sanções específicas, onde o alvo é personalizado, podem vir a estar em causa alguns direitos humanos. Assim sendo, tais direitos e liberdades podem ser afetados, como o direito de acesso ao tribunal,<sup>171</sup> o direito ao julgamento imparcial,<sup>172</sup> o direito de ser ouvido,<sup>173</sup> o respeito pelo direito de propriedade,<sup>174</sup> o direito de recurso efetivo em caso de violação dos direitos reconhecidos nos presentes documentos<sup>175</sup> e a liberdade de circulação.<sup>176</sup> Neste âmbito, é pertinente lembrar que o CS é vinculado pelas normas dos direitos humanos, nomeadamente pelas normas *jus cogens*.<sup>177</sup> Tal acontece porque os Estados-membros, antes de conferir ao Conselho as suas competências, já tiveram a obrigação de respeitar

---

<sup>168</sup> M. O'Sullivan, *supra* nota 103, p. 220.

<sup>169</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 304.

<sup>170</sup> AG, Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization, 55/33, 2000, §2/70.

<sup>171</sup> Art. 6º da CEDH, art. 14º do PIDCP.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> *Ibid.*

<sup>174</sup> Art. 17º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH).

<sup>175</sup> Art. 13º da CEDH, art. 2º/3 do PIDCP.

<sup>176</sup> Art. 12º do PIDCP e art. 2º do Protocolo Nº4 à CEDH.

<sup>177</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 291.

as normas *jus cogens*.<sup>178</sup> Assim, como nota E. De Wet, os Estados ficam vinculados pelas normas *jus cogens* tanto agindo individualmente, como coletivamente dentro das NU.<sup>179</sup> Além disso, os objetivos e os princípios previstos no art. 1º da Carta, os quais o Conselho deve seguir,<sup>180</sup> já em si mesmo implicam o respeito pelas normas fundamentais dos direitos humanos. Contudo, praticamente todos os direitos referidos que possam ser afetados na implementação das sanções específicas não são absolutos. Por outras palavras, os mesmos podem ser restringidos ou derogados em caso de estado de necessidade.<sup>181</sup> Assim, a principal questão que surge é a de saber se o CS pode ou não infringir os direitos humanos ao abrigo do art. 41º da Carta e, caso o possa fazer, até que limites. Ou seja, que medidas podem ser justificadas para assegurar a paz e segurança internacional. A fim de encontrar a resposta, pretende-se analisar mais profundamente cada um dos respetivos direitos. Uma vez que a sua violação acontece no âmbito das sanções específicas, considera-se importante explorar a sua estrutura funcional. Assim, as sessões seguintes serão dedicadas ao funcionamento das sanções específicas através da elaboração das listas negras e do seu impacto nos direitos humanos fundamentais. Tal irá permitir verificar a conformidade dos processos coercivos do CS com as normas dos direitos humanos.

## LISTAS NEGRAS

Como já foi mencionado, atualmente, as listas negras são uma das formas mais comuns de aplicação das SE. Assim, o CS vem por este meio identificar os indivíduos e as entidades responsáveis pelas violações graves das normas do DI e implementar as respetivas medidas coercivas. Em termos práticos, as candidaturas para inclusão na lista podem ser apresentadas pelos Estados-membros, pelo Secretário-geral ou ainda pelo Alto Comissário das NU para os Direitos Humanos.<sup>182</sup> A própria inclusão na lista é efetuada através de uma resolução do CS ou via Comité das Sanções.<sup>183</sup> Por

---

<sup>178</sup> Art. 53º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969.

<sup>179</sup> E. De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, 2004, p. 190.

<sup>180</sup> Art. 24º/2 da Carta das NU.

<sup>181</sup> Art. 15º da CEDH, art. 4º do PIDCP.

<sup>182</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, pp. 8-9.

<sup>183</sup> *Ibid.*

consequente, cabe à missão permanente das NU notificar os respectivos indivíduos e as entidades sobre a sua colocação na lista negra.<sup>184</sup>

À primeira vista, estas disposições procedimentais parecem estar bem definidas dado que o respetivo processo desde a proposta de inclusão até à notificação é repartido entre vários autores e não se encontra concentrado apenas nas mãos do CS. Todavia, é exatamente nesse âmbito processual onde se levantam mais dúvidas, questionando-se até a sua conformidade com algumas normas básicas dos direitos humanos.

Deste modo, surgiram críticas em relação aos critérios de inclusão na lista. Obviamente, estes dependem das circunstâncias concretas e dos objetivos procurados pelas sanções. Contudo, o que acontece na realidade é que os critérios de inclusão variam de Comité para Comité e são genéricos e abrangentes demais.<sup>185</sup> Assim, por exemplo, no caso do Comité das Sanções de Al-Qaeda, a justificação para colocação na lista era a seguinte: *indivíduos e entidades associados com a Al-Qaeda*.<sup>186</sup> O respetivo documento, que sumariza as razões de inclusão na lista, não apura mais precisamente esse critério, deixando, assim, o conceito *associados* sem qualquer explicação. Além do processo de inclusão na lista, fica também questionado o processo de retirada da lista. Ou seja, como deverá proceder um indivíduo que tenha sido incluído na lista erradamente ou que já deixou de preencher os requisitos de inclusão, para contestar as sanções que lhe tenham sido aplicadas. Neste âmbito, existem muitas críticas quanto à ausência de mecanismos adequados de retirada dos indivíduos e entidades dessas listas.<sup>187</sup> Até 2006 o processo de retirada não previa a relação direta entre os indivíduos em questão e a própria ONU.<sup>188</sup> As petições de retirada foram dirigidas aos Comités exclusivamente pelos Estados-membros.<sup>189</sup> Da mesma maneira, como acontece com os critérios de colocação na lista, os critérios de retirada, muitas vezes, diferem de Comité para Comité. Assim, a pouca uniformidade existente neste âmbito faz com que as informações solicitadas, os próprios critérios de retirada e o prazo de resposta variem, também, de Comité para

---

<sup>184</sup> *Ibid.*

<sup>185</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 311.

<sup>186</sup> Comité do CS perante as Resoluções 1267 (1999) e 1989 (2011) a respeito de Al-Qaeda.

<sup>187</sup> D. Halberstam, E. Stein, *The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order*, *Common Market Law Review*, Vol. 46, 2009, p. 17.

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, pp. 8-9.

Comité.<sup>190</sup> Com o propósito de harmonizar os requisitos de retirada da lista negra, os Comitês de Al-Quaeda e Taliban, Libéria e Costa do Marfim divulgaram algumas normas destinadas a orientar o respetivo processo de retirada.<sup>191</sup> Com base nestas, passaram a solicitar-se as justificações para a retirada, bem como informações relevantes nesse âmbito.<sup>192</sup> Ainda assim, os requisitos continuam bastante vastos, uma vez que não se explica o que realmente constitui as justificações de retirada.<sup>193</sup> Assim sendo, surge uma grande necessidade de elaborar critérios mais específicos quanto às razões que possam fundamentar a retirada. Tendo em conta todas as lacunas do processo de retirada dos indivíduos da lista, o CS voltou a sua atenção para esta questão.<sup>194</sup> Assim, foi criado o *Focal Point for De-listing*, destinado a receber as petições de retirada diretamente dos indivíduos e entidades, facilitando, deste modo, a comunicação durante o respetivo processo.<sup>195</sup> Esta iniciativa do CS teve o propósito de garantir procedimentos mais transparentes e justos para a retirada dos indivíduos da lista negra.<sup>196</sup> Contudo, ainda assim, o respetivo processo é criticado por não ter previsto a participação dos indivíduos, nem de forma direta nem através de representantes nos processos de reavaliação.<sup>197</sup> Assim, a estes indivíduos, não é dada qualquer informação para além do seu estatuto e da disposição da petição que submeteram.<sup>198</sup> Imputa-se ainda a alguns Comitês a falta de respeito pelos limites temporários de que estes dispõem.<sup>199</sup> Como notam D. Halberstam e E. Stein, tais procedimentos não podem ser compatíveis com a perceção tradicional de direitos individuais.<sup>200</sup> Deste modo, a fim de responder a essas críticas, o CS tomou uma nova iniciativa e criou o escritório de Ombudsman, destinado a rever as petições e a recolher informações relevantes para posteriormente submeter os relatórios aos Comitês<sup>201</sup> que, por sua vez, terão maior facilidade em tomar decisões corretas quanto à retirada da lista. Contudo, apesar deste escritório contribuir muito para imparcialidade dos procedimentos de retirada, a sua

---

<sup>190</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 312.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 311.

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, pp. 8-9.

<sup>195</sup> Resolução do CS 1730, 19/12/2006. Relatório do CS, *supra* nota 146, pp. 8-9.

<sup>196</sup> O Press Release do CS 8913, *Security Council Adopts Measures to Ensure "Fair and Clear" Procedures Exist for De-listing from Sanctions Committees*, 19/12/2006.

<sup>197</sup> D. Halberstam, *supra* nota 187, p. 17.

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 313.

<sup>200</sup> D. Halberstam, *supra* nota 187, p. 17.

<sup>201</sup> Resolução do CS 1904, 17/12/2009.

limitação principal é atribuída ao facto de que apenas são aceites as petições dos indivíduos e entidades que estão incluídos na lista de sanções da Al-Quaeda.<sup>202</sup> Ou seja, as petições que não dizem respeito ao Comité de Al-Quaeda não podem recorrer ao escritório de Ombudsman.

Desta maneira, no que concerne à abordagem funcional das listas negras, ainda existem alguns defeitos nos seus processos de inclusão e retirada. Todavia, mesmo assim, já é possível verificar uma maior colaboração por parte do CS neste âmbito. Desta forma, o *Focal Point for De-listing* e o escritório de Ombudsman, nomeadamente na sua abertura de acesso para os indivíduos, foram um grande passo em frente no sentido da melhoria do funcionamento das sanções específicas. Para que os procedimentos em questão sejam ainda mais abertos e justos, E. López-Jacoiste sugere que as medidas devem ser aplicadas imparcialmente e tendo em conta o princípio de proporcionalidade.<sup>203</sup> A autora salienta ainda a necessidade de respeitar os direitos processuais de acesso ao tribunal, bem como a existência de um recurso efetivo para casos de colocação injusta na lista.<sup>204</sup>

## **DIREITOS DE DEFESA**

Como já foi exposto, o atual processo de funcionamento das listas negras não prevê a possibilidade de o acusado ser ouvido, o que pode pôr em causa um conjunto dos seus direitos de defesa. Todavia, o DI estatui que qualquer pessoa tem direito de acesso ao tribunal, a um julgamento imparcial e de ser ouvida.<sup>205</sup> A principal questão que surge é a de saber se os respetivos direitos fazem parte de normas *jus cogens*, ou seja, se estes vinculam o CS na implementação das sanções específicas. Por um lado, como já foi mencionado, o direito a um julgamento justo não está previsto como um direito não derogável.<sup>206</sup> Deste modo, o mesmo pode ser restringido em caso de emergência pública. Todavia, por outro lado, até o Comité dos Direitos Humanos da ONU afirma que a lista dos direitos não derogáveis apresentada no art. 4º/2 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) não é exaustiva, o que, por seu turno, não

---

<sup>202</sup> <http://www.un.org/en/sc/ombudsperson/> (consultado pela última vez no dia 24/03/2015).

<sup>203</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 315.

<sup>204</sup> *Ibid.*

<sup>205</sup> Art. 10º da DUDH, art. 14º do PIDCP, art. 6º da CEDH.

<sup>206</sup> Art. 4º/2 do PIDCP e art. 15º da CEDH.

permite aos Estados-membros usá-lo para justificar o desrespeito pelos princípios fundamentais de julgamento justo.<sup>207</sup> Apesar da existente ambiguidade quanto a essa questão, propõe-se para os efeitos deste trabalho adotar a posição de E. López-Jacoiste. A autora defende que, ainda que a garantia da segurança internacional possa exigir a parcial restrição do direito de acesso ao tribunal, a sua total derrogação não pode ser permitida em nenhuma circunstância.<sup>208</sup> Com base nessas conclusões, supomos que o CS deve procurar sempre respeitar os direitos básicos de defesa. Assim, ao abrigo do art. 14º do PIDCP e do art. 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) devem-se garantir que (a) qualquer pessoa tenha direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, (b) num prazo razoável e (c) por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei. Contudo, o último requisito levanta certas dúvidas, uma vez que não existe nenhum órgão judicial ao nível da ONU competente para questionar as decisões do CS.<sup>209</sup> Deste modo, fica também por responder como será garantido o direito de recurso efetivo em caso de ser violado um dos direitos previstos nos respetivos Pacto e Convenção.<sup>210</sup>

Conforme exposto, a aplicação das sanções específicas através das listas negras, revela vários casos de desconformidade com as normas de direitos humanos. Reconhecendo, então, o défice na proteção dos direitos humanos por parte da ONU, como deverá agir a sociedade internacional? Uma das eventuais soluções pode ser encontrada no caso *Kadi*.<sup>211</sup> Este caso marcante comprovou que os direitos fundamentais, ainda que não sejam protegidos ao nível internacional, podem ser salvaguardados ao nível europeu. Assim, o objeto de disputa era um regulamento do Conselho da UE<sup>212</sup> adotado a fim de implementar a resolução do CS.<sup>213</sup> As suas disposições eram destinadas aos indivíduos e entidades associados com Osama bin Laden e visavam o congelamento dos seus ativos financeiros. Deste modo, o Sr. Y. A. Kadi e a Al Barakaat International Foundation, ambos incluídos nesta lista negra, vieram contestar o respetivo regulamento da UE

---

<sup>207</sup> Human Rights Committee, General Comment 29, States of Emergency, art.4, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), §11.

<sup>208</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 328.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Art. 2º/3 do PIDCP e art. 13º da CEDH.

<sup>211</sup> Ac. do TJUE, *Kadi & Barakaat c. Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias*, C-402/05 P e C-415/05 P, 2008.

<sup>212</sup> Regulamento 881/2002.

<sup>213</sup> Resolução 1333 (2000).

invocando a violação do direito de ser ouvido, do direito de respeito pela propriedade e do direito de recurso judicial efetivo.<sup>214</sup> No entanto, o Tribunal de Primeira Instância (TPI) recusou rever o regulamento da UE, uma vez que isso seria o equivalente a rever a legitimidade da resolução do CS, algo para o qual aquele não teria competências.<sup>215</sup> Todavia, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) envervou por um caminho diferente. Este, desde o início, deixou claro que não põe em causa a primazia das obrigações sob a Carta das NU.<sup>216</sup> Esclareceu ainda que nenhum órgão judicial da UE tem competências para questionar a legitimidade da resolução do Conselho.<sup>217</sup> Contudo, considerou-se apto a verificar a legitimidade do ato comunitário que visa dar efeito a esse acordo internacional.<sup>218</sup> Além disso, o TJUE afirmou que a jurisdição comunitária deve rever a legitimidade de todos os atos comunitários à luz dos direitos fundamentais, que fazem parte integral dos princípios gerais do Direito da UE.<sup>219</sup> Deste modo, o TJUE salienta que o TG cometeu erro de direito ao declarar que o regulamento em questão possui imunidade de jurisdição, por ser destinado a implementar a resolução do CS, ao abrigo do Cap. VII da Carta.<sup>220</sup> Como resultado, o regulamento contestado foi anulado.<sup>221</sup> O TJUE baseou a sua decisão na circunstância de a proteção efetiva judicial ser um princípio geral do Direito da UE<sup>222</sup> e, no caso em questão, os direitos de defesa, nomeadamente o direito de ser ouvido e o direito de recurso judicial efetivo, foram claramente desrespeitados.<sup>223</sup> Tal aconteceu porque o Conselho não tinha comunicado as provas invocadas contra os acusados, o que impossibilitou o sr. Kadi e a fundação Barakaat de se pronunciarem sobre o assunto.<sup>224</sup> Além disso, o TJUE referiu que a imposição das medidas restritivas constituiu uma restrição injustificada do direito da propriedade.<sup>225</sup> Assim, a violação dos direitos de defesa e do direito de propriedade comprova que o regulamento europeu, que veio dar força à resolução do CS, não se encontra em conformidade com os direitos fundamentais da UE. Assim, o TJUE

---

<sup>214</sup> *Kadi*, *supra* nota 211, §49.

<sup>215</sup> Ac. do TPI, *Yassin Abdullah Kadi c. Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias*, T-315/01, 2005, §225.

<sup>216</sup> *Kadi*, *supra* nota 211, §288.

<sup>217</sup> *Ibid.*, §287.

<sup>218</sup> *Ibid.*, §286.

<sup>219</sup> *Ibid.*, §326.

<sup>220</sup> *Ibid.*, §327.

<sup>221</sup> *Ibid.*, §353.

<sup>222</sup> Art. 6º,13º da CEDH e Art. 47º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

<sup>223</sup> *Kadi*, *supra* nota 211, §334.

<sup>224</sup> *Ibid.*, §348.

<sup>225</sup> *Ibid.*, §370.

manteve a mesma posição à do caso *Kremzow c. Republik Österreich*<sup>226</sup> em que afirmou que na Comunidade não podem ser admitidas medidas incompatíveis com o respeito dos direitos do homem.<sup>227</sup> Neste âmbito, E. López-Jacoiste conclui oportunamente, que o caso *Kadi* vem comprovar que a UE é realmente baseada no Estado de direito e que certos direitos fundamentais, tais como direitos de defesa, nem nos tempos de emergência podem ser completamente derogados.<sup>228</sup> Contudo, nem todos autores interpretam o presente caso como uma vitória da proteção dos direitos fundamentais. D. Halberstam e E. Stein, por exemplo, consideram que a abordagem do TJUE é meramente doméstica e que, apesar da sua forte afirmação de proteção dos direitos fundamentais, não está aberta ao diálogo sobre direitos humanos com as NU.<sup>229</sup> Também G. de Búrca acusa o TJUE de ter ignorado o DI, o que embaraçaria o desenvolvimento do canal de mútua influência das ordens jurídicas da UE e da ONU.<sup>230</sup> Assim, conclui o autor, dando a prioridade às suas garantias internas de proteção dos direitos fundamentais, o TJUE separou a ordem jurídica europeia do domínio internacional.<sup>231</sup>

## **DIREITO DE PROPRIEDADE**

Um outro direito que estava em causa no caso *Kadi*, foi o direito de propriedade. Assim, o TJUE, contrariamente ao TPI,<sup>232</sup> considerou que o congelamento de fundos constituiu uma restrição injustificada do direito de propriedade do sr. Kadi.<sup>233</sup> Contudo, o próprio Tribunal afirmou que o respetivo direito é objeto de limitações e de exceções e que apesar de este fazer parte dos princípios fundamentais do direito da UE, não é uma prerrogativa absoluta.<sup>234</sup> O art. 15º da CEDH também confirma que o direito de propriedade, que se encontra consagrado no art. 1º do Protocolo Adicional da CEDH, não é inderrogável, o que significa que possa ser restringido em caso de necessidade.

---

<sup>226</sup> *Friedrich Kremzow c. Republik Österreich*, C-299/95, 1997.

<sup>227</sup> *Ibid.*, C-299/95, 1997, §14.

<sup>228</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, pp. 328, 334.

<sup>229</sup> D. Halberstam, *supra* nota 187, p. 37.

<sup>230</sup> G. de Búrca, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Harvard International Law Journal, Vol. 1, Nº. 51, 2009, p. 46.

<sup>231</sup> *Ibid.*, pp. 46, 52.

<sup>232</sup> *Kadi*, *supra* nota 215, §238.

<sup>233</sup> *Kadi*, *supra* nota 211, §370.

<sup>234</sup> *Ibid.*, §266, §355.

Assim sendo, as restrições ao direito à propriedade são aceitáveis desde que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos na CEDH e outros tratados dos direitos humanos.<sup>235</sup>

## LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO

Por ultimo, pretende-se analisar a restrição da liberdade de circulação no contexto de sanções específicas. Como já foi exposto, os Comitês de Sanções muitas vezes recorrem à proibição de entrada ou de trânsito dos indivíduos incluídos nas suas listas negras, pelos territórios dos países-membros.<sup>236</sup> Normalmente, essas medidas restritivas aplicam-se em conjunto com outro tipo de sanções, visando, deste modo, ser-lhes complementares e atuar como um reforço.<sup>237</sup> A liberdade de circulação, sendo um direito humano, está prevista no art. 12º do PIDCP e no art. 2º do Protocolo Nº4 à CEDH. Segundo tais disposições *toda a pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá direito de nele circular e aí residir livremente. Toda a pessoa terá direito de sair livremente de qualquer país, inclusivamente do próprio.*<sup>238</sup> Contudo, como resulta dos próprios artigos, o direito não é absoluto e pode ser sujeito às limitações por razões de segurança nacional, da ordem, saúde e moral públicas.<sup>239</sup> Tendo em conta que a liberdade de circulação é uma condição indispensável para o desenvolvimento pessoal,<sup>240</sup> as restrições a esse direito, além de serem necessárias, devem também estar previstas na lei.<sup>241</sup> Uma vez que a mesma está fortemente entrelaçada com os outros direitos consagrados na Convenção, as suas restrições não podem invalidar o princípio de liberdade de circulação<sup>242</sup> e devem ser compatíveis com os restantes direitos reconhecidos no presente documento.<sup>243</sup> Assim, de entre os direitos que possam vir a ser afetados encontram-se o direito à vida privada<sup>244</sup> e à liberdade de

---

<sup>235</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 325.

<sup>236</sup> Por exemplo a Resolução do CS 1390, 28/01/2002, proíbe a entrada e o trânsito dos indivíduos associados com Osama bin Laden e com a Al-Qaeda pelos territórios dos Estados-membros da ONU.

<sup>237</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, p. 10.

<sup>238</sup> Art. 12º /1,2 do PIDCP.

<sup>239</sup> Art. 12º/3 do PIDCP e do art. 2º/3 do Protocolo Nº4 à CEDH.

<sup>240</sup> Doc. HRI/GEN/1/Rev.9(Vol. 1), 27/05/2008, 225, General Comment Nº27.

<sup>241</sup> Art. 12º /3 do PIDCP.

<sup>242</sup> Doc. HRI/GEN/1/Rev.9(Vol. 1), 27.05.2008, 225, General Comment Nº27.

<sup>243</sup> Art. 12º /3 do PIDCP.

<sup>244</sup> Art. 17º do PIDCP.

religião.<sup>245</sup> De modo a possibilitar o exercício de tais liberdades e no interesse da paz e segurança internacional, os Comités de Sanções admitem algumas exceções à proibição de circulação. Estas exceções são concedidas caso a caso e podem ter carácter humanitário, religioso ou, ainda, ser necessárias no sentido de cumprir obrigações dos processos judiciais<sup>246</sup> ou participar nos processos de reconciliação.<sup>247</sup>

Desta forma, pode-se concluir que as limitações à liberdade de circulação, no âmbito das sanções específicas, não se encontram em contradição com o respeito pelos direitos humanos, desde que estejam devidamente justificadas. Assim sendo, E. López-Jacoiste destaca a importância de as respetivas restrições respeitarem os princípios de proporcionalidade, igualdade e não-discriminação.<sup>248</sup>

Em suma, a questão do respeito pelas normas dos direitos humanos no âmbito das sanções específicas da ONU é muito polémica. Ainda assim, a maioria das opiniões académicas defendem que o CS, tendo o papel principal na manutenção de paz e segurança internacional, tem a obrigação de promover o respeito pelas normas dos direitos humanos. Contudo, como tivemos possibilidade de analisar, certos direitos humanos podem, eventualmente, ser infringidos devido aos atuais processos de inclusão e retirada das listas negras. Assim, salienta-se, mais uma vez, a necessidade urgente de melhorar os processos existentes, concretizando os critérios de inclusão e retirada e deixando os indivíduos e as entidades participar diretamente nos respetivos procedimentos. Quanto aos direitos derogáveis em caso de estado de necessidade, as suas restrições devem ser aplicadas exclusivamente conforme a lei. Deste modo, quando a implementação das sanções específicas exigir certas limitações aos direitos fundamentais, o CS deve garantir que estas sejam justificadas, necessárias e precisas, que obedeçam ao princípio de proporcionalidade e, ainda, que sejam compatíveis com as restantes normas dos direitos humanos. Assim, a conformidade das medidas coercivas das NU e das normas básicas dos direitos humanos implicam para a ONU a adoção dos *standards* elevados na implementação das sanções específicas. Isto, por seu

---

<sup>245</sup> Art. 18º do PIDCP e Art. 9º da CEDH.

<sup>246</sup> Por exemplo, o caso do ex-Presidente da Costa do Marfim Laurent Gbagbo que foi isento da proibição de viajar para poder estar presente no Tribunal Penal Internacional. (Relatório do CS, *supra* nota 146, p. 10).

<sup>247</sup> Relatório do CS, *supra* nota 146, p. 10.

<sup>248</sup> E. López-Jacoiste, *supra* nota 107, p. 325.

turno, contribuirá para o reforço da confiança e da autoridade das NU, o que favoravelmente influenciará a eficácia das SE.

#### **IV. CONCLUSÃO**

Com o intuito de averiguar se, conforme postulado na pergunta que serviu de ponto de partida do presente trabalho, as SE representam, de facto, um método adequado para lidar com as violações das normas do DI, procedeu-se à sua análise sob a ótica de duas grandes organizações internacionais: a OMC e a ONU. Esta análise, por seu turno, permitiu obter uma visão mais abrangente sobre o estado atual das SE.

Ainda que no domínio das respetivas entidades, as SE sejam usadas para atingir fins políticos, o modo da sua aplicação e os objetivos finais podem diferir. No caso da OMC a implementação das sanções é subjetiva e visa proteger interesses de segurança nacional, já na ONU, as mesmas, através de resoluções do CS, procuram reestabelecer a paz e segurança internacional.

Conforme exposto, a aplicação unilateral e arbitrária das SE, no primeiro caso, cria situações de ambiguidade e abre a porta a incertezas, prejudicando, assim, as relações comerciais entre os Estados-membros. Como possível solução, nos termos do presente trabalho, foi desenvolvida a ideia de substituir, no âmbito da OMC, a aplicação unilateral das SE por uma aplicação multilateral que seria coordenada pelo CS da ONU. Deste modo, o alcance das SE seria significativamente alargado, o que sem dúvida contribuiria para uma maior eficiência das sanções. A transição de um paradigma unilateral para multilateral quanto à aplicação das sanções, justifica-se ainda pela crescente interdependência estatal em termos políticos e económicos que se verifica hoje em dia. Deste modo, a aplicação das SE por vários atores internacionais seria também mais produtiva no sentido que restringiria a possibilidade do Estado-alvo de contrariar e escapar dos eventuais efeitos das sanções.

Ainda que a subordinação das questões relativas à proteção da segurança nacional dos Estados-membros da OMC ao CS das NU não seja atualmente um tema trazido à mesa, os Estados-membros devem certamente ter em consideração todos os seus prós e contras. Apesar de que, no âmbito da ONU, ainda haja uma certa preocupação quanto à conformidade dos seus programas sancionatórios com as normas do DI, é evidente que

existe uma dinâmica positiva no seu desenvolvimento. Deste modo, a aplicação das SE atualmente vê-se delimitada juridicamente pelos princípios básicos do DIH e pelos direitos humanos fundamentais. Tal significa que, à semelhança das contramedidas no âmbito do PARI, as SE devem ser proporcionais, não podem implicar o uso de força e devem respeitar as obrigações que decorrem das normas imperativas de DI geral. Assim, um percurso longo e difícil de melhoria e aperfeiçoamento das SE fez com que, hoje em dia, as formas inovadoras das sanções permitam lidar com diversas violações das normas do DI sem causar danos colaterais desproporcionais – algo que há algumas décadas atrás, através das SE gerais, não podia ser feito. Por outras palavras, atualmente, as sanções têm uma maior capacidade de adaptação às necessidades existentes, o que, por seu turno, já é metade de batalha.

Em suma, indo de encontro à questão inicial, não parece existir uma resposta definitiva se as SE são uma ferramenta coerciva eficaz ou não. Tal acontece, uma vez que, tanto no domínio da OMC como no da ONU, a eficiência das sanções é um conceito variável e depende de muitos fatores. Como tivemos possibilidade de ver ao longo do trabalho, para lançar uma campanha de SE com êxito, é preciso antecipá-las com uma fase de comunicação credível e escolher, de entre múltiplas medidas sancionatórias disponíveis, as que sejam mais apropriadas ao objetivo pretendido. Além disso, é ainda necessário analisar o contexto político e económico do país-alvo das sanções, bem como a força e influência do próprio país que as aplica. Por outras palavras, não há maneira de definir se as SE são uma boa medida coerciva ou não. Tudo depende do esmero da sua elaboração e da forma da sua aplicação.

Por último, parece relevante lembrar que a garantia essencial de sucesso das SE consiste em que estas nunca devem ser um fim, mas um meio. A sua natureza punitiva não deve se tornar determinante, uma vez que o seu objetivo primário é impor o respeito pelas normas do DI e não penalizar. Assim, as SE, podem também ser aplicadas em sintonia com outros meios coercivos, permitindo, deste modo, atingir um maior grau de eficiência.

## **BIBLIOGRAFIA**

ASKARI, Hossein [et.al.] - Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy. USA: Praeger Publishers, 2003.

BALDWIN, A. David - Economic Statecraft. Princeton University Press, 1985.

BAUM, A. Matthew - The Constituent Foundations of the Rally-Round-the-Flag Phenomenon. *International Studies Quarterly*, Vol. 46, Issue 2, 2002, pp. 263-298.

CAMPOS, M. Fontaine - O Controlo da Concessão de Ajudas Públicas na União Europeia e na Organização Mundial do Comércio. Fundamentos, Regime e Resoluções de desconformidades. Universidade Católica Portuguesa, 2011. Tese de doutoramento.

CHARNOVITZ, Steve - Rethinking WTO Trade Sanctions. *American Journal of International Law*, Vol. 95, Issue 4, 10/2001, pp. 792-832.

DAVEY, J. William - The World Trade Organization: A Brief Introduction, in *International Trade Organization*, Andrew T. Guzman e Joost H. B. Pauwelyn. Kluwer Law International, Aspen Publishers, 2012.

DE BÚRCA, Gráinne - The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi. *Harvard International Law Journal*, Vol. 51, N°1, 2010.

DE LA SERNA GALVÁN, L. Mónica - Interpretation of Article 39° of the UN Charter (Threat to the Peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the Entire International Community? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 11, 2011, pp. 147-185.

DE VRIES, W. Anthonius [et.al.] - Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft. Editado por David Cortright, George A. Lopez, Rowman and Littlefield Publishers, INC, 2002.

DE WET, Erika - The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council. Hart Publishing, 2004.

DOSWALD-BECK, Louise/VITÉ, Sylvain - International Humanitarian Law and Human Rights Law. International Review of the Red Cross, N°293, 1993.

ELLIOTT, A. Kimberly - Analysing the Effects of Targeted Sanctions, in Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft, A. Vries [et.al.], 2002.

FASSBENDER, Bardo - Targeted Sanctions and Due Process. Humboldt University Berlin, 2006.

FRIEDMAN, Uri - Smart Sanctions: A Short History. The Foreign Policy Group, 2012.

GALTUNG, Johan - On the Effects of International Economic Sanctions: with the Examples from the Case of Rhodesia. World Politics, Vol. 19, Issue 3, April, 1967, pp. 378-416.

HUFBAUER, C. Gary [et.al.] - Economic Sanctions Reconsidered. 3ª ed., Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.

HUFBAUER, C. Gary/OEGG, Barbara - Targeted Sanctions: A Policy Alternative?, 2000, (<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=371>).

HALBERSTAM, Daniel/STEIN, Eric - The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. Common Market Law Review, Vol. 46, N° 134, 2009, pp. 13-72.

HERSEY, C. Elizabeth - No Universal Target: Distinguishing between Terrorism and Human Rights Violations in Targeted Sanctions Regimes. *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 38:3, 2013, pp. 1231-1267.

HIRSCHMAN, O. Albert - National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1945.

JACKSON, H. John/DAVEY, J. William/SYKES, O. Alan - Legal Problems of International Economic Relations : Cases, Materials, and Text on the National and International Regulation of Transnational Economic Relations. 5<sup>o</sup> ed., 2008.

LEKTZIAN, David/SOUVA, Mark - An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success. *Journal of Conflict Resolution*, N°51(6), 2007, pp. 848-871.

LINDSAY, Peter - The Ambiguity of GATT Art. XXI: Subtle Success or Rampant Failure? *Duke Law Journal*, Vol. 52, 2003, pp. 1277-1313.

LOPES, J. A. Azeredo - Entre Solidão e Intervencionismo, Direito de Autodeterminação dos Povos e Reacções de Estados Terceiros. Porto: Publicações Universidade Católica, 2003.

LÓPEZ-JACOISTE, Eugenia - The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 14, 2010, pp. 273-335.

LOWENFELD, F. Andreas - International Economic Law, Oxford University Press, 2<sup>a</sup> ed., 2008.

MAVROIDIS, C. Petros - The General Agreement on Tariffs and Trade: A Commentary, in International Trade Organization, Andrew T. Guzman e Joost H. B. Pauwelyn, Kluwer Law International, Aspen Publishers, 2012.

NIOU, M. S. Emerson/LACY, Dean - A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. Journal of Politics, N°66, 2004.

O'SULLIVAN, L. Meghan - Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism. Brookings Institution Press, 2003.

OWEN, Mallory - The Limits of Economic Sanctions Under International Humanitarian Law: The Case of Congo. The Texas International Law Journal, Vol. 48:103, 2012, pp. 103-123.

PELLET, Alain, DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER Patrick - Direito Internacional Público, 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

REISMAN, W. Michael/STEVICK, L. Douglas - The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes. European Journal of International Law, Vol. 9, Issue 1, 1998, pp. 86-141.

RIVIER, Alphonse - Principes du droit des gens, A. Rousseau, Vol. II, 1896.

SCHELLING, C. Thomas - International Economics, Boston: Allyn and Bacon, 1958.

SCHLOEMANN, L. Hannes/ OHLHOFF, Stefan - "Constitutionalization" and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence, The American Journal of International Law, Vol. 93, N° 2, 1999, pp. 424-451.

SMEETS, Maarten, *Conflicting Goals: Economic Sanctions and the WTO*, *Global Dialogue*, Vol. 2, N°3, 2000, pp. 119-128.

TAVARES, Maria Isabel - *Guerra e Responsabilidade. A intervenção militar no Iraque em 2003*. Universidade Católica Porto, 2015. Tese de doutoramento.

WU, Y. - *Economic warfare*. New York: Prentice-Hall, 1952.