

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

Leonel Eustáquio Mendes Lisboa

**Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: O Direito ao Desenvolvimento e as Medidas Coercitivas Unilaterais**

Belo Horizonte

2018

LEONEL EUSTÁQUIO MENDES LISBOA

**Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: O Direito ao Desenvolvimento e as Medidas Coercitivas Unilaterais**

**Dissertação de Mestrado** apresentada em 28/03/2018 à banca de defesa de dissertação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

**Linha de pesquisa:** “Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito”

**Área de estudo:** “Direito Internacional Contemporâneo”.

**Orientador:** Prof. Dr. Roberto Luiz Silva.

Belo Horizonte

2018

---

L769d Lisboa, Leonel Eustáquio Mendes  
Direitos humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: o direito ao desenvolvimento e as medidas coercitivas unilaterais / Leonel Eustáquio Mendes Lisboa. – 2018.

Orientador: Roberto Luiz Silva.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito internacional – Teses 2. Sanções econômicas  
3. Direitos humanos – Teses 4. Nações Unidas – Teses I. Título

CDU(1976) 341:342.7(100)

---

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

A dissertação intitulada “**Direitos Humanos em um mundo de sanções, para além da distinção entre o legal e o ilegal: O Direito ao Desenvolvimento e as Medidas Coercitivas Unilaterais**” de autoria de Leonel Eustáquio Mendes Lisboa, foi considerada \_\_\_\_\_ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Professor Doutor Roberto Luiz Silva  
(UFMG – Faculdade de Direito – Orientador)

---

Professor Doutor Fabrício Bertini Pasquot Polido  
(UFMG – Faculdade de Direito)

---

Professor Doutor Bruno Wanderley Júnior  
(Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)

---

Professor Doutor André de Paiva Toledo  
(Escola Superior Dom Helder Câmara – Membro suplente da banca)

## AGRADECIMENTOS

De fato este trabalho não poderia ter sido produzido e este autor não teria chegado à sua feliz conclusão, não fosse pela participação de uma grande quantidade de pessoas. Como a própria empreitada de agradecer é grande e esta sessão é parte de um trabalho acadêmico, os agradecimentos observarão metodologia específica, o que pode inclusive ser útil à leitora e ao leitor para que possam melhor navegar o texto. Os agrupamentos e ordenações foram feitos apenas para fins de organização textual, não subjazendo qualquer juízo de preferência ou detrimento em razão da ordem em que figuram nos parágrafos abaixo. O emprego, a seguir, da primeira pessoa do singular tem função de facilitar a leitura, bem como demonstrar a pessoalidade do texto. Alguns agradecimentos são nominais, o que encerra fundamentalmente injustiça com aqueles agradecidos no atacado. Peço desculpas sinceras, mesmo que talvez inaceitáveis.

Em primeiro lugar agradeço a meu caro orientador Prof. Dr. Roberto Luiz Silva, cujo envolvimento neste trabalho estendeu-se dos bons conselhos, ao cuidado e à atenção pessoal, passando pela guia nos passos acadêmicos e nas escolhas terminológicas. Sou muito grato. Ao Prof. Dr. Fabrício Polido que me supervisionou nas atividades de docência e muito me ensinou sobre a vida acadêmica e sobre as pequenas e grandes tarefas envolvidas na responsabilidade de ser professor. Ao Prof. Dr. Aziz Saliba, interessado desde antes de seu doutoramento no fenômeno que este trabalho aborda em parte. Pelas indicações de leitura, pelos conselhos profissionais e acadêmicos e pela sua tese/livro que ajudaram a formar este autor e este trabalho. Agradeço ainda ao caro Prof. Dr. Marcos Tourinho a quem tive o raro prazer de conhecer e cuja expertise no tema de sanções e sua liderança em pesquisa de classe mundial sobre a questão foram fundamentais para formar este trabalho, de suas premissas às suas grandes questões. Sou muito grato por sua generosidade, inclusive ao presentear-me com obra inédita no Brasil sobre o objeto de pesquisa, obra esta multicitada neste trabalho.

O próximo passo (com alguma poesia) é o de agradecer a aqueles que me ajudaram a dar o passo anterior a essa dissertação: o de me lançar ao projeto acadêmico. Agradeço ao caro Mauro Barros pelo apoio, à querida Roberta Bousas pela compreensão e pelo esforço para me ajudar a compreender o próximo passo. Aos amigos e ex-colegas da Forbes, em especial o caro Helio Diniz cuja tenacidade e força nos debates, bem como a proximidade e o respeito nas informalidades, contribuíram para a formação de meu processo argumentativo.

Aos amigos e colegas da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais, pelo acolhimento e pela parcela de culpa de cada um em minha reorientação profissional. Especialmente ao caro Nilmário Miranda, uma pessoa cuja vida é dedicada aos Direitos Humanos em várias de suas dimensões, com quem aprendi muito e por quem tenho grande admiração. A todos da Secretaria, pela compreensão e pelo companheirismo durante este comprido processo e seus sobressaltos.

A toda a equipe que direta e indiretamente cuidou de mim durante os longos dias de internação, cirurgias, pós-operatórios, processos de adaptação e momentos de dor, aflição e medo. Agradeço em especial à Marcela Rezende Salles pela presença incansável, pelo compromisso médico e pelo apoio em alguns dos momentos mais difíceis que passei. A Marcelo Barbosa, Paulo de Tarso e Fábio Lopes de Queiroz, agradeço por cada uma das cicatrizes; lembranças de suas intervenções e do processo de lutar pela saúde. À Myriam Pires dos Santos, pela mão segura e firme nos primeiros passos de uma adaptação difícil. A Eduardo Sabino pela dedicação e gentileza e a Pablo Rezende de Oliveira e Lorena de Almeida Barroso pelo profissionalismo e sensibilidade no fim desta caminhada. A gratidão é visceral, em todos os sentidos. Por respeito à metodologia de agrupamento temático, incluo aqui também os agradecimentos a Thiago Sarkis que acompanhou trancos e barrancos, é conhecedor dos fundamentos mais abissais das perguntas por trás desta pesquisa, bem como é sabedor de *spoilers* sobre suas conclusões. Por seu papel fundamental, agradeço sinceramente.

Aos meus caros amigos e companheiros de intermináveis debates acadêmicos, inclusive a alguns efêmeros interlocutores que talvez nem se lembrem do que conversamos ou se conversamos, mas que contribuíram com o pensamento por trás deste trabalho. Especialmente ao amigo Diego Valadares, cujas ideias, dicas e trajetória inspiram já faz tempo os meus esforços. Aos meus irmãos adquiridos neste mestrado, Pedro Andrade e Vinícius Calixto, agradeço por todo o apoio e mais do que isso, me felicito por nos termos encontrado, por cada<sup>1</sup> aprendizado trocado, por cada<sup>2</sup> boa gargalhada. Que nossa amizade siga crescendo.

Agradeço ainda pelo enorme apoio e presença de minha querida companheira de batalhas Lídia Botelho, a mais grata surpresa de 2016. Por toda sua dedicação, por sua compreensão e escuta em tantos *earlysharings*. Faço votos de que seja muito feliz, que

---

<sup>1</sup> Não me incomodo com a cacofonia. Sinceras desculpas à aqueles que se incomodarem.

<sup>2</sup> Idem.

continuemos companheiros e que se aprofunde a amizade. Emendo agradecendo ao caro Pedro Braga, parceiro e amigo que tive a felicidade de conhecer melhor no período mais final deste trabalho.

À minha amada Luisa, cujo carinho, companheirismo, respeito e cuidado foram determinantes para que eu conseguisse sobreviver<sup>3</sup> a estes últimos anos, agradeço pela paciência com as intermináveis páginas e com a priorização dos livros. Também sou grato por estar ao meu lado, do leito hospitalar aos raros<sup>4</sup> momentos de tranquilidade, passando por muitas e muitas madrugadas, manhãs, tarde e noites de estudo conjunto.

Por fim, retornando às origens, agradeço à minha família pelo apoio generoso e basilar, especialmente aos meus pais – José Eustáquio e Ivone – que não mediram<sup>5</sup> esforços para que eu pudesse me construir e me tornar o que sou, e que são os alicerces do que me tornarei. Pelas noites mal dormidas há tantos anos e pelos cuidados mais básicos que dispensaram a mim e que puderam ser reprisados recentemente. À minha querida irmã – Aninha – generosa companheira de aventura e travessia com quem espero poder continuar a ter boas e longas conversas até nos faltem os dentes e, com sorte, depois disso também. Ao caro André, amigo e cunhado, pela grande generosidade, acolhimento e apoio.

Para a surpresa dos amigos que seguiram até aqui procurando por um aceno e já se encontravam *deprimidos*, todo meu carinho. Agradeço nominalmente – como aprendi recentemente – a Brenda, Carlos<sup>6</sup>, Conrado, Diana, Isadora, João, Laís, Lorena (Loló), Marcelo e Marcus. Pelo amparo emocional e material em todos esses anos e por comporem parte essencial de minha significação de realidade. Que nossa diáspora seja profícua e que nossos laços sobrevivam aos testes da geografia e da história.

A todos, boa leitura.

---

<sup>3</sup> Literalmente, em alguma medida.

<sup>4</sup> Por enquanto.

<sup>5</sup> Literalmente.

<sup>6</sup> e Lorena, recém agregada.

*Injustice anywhere is a threat to justice everywhere.*<sup>7</sup>

Martin Luther King Jr.

*Intervenção política hoje é frequentemente uma política de redefinição, isso quer dizer, a estratégia de definição de uma situação ou um problema por referência a uma linguagem técnica de forma a abrir a porta para aplicar a expertise relacionada a tal linguagem junto com o viés estrutural do público presente. Aqui, apenas a imaginação é o limite (...)*

*O que é posto em primeiro plano como significativo e o que é obscurecido é determinado pela escolha da linguagem por meio da forma que o fenômeno é observado e que provê o viés para a aplicação de tal particular ramo do direito ou expertise legal.*<sup>8</sup>

Martti Koskenniemi

---

<sup>7</sup> Tradução livre: “Injustiça em um lugar é uma ameaça à justiça em qualquer lugar”.

<sup>8</sup> Tradução livre de: “*Political intervention is today often a politics of re-definition, that is to say, the strategic definition of a situation or a problem by reference to a technical idiom so as to open the door for applying the expertise related to that idiom, together with the attendant structural bias. Here, only imagination sets the limit.* (...)

*What is being put forward as significant and what gets pushed into darkness is determined by the choice of the language through which the matter is looked at, and which provides the basis for the application of a particular kind of law and legal expertise.”* KOSKENNIEMI, Martti. *The politics of international law - 20 years later. European Journal of International Law*, v. 20, n. 1, 2009, p.9.



## RESUMO

Este trabalho acadêmico se debruça sobre a questão das medidas coercitivas unilaterais no Direito Internacional Contemporâneo. Muitas vezes chamadas de sanção pelos órgãos políticos que as aplicam, pela mídia e pela academia, estas medidas podem ser definidas como as aplicadas unilateralmente pelos Estados, grupos de Estados ou Organizações Internacionais, sem o consentimento, mesmo remoto, tácito ou ficto, daquele que recebe seus efeitos. Estes Estados alvo, e suas populações, recebem os graves efeitos das restrições dos fluxos econômicos em um ambiente internacional de cadeias globais de valor cada vez mais complexas e interligadas. As consequências de tais praticas muitas vezes implicam em graves e amplas violações de direitos humanos os mais básicos, como o direito à alimentação e à saúde. Este trabalho objetiva trazer atenção a esta questão, demonstrar os fundamentos jurídicos que a contornam e refletir sobre uma interpretação jurídica que obedeça ao comando da norma mais favorável aos direitos humanos.

**Palavras-chave:** Sanções Internacionais; Medidas Coercitivas Unilaterais; Direitos Humanos; Nações Unidas.

## ASBTRACT

This academic work seeks to deal with the unilateral coercive measures in Contemporary International Law. Commonly referred to as sanctions by the political bodies that enact them, by the media and academia, these measures can be defined as those which are unilaterally applied by States, groups of States or International Organizations without the consent of the ones receiving its effects. These target States, and their populations, suffer the severe effects of the restrictions of the economic relations in an international environment of global value chains of increasing complexity and interconnectivity. The consequences to such practices are –in general – comprehensive violations of the most basic human rights as the right to food and the right to health. This academic work intends to bring attention to this matter, to demonstrate the legal fundamentals around it and to reflect on a legal interpretation observant of the commandment of the norm most favorable to human rights.

**Key-words:** International Sanctions; Unilateral Coercive Measures; Human Rights; United Nations.

**LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b> - Esquema simplificado de medidas coercitivas .....	30
<b>Figura 2</b> - Fluxo de decisões de aplicação de sanções, a partir do Conselho de Segurança, momento de calibragem da intensidade pelo Estado que as aplica. ....	51
<b>Figura 3</b> - Sistematização de uma possível (e comum) interpretação da distinção dos Direitos Humanos em Civis e Políticos /Econômicos, Sociais e Culturais.....	90

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Todas as Sanções do Conselho de Segurança até a presente data. ....	45
<b>Gráfico 2</b> – Resultado das votações para aprovação de resoluções anuais sobre a soberania e a autodeterminação palestina.....	117
<b>Gráfico 3</b> – Histórico de votação das resoluções de título “Medidas Econômicas como meios de coerção política e econômica contra os países em desenvolvimento” e “Eliminação das medidas coercitivas econômicas como meios de compulsão política e econômica” perante a Assembleia Geral das Nações Unidas. ....	137
<b>Gráfico 4</b> – Histórico de votação das resoluções de título “Direitos Humanos e Medidas Coercitivas Unilaterais” e “Medidas Econômicas Unilaterais como meios de coerção política e econômica contra os países em desenvolvimento” perante a Assembleia Geral das Nações Unidas.....	138

**LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> - Padrão de votação da resolução anual de repúdio ao embargo a Cuba na AGNU. Elaborada pelo autor mediante consulta ao banco online das resoluções no <a href="https://research.un.org/">https://research.un.org/</a> .....	107
---	-----

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACP	Acordo de Parceria com o Grupo de Países do Caribe, da África e Pacífico
AG ou AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
BACEN	Banco Central do Brasil
CAT	Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
CDH	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CDI	Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
COAF-MF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras do Ministério da Fazenda do Brasil
CorteIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPJI	Corte Permanente de Justiça Internacional
CS ou CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DARIO	Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade das Organizações Internacionais (sigla em inglês)
DARS	Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos Internacionais (sigla em inglês)
DCP ou DCPs	Direitos Cíveis e Políticos (singular e plural)
DESC ou DESCs	Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (singular e plural)
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DPREC	Divisão Policial de Retiradas Compulsórias do Departamento de Polícia Federal – Brasil.
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (sigla em inglês)

FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio (sigla em inglês)
ICCPR	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, sigla em inglês.
ICESCR	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sigla em inglês.
ICISS	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (sigla em Inglês)
JCPOA	Plano de Ação Conjunto Global (sigla em inglês)
MCU ou MCUs	Medidas Coercitivas Unilaterais (singular e plural)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério de Relações Exteriores do Brasil
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (sigla em inglês)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OFAC	Escritório de Controle de Ativos Internacionais do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Internacional do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPCAT	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (sigla em Inglês)
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
R2P	Responsabilidade de Proteger (sigla em inglês)
SGP	Sistema Geral de Preferências [de Comércio Internacional da União Europeia]

STIMAR	Sistema de Tráfego Internacional e Medidas de Alertas e Restrições Ativas do Departamento de Polícia Federal – Brasil.
TSC	Targeted Sanctions Consortium
UE	União Europeia
UNCC	Comissão de Compensação das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>20</b>
1.1. Considerações metodológicas e de escopo	21
1.1.1. <i>Metodologia</i>	21
1.1.2. <i>Recorte de escopo</i>	22
1.2. Considerações terminológicas e definições	22
1.2.1. <i>Comunidade Internacional ou Sociedade Internacional</i>	22
1.2.2. <i>Estado origem e Estado alvo</i>	26
1.2.3. <i>Medidas coercitivas unilaterais e sanções internacionais</i>	28
1.2.4. <i>Tarifas</i>	30
<b>2. CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGALIDADE ESTRITA DAS MEDIDAS COERCITIVAS UNILATERAIS</b>	<b>34</b>
2.1. Breve introdução histórica	34
2.1.1. <i>Fase anterior à Liga das Nações</i>	34
2.1.2. <i>Liga das Nações e Nações Unidas</i>	38
2.1.2.1. A teoria ingênua das sanções	39
2.1.2.2. A fundamentação da autoridade para determinar sanções nas Nações Unidas	40
2.1.3. <i>Pós URSS</i>	43
2.2. Legalidade e Ilegalidade estritas	46
2.2.1. <i>Visão clássica</i>	46
2.2.2. <i>Necessidade da multilateralidade para a legitimidade</i>	47
2.2.2.1. Calibragem	49
2.3. Formas de enquadramento e possíveis fundamentações exculpatórias	52
2.3.1. <i>Contramedidas</i>	52
2.3.1.1. Impossibilidade do uso punitivo das contramedidas	55
2.3.1.2. Proporcionalidade	55
2.3.1.3. Limites aos efeitos das contramedidas	56
2.3.2. <i>Retaliação, retorção e represália</i>	59
2.4. Limites do Direito Humanitário Internacional – Guerra econômica	61
2.5. Doutrina da responsabilidade de proteger e as medidas coercitivas unilaterais	63
2.6. Extraterritorialidade	67

2.6.1.	<i>Princípio da territorialidade</i>	68
2.6.2.	<i>Princípio da nacionalidade</i>	70
2.6.3.	<i>Princípio da jurisdição protetiva</i>	71
2.6.4.	<i>Princípio da competência universal</i>	71
2.6.5.	<i>Extraterritorialidade de medidas coercitivas unilaterais</i>	72
2.7.	Aplicação das sanções do Conselho de Segurança pelo Estado Brasileiro	74
<b>3.</b>	<b>CAPÍTULO II – O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO LIMITADOR DAS SANÇÕES E DAS MCUS</b>	<b>80</b>
3.1.	Sanções contra o Iraque na década de 1990 e a catástrofe humanitária	80
3.2.	Apontamentos fundamentais acerca dos Direitos Humanos	83
3.2.1.	<i>Deveres de natureza subjetiva x deveres de natureza objetiva:</i>	91
3.3.	Sobre a hierarquização de direitos no discurso político internacional	95
3.4.	Liberdades fundamentais como direitos humanos afetados pelas medidas coercitivas unilaterais	100
3.5.	Direitos humanos coletivos afetados e direitos individuais coletivamente afetados pelas medidas coercitivas unilaterais	101
3.5.1.	<i>Direitos à saúde, à atenção médica e à vida</i>	102
3.5.1.1.	Cuba	103
3.5.1.2.	Zimbábue	108
3.5.1.3.	Irã	108
3.5.2.	<i>Direitos à alimentação e à vida</i>	112
3.5.3.	<i>Direitos à educação, à moradia, às condições adequadas de vida, ao trabalho e ao desenvolvimento</i>	115
3.5.3.1.	Palestina	116
3.5.3.2.	Direito ao Desenvolvimento	118
3.6.	Sanções seletivas na prática	120
3.7.	Efeitos do comportamento empresarial e bancário avessos ao risco	121
<b>4.</b>	<b>CAPÍTULO III – CONTROLE E COMPENSAÇÃO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS EM RAZÃO DA IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS UNILATERAIS</b>	<b>123</b>
4.1.	Os Estados Unidos	123
4.2.	A União Europeia	125

4.2.1.	<i>Política Externa e de Segurança Comum - PESC</i>	125
4.2.1.1.	O Caso Kadi/Al Barakaat	127
4.2.1.2.	Adequada discriminação dos alvos e o <i>delisting</i>	132
4.2.2.	<i>Esquema para países da África, Caribe e Pacífico - ACP</i>	133
4.2.3.	<i>Esquema Geral de Preferências - SGP</i>	135
4.3.	Avanços nas Nações Unidas	136
4.3.1.	<i>A relatoria especial do Conselho de Direitos Humanos</i>	139
4.3.1.1.	Relatório sobre a situação do Sudão do Sul	140
4.3.1.2.	Relatório sobre a situação da Rússia	142
4.3.2.	<i>Ponto focal de delisting</i>	144
4.4.	Corte Internacional de Justiça	145
4.4.1.	<i>Jurisdição contenciosa</i>	145
4.4.2.	<i>Jurisdição consultiva</i>	147
4.5.	Organização Mundial do Comércio	148
4.6.	Cortes Regionais de Direitos Humanos	149
4.7.	Dever de comunicar às Nações Unidas (a exemplo registro de armas)	151
4.7.1.	<i>Controle de armamento bélico convencional</i>	152
4.8.	Comissão de compensação das Nações Unidas	154
4.8.1.	<i>Compensação de [Estados] Terceiros</i>	154
4.9.	Dever de criar mecanismos nacionais de revisão	160
4.10.	Órgãos de Direitos Humanos	162
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>165</b>
5.1.	Sobre este trabalho acadêmico	165
5.2.	Sobre a agenda de pesquisa no tema	168
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>169</b>
6.1.	Artigos	169
6.2.	Livros e Capítulos de Livro	173
6.3.	Relatórios	176
6.4.	Julgados	179
6.4.1.	<i>Corte Internacional de Justiça</i>	179
6.4.2.	<i>Corte Permanente de Justiça Internacional</i>	180
6.4.3.	<i>Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Iugoslávia</i>	180

6.4.4.	<i>Tribunal de Justiça da União Europeia</i>	180
6.4.5.	<i>Corte Europeia de Direitos Humanos</i>	180
6.5.	Normativas	180
6.5.1.	<i>Tratados e Convenções</i>	181
6.5.2.	<i>Resoluções, decisões e leis</i>	181
6.5.3.	<i>Comentários interpretativos de Órgãos de Tratado</i>	183
6.5.4.	<i>Rascunhos e Anteprojetos</i>	184
6.6.	Notícias e sites oficiais	184
	<b>APÊNDICE I</b>	187
	<b>APÊNDICE II</b>	188
	<b>APÊNDICE III</b>	190
	<b>APÊNDICE IV</b>	192

## 1. INTRODUÇÃO

O ambiente das relações internacionais é uma arena de conflitos de poder e de cooperação em busca de interesses comuns. O fenômeno das sanções internacionais, em geral, e das medidas coercitivas unilaterais (MCUs), em particular, revela a tensão e a complementaridade destes dois aspectos. A própria aplicação de regimes de sanções por órgãos multilaterais ou de MCUs por Estados individuais (ou grupos deles) congregam tanto elementos de conflito de poder quanto de cooperação. A dimensão conflitiva é de fácil percepção, haja vista que tratam-se de medidas coercitivas aplicadas quando há desacordo entre os Estados e um polo da relação identifica necessidade/utilidade/oportunidade de buscar coagir o outro a modificar sua conduta. Por outro lado, a dimensão de cooperação encontra-se expressa tanto no mecanismo de aplicação multilateral das sanções ou no esforço de alinhamento entre aliados para a imposição, de forma coordenada, das MCUs, quanto na própria finalidade da aplicação da medida coercitiva, qual seja, de tornar o Estado alvo mais disposto a se comportar de modo a refletir os interesses do(s) Estado(s) origem, por meio do aumento do custo da conduta de não cooperação. É a respeito desta dinâmica, que este trabalho foi composto.

Esta dissertação de mestrado se dedica a analisar, a dinâmica acima referida, pelas lentes do Direito Internacional, com especial atenção ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, aplicando o recorte de objeto de se concentrar nas medidas coercitivas unilaterais e nas consequências de sua aplicação. As considerações feitas nos capítulos a seguir buscam refletir a pesquisa realizada acerca do *status jurídico* das MCUs especialmente considerando o impacto da constatação de violações de direitos humanos que delas podem decorrer sobre tal *status jurídico*. Outra busca deste trabalho é, por toda sua extensão, construir e aplicar uma linha argumentativa capaz de sustentar os valores e a obrigatoriedade das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos em face de manifestações tão fortes do poder unilateral de Estados que são materialmente capazes de aplicar de modo extraterritorial algumas de suas normas e exercitar sua musculatura de política externa, muitas vezes, de forma marginal ao direito.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram consultados, além da doutrina geral e específica, os relatórios e comunicações à imprensa, elaborados pelo Relator Especial sobre o Impacto Negativo de Medidas Coercitivas Unilaterais e a Fruição dos Direitos Humanos,

Idriss Jazairy, no cumprimento de seu mandato atribuído pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Também ocupam lugar fundamental na pesquisa outros relatórios das Nações Unidas e os estudos realizados pelo *Targeted Sanctions Consortium*.

## **1.1. Considerações metodológicas e de escopo**

O desenho e a condução da pesquisa subjacente a este trabalho, bem como sua redação, são típicos de dissertações de mestrado de cunho teórico em Direito Internacional no País. Algumas especificidades são abaixo apontadas.

### *1.1.1. Metodologia*

Foi realizada extensa pesquisa e levantamento de fontes normativas primárias das Nações Unidas, da União Europeia, dos Estados Unidos (principal Estado origem) e outros estados envolvidos no fenômeno (principalmente Cuba, Zimbábue, Palestina, Síria, Irã, Rússia e Sudão). Dados secundários, relatórios institucionais/governamentais e produção doutrinária completam o circuito das fontes pesquisadas.

A existência, a extensão, a intensidade e o caráter jurídico dos impactos de MCUs e Sanções Internacionais em geral foram obtidos de fontes secundárias, uma vez que o contrário ultrapassaria os limites de tempo, escopo e extensão deste trabalho acadêmico, de sua disciplina central e da pessoa do autor. A coleta direta de dados foi descartada em razão das mesmas limitações, incompatíveis com a vastidão da empreitada. O mesmo justifica a não utilização de dados brutos, mas de dados secundários, processados por instituições e equipes de excelência como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas na Síria, o Departamentos de Estado e de Tesouro dos Estados Unidos, o Escritório do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e o *Targeted Sanctions Consortium*, do Instituto de Altos Estudos de Genebra.

A partir desses dados, análises, normativas, doutrina e teorias, é que se tece essa dissertação com o objetivo de consolidar de forma fundamentada as conclusões encontradas e propor um passo acadêmico na construção interpretativa e normativa do Direito Internacional

de maneira consistente e sistematicamente coerente, fundado nos Direitos Humanos e na primazia do Conselho de Segurança.

### *1.1.2. Recorte de escopo*

O recorte dos fenômenos analisados neste trabalho acadêmico compreende as Medidas Coercitivas Unilaterais – MCUs aplicadas por Estados, grupos de Estados ou Organizações Internacionais em face de outros Estados do ambiente internacional.

São abordadas para fim de contraponto e parametrização, as Sanções Internacionais aplicadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Embora estas não estejam contidas no escopo de análise propriamente dito deste trabalho, seu estudo é necessário a fim de compreender e explicar o fenômeno das MCUs.

## **1.2. Considerações terminológicas e definições**

Não é de se surpreender que um trabalho acadêmico que discuta elementos de poder, como o poder de punir, e conceitos como padrões de vida de populações necessite de cuidadoso discernimento terminológico. Durante todo o percurso dessa dissertação estas escolhas terminológicas são discutidas, questionadas e justificadas. Entre outras coisas, o que se propõe é que o Direito Internacional em sua contemporaneidade exige um ajuste terminológico para fins de consistência e maior clareza. Algumas considerações iniciais sobre estas escolhas terminológicas seguem abaixo.

### *1.2.1. Comunidade Internacional ou Sociedade Internacional*

De início, é necessário diferenciar os conceitos de “comunidade internacional” e “sociedade internacional” e justificar as opções terminológicas. A pesquisa para a elaboração deste trabalho permitiu perceber a predominância quase completa da expressão “comunidade internacional” nas obras de língua inglesa e grande recorrência nas obras em língua portuguesa. Além destas, nos documentos das Nações Unidas o termo “comunidade internacional” parece encerrar um sentido semelhante a “humanidade” ou o “coletividade

política mundial” ou ainda, em sentido mais restrito, o “conjunto dos membros da Organização”.

Contudo, não se adota esta terminologia apenas em razão de sua frequência de ocorrência: o uso do termo “comunidade internacional” neste trabalho depende de maior rigor. Afinal, vive-se hoje em uma comunidade ou sociedade internacional? A escola sociológica alemã contém elementos para esta diferenciação. De acordo com Ferdinand Tönnies a separação destes conceitos decorreria das formas de construção das relações em grupos de seres humanos e das vontades por trás destas relações<sup>9</sup>. De acordo com ele, as relações comunitárias seriam aquelas derivadas de uma vontade natural ou essencial humana de socializar-se intimamente com os mais próximos. Decorreriam daí as relações em comunidade, que seriam as familiares, as de amizade e as comunitárias (*strictu senso*: como pequenas vilas, etc). De outro lado estariam as relações em sociedade, derivadas da deliberação sobre os interesses individuais e as condições de sua articulação em coletivo, bem como da consecução conjunta de objetivos compartilhados. Seriam exemplos dessas relações a vida política e econômica em cidades e coletividades maiores, os próprios Estados, além das indústrias e empresas (sociedades empresariais). Desta forma, pode-se construir o seguinte paralelo entre comunidade e sociedade.

De acordo com Tönnies, a **comunidade** teria sua formação natural, espontânea; vinda de uma “vontade orgânica”, isto é, própria do organismo, fundada na afetividade, no prazer, no hábito e na memória. Seria regida pelo “direito natural”, entendido aqui como normas geralmente consuetudinárias de fundamento religioso e/ou tradicional. A participação na comunidade seria profunda para os indivíduos, carregada de significado e valor para seu senso de identidade. A comunidade dependeria da vontade essencial do ser.

A **sociedade**, por sua vez, teria sua formação voluntária; vinda de uma vontade baseada na deliberação e na busca por finalidades. Seria regida pelo direito positivo contratual e convencional, entendido aqui como as normas fundamentadas no consentimento. A participação na sociedade seria menos profunda para os indivíduos, menos carregada de significado e identidade nas relações em si. Seriam as finalidades e os produtos das relações, estes sim, que seriam mais carregados de significado e mais determinantes para a identidade dos participantes. A sociedade dependeria dos interesses de cada ser.

---

<sup>9</sup> TÖNNIES, Ferdinand. *Comunidad y Sociedad* (1887). Buenos Aires: Losada. 1947. *apud* BRANCALEONE, Cassio. **Comunidade, Sociedade e Sociabilidade: Revisitando Ferdinand Tönnies**. Revista de Ciências Sociais. v. 39, n. 1, 2008 p. 99.



Transparece, portanto, que a opção por “comunidade internacional” ou “sociedade internacional” implica uma manifestação acerca do que se interpreta do cenário das relações internacionais e do próprio papel do Direito Internacional. Mais do que isso, faz-se necessário notar que a opção terminológica quando feita por um ator político reflete sua visão de mundo, ou melhor, a visão de mundo que deseja comunicar para os fins de seu discurso.

Ao se falar em “sociedade internacional” quem discursa remete à pressuposição de que os partícipes desta relação se associem por meio do consentimento, com vontade deliberada de se relacionar, e em razão de seus interesses, que ou são compartilhados, ou são favorecidos pelas relações que consentem construir. Daí também decorre uma noção de disponibilidade das relações, em que apenas a vontade de vincular-se justifica os laços jurídicos e as normas. Assim, a sociedade internacional seria um ambiente onde o Direito Internacional é fruto da vontade dos Estados, mas é também disponível e renunciável, não havendo a pressuposição de valores morais comuns subjacentes. Só teria legitimidade na sociedade internacional uma medida unilateral fundamentada no consentimento (mesmo que indireto ou tácito) o que faria questionar o componente de unilateralidade desta medida, que em algum grau, não é apenas unilateral. As ilegítimas seriam as medidas unilaterais não fundamentadas no consentimento.

Ao passo que o emprego de “comunidade internacional” pressupõe que os membros da relação estejam envolvidos não por interesse, mas por laços morais e valores comuns. Neste caso, o Direito Internacional se fundaria nos valores e nas normas morais às quais todos se vinculariam. Assim, teria legitimidade uma medida unilateral fundamentada apenas nestes valores e laços morais, mesmo que em oposição às vontades deliberadas e manifestadas, mesmo que em oposição ao direito posto. O componente moral fundamental da comunidade internacional emprestaria legitimidade até mesmo aos atos manifestamente anticonvencionais ou contrários à vontade manifestada pela maioria, a depender da qualificação e interpretação desta forma de manifestação. Estes valores comuns fundamentais de relevo moral tão elevado poderiam ser o fundamento de normas que nem mesmo a vontade convencional e o consenso da maioria pode afastar, como as normas peremptórias (ou *jus cogens*).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A existência destas normas são previstas no art. 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969. O conceito de *jus cogens*, brevemente, encerra a concepção de normas “essenciais à comunidade internacional como um todo” sendo dotadas de superioridade hierárquica e, portanto, iderrogabilidade por normas convencionais. Detalhada análise sobre a natureza e as peculiaridades desta norma em SALIBA, Aziz Tuffi. **Direito dos Tratados: Comentários à Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados (1969)**. 1 ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011. p. 446-467.

A respeito do uso político estratégico do termo “comunidade internacional” Noam Chomsky serve como referencial e pode contribuir para a compreensão da questão. Para Chomsky a expressão “comunidade internacional” é comumente usada nos Estados Unidos, seja nos discursos oficiais, seja na mídia, com um sentido específico, que contrariaria seu significado literal<sup>11</sup>. Assim, nestes casos, o termo “comunidade internacional” significaria os Estados Unidos e seus aliados e Estados clientes. Ao se referir à comunidade internacional, um anglófono estaria prioritariamente se referindo ao *ocidente (the West)*<sup>12</sup> ou mais estritamente, aos Estados Unidos e seus aliados em uma questão específica, relevante para o contexto. Chomsky chama isso de “*IntCom*” para evitar a confusão. Afirmar ainda que os valores e interesses desta *IntCom* seriam os valores e interesses determinados pelos Estados Unidos. Isso geraria uma oposição entre o interesse da *IntCom* e da maioria dos Estados, que inclusive correspondem à maioria qualificada da população mundial (apenas o G77 encerra cerca de 80% da população do planeta)<sup>13</sup>. Para Chomsky, no sentido literal, seria possível utilizar a expressão “comunidade internacional” como sinônimo dos membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, ou a maioria deles.

Tudo isso adiciona mais elementos a serem considerados na opção terminológica para este trabalho. Assim, quando aqui for empregado o termo “comunidade internacional” isso será feito no sentido sociológico do termo, de uma aposta na existência de um conjunto de valores e em algum laço moral espontâneo compartilhado nas relações internacionais, tendo em vista o alcance das Nações Unidas e do conjunto axiológico carregado pela instituição e seus membros. Também será empregado nas traduções *ipsis litteris*, a fim de refletir fielmente o pensamento do autor. Por outro lado, o termo chomskyano *IntCom* seria empregado ao tratar da noção definida por Chomsky considerando seu emprego e seus pressupostos. Dois exemplos suficientemente claros da oposição entre a *IntCom* e a “comunidade internacional” como conjunto dos membros da AGNU são as votações anuais expressivas sobre (i) a situação do Estado Palestino como território soberano ilegalmente ocupado (em 2017 a resolução anual recebeu 168 votos favoráveis e 7 contrários e teve 11 abstenções – detalhamento no item 3.5.3.1 abaixo) e (ii) o repúdio ao embargo americano contra Cuba (em

---

<sup>11</sup> CHOMSKY, Noam. *The Crimes of ‘IntCom’* in Foreign Policy. Sept/Oct 2002.

<sup>12</sup> Neste sentido entendido como “*the West*”, que seria composto pela Europa Ocidental, a América do Norte, e num sentido mais amplo, seus aliados mais próximos. Mais sobre isso o conceito de “*West*” ou ocidente em HALL, Stuart. *The West and the Rest: Discourse and Power*. In: HALL, Stuart e GIEBEN, Bram. *Formations of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1992. Cap. 6. p. 276-330.

<sup>13</sup> CHOMSKY, Noam. *The Crimes of ‘IntCom’* in Foreign Policy. Sept/Oct 2002.

2017 a resolução anual de repúdio recebeu 191 votos favoráveis e 2 contrários [EUA e Israel] – detalhamento no item 3.5.1.1 abaixo.

Por fim, o termo “sociedade internacional”, neste trabalho, faria referência ao conceito acima mencionado descrito pela sociologia alemã. Os pressupostos ao se referir ao ambiente internacional como sociedade são (i) da fundamentação das relações nos interesses, (ii) da construção das relações pelo consentimento e pelas convenções e (iii) pela interpretação das relações como contratos.

Este autor não descarta que se possa falar em diferentes sociedades ou mesmo comunidades internacionais, mas não encontra-se confortável com a noção de comunidade internacional ou sociedade internacional abarcando todo o planeta. Nestes casos faria sentido empregar expressões como comunidade/sociedade global/universal, o que – frisa – não parece a este autor como algo existente no presente momento da história. Este autor admite, contudo, que se possa chamar de sociedade ou de comunidade internacional o conjunto de relações das Nações Unidas, que muito embora seja uma realidade quase global e apresente pretensões universais, de fato não consiste em uma sociedade que abarque todo o planeta, a depender dos enfoques de discurso, conforme acima abordado.

### *1.2.2. Estado origem e Estado alvo*

Antes de tudo, é preciso levar em consideração que há um elemento vetorial na relação entre os Estados que se busca analisar neste trabalho. Há um Estado, grupo de Estados ou Organização Internacional de onde parte a iniciativa de uma medida que causa (ou objetiva-se que cause) efeitos sobre o outro. É feita a opção de adotar os termos “Estado origem” e “Estado alvo”, no singular ou no plural, conforme o caso, para nomear os polos desta relação, de forma semelhante ao que faz o Relator Especial das Nações Unidas Idriss Jazairy<sup>14</sup>.

Neste trabalho, o termo “Estado origem” será empregado para descrever Estados que determinam a restrição e/ou a perturbação das relações amistosas com outro Estado, restringindo parcial ou completamente transações e atividades com o alvo. Estas medidas podem ter diferentes enquadramentos jurídicos e retóricas de justificação, variado status moral, bem como muitos objetivos declarados e efeitos. Estas diferentes qualidades das

---

<sup>14</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 20.

medidas unilaterais serão abordadas extensamente nos capítulos a seguir. De forma geral, aplicam-se os conceitos e definições contidos no Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos Internacionais<sup>15</sup> (DARS, sigla em inglês), elaborado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) em 2001.

O Estado origem, portanto, é aquele que estabelece uma norma jurídica de direito interno, dotada todavia de extraterritorialidade em seus objetivos ou efeitos, destinada a atingir outro Estado, como um todo, ou em parte, ou alguns de seus nacionais ou pessoas jurídicas (ou atividades econômicas) com objetivo de, por meio da imposição de pressão econômica e política, (i) **coagir**, i.e., forçar coercitivamente um comportamento ou uma mudança de direcionamento/alinhamento político; (ii) **constranger materialmente**, i.e., dificultar o acesso aos meios pelos quais o alvo seria capaz de realizar determinada conduta ou intento; ou (iii) **signalizar**, i.e., atacar a reputação do alvo e chamar a atenção da sociedade internacional de forma significativa, com a reprovação de conduta(s) do alvo. Tais objetivos gerais podem ser encontrados separadamente, mas é comum que sejam combinados. Este agrupamento dos objetivos das medidas coercitivas unilaterais é adotado a exemplo da metodologia do *Targeted Sanctions Consortium*<sup>16</sup>.

Caso as medidas se originem de Organizações Internacionais, deve-se ressaltar que se aplicam as normas encerradas no Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade das Organizações Internacionais<sup>17</sup> (DARIO, sigla em inglês) conforme o caso. Contudo, na maior parte, e naquilo que é relevante para este trabalho, as referências ao Estado origem podem também ser lidas como referências a “Organizações Internacionais origem”, exceto quando especificado noutro sentido. Cabe advertir que mesmo as medidas aplicadas por Organizações Internacionais ou grupos de Estados podem ser consideradas unilaterais, conforme abordado em maior detalhe mais a frente<sup>18</sup>.

Por sua vez, o termo “Estado alvo” será empregado para descrever aquele que é alvo direto da medida coercitiva unilateral ou sanção internacional, conforme o caso. Neste termo, com os devidos qualificadores, na medida da necessidade, também serão considerados

---

<sup>15</sup> UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001.

<sup>16</sup> TARGETED SANCTIONS CONSORTIUM. *The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions*. 1. ed. Geneva: The Graduate Institute Geneva, 2013. p. 21.

<sup>17</sup> UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations with commentaries*, 2011

<sup>18</sup> Ver item 1.2.3 deste trabalho acadêmico.

incluídos – de forma geral – os Estados em que se encontrarem os alvos da medida, quando esta tratar de indivíduos, empresas, sistemas financeiros, etc.

Em caso de dúvida se um Estado deve ser considerado Estado alvo porque ali se localizam pessoas naturais ou jurídicas (ou se concentram atividades econômicas) diretamente impactadas pelas medidas coercitivas, este trabalho propõe aplicar os requisitos do instituto de proteção diplomática e verificar a relação de consentimento. Caso o Estado em questão tenha consentido com a aplicação daquelas medidas contra pessoas naturais ou jurídicas (ou atividades econômicas) localizadas em seu território, tem-se um caso de cooperação internacional, não de coerção contra a vontade do Estado alvo. Isso não quer dizer que a proporcionalidade e os custos humanos da medida devem ser ignorados, mas que a questão deverá ser regida por normas que exigem de ambos Estados, e primordialmente o de jurisdição sobre os impactados, que proteja, defenda e cumpra suas normas de Direitos Humanos em relação a eles. Esta hipótese, encontra-se para além dos limites do escopo deste trabalho acadêmico que objetiva avaliar as relações e impactos de medidas sem o consentimento do Estado alvo.

### *1.2.3. Medidas coercitivas unilaterais e sanções internacionais*

Admitem os principais especialistas, que o termo “Medidas Coercitivas Unilaterais” é de difícil definição.<sup>19</sup> Portanto, facilita compreender a contraposição ao termo “Sanções Internacionais”. Primeiro estas, depois aquelas.

O termo “Sanções Internacionais”, muitas vezes vem acompanhado de um qualificador que modifica “sanções”. São mais comuns os adjetivos “Econômicas”, “Financeiras”, “Comerciais”, “Diplomáticas”, etc. Contudo, os elementos centrais que carecem de definição, para os fins deste trabalho, são os termos “Sanções” e “Internacionais”.

O termo “Internacional” descreve o elemento fundamental de que se trata de fenômeno que acontece entre países. Esta informação modifica o termo “Sanções” para diferenciá-las, das sanções do direito interno, quando o contexto apenas não é suficiente para fazê-lo. O centro da questão permanece, portanto, no uso da palavra “Sanção”. Este termo é consagrado

---

<sup>19</sup> OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Thematic study of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, including recommendations on actions aimed at ending such measures*. New York: A/HRC/19/33, 2012.

tanto na literatura especializada do Direito e das Ciências Sociais, Políticas, Econômicas e Contábeis, etc, quanto no uso jornalístico, como consequências a uma conduta negativa ou ilegal de um agente, assim avaliada por outro(s) agente(s). Mais especificamente, no Direito e nos usos que dele decorrem, “sanções” são consequências juridicamente necessárias, estabelecidas em normativa/legislação, para determinadas condutas. Sanções podem ser positivas, premiando condutas aprovadas/incentivadas, ou negativas, punindo condutas indesejadas/proibidas. Em geral, quando não há qualificador ou contexto que permita interpretar o contrário, o jargão jurídico pátrio e internacional empregam o termo “sanção” como sinônimo de medida punitiva juridicamente fundamentada.<sup>20</sup>

Este é o centro da distinção termológica aqui buscada. O termo “sanção” carrega grande legitimidade pois pressupõe que aquela medida é juridicamente fundamentada, uma decorrência necessária para punir um agente por sua conduta indesejada/proibida pelo sistema jurídico. Em razão disso, o termo “Sanção” precisa ser empregado de forma bastante restrita, ao menos nos textos onde se aplicar o rigor jurídico e/ou acadêmico.

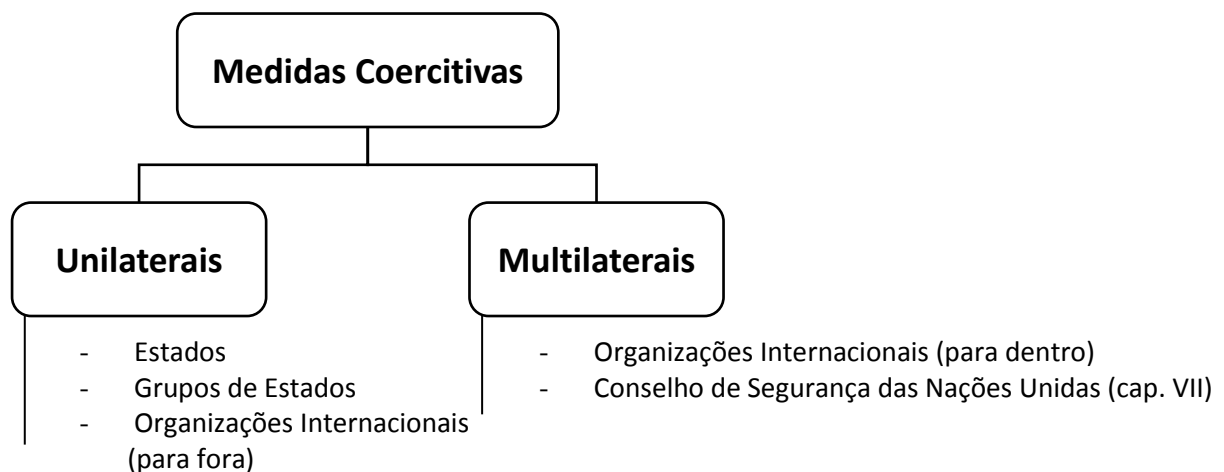
Isso conduz à diferenciação das “medidas coercitivas unilaterais”. Conforme uso já consolidado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, as MCUs são medidas que partem de um Estado e restringem as relações normais com outro Estado como o objetivo ou efeito imediato de causar impacto negativo sobre o alvo. Estas medidas não decorrem da deliberação e/ou força normativa de uma corte internacional, de um tribunal de arbitragem ou de um órgão político legitimado para fazê-lo onde o Estado alvo teria a oportunidade de participar do processo de criação da norma de coerção, ou teria ao menos consentido com a autoridade do órgão emissor em fazê-lo. Pelo contrário, o Estado origem age de forma unilateral ao impor a medida coercitiva. Caso aja de forma coordenada com outro(s) Estado(s) constitui-se apenas uma medida unilateral de elaboração coletiva. *Mutatis mutandis*, o mesmo vale para Organizações Internacionais que aplicam medidas de coerção sobre Estados alvo

---

<sup>20</sup> O termo “sanção” na Teoria Geral do Direito corresponde à consequência necessária à conduta do indivíduo diante da norma. Em geral, sem modificadores, o termo “sanção” quer dizer uma consequência negativa à uma conduta de violação do direito. Tanto para Hans Kelsen, quanto para Rudolf von Ihering e Herbert Hart (respeitadas suas particularidades) o componente de “sanção” do direito, a capacidade coercitiva legítima da norma jurídica seria o que diferenciaria o comando jurídico daquele não jurídico. O termo “sanção” na Teoria Geral do Direito remeteria a algo legítimo, intrínseco ao próprio direito, seja para conferir validade à norma, para definir a essência coativa do direito, seja como expectativa subjacente ao reconhecimento da autoridade de quem produz a norma. Mais detalhes sobre a questão da legitimidade das normas no Direito Internacional e sua relação com a Teoria Geral do Direito podem ser encontrados em BESSON, Samantha e TASIOLAS, John. *The Philosophy of International Law*. 1 ed. New York: Oxford University Press, 2010. p. 79-96.

que não consentiram com sua criação e/ou com a autoridade do órgão emissor da norma coercitiva.

Portanto, utilizar o termo “sanção” ao referir-se a uma imposição unilateral confere a tal medida um status jurídico e moral incompatível com sua natureza. Em razão é adotado o esquema terminológico abaixo ilustrado. Seria possível chamar de “sanções” apenas as medidas coercitivas multilaterais. Isso é abordado em maior detalhe no item 2.2.2.



**Figura 1** - Esquema simplificado de medidas coercitivas

#### 1.2.4. Tarifas

Cabe também apresentar o conceito de tarifas a fim de que seja diferenciado de outros conceitos que serão abordados neste trabalho, a fim de evitar confusão. Tarifas são obrigações alfandegárias impostas pelos Estados sobre suas importações ou, menos comumente, exportações.<sup>21</sup> A principal função (ou objetivo) das tarifas é o aumento do preço dos importados em vias de proteger o mercado mediante vantagem competitiva. Tarifas também geram arrecadação aos Estados, o que também motiva sua aplicação e valores.

No atual esquema do Direito Internacional a questão das tarifas é regulada pela Organização Mundial do Comércio, tendo como principal fonte convencional o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT<sup>22</sup>. De forma breve pode-se afirmar que os dois principais

<sup>21</sup> CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando e NASCIMENTO E SILVA, G. E **Manual de Direito Internacional Público**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 455-456.

<sup>22</sup> Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, 1947

elementos do Direito Internacional Econômico relevantes para a discussão conduzida neste trabalho são: (i) o tratamento geral de nação mais favorecida e (ii) o tratamento nacional.<sup>23</sup>

Em suma o tratamento geral de nação mais favorecida, previsto no artigo 1º do GATT 1947, exige dos Estados que não apliquem tarifas ou outras medidas de forma discriminatória, de forma que as tarifas e requisitos mais favoráveis concedidos a um Estado sejam válidos e acessíveis a todos os demais. Existem algumas exceções a esta previsão, como o caso dos acordos de blocos de livre comércio ou união aduaneira, como o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – NAFTA e a própria União Europeia. Contudo, de forma geral, caso não existam previsões neste sentido, a regra geral de comportamento entre os Estados, com base no GATT e regulamentação da OMC, é a de que os Estados tratem qualquer produto, de qualquer origem, da mesma forma, com as mesmas vantagens do esquema mais favorecido, seja em questão de tarifas, seja em questão de restrições não tarifárias.

O segundo ponto, tratamento nacional, previsto no artigo 2º do GATT 1947, implica que uma vez dentro do território do Estado importador, após as devidas liberações aduaneiras, incluindo a cobrança de tarifas, os produtos importados devem ser tratados, do ponto de vista legal e na prática, da mesma forma que um mesmo produto semelhante nacional.

É claro, ambas as regras gerais possuem exceções em casos imperativos de saúde ou segurança, que não serão abordados em profundidade neste trabalho acadêmico. Cabe apenas mencionar que o GATT traz dois esquemas principais de exceções: (i) as exceções gerais e (ii) as exceções de segurança.

Previstas no artigo 20 do GATT 1947, as exceções gerais são medidas relacionadas (I.a) à proteção da moralidade pública; (I.b) à proteção da saúde e vida humanas, dos animais e preservação dos vegetais; (I.c) à exportação ou importação de ouro ou prata; (I.d) à aplicação de leis e regulações, inclusive alfandegárias, compatíveis com o GATT; (I.e) a artigos fabricados em prisões; (I.f) à proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico; (I.g) à conservação de recursos naturais esgotáveis; (I.h) à observância dos compromissos assumidos perante o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC<sup>24</sup> relativos a produtos básicos; (I.i) à manutenção de estoque interno de insumos nacionais à indústria de transformação em caso de plano governamental de

---

<sup>23</sup> CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando e NASCIMENTO E SILVA, G. E **Manual de Direito Internacional Público**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 455-456.

<sup>24</sup> Especialmente resolução de 28 de março de 1947.



estabilização (desde que de forma consistente com o GATT); (II.a) às provisões necessárias para enfrentamento à situação de penúria nacional ou local, (II.b) ao controle de preços estabelecido em face de penúria consequente de guerra; e (II.c) à liquidação metódica de estoques adquiridos em período de guerra cuja manutenção em tempo normal contrarie a saúde da economia, mediante consulta às demais Partes Contratantes.<sup>25</sup>

Nenhuma destas exceções previstas no artigo XX pode ser utilizada a fim de fundamentar medidas coercitivas unilaterais ou sanções multilaterais do Conselho de Segurança. Contudo, há ainda a previsão das exceções de segurança contidas no artigo XXI do GATT 1947 às quais deve-se atentar. De acordo com o referido artigo XXI, o GATT não deverá ser interpretado de forma a (a) obrigar alguma das Partes Contratantes a fornecer informações que considere contrariar seus interesses essenciais de segurança; (b) impedir que qualquer Parte Contratante tome medidas que considere necessárias à proteção de seus interesses essenciais de segurança (i) relacionados materiais fissionáveis e seus derivados, (ii) relacionados a armas e material bélico, (iii) em tempo de guerra ou outra emergência nas relações internacionais; e (c) restringir a implementação de ações relacionadas às obrigações de cada Parte Contratante conforme a Carta das Nações Unidas para a manutenção da paz e segurança internacionais.<sup>26</sup>

O mais importante a destacar, para os fins deste trabalho acadêmico, são as previsões XXI, (c.iii) e (d). A alínea (d) garante a harmonização do GATT 1947 com as medidas coercitivas elaboradas pelo Sistema ONU, primordialmente o Conselho de Segurança, obedecendo o princípio da primazia da Carta das Nações Unidas, conforme detalhado no item 2.1.2.1. Por outro lado, a previsão (c.iii) abre a possibilidade de sua interpretação de forma a permitir a aplicação de medidas coercitivas unilaterais em caso de “guerra ou outras emergências nas relações internacionais”. Especialmente o conceito destas emergências permanece vago. Em geral, este fundamento tem sido empregado de forma ampla, uma vez que a determinação do que significa um “interesse essencial de segurança” do Estado ou uma “outra emergência nas relações internacionais” seguem considerados submetidos a grande margem de discricionariedade de cada Estado.

Representaria grande avanço para a limitação das MCUs caso a OMC reconhecesse a autoridade vinculante, ou ao menos contextualizante dos fatos, de alguma agência do Sistema

---

<sup>25</sup> As referências entre parênteses são aos incisos e alíneas do artigo XX do GATT 1947.

<sup>26</sup> As referências entre parênteses são aos incisos e alíneas do artigo XXI do GATT 1947.

ONU para determinar quais seriam estas “outras emergências nas relações internacionais”. Apesar desta enorme potencialidade, até que isso aconteça (caso aconteça), o Direito Econômico Internacional não oferece muitas contribuições para compreender e recortar o fenômeno das medidas coercitivas unilaterais. Esta noção é brevemente abordada no item 4.5 deste trabalho.

Cabe apenas outro esclarecimento. Fogem ao escopo deste trabalho acadêmico as medidas coercitivas fundadas no consentimento das partes e decorrentes de decisões de órgãos competentes para a determinação de tais medidas, fundadas em violações do corpo normativo sobre o qual este órgão possui capacidade de prescrever medidas desta natureza, independentemente da sua forma de aplicação, seja por meio de seu órgão central, como no caso de restrições de crédito ou direito de voto no Banco Mundial, seja no caso de sanções de retaliação autorizadas por painéis da OMC.

## 2. CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGALIDADE ESTRITA DAS MEDIDAS COERCITIVAS UNILATERAIS

### 2.1. Breve introdução histórica

#### 2.1.1. Fase anterior à Liga das Nações

O uso de mecanismos de pressão econômica e política entre os grupos humanos é algo que, em certa medida, sempre esteve presente na história das interações entre esses agrupamentos humanos, algo tão antigo quanto o uso da força nessas relações, muitas vezes de forma associada ou alternada. Portanto, é necessário ter em consideração, ao menos enquanto se examina o precedente histórico, esta relação entre o uso da força e a pressão econômica/política. Além do seu emprego isolado, é possível encontrar relatos históricos anteriores ao Direito Internacional em sua forma contemporânea em que as medidas coercitivas unilaterais eram aplicadas de forma precedente, cumulativa ou posterior a conflitos armados.

Cabe mencionar que existem registros históricos que remontam à antiguidade. Para fim de ilustração, pode-se mencionar um episódio de imposição deste tipo de medida nos tempos da Grécia antiga, nos prelúdios de um dos maiores eventos da história documentada dos conflitos armados no ocidente: a Guerra do Peloponeso. Em 432 A.C Péricles de Atenas decretou a imposição de embargo total (uma sanção abrangente) contra Mégara, como punição pelo sequestro de três mulheres aspasianas e para forçar os megários a devolvê-las. Tal pressão econômica legou Mégara a pedir o apoio de Esparta sua aliada. Conforme narra Aristófanes (Tucídides menciona muito brevemente tal ocorrido), tais medidas além de não promoverem o ajuste de comportamento pretendido, causaram sofrimento e fome em Mégara, asfixiando sua economia, e desgastando a frágil paz entre Atenas e Esparta, impulsionando o início da Guerra do Peloponeso<sup>27</sup>, rompendo a paz dos 30 anos. Assim relata Aristófanes em Os Acarnânios:

[Péricles decretou que] os megários não deverão estar em nossa terra, nossos mercados, no mar ou no continente.

(...)

Os megários como gradativamente se tornavam famintos, imploraram

---

<sup>27</sup> CAWKWELL, George. *Thucydides and the Peloponnesian War*. 1 ed. Oxon: Routledge, 1997. p. 33.

aos lacadaemonios [espartanos] para que o decreto feito devido às três prostitutas fosse revogado. Mas eles não estavam motivados, mesmo tendo eles nos pedido isso muitas vezes. Então veio o choque de escudos.<sup>28</sup>

Neste caso específico, além de não produzir o efeito desejado de forçar Mégara a devolver as três prostitutas sequestradas, as medidas coercitivas determinadas por Atenas acabaram por repercutir negativamente em suas relações com Esparta, ajudando a desestabilizá-las. Note-se que não foram ineficazes as medidas em atingir seus efeitos imediatos, isto é, fome e sofrimento do povo de Mégara, mas falharam na consecução dos objetivos mediatos, de provocar em Mégara o comportamento desejado por Atenas.

A prática de impor embargos econômicos/comerciais no intuito de promover uma mudança de comportamento de outro Estado continuou ocorrendo. Ao menos 13 grandes ocorrências foram suficientemente documentadas<sup>29</sup>. Entretanto, não serviria grande favor ao objetivo deste trabalho narrar outros episódios tão distantes. Tantas são as alterações do ambiente das relações internacionais que condicionaram o cenário do século XIX em diante, que as lições decorrentes do estudo de medidas coercitivas mais longínquas pouco renderiam em utilidade para compreender e solucionar os problemas contemporâneos.

Diferentemente do período antecedente, em que as medidas coercitivas eram principalmente empregadas em conjunto com a condução de hostilidades militares, seja antes, durante ou depois do conflito<sup>30</sup>, no século XIX as MCUs passam a ser imaginadas como algo que poderia ser empregado em separado ou mesmo em substituição ao uso da força militar. A promessa e a expectativa por trás das medidas coercitivas unilaterais de restrição comercial/econômica ia da redução dos custos de uma incursão militar ao pacifismo e à preservação das vidas humanas.

O próprio emprego do termo “sanção” em referências a medidas coercitivas internacionais foi adotado oficialmente pela primeira vez às vésperas do século XX, na sexta edição do Congresso Universal da Paz. O referido Congresso tratava-se de uma iniciativa

---

<sup>28</sup> Tradução livre de: “[Pericles passed law decreeing that] the Megarians shall not be on our land, in our market, on the sea or on the continent. / Then Megarians, since they were starving little by little, begged / The Lacedaemonians to have a decree / arising from the three strumpets withdrawn. / But we were unwilling, though they asked us many times. Then / came the clash of the shields.” ASISTOPHANES. *The Acharnians*. Linhas 530 a 543. *Apud*: HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p. 9.

<sup>29</sup> *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p. 38-41

<sup>30</sup> *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p. 11.

conduzida por Estados, líderes públicos e importantes personalidades quase anualmente a partir do ano 1889. Após a primeira reunião em Paris, outros 32 encontros ocorreram, o último em 1939, em Zurique. O sexto episódio deste compromisso ocorreu na Antuérpia em 1894, onde se encontraram representantes de 43 sociedades pacifistas e outras 10 organizações, no total, 11 nações foram representadas, sendo elas Inglaterra, França, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Áustria, Dinamarca, Bélgica, Suíça, Portugal e Suécia<sup>31</sup>. Na manhã de 30 de agosto daquele ano, na terceira sessão do VI Congresso, enquanto discutiam sobre mecanismos jurídicos para a consecução e a manutenção da paz, o secretário Henri La Fontaine, representante da Sociedade Belga da Paz, propôs a seguinte resolução:

**O Congresso Universal da Paz considera que o meio mais prático e jurídico (sic) de estabelecer a paz entre as nações europeias seria a celebração entre estas nações, por um período fixo de tempo, de um tratado permanente de arbitragem com sanções definidas e recomenda como modelo para tal tratado o plano proposto por Charles Lemonnier, que serviu como base para o tratado de arbitragem permanente negociado entre os Estados Unidos e a Suíça.<sup>32</sup> (grifos nossos)**

Tal proposição foi recebida com questionamentos, como havia ocorrido dois anos antes em Berna, a última vez em que foi apresentada. A preocupação dos demais participantes da reunião seria a de que tal previsão de “sanções” trariam a possibilidade de uso de força militar autorizada por tal tratado contra o Estado faltante, o que contrariaria os objetivos pacifistas do Congresso. La Fontaine argumentou que a previsão de “sanções” deveria ser aprovada, mas que deveria estar excluída a modalidade de força bélica. A solução foi apresentada por Dr. Trueblood, representante da Sociedade Americana da Paz, que sugeriu adicionar o adjetivo “*pacifiques*” (em francês) para qualificar as “sanções”. Tal sugestão foi adotada e a resolução foi aprovada nestes termos.<sup>33</sup> Esta foi a primeira referência documental encontrada em que o termo foi empregado esta forma. Muito mais importante, esta referência marca a o uso do conceito de sanção como uma medida de caráter não militar voltada a coagir

<sup>31</sup> UNIVERSAL PEACE CONGRESS. *Proceedings of the Antwerp Peace Congress. The Advocate of Peace*, v. 56, n. 10, 1894, p. 233.

<sup>32</sup> Tradução livre de: “*The Universal Peace Congress considers that the most practical and juridical means of establishing peace between the European nations is the conclusion between these nations, for a fixed period, of a permanent treaty of arbitration with definite sanctions, and recommends as a model for such a treaty the plan drawn up by Charles Lemonnier, which served as a basis for the permanent arbitration treaty negotiated between the United States and Switzerland.*” (grifos nossos) UNIVERSAL PEACE CONGRESS. *Proceedings of the Antwerp Peace Congress. The Advocate of Peace*, v. 56, n. 10, 1894, p. 234.

<sup>33</sup> UNIVERSAL PEACE CONGRESS. *Proceedings of the Antwerp Peace Congress. The Advocate of Peace*, v. 56, n. 10, 1894, p. 234.

um Estado a se comportar de determinada forma com base em uma interpretação de Direito Internacional, inclusive voltado para a paz, e não mero exercício de pressão política/econômica como ferramenta de política externa de um Estado. Em sua origem, portanto, o conceito de “sanção” não encontra-se confundido com o conceito de uma “medida restritiva/coercitiva unilateral”

Cabe esclarecer e reforçar que a ideia por trás desta resolução é a previsão de um tratado geral que seria celebrado entre os Estados para garantir a paz entre eles. Tal tratado traria a previsão de medidas coercitivas não militares em face dos Estados descumpridores dos preceitos acordados. Logo, tais sanções encontrariam fundamento no consentimento prévio, dado por meio deste tratado geral. Aqui o conceito destas medidas ali chamadas de “sanções”, embora ainda muito próximo, começa a se distanciar do conceito da “sanção” prevista na Teoria Geral do Direito, como fruto da legitimidade institucional do Estado, sobre seus súditos/cidadãos. A partir deste VI Congresso, pouco a pouco atores internacionais passam a tentar argumentar pelas medidas coercitivas internacionais de forma a tentar capturar a legitimidade do termo “sanção”, conforme previsto na Teoria Geral do Direito, para medidas unilaterais e não consentidas em qualquer grau pelo Estado alvo.

Ainda sobre o período anterior, a fase da (tentativa de) institucionalização da segurança internacional, cabe mencionar o abrangente bloqueio naval feito pelo Reino Unido contra o Império Alemão. Após o início das hostilidades alemãs no que passou a ser chamado de Primeira Guerra Mundial, o Reino Unido pôs em prática o plano elaborado em parceria com a França bloqueando completamente os portos que abasteciam a Alemanha. Tal bloqueio seguiu-se durante toda a guerra e só foi retirado por completo com a assinatura do Tratado de Versalhes, oito meses após a assinatura do armistício<sup>34</sup>. Mesmo os navios de gêneros alimentícios eram impedidos de chegar à Alemanha pela maior parte do bloqueio. Tal medida resultou em agravada situação de fome no país. Os dados oficiais e estimativas posteriores ainda variam amplamente, devido inclusive à dificuldade metodológica de atribuição da causa da morte por fome em razão do bloqueio naval. Os números vão de 763.000 mortes, de acordo

---

<sup>34</sup> BANE, Suda Lorena e LUTZ, Ralph Haswell. *The Blockade of Germany after the Armistice 1918-1919*. Palo Alto: Stanford University Press. 1 ed. 1942. p. 699–700

com a então informação oficial do governo alemão<sup>35</sup>, aos 424.000 mortos conforme estudo posterior<sup>36</sup> ou aos 100.000 estimados por líderes políticos ingleses<sup>37</sup>.

### 2.1.2. Liga das Nações e Nações Unidas

Boa parte da arquitetura do projeto da Liga das Nações veio do então presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson. Além de seus históricos 14 pontos que inspiraram significativa parte das medidas tomadas ao fim da Primeira Guerra Mundial, sua visão sobre o uso de medidas coercitivas internacionais, concebidas para serem impostas pela Liga das Nações influenciam a concepção do fenômeno até o presente. Sua ideia encontra-se em boa medida registrada em um de seus discursos em 1919:

Uma nação sob boicote é uma nação à beira da rendição. Aplique este remédio econômico, pacífico, silencioso e mortal e não haverá necessidade para [o uso da] força. É um remédio terrível. Ele não custa uma vida fora da nação sob boicote mas aplica sobre esta nação uma pressão que, em meu julgamento, nenhuma nação moderna pode resistir.<sup>38</sup>

O projeto da Liga das Nações, muito mais pacifista e idealista em sua origem, acabou por se concretizar de forma pragmática e bastante influenciado pelos humores do pós-primeira-guerra. Delineada nos primeiros 26 artigos do Tratado de Versalhes, a Liga das Nações é constituída com o principal objetivo de preservar a paz e evitar uma nova guerra em escala semelhante à ocorrida. Para tanto o Conselho da Liga possuía poderes para, entre outros, impor sanções internacionais sobre Estados que rompessem a paz e a integridade territorial dos outros. Neste sentido impôs sanções contra Itália, por exemplo. É fundamental notar que com a criação da Liga das Nações e, posteriormente de forma mais significativa, com a instituição da Organização das Nações Unidas, as sanções passaram a ser adotadas

<sup>35</sup> VINCENT, C. Paul. *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919*. Athens, Ohio: Ohio University Press, 1986. p.141

<sup>36</sup> GREBLER, Leo. *The Cost of the World War to Germany and Austria-Hungary*. New Haven: Yale University Press. 1 ed. 1940. p.78

<sup>37</sup> BANE, Suda Lorena e LUTZ, Ralph Haswell. *The Blockade of Germany after the Armistice 1918-1919*. Palo Alto: Stanford University Press. 1 ed. 1942. p. 791

<sup>38</sup> Tradução livre de: “A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted but it brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist”. PADOVER, Saul K., *Wilson’s Ideals*. 1 ed. Washington, DC: American Council on Public Affairs, 1942. *apud* HUFBAUER, Gary Clyde, et. al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007, p.1.

como medidas legítimas e juridicamente fundamentadas no próprio consentimento dos Estados ao se vincularem a estas instituições, como no caso dos artigos 25, 41, 48(2) e 103 da Carta das Nações Unidas que conferem estes poderes ao Conselho de Segurança.

O Direito Internacional do pós-guerra reestruturou a relação entre medidas coercitivas unilaterais e uso da força, entre outros motivos, por tornar antijurídica a ameaça, bem como o próprio uso da força nas relações internacionais para avançar as pretensões de política externa dos Estados ao custo da independência política ou integridade territorial de outros membros da sociedade internacional. Salvo nos casos de legitimação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, ação proporcional em legítima defesa e intervenção a convite do Estado com autoridade sobre determinado território, não pode o Estado exercitar sua força em face de outro Estado. Retirando-se assim esta opção do conjunto de meios de política externa dos Estados, o emprego de pressão econômica/política de maneira não conjugada com a força armada tornou-se a regra.

Durante o período da chamada guerra fria, nos anos seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial até o ocaso soviético, viu-se uso significativo de MCUs entre os principais blocos político-ideológicos da época, neste caso conjugado com guerras por procuração, especialmente nas franjas destes blocos e nos países de terceiro mundo<sup>39</sup>.

#### 2.1.2.1. A teoria ingênua das sanções

Esta expectativa wilsoniana de impacto direto das sanções e sua capacidade de transformar de forma dolorosa, mas pacífica, a posição política de um Estado ou mesmo provocar a substituição do grupo no poder é comumente referida como “teoria ingênua”<sup>40</sup> das sanções. Tal expressão foi cunhada por Johan Galtung em 1967 ao comentar sobre as sanções do Conselho de Segurança à época aplicadas contra a Rodésia do Sul<sup>41</sup>. De acordo com Galtung haveriam dois elementos principais que erodiriam a efetividade das sanções: (i) a alta adaptabilidade característica das economias, especialmente as mais estruturadas,<sup>42</sup> e (ii) os

---

<sup>39</sup> SAUVY, Alfred. *Trois mondes, une planète*. *L’Observateur*, Paris, v. 118, p.14. 14 de agosto de 1952.

<sup>40</sup> “Naive theory”, em inglês.

<sup>41</sup> GALTUNG, Johan. *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia* *World Politics*, vol. 19, n. 3. 1967.

<sup>42</sup> Esta característica aparece marcadamente nos episódios mais recentes das medidas coercitivas em face da Rússia comentadas no item 4.3.1.2 deste trabalho acadêmico.



fortes incentivos à não cooperação por atores que tenham a ganhar com a disrupção das relações entre Estado origem e Estado alvo.

Por estes motivos, nota-se que as medidas coercitivas são especialmente mais gravosas quanto mais frágil e menos dinâmica for a economia do Estado alvo, bem como quanto menos incentivos existam ou possam ser oferecidos a Estados detratores do regime de restrições. Isso indica maior peso e dano, portanto maior chance de efeito, sobre os países em desenvolvimento. Mesmo assim, estas medidas restritivas só teriam efetividade em alcançar seus objetivos primários nos casos em que o Estado alvo tenha “calculado mal a situação” seja por não acreditar na ameaça, seja por subestimar os efeitos que tal medida causaria.<sup>43</sup>

#### 2.1.2.2. A fundamentação da autoridade para determinar sanções nas Nações Unidas

A criação da Organização das Nações Unidas representa um avanço muito significativo no Direito Internacional criando um conjunto de mecanismos jurídicos para mediar e induzir as relações internacionais, bem como para garantir a soberania e a autodeterminação dos povos. Por outro lado, o Sistema das Nações Unidas também estabelece meios para a intervenção internacional nos assuntos internos dos países. A competência das Nações Unidas para influir nas competências internas dos Estados é tão grande que chega a abarcar o emprego de forças armadas sem a autorização daquele que sofre a intervenção. Tal determinação é ainda vinculante sobre todos os membros da Organização, não podendo qualquer Estado obstaculizar a realização do disposto nestas medidas.

Os poderes para o estabelecimento de sanções internacionais pelas Nações Unidas residem no Conselho de Segurança, por atribuição da Carta, ancorados principalmente nos artigos 25, 41, 48(2) e 103. O artigo 103<sup>44</sup> estabelece a primazia das obrigações decorrentes e derivadas da Carta sobre quaisquer outras obrigações dos Estados adquiridas por meio de tratado. Com isso, fica estabelecido que no caso de conflito de quaisquer obrigações de um

---

<sup>43</sup> HOVI, J., HUSEBY, R. and SPRINZ, D. *When do (Imposed) Economic Sanctions Work?* *World Politics*, vol. 57, n. 4. 2005.

<sup>44</sup> “Artigo 103. No caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

dado Estado, suas obrigações com as Nações Unidas<sup>45</sup> prevalecem sobre suas demais obrigações. Por sua vez, complementando o previsto no artigo 103, o artigo 25<sup>46</sup>, muito breve, estabelece concordância dos Estados em cumprir as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta. Isso reforça o grau de obrigatoriedade da observância do conteúdo das resoluções do CSNU, ainda mais aquelas com caráter mandatário tomadas nos termos do capítulo VII da Carta.

O artigo 48<sup>47</sup> da Carta determina claramente o caráter mandatário das resoluções do Conselho de Segurança voltadas à preservação da paz e segurança internacionais. Além de estabelecer em seu primeiro parágrafo que o CSNU pode selecionar os Estados que deverão aplicar e dar cumprimento às suas decisões. Nos casos não especificados, caberia a todos os Estados a sua aplicação e cumprimento. Ainda mais drástica é a determinação do parágrafo segundo que vincula as ações dos Estados membros enquanto participantes de outras organizações internacionais. Desta forma, além da costumeira obrigação de boa fé de não contradizer, em outras organizações e agências internacionais os interesses das Nações Unidas e as suas (do Estado) obrigações assumidas perante a ONU, o referido parágrafo determina que o Estado deverá atuar pelo cumprimento da resolução do Conselho de Segurança em todos os demais fóruns, agências e organizações internacionais das quais fizer parte. Esta obrigação é um pilar do Direito Internacional e da atual ordem internacional. Os mais diversos acordos posteriores à celebração da Carta das Nações Unidas fazem referências diretas às Nações Unidas e até mesmo ao Conselho de Segurança ao referirem-se a obrigações sobrevalentes ao próprio acordo, obrigações que gozam de primazia por decorrerem ou derivarem da Carta. Esta questão volta a ser analisada mais à frente neste trabalho, no item 4.2.1.1 em que é abordado um caso judicial no qual o Tribunal de Justiça da União Europeia

---

<sup>45</sup> Aquelas fundadas na Carta. Eventuais obrigações com o Sistema ONU que não tenham fundamento ou derivação da Carta não gozariam de primazia.

<sup>46</sup> “Artigo 25. Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

<sup>47</sup> “Artigo 48. 1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança. 2. Essas decisões serão executadas pelos membros das Nações Unidas diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

teve de decidir acerca da obrigatoriedade da aplicação de sanções do Conselho de Segurança, mesmo quando essas encontram aparente conflito com normas do ordenamento comunitário que reconhecem direitos humanos (fundamentais).

O artigo 41<sup>48</sup> por sua vez traz dispositivo específico que fundamenta a aplicação de sanções econômicas. Estabelece que o Conselho de Segurança pode determinar a interrupção total ou parcial interrupção das relações econômicas, diplomáticas ou de meios de conexão e comunicação entre os Estados, a fim de dar efeito às suas decisões. É central notar aqui que a Carta das Nações Unidas destina às sanções um tratamento semelhante ao dado ao uso institucional da força. Nos artigos seguintes especialmente 42 a 47, a Carta traz especificações materiais e de procedimento para o emprego do uso da força. Contudo, a escrita do artigo 39 faz referência em paralelo aos artigos 41 (sanções) e 42 (uso da força), apontando estas como medidas possíveis houvesse a necessidade de forçar o efeito das decisões do Conselho de Segurança. Há, portanto, um caráter de excepcionalidade no emprego das sanções, semelhante à excepcionalidade no uso da força. Além do requisito da necessidade, há também a restrição de que seja feito apenas para a manutenção e restauração da paz e segurança internacionais.

**Necessidade.** Tal requisito aponta para as situações em que não há solução espontânea da crise sob consideração pelo Conselho de Segurança, bem como não se consegue a mera adoção voluntária pelo(s) Estado(s) envolvido(s) das medidas necessárias para dar cumprimento às decisões do CSNU. A avaliação não é de celeridade ou de utilidade, mas de necessidade para dar cumprimento às determinações do Conselho.

**Restrição de fundamento material.** Não teria, qualquer crise, a capacidade de ensejar a competência do Conselho de Segurança para impor sanções. É, desta forma, necessário que o CSNU esteja empregando sua competência exclusiva de solução de questões relacionadas à manutenção ou restauração da paz e da segurança internacionais. Isso posto, transparece que não haveria, perante a Carta, nenhum fundamento para a aplicação de sanções obrigatórias do Conselho de Segurança, irrespectivamente da relevância jurídica, política ou moral de uma

---

<sup>48</sup> “Artigo 41. O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Charta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

questão. Isso exclui, portanto, até mesmo a possibilidade de que as Nações Unidas determinem sanções para a proteção e garantia dos direitos humanos, mesmo estes sendo valores tão centrais e fundamentais para a Organização.

Isso importa muito. Aplicando a trilha de pensamentos acima construída, tem-se que mesmo um órgão multilateral<sup>49</sup> cujas normas gozam de primazia no Direito Internacional e que encerra expressamente em suas normas a autorização de imposição de sanções – note-se, há consentimento dos Estados Membros das Nações Unidas para que o Conselho de Segurança possa determinar tais medidas contra eles e suas populações – deve ser limitado pelo requisito da necessidade e pela limitação material de competência, qual seja, a manutenção e a restauração da paz e da segurança internacionais. Portanto, isso enfraquece a concepção de que poderia livremente um Estado restringir as relações econômicas com outro(s) Estado(s) para quaisquer fins ou sobre quaisquer fundamentos<sup>50</sup>, mesmo os direitos humanos.

Importante notar aqui que na arquitetura do Sistema das Nações Unidas, o Conselho de Segurança acumula a autoridade para determinar o uso da força, bem como o uso de medidas coercitivas internacionais. Contudo, a Carta proíbe explicitamente o uso unilateral da força, de forma geral, por meio do artigo 2.4, mas não proíbe o uso de medidas coercitivas unilaterais de forma explícita, embora faça conchamar os Estados a colaborar e cooperar para o desenvolvimento de todos.

### 2.1.3. Pós URSS

Durante a guerra fria, conforme acima brevemente descrito, operou o principal eixo das relações internacionais, condicionante inclusive dos comportamentos dos Estados localizados em cada bloco político-ideológico, bem como daqueles que tentaram se posicionar fora de ambos os blocos. Com o fim da União Soviética, este principal fluxo de relações políticas perde forças no contexto das Nações Unidas, centrados na arena do Conselho de Segurança. Este, que fora o palco de embates simbólicos e retóricos entre os dois polos político-ideológicos, esteve em significativa estagnação em razão da política de mútuos vetos por Washington e Moscou.

---

<sup>49</sup> Conforme definição feita no item 1.2.3 da Introdução.

<sup>50</sup> Talvez o único fundamento da Carta possível para a aplicação de medidas coercitivas unilaterais seria a previsão do artigo 51 (legítima defesa) observando-se os requisitos materiais e procedimentais.

Desconfigurado esse embate, pelo enfraquecimento significativo da posição russa, o Conselho de Segurança passou a ter alguma agilidade decisória e menor presença de vetos estagnantes. Ademais, era do interesse do Kremlin fortalecer estrategicamente os diálogos no âmbito das Nações Unidas, especialmente a fim de evitar a unipolaridade focada na potência que saiu fortalecida do embate bipolar.<sup>51</sup>

Desde então percebe-se ter havido grande aceleração no processo de aplicação de sanções econômicas determinadas com base no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Em razão disso, os anos 1990 são referidos por alguns acadêmicos como a “década das sanções”<sup>52</sup>, uma vez que o uso dessa ferramenta pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas passou de 2 episódios em nos seus primeiros 40 anos de existência para 16 na última década do século XX – atualmente<sup>53</sup> o número de sanções já aplicadas pelo CSNU chega a 26. Conforme pode-se observar pelo Gráfico 1 abaixo, ocorreu franco aumento no uso destas medidas pelo Conselho de Segurança.

---

<sup>51</sup> HUFBAUER, Gary Clyde, et. al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 52.

<sup>52</sup> PORTELA, Clara. *Are European Union sanctions “targeted”?* *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 3, p. 912.

<sup>53</sup> Refere-se a outubro de 2017, quando este dado foi atualizado pela última vez.



**Gráfico 1** – Todas as Sanções do Conselho de Segurança até a presente data.<sup>54</sup>

Este aumento na atividade multilateral de aplicação de sanções pelo CSNU, contudo, não parece ter representado uma busca por institucionalização multilateral da ferramenta de restrição econômica ou política das relações internacionais. Ao invés de se assistir à substituição das MCUs pelas sanções do CSNU mais numerosas, o que se observa é o aumento quantitativo paralelo de ambas as práticas.

<sup>54</sup> Elaborado pelo autor com base nos dados constantes do APÊNDICE I.

## 2.2. Legalidade e Ilegalidade estritas

### 2.2.1. Visão clássica

A finalidade das sanções econômicas poderia ser concebida como a de promover coercitivamente a observância das normas do Direito Internacional por meio da pressão econômica sobre os Estados. Tal pressão econômica pode ser aplicada de forma generalizada sobre a economia do Estado alvo como um todo (*sanções abrangentes*<sup>55</sup>) ou especificamente orientada a atingir diretamente apenas um setor da economia, alguns atores econômicos, os bens, fundos e direitos de agentes políticos e/ou membros da elite governante do Estado alvo, entre outros recortes possíveis (*sanções seletivas*<sup>56</sup>).

O sistema normativo internacional prevê hipóteses nas quais é legítima a imposição de sanções internacionais.<sup>57</sup> Além das previsões positivas, se adotado, nessa avaliação, o princípio *Lotus*<sup>58</sup>, os Estados estariam autorizados a impor qualquer medida restritiva das relações econômicas que pudessem influenciar, desde que com esta conduta não viessem a violar uma norma explícita do Direito Internacional. Diante disso, e considerando a normativa internacional aplicável, seria possível enquadrar a imposição de sanções econômicas em uma

<sup>55</sup> “*Comprehensive sanctions*” em Inglês.

<sup>56</sup> “*Targeted sanctions*” em Inglês. Os termos empregados para qualificar as sanções não abrangentes são “*targeted sanctions*” e “*smart sanctions*”. Esta pesquisa observou que o termo *smart* foi mais aplicado nos primeiros anos do processo de reforma do comportamento do Conselho de Segurança, de meados da década de 1990 a meados da década de 2000, quando seu emprego seguiu em declínio. Atualmente o termo *targeted* tem sido empregado para qualificar estas medidas. Este autor admite entender ser mais adequado o termo *targeted*, que traduz “seletivas” a fim de comunicar mais seu sentido, do que a literalidade do termo em inglês.

<sup>57</sup> SHAW, Malcom. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. P. 4-7; 1241-1251.

Cf. LOWE, Vaughan; TZANAKOPOULOS, Antonius. *Economic Warfare*. In: **Wolfrum R (ed) Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 8 (“*It is generally accepted that the prohibition of the use of force under [UN Charter] Article 2(4) and under customary law does not preclude the use of economic force.*”) e **Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua**. *Nicaragua v. United States*. *International Court of Justice*. 1986, case n. 70, para. 276: (“*[a] State is not bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so, in the absence of a treaty commitment or other specific legal obligation.*”)

<sup>58</sup> O princípio *Lotus* ou abordagem *Lotus* refere-se à consideração fundamental para o Direito Internacional de liberdade absoluta dos Estados soberanos na ausência de uma proibição jurídica específica e expressa. Para a referência ao caso em específico, cf. **The Case of the SS Lotus**. *France v. Turkey*. *Permanent Court of International Justice*. 1927, case n. 10, paras. 158, 215, 277.

licitude *prima facie*, aplicando-se a elas as limitações provenientes de ramos distintos do regramento internacional.<sup>59</sup>

### 2.2.2. *Necessidade da multilateralidade para a legitimidade*

Nas Nações Unidas tem avançado à proeminência o entendimento de que apenas as medidas determinadas pelo Conselho de Segurança com base nos arts. 25, 48(2) e 103 da Carta podem ser consideradas sanções multilaterais. Entre as resoluções e documentos neste sentido, menciona-se o Relatório A/HRC/30/45 elaborado pelo Relator Especial Idriss Jazairy e apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU<sup>60</sup>. Apenas o Conselho de Segurança teria legitimidade para a imposição de sanções que possam ser consideradas multilaterais. Este grau de legitimidade caminha junto com o caráter imperativo das decisões do Conselho de Segurança. Neste sentido, afirma o referido Relator Especial, chamando atenção não apenas para a questão da legitimidade na aplicação de sanções, mas também para o problema da calibragem<sup>61</sup> destas medidas, quando aplicadas pelo Estado.

Há a presunção de que, uma vez que o Conselho de Segurança tenha decidido sobre sanções, sem prejuízo ao exercício do direito à legítima defesa referida no art. 51 da Carta, os estados membros deverão cumprir com tais decisões sem adicionar ou subtrair delas seu conteúdo, de acordo com os arts. 25, 48(2) e 103 da Carta. Entretanto, isso nem sempre acontece.<sup>62</sup>

É necessário considerar o consentimento dado pelos Estados ao firmar a Carta das Nações Unidas conferindo a seu Conselho de Segurança a autoridade primordial para questões de manutenção da paz e da segurança internacional, atribuindo-lhe poderes

<sup>59</sup> JOYNER, Daniel H. *International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions*. In: MAROSS, Ali Z e BASSETT, Marisa R. *Economic Sanctions under International Law*. 1. ed. The Hague: Springer, 2015. Cap. 5. p. 86.

<sup>60</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015).

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY, *Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea: Report of the Secretary-General*, A/63/332 (26 August 2008), available from [undocs.org/A/63/332](http://undocs.org/A/63/332).

<sup>61</sup> Abordado em maior detalhe no subitem 2.2.2.1.

<sup>62</sup> Tradução livre de: "There is a presumption that, once the Security Council has decided on sanctions, and without prejudice to the exercise of the right to self-defence referred to in article 51 of the Charter, Member States have to comply with its decisions without adding to or retrenching from their content, pursuant to articles 25, 48(2) and 103 of the Charter. However, this is not always the case." UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 14.



institucionais para determinar a imposição de medidas de perturbação das relações normais e amistosas entre os Estados. Por meio disso, o Conselho de Segurança passa a carregar a legitimidade primordial para, promover medidas que perturbem as relações de amizade e colaboração entre os Estados e impõem pressão econômica sobre os alvos. É esta posição de autoridade legítima em razão de sua função institucional que confere ao CSNU a capacidade jurídica de impor sanções, no sentido técnico jurídico do termo, diante de violações do Direito Internacional. Outras medidas, comumente chamadas de sanções, advindas de outros atores da sociedade internacional não teriam nem esta natureza jurídica nem este status moral, sendo mais propriamente referidas como medidas coercitivas unilaterais.

Neste sentido a multilateralidade seria associada em alguma medida ao conceito de consentimento, muito embora com ele não se confunda. É necessário considerar o elemento dinâmico no conceito de multilateralidade. Fala-se em tratados ou medidas multilaterais quando se tem pluralidade de partes. Contudo, esta norma pode ter caráter multilateral entre as partes que a elaboraram, sendo inexistente ou inaplicável a terceiros não vinculados a aquela tratativa. Desta forma, mesmo as medidas advindas de uma Organização Internacional representante de uma coletividade de Estados, como a União Europeia, seriam medidas coercitivas unilaterais se aplicadas contra um Estado externo à UE, haja vista ausência de consentimento e participação legitimante do Estado/entidade/indivíduo alvo.

Naturalmente, Organizações Internacionais e grupos de Estados podem aplicar sanções internamente entre seus membros, desde que isso encontre fundamento no consentimento a esta autoridade, mesmo que de forma bastante indireta. A suscetibilidade a estas medidas viriam como “parte do pacote” de direitos e obrigações cuja aceitação prévia é requisito de adesão ao agrupamento/bloco<sup>63</sup>. Neste caso, a Organização Internacional ou o grupo de países fazem exercício regular do Direito, pondo em prática uma previsão consentida. Esta aplicação interna de normas em muito difere da sua aplicação externa, casos de extraterritorialidade das normas, seja por seu objetivo ou efeito.

Cabe destacar, contudo, que o uso do poder de voto de forma coordenada e assimétrica para a realização da política externa de um Estado ou de um conjunto deles em uma

---

<sup>63</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 15.

Organização Internacional também poderia constituir uma medida coercitiva unilateral.<sup>64</sup> Um exemplo de medida deste tipo, mencionado pelo Relator Especial Idriss Jazairy é o *Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act of the United States of America* que estabelece que o Secretário de Tesouro deverá instruir o representante dos Estados Unidos em cada instituição financeira internacional para se opor e votar contra: (i) qualquer concessão de empréstimo, crédito ou garantia ao governo do Zimbábue ou (ii) qualquer cancelamento ou redução de débitos devidos pelo governo do Zimbábue aos Estados Unidos ou a qualquer instituição financeira internacional.<sup>65</sup> Apenas para ilustração, no caso do Fundo Monetário Internacional (FMI) cujas quotas equivalentes a 16,67% do poder de decisão pertencem aos EUA<sup>66</sup> uma medida dessa natureza representa, praticamente, a impossibilidade de obtenção de alívio financeiro ao Estado em questão, em razão do peso da quota americana e sua capacidade de barganha.

#### 2.2.2.1. Calibragem

Deve-se descrever também o procedimento por meio do qual as sanções do Conselho de Segurança são transformadas em efeitos concretos sobre os alvos. Isso importa para a questão das medidas coercitivas unilaterais uma vez que sempre há maior ou menor abertura discricionária do Estado na aplicação destas medidas. Cabe ao Estado aplicar a medida da maneira mais adequada à observância da determinação do CSNU, sem ampliar ou reduzir seu escopo, ou selecionar arbitrariamente seus alvos. Tal procedimento é chamado aqui de calibragem.

Embora obrigatórias, conforme abordado no ponto 2.1.2.1, as sanções do Conselho de Segurança não produzem efeitos imediatos sobre os Estados alvo<sup>67</sup>, mas dependem de

---

<sup>64</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 15.

<sup>65</sup> UNITED STATES. THE CONGRESS. *Zimbabwe Democracy and Economic Recovery act of 2001*. Public Law 107-99 Dec. 21, 2001.

<sup>66</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*. Último acesso em 02/02/2017, disponível em: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>

<sup>67</sup> Exceto talvez no caso de retenção de recursos de fundos das Nações Unidas, fechamento de escritórios, suspensão de participação em órgãos, agências e encontros ou retirada de pessoal da ONU do território do Estado alvo. Contudo, todas estas medidas são bastante improváveis e só aconteceriam em situações muito restritas. Sendo que o objetivo das Nações Unidas é o de engajar todos os atores em diálogo e cooperação, muito dificilmente seria imposta uma medida com este tipo de conteúdo ou efeito.

normativas específicas de cada Estado que as aplica em cumprimento da resolução do Conselho de Segurança<sup>68</sup>. Neste processo, existem três etapas/situações em que a calibragem ocorre: (i) a mobilização para produção da normativa; (ii) a determinação do teor da medida restritiva e (iii) a efetiva aplicação da normativa.

Na etapa de mobilização, o Estado toma conhecimento da resolução do Conselho de Segurança que lhe obriga a restringir determinadas atividades, contudo, a velocidade em que mobiliza seus recursos políticos, técnicos e jurídicos para a aplicação da referida medida pode oferecer certa leniência ao Estado alvo, permitindo-lhe algum tempo para se preparar para as medidas. Esta eventual demora oferece vantagem competitiva ao Estado mais lento, uma vez que o Estado alvo pode recorrer a ele a fim de tentar compensar o impacto das medidas aplicadas pelos outros Estados mais rápidos.

Sobre a determinação do teor e a redação da medida restritiva, cabe atentar que embora as resoluções do Conselho de Segurança sejam dotadas de obrigatoriedade e tenham validade imediata, “[f]ormalmente, a resolução não tem aptidão de ser imediatamente cumprida. Por cumprimento imediato, entende-se a possibilidade de vir a ser aplicada pelo Judiciário, e a de ser invocada pelos particulares de um Estado, sem um processo anterior que a incorpore ao direito interno desse Estado.”<sup>69</sup> A depender do texto da resolução do Conselho de Segurança maior ou menor margem interpretativa sobra ao Estado para restringir as relações com o Estado alvo, de acordo com seus próprios interesses de política externa. Isso se deve à forma da escrita das resoluções, feita com certa “ambiguidade construtiva”, o que permite, por um lado maior adesão das votações, mas por outro, maior margem de interpretação<sup>70</sup>. Centra-se aqui a questão se as medidas determinadas pelo CSNU representam um mínimo de ação dos Estados, ou um máximo. Partindo da interpretação restritiva, de que só há legitimidade no Conselho de Segurança para determinar sanções, não caberia aos Estados aplicar medidas que alarguem o escopo da resolução relevante. Contudo, tendo em vista o caráter obrigatório das resoluções do CSNU, não se poderia falar em sua determinação como teto, mas como piso. Cabe aos Estados calibrar a aplicação da medida de forma a garantir o cumprimento da sanção determinada pelo Conselho de Segurança, da forma mais

---

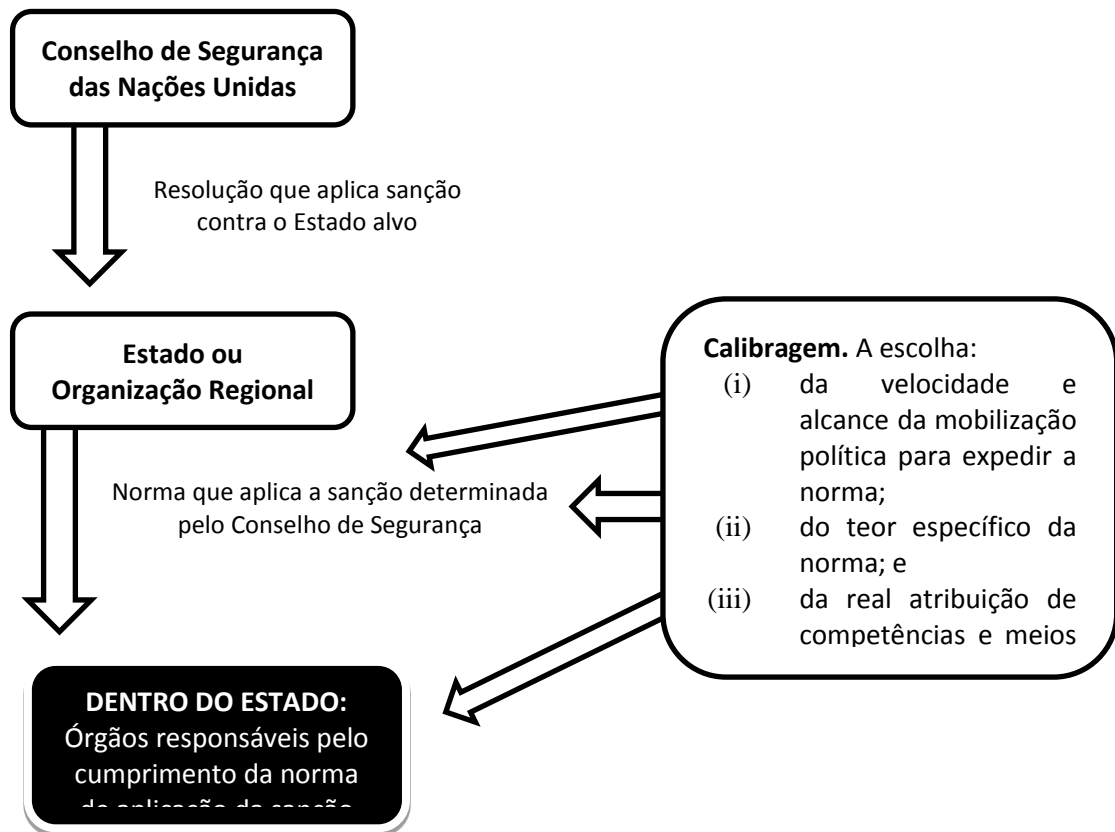
<sup>68</sup> A forma de aplicação das sanções do Conselho de Segurança pelo Brasil é brevemente abordada no item 2.7.

<sup>69</sup> DROUBI, Sufyan El. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. *Revista Imes*. V. n. 12, ano VII, jan.dez/2006.

<sup>70</sup> BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira*. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p 188.

próxima ao contido no texto, sem impor carga superior ao Estado alvo, nem prejudicar a efetividade da medida com norma menos gravosa que o pretendido.

Por fim, reside na etapa da aplicação da normativa o ponto mais importante da calibragem. De nada adianta que o Conselho de Segurança decida por uma sanção, que o Estado edite normativa aplicando a referida sanção sobre o Estado alvo, se esta normativa não for observada com o devido rigor e tenha sua obediência fiscalizada. Para tanto a vigilância sobre sistemas financeiros, portuários e alfandegários, controles de fronteira, entre outros, necessita ser efetiva e robusta o suficiente para coibir eventuais violadores de ambos os lados. Por outro lado, também é necessário garantir que as medidas não sejam aplicadas com rigor tal que resulte em efeito mais gravoso que o projeto inicialmente. Ilustra-se estes pontos de atenção no esquema abaixo:



**Figura 2** - Fluxo de decisões de aplicação de sanções, a partir do Conselho de Segurança, momento de calibragem da intensidade pelo Estado que as aplica.

### 2.3. Formas de enquadramento e possíveis fundamentações exculpatórias

Feitas estas considerações sobre as sanções multilaterais e sua diferenciação das medidas coercitivas unilaterais, passa-se a analisar em maior detalhe a natureza e o funcionamento das MCUs. Nos subitens abaixo são abordadas possíveis formas de enquadramento das medidas tomadas por um Estado e analisados seus requisitos de legalidade e sua possibilidade de emprego para justificar a imposição de MCUs.

#### 2.3.1. *Contramedidas*

Um dos elementos de ancoragem do Direito (Internacional) na realidade é a responsabilidade dos Estados, uma vez que é capaz de impor consequências pela não observância de uma norma obrigatória<sup>71</sup>.

O Direito Internacional, com seu processo de institucionalização, especialmente no pós-guerra, tem criado diversos mecanismos de cumprimento voluntário das normas, bem como de sua observância forçada, como nos casos de adjudicação internacional de decisões judiciais ou daquelas decorrentes de tratados adotados para a solução de controvérsias. Contudo, na ausência do cumprimento voluntário e dos mecanismos de adjudicação internacional (que por sua vez dependem em maior ou menor grau do cumprimento voluntário de suas próprias normas) resta à sociedade internacional a utilização de outros meios de coerção dos Estados.

Deixando de lado o recurso à força, restrito ao excepcional e devidamente regulado, sobra entre as possíveis opções dos Estados o uso de sua força não militar por meio da aplicação de medidas de caráter econômico e reputacional, no sentido mais amplo destes termos. Uma das categorias nas quais estas podem se enquadrar é a de contramedidas. Entretanto, conforme demonstrado a seguir, o termo “contramedidas” é restrito e deve ser interpretado de forma contida.

Recorre-se aqui às definições constantes no Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Ilícitos Internacionais (DARS, sigla em inglês), elaborado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) em 2001, em

---

<sup>71</sup> BRIERLY, J. L. *The basis of obligation in international law*. Oxford: Clarendon Press, 1958. p. 201. *Apud* SILVA, Roberto Luiz. **Direito Internacional Público**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 513.

relatório à Assembleia Geral. Nos comentários explicativos, elaborados pela própria CDI, a Comissão assim esclarece:

Contramedidas envolvem medidas adotadas em derrogação de uma obrigação de tratado subsistente que seja justificada como resposta necessária e proporcional a um ato ilícito internacional de um Estado contra o qual são tomadas. Elas são essencialmente medidas temporárias, tomadas para atingir um fim específico cuja justificação se esgota quando este fim é alcançado.<sup>72</sup>

Amplamente reconhecidos pelos órgãos das Nações Unidas e por jusinternacionalistas, bem como com alguma constância confirmados pela prática dos Estados e por decisões judiciais, os Artigos do DARS permitem que um Estado prejudicado pelo ato ilícito de outro Estado possa aplicar contramedidas em desfavor deste<sup>73</sup>. Para tanto, é necessário que sejam reunidas as seguintes condições:

- **Condição 1 - Ocorrência de ato ilícito demonstrável**, que por sua vez se verifica em uma conduta omissiva ou comissiva atribuível a um Estado, sob o Direito Internacional que constitua uma violação de uma obrigação internacional daquele Estado, conforme art. 2º do DARS.  
O requisito de atribuição (arts. 4º a 11 do DARS) abrange tanto as regras de atribuição da conduta por nexos causal e doutrinas da responsabilidade (arts. 16 a 19 do DARS), quanto às hipóteses exculpatórias (arts. 20 a 27 do DARS).
- **Condição 2 - Limitar-se ao não cumprimento, pelo Estado origem, de uma obrigação internacional devida ao Estado alvo.** Isso significa que o Estado origem deve limitar sua contramedida à não observância de uma obrigação devida ao Estado alvo a fim de atingir a ele, e não a outros Estados. Esta condição parece óbvia, mas contém salvaguardas fundamentais. Primeiramente, exclui do rol das contramedidas a possibilidade do Estado origem estabelecer uma medida que vise atingir de forma mediata o Estado alvo, por meio da violação de norma contra um terceiro Estado,

---

<sup>72</sup> Tradução livre de: “*Countermeasures involve conduct taken in derogation from a subsisting treaty obligation but justified as a necessary and proportionate response to an internationally wrongful act of the State against which they are taken. They are essentially temporary measures, taken to achieve a specified end, whose justification terminates once the end is achieved.*” UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001. Part Two, Chapter II, Commentary 6.

<sup>73</sup> SILVA, Roberto Luiz. **Direito Internacional Público**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 355.

usado como meio. Em segundo lugar, é possível argumentar, que esta condição exclui a possibilidade contramedida que viole norma *erga omnes*. Isso, porque nesse caso o que se verificaria seria um descumprimento justificado contra um Estado (o Estado alvo) e injustificado contra os outros sujeitos da ordem internacional. No limite, tal conduta poderia até ser interpretada como contramedida em relação ao Estado alvo, mas configuraria ato ilícito internacional contra os demais.

- **Condição 3 - Finalidade de indução do Estado alvo a cumprir com suas obrigações internacionais**, o que implica a necessidade da identificação de uma norma de direito internacional, de natureza obrigacional, que esteja sendo alegadamente violada. Tal obrigação internacional deverá ser válida, vinculante e exigível do Estado alvo quando da alegada violação (arts. 12 a 15). Além disso, exceto quando a urgência tornar inviável, o Estado origem deverá conclamar previamente o Estado alvo a observar a obrigação internacional ignorada (art. 52, parágrafo 1, (a), DARS). Caso o Estado alvo persista no não cumprimento, deverá o Estado origem notificá-lo previamente da decisão de aplicar contramedidas contra ele, a fim de induzi-lo a cumprir a norma, destacando-a de forma inequívoca. Apenas nas situações em que isso não surtir o resultado de interesse do Estado origem poderá este impor contramedidas unilateralmente.

A respeito da necessidade de identificar e comunicar inequivocamente a(s) obrigação(es) não cumpridas pelo Estado alvo, depreende-se que se trata de um requisito essencial. Ora, se o objetivo da contramedida é induzir (ou coagir) o Estado alvo a cumprir suas obrigações internacionais, só pode ser juridicamente legítima, razoável e minimamente eficaz uma contramedida que determine claramente qual a conduta esperada do Estado alvo. Ademais, é necessário que o Estado alvo tenha clareza de qual mudança de comportamento se espera dele para que possa cumprir o direito e livrar-se dos efeitos negativos das contramedidas.

Neste aspecto é relevante o estudo de correlação entre a clareza da comunicação da conduta esperada e a eficácia da medida coercitiva<sup>74</sup> conduzido pelo *Targeted Sanctions Consortium*.

---

<sup>74</sup> No caso o estudo foi conduzido em relação a sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Estabelecidas estas condições, uma determinada medida coercitiva unilateral pode ser chamada de contramedida. Cabe agora avaliar os limites do Direito Internacional para aplicação de contramedidas pelo Estado origem e em relação aos seus efeitos sobre o Estado alvo.

### 2.3.1.1. Impossibilidade do uso punitivo das contramedidas

Uma das vedações é a aplicação de contramedidas como mecanismo punitivo<sup>75</sup>. A impossibilidade de fazê-lo para fins de punir outro Estado viola os limites lógicos das contramedidas, destinadas a promover a cessação da conduta violadora e induzir o cumprimento da obrigação internacional apenas. A aplicação de contramedidas não preclui a possibilidade do Estado origem de buscar reparação pelo dano sofrido ou punição do Estado alvo por outro meio. Logo, caso uma contramedida tenha intenção declarada ou produza o efeito de punição do Estado alvo, deve-se encarar tal conduta (a aplicação da contramedida) como ato ilícito, que engaja a responsabilidade do Estado.

Contramedidas somente podem ser aplicadas por um Estado prejudicado a fim de induzir o Estado responsável a cumprir com suas obrigações [...], quais sejam, cessar a conduta internacionalmente ilícita, caso seja continuada e prover reparação ao Estado prejudicado. Contramedidas não são pensadas como uma forma de punição por conduta ilícita, mas como instrumento para alcançar o cumprimento das obrigações do Estado responsável. (...) A limitação do objeto e a natureza excepcional das contramedidas são indicadas pelo uso da palavra ‘somente’ no parágrafo 1 do artigo 49.<sup>76</sup>

### 2.3.1.2. Proporcionalidade

Para a aplicação das contramedidas é necessário que o Estado faça a correspondência proporcional de dano, caso contrário ocorreria novo ato ilícito internacional, desta vez em

---

<sup>75</sup> UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001. Article 49, Commentary 1.

<sup>76</sup> Tradução livre de: “Countermeasures may only be taken by an injured State in order to induce the responsible State to comply with its obligations [...], namely, to cease the internationally wrongful conduct, if it is continuing, and to provide reparation to the injured State.<sup>744</sup> Countermeasures are not intended as a form of punishment for wrongful conduct, but as an instrument for achieving compliance with the obligations of the responsible State [...]. The limited object and exceptional nature of countermeasures are indicated by the use of the word “only” in paragraph 1 of article 49.” UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001. Art. 49, Commentary 1.



razão do excesso na contramedida, o que ensejaria engajamento de responsabilidade internacional.

Ademais, conforme alerta o Relator Especial das Nações Unidas, um dos riscos centrais da aplicação de contramedidas reside em seu caráter de unilateralidade. Uma vez que os testes de verificação das condições para sua aplicação de forma legal são realizados por apenas um Estado origem (ou conjunto de Estados origem, quando aplicável, o que não exclui a unilateralidade do ato, como visto, e dificilmente afastaria o possível viés da avaliação unilateral) este incorre em significativo risco ao julgar a presença das referidas condições.

Sendo que as contramedidas constituem na não observância de obrigações internacionais pelo Estado origem, caso sua interpretação jurídica quanto à existência e imputação do alegado ato ilícito do Estado alvo esteja incorreta, a aplicação desta medida coercitiva unilateral pode dar ensejo ao engajamento de responsabilidade do Estado. Neste sentido também, alerta o Relator da ONU:

Um Estado que recorre a contramedidas baseado em sua avaliação unilateral da situação o faz por sua conta e risco e pode incorrer em responsabilidade pela ilicitude de sua própria conduta no evento de incorreta avaliação [da situação].<sup>77</sup>

### 2.3.1.3. Limites aos efeitos das contramedidas

O artigo 50 do DARS por sua vez lista as obrigações internacionais que não podem ser objeto de contramedidas, em razão da natureza das normas, bem como em razão dos efeitos da sua não observância serem intoleráveis. As obrigações inalcançáveis por contramedidas são agrupadas em duas categorias que podem ser definidas como: (i) obrigações internacionais inafastáveis por sua natureza material e (ii) obrigações de preservação institucional. Tome-se o referido artigo em sua íntegra:

Artigo 50 – Obrigações não afetadas por contramedidas

1. Contramedidas não deverão afetar:

- (a) a obrigação de abster-se da ameaça ou uso da força, conforme consagrado na Carta das Nações Unidas;
- (b) obrigações para a proteção de direitos humanos fundamentais;
- (c) obrigações de caráter humanitário de proibição de represálias;

---

<sup>77</sup> Tradução livre de: “A State which resorts to countermeasures based on its unilateral assessment of the situation does so at its own risk and may incur responsibility for its own wrongful conduct in the event of an incorrect assessment”. UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001. Art. 49, Commentary 3.

(d) outras obrigações decorrentes de normas peremptórias do Direito Internacional Geral.

2. O Estado que aplicar contramedidas não estará desobrigado a cumprir suas obrigações:

(a) decorrentes de qualquer procedimento de solução de controvérsias aplicável entre ele [Estado origem] e o Estado responsável [Estado alvo];

(b) de respeitar a inviolabilidade diplomática ou consular dos agentes, instalações, arquivos e documentos.<sup>78</sup>

Fundamentais os limites às contramedidas referentes aos mecanismos de solução de controvérsias bem como às imunidades consulares e diplomáticas. O art. 50, 2 (a) busca preservar as instituições e organizações internacionais competentes para o deslinde das questões que lhe cabem, procura também conservar a subsidiaridade do recurso a medidas unilaterais. Por outro lado, o art. 50, 2 (b) visa preservar imunidades dos agentes de representação de Estado, outro pilar fundamental da ordem e do direito internacionais.

Voltando olhos para o parágrafo primeiro do artigo 50 e seus subitens, é fundamental analisar com mínimo de detalhe cada um deles, em especial o item (c), diretamente afeto ao objeto deste estudo acadêmico.

A primeira obrigação indisponível para não cumprimento em razão de sua natureza é a proibição à ameaça e uso da força nas relações internacionais. A indisponibilidade desta norma decorre (i) do caráter obrigatório da previsão constante no art. 2 (4) da Carta das Nações Unidas, cujas hipóteses de derrogação são exíguas e da (ii) primazia das normas da Carta sobre quaisquer outras normas convencionais.

Semelhante fundamentação sustenta a previsão do item (d). Normas peremptórias do Direito Internacional Geral não são passíveis de derrogação a não ser por outras normas de mesmo status. Portanto, não se poderia conceber uma contramedida que determina, por exemplo, a tortura de indivíduos do Estado alvo, uma vez que a proibição da tortura é *jus cogens*<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Tradução livre de: “Article 50 - Obligations not affected by countermeasures

1. Countermeasures shall not affect: (a) the obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations; (b) obligations for the protection of fundamental human rights; (c) obligations of a humanitarian character prohibiting reprisals; (d) other obligations under peremptory norms of general international law.

2. A State taking countermeasures is not relieved from fulfilling its obligations: (a) under any dispute settlement procedure applicable between it and the responsible State; (b) to respect the inviolability of diplomatic or consular agents, premises, archives and documents”. UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001. Art. 50.

<sup>79</sup> Embora não exista uma lista definida de quais seriam as normas do direito internacional dotadas deste caráter peremptório, existe significante consenso acadêmico e jurisdicional acerca de algumas proibições, como a

Para sua configuração, é necessária a demonstração (i) do ato ilícito; que violou a norma, (ii) da imputabilidade, que é o nexos de causalidade juridicamente interpretado; e (iii) dano ou prejuízo, que pode ser material ou moral. É prevista, nas normas de responsabilidades dos Estados, a possibilidade de imposição, pelo Estado prejudicado, de contramedidas em face do Estado violador. Dentre as previstas, encontram-se as sanções econômicas internacionais.<sup>80</sup>

De acordo com o entendimento firmado pela Corte Internacional de Justiça no caso *Gabčíkovo-Nagymaros*, toda contramedida deve, necessariamente, (i) responder a uma violação de direito internacional, que seja imputável, e tenha causado prejuízo ao Estado que a aplica e (ii) ser precedida por uma notificação ao Estado violador, para que este venha a, voluntariamente, cessar sua conduta violadora e reparar o dano causado.<sup>81</sup> A contramedida deve ser feita com o propósito de induzir o Estado violador a observar suas obrigações no Direito Interacional.<sup>82</sup> Este entendimento foi absorvido e aprofundado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, na elaboração dos Artigos Preliminares de Responsabilidade dos Estados (DARS).<sup>83</sup>

Uma vez que o próprio art. 49 do DARS estabelece limites para a aplicação das sanções como contramedidas, a imposição de sanções feita de forma a violar tais limites do Direito Internacional ou escapar do enquadramento como contramedidas, promoveriam elas mesmas o engajamento da responsabilidade do Estado que as impôs, neste sentido, corroboram Lowe e Tzanakopoulos:

Se, em tempos de paz, as medidas de guerra econômica são consideradas, sob o Direito Internacional violações do Estado que as aplica e não podem ser justificadas como contramedidas, elas têm a capacidade de engajar a responsabilidade do Estado. Elas irão, por sua vez, servir como fundamento para a aplicação de contramedidas ou até mesmo como fundamento de legítima defesa pelo Estado que sofrer dano.<sup>84</sup>

---

proibição da tortura, categoricamente confirmada no julgamento do caso *Prosecutor v. Furundžija*, *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, 2002 para. 121.

<sup>80</sup> SHAW, Malcom. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 794-796

<sup>81</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project*. *Hungary/Slovakia*. *International Court of Justice*. 1997. case n. 92, paras 83, 84, 85 e 87.

<sup>82</sup> *Gabčíkovo-Nagymaros Project*. *Hungary/Slovakia*. *International Court of Justice*. 1997. case n. 92, paras 83, 84, 85 e 87.

<sup>83</sup> Artigo 22 estabelece os principais padrões para a aplicação das contramedidas enquanto o artigo 49 estabelece as limitações à sua imposição. Cf. UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2008.

<sup>84</sup> Tradução livre de: “If the peacetime measures of economic warfare are in violation of obligations of the acting State under international law and cannot be justified as countermeasures, they will engage the international responsibility of the State. They will thus themselves serve as grounds for resort to countermeasures or even self-defence by the injured State.” LOWE, Vaughan; TZANAKOPOULOS, Antonius. *Economic Warfare*. In:

Além da impossibilidade do uso punitivo das contramedidas, do requisito da proporcionalidade e da proibição de determinadas modalidades de restrições, cabe ainda esclarecer que os danos contra Estados terceiros causados pela aplicação de contramedidas constituem atos ilícitos internacionais, podendo até ser interpretadas como medidas coercitivas unilaterais autônomas para fins de análise.

Dano contra terceiros: O efeito de preclusão da ilicitude das contramedidas é relativo. Ele refere-se às relações jurídicas entre o Estado prejudicado e o Estado responsável.<sup>85</sup>

### 2.3.2. *Retaliação, retorção e represália*

A prática internacional no contexto do Direito Internacional tem estabelecido diferenciações entre os termos retaliação, represália e retorção. Embora tais termos tenham alguma interpenetração e flutuação de conteúdo entre as tradições jurídicas e os ramos do Direito Internacional<sup>86</sup>, é de se destacar que são amplamente empregados tanto na academia quanto na política. Cabe, portanto, aqui conceituar tais termos, fixando o sentido no qual serão empregados no presente trabalho.

Primeiramente, adverte-se que nenhum destes termos corresponde como sinônimo de contramedida sendo, de fato, que o conceito de “contramedida” não coincide com qualquer das três expressões. De forma breve, a retorção consiste na aplicação de pressão contra o Estado alvo sem que a forma de pressão consista na suspensão ou não observância de obrigações internacionais devidas a aquele Estado<sup>87</sup>. O conceito não compreende a

---

Wolfrum R (ed) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 12.

<sup>85</sup> Tradução livre de: “[T]he effect of countermeasures in precluding wrongfulness is relative. It concerns the legal relations between the injured State and the responsible State.” UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001. Art. 49, Commentary 4.

<sup>86</sup> COLBERT, E.S. *Retaliation in International Law*. Nova York: King’s Crown Press, 1948, p. 2-3, *apud* UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 37.

<sup>87</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 37.

necessidade de uma resposta por meio de um ato ilícito ou de uma violação do Direito Internacional correspondente e em resposta a uma cometida por parte do Estado alvo.<sup>88</sup>

Por outro lado, o conceito de retaliação refere-se à aplicação de medida reflexa, diretamente correspondente à violação de Direito Internacional feita pelo Estado alvo ao Estado origem, retribuindo violação com igual violação<sup>89</sup>. O próprio termo “retaliação” decorre do princípio de que ao violador da norma deve ser infligido o mesmo dano que causou, comumente referido como lei de talião ou *lex talionis*. Este comportamento, de dispensar ao outro país o mesmo tratamento dele recebido, é comum nas relações internacionais, chamado de princípio da reciprocidade. Tal princípio não reveste de legitimidade ou licitude qualquer ato internacional, contudo, quando aplicado a casos de atos ilícitos internacionais inspira o uso de retaliações. Estas são particularmente comuns e de mais fácil justificação em questões de segurança nacional e em casos de atos de agressão, entre outros. Pode se configurar como contramedida, inclusive tendo a vantagem da proporcionalidade presumida *prima facie*, não dispensando a aplicação das condições enumeradas nas contramedidas acima<sup>90</sup>.

Por fim, cabe conceituar as represálias. Represálias são comumente compreendidas como medidas tomadas em resposta a violações de Direito Internacional, contudo, as próprias medidas em represália consistem nelas mesmas em atos que seriam internacionalmente ilícitos não fosse sua ilicitude afastada pela natureza “devolutiva” da conduta. Trata-se de uma forma mais explícita de medida punitiva internacional que serve ao interesse específico de quem a impõe. A legitimidade e a própria licitude destas medidas podem ser amplamente questionadas<sup>91</sup>. Novamente aqui, as represálias podem, em alguns casos, ser enquadradas como contramedidas e ter sua licitude assegurada, desde que cumpridas as condições de notificação prévia, proporcionalidade e não violação de normas indisponíveis para as contramedidas, conforme art. 50 parágrafos 1 e 2 do DARS.

---

<sup>88</sup> D’AMATO, Antony. *The Coerciveness of International Law*. *German Yearbook of International Law*, v. 52, n. 1, 2009. p. 456

<sup>89</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 37.

<sup>90</sup> D’AMATO, Antony. *The Coerciveness of International Law*. *German Yearbook of International Law*, v. 52, n. 1, 2009. p. 458.

<sup>91</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 37.

## 2.4. Limites do Direito Humanitário Internacional – Guerra econômica<sup>92</sup>

As medidas coercitivas unilaterais de caráter econômico, consideradas abstratamente, dificilmente chegariam a, *per se*, violar o Art. 2(4) da Carta das Nações Unidas, nem consistiriam necessariamente num ato de agressão. Contudo, não seria exagerado considerá-las uma forma de “guerra econômica”. Seja (i) em razão da extensão e gravidade dos seus efeitos, em alguns casos, seja (ii) pelo próprio vocabulário empregado pelos principais atores que as impõem, tanto MCUs, quanto as multilaterais acabam por se assemelhar muito ao uso da força bélica<sup>93</sup>. Conforme afirmam Lowe e Tzanakopoulos:

Guerra econômica não é apenas um meio de imposição de pressão que apoia a ação militar. Certas medidas tomadas em tempos de paz se assemelham a métodos tradicionais de guerra econômica de tal maneira que pode ser justo dizer que guerra econômica, na forma de coerção econômica, é também uma alternativa ao conflito armado, não apenas um complemento deste.<sup>94</sup>

A capacidade das sanções internacionais e medidas coercitivas unilaterais de causar significativo dano à qualidade de vida das populações, à infraestrutura e à rede de proteção social é amplamente documentada por estudos em diversas áreas do conhecimento, da saúde pública à ciência política. Esta capacidade destrutiva foi também objeto dos relatórios (i) o *Bossuyt Report*<sup>95</sup> ao Alto Comissariado das Nações Unidas sobre Direitos Humanos; (ii) o *Fassbender Report*<sup>96</sup> à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas; e (iii) o e

<sup>92</sup> “*Economic warfare*” em Inglês.

<sup>93</sup> A aparente redundância na justaposição dos termos “uso da força” e “bélica” não se verifica. O adjetivo “bélica” qualifica a locução nominal “uso da força” para diferenciar sua versão militar de sua versão econômica, que começa a ser usada na doutrina jusinternacionalista, como MILANINIA, Nema. *Jus ad bellum economicum and jus in bello economico: The Limits of Economic Sanctions Under the Paradigm of International Humanitarian Law*. In: MAROSSO, Ali Z e BASSETT, Marisa R. *Economic Sanctions under International Law*. 1. ed. The Hague: Springer, 2015. Cap. 6. p 105.

<sup>94</sup> Tradução livre de: “*Economic warfare is not only a means of imposing pressure which supports military action. Certain measures taken in peacetime resemble traditional means of economic warfare to such an extent that it may be fair to say that economic warfare, in the form of economic coercion, is also an alternative to — and not simply a complement of — armed conflict.*” LOWE, Vaughan; TZANAKOPOULOS, Antonius. *Economic Warfare*. In: **Wolfrum R (ed) Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 8

<sup>95</sup> BOSSUYT, Marc. *The adverse consequences of economic sanctions: The Bossuyt Report*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Economic and Social Council, E/CN.4/Sub.2/2000/33. 2000.

<sup>96</sup> FASSBENDER, Bardo. “*The Fassbender Report Targeted Sanctions and Due Process*”. Berlin. 2006. Disponível em: <[http://www.un.org/law/counsel/Fassbender\\_study.pdf](http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf)>.

*Watson Report*<sup>97</sup> à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança da ONU<sup>98</sup> e suas atualizações; bem como na produção acadêmica<sup>99</sup>. Ademais, a mera lógica que fundamenta a imposição das medidas deste caráter demonstra a intenção de causar dano, uma vez que a expectativa é que o governo do Estado alvo se veja obrigado a mudar de conduta ou posicionamento em razão dos danos econômicos que receber.

A própria linguagem adotada pelos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em especial pelos membros permanentes, bem como a adotada pelo Secretariado da ONU<sup>100</sup>, também apresentam correlação semântica com conflitos armados e danos humanitários. A interpretação dos membros permanentes do CSNU é que as sanções seriam ferramentas de aplicação coercitiva do Direito Internacional em relação às quais padrões mínimos de humanitarismo seriam aplicáveis.<sup>101</sup> Não se pode desconsiderar o contra-argumento de que os próprios *travaux préparatoires*<sup>102</sup> da Carta das Nações Unidas indiquem que durante elaboração do art. 2(4) da Carta houve debate e derrota das proposições de inclusão da coerção econômica no conceito de *uso da força*<sup>103</sup> e que uma moção com este mesmo fim foi derrotada em 1970 na Assembleia Geral, durante a votação da Declaração das Relações Amistosas e Cooperação entre os Estados<sup>104</sup>. Contudo, se levado em conta o expressivo aumento quantitativo e a grande alteração qualitativa dos mecanismos de coerção econômica, bem como o acúmulo de evidência de sua capacidade destrutiva semelhante à da guerra, pode-se argumentar que tais deliberações tenham se dado em relação a um objeto

<sup>97</sup> BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures - The "Watson Report"*. 1. ed. Providence: Watson Institute for International Studies, 2006.

<sup>98</sup> Aprovado como documento das Nações Unidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, sob o código: UN Doc. A/60/887-S/2006/331.

<sup>99</sup> DECAUX, Emmanuel. *The definition of traditional sanctions: their scope and characteristics*. *International Review of the Red Cross*, v. 90, n. 870, p. 249, 2008.; ISLAMIC HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Economic Sanctions as Human Rights Violations: International Law and the Right to Life*. IHRG Briefing, n. May, p. 1–15, 2013.; e SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool*. 1. ed. London: Pluto Press, 1999.

<sup>100</sup> UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. *The Secretary-General Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, para 124, U.N. Doc. A/54/1, 31 August 1999.

<sup>101</sup> O'CONNELL, Mary Ellen. *Debating the Law of Sanctions*. *European Journal of International Law*, v. 13, n. 1, 2002, p. 66.

<sup>102</sup> NGUYEN, Reese. *Navigating Jus Ad Bellum in the Age of Cyber Warfare*. *California Law Review*, v. 101, n. 4, 2013, p. 1114.

<sup>103</sup> ROSCINI Marco. *Worldwide warfare — jus ad bellum and the use of cyber force*. In: *Max Planck Yearbook of United Nations Law XIV*. 2010 p. 105 apud JOYNER, Daniel H. *International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions*. In: MAROSSA, Ali Z e BASSETT, Marisa R. *Economic Sanctions under International Law*. 1. ed. The Hague: Springer, 2015. Cap. 5. p. 104

<sup>104</sup> NGUYEN, Reese. *Navigating Jus Ad Bellum in the Age of Cyber Warfare*. *California Law Review*, v. 101, n. 4, 2013, p. 1114.

ainda não tão bem conhecido e, em sua contemporaneidade, fundamentalmente transformado.<sup>105</sup>

## 2.5. Doutrina da responsabilidade de proteger e as medidas coercitivas unilaterais

A doutrina da responsabilidade de proteger (R2P – *Responsibility to Protect*), é um entendimento jurídico relativamente recente, cuja estruturação e amadurecimento vem se dando desde a virada para o século XXI. Após os genocídios e crimes contra a humanidade ocorridos em Ruanda e Srebrenica, bem como a intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN no Kosovo em 1998-1999, tornou-se mais evidente a necessidade de se criar no Direito Internacional uma interpretação mais contemporânea para a noção de soberania e para o dever de intervenção para a proteção dos direitos humanos e prevenção/interrupção de tais atrocidades.

As primeiras provocações neste sentido, no Sistema ONU, foram feitas pelo então Secretário Geral Kofi Annan em seu relatório anual à Assembleia Geral em 1999, bem como no simbólico Relatório do Milênio (de 2000). No primeiro, Kofi Annan apresentou algumas reflexões sobre o futuro da soberania, da segurança humana e das intervenções<sup>106</sup>, bem como conclamou os Estados a buscar construir um entendimento comum a fim de promover e cumprir os valores da Carta das Nações Unidas de forma a atuar em defesa coletiva da humanidade<sup>107</sup>. Insistindo sobre o tema, no Relatório do Milênio, o então Secretário Geral formulou da seguinte forma a provocação:

Se a intervenção humanitária é, de fato, um assalto inaceitável à soberania, como podemos responder a Ruanda, a Srebrenica, a graves e sistemáticas violações dos direitos humanos que ferem cada preceito de nossa humanidade comum?<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> JOYNER, Daniel H. *International Legal Limits on the Ability of States to Lawfully Impose International Economic/Financial Sanctions*. In: MAROSS, Ali Z e BASSETT, Marisa R. *Economic Sanctions under International Law*. 1. ed. The Hague: Springer, 2015. Cap. 5. p. 105-108.

<sup>106</sup> UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *Annual Report to the General Assembly*. 1999. parágrafo 3.

<sup>107</sup> UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *Annual Report to the General Assembly*. 1999. parágrafo 34.

<sup>108</sup> Tradução livre de: “If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violation of human rights that offend every precept of our common humanity?”. UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century. Annual Report to the General Assembly*. 2000. p. 48.



A resposta veio da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, sigla em Inglês) estabelecida pelo Canadá. No relatório elaborado pela ICISS intitulado “Responsabilidade de Proteger”, foram estabelecidos os conceitos fundamentais desta interpretação. Baseado nas ideias de Francis Deng da soberania como uma responsabilidade, o relatório apontou para a noção de que soberania não é apenas proteção contra a interferência externa, mas a existência de um dever positivo dos Estados pelo bem estar de suas populações e pela assistência recíproca. Desta forma, constitui-se o entendimento de que os Estados são os primeiros e principais responsáveis pela proteção dos indivíduos de sua população, mas que uma responsabilidade residual, recai sobre os demais Estados do ambiente internacional.<sup>109</sup>

A questão passou a ser mais amplamente debatida, nos circuitos oficiais das Nações Unidas, bem como na academia. Em seguida, o princípio foi oficialmente adotado pelas ONU por meio do *2005 World Summit*.<sup>110</sup> Nesta cúpula líderes e chefes de Estado debateram sobre os eixos de desenvolvimento, paz e segurança coletiva, direitos humanos e estado de direito e fortalecimento das Nações Unidas. Nos parágrafos 138 e 139 do relatório final do encontro, os Estados reconheceram que cabe a cada Estado individualmente a responsabilidade pela segurança humana das pessoas em seu território. Com isso, se reconhece que cada Estado deve agir para prevenir e interromper a ocorrência de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Para fazê-lo os Estados poderão e deverão contar com o apoio uns dos outros e de seu coletivo, por meio das Nações Unidas<sup>111</sup>.

Por outro lado, caso os Estados individualmente, mesmo com apoio do Sistema ONU não forem capazes ou não tiverem o propósito de proteger a segurança humana de seus indivíduos ou prevenir e interromper a ocorrência de genocídios, crimes de guerra, limpeza

---

<sup>109</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre. 2001.

<sup>110</sup> O 2005 World Summit (ou Cúpula Mundial de 2005) foi um encontro histórico na sede das Nações Unidas, em Nova York, organizado na tentativa de concentrar chefes de Estado a fim discutir um conjunto de questões fundamentais para a ONU, inclusive a reforma do Sistema. Tal agenda reformista foi adiada, mas a cúpula ainda conseguiu promover discussões sobre temas centrais, chegando a (i) aprovar o conceito de Responsabilidade de Proteger, (ii) reestruturar os órgãos de direitos humanos da ONU por meio da criação do Conselho de Direitos Humanos, efetivada no ano seguinte, (iii) a atribuição de mais recursos para os então Objetivos do Milênio entre outros.

<sup>111</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. 2005 World Summit Outcome. Adotado por meio da Resolução A/RES/60/1 de 24 de outubro de 2005. parágrafo 138.

étnica e crimes contra a humanidade, se reconhece à “comunidade internacional”<sup>112</sup> a autoridade e o dever de intervir da melhor forma possível, por meio das Nações Unidas a fim de se proteger a segurança das pessoas e prevenir ou interromper estas atrocidades.<sup>113</sup>

Estas conceituações, agora incorporadas às Nações Unidas vieram a ser detalhadas pelo então Secretário Geral por meio de um relatório à Assembleia Geral em 2009<sup>114</sup>. Neste relatório Ban Ki-moon esclareceu o entendimento do Secretariado, segundo o qual haveriam 3 “pilares” para a responsabilidade de proteger. O **1º Pilar** seria a responsabilidade individual dos Estados, o **2º Pilar** seria a responsabilidade de assistência internacional, inclusive para a construção da capacidade dos Estados para desempenharem o previsto no primeiro pilar e o **3º Pilar** seria a responsabilidade da “comunidade internacional”<sup>115</sup>, por meio das Nações Unidas, de responder pronta e efetivamente quando diante de uma emergência ou grande atrocidade o Estado primeiro e principal responsável não for capaz ou não desejar agir da forma adequada para prevenção ou interrupção da situação.

De acordo com estes entendimentos, além das medidas de intervenção militar, também as sanções internacionais seriam ferramentas a serem empregadas nas respostas da comunidade internacional por meio das Nações Unidas. É importante ressaltar o caráter de mecanismo de segurança em caso de falha institucional do princípio da responsabilidade de proteger: o primeiro pilar deve ser suficiente, caso falhe o segundo deve agir, caso este não seja suficiente, o terceiro pilar deve entrar em ação. O que este princípio provoca é a inversão da lógica do conceito de soberania, ao colocá-lo submisso ao dever de proteger as pessoas. Isso coloca o Estado a serviço das pessoas, ao menos da garantia de sua segurança, e a vedação à intromissão internacional nos assuntos internos passa a ser respaldada pelo Direito Internacional, apenas nos casos de necessidade de emprego do terceiro pilar. É fundamental que se interprete o princípio da responsabilidade de proteger de forma sistemática a fim de que seja respeitada a autoridade e competência institucional das Nações Unidas e que as populações eventualmente atingidas por medidas baseadas na responsabilidade de proteger tenham seus direitos humanos garantidos e respeitados.

---

<sup>112</sup> Empregado aqui a tradução mais próxima do original. Para questões terminológicas sobre o uso de “comunidade internacional” ver item 1.2.1 da Introdução deste Trabalho.

<sup>113</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. 2005 World Summit Outcome. Adotado por meio da Resolução A/RES/60/1 de 24 de outubro de 2005. parágrafo 139.

<sup>114</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General*. A/63/677. Submetido em 12 de janeiro de 2009.

<sup>115</sup> Empregado aqui a tradução mais próxima do original. Para questões terminológicas sobre o uso de “comunidade internacional” ver item 1.2.1 da Introdução deste Trabalho.

A respeito do terceiro pilar, cabe esclarecer que a previsão de direito/dever de intervir deve observar as restrições do Direito Internacional e da Carta das Nações Unidas, gradativamente deixando de considerar cada uma destas exigências à medida em que estas falham ou caso não seja haja urgência. Isso quer dizer que R2P não oferece uma carta branca aos Estados para que possam agir como bem entenderem desconsiderando os arranjos de segurança internacional. O próprio artigo 51 da Carta prevê que em caso de legítima defesa, caso não seja possível avisar previamente, o Conselho de Segurança deve ser notificado imediatamente após tomadas as medidas de resposta. No caso de uma intervenção militar urgente baseada em R2P, esta previsão da Carta ainda se aplicaria.

Cabe ainda destacar que as medidas coercitivas não surtem frutos imediatos como as medidas militares, não sendo concebível o argumento de urgência e de impossibilidade de consulta ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e a espera por sua decisão. Isso afasta qualquer tentativa de fundamentar na urgência a imposição de medidas coercitivas unilaterais no princípio da responsabilidade de proteger.

Por outro lado, pode acontecer que os órgãos das Nações Unidas encontrem-se em impasse decisório e a resposta pela solução institucional não venha. Assim, no caso de impasse no Conselho de Segurança é possível provocar a Assembleia Geral para que tome decisões por meio do mecanismo “Unidos pela Paz” caso ainda assim a AGNU não consiga apresentar resposta satisfativa, tempestiva ou suficiente para uma necessidade de ação por meio de R2P, poderia aí agir diretamente o Estado, ou grupos de Estados, respeitando na medida do possível a primazia da competência institucional das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança sobre esta matéria.

O Secretário Geral destaca que cabe aos Estados membros e aos órgãos das Nações Unidas se organizarem a fim de criar caminhos e meios para que a ONU responda no tempo e na medida adequada para que (i) a disposição da Organização desencoraje os possíveis perpetradores destas atrocidades, mas também que (ii) a lentidão ou insuficiência da Organização não motive os Estados a tomar os méritos em suas próprias mãos em situações nas quais cabe à ONU agir.<sup>116</sup>

Por fim, em relação à proteção, garantia e cumprimento dos direitos humanos, quaisquer medidas tomadas pelas Nações Unidas ou por Estados fora da cobertura

---

<sup>116</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General*. A/63/677. Submetido em 12 de janeiro de 2009. parágrafo 66.

institucional devem sempre serem orientadas e limitadas pelas normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Isso se aplica tanto às medidas de intervenção militar quanto às medidas coercitivas. Afinal, se o objetivo central do princípio da responsabilidade de proteger é que as pessoas tenham sua segurança garantida independentemente da formalidade e de construtos jurídicos, se necessário, não faria sentido algum argumentar que violações de direitos humanos estariam autorizadas por este marco legal. Transparece, portanto que é contrassenso e antijurídico fundamentar violações de direitos humanos em R2P. Naturalmente, algumas desconsiderações procedimentais podem ser necessárias em situações de urgência, mas como já argumentado acima, é muito difícil (ou impossível) justificar a imposição de MCUs de urgência, ou nos casos de exceção, mantê-las por período incompatível com uma medida de urgência.

Feitas estas considerações sobre a legalidade estrita (e *prima facie*) das medidas coercitivas unilaterais, diversos apontamentos foram feitos em direção aos limites dos direitos humanos às MCUs. No próximo capítulo estes limites são explorados em maior detalhe, apontando-se os fundamentos jurídicos positivados desta abordagem, com alguma referência a elaborações teóricas a fim de avançar em uma interpretação mais sistemática e consistente.

## 2.6. Extraterritorialidade

O conceito de extraterritorialidade é central para o debate acerca das medidas coercitivas unilaterais. A fim de explorar o que concerne às MCUs, é necessário lançar mão de alguns conceitos sobre competência (*jurisdiction* em inglês). Em geral, ao se tratar de “competência” no direito internacional pretende-se falar de um de seus aspectos: (i) a **competência prescritiva**, que envolve a autoridade de criar normas válidas e obrigatórias; (ii) a **competência de adjudicação**, que envolve a autoridade para julgar casos e oferecer pareceres consultivos; e (iii) a **competência de aplicação/coerção** (*enforcement* em inglês.), que envolve a autoridade um Estado de impor, mediante poder, coação e/ou força a observância de suas normas e julgamentos.<sup>117</sup> Em suma, entende-se que a competência de um Estado para prescrever normas, julgar e aplicar tais normas e julgamentos e forçar sua

---

<sup>117</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 65.

observância decorre de sua soberania. A competência é um atributo da estatalidade (*statehood*, em inglês).

A forma reconhecida de se atribuir competência sobre as pessoas, coisas, atos e eventos é a noção de territorialidade. Disso decorre que a principal atribuição de competência, em qualquer de seus aspectos, seja a territorial. <sup>118</sup> Regra geral, tem competência para dizer a lei, julgar e obrigar a observância da lei e dos julgamentos, o Estado que possui vinculação de soberania com o território de localização das pessoas, coisas, atos e eventos. Contudo, esta regra geral não é suficiente para todos os casos, restando ainda, ao menos, outras três formas de atribuição de competência: por nacionalidade, protetiva e universal. <sup>119</sup>

### 2.6.1. Princípio da territorialidade

A competência territorial, embora tenha variado em relevância através dos tempos, tornou-se (ou retornou) à proeminência a partir da noção westfaliana dos Estados modernos. De acordo com esta noção, fundamental ainda no Direito Internacional Contemporâneo, o Estado exerce, regra geral, exclusiva e absoluta competência sobre o território que controla. Embora esta noção de soberania territorial exclusiva e absoluta tenha se relativizado em alguma medida, esta continua sendo um dos fundamentos mais elementares da noção de Direito no mundo contemporâneo, o “princípio da territorialidade”.

Por sua vez, há o princípio da territorialidade subjetiva, que mesmo não sendo amplamente aceito e amparado pelo Direito Internacional, encontra guarida no direito nacional de diversos países. Por meio deste princípio, um Estado se autoatribui competência para, por exemplo, investigar e punir atos cometidos ou finalizados no exterior, mas cujo planejamento, início ou qualquer outra etapa tenha ocorrido em seu território. <sup>120</sup> São exemplos de tratados multilaterais nos quais os Estados reconhecem mutuamente suas competências territoriais subjetivas, conferindo extraterritorialidade de adjudicação e aplicação/coerção: a Convenção Internacional para a repressão da moeda falsa <sup>121</sup> e a

---

<sup>118</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 67.

<sup>119</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 66.

<sup>120</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 70.

<sup>121</sup> “Convenção Internacional para a repressão da moeda falsa” celebrada em 1929 em Genebra, assinada pelo Brasil em 1938, promulgada no direito brasileiro por meio do Decreto-Lei n. 411/1938.

Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas<sup>122</sup>. Por meio destes tratados se obrigam e se autorizam a realizar a persecução criminal de perpetradores destes crimes, mesmo que apenas etapas preparatórias ou iniciais tenham ocorrido em seu território.<sup>123</sup> Trata-se de um caso de competência extraterritorial consentida, o que reforça a regra da competência territorial.

Há ainda o princípio da territorialidade objetiva. Este princípio também chamado de “princípio dos efeitos” encerra que a competência do Estado estende-se ao causador do efeito, caso este efeito seja sentido em seu território, mesmo que a conduta e o agente tenham localização no exterior. O exemplo clássico é a pessoa que atira com uma arma de fogo através de uma fronteira internacional, provocando uma morte no outro Estado. No Direito Internacional o caso paradigmático nesta questão foi julgado pela Corte Permanente de Justiça Internacional, o Caso Lotus. No caso, resumidamente, um navio francês chocou-se com um navio turco em alto mar, causando a morte de oito marinheiros turcos. Ao atracar no porto de Istambul, a Turquia prendeu e iniciou procedimentos penais em face de dois oficiais de vigia do navio francês, com o que a França discordou veementemente. O caso foi levado à CPJI que reconheceu que se poderia, por ficção jurídica, estender o conceito de território turco ao seu navio, pela lei do pavilhão, e que a Turquia poderia impor sua competência com base no princípio da territorialidade objetiva.<sup>124</sup> Além disso, a Corte Permanente ofereceu importante contribuição teórica que é aqui referida conforme o original:

[A] principal e mais importante restrição imposta pelo Direito Internacional sobre um estado (sic) é que – na falta da existência de uma norma permissiva no sentido contrário – este não poderá exercer seu poder de forma alguma sobre o território de outro estado (sic). Neste sentido, a competência (*jurisdiction*) é certamente territorial; ela só pode ser exercida por outro estado fora de seu território exceto em virtude de norma permissiva derivada do costume internacional ou de uma convenção internacional.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> “Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas” celebrada em 1936 em Genebra, assinada pelo Brasil em 1937, promulgada no direito brasileiro por meio do Decreto n. 3209/1938.

<sup>123</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 70.

<sup>124</sup> *The Case of the SS Lotus. France v. Turkey. Permanent Court of International Justice*. 1927, case n. 10, p.27.

<sup>125</sup> Tradução livre de: “[T]he first and foremost restriction imposed by international law upon a state is that – failing the existence of a permissive rule to the contrary – it may not exercise its power in any form in the territory of another state. In this sense jurisdiction is certainly territorial; it cannot be exercised by a state outside its territory except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from an international convention.” *The Case of the SS Lotus. France v. Turkey. Permanent Court of International Justice*. 1927, case n. 10, p.18, parte III.

Além disso, a Corte Permanente ainda afirmou que “restrições sobre a independência dos estados (sic) não podem (...) ser presumidas”<sup>126</sup> e que “a territorialidade do direito penal não é (...) um princípio absoluto do Direito Internacional e, de forma alguma coincide com a soberania territorial”.

### 2.6.2. *Princípio da nacionalidade*

O princípio da nacionalidade, de forma simplificada, estabelece algo também fundamental para o Direito Internacional. Os Estados teriam competência (*jurisdiction*) sobre os seus nacionais pessoas naturais, bem como suas empresas, considerando-se nacionais as pessoas naturais assim reconhecidas pela ordem jurídica de sua origem, e as pessoas jurídicas e empresas, com base na localização de sua sede ou seu principal local de atividade.<sup>127</sup> Por sua vez, este princípio decompõe-se em nacionalidade ativa e passiva.

O princípio da nacionalidade ativa prescreve que um Estado pode atribuir-se competência extraterritorial para regular, julgar e forçar a observância das normas por seus nacionais (pessoas naturais ou jurídicas) em território estrangeiro. Em geral, caso não haja norma em sentido contrário, os Estados estariam autorizados a exercer esta competência extraterritorial, dentro dos contornos das demais normas do Estado em que a pessoa se encontra, por exemplo. Por outro lado, o princípio da nacionalidade passiva seria o embasamento para a atribuição de competência sobre os atos ocorridos no estrangeiro que venham a causar dano aos nacionais do Estado em questão. A competência se estenderia, por exemplo, para julgar a pessoa que causar dano ao nacional do Estado A, mesmo que isso tenha ocorrido fora do território de A, independentemente da nacionalidade do agente. Tal abordagem, por sua vez, tem possibilidade muito mais restrita de prosperar, haja vista a quase certa expectativa de que sejam normas diretamente contrárias em vigor no território em consideração, contudo, existem exceções.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Tradução livre de: “restrictions upon the independence of states cannot ... be presumed” e “[t]he territoriality of criminal law is. ... not an absolute principle of International Law, and by no means coincides with territorial sovereignty” *The Case of the SS Lotus. France v. Turkey. Permanent Court of International Justice. 1927, case n. 10, p.18 e 20, respectivamente, parte III.*

<sup>127</sup> <sup>127</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 75.

<sup>128</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 77.

### 2.6.3. *Princípio da jurisdição protetiva*

Além destas atribuições de competência, há também a possibilidade protetiva. Nesta hipótese, caso um agente de nacionalidade qualquer, em território fora da competência regular de um Estado em questão, mesmo sem a conexão do efeito (conforme princípio da territorialidade objetiva) comprometa a segurança nacional ou a integridade do referido Estado, este teria competência sobre tal conduta e tal agente. Os requisitos para tal atribuição de competência seriam: (i) a altíssima relevância das consequências (reais ou potenciais) da conduta e (ii) a necessidade do exercício da competência extraterritorial em razão (ii.a) da ausência de previsão/fundamento da punição no Estado em que ocorreu ou (ii.b) ausência de efetiva possibilidade de punição, por leniência ou ineficiência. Tal noção, embora encontre fundamento em algumas decisões judiciais e em práticas estatais, continua bastante controversa inclusive em razão do caráter arbitrário e unilateral das considerações necessárias para a sua fundamentação.<sup>129</sup>

### 2.6.4. *Princípio da competência universal*

Por fim, a competência universal seria a atribuição de competência do Estado de, especialmente, julgar e forçar a observância de normas peremptórias (*jus cogens*) do Direito Internacional. Neste sentido, assim como o combate à pirataria pode e deve ser feito por qualquer Estado na medida de seu alcance, também o respeito a outras normas peremptórias poderia ser da competência de qualquer Estado, em razão de não se poder falar em norma contrária, e de forma cooperativa entre os Estados.<sup>130</sup> Cabe lembrar que Ian Brownlie apresenta uma distinção importante. Explica que existem duas interpretações de competência universal, uma no sentido de uma competência auxiliar ao Estado persecutor para a punição de crimes cometidos no exterior por seus nacionais (o que nas definições adotadas neste trabalho corresponde à competência extraterritorial pelo princípio da nacionalidade ativa) ou a universalidade de competência para julgar grandes violações do Direito Internacional, como

---

<sup>129</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 78.

<sup>130</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 78.



crimes de guerra e graves violações de direitos humanos (o que seria o conteúdo pretendido nas definições adotadas neste trabalho acadêmico)<sup>131</sup>.

#### 2.6.5. *Extraterritorialidade de medidas coercitivas unilaterais*

Feitas estas considerações acerca da competência do Estado e os princípios por meio dos quais a competência do Estado pode ser estendida para além de seu território, cabe aplicar estas à questão central deste trabalho: as medidas coercitivas unilaterais.

De maneira geral, o princípio da territorialidade é suficiente para determinar a fundamentação de embargos de importação, haja vista que as condutas mais relevantes à atividade importadora, qual seja, o desembarque e o desembaraço alfandegário ocorrem no território do Estado que imporia tal medida e são executadas por servidores públicos ou pessoas em capacidade oficial pública. Portanto, MCUs de proibição de importações consistiriam em medidas adstritas à competência territorial regular do Estado. Existem, entretanto, efeitos diretos percebidos fora do território do Estado origem, em razão das normas e usos do comércio internacional. Uma mercadoria que terá seu desembarque e desembaraço negados no porto de chegada muitas vezes não chega a embarcar no porto de exportação.

Em relação a embargos de exportação, há situação semelhante. As condutas mais relevantes à atividade exportadora são o embarque e a licença de exportação, que ocorrem no território do Estado origem e por servidores ou pessoas em capacidade oficial. Não apenas a exportação de bens, mas a de serviços seria proibida, nestes casos, por medidas coercitivas unilaterais fundadas também na competência territorial direta do Estado origem. Nestes casos, em geral, não haveria que se falar em normas dotadas de extraterritorialidade.

Por outro lado, no caso de proibição de reexportação ou de importação indireta de bens e serviços destinados a ou originários de um Estado alvo, tem-se clara situação de extraterritorialidade da norma, no caso, com base na doutrina da “viagem contínua”. Segundo esta, no caso de reexportação, transbordo ou importação indireta, haveria uma linha de continuidade ligando o território do Estado origem e do Estado alvo.<sup>132</sup> Nestes casos haveria extraterritorialidade das normas do Estado origem uma vez que os Estados intermediários ou

---

<sup>131</sup> BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*, 4 ed. Oxford: Clarendon Press, 1990, p.305

<sup>132</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 69.

neutros e todos os agentes públicos e privados envolvidos teriam de observar restrições de procedência e destino não editadas pelo Estado intermediário, mas pelo origem.

Com relação ao princípio da nacionalidade vale mencionar que diversos Estados, como os EUA e Reino Unido, por exemplo, têm editado nas últimas décadas, um conjunto de leis que atribuem competência extraterritorial baseada na nacionalidade das matrizes, sobre as subsidiárias e filias de suas empresas no exterior. Com base nestas normas, que obrigam que qualquer funcionário ou pessoa em nome de uma subsidiária ou filial no exterior de uma empresa matriz nacional destes Estados, observe inclusive determinações de restrição de relações econômicas. Com base neste princípio é sustentada a extraterritorialidade das MCUs que exigem que nenhuma pessoa vinculada às subsidiárias ou filiais estrangeiras de empresas e organizações do Estado origem possam, sob pena de responsabilidade administrativa e/ou penal, conduzir de forma independente/autônoma as relações com pessoas, empresas e organizações ligadas ao Estado alvo.

Estas MCUs tem caráter de extraterritorialidade bastante controverso e significativamente arbitrário. Estas medidas prejudicam enormemente o acesso ao desenvolvimento e a direitos básicos como saúde e alimentação. Conforme abordados no Capítulo II, normas desta natureza impedem o acesso a medicamentos e equipamentos médicos, bem como peças e softwares essenciais ao seu funcionamento, a alimentos e a recursos e mecanismos financeiros para investimentos e garantias de comércio exterior, além de serviços de logística e certificação. Economias muito influentes, como a estadunidense e a da União Europeia, que centralizam a maioria (e em muitos setores e indústrias, todos e únicos) recursos disponíveis para o enfrentamento de doenças, da fome, de riscos climáticos e para a construção de estratégias de desenvolvimento.

Estas MCUs são muitas vezes mais danosas e violadoras de direitos humanos do que simples embargos diretos e importação/exportação.

Por fim, o princípio de jurisdição protetiva é algumas vezes empregado para fundamentar a persecução de indivíduos e pessoas jurídicas (alegadamente) ligadas a grupos terroristas, em geral alvos de medidas seletivas (*targeted*) por meio de listas de restrições de direitos, abordadas também no Capítulo II. Do outro lado, mas de forma semelhante, o princípio da competência universal, em relação a crimes de guerra e graves violações de direitos humanos, muitas vezes fundamentam medidas coercitivas unilaterais. Contudo, nestes casos, há clara competência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e os Estados

deveriam além de observá-la, restringir-se a agir conforme os contornos por ela determinados<sup>133</sup>.

## 2.7. Aplicação das sanções do Conselho de Segurança pelo Estado Brasileiro

A seguir é feito breve exame sobre o caso brasileiro: O Brasil, como membro das Nações Unidas é vinculado à mesma obrigatoriedade de observância das resoluções do Conselho de Segurança da ONU em razão dos artigos 25, 48(2) e 103 da Carta, referidos nos itens 2.1.2, 2.1.2.2 e 2.2.2 deste trabalho acadêmico. Para produção de normativa de Direito Interno para aplicação das sanções do CSNU, a prática consolidada no País tem sido a de edição de decretos presidenciais. Este comportamento tradicional remonta à primeira sanção do Sistema ONU, contra a Rodésia do Sul, por meio do Decreto n. 60.172/1967, conforme relembra Cançado Trindade:

No Brasil, o Decreto n° 60.172, de 1° de fevereiro de 1967 (sobre a aplicação de sanções econômicas seletivas à Rodésia), estabeleceu a obrigação para as autoridades brasileiras de cumprir estritamente, no âmbito de suas respectivas atribuições, o disposto no parágrafo 2° da Resolução 232 (1966) do Conselho de Segurança da ONU.<sup>134</sup>

Sob o regime constitucional vigente no País, a forma de aplicação interna das resoluções do Conselho de Segurança que determinam sanções é feita por decretos presidenciais fundamentados no art. 84, incisos IV e VII da Constituição Federal. Isso ocorre sem a necessidade de anuência do Congresso Nacional uma vez que as normas decorrentes de uma resolução do Conselho de Segurança não seriam como um novo tratado ou nova convenção, mas normas derivadas e decorrentes da autoridade do CSNU à qual o Brasil prestou consentimento quando de sua assinatura da Carta.<sup>135</sup>

Contudo, o mecanismo de aplicação das sanções do Conselho de Segurança por meio de decretos presidenciais no Brasil padece também de suas fragilidades e riscos. Conforme

---

<sup>133</sup> Permitidas as ressalvas da doutrina da responsabilidade de proteger, conforme item 2.5 deste trabalho acadêmico.

<sup>134</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: o Decreto n. 91.524, de 9 de agosto de 1985 e as Medidas Contra o Apartheid. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito das organizações internacionais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 576.

<sup>135</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 192.

acima referido, os decretos que aplicam internamente as sanções fundam-se nas competências presidenciais previstas na Constituição Federal e nas disposições da Carta das Nações Unidas. A Carta, por sua vez, consiste em um tratado constitutivo de uma organização internacional por meio do qual o Brasil comprometeu-se com os demais Estados membros e prestou consentimento à criação do sistema institucional das Nações Unidas com autoridade inclusive para a criação de normas decorrentes e derivadas da força da própria Carta. Contudo, do ponto de vista do Direito Interno, a Carta foi incorporada por meio de mero decreto (Decreto n. 19.841/1945). Embora do ponto de vista do Direito Internacional não reste dúvidas que o Brasil é vinculado à obrigatoriedade da Carta e suas normas decorrentes e derivadas, reconhecendo a primazia da Carta e o caráter mandatório das medidas do Conselho de Segurança sob o capítulo VII, do ponto de vista de uma interpretação estrita do Direito Interno, a Carta e todas estas considerações de obrigatoriedade estariam em posição hierárquica inferior a qualquer mera lei federal, quanto mais da própria Constituição Federal.<sup>136</sup>

Em razão do regime de competências presidenciais do art. 84, especialmente o inciso VII, da Constituição Federal, a relativa baixa hierarquia dos decretos presidenciais não resulta em grande desafio para medidas de restrição de comércio exterior, por exemplo. Nestes casos, “uma vez publicado no Diário Oficial o decreto incorporador, não é mais possível a emissão de guias de importação ou exportação para os produtos respectivos, sob pena de crime de responsabilidade do agente estatal que descumprir a determinação”<sup>137</sup> Apenas como exemplo, menciona-se a sanção de proibição de exportação de armamentos à Somália estabelecida pela Resolução 733 (1992) do Conselho de Segurança, incorporada por meio do Decreto n. 1517/1995. Com apenas 2 artigos, o primeiro dispositivo e o outro determinando sua vigência a partir da data de publicação, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso determinou o “embargo geral e completo ao fornecimento de armas e equipamento militar à República Democrática Somali”<sup>138</sup>. Este decreto ainda segue em vigor, uma vez que este regime de

---

<sup>136</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 193.

<sup>137</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 196.

<sup>138</sup> BRASIL. Decreto 1517 de 07 de junho de 1995, **Dispõe sobre a execução, no território nacional, da Resolução 733 (1992) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que estabelece embargo ao fornecimento de armas à Somália**. Diário Oficial da União. 08/06/1995.

sanções continua ativo no Sistema ONU. De fato este é o regime de sanções do Conselho de Segurança mais antigo ainda em atividade.<sup>139</sup>

Contudo, os regimes de sanção do Conselho de Segurança também compreendem as sanções seletivas (*targeted*) que preveem medidas de bloqueio de ativos financeiros, fundos e bens, bem como impedimento de viagens a indivíduos. Conforme já referido, bloqueios comerciais são de fácil incorporação ao ordenamento pátrio e de simplificada execução administrativa. Além disso, como já mencionado, a competência da Presidência da República nestes casos afasta na prática as principais dificuldades que poderiam surgir em razão da questão hierárquica acima referida.

O mesmo não é tão claro no que tange às sanções seletivas (*targeted*). Para exemplo, cabe mencionar o regime de sanções seletivas (*targeted*) do Conselho de Segurança mais antigo em vigor: as sanções contra o terrorismo<sup>140</sup>. Iniciado em 1999, este regime de sanções primeiramente visava atingir os talibãs no Afeganistão<sup>141</sup>, passando a abranger também a Al-Qaeda em 2002<sup>142</sup> e o Da'esh (comumente referido como Estado Islâmico) e a Al Nursah em 2014<sup>143</sup>. Tal regime foi inicialmente incorporado ao Ordenamento Pátrio por meio do Decreto n. 3267/1999, que referente à S/RES/1267 (1999). Para os fins deste tópico, neste trabalho acadêmico, é suficiente observar, além do referido decreto, também o Decreto 3355/2001, que incorporou a S/RES/1333 (2000) do Conselho de Segurança.

Diferentemente de uma medida de restrição das relações do Estado Brasileiro com um Estado em específico ou com seus nacionais, o Decreto n. 3267/1999 determinou restrições em relação a pessoas naturais membras do Talibã, bem como a pessoas jurídicas de sua propriedade. Tal decreto, não menciona nominalmente qualquer indivíduo, mas estabelece restrições sobre os direitos de pessoas determináveis, sem que isso se fundamente em uma restrição às relações com um Estado, como o Afeganistão, no caso. Por sua vez, o Decreto 3366/2001, fez referência nominal a Osama bin Laden (Usama, no diploma legal) bloqueando quaisquer de seus bens e demais recursos eventualmente localizados no Brasil além de bens e demais recursos “de pessoas e empresas a ele associados, incluindo fundos produzidos ou gerados por bens de sua propriedade, ou que estejam sob seu controle direto ou indireto, assim

---

<sup>139</sup> Ver APÊNDICE I deste trabalho acadêmico.

<sup>140</sup> Ver APÊNDICE I deste trabalho acadêmico.

<sup>141</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/1267 (1999)* 15 de outubro de 1999.

<sup>142</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/1390 (2002)* 16 de janeiro de 2002.

<sup>143</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/2161 (2014)* 17 de junho de 2014

como sob o controle de pessoas e empresas a ele associadas”<sup>144</sup>. Como mencionado, este regime de sanções continua ativo e a listagem de pessoas para restrição de direitos é dinâmica, alterando-se por meio de decisões do Conselho de Segurança e do comitê específico deste regime.

Consta da Constituição Federal, no rol dos direitos fundamentais do art. 5º, o direito à livre locomoção em tempos de paz, no País, bem como entrada, permanência e saída do território nacional, acompanhado de seus bens (inciso XV) e o direito à propriedade (inciso XXII). Além desses consta a fundamental previsão de devido processo para a privação de liberdade ou de bens (inciso LIV). Assim, embora o Estado Brasileiro tenha a obrigação internacional de cumprir as determinações do Conselho de Segurança, conforme já abordado, as aplicações de bloqueios de bens e proibição de viagens por meio de decreto presidencial, com base (i) em suas competências constitucionais (art. 84 incisos IV e VII) e (ii) na Carta (Decreto n. 19.841/1945) gozaria de hierarquia inferior aos comandos constitucionais. No caso concreto, os bloqueios de bens dependeriam, portanto, de decisão judicial:

No Brasil, uma restrição de direitos dessa natureza deve ser apreciada pelo Poder Judiciário. O congelamento administrativo não é possível com base em um decreto e, caso viesse a ser efetuado, poderia ser objeto de mandado de segurança impetrado pelos alvos das medidas.<sup>145</sup>

Embora caiba ampla análise jurídica acerca dos conflitos acima suscitados, tal empresa extrapolaria o escopo central deste trabalho acadêmico de examinar as medidas coercitivas unilaterais<sup>146</sup>.

Para a aplicação concreta destas medidas, além da norma incorporadora (decreto) em geral necessária, é imprescindível a ampla articulação institucional e colaboração interinstitucional entre grande quantidade de atores. Na administração brasileira o ponto focal dos procedimentos de implementação é a Divisão das Nações Unidas do Ministério de Relações Exteriores. Esta divisão se encarrega da tradução e disseminação das listas dos regimes de sanção do Conselho de Segurança, bem como de boa parte da articulação

---

<sup>144</sup> BRASIL. Decreto 3755 de 19 de fevereiro de 2001, **Dispõe sobre a execução, no Território Nacional, das sanções contra o Talibã e contra Usama bin Laden estabelecidas pela Resolução 1.333 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Diário Oficial da União 20/02/2001.

<sup>145</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 193.

<sup>146</sup> Este autor admite grande interesse pela questão e disposição para analisá-la em trabalho futuro.

interinstitucional e fomento para a criação de mecanismos de centralização de informações<sup>147</sup>. A implementação das medidas de restrição de viagens é feita por meio do Departamento de Polícia Federal, por meio de suas repartições. Especificamente, à Divisão Policial de Retiradas Compulsórias (DPREC) compete a inclusão dos nomes no Sistema de Tráfego Internacional e Medidas de Alertas e Restrições Ativas (STIMAR)<sup>148</sup>.<sup>149</sup> Este sistema pode ser consultado nos pontos de entrada e saída mediante conferência eletrônica dos passaportes digitais, estando também vedada a emissão de passaportes brasileiros à pessoas listadas.

Foi localizado apenas um caso em que um brasileiro constando de uma lista de regime de sanção encontrou restrição ao seu direito de viajar: Simon Rosenblum, listado no regime de sanções da Libéria (Comitê 1521) por alegadas ligações com o ex-presidente liberiano Charles Taylor. Residente em Abidjan, Costa do Marfim, Rosenblum procurou em janeiro de 2004 a embaixada brasileira naquela cidade solicitando passaporte brasileiro, mediante apresentação dos documentos suficientes. O passaporte lhe foi concedido e apenas após sua retirada foi constatado que seu nome constava da referida listagem de regime de sanção. Neste caso, após comunicação interna foi modificado o procedimento do Ministério de Relações Exteriores (MRE) a fim de que fosse feita checagem da lista previamente à emissão de passaportes e, em caso de identificação do nome do solicitante, a submissão de pedido de autorização à Secretaria de Estado, órgão centralizado do MRE. Mais tarde naquele ano, Rosemblum retornou à embaixada alegando ter perdido seu passaporte e solicitando novo. A fim de não contrariar o referido regime de sanção, mas sem negar documento de viagem a um nacional brasileiro, o MRE ofereceu-lhe uma “autorização de retorno ao Brasil”, documento internacionalmente válido para viagem única tendo como destino o território nacional. Tal solução não contrariaria o objetivo da sanção que seria a de restringir a circulação internacional das pessoas listadas. Rosemblum, contudo declinou da oferta.<sup>150</sup>

Por outro lado, para a implementação de sanções que restringem produtos e serviços financeiros, bem como determinam o bloqueio de fundos, o Banco Central (BACEN) é a peça

---

<sup>147</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 210.

<sup>148</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 211.

<sup>149</sup> No original aqui referenciado, consta o Sistema Nacional de Procurados e Impedidos (SINPI), existente quando de sua elaboração. Contudo, tal sistema foi gradualmente substituído a partir de 2016 pelo STIMAR, conforme consulta ao site oficial em 06 de março de 2018, disponível em <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/acordos-de-cooperacao/sinpi-desativado>

<sup>150</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 213-215.

principal. O MRE comunica ao BACEN a lista de nomes vinculados a regimes de sanção e este emite normativa a todas as instituições financeiras em operação no País para informá-las e solicitando que caso qualquer registro seja encontrado, tal informação seja comunicada de volta ao BACEN. Não foi identificada na pesquisa para a elaboração deste trabalho a ocorrência de identificação de ativos financeiros ou fundos em nome de pessoas listadas. Caso algum registro venha a ser futuramente encontrado, surgiria concretamente uma situação que desafiaria o requisito constitucional do devido processo legal acima referido. Nesta situação, uma possível solução seria a comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) do Ministério da Fazenda, para que este solicitasse judicialmente a quebra de sigilo bancário e o bloqueio dos ativos e fundos encontrados.<sup>151</sup> Reitera-se o reconhecimento de que tal questão é complexa e controversa, merecedora de exame aprofundado em outros trabalhos acadêmicos.

---

<sup>151</sup> BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014, p. 217.



### **3. CAPÍTULO II – O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO LIMITADOR DAS SANÇÕES E DAS MCUS**

Este capítulo se dedica a uma análise dos limites que o Direito Internacional dos Direitos Humanos impõem à aplicação das medidas coercitivas internacionais. O objetivo aqui reside em buscar compreender e explicar o fenômeno destas medidas e seus impactos, com foco nas Medidas Coercitivas Unilaterais (MCUs), contudo, em diversos momentos torna-se necessário abordar também, mesmo que incidentalmente, as sanções de fundamento multilateral. O Capítulo I destinou-se sobre questões de legalidade das medidas quanto à sua natureza formal, legitimidade do ente de origem e possíveis formatos de enquadramento jurídico e suas consequências para o ambiente jurídico internacional. Neste Capítulo II desloca-se o foco exame da questão para os impactos sobre os direitos humanos das populações atingidas e como estas violações de direitos humanos tornam, ou não, tais medidas antijurídicas. Novo olhar é lançado sobre a questão da retórica das MCUs, que é fundamental para discutir sua legitimidade, diante das violações de direitos humanos delas decorrentes. São selecionados alguns direitos humanos em específico para análise ilustrativa dos impactos negativos causados pelas MCUs e outros regimes de medidas.

Ao final deste capítulo, a caminho do terceiro, são reintroduzidas algumas questões sobre a legitimidade das autoridades para impor medidas com estes presumíveis custos em direitos humanos.

Não se busca aqui provar que as medidas coercitivas, unilaterais ou multilaterais, causam danos a direitos humanos, nem como discutir os detalhes dos mecanismos por meio dos quais tais impactos acontecem. Esta escolha se deve (i) aos limites metodológicos que encerram este trabalho e esta área do conhecimento, mas também (ii) a uma decorrência lógica da política de coerção e sanções. É um pressuposto que as medidas coercitivas causem impacto sobre a economia e outros aspectos dos seus alvos, uma vez que esta é a razão e o propósito pelo qual são impostas. Este Capítulo apenas reúne alguns exemplos destes impactos e demonstra como estes efeitos implicam violações de direitos humanos.

#### **3.1. Sanções contra o Iraque na década de 1990 e a catástrofe humanitária**

As sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Iraque foram as mais abrangentes desde a Segunda Guerra Mundial e se provaram uma “arma mortal”<sup>152</sup>. Em 02 de agosto de 1990, durante uma operação militar de apenas dois dias, as forças iraquianas invadiram e ocuparam o território do vizinho Kuwait. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, tomando conhecimento do ocorrido, posicionou-se por meio da Resolução S/RES/660 (1990) condenando a invasão e determinando que o Iraque retirasse suas tropas do território kuaitiano<sup>153</sup>. Esta determinação não foi atendida pelo Iraque, que manteve a ocupação por oito meses até ser forçado a se retirar por uma intervenção militar conduzida por uma coalizão autorizada pelas Nações Unidas<sup>154</sup>. O conflito entre as forças iraquianas e as forças da coalizão é conhecido como Guerra do Golfo.

Contudo, antes de autorizar a intervenção militar, o Conselho de Segurança aplicou sanções bastante abrangentes sobre o Iraque. Por meio da Resolução S/RES/661 (1990) o CSNU determinou embargo total das relações econômicas com o país<sup>155</sup>. As medidas foram a proibição de:

- importação de todos e quaisquer produtos e commodities originários do Iraque ou do Kuwait (parágrafo 3.a);
- todas e quaisquer atividades de apoio, inclusive logístico e financeiro, à exportação de produtos e commodities originários do Iraque ou do Kuwait (parágrafo 3.b);
- exportação e transbordo de quaisquer produtos e commodities, inclusive armas, destinados ao Iraque ou Kuwait (parágrafo 3.c); e
- todas e quaisquer atividades financeiras que causassem transferências de recursos, por quaisquer meios, ao governo do Iraque e do Kuwait, bem como a qualquer pessoa natural ou jurídica de qualquer natureza localizada nestes países ou que vá fazer chegar recursos a estes países (parágrafo 4).

Esta resolução impõe, portanto, embargo total tanto das atividades comerciais (parágrafo 3) quanto das financeiras (parágrafo 4) com o Iraque e o Kuwait. Ambos parágrafos 3.c e 4 prevêm a exceção humanitária para alimentos e medicamentos, contudo,

---

<sup>152</sup> HUFBAUER, Gary Clyde, et. al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 1.

<sup>153</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/660 (1990)* 02 de agosto de 1990. parágrafos 1 e 2.

<sup>154</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/687 (1991)* 03 de abril de 1991 parágrafo 2.

<sup>155</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/601 (1990)* 06 de agosto de 1990. parágrafos 3 e 4.

com o estrangulamento comercial e financeiro do Iraque, os recursos para as aquisições nestes setores desapareceram. Além disso, não havia lista de autorização de produtos para importação, mas o Iraque tinha de submeter pedidos para análise caso a caso pelo Conselho de Segurança.

Com a cessação das hostilidades da Guerra do Golfo foram mantidas as sanções até que o Iraque cumprisse outras obrigações, inclusive a eliminação de todas suas armas de destruição em massa e mísseis balísticos de alcance superior a 150km<sup>156</sup>.

Uma missão de várias agências das Nações Unidas reportou ao Secretariado em 1991 que “o povo iraquiano em breve sofrerá uma iminente catástrofe que poderá incluir epidemia e fome generalizada caso suas massivas carências para suporte vital não sejam atendidas rapidamente”<sup>157</sup>. Pressionado por estas e outras informações, e por movimentos e órgãos de direitos humanos o Conselho de Segurança criou o programa *Oil for Food*, por meio da Resolução S/RES/986 (1995). Esta resolução reafirmou as sanções até que as armas de destruição em massa fossem comprovadamente destruídas e estabeleceu um programa para propiciar que o Iraque realizasse exportações de petróleo até o limite semestral de 2 bilhões de dólares, necessariamente direcionando 2/3 das receitas à aquisição de itens humanitários, alimentos e medicamentos principalmente. O programa tinha um conjunto de requisitos técnicos e burocráticos a fim de garantir que os recursos fossem necessariamente direcionados conforme a resolução, estando pronto para funcionar apenas em maio de 1996. O primeiro pagamento por meio do programa ocorreu em dezembro daquele ano e apenas em março de 1997 chegaram os primeiros carregamentos com alimentos<sup>158</sup>.

No mesmo ano da referida resolução, em 1995 um relatório do UNICEF apontou que cerca de meio milhão de crianças teriam morrido no Iraque em razão das sanções<sup>159</sup>. Embora estes valores tenham sido posteriormente revisados para pouco mais que 2/3 deste número,

---

<sup>156</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/687 (1991)* 03 de abril de 1991 parágrafo 8.

<sup>157</sup> Tradução livre de: “the Iraqi people may soon face a further imminent catastrophe, which could include epidemic and famine, if massive life-supporting needs are not rapidly met.” UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Letter from the Secretary General to the President of the Security Council*. Doc. n. S/22366 de 20 de março de 1991.

<sup>158</sup> NUTT, Samantha. *Damned Nations: Greed, Guns, Armies, and Aid*. 1 ed. Toronto: McClelland & Stewart, 2012, p. 147.

<sup>159</sup> BIERSTEKER, Thomas J., ECKERT, Sue E., TOURINHO, Marcos, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1 ed. 2016. p. 1.

ainda assim tratava-se de um efeito catastrófico que teve grande impacto nos jornais<sup>160</sup> na época.

Estas denúncias de graves violações de direitos humanos e enorme impacto humanitário foram levados aos diversos fóruns das Nações Unidas e foram assim comentados pelo então Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali:

As Sanções, como em geral reconhecidas, são instrumentos cegos. Elas levam a questionar se infligir sofrimento sobre os grupos vulneráveis no país alvo é um meio legítimo de exercer pressão sobre os líderes políticos cujo comportamento não provavelmente seria afetado pelo clamor de seus [cidadãos] subordinados. (...) Elas também podem contrariar seu próprio propósito ao provocar respostas patrióticas contra a comunidade internacional simbolizada pelas Nações Unidas e ao unir a população atrás de seus líderes cujo comportamento as sanções buscam modificar.<sup>161</sup>

Em razão deste episódio e toda sua repercussão as Nações Unidas pararam de aplicar sanções abrangentes, sendo que todas as seguintes foram seletivas (*targeted*)<sup>162</sup>. Contudo, estas sanções contra o Iraque mantiveram-se em vigor até a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, quando, por meio da Resolução S/RES/1483 (2003), o Conselho de Segurança encerrou o regime de sanções vigente sobre o Iraque<sup>163</sup>

### 3.2. Apontamentos fundamentais acerca dos Direitos Humanos

A fim de prosseguir a análise da questão, faz-se necessário retomar alguns elementos fundamentais acerca dos Direitos Humanos, especialmente o conceito de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Para tanto, observe-se o excerto abaixo do Comentário Geral 8:

<sup>160</sup> CROSSETTE, Barbara, *Iraq Sanctions Kill Children, UN Reports*. The New York Times. 01 de dezembro de 1995, A6.

<sup>161</sup> Tradução livre de: “Sanctions, as is generally recognized, are a blunt instrument. They raise the ethical question of whether suffering inflicted on vulnerable groups in the target country is a legitimate means of exerting pressure on political leaders whose behaviour is unlikely to be affected by the plight of their subjects. (...) They can also defeat their own purpose by provoking a patriotic response against the international community, symbolized by the United Nations, and by rallying the population behind the leaders whose behaviour the sanctions are intended to modify.” BOUTROS-GHALI, Boutros. *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, v. S/19951, n. A/50/60, 1995. parágrafo 70.

<sup>162</sup> BIERSTEKER, Thomas J., ECKERT, Sue E., TOURINHO, Marcos, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1 ed. 2016. p. 1

<sup>163</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/RES/1483 (2003) 22 de maio de 2003, parágrafo 10.

(...) os **habitantes de um determinado país não perdem seus básicos direitos econômicos, sociais e culturais em virtude de qualquer determinação de que seus líderes tenham violado normas relacionadas à segurança e paz internacional.** O objetivo não é o de amparar ou encorajar tais líderes, nem é o de erodir os interesses legítimos da comunidade internacional (sic) de obrigar o respeito ao disposto na Carta das Nações Unidas e nos princípios de direito internacional. Ao contrário, o objetivo é insistir que **a antijuridicidade de um lado não deveria ser enfrentada por uma antijuridicidade do outro lado** o que de forma alguma protege os **direitos fundamentais que serviriam de base e dariam legitimidade a qualquer medida coletiva como esta.** (Grifos nossos)<sup>164</sup>

Necessário debruçar sobre os grifos do trecho do parágrafo 16 do Comentário Geral 8 sobre a implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, feito pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais<sup>165</sup>. O primeiro trecho grifado aponta para o princípio da inalienabilidade dos direitos humanos. Decorre deste princípio que nenhum ser humano perde ou deixa de possuir seus direitos humanos em qualquer que seja a circunstância. Isso ocorre em razão dos direitos humanos fundarem-se na qualidade de humano(a) de cada pessoa humana. Uma vez que o único e exclusivo requisito de qualificação do titular de direitos humanos é precisamente ser humano, da inalienabilidade absoluta decorre que nada pode arrancar de qualquer humano estes direitos.

É necessário chamar aqui atenção para algo basilar. É solidamente estabelecido em questão de direitos civis e políticos que nenhuma pessoa humana perde ou deixa de possuir seus direitos humanos, mesmo quando esta pessoa dolosa e livremente comete crimes os mais hediondos ou violações as mais atroztes contra a dignidade e os direitos seja de uma pessoa, seja de um sem número de indivíduos. Logo, se o status de humano titular inalienável de seus direitos humanos não perece ou sequer se arranha diante de condutas pessoais desta natureza, como se poderia arguir a possibilidade de juridicidade de medidas que negam de forma

<sup>164</sup> Tradução livre de: "(...) *the inhabitants of a given country do not forfeit their basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms relating to international peace and security. The aim is not to give support or encouragement to such leaders, nor is it to undermine the legitimate interests of the international community in enforcing respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the general principles of international law. Rather, it is to insist that lawlessness of one kind should not be met by lawlessness of another kind which pays no heed to the fundamental rights that underlie and give legitimacy to any such collective action.*" UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. **General Comment No. 8 on the Implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights.** Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1997, parágrafo 16.

<sup>165</sup> O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, além de monitorar a implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, elabora e publica interpretações do referido Pacto. Tais interpretações referidas como "Comentários Gerais" (ou "*General Comments*") amplamente reconhecidas como paradigmáticas, muitas vezes fundamentadas diretamente nos costumes e princípios gerais de direito, bem como nos trabalhos preparatórios para a adoção do referido tratado. A autoridade e competência do Comitê decorrem da Resolução 1985/17 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, de 28 de maio de 1985.

coletiva ou mesmo individualizada os direitos humanos de pessoas que nem mesmo realizaram condutas antijurídicas?

Em outras palavras, os princípios gerais de direito e as normativas de Direito Internacional dos Direitos Humanos em absoluto não permitem a retirada ou a negação dos direitos humanos mesmo de criminosos comuns ou genocidas. A qualquer pessoa, irrespectivamente de qualquer qualificação, são garantidas suas liberdades fundamentais e seus demais direitos humanos, como à integridade física e mental, à segurança e à vida, à proteção contra discriminação, à privacidade, à liberdade de pensamento, religião, expressão e deslocamento, entre outros<sup>166</sup>. É verdade que o exercício destes direitos e liberdades pode ser limitado, condicionado ou suspenso para a proteção da segurança individual ou social, mediante procedimentos de natureza penal/criminal que respeitem o direito de quem é acusado ao devido processo legal, ao julgamento justo e ao recurso legal para a proteção de seus direitos, etc. Isso não implica em violação de direitos humanos, mas em sua modulação que visa a própria proteção dos direitos humanos dos demais.

Portanto, não haveria como se fundamentar a aplicação de medidas destinadas a causar danos à qualidade de vida e aos direitos econômicos, sociais e culturais de populações. É necessário, contudo, desarmar a possibilidade de uma trilha de pensamento que por descuido ou interesse aplique o raciocínio do parágrafo anterior para justificar a “modulação” (“limitação, condicionamento ou suspensão”) de direitos econômicos, sociais e culturais. A distinção entre as categorias é insofismável. Primeiramente porque o Direito Internacional dos Direitos Humanos veda a punição coletiva<sup>167</sup> exatamente em razão de cada ser humano possuir uma dignidade humana de caráter pessoal, individual. Logo, mesmo ao se punir um conjunto de pessoas, deve-se fazê-lo em consideração a cada uma delas especificamente, dado a variabilidade de dolo/culpa, envolvimento, conhecimento do fato, etc.

Em segundo lugar, seria insustentável aplicar dupla mudança de categoria no referido argumento. Considere-se o seguinte enunciado: se indivíduos que cometem crimes podem sofrer a modulação do exercício de alguns de seus direitos humanos, decorreria que Estados que cometem condutas contrárias à segurança e à paz internacionais poderiam ter seus direitos

---

<sup>166</sup> Estes direitos encontram-se reconhecidos em diversos instrumentos de Direito Internacional ou de Direito Doméstico de inúmeros países pelo mundo. Na ordem em que aparecem no parágrafo, encontram fundamento também nos seguintes artigos do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966: arts. 6, 7, 8 e 9(1); arts. 2, 3, 16 e 26; art. 17; art. 18; art. 19 e art. 12(1).

<sup>167</sup> Para detalhamento ver: DARCY, Shane. *The prohibition of collective punishment*. in *The Geneva Conventions in Context; A Commentary*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

modulados. Este raciocínio não é inválido *per se*. O que erode suas bases é perceber que quando uma Medida Coercitiva Internacional ataca a qualidade de vida de uma população ou conjunto de pessoas, violando seus direitos econômicos, sociais e culturais, não se está a aplicar a punição contra o Estado, mas contra os seres humanos que compõem sua população e cujos direitos humanos são inalienáveis.

Ademais, é de se destacar algo não surpreendente, mas preocupante, que grupos os mais vulneráveis são precisamente os mais fortemente atingidos pelas medidas coercitivas que impactam sobre os padrões de vida<sup>168</sup>. Estes grupos ou seccionalidades<sup>169</sup> encontram-se submetidos a circunstâncias de privação/acesso restrito a alguns recursos ou mecanismos de violência/opressão no cenário sócio/econômico independentemente da incidência negativa de medidas coercitivas. Com seu impacto sobre a população como um todo, estas circunstâncias e mecanismos tendem a operar de forma cumulativa.

Isso complica sobremaneira a questão, visto que no caso de aplicação de medidas coercitivas unilaterais sobre regimes autocráticos, racistas/sectários, sexistas, fundados em extremismo religiosos, etc, sofreriam, sobretudo, aqueles e aquelas já submetidos à opressão cotidiana do regime (ou da estrutura socioinstitucional). Esta complicação ganha ainda mais relevo quando se considera a capacidade dos regimes deste tipo de (i) transferir aos oprimidos os eventuais danos econômicos, sociais e culturais sofridos pelo grupo dominante, de (ii) compensar tais danos sobre os oprimidos ou (iii) aproveitar-se dos impactos negativos sociais para reforçar circunstâncias e mecanismos de dominação. Isso sem considerar ainda a possibilidade de instrumentalização das medidas coercitivas para a consolidação do poder político interno<sup>170</sup>.

Retomando o argumento da inalienabilidade, cabe ainda tecer considerações sobre as possibilidades e impossibilidades de derrogação dos direitos humanos. Pode-se argumentar que algumas situações de catástrofe ou calamidade imponham a necessidade de se modular os direitos humanos de uma população como um todo. Neste caso não se trataria da modulação acima referida, que decorre de individualizado processo criminal cuidadosamente conduzido

---

<sup>168</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 14.

<sup>169</sup> Faz-se referência aqui à teoria interseccional cf. COLLINS, Patricia Hill. *Intersectionality's Definitional Dilemmas*. Annual Review of Sociology, v. 41, n. 1, 2015.

<sup>170</sup> BIERSTEKER, Thomas J., ECKERT, Sue E., TOURINHO, Marcos, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1 ed. 2016. p. 27.

com fins punitivo-pedagógicos e/ou de medidas acautelatórias com fins de preservação dos direitos humanos dos demais, inclusive o direito humano à segurança<sup>171</sup>. A possibilidade que se busca explorar é outra, quando a modulação do exercício dos direitos é feita de maneira geral, em relação a toda uma população.

Esta possibilidade excepcional encontra-se prevista no próprio Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP). De acordo com o artigo 4 parágrafo 1 do referido Pacto, apenas em situações de emergência pública que ameacem a vida da nação ou a existência das instituições seria admissível a derrogação dos direitos humanos previstos no instrumento. Aplicando-se a esta norma a uma interpretação ajustada ao princípio da inalienabilidade, só se podem conceber modulações de direitos humanos a fim de evitar ou reduzir a violação de outros direitos de mesma categoria. Neste sentido, os conceitos do trecho “situações de emergência pública que ameacem a vida da nação ou a existência das instituições” devem ser interpretados como: situações em que a não derrogação dos direitos humanos implicaria situações concretas mais danosas aos direitos humanos do que a própria derrogação.

A natureza tão excepcional destas medidas de derrogação é ainda somada à necessidade de comunicação pelo Estado derrogador dos motivos para a tomada da medida e a previsão de seu prazo de vigência. Além disso, o mesmo artigo do PIDCP estabelece um rol mínimo de direitos humanos inderrogáveis<sup>172</sup>.

Poderia então ser tecida a argumentação de que medidas coercitivas internacionais que causam impacto sobre os padrões de vida das populações não funcionariam como modulações individuais de direitos, de caráter punitivo-pedagógico ou acautelatório (o que demonstrou-se vedado pelo DIDH), mas como derrogações gerais sobre a população com o objetivo de promover os direitos humanos, neste caso, por meio da intervenção jurídica de outro Estado

---

<sup>171</sup> Há alguma controvérsia sobre a categorização do direito à segurança pública ou pessoal como um direito humano. Especialmente em razão da questão sobre seu conteúdo e as consequências sistêmicas de sua admissão. (Correspondência direito/dever e ponderação/sopesamento, e.g. Qual(is) seria(m) o(s) dever(es) do Estado diante deste direito? Tais deveres de segurança pública não implicariam em violações de outros direitos humanos? Como seriam acomodadas as ações do Estado para o cumprimento deste(s) dever(es) com os demais deveres decorrentes dos demais direitos humanos?) Entretanto, algo como o resultado da segurança pública ou pessoal decorreria de outros direitos humanos, especialmente os agrupados como civis e políticos. As principais referências textuais em instrumentos internacionais de direitos humanos figuram no art. 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no art. 9 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

<sup>172</sup> Os direitos (humanos) civis e políticos inderrogáveis, conforme art. 4, para. 2, são: (i) o direito à vida (art. 6), (ii) o direito a não ser submetido à tortura ou a pena ou tratamento desumano, cruel ou degradante (art. 7), o direito não ser submetido à escravidão (art. 8), o direito a não ser submetido a prisão por dívida (art. 11), o direito a não ser julgado por lei penal/criminal que não se encontrava em vigor ao tempo do fato/conduita (art. 15) e o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 18).



que não aquele com jurisdição sobre a população em questão. Contudo este argumento também não encontra fundamento.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) traz vedação expressa à derrogação dos direitos humanos neles previstos. Art. 5 parágrafo 2 proíbe que a derrogação de direitos por Estados nacionais neguem o reconhecimento dos direitos constantes do instrumento bem como promovam seu reconhecimento de forma limitada a uma extensão inferior à prevista no texto. Isto é, o principal instrumento de Direito Internacional dos Direitos Humanos sobre direitos econômicos, sociais e culturais determina a impossibilidade de se negar tais direitos ou de reconhecê-los, e consequentemente garanti-los e realizá-los, em medida inferior à prevista no próprio PIDESC.

Logo, qualquer medida coercitiva que impacte estes direitos não poderia ser interpretada como derrogação extraterritorial ou internacional. Ademais, estabelece o art. 2 parágrafo 1 que recai sobre os Estados, individualmente e por meio de cooperação internacional, a progressiva realização completa dos direitos humanos previstos no PIDESC, com o emprego do máximo de seus recursos. Necessário aqui esclarecer que os direitos econômicos, sociais e culturais em sua maioria dependem tanto de compromissos formais, legais e institucionais para sua realização, quanto de alcances materiais. Tome-se, por exemplo, o direito à alimentação: mais do que reconhecer à pessoa o direito de se alimentar e impedir que esta pessoa seja privada de seus alimentos, é necessário, em muitos casos, que seja garantida a chegada de alimentos a estas pessoas. Logo, medidas que atrasem este caminho progressivo de sua realização também atacam os direitos humanos, daí sua incompatibilidade com a derrogação, mesmo que temporária. Outra razão pela qual não se poderia falar em derrogação de direitos (humanos) econômicos, sociais e culturais em situações de emergência pública seria precisamente o fato de estas situações calamitosas acabarem, em maior ou menor extensão, atingindo os meios mais fundamentais de sobrevivência e fruição de direitos humanos, como os direitos à alimentação, à água, à saúde, à moradia adequada, etc.

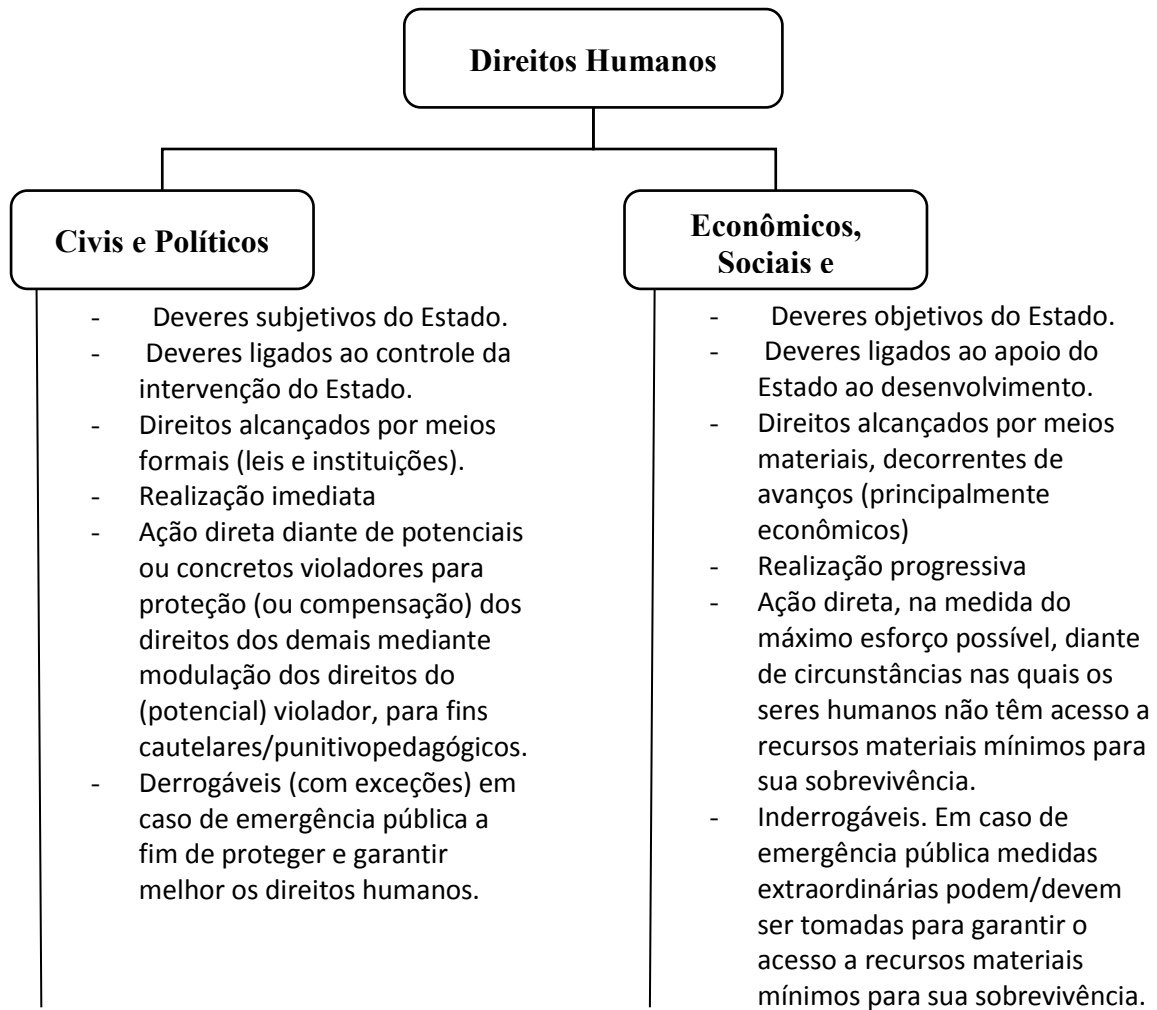
Destaca-se que é necessário empregar cautela adicional quando utilizada esta distinção feita entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais quanto à sua realização formal, institucional, legal imediata, no caso dos primeiros, e material e progressiva no caso dos segundos. Esta distinção, embora muito comumente repetida, é perigosa e oculta uma armadilha se não ideológica, ao menos cognitiva. Os direitos civis e

políticos são muitas vezes explicados como direitos de abstenção pelo Estado de seus poderes, ou de restrição deles, isto é, direitos contra a intervenção do Estado nas liberdades privadas concebidas no pensamento liberal como liberdades naturais, inerentes ao humano<sup>173</sup>. Logo, as medidas para a realização dos direitos civis e políticos (DCPs) poderiam ser interpretadas como medidas subjetivas do Estado, decorrentes meramente de uma “decisão” do Estado, mediante alteração do Direito Doméstico, de não se intrudir nas escolhas privadas. Contudo, outro dever elementar decorrente destes direitos seria o de proteger a liberdade de cada ser humano em face das condutas de outras pessoas que possam vir a violar tais liberdades, seja em relação às condutas privadas espontâneas, seja em casos de riscos coletivos ou emergências públicas.

Do outro lado estariam os direitos econômicos, sociais e culturais (DESCs) cujas medidas para sua realização seriam interpretadas como medidas objetivas do Estado, isto é, não realizáveis mediante “decisão” do Estado pela alteração do Direito Doméstico, mas sim por meio de avanços materiais, especialmente de cunho econômico. Decorreria então o dever dos Estados de apoiar os esforços econômicos, sociais e culturais, bem como promover o desenvolvimento material em seu território e população de forma a alcançar progressivamente os meios materiais necessários para que cada indivíduo goze e frua daqueles direitos humanos assim classificados como econômicos, sociais e culturais. Em outras palavras, os DCPs exigiriam do Estado que este se abstinhasse de condutas proibidas e garantisse que os demais indivíduos da sociedade também se abstivessem de algumas condutas capazes de violar tais direitos enquanto os DESCs exigiriam do Estado que este agisse para apoiar e promover o desenvolvimento da sociedade para que as pessoas possam gozar destes padrões de vida bem como, que mobilizasse seus recursos na maior medida possível para a garantia dos mínimos de sobrevivência da população, sobretudo nas situações de calamidade ou emergência pública. Pode-se resumir esta matriz de pensamento da seguinte forma:

---

<sup>173</sup> GAUS, Gerald, et al., *The Presumption in Favor of Liberty*. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Palo Alto: Stanford University Press. Spring 2018 Edition. Disponível em <https://plato.stanford.edu/entries/liberalism/#PreFavLib> acessado em 02/02/2018.



**Figura 3** - Sistematização de uma possível (e comum) interpretação da distinção dos Direitos Humanos em Civis e Políticos /Econômicos, Sociais e Culturais

É fundamental dispensar bastante atenção a esta distinção em razão dos riscos de interpretação enviesada dos deveres do Estado diante dos direitos humanos apenas mediante seu agrupamento como civis e políticos ou econômicos, sociais e culturais. Primeiramente, conceber os direitos humanos em diferentes classes ou agrupamentos contraria o princípio da indissociabilidade dos direitos humanos. De acordo com este fundamental princípio, cada direito humano é interconectado aos demais, de forma que mesmo implicando deveres de naturezas diversas para sua realização, devem ser pensados como interdependentes. Disso resultam duas consequências: (i) os Estados não podem escolher quais direitos realizar e quais não realizar e, embora possam priorizar ações e políticas públicas, não podem negligenciar ou deixar de reconhecer direitos e (ii) interpretações e doutrinas não devem condicionar quais direitos deverão receber atenção e quais deverão ser ignorados ou descuidar.

Isso posto, cabe revisitar uma a uma as características comumente utilizadas para diferenciar os direitos civis e políticos dos econômicos, sociais e culturais provisoriamente reconhecidas na Figura 3.

### *3.2.1. Deveres de natureza subjetiva x deveres de natureza objetiva:*

Estas características utilizadas para classificar os direitos humanos em direitos civis e políticos ou em direitos econômicos, sociais e culturais podem oferecer risco significativo de enviesamento indevido do processo de escolha de mecanismos para a realização dos direitos humanos. Isto é, mesmo que se verifique que predominam certas características entre os direitos humanos o que permitiria agrupá-los ou classificá-los com base nelas, (o que escaparia ao escopo deste trabalho) isso não quer dizer que as classificações poderiam prescrever as ações a serem tomadas. Uma das razões pelas quais esta capacidade prescritiva deve ser evitada, ou considerada com grade cautela, é a que esta não se confirma de maneira estanque nem mesmo em relação aos DCPs.

Considere-se o direito previsto no art. 7 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o direito a não ser submetido a tortura ou a pena/tratamento cruel, desumano ou degradante, bem como a não ser submetido a experimento médico ou científico sem livre consentimento. Pela concepção ingênua dos DCPs, a principal e fundamental medida a tomar para a garantia e realização destes direitos seria a alteração jurídica (subjetiva ao Estado) de forma a tornar tais condutas ilegais. Seria o caso de uma decisão do Estado de não violar a dignidade humana por meio destas condutas, bem como criminalizá-las de forma que, individualmente, casos de desconformidade sejam submetidos a medidas acautelatórias e/ou punitivopedagógicas.

Contudo, ainda no exemplo do parágrafo anterior, tais medidas não são suficientes nem adequadas para solucionar o problema da persistência da prática da tortura, das penas e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ou mesmo de experimentos sem consentimento. Clara demonstração da limitação destas medidas para garantir/realizar este direito humano, é a adoção em 1984 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Apesar da previsão no PIDCP, os Estados mais uma vez se mobilizaram para a celebração de um instrumento, este sobre a temática

específica. Entre outros esta Convenção define o conceito internacional de tortura<sup>174</sup> estabelece a obrigatoriedade de criminalização da tortura no Direito Doméstico<sup>175</sup>, tornando ilícitas as provas obtidas em decorrência do emprego deste método<sup>176</sup> e cria a obrigação internacional de comunicar à comissão específica<sup>177</sup> das Nações Unidas os avanços e as medidas tomadas para garantir este direito humano.

Contudo, isso ainda não resultou suficiente para realizar este direito. Mais ação dos Estados foi demandada pela adoção em 2006 do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Este instrumento, por sua vez criou um subcomitê internacional<sup>178</sup>, nas Nações Unidas, com autoridade para a realização de visitas em ambientes nos quais considerar haver a possibilidade de casos de tortura ou penas/tratamento cruéis, desumanos ou degradantes. Tais visitas podem ser realizadas independentemente de autorização ou aviso prévio. Além disso, determina o Protocolo que os Estados constituam institucionalmente mecanismos nacionais<sup>179</sup> com as mesmas prerrogativas para realização de visitas, entre outras atribuições. Trata-se de uma política pública ativa por meio da qual o Estado busca promover o combate a uma conduta entranhada em suas estruturas e comportamentos.

Outros direitos civis e políticos poderiam ser citados por demandarem ações diretas e concretas dos Estados, na forma de políticas públicas ativas como (i) o direito à liberdade religiosa, com medidas de combate à intolerância e à violência e discriminação com base em crença/descrença e (ii) o direito a não ser submetido à escravidão, com as complexas e dispendiosas políticas públicas de prevenção ativa e resgates, entre outros. Neste sentido, percebe-se que a intervenção ativa do Estado, inclusive por meio de políticas públicas, para a realização dos direitos não seria uma característica apenas dos direitos econômicos, sociais e culturais, mas dos direitos humanos em geral uma vez que os deveres a eles correlatos são de titularidade do próprio Estado.

---

<sup>174</sup> Artigo 1, parágrafo 1, da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT), adotada em 1984 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aberta para ratificação em seguida.

<sup>175</sup> Artigo 4, parágrafo 1, da CAT.

<sup>176</sup> Artigo 15 da CAT.

<sup>177</sup> Artigos 17 a 24, da CAT.

<sup>178</sup> Artigo 2, parágrafo 1 e arts 11 a 16, do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT, sigla em Inglês), adotado em 2002 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aberta para ratificação em seguida.

<sup>179</sup> Artigos 3 e 17 a 23, do OPCAT.

Assim, demonstrada a ausência de fundamento para a restrição prescritiva acima referida, cabe lançar esforços na desconstrução de outra. Seria uma distinção a de que os direitos econômicos, sociais e culturais deveriam ser realizados mediante apoio do Estado ao processo de desenvolvimento a fim de que o ambiente social em que vive sua população seja propício ao exercício e gozo deste DESCs. Contudo, da mesma forma que as modulações de direitos humanos e as condições legais estão disponíveis para a realização dos DCPs, ao lado das medidas de incentivo e políticas públicas, não há razão para não considerar disponíveis as modulações de direitos humanos e condições legais além das medidas de incentivo e políticas públicas para a realização dos DESCs.

Com isso tem-se que não apenas medidas de incentivo ao crescimento seriam deveres do Estado para alcance dos direitos humanos, mas também as medidas de direcionamento de algumas atividades econômicas, bem como as de exigência de conteúdo local para atividades/empresas transnacionais em operação em seu território, a participação compulsória de capital doméstico (público ou privado) nas atividades/empresas transnacionais (em seu território) além de outras medidas que promovam a efetiva transferência e redistribuição de renda, patrimônio e propriedades a fim de se realizar os DESCs.

Disso tudo recolhe-se que a aplicação de medidas coercitivas internacionais que atingem os direitos econômicos, sociais e culturais das populações violam tais direitos não apenas por atrasar sua progressiva realização, mas também por promover intervenções econômicas contrárias ao bom funcionamento da economia doméstica e à capacidade do Estado de influenciar o funcionamento desta para a realização dos DESCs.

Outro ponto referido na citação do Comentário Geral 8, feito na página 83 deste trabalho, que deve ser abordado é a irrazoabilidade do argumento de violação em face de outra violação, ou uma antijuridicidade em face de outra antijuridicidade, como se a primeira escusasse a segunda. Esta interpretação parece decorrente de uma justiça talionessa ou adequada a uma noção equivocada do conceito de contramedidas. Conforme já abordado no item 2.3.1 do capítulo anterior, as contramedidas se caracterizam por: (i) ocorrência de ato ilícito demonstrável; (ii) limitação ao não cumprimento, pelo Estado origem, de uma obrigação internacional devida ao Estado alvo e (iii) finalidade de indução do Estado alvo a cumprir com suas obrigações internacionais.

Tenha-se em consideração uma comum articulação retórica da aplicação de MCUs: (i) Estado alvo descumpre/viola os direitos humanos de sua população; (ii) as interações

econômicas entre Estado alvo e Estado origem existem e são disponíveis e (iii) a suspensão/perturbação das relações econômicas normais entre os Estados alvo e origem deverá causar a mudança de comportamento do Estado alvo que deverá cumprir/proteger os direitos humanos de sua população.

Independentemente do componente “iii” do parágrafo anterior, é fundamental destacar que as premissas “i” e “ii” não ensejam uma ação externa que também viole direitos humanos da população. Não encontram fundamento no Direito Internacional uma lógica negocial dos direitos humanos em que se possa trocar a presumida proteção/defesa de algum(s) pela violação de outro(s). Qualquer interpretação contrária violaria o princípio da integralidade, acima abordado.

Sobre este desafio o Relator Especial das Nações Unidas se manifesta neste sentido:

A justificativa utilizada para as medidas coercitivas unilaterais é a pretensão de que estas objetivam a melhora da situação dos direitos humanos em geral em um país alvo. Desta forma, diria se que o custo em termos de direitos humanos das medidas coercitivas estaria justificado pelos benefícios muito maiores que se espera alcançar com tais medidas. Resta ainda ver se os direitos humanos se prestam a este tipo de cálculo.<sup>180</sup>

A questão levantada por Jazairy no fim do trecho citado é uma das mais importantes em questão. Trata não apenas do debate da derogabilidade acima já referido, mas dos princípios mais fundamentais do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Em suma, pode-se afirmar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos rege-se fundamentalmente por 4 princípios: (i) universalidade; (ii) inalienabilidade, (iii) indivisibilidade e (iv) interdependência.<sup>181</sup>

Em poucas palavras, estes princípios encerram (i) que os direitos humanos são para todos os seres humanos, em todo o mundo; (ii) que não podem ser arrancados ou negociados, uma vez que a qualidade de humano é inalienável; (iii) que os direitos são indivisíveis e não é possível falar em respeito parcial aos direitos ou cumprimento de uns em detrimento de

---

<sup>180</sup> Tradução livre de: “*The justification provided for unilateral coercitive measures is the claim that they aim at the improvement of the human rights situation overall in the targeted country. Thus, it is said that the cost in human rights terms of the coercitive measure is justified by the greater human rights benefits expected to accrue from such measures. It remains to be seen whether human rights lend themselves to this kind of calculus.*” UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights**, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 18.

<sup>181</sup> NICKEL, James W., REIDY, David A., **Philosophical Foundations of Human Rights**, in International Human Rights Law, MOECKLI, Daniel et al., Oxford: Oxford University Press, 2009. pp. 42.

outros; e (iv) que o respeito e o cumprimento de uns direitos reverbera sobre a garantia de outro, bem como a violação de um, sobre a do outro.

Recuperados estes conceitos, nos voltamos à questão do “cálculo” sugerido por Jazairy. A noção de que seria permitido a um Estado origem impor restrições econômicas e financeiras que geram impacto material sobre os direitos e sobre a qualidade de vida da população do Estado alvo em razão de possível efeito futuro de ampliação e solidificação de direitos humanos é uma contradição em termos, especialmente à luz dos princípios da inalienabilidade, indivisibilidade e interdependência. Por se tratar de uma contradição em termos, “desrespeitar direitos humanos para melhorar o respeito pelos direitos humanos” é surpreendente que este argumento seja colocado em uso.

Portanto, é notável que uma contradição em termos tão clara seja empregada tão amplamente nas arenas internacionais e, inclusive, em documentos de teor e/ou relevância jurídica. Este trabalho propõe uma hipótese para explicar este fenômeno.

### **3.3. Sobre a hierarquização de direitos no discurso político internacional**

A hierarquização de sujeitos, separando alguns como prioritários para a garantia de seus direitos humanos em detrimento de outros sujeitos enquadrados inferiormente faz referência a pensamentos e argumentos de segregacionistas a nazistas. Por toda a história do Direito Internacional e dos Direitos Domésticos em geral, existiram (e ainda persistem) normativas que tratam da garantia e realização parcial e seletiva dos direitos das pessoas (inclusive aqueles que contemporaneamente chamamos de direitos humanos), mediante uma hierarquização dos sujeitos de direitos, seja em razão de raça, cor, nacionalidade, etnia, religião, gênero, orientação sexual, status socioeconômico, etc.

Os processos de hierarquização jurídica dos sujeitos costumam refletir as próprias hierarquias socioculturais de uma determinada sociedade. O que ocorre, portanto, é a criação de um conjunto de regras e rotinas interpretativas a fim de se justificar desigualdades presentes nas sociedades. Neste sentido, o direito opera como garantidor destas desigualdades, aplacando a culpa dos indivíduos do grupo dominante e tornando ilegais os mecanismos de (re)tomada ou (re)distribuição do reconhecimento jurídico, dos direitos e dos recursos materiais. Por este meio o direito acaba por garantir a manutenção, bem como reforçar e



aprofundar, as desigualdades daquela sociedade e, por conseguinte, juridicamente hierarquizar os sujeitos.

Mas não é apenas através da manutenção e reforço do *status quo* que o Direito promove a categorização das pessoas e a garantia de direitos de uns em detrimentos dos de outros. Há também sua condição de imposição normativa de opressões não tradicionais. Não raro se verifica a imposição de critérios inovadores de hierarquização entre sujeitos de direitos, independentemente de uma condição material desigual prévia ou mesmo presente. Essa assimétrica condição subjetiva de reconhecimento afasta de uns a garantia dos seus direitos, ao passo que os atribui a outros.

Percebem-se exemplos do primeiro caso nas sociedades estamentárias e de castas, nas segregações etnicorraciais e/ou religiosas e de identidade cultural nas quais grupos historicamente detentores de menos recursos materiais são estigmatizados, relegados a uma condição de inferioridade em relação aos mais providos. O exemplo aqui é das normativas impostas com o objetivo de justificar e legitimar a dominação, garantir e manter a reprodução das condições de desigualdade e impedir por meio da marginalização e criminalização as condutas dos oprimidos como um todo, e as condutas (re)distributivas em especial.

Por outro lado, para o segundo caso, tem-se a imposição de hierarquização de sujeitos de direitos por aspectos que não decorrem, embora frequentemente causem, uma discrepância no controle de recursos. Podem ser mencionadas questões ligadas a gênero, sexualidade e reprodução, bem como elementos de identidade individual. Isso, a que referiu-se nos parágrafos anteriores, historicamente incide sobre pessoas LGBTIs<sup>182</sup>; mulheres que iniciaram sua vida sexual, com ou sem gravidez, fora do enlace matrimonial; mulheres que abortaram; viúvas; ateus e apostatas; entre outros. Pessoas com específicas determinações de identidade, como as mencionadas, são exemplos de pessoas que (em determinadas ordens jurídicas) são submetidas a um Direito que as coloca como inferiores perante os demais membros do grupo social. Isso acontece mesmo sem que necessariamente a pessoa inferiorizada seja socioeconomicamente marginalizada ou menos provida de recursos. Cabe mencionar que (i) desta subalternização muitas vezes decorre a marginalização socioeconômica e a perda de recursos acumulados e que (ii) as pessoas que já fazem parte da intercessão entre os grupos inferiorizados sofrem as consequências desta sobreposição.

---

<sup>182</sup> Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis e Intersexuais.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, rejeita a possibilidade de hierarquização de sujeitos, determinando que todos tenham seus direitos integralmente reconhecidos no presente e os tenham garantidos e disponíveis no máximo possível e de forma progressiva. Logo, é incompatível com a linguagem dos Direitos Humanos uma declaração no sentido de privar um grupo de seus direitos, colocando tal grupo em status humano inferior.

Deixando este ponto em repouso por alguns parágrafos, deve-se observar a construção do discurso de imposição de sanções e medidas coercitivas unilaterais. O argumento acima será recuperado mais à frente.

Quando se fala em causar danos econômicos, sociais e culturais sobre uma população para garantir a ela o respeito de seus direitos civis e políticos, o que permeia tal declaração é a noção de que uns direitos podem ser impactados negativamente em proveito da realização de outros. É necessário dispensar muito critério e atenção aqui. Não se trata de uma modulação de direitos individuais de forma individual, mas uma modulação de direitos de uma coletividade tratada como uma unidade. Isto é, as medidas coercitivas aplicadas a uma população não estão na mesma categoria de análise que as medidas coercitivas aplicadas a um indivíduo, de forma que as analogias possíveis dificilmente são adequadas.

Logo, se uns direitos são tão importantes que precisam ser preservados mesmo às custas de outros e, por outro lado, se alguns direitos são tão menos importantes que podem ser sacrificados para a realização dos outros, de maneira geral e em massa, não se tem uma ponderação caso a caso de máxima realização de direitos humanos, mas uma hierarquização dos direitos humanos. Decorre disso que o argumento pressupõe (ao menos) 2 categorias de direitos humanos: os direitos civis e políticos – hierarquicamente superiores – e os direitos econômicos, sociais e culturais – subalternos e contingenciáveis.

Conforme demonstrado nas páginas anteriores, uma concepção hierárquica interna aos direitos humanos é incompatível com os princípios mais fundamentais do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Contudo, o que atrai interesse acadêmico neste ponto não é a mera verificação de antijuridicidade do argumento. A raiz da questão que se busca explorar a seguir é a razão pela qual uma interpretação tão claramente antijurídica encontra tanta facilidade de reprodução e justificação ao ponto de parecer haver uma *opinio juris* a seu favor.

Entretanto, não é desta hierarquização que se procura tratar aqui, mas de uma outra hierarquização, a de direitos subjetivos. Parte do argumento de fundo, contudo, coincide em alguma medida com a hierarquização de sujeitos de maneira mediata.

Um discurso de imposição de MCUs com base no interesse de proteger os direitos humanos de uma população governada por um autocrata que viola os próprios direitos humanos da população visa, na verdade, desagregar os direitos em dois grupos que, grosso modo, estão refletidos separadamente (i) no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP e (ii) no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. Outra forma de escrever o discurso, refletindo esta divisão artificial, seria a imposição de medidas violadoras dos DESC a fim da garantia dos DCP.

Argumentos aparentes que tentam sustentar a hierarquização destes direitos incluem a noção de gerações de direitos, como se para a realização de uns fosse necessário primeiro a realização de outros. Tal argumento contraria tanto os princípios fundamentais dos Direitos Humanos, como a própria lógica do desenvolvimento e do aprimoramento das instituições.

Outro aspecto importante a abordar é o crescente entendimento de que alguns direitos humanos não podem ser objeto de medidas restritivas para fins de pressão política. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos de 1993 que reuniu representantes de 171 Estados e mais de duas mil Organizações Não Governamentais foi clara neste sentido:

31. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos conclama os Estados a se absterem do uso de qualquer medida unilateral em desacordo com o direito internacional e com a Carta das Nações Unidas que crie obstáculos às relações de comércio entre Estados e impeça a completa realização dos direitos humanos estabelecidos na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e instrumentos internacionais de direitos humanos, em particular os direitos de todos a um padrão adequado de vida para sua saúde e bem estar, incluindo alimentação e cuidados médicos, moradia e os serviços sociais necessários. A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos afirma que a alimentação não deverá ser utilizada como ferramenta para pressão política. (Grifo do original).<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> Tradução Livre de: 31. *The World Conference on Human Rights calls upon States to refrain from any unilateral measure not in accordance with international law and the Charter of the United Nations that creates obstacles to trade relations among States and impedes the full realization of the human rights set forth in the Universal Declaration of Human Rights and international human rights instruments, in particular the rights of everyone to a standard of living adequate for their health and well-being, including food and medical care, housing and the necessary social services. The World Conference on Human Rights affirms that food should not be used as a tool for political pressure. WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. **Vienna Declaration and Plan of Action**. Vienna. 25 June 1993.*

Dois entendimentos podem ser depreendidos deste trecho da Declaração e Plano de Ação de Viena. Primeiramente, que o direito à alimentação não poderia ser restringido para fins de pressão política por meio de medidas coercitivas, sejam elas de qualquer natureza ou advindas de qualquer autoridade. Isso porque não há qualquer qualificativo de circunstância no texto ao abordar esta questão. Trata-se aqui de um direito por demais básico, necessário tanto à sobrevivência humana quanto ao gozo dos demais direitos humanos. O direito à alimentação é abordado em mais detalhe no item 3.5.2 deste trabalho acadêmico. Em segundo lugar, enuncia-se que uma desaprovação menor em relação ao uso de medidas coercitivas que restringem outros direitos. Pode-se depreender o entendimento de que (i) caso a medida seja contrária ao Direito Internacional como um todo e à Carta das Nações Unidas em especial e (ii) crie obstáculos às relações de comércio impedindo completamente e (iii) impeça a completa realização dos direitos humanos, os Estados deveriam se abster de aplicá-la. Note-se que ao tratar dos direitos humanos em geral o texto é mais ameno. Mesmo priorizando direitos como saúde, bem estar, alimentação, cuidado médico, moradia e serviços sociais necessários, a Declaração de Viena e Plano de Ação parecem, por interpretação a contrassenso, autorizar as medidas que não impeçam de forma completa a realização destes direitos, bem como aquelas feitas de acordo com o Direito Internacional e a Carta.

Contudo, este trecho da Declaração de Viena e Plano de Ação apontam na direção de que as medidas obedeçam ao Direito Internacional como um todo, não apenas seus regimes isolados e autorreferenciados de normas, obrigando interpretações sistemáticas que incluam considerações sobre violações de direitos humanos, bem como reforça o papel da Carta e, por conseguinte, de suas instituições.

Vale ainda destacar que neste sentido posicionou-se o Grupo de Trabalho voltado ao exame do status das MCUs no Direito Internacional e sua compatibilidade com o Direito Internacional dos Direitos Humanos em seu relatório ao Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas:

(...) sanções econômicas, em geral, incluindo medidas coercitivas unilaterais, irrespectivamente de seu objetivo declarado (como a prevenção de graves violações de direitos humanos nos Estados alvo), usualmente traduzem-se em severos impactos sobre a população como um todo, em particular os grupos mais vulneráveis na sociedade que se tornam as verdadeiras vítimas das sanções ao invés dos Estados ou Governos que seriam supostamente os alvos.<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> Tradução livre de: “(...) *economic sanctions in general, including unilateral coercive measures, irrespective of their declared intent (such as preventing gross violations of human rights in targeted States), usually translate*

### 3.4. Liberdades fundamentais como direitos humanos afetados pelas medidas coercitivas unilaterais

As medidas coercitivas unilaterais, conforme já mencionado acima, podem ter caráter restritivo ou abrangente. As medidas chamadas de abrangentes são aquelas que atingem de forma indiscriminada toda uma população. Este alcance abrangente como já demonstrado tende a não mais ser utilizado nas relações internacionais, ao menos não de forma declarada. É notável, entretanto, que a sobreposição de medidas restritivas acabem por produzir o efeito de medidas abrangentes. Outra possibilidade é quando algumas medidas restritivas são impostas sobre determinados setores ou agentes econômicos tão relevantes que acabam por causar efeito generalizado de sofrimento sobre a população. Estes casos são tratados mais a seguir no item 3.5 deste trabalho acadêmico.

Outro é o impacto das medidas coercitivas sobre os direitos humanos comumente referidos como liberdades fundamentais. Principalmente relacionados no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, estes direitos humanos compreendem os direitos de liberdades da vida política e da vida civil, entre os quais os direitos às liberdades de pensamento, consciência, religião/culto/crença/descrença, liberdades de manifestação política individual ou coletiva por meios pacíficos, a livre iniciativa de mercado e o livre deslocamento de pessoas, ideias, serviços e produtos, a livre produção do conhecimento e da arte e a liberdade para sua divulgação e circulação (observadas em geral as restrições de direitos de propriedade intelectual e industrial), a liberdade de constituir família e reproduzir-se ou de não fazê-lo, a liberdade para buscar a felicidade como melhor entender, de participar nas tomadas de decisão política de seu país, etc.

Os principais direitos civis e políticos afetados pelas MCUs são aqueles relacionados ao devido processo legal e julgamento justo, bem como os direitos à propriedade, liberdade de associação e de movimento. A centralidade do escopo deste trabalho acadêmico recai sobre as medidas que afetam as populações dos Estados alvo de maneira mais indiscriminada e mais

---

*into a severe impact on the population at large, and in particular vulnerable groups in the society who become the true victims of such sanction rather than the States or Governments they are supposed to target.” UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability.** A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 15.*

visando impactos sobre a economia como um todo e a qualidade de vida daquela população. Contudo, são feitas algumas referências a estes direitos civis e políticos nos itens 3.2, 3.3, 4.2.1.1 e 4.6 deste trabalho.

### **3.5. Direitos humanos coletivos afetados e direitos individuais coletivamente afetados pelas medidas coercitivas unilaterais**

Uma das propriedades das Medidas Coercitivas Unilaterais é a dupla capacidade de afetar os direitos individuais e os coletivos das populações atingidas. Necessário aqui delimitar em alguma medida os conceitos de direitos humanos individuais e coletivos, demonstrando a condição de afetação coletiva destes por meio da aplicação de MCUs.

Não caberia neste trabalho explorar de maneira aprofundada as questões que cercam a divisão política, ideológica e acadêmica a respeito da questão da existência e exigibilidade dos direitos coletivos. Para uma reflexão filosófica moral cf. o paradigmático JONES, 1999<sup>185</sup>. Cabe registrar que do ponto de vista normativo, o Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece alguns direitos humanos coletivos, que decorrem (i) ou da concepção de uma coletividade com um estatuto moral equiparada à de humano (ii) ou da concepção como necessário o agrupamento de pessoas conforme especificado e com determinadas afinidades, sendo a humanidade destas pessoas o fundamento último daquele direito.

No primeiro caso teríamos um corpus próprio (o grupo) que seria detentor do direito humano. No segundo, teríamos um conjunto de indivíduos que em razão de suas circunstâncias possuem como grupo, mas não individualmente, um direito fundado em sua qualidade humana, um direito humano coletivo. Assim, o grupo seria o meio pelo qual tal direito se verificaria e se exerceria.

Esta concepção parece satisfazer a realidade positiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos e boa parte das questões debatidas na academia e na filosofia de maneira suficiente para seguir em diante com a análise. Fique claro que esta definição não é pretendida como definitiva ou completa, apenas suficiente para o seguimento deste trabalho acadêmico. A exploração destes conceitos seria capaz de consumir para diversas dissertações de mestrado.

---

<sup>185</sup> JONES, Peter. *Human Rights, Group Rights and Peoples' Rights*. In: *Human Rights Quarterly*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999. p. 89

Feitas estas considerações, deve-se prosseguir para abordar os Direitos Humanos – coletivos ou individuais – afetados pelas Medidas Coercitivas Unilaterais. Destaca-se que os direitos individuais de matriz mais liberal, também chamados de liberdades fundamentais, podem ser alvo de MCUs e podem vir a ser gravemente afetados.

Primeiramente, salta aos olhos as possíveis violações tanto ao direito ao devido processo legal e quanto à necessidade de previsão de norma anterior à conduta. Pode-se argumentar também que os direitos à liberdade de expressão e de consciência ou de culto também poderiam ser afetados por MCUs. Contudo, significativa atenção tem sido dedicada pela academia, pelo ambiente político e pelo Sistema ONU para tratar da possível violação destes direitos.

Este trabalho acadêmico se dedica a avaliar o impacto sobre direitos humanos menos lembrados quando do questionamento jurídico sobre as MCUs. Apesar da interdependência dos Direitos Humanos, a maioria dos direitos aqui considerados poderiam ser qualificados como direitos econômicos, sociais e culturais. A escolha no recorte de escopo seguirá a mesma linha adotada pelo Relator Especial das Nações Unidas, Idriss Jazairy, conforme firmou:

Existe um vasto número de direitos humanos que podem estar envolvidos, incluindo direitos humanos políticos, econômicos, sociais e culturais. O foco da avaliação do impacto deve permanecer sobre os direitos à vida, saúde e atenção médica, condições adequadas de vida, alimentação, educação, trabalho, moradia e desenvolvimento.<sup>186</sup>

Para fins de organização e análise, estes direitos seguem agrupados nos eixos de saúde, alimentação e vida econômica, conforme segue:

### 3.5.1. *Direitos à saúde, à atenção médica e à vida*

A fim de observar os impactos negativos sobre os direitos humanos considerados focais por Jazairy, no primeiro subtópico agrupamos os direitos à saúde, à atenção médica adequada e à vida. O direito à vida é repetido no próximo subtópico, mas vinculado ao direito

---

<sup>186</sup> Tradução livre de: “*There is a very wide range of human rights that might be involved, including political, economic, social and cultural rights. The focus of impact assessment should remain in the rights to life, health and medical care, an adequate standard of living, food, education, work, housing and development.*” UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, Idriss Jazairy, A/HRC/30/45 (10 Agosto 2015), parágrafo 18.

à alimentação, referindo-se ao direito de não ter a vida arbitrariamente encurtada pela fome, desnutrição e insegurança alimentar evitáveis. No presente subtópico, o direito à vida é mencionado como o direito a não ter a vida arbitrariamente encurtada por motivos de saúde evitáveis. Embora haja necessariamente alguma interseção destes conceitos, este agrupamento se justifica pela utilidade analítica.

Os direitos humanos aqui são principalmente definidos no arts. 12 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Estes direitos são adicionalmente detalhados em relação a dois grupos especialmente vulneráveis às medidas coercitivas econômicas que são as crianças e as mulheres. Tal detalhamento encontra-se presente em seus respectivos instrumentos internacionais: Convenção sobre os Direitos das Crianças de 1989, art. 24 e Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres de 1979, art. 12.

São destacados abaixo alguns dados ilustrativos sobre o efeito negativo das medidas coercitivas unilaterais sobre os direitos à saúde, à atenção médica e à vida:

#### 3.5.1.1. Cuba

O caso do embargo dos Estados Unidos contra Cuba é paradigmático para o estudo do impacto de Medidas Coercitivas Unilaterais sobre as populações dos Estados alvo, sobretudo em relação aos direitos à saúde, atenção médica e vida. Trata-se de uma MCU abrangente, que atinge como um todo as relações econômicas, comerciais e financeiras entre EUA e Cuba. Como já argumentado, medidas coercitivas de caráter abrangente, sejam elas sanções ou MCUs, são quase unanimemente consideradas violadoras *prima facie* dos direitos humanos das populações atingidas<sup>187</sup>. Esta valoração *prima facie* deve-se (i) à inviabilidade de (i.1) distinção e (i.2) proporcionalidade na aplicação das medidas, (ii) a seu caráter de possível punição coletiva de toda uma população, bem como (iii) aos desastrosos impactos e trágicas consequências como no caso das sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas contra o Iraque quando da Guerra do Golfo<sup>188</sup>.

No caso de Cuba, além da questão acima referida, encontra-se evidência bastante significativa do grave impacto da medida coercitiva americana sobre o direito à saúde (e

---

<sup>187</sup> BIERSTEKER, Thomas J., ECKERT, Sue E., TOURINHO, Marcos, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1 ed. 2016. p. 39.

<sup>188</sup> Ver item 3.1.



correlatos) da população cubana. É necessário levar em consideração que o Estado Cubano é referência mundial em diversos aspectos do direito à saúde (e seus correlatos). Muitos dos indicadores internacionais de saúde apontam destacadamente para os excelentes patamares de acesso, prevenção e tratamento. O país é ainda mundialmente conhecido pela abundância de médicos em seu território, tendo a maior taxa proporcional do mundo, de 7,52 médicos para cada 1000 habitantes<sup>189</sup>, tendo a sólida tradição de disponibilização e envio de seu contingente de médicas e médicos a diversos países, especialmente em situações de falta de profissionais ou crise humanitária. Além de tudo isso, podem ser citados os alcances de (i) erradicação da transmissão de AIDS mãe/filho<sup>190</sup>, (ii) erradicação de diversas doenças como difteria, sarampo, poliomielite, rubéola, anos ou décadas antes da média global e a manutenção de programas de vacinação com cobertura próxima dos 100% e (iii) cobertura universal gratuita de pré-natal e de parto por pessoal qualificado<sup>191</sup>.

Portanto, mesmo diante das limitações metodológicas e ausência de dados isoláveis, é razoável a expectativa de que num cenário como este, apenas algo bastante disruptivo seria capaz de promover resultados ou índices baixos isoladamente nas questões ligadas à saúde. Estudos e relatórios acerca da situação da saúde em Cuba não apontam para escolhas disruptivas de política pública, restando assumir com considerável segurança que os resultados negativos dissonantes decorram principal ou exclusivamente da MCU americana.

Conforme apontam os relatórios acima referenciados o bloqueio contra Cuba tem consistentemente impedido a importação de medicamentos e equipamentos médicos, bem como produtos químicos utilizados no tratamento da água<sup>192</sup>. Uma vez que a maior parte da indústria farmacêutica mundial encontra-se sediada nos Estados Unidos<sup>193</sup>, parte

<sup>189</sup> CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2226.html>. Acessado em 03/01/2018. Dados de 2014. Outros rankings da com dados do Sistema ONU apontam Cuba no segundo lugar, atrás de San Marino ou Qatar, contudo, os dados encontrados nestas fontes estavam menos qualificados e menos atualizados.

<sup>190</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO validates elimination of mother-to-child transmission of HIV and syphilis in Cuba*. Media Center – Press Release. Geneva. 30 June 2015. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/mtct-hiv-cuba/en/>. Acessado em 03/01/2018.

<sup>191</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Country Profiles: Cuba*. The Global Health Observatory. 2015. Disponível em <http://www.who.int/gho/countries/cub.pdf>. Acessado em 03/01/2018.

<sup>192</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 26.

<sup>193</sup> Considerando-se apenas as empresas listadas como “indústria farmacêutica” na lista das 2000 maiores empresas do mundo elaborada pela Revista Forbes em 2017, tem-se que os Estados Unidos concentra 11 das 46 maiores empresas do setor. Contudo, estas empresas representam 91,17% do valor de mercado do conjunto.

correspondente de todo avanço tecnológico em fármacos, desde os anos 1960 é impedido de entrar no território cubano. Isso atinge ainda mais gravemente pacientes oncológicos, psiquiátricos e com condições neurológicas, visto as inovações nestes campos na segunda metade do século XX, com notável protagonismo estadunidense<sup>194</sup>.

Equipamentos de diagnóstico por imagem também são barrados pelas medidas coercitivas unilaterais americanas. Isso se dá em razão do formato da indústria por trás da produção destes equipamentos. Ao menos parte de suas peças é produzida nos Estados Unidos. Ademais, com o avanço tecnológico das últimas décadas, uma parte fundamental destes equipamentos tornou-se seu software.<sup>195</sup> Além da aquisição da licença para sua operação, novos pacotes de atualização são lançados com frequência e todos aqueles produzidos parcial ou totalmente no território americano estão submetidos à limitação da MCU.

Relatórios da Anistia Internacional apontam para a redução da disponibilidade e acesso a remédios, a água e desnutrição, principalmente de mulheres e crianças.<sup>196</sup> Além disso, um relatório da *American Association for World Health* indicou que o embargo estadunidense de fato impede o suprimento adequado de remédios à ilha, o que tem causado grande estrago ao sistema de atenção primária de saúde, um modelo de Cuba reconhecido internacionalmente<sup>197</sup>. Ademais, relatórios da UNICEF sobre os anos 1990 apontavam para a impossibilidade da importação de elementos nutricionais fundamentais, especialmente para crianças, inclusive os direcionados a escolas, hospitais e creches, o que é associado a acentuados índices de neuropatia em dezenas de milhares de crianças<sup>198</sup>.

Por fim, mesmo nos casos que é possível adquirir medicamentos e equipamentos para saúde, bem como insumos e elementos nutricionais necessários, os preços praticados são acima dos de mercado, em razão da restrição<sup>199</sup>.

Neste sentido já posicionou a Anistia Internacional:

---

<sup>194</sup> WERLAU, Maria C. *The Effects of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba: A Critical Analysis in Cuba in Transition*, 1998.

<sup>195</sup> AMNESTY INTERNATIONAL. *The US Embargo against Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights*, 2009.

<sup>196</sup> AMNESTY INTERNATIONAL. *The US Embargo against Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights*, 2009.

<sup>197</sup> AMERICAN ASSOCIATION FOR WORLD HEALTH. *The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, March 1997, p.16.

<sup>198</sup> AMERICAN ASSOCIATION FOR WORLD HEALTH. *The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, March 1997, p.16.

<sup>199</sup> GARFIELD, Richard and SANTANA, Arah, *The Impact of the Economic Crisis and US Embargo on Health in Cuba*, American Journal of Public Health, vol. 87, No.1 (January 1997), pp. 15–20.

As restrições comerciais e financeiras impostas, com seus aspectos extraterritoriais severamente limitam a capacidade de Cuba de importação de medicamentos, equipamentos métodos e novas tecnologias, algumas das quais essenciais para o tratamento de doenças letais, e a manutenção dos programas de saúde cubanos.<sup>200</sup>

Ademais, a própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos, manifestando-se sobre o impacto desta medida coercitiva contra Cuba sobre os direitos humanos de sua população “tem consistentemente afirmado sua rejeição à continuação das sanções econômicas [contra Cuba] em razão de seu impacto desproporcional e indiscriminado sobre a população em geral e tem repetidamente conclamado o Congresso dos Estados Unidos a retirá-las.”<sup>201</sup> “Por esses motivos, a comunidade internacional como um todo condena o embargo a Cuba como ilegal.”<sup>202</sup>

Cabe destacar também que anualmente, desde 1992, a Assembleia Geral das Nações Unidas tem votado consistentemente em oposição às medidas coercitivas unilaterais aplicadas pelos Estados Unidos contra Cuba. Na resolução, todos os anos, a AGNU pede o fim imediato do embargo econômico, comercial e financeiro e reconhece os graves impactos da medida contra o país e sua população. Sistemáticamente, esta resolução recebe abstenções ou votos contrários dos Estados Unidos e Israel.

Ano	N. Resolução	Placar*	Ano	N. Resolução	Placar*
2017	A/RES/72/4	191-0-2	2004	A/RES/59/11	179-4-1
2016	A/RES/71/5	191-0-2	2003	A/RES/58/7	179-3-2
2015	A/RES/70/5	191-2-0	2002	A/RES/57/11	173-3-4

<sup>200</sup> Tradução livre de: “*The restrictions imposed on trade and financing, with their extra- territorial aspects, severely limit Cuba’s capacity to import medicines, medical equipment and the latest technologies, some of which are essential for treating life-threatening diseases and maintaining Cuba’s public health programmes*”. AMNESTY INTERNATIONAL. *The US embargo against Cuba: its impact on economic and social rights*. London: Amnesty International Publications, 2009, p.5-6.

<sup>201</sup> Tradução livre de: “On this matter, the IACHR has consistently stated its rejection of the continuation of that economic sanction because of its disproportionate and indiscriminate impact on the general population and has repeatedly called on the United States Congress to lift it.” INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *2016 Annual Report, Status of Human Rights in Cuba*, Chapter IV.B, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 de fevereiro de 2009, parágrafo 17.

<sup>202</sup> SLOBODA, Pedro. *O Embargo a Cuba à Luz do Direito Internacional*. MELLO, C. DE M.; MARTINS, V.; PEREIRA, J. E. DE A. (Org.). O Direito em Movimento. 1. ed. Juiz de Fora: Editar, 2015. p. 98.

2014	A/RES/69/5	188-2-3	2001	A/RES/56/9	167-3-3
2013	A/RES/68/8	188-2-3	2000	A/RES/55/20	167-3-3
2012	A/RES/67/4	188-3-2	1999	A/RES/54/21	155-2-8
2011	A/RES/66/6	186-2-3	1998	A/RES/53/4	157-2-12
2010	A/RES/65/6	187-2-3	1997	A/RES/52/10	143-3-17
2009	A/RES/64/6	187-3-2	1996	A/RES/51/17	135-3-25
2008	A/RES/63/7	185-3-2	1995	A/RES/50/10	117-3-38
2007	A/RES/62/3	184-4-1	1994	A/RES/49/9	Sem votação
2006	A/RES/61/11	183-4-1	1993	A/RES/48/16	106-0-25
2005	A/RES/60/12	182-4-1	1992	A/RES/47/19	59-3-71**

\* Placar da votação específica para cada resolução: Favorável-Absentção-Contrário

\*\* Em 1992 a proposta de resolução foi apresentada pela primeira vez e foi derrotada.

**Tabela 1** - Padrão de votação da resolução anual de repúdio ao embargo a Cuba na AGNU. Elaborada pelo autor mediante consulta ao banco online das resoluções no <https://research.un.org/>

Cabe mencionar que as medidas do embargo estadunidense contra Cuba variaram em intensidade na última década. Em 2009 o então presidente dos EUA, Barack Obama determinou o início de um processo de reabertura direcionado à normalização das relações com Cuba, permitindo as transferências internacionais pessoais de recursos de trabalhadores cubanos ou de ascendência cubana de volta à ilha (*remittances*) bem como as viagens internacionais de americanos ao país. Em 2015 Cuba é removida da lista de países apoiadores do terrorismo e são reestabelecidas as relações diplomáticas. No ano seguinte Obama visita Cuba depois de quase 90 anos deste a última visita de um presidente americano à ilha caribenha. Com a mudança de governo nos Estados Unidos, em 2017 o presidente Donald Trump determina o retorno das restrições de viagem e mais restrições econômicas. Ao tempo da elaboração deste trabalho acadêmico, mantêm-se em geral as medidas de embargo acima referidas, inclusive de bens, serviços, alimentos e tecnologia, mesmo a aplicada à medicina.<sup>203</sup>

<sup>203</sup> COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. *US-Cuba Relations: 1959-2017*. Acessado em 06/03/2018, disponível em: <https://www.cfr.org/timeline/us-cuba-relations>.

### 3.5.1.2. Zimbábue

De maneira similar, a população do Zimbábue tem sofrido com MCUs, em especial as estabelecidas pela União Europeia desde 2002.<sup>204</sup> Neste país têm crescido as epidemias de HIV/AIDS, febre tifoide e malária, mantendo a expectativa de vida abaixo dos 55 anos<sup>205</sup>. Corroborando o argumento de dano significativo aos mais vulneráveis da população, de acordo com a UNICEF, 34% das crianças com menos de 5 anos de vida estavam com atraso de desenvolvimento, 2% estatura muito abaixo da esperada para a idade e 10% abaixo do peso recomendado para a idade.<sup>206</sup> As referidas medidas coercitivas unilaterais continuam em vigor, tendo sido renovadas em fevereiro de 2018<sup>207</sup>.

### 3.5.1.3. Irã

Outro exemplo pode ser encontrado no caso das MCUs contra o Irã. Alguns dados ajudam a ilustrar o impacto no direito à saúde e à atenção médica: desde a imposição das MCUs no país foi registrada uma queda de 20,7% na importação de antibióticos, considerando apenas aqueles tipos que não são produzidos internamente; o preço destes mesmos medicamentos teve aumento de aproximadamente 300% no período. Estima-se que 20.000 pessoas sofram de talassemia<sup>208</sup> no país, tendo acesso a apenas algumas doses por mês de uma medicação que deveria ser administrada diariamente. Sofrem também os sobreviventes afetados pelas armas químicas usadas nos anos 1980. Eles dependem de

<sup>204</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, que impõe medidas restritivas contra o Zimbabué** 2002/145/PESC. 18 de fevereiro de 2002 e CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n.º 310/2002 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativo a certas medidas restritivas respeitantes ao Zimbabué**. 310/2002. 21 de fevereiro de 2002.

<sup>205</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 29.

<sup>206</sup> UNITED NATIONS. UNICEF. *Annual Report for Zimbabwe*. Disponível em: [www.unicef.org/zimbabwe/Zimbabwe2010\\_Annual\\_Report\\_Sept\\_2011.pdf](http://www.unicef.org/zimbabwe/Zimbabwe2010_Annual_Report_Sept_2011.pdf) acessado em 17 de agosto de 2017.

<sup>207</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão do Conselho que altera a Decisão 2011/101/PESC relativa a medidas restritivas contra o Zimbabué**. 2018/224/PESC. 18 de fevereiro de 2018.

<sup>208</sup> Espécie de anemia ou “anemia do Mediterrâneo”. BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Talassemia**. Política Nacional de Sangue e Hemoderivados. 2016. Acessado em 16/03/2018, disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/folder/talassemias\\_folder.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/folder/talassemias_folder.pdf).

medicamentos e equipamentos médicos avançados que estão em sua maioria impedidos de entrar no território iraniano, uma vez que são produzidos majoritariamente nos Estados Unidos e na Europa. 85.000 iranianos estão diagnosticados com algum tipo de câncer, contudo, equipamentos e medicamentos para seu tratamento encontram-se também bloqueados.<sup>209</sup>

No caso iraniano, assim como em outros casos, conforme afirma o Grupo de Trabalho especial das Nações Unidas, embora os regimes de medidas coercitivas sejam em sua maioria direcionados e não incidam diretamente sobre medicamentos e equipamentos de saúde, as limitações de natureza financeira, bem como as sobreposições entre os diferentes regimes impostos por diferentes Estados origem acabam por limitar ou barrar o acesso da população iraniana como um todo aos insumos necessários à manutenção de sua saúde, à adequada atenção à saúde e à preservação da vida.

Ao passo que as sanções financeiras (sic) impostas sobre a República Islâmica do Irã em princípio não cubram medicamentos e equipamentos médicos, estas tornam quase impossível, para importadores iranianos, o financiamento da importação de equipamentos médicos e remédios. Em particular, a proibição dos serviços *SWIFT* tornou quase impossível a realização de pagamentos a empresas ocidentais. Como resultado, empresas farmacêuticas ocidentais – muitas vezes as únicas produtoras destes remédios – paralisaram como um todo suas exportações para a República Islâmica do Irã e, todos os anos dezenas de milhares de pacientes morrem em razão disso.<sup>210</sup>

Os desafios metodológicos para avaliação dos danos neste caso são significativos e são reconhecidos pelo relator das Nações Unidas. No caso do Irã tem-se a sobreposição de diversos regimes de MCUs de diferentes origens, bem como a presença de sanções multilaterais do Conselho de Segurança. De toda forma, como destaca o relatório do grupo de trabalho, sofrem mais os mais vulneráveis, as crianças e os mais marginalizados.<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> INTERNATIONAL CIVIL SOCIETY NETWORK. *What the Women Say: Killing Them Softly: the Stark Impact of Sanctions on the Lives of Ordinary Iranians*. Brief 3, July 2012.

<sup>210</sup> Tradução livre de: “While the financial sanctions imposed on the Islamic Republic of Iran do not, in principle, cover medicine and medical equipment, they make it almost impossible for Iranian importers to finance the import of medical equipment and medicine. In particular, depriving the country of *SWIFT* services has made international payments to Western companies almost impossible. As a result, Western pharmaceutical companies – often the sole producers of these medicines – have all but stopped exporting to the Islamic Republic of Iran, and every year tens of thousands of patients die as a result.” UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 34.

<sup>211</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of*

Cabe mencionar o Plano de Ação Conjunto Global (em inglês: *Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA*), doravante referido como “Acordo Nuclear com o Irã” celebrado entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (China, Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia), Alemanha, União Europeia e Irã. Por meio do Acordo Nuclear com o Irã ficou estabelecido que as Nações Unidas, os Estados Unidos e a União Europeia deveriam se organizar para a imediata suspensão de suas sanções e MCUs contra o Irã, em caso de certificação pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) de que o programa nuclear iraniano visa e concretamente direciona-se ao uso civil e pacífico da energia nuclear, tal evento de certificação pela AIEA e retirada das sanções é chamado de Dia da Implementação, no texto do acordo<sup>212</sup>. Após tal certificação e suspensão das sanções e MCUs, em caso de violação do acordo por parte do Irã, os signatários poderiam automaticamente reestabelecer seus regimes de sanção.<sup>213</sup>

A certificação pela AIEA ocorreu em 16 de janeiro de 2016<sup>214</sup>, com isso as sanções das Nações Unidas foram suspensas, bem como as medidas coercitivas unilaterais impostas pela União Europeia em face do programa nuclear iraniano<sup>215</sup>, salvo as restrições a bens que podem ser diretamente empregados na construção de armamento nuclear. Além destas, também as MCUs impostas pelos Estados Unidos, referentes ao programa nuclear iraniano foram suspensas.<sup>216</sup> Deve-se esclarecer que o regime de medidas coercitivas dos EUA contra o Irã é extenso, sendo afetadas por este acordo, apenas aquelas relacionadas ao programa nuclear iraniano. Cidadãos, residentes e pessoas localizadas nos Estados Unidos, bem como pessoas jurídicas sediadas no referido país permanecem impedidas em geral de realizar transações com o Irã, seus nacionais, residentes, pessoas lá localizadas e pessoas jurídicas lá

---

*unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 34 e 36.

<sup>212</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/RES/2231 (2015). 20 de julho de 2015. *Annex A: Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Vienna, 14 July 2015*, para. 34.iii.

<sup>213</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/RES/2231 (2015). 20 de julho de 2015. *Annex A: Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Vienna, 14 July 2015*, para. 37.

<sup>214</sup> UNITED NATIONS. INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *IAEA Director General’s Statement on Iran*. Acessado em 06/03/2018, disponível em: <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-general%E2%80%99s-statement-iran>.

<sup>215</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão do Conselho relativa à data de aplicação da Decisão (PESC) 2015/1863 que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão 2016/37/PESC*. 16 de janeiro de 2016.

<sup>216</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF TREASURY, DEPARTMENT OF STATE. *Guidance relating to the lifting of certain U.S. sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day*. 16 de janeiro de 2016, p.2.

sediadas. Contudo, em geral, as subsidiárias de empresas americanas encontram-se liberadas a fazê-lo<sup>217</sup>.

A suspensão das referidas medidas restritivas continua em vigor quando da finalização deste trabalho acadêmico. O atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, afirmou diversas vezes que pretende alterar o Acordo Nuclear com o Irã, conclamando as partes do acordo a intensificar as restrições e exigências sobre o Irã. Conforme afirmou em 12 de janeiro de 2018, caso isso não ocorra, irá reintroduzir as MCUs contra o referido país.

Em razão de uma peculiaridade interna, que obriga o presidente a quadrimestralmente publicar *Executive Order* abrindo mão da aplicação destas medidas, o prazo final para que os demais acordantes aceitem as demandas estadunidenses seria o dia 12 de maio de 2018. Conforme mensagem pública, o presidente americano consideraria esta a última chance para chegar a uma solução que mantivesse o Acordo, mediante sua alteração.<sup>218</sup> Tanto o Secretário Geral das Nações Unidas<sup>219</sup> quanto a Alta Representante da União Europeia para Assuntos Exteriores e Políticas de Segurança<sup>220</sup> se manifestaram no sentido da necessidade de manutenção do acordo e observância das obrigações a ele atribuídas por todas as partes. Pesquisa não identificou sinais de movimentação internacional no sentido de acolher as demandas feitas pelo presidente americano.

Em face da possibilidade do retorno das MCUs americanas, o Banco Central do Irã expediu normativa determinando a proibição de utilização de dólares americanos em transações internacionais de importação para o Irã.<sup>221</sup>

---

<sup>217</sup> UNITED STATES. DEPARTMENT OF TREASURY, DEPARTMENT OF STATE. *Guidance relating to the lifting of certain U.S. sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day*. 16 de janeiro de 2016, p.37.

<sup>218</sup> UNITED STATES. THE PRESIDENT. *Statement by the President on the Iran Nuclear Deal*. 12 de janeiro de 2018.

<sup>219</sup> UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the second anniversary of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) Implementation Day*. 17 de janeiro de 2018. Acessado em 06/03/2018, disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-01-17/statement-attributable-spokesman-secretary-general-second>.

<sup>220</sup> EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Iran: EU committed to full implementation of nuclear deal*. 11/01/2018. Acessado em 06/03/2018, disponível apenas em língua inglesa em: [https://eeas.europa.eu/delegations/iran/38156/iran-eu-committed-full-implementation-nuclear-deal\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/iran/38156/iran-eu-committed-full-implementation-nuclear-deal_en).

<sup>221</sup> TELESUR. *Iran Bans US Dollar in Trade Activities to Beat Sanctions*. 01 de março de 2018. Acessado em 06/03/2018. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/english/news/Iran-Bans-US-Dollar-in-Trade-Activities-to-Beat-Sanctions-20180301-0028.html>.



### 3.5.2. Direitos à alimentação e à vida

Considere-se agora os direitos à alimentação e à vida. Este decorre do pressuposto de que todos os seres humanos têm o direito a não ter sua vida encurtada (neste recorte) por falta de alimentos e de nutrição adequada, bem como aquele decorre do entendimento que todo ser humano tem o direito a ter acesso às provisões mínimas para sobreviver. Seu fundamento jurídico encontra-se firmado nos artigos 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme abaixo:

#### Artigo 25

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, **principalmente quanto à alimentação**, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança (sic) [*security*] no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.<sup>222</sup>  
(...)

#### Artigo 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, **inclusive à alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o **direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.<sup>223</sup> (**Grifos nossos**)

<sup>222</sup> UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Universal Declaration of Human Rights. Resolution A/RES/217(A). 1948, Conforme, tradução oficial para o a língua portuguesa UNESCO, Declaração Universal dos Direitos Humanos BR/1998/PI/H/4 REV. Representação da UNESCO no Brasil. 1998.

<sup>223</sup> Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966, ratificado pelo Brasil, promulgado pelo Decreto n. 591/1992.

Depreendem-se dos artigos citados dois elementos a serem analisados: (i) o conteúdo do direito à alimentação – destacado em negrito – e (ii) o componente internacional, de cooperação e de circulação de mercadorias – destacado com sublinhado. Sobre o significado e conteúdo do dever dos Estados em relação a este direito humano, o Comentário Geral n. 12/1999 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais assim define o estado de realização deste direito:

o direito à alimentação adequada está realizado quanto todo homem, mulher e criança, sozinhos e em comunidade com os outros, têm acesso físico e econômico a todo momento a alimentos adequados ou a meios para sua obtenção.<sup>224</sup>

Esta definição do Comentário Geral n. 12 encerra um sentido bastante amplo para o direito à alimentação. De acordo com o referido comentário, é necessário considerar este direito em sua forma mais abrangente, dada a sua relevância material para a sobrevivência humana e para a determinação da qualidade desta sobrevivência, bem como por condicionar o exercício de tantos outros direitos humanos. O princípio da interdependência é autoevidente em relação a este direito humano. Mais clareza ao conteúdo deste direito foi dada pelo Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, Jean Zeigler:

o direito a ter acesso regular, permanente e irrestrito, diretamente ou por meios de aquisição financeira, a quantidades e qualidades adequadas e suficientes de comida correspondentes às tradições culturais do povo ao qual a pessoa pertence, na medida em que garanta uma vida física e mental, individual e coletiva, plena e digna, livre do medo [da fome].<sup>225</sup>

Cabe clarificar que isso não significa que todo Estado tem o dever de diretamente alimentar a todos seus cidadãos ou apenas aos cidadãos que assim requisitarem, a custos públicos. O que decorre deste direito é que esteja disponível a todo ser humano a possibilidade e os meios para se alimentar. Com isso, nas situações de calamidades, tragédias, escassez ou fome cabe ao Estado prover diretamente e de imediato os alimentos às pessoas.

---

<sup>224</sup> Tradução livre de: “the right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone and in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement” in UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *General Comment No. 12 on the Implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1999, parágrafo 6.

<sup>225</sup> Tradução livre de “the right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear.” UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, parágrafo 17. 2008.

Contudo, conforme os trechos destacados em sublinhado dos artigos 25 da DUDH e 11.1 do PIDESC, esta responsabilidade não recai exclusivamente sobre cada Estado em isolado.

O art. 11 do PIDESC sinaliza três vezes na direção da responsabilidade internacional compartilhada pelo direito à alimentação. Tal sinalização aponta não para uma responsabilidade direta de prover, mas no dever de cooperar voluntariamente e de levar em conta tanto os problemas dos países exportadores de alimentos quanto dos importadores de alimentos a fim de promover a distribuição equitativa dos recursos alimentícios considerando as necessidades mundiais e específicas destes países (art. 11.2b).

Esta obrigação de cooperação internacional tem um elemento de vontade fundamental, visto a exigência do art. 11.1 de que tal cooperação seja fundada no livre consentimento, conforme destacado em *itálico*. Desta forma, este dispositivo funciona como um impulso à cooperação internacional. Contudo, tal provisão não deve ser interpretada como mero convite, tendo em vista a natureza dos Direitos Humanos e, em especial, a do direito humano à alimentação. Esta obrigação, portando, embora não obrigue os Estados a cooperar ativamente entre si para a realização do direito à alimentação, também não abriga uma autorização aos Estados para desconsiderar o impacto de suas ações referentes à estrutura dos fluxos internacionais de recursos alimentícios.

Isso posto, nota-se que as medidas coercitivas que afetam negativamente a capacidade das pessoas de se alimentarem não apenas deixa de contribuir para os esforços para ampla realização do direito à alimentação, mas viola tal direito, por influir na direção oposta. Neste sentido manifestou-se o Grupo de Trabalho especial acerca do impacto negativo das MCUs sobre os Direitos Humanos<sup>226</sup>.

Como exemplo pode ser mencionado o aumento de 1500% no custo da comida no período de apenas 2 anos (2010-2012) com drásticos efeitos sobre a capacidade da população de acesso a alimentos em razão da imposição e sobreposição de regimes de medidas coercitivas sobre os Irã. E seguindo o direcionamento já apontado e reforçado anteriormente, estas consequências afetam direta e mais fortemente as pessoas mais vulneráveis da sociedade alvo, no caso do Irã, as mulheres e crianças principalmente<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 30.

<sup>227</sup> INTERNATIONAL CIVIL SOCIETY NETWORK. *What the Women Say: Killing Them Softly: the Stark Impact of Sanctions on the Lives of Ordinary Iranians*. Brief 3, July 2012.

Alguns recursos são tentados pelos Estados origem das MCUs com fins de evitar fome e danos diretos mais graves sobre o direito humano à alimentação, como o envio de ajuda humanitária *in natura* para ser consumida diretamente pela população mais vulnerável. Esta estratégia é abordada mais à frente, no Capítulo III dedicado à análise dos meios de mitigação dos danos das MCUs. Contudo, cabe destacar neste ponto que o próprio emprego de medidas de caráter humanitário em face da aplicação de MCUs capazes de impactar tão seriamente a capacidade das pessoas de se alimentar aponta de forma direta para o caráter de violação de direitos humanos de tais medidas coercitivas.

### 3.5.3. *Direitos à educação, à moradia, às condições adequadas de vida, ao trabalho e ao desenvolvimento*

A respeito dos direitos ao trabalho, e seus correlatos, o Comitê Consultivo ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em pesquisa especializada sobre os impactos negativos causados pelas medidas coercitivas unilaterais apontou para a capacidade das MCUs de causar o deslocamento de algumas atividades econômicas do mercado regulado para o mercado negro<sup>228</sup>. Conforme demonstra o relatório, com a restrição de atividades dependentes de importações bloqueadas em razão de MCUs, por exemplo, parte das atividades econômicas dependentes daqueles produtos e insumos se reestruturam para tentar manter sua oferta através do mercado negro e através de atividades ilícitas. Com a migração destas atividades para mercados à margem do direito (ou mesmo em conflito com a lei doméstica) vem o risco, muitas vezes inevitável, do envolvimento destas atividades com outras tradicionalmente criminosas.

Isso faz com que dois grupos diferentes sejam pressionados a interagir com atividades criminosas tradicionais: os consumidores e os trabalhadores das indústrias dependentes de insumos bloqueados pelas medidas coercitivas. Além de elevar a criminalização, esta reconfiguração tende a desfavorecer a colocação no mercado de profissionais de educação superior e, sobretudo, mulheres. Além da elevação das taxas de inflação e desemprego no Irã, o relatório também registrou o aumento relativo da segunda taxa em relação às mulheres, o

---

<sup>228</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 33.

que indica que este tipo de impacto tende, conforme já mencionado anteriormente, a atingir mais os grupos mais vulneráveis, entre eles as mulheres no mercado de trabalho<sup>229</sup>.

### 3.5.3.1. Palestina

O mesmo relatório do Comitê Consultivo ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas acerca da temática, qualificou enquanto medidas coercitivas unilaterais as restrições empreendidas pelo Estado de Israel sobre o território ocupado da Palestina, especialmente a Faixa de Gaza<sup>230</sup>. Para as Nações Unidas e sob quase qualquer perspectiva interpretativa do Direito Internacional aplicável, os territórios palestinos localizados dentro da autoproclamada jurisdição territorial de Israel são considerados **territórios militarmente ocupados**, sem fundamento legal para a ocupação. A definição exata deste território e sua linha divisória com território legítimo e legal do Estado Israelense encontra alguma disputa. Contudo, a posição das Nações Unidas – e que transparece a este autor como a mais adequada ao Direito Internacional aplicável – sobre a questão é que todo território para o leste da “*Linha Verde*” até a fronteira com a Jordânia, conhecida como Cisjordânia ou *West Bank*, bem como a faixa de terra ao oeste, até a fronteira com o Egito, conhecida como Faixa de Gaza, consistem em território palestino sobre o qual Israel não possui legitimidade jurisdicional, não consistindo como parte do seu território legítimo, mas tendo o status de ocupação (militar) ilegal<sup>231</sup>.

Neste caso, sendo o território palestino um “território ocupado” o Estado Israelense adquire um conjunto de deveres em relação a este em decorrência do Direito Internacional, especialmente o Direito Humanitário Internacional. Disso decorre o dever do Estado Israelense prover ao povo palestino, e a qualquer pessoa localizada no referido território toda a proteção aos seus Direitos Humanos. Contudo, o oposto foi registrado pelo relatório ao Conselho de Direitos Humanos. Apesar de ocupar o território palestino e considerá-lo como politicamente parte de Israel, um conjunto de normativas aplicadas pelo Estado Israelense

---

<sup>229</sup> INTERNATIONAL CIVIL SOCIETY NETWORK. *What the Women Say: Killing Them Softly: the Stark Impact of Sanctions on the Lives of Ordinary Iranians*. Brief 3, July 2012.

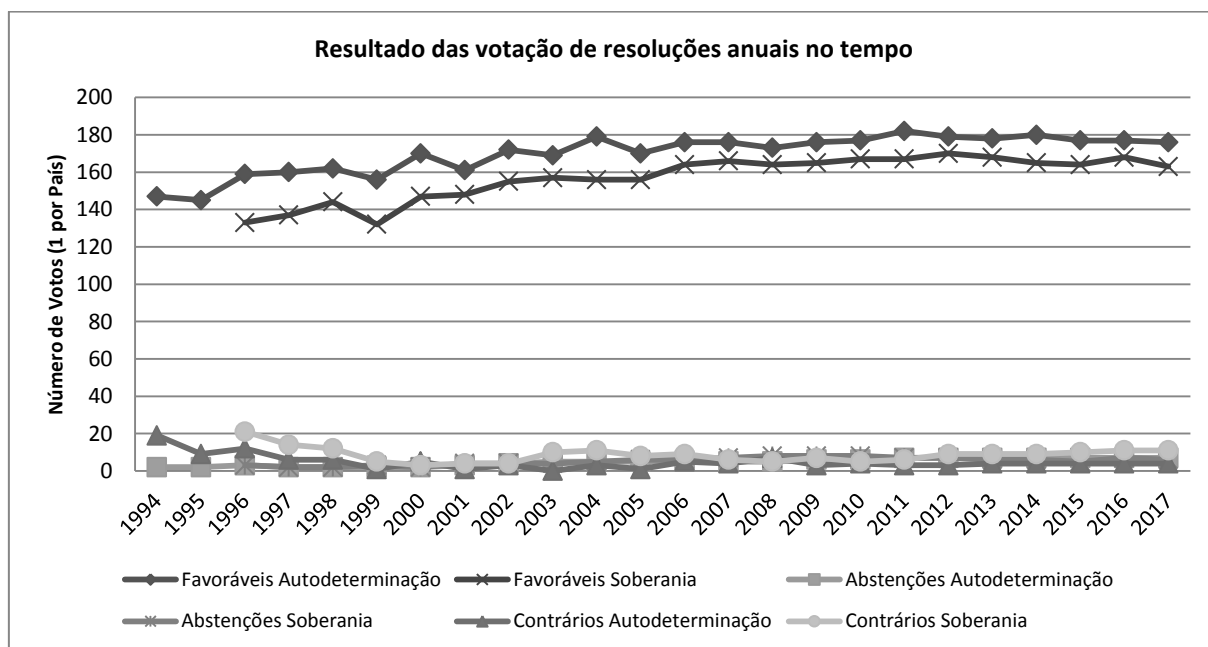
<sup>230</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015, parágrafo 37 a 39.

<sup>231</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/2334 (2016)*. parágrafos 1 e 4, adotada com 14 votos favoráveis, nenhum contrário e 1 abstenção (Estados Unidos).

tratam o território palestino como estrangeiro e impõe sobre eles amplas restrições econômicas e financeiras, bem como ao deslocamento de pessoas.

Os constantes conflitos entre palestinos e o Exército Israelense, com uso sistemático de bombardeios aéreos por Israel não apenas submete o povo palestino a severos danos à vida e saúde, como ao dismantelamento da infraestrutura de vida, habitação, geração de renda e produção de alimentos. Além disso, as severas restrições à circulação de bens, serviços, valores e pessoas torna os esforços de reconstrução proibitivamente caros para a maior parte da população e, de toda forma, materialmente impossíveis na maioria dos casos. Esta situação de permanente violação de direitos humanos enquadra-se também como medida coercitiva unilateral, dado sua natureza de restrição dos fluxos normais no território, bem como da inadimplência do Estado de Israel com suas obrigações enquanto “potência ocupante” do território palestino.

Cabe destacar também que anualmente a Assembleia Geral das Nações Unidas aprecia questões acerca da situação palestina, inclusive a respeito de sua soberania estatal e sua condição de membro das Nações Unidas. Consistentemente estas resoluções têm sido aprovadas com grande margem, figurando isolados os EUA, e seus aliados mais próximos, conforme gráfico abaixo:



**Gráfico 2** – Resultado das votações para aprovação de resoluções anuais sobre a soberania e a autodeterminação palestina<sup>232</sup>.

<sup>232</sup> Elaborado pelo autor com base nas resoluções e seus resultados constantes do APÊNDICE II.

### 3.5.3.2. Direito ao Desenvolvimento

Especificamente sobre o direito ao desenvolvimento é fundamental considerar a sua relação de retroalimentação com os demais direitos humanos. Se por um lado a realização dos direitos humanos depende do ambiente institucional do Estado e do fortalecimento do estado de direito, por outro só consegue se manifestar na realidade das populações quando estão presentes recursos materiais e humanos suficientes para que isso ocorra. A construção destes recursos humanos e materiais depende do que convencionou-se chamar não mais de progresso, mas de desenvolvimento<sup>233</sup>.

A noção de direito ao desenvolvimento encontra-se reconhecida na Declaração do Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, por meio da Resolução A/RES/41/128, aprovada com 146 votos favoráveis, 1 abstenção e 8 votos contrários. Este direito também encontra fundamento na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e na Carta Árabe dos Direitos Humanos.

A noção fundamental por trás do conceito de Direito ao Desenvolvimento é a de que todo ser humano tem o direito de contribuir e se beneficiar do desenvolvimento político, cultural, econômico e social. Mais fundamentalmente, este direito encerra uma concepção sobre a experiência humana. A ideia de que os processos humanos não estão estabelecidos ou findados, mas que as relações humanas promovem e dependem de mudanças. Estas mudanças são consideradas desenvolvimento de acordo com os direitos humanos quando promovem a realização e a garantia dos demais direitos humanos.

O elemento central da noção de Direito ao Desenvolvimento é o reconhecimento do direito à autodeterminação de cada Estado, de cada povo, a fim de que cada Estado possa construir suas próprias estratégias e processos de desenvolvimento. Portanto, cooperação e autodeterminação, para que cada ser humano tenha acesso ao máximo de elementos para realizar-se da forma mais plena possível.

Quando se aplica este conceito à questão das medidas coercitivas unilaterais que atacam a estabilidade econômica e social de uma população e/ou a estrutura financeira de um ambiente econômico, tal medida não pode ser compreendida como compatível com os Direitos Humanos, uma vez que não é compatível com o direito ao desenvolvimento.

---

<sup>233</sup> Contemporaneamente o conceito de “desenvolvimento” passou a incorporar a necessidade de sustentabilidade, que, por sua vez, refere-se à sua durabilidade no tempo, compatibilidade ambiental, social e cultural.

Conforme reconhecido no art. 3º da Declaração do Direito ao Desenvolvimento, cabe aos Estados a realização deste direito. Estabelece ainda este artigo que os Estados trabalhem de forma colaborativa global e regionalmente a fim de realizar tal direito. Assim, a aplicação de medidas que prejudicam o ambiente de desenvolvimento do Estado alvo é um obstáculo à realização deste direito.

Desenvolvimento pode ser interpretado, argumenta-se, como um processo de expansão das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas.<sup>234</sup>

O que se afirma neste sentido é que é necessário construir uma capacidade instalada do Estado para que este seja capaz de proteger os indivíduos e cumprir certas obrigações de direitos humanos. Em relação aos direitos humanos sua relação com o desenvolvimento, Amartya Sen em sua obra *Development as Freedom* elabora acerca o que chama de “liberdades reais” tanto como fim primário e meio principal do desenvolvimento. Neste sentido destaca haver, respectivamente, papéis constitutivo e instrumental da expansão destas liberdades. Para ele, o papel constitutivo das liberdades para o desenvolvimento relaciona-se à importância de liberdades substantivas para o próprio enriquecimento das vidas das pessoas enquanto o papel instrumental se mostra na sua relevância procedimental, a presença de determinadas liberdades é necessária para que os padrões mínimos de liberdades substantivas se manifestem e sejam perenes, sustentáveis.

As referidas “liberdades reais” são por ele exemplificadas conforme abaixo mencionado, sendo possível localizar todas elas dentro do espectro dos direitos humanos:

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como ter a **capacidade** de evitar algumas privações como a fome, a desnutrição, a mortalidade evitável e infantil, bem como as liberdades associadas com ser letrado em letras e números, gozar da participação política e da liberdade de expressão e assim por diante.<sup>235</sup>

Violações da liberdade de natureza econômica podem gerar violações de liberdade social, assim como violações de liberdade social ou política podem também implicar violações de liberdade econômica.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Tradução livre de: *Development can be seen, it is argued here, as a process of expanding the real freedoms that people enjoy.* SEN, Amartya. *Development as Freedom*. 1. ed. New York: Alfred A. Knopf, 2000. p.4

<sup>235</sup> Tradução livre de: “*The substantive freedoms include elementary capabilities like being able to avoid such deprivations as starvation, under-nourishment, escapable morbidity and premature mortality, as well as the freedoms that are associated with being literate and numerate, enjoying political participation and uncensored speech and so on*”. in: SEN, Amartya. *Development as Freedom*. 1. ed. New York: Alfred A. Knopf, 2000 p. 35.

<sup>236</sup> Tradução livre de: *Economic unfreedom can breed social unfreedom, just as social or political unfreedom can also foster economic unfreedom.* SEN, Amartya. *Development as Freedom*. 1. ed. New York: Alfred A. Knopf, 2000. p.8



### 3.6. Sanções seletivas na prática

Um dos principais argumentos que sustentam a lógica das medidas coercitivas unilaterais na contemporaneidade é aquele que sugere que essas medidas não se comparam em natureza e em efeito às já significativamente desmoralizadas sanções abrangentes ou gerais, abordadas no item 3.1. As medidas de caráter seletivo (*targeted*) são concebidas em abstrato como cuidadosamente preparadas de forma a atingir apenas o núcleo decisório de um regime/governo, ou um grupo financiador de atividades terroristas, por exemplo. Em abstrato esse discurso possui grande capacidade de justificação de política doméstica e se funda numa interpretação estática das relações internacionais centradas no país autor das ações. Explica-se:

Uma vez que as medidas coercitivas unilaterais são legislações internas de alcance extraterritorial e limitadoras das (reais ou imaginárias) liberdades de mercado, seu processo de justificação interna, para o parlamento, opinião pública e/ou base política, depende do argumento de protagonismo individual internacional daquele país. Uma versão deste argumento seria: há um desajuste nas relações internacionais ou no comportamento interno de um Estado (alvo) e o núcleo político de Estado (origem) se autoatribui o dever ou a responsabilidade de solucionar o desajuste mediante constrangimento econômico do Estado alvo. Haja vista que já foi inserida a preocupação necessária de que a ação constritiva do Estado protagonista não atinja a toda a população destinatária de forma indiscriminada, o que implicaria dano humanitário ou até mesmo punição coletiva, surgiu como alternativa a aplicação destas medidas seletivas que seriam capazes de atingir apenas “alvos legítimos”, algo semelhante à expectativa argumentativa de alvos militares no caso de uso da força.

Contudo, há um enorme risco em autoatribuições de responsabilidades extraterritorial na sociedade internacional. Não raro, mais de um Estado adota uma postura autoexcepcional. Desta forma, cada Estado aplicador de medidas coercitivas unilaterais atribuiria a si mesmo a capacidade de decidir sobre o cumprimento internacional do direito e faria avaliações estáticas das consequências das medidas coercitivas por ele delineadas. Estas avaliações estáticas falham em perceber os desdobramentos dinâmicos do ambiente internacional no qual outros Estados podem também impor medidas coercitivas unilateralmente. Estas sobreposições podem acabar por gerar, intencionalmente ou não, um emaranhado de medidas

restritivas que amontam a uma medida abrangente, um bloqueio geral das relações econômicas, comerciais e financeiras, o que pode ser interpretado até mesmo como punição coletiva da população. Sem a coordenação centralizada e internacional característica que uma sanção multilateral, estas medidas se intersectam criando medidas abrangentes *de facto*. Ademais, a complexidade de aplicar medidas verdadeiramente seletivas é grande, o que acaba por incentivar os Estados origem a aplicar medidas mais simples, isto é abrangentes. O mesmo ocorre na interpretação das medidas por instituições financeiras e empresas, que são avessos a este tipo de risco e tendem a interpretar as medidas seletivas de forma mais abrangente, conforme mencionado no item 3.7 deste trabalho.

É claro que ocorrem coordenações políticas de bastidores em maior ou menor grau, mas isso não substitui, de forma alguma, a eficiência e a legitimidade da coordenação multilateral por meio de um mecanismo legítimo e legalmente autorizado para tal, como é o caso do Conselho de Segurança. A fim de melhor ilustrar este fenômeno do realargamento das medidas mais seletivas (*recomprehensivisation*) vale observar o comportamento da União Europeia na aplicação de medidas coercitivas unilaterais, conforme item 4.2 abaixo.

### **3.7. Efeitos do comportamento empresarial e bancário avessos ao risco**

Um último aspecto merece ser abordado ao se tratar dos impactos negativos das MCUs sobre os direitos humanos das populações dos Estados alvo. Este aspecto é uma decorrência de elementos contingentes das medidas coercitivas, sobretudo dos setores bancário, comercial, de investimentos e de seguros. Estes setores promovem grande circulação internacional de valores e garantem o fluxo material entre as pessoas. Especialmente, as atividades bancárias e de seguros acabam por funcionar como plataformas sobre as quais se dão as relações comerciais e de investimentos. Assim, relações de compra e venda internacional de mercadorias, bem como de investimento direto, sentem e refletem imediatamente o impacto de medidas coercitivas que tratam diretamente de restrições financeiras e atuariais. Mais ainda, estes setores são avessos a riscos desnecessários ou imprevisíveis, tendendo a se retirar. Assim, quanto maiores as incertezas econômicas causadas pelas MCUs, maior a velocidade e amplitude do recuo nestes setores. Com a retirada de mercado dos agentes financeiros e atuariais desaparecem o crédito, as garantias e os seguros, elementos essenciais para a atração de investimentos e para a celebração de contratos

internacionais de exportação/importação, dadas as altas exigências exatamente em crédito, garantias e seguros deste setor.

Entretanto, esta reação em cadeia não é a única a condicionar a escalada dos efeitos das MCUs. Além destes setores já tradicionalmente buscarem evitar o risco, nota-se que estes e outros agentes tradicionais do desenvolvimento são agentes privados que, embora motivados pelos potenciais ganhos econômicos pela atuação em ambiente de risco, são enormemente avessos aos riscos decorrentes das medidas coercitivas, em razão de sua natureza. Como as MCUs em geral decorrem de discursos de *bem contra o mal* a eventual associação da imagem do agente privado a um escândalo reputacional em relações como estas é algo que busca ser evitado. Além disso, embora as medidas coercitivas sejam determinadas e aplicadas por entes públicos, seu cumprimento depende da adesão de atores privados, que tendem a interpretar o texto comumente abrangente e, algumas vezes vago, de forma a, na prática, ampliar o escopo das MCUs, a fim de evitar expor-se a riscos desnecessários deste tipo.

#### 4. CAPÍTULO III – CONTROLE E COMPENSAÇÃO DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS EM RAZÃO DA IMPOSIÇÃO DE MEDIDAS COERCITIVAS UNILATERAIS

Demonstrada a capacidade das MCUs de causar danos aos direitos humanos das populações por elas afetadas, cabe descrever e propor medidas para o controle de sua utilização, a mitigação de seus efeitos negativos e a compensação de seus danos. Contudo, antes de investigar estes meios de controle, mitigação e compensação, cabe compreender melhor o comportamento dos dois maiores aplicadores de MCUs, os Estados Unidos e a União Europeia. Isso se justifica uma vez que os EUA e a EU respondem, cada um, por cerca de um terço de todas as medidas coercitivas internacionais<sup>237</sup> (excluindo o Sistema ONU), correspondendo às outras organizações regionais.<sup>238</sup>

##### 4.1. Os Estados Unidos

Em resumo, durante o período da Guerra Fria os Estados Unidos, assim como sua contra parte, a União Soviética, se utilizaram de medidas coercitivas unilaterais especialmente para o controle da vinculação e da lealdade dos Estados localizados em seus respectivos blocos de influência geopolítica.<sup>239</sup> Além disso, durante este período, o Conselho de Segurança das Nações Unidas impôs sanções apenas em dois episódios, contra o governo de minoria branca da Rodésia do Sul e um embargo de armas contra a África do Sul. Todas as demais iniciativas de sanções, sejam suas motivações a proteção e manutenção da paz e segurança internacionais, sejam elas fundadas apenas em interesses de política externa americana, não prosperaram no CSNU. Uma vez que o órgão não atendia seus interesses, isso

---

<sup>237</sup> Aqui escolhe-se empregar o termo “medidas coercitivas internacionais” uma vez que embora o recorte da pesquisa citada exclua as medidas coercitivas multilaterais do Sistema ONU, apresenta os dados aplicados por organizações regionais, sem desagregá-los em medidas coercitivas multilaterais (sanções para dentro) e MUCs (para fora). As organizações regionais consideradas pela pesquisa citada são (em inglês): *ECOWAS, Commonwealth, Francophonie, OSCE, League of Arab States, Council of Europe, OAS, UNASUR, SADC, Pacific Island Forum, Org of Islamic Conference, Org of Eastern Caribbean States, MERCOSUR, Islamic Development Bank, Central Bank of West African States e Caribbean Community.*

<sup>238</sup> BORZYSKOWSKI, Inken Von e PORTELA, Clara. *Piling on: The Rise of Sanctions Cooperation between Regional Organizations, the United States, and the EU.* Research Collection School of Social Sciences, v. Paper 1874, 2016

<sup>239</sup> HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic Sanctions Reconsidered.* 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p.128.

ofereceu incentivo político para que o governo estadunidense estruturasse-se sua capacidade autônoma de impor medidas coercitivas unilaterais, seja com esta ou com aquela finalidade.<sup>240</sup>

A principal estrutura para a imposição de MCUs pelos Estados Unidos é o Escritório de Controle de Ativos Internacionais (OFAC), uma agência do Departamento do Tesouro, subordinada ao Escritório de Terrorismo e Inteligência Financeira do referido Departamento<sup>241</sup>. Tal agência é robusta e compõe cada vez mais o aparato de segurança nacional dos Estados Unidos, tornando-se neste século, talvez, o maior ator em restrição econômica do mundo, capaz de impor custos financeiros, políticos e sociais em quase qualquer Estado, a um baixo custo econômico interno, com significativos resultados positivos em política doméstica. Nas palavras de Zarate: “Na última década, os Estados Unidos tem empreendido uma nova forma de guerra financeira, sem precedentes em seu alcance e efetividade”.<sup>242</sup>

Isso acontece porque o sistema financeiro internacional evoluiu para tornar-se uma rede internacional de alta tecnologia, em grande parte automatizado e centralizado nos Estados Unidos,<sup>243</sup> sendo ainda que 81% de todo o fluxo financeiro do comércio internacional é realizado em dólares americanos<sup>244</sup>. Além das medidas coercitivas aplicadas pelos Estados Unidos, por meio de regulações de sua agência do Poder Executivo, o OFAC, o próprio Congresso americano tem cada vez mais tomado em suas mãos a tarefa de editar normativas neste sentido<sup>245</sup>.

Tais medidas consistem em geral em normas domésticas de aplicação extraterritorial. Atualmente a prática dos Estados e sua *opinio juris* a respeito de efeitos jurisdicionais extraterritoriais, especialmente em relação às MCUs divide-se em 2 eixos, (i) alinhados na abordagem da jurisdição territorial encontram-se principalmente o Reino Unido, o Japão e a

---

<sup>240</sup> HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p.131.

<sup>241</sup> ZARATE, Juan C. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. 1. ed. New York: Public Affairs, 2013, p. 13.

<sup>242</sup> Tradução livre de: “Over the past decade, the United States has waged a new brand of financial warfare, unprecedented in its reach and effectiveness.” ZARATE, Juan C. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. 1. ed. New York: Public Affairs, 2013, p. x (prólogo).

<sup>243</sup> LIN, Tom C.W. Financial weapons of war. *Minnesota Law Review*, v. 100, n. 4, 2016, p. 1381.

<sup>244</sup> LIN, Tom C.W. Financial weapons of war. *Minnesota Law Review*, v. 100, n. 4, 2016, p. 1387.

<sup>245</sup> HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p.136.

Austrália, enquanto vinculam-se à doutrina dos efeitos ou no princípio da nacionalidade o Canadá, a França, a Alemanha e os Estados Unidos<sup>246</sup>.

## 4.2. A União Europeia

A União Europeia, enquanto um organismo de política externa única, atua internacionalmente no campo das medidas coercitivas em bloco. Diferentemente dos Estados Unidos e das Nações Unidas, a União Europeia nunca empregou medidas de caráter abrangente, como embargos totais contra um Estado<sup>247</sup>. O conceito e a prática das medidas seletivas estão, portanto, presentes de modo fundamental no ordenamento e no comportamento da União Europeia em relação às medidas coercitivas internacionais. Contudo, o grau de seletividade destas medidas é variável, podendo tornar-se quase uma medida abrangente seja pela cumulação de dispositivos, seja por sua sobreposição com outras medidas de outras origens.

Uma vez que este trabalho acadêmico se propõe a tratar da questão do impacto negativo das medidas coercitivas unilaterais, o recorte conceitual deve permitir, neste caso, abarcar todas as medidas de coerção aplicadas unilateralmente pela União Europeia, independentemente do nome formalmente atribuído a estas medidas ou do marco legal que as fundamenta no ordenamento europeu. Assim, justifica-se abordar não apenas (i) as medidas emitidas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mas também (ii) as suspensões de ajuda decorrentes do Acordo de Parceria com o Grupo de Países do Caribe, da África e do Pacífico (ACP) e (iii) retirada de privilégios previstos pelo Sistema Geral de Preferências (SGP), conforme ensina Carla Portela<sup>248</sup>.

### 4.2.1. Política Externa e de Segurança Comum - PESC

O PESC é o principal marco legal da União Europeia para a formulação de sua política externa e de segurança, bem como é o principal mecanismo para a aplicação de medidas

---

<sup>246</sup> ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 79-80.

<sup>247</sup> PORTELA, Clara. *Are European Union sanctions “targeted”? Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 3, p. 3

<sup>248</sup> PORTELA, Clara. *Are European Union sanctions “targeted”? Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 3, p. 7

coercitivas unilaterais. Neste referencial normativo comum as chamadas “medidas restritivas” são fruto de normas tipificadas como “Decisões do Conselho”, que substituíram as “Posições Comuns” depois do Tratado de Lisboa de 2007<sup>249</sup>. A UE possui hoje 42 medidas restritivas em vigor, das quais 18 são implementações de medidas do Conselho de Segurança das Nações Unidas, das quais 8 contam com medidas adicionais sobrepostas às das Nações Unidas e 24 são medidas coercitivas unilaterais, de acordo com a definição adotada neste trabalho.<sup>250</sup>

Embora a prática de imposição de MCUs por estes meios remonte à década de 1980, apenas nos anos de 2003 e 2004 foram publicadas pelo Conselho da União Europeia as “Diretrizes sobre a implementação e avaliação de medidas restritivas no marco legal Política Externa e de Segurança Comum da UE”, e os Princípios básicos para o uso de medidas restritivas” que formalizou a adesão concreta ao conceito de medidas seletivas (*targeted*):

As sanções serão orientadas de forma a produzir o máximo impacto naqueles cujo comportamento pretendemos influenciar. Essa orientação precisa reduzir ao mínimo quaisquer efeitos humanitários nefastos ou consequências indesejáveis para as pessoas não visadas ou para os países vizinhos.<sup>251</sup>

Uma das principais estratégias utilizadas pelo PESC para observar este princípio é de aplicação de MCUs contra indivíduos, empresas e organizações por meio da inclusão de seus nomes em normas restritivas de direitos. Este método é comumente referido como *blacklisting* uma vez que as MCUs possuem uma lista de alvos selecionados, que pode sofrer alterações mediante inclusão e exclusão de nomes. O termo *blacklist* ou “lista negra” embora de uso muito comum é rodeado de controvérsias em razão de questões raciais, uma vez que o adjetivo “negro” não designa uma cor ou mesmo algo oculto, mas uma qualidade negativa da lista, ou daqueles nela incluídos. Portanto, este autor entende melhor utilizar apenas o termo “listagem” ou “*listing*” ao tratar desta prática.

As MCUs de listagem, portanto, possuem grande seletividade e são capazes de discriminar bem seus alvos, o que preserva muito melhor os direitos econômicos, sociais e culturais das populações dos Estados onde se encontram os alvos. Contudo, dada a natureza tão individualizada da aplicação destas medidas, surge com significativa força a preocupação

---

<sup>249</sup> Tratado de Lisboa, adotado em 13 de dezembro de 2007, em vigor desde 01 de dezembro de 2009, conhecido também como “Tratado Reformador”.

<sup>250</sup> Conforme normativas e informações compiladas pelo site <https://www.sanctionsmap.eu/>, acessado em 18 de novembro de 2017.

<sup>251</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Princípios básicos relativos à imposição de medidas restritivas*. (10198/04 REV 1 – PESC450) Bruxelas. 2004.

com os direitos civis e políticos dos indivíduos alvo. Afinal, mesmo que seja uma norma extraterritorial, o que ocorre é que um Estado (ou Organização) origem determina juridicamente a suspensão de direitos de indivíduos sem o processo judicial adequado. Conforme abordado em 2.3.1.3 acima, o Direito Internacional dos Direitos Humanos só prevê dois caminhos para a suspensão/modulação de direitos humanos (civis e políticos): a derrogação e a condenação judicial.

Por um lado, para que a derrogação ocorra legalmente é necessário que se esteja diante de uma situação de grave emergência pública, o que se poderia argumentar que esteja presente no Estado alvo, contudo derrogações não são feitas em relação a indivíduos, mas em relação a todo um conjunto populacional, de forma coletiva. Por outro lado, a condenação judicial requer o devido processo legal, com as garantidas oportunidades de defesa e apelação, presunção de inocência, julgamento justo, etc. o que não está presente no mecanismo de listagem. Um exemplo desta tensão jurídica é o Caso Kadi/Al Barakaat, abordado brevemente em seguida.

Em razão da necessidade de observar os direitos humanos (civis e políticos) dos indivíduos alvos o instituto de listagem tem evoluído e gerado novas reacomodações desta política de medidas coercitivas unilaterais. Um dos caminhos para reduzir as violações de garantias processuais previstas como direitos humanos é a criação de mecanismos de revisão e *delisting*, entre outros, conforme abordado nos itens 4.2.1.2 e 4.9 abaixo.

#### 4.2.1.1. O Caso Kadi/Al Barakaat

O Caso Kadi/Al Barakaat, na verdade, corresponde a dois casos semelhantes em primeira instância<sup>252</sup>, julgados na mesma sessão e data pelo Tribunal Geral da União Europeia<sup>253</sup>. Posteriormente, em segunda instância<sup>254</sup>, os casos foram apensados e julgados

---

<sup>252</sup> **Yassin Abdullah Kadi v Conselho e Comissão**. Julgamento. 21 de setembro de 2005 n. T-315/01 e **Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation v Conselho e Comissão**. Julgamento. 21 de setembro de 2005 n. T-306/01.

<sup>253</sup> Ao momento de tramitação dos casos mencionados, o Tribunal Geral era denominado Tribunal de Primeira Instância. A alteração do nome da instituição ocorreu por meio do artigo 19.2 do Tratado de Lisboa, também conhecido como “Tratado Reformador”, adotado em 13 de dezembro de 2007, em vigor desde 01 de dezembro de 2009.

<sup>254</sup> **Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation v Conselho e Comissão**. Julgamento. 03 de setembro de 2008. n. 402/05 P e C 415/05 P.



conjuntamente pelo Tribunal de Justiça europeu (TJ europeu)<sup>255</sup>. Antes da decisão em segunda instância Ahmed Ali Yusuf renunciou de suas pretensões recursais.

O caso remonta ao período de início à resposta aos ataques terroristas de setembro de 2001. As sanções das Nações Unidas contra o Afeganistão tiveram início em outubro de 1999 com a Resolução n. 1267 e se aprofundado em dezembro de 2000 com a Resolução 1333. A principal finalidade destas medidas era a de pressionar o Talibã, que controlava o governo afegão, a entregar o saudita Osama Bin Laden, que se encontrava no Afeganistão, à perseguição da comunidade internacional, ou melhor, às autoridades estadunidenses em razão dos prévios atentados sobre os quais havia declarado autoria. Com o enorme impacto dos atentados de 11 de setembro em solo americano, grande comoção e mobilização foi direcionada ao Conselho de Segurança das Nações Unidas para a elaboração de uma resposta abrangente e satisfatória.

Após acertos diplomáticos entre seus membros, o Conselho de Segurança aprovou, em janeiro de 2002, a Resolução 1390 que substituiu as supracitadas e estabelece um complexo programa de sanções contra o Afeganistão. Todas as medidas são do tipo seletivas (*targeted*) cujo desenho seguiu sendo aprofundado nos próximos anos seguintes. Os objetivos deste regime de sanções seria o de dismantelar as redes internacionais de financiamento do Talibã e da Al Qaeda, atingindo diretamente os bens e a capacidade de viajar daqueles listados como terroristas ou colaboradores. A fim de implementar o regime de sanção a União Europeia também substituiu as regulações que punham em prática o cumprimento das resoluções anteriores e determinou as medidas restritivas por meio da Regulação do Conselho n. 881/2002.

Em 2002, Kadi/Yusuf e Al Barakaat<sup>256</sup> ajuizaram perante o Tribunal Geral da União Europeia<sup>257</sup> um pedido de anulação da referida Regulação do Conselho n. 881/2002 que lhes

---

<sup>255</sup> O termo Tribunal de Justiça europeu (TJ europeu), embora não oficial, é aqui empregado para evitar ambiguidade. Conforme estabelece o artigo 13.1 do Tratado de Lisboa, conhecido como “Tratado Reformador”, adotado em 13 de dezembro de 2007, em vigor desde 01 de dezembro de 2009, uma das instituições da União Europeia é o “Tribunal de Justiça da União Europeia” (TJEU). Por sua vez, conforme artigo 19.1 do mesmo Tratado, o TJEU subdivide-se em Tribunal de Justiça (sem complemento ou designação específica), Tribunal Geral (igualmente sem complemento ou designação específica) e cortes especializadas. Portanto, a fim de evitar a confusão do Tribunal de Justiça europeu, com qualquer outro Tribunal de Justiça ou com o órgão geral (TJUE), fez-se esta escolha terminológica: “TJ europeu”.

<sup>256</sup> Kadi ingressou com a ação judicial em 02/03/2002. Yusuf e Al Barakaat já haviam ajuizado pedido semelhante em 01/02/2002.

<sup>257</sup> Ao momento de tramitação dos casos mencionados, o Tribunal Geral era denominado Tribunal de Primeira Instância. A alteração do nome da instituição ocorreu por meio do artigo 19.2 do Tratado de Lisboa, também

impunha o bloqueio de bens em decorrência da Resolução 1390 (2002) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ao examinar o pedido, o Tribunal Geral levou em consideração o comando do Artigo 103<sup>258</sup> da Carta das Nações Unidas que estabelece a primazia das obrigações adquiridas pelos Estados em virtude da Carta sobre quaisquer outras advindas de outros tratados. Reconheceu derivar desta norma e da contida no Artigo 25<sup>259</sup>, também da Carta, o caráter obrigatório dos comandos vinculantes do Conselho de Segurança sob o capítulo VII da Carta.

A respeito da relação entre o Ordenamento Jurídico Comunitário Europeu e o Direito Internacional imanente da Carta das Nações Unidas e das resoluções do Conselho de Segurança, o Tribunal Geral fundou-se na previsão feita no Artigo 307<sup>260</sup> de que o Tratado da Comunidade Europeia não deve afetar as obrigações internacionais previamente adquiridas pelos Estados Membros. Isso incluiria todas as obrigações decorrentes da Carta das Nações Unidas, inclusive a obrigação de respeito à sua primazia e à obrigatoriedade de dar cumprimento às medidas do Conselho de Segurança. O Tribunal Geral ainda afirmou que o próprio texto do Artigo 297<sup>261</sup> evidenciaria a obrigação de dar cumprimento às resoluções do CSNU, uma vez que prevê um mecanismo de ajuste entre os Estados Membros para controlar os efeitos sobre o mercado comum de medidas que um Estado Membro tiver assumido a

---

conhecido como “Tratado Reformador”, adotado em 13 de dezembro de 2007, em vigor desde 01 de dezembro de 2009.

<sup>258</sup> “Artigo 103. No caso de conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

<sup>259</sup> “Artigo 25. Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

<sup>260</sup> “Artigo 307. As disposições do presente Tratado não prejudicam os direitos e obrigações decorrentes de convenções concluídas antes de 1 de Janeiro de 1958 ou, em relação aos Estados que aderem à Comunidade, anteriormente à data da respectiva adesão, entre um ou mais Estados-Membros, por um lado, e um ou mais Estados terceiros, por outro.” UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada Nice)** (2002). *Jornal Oficial*. C 325/1. 24/12/2002.

<sup>261</sup> Artigo 297. Os Estados-Membros procederão a consultas recíprocas tendo em vista estabelecer de comum acordo as providências necessárias para evitar que o funcionamento do mercado comum seja afectado (sic) pelas medidas que qualquer Estado-Membro possa ser levado a tomar em caso de graves perturbações internas que afectem (sic) a ordem pública, em caso de guerra ou de tensão internacional grave que constitua ameaça de guerra, ou para fazer face a compromissos assumidos por esse Estado para a manutenção da paz e da segurança internacional. UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada Nice)** (2002). *Jornal Oficial*. C 325/1. 24/12/2002.

obrigação de cumprir, para fins de preservação da “paz e segurança internacionais”. Com este entendimento o Tribunal Geral ainda esclareceu que o ordenamento jurídico da União Europeia não é ele mesmo submetido ao direito imanente das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, de forma que a Comunidade não se encontra diretamente obrigada a aplicar as normas decorrentes de resoluções do CSNU, mas o faria em razão das obrigações individuais de todos seus Estados Membros. Contudo, reconhece que todos os Estados Membros da Comunidade tem a obrigação de fazê-lo, observando a primazia das obrigações decorrentes e derivadas da Carta da ONU. Neste sentido, o Tribunal Geral se posicionou interpretando que não caberia revisão judicial ou controle de juridicidade por parte do judiciário comunitário sobre a Resolução 1390 (2002) do Conselho de Segurança da ONU, nem de qualquer outra resolução daquele órgão, uma vez que lhe faltaria competência para tal. Por conseguinte, no entendimento do Tribunal Geral, também não caberia revisão judicial ou controle de juridicidade da Regulação do Conselho n. 881/2002 uma vez que esta serviria apenas para dar cumprimento às normas do CSNU. Neste sentido assim se expressou:

[T]anto em aplicação das regras do direito internacional geral como em aplicação das disposições específicas do Tratado, os Estados- Membros têm a faculdade, e mesmo a obrigação, de não aplicar qualquer disposição de direito comunitário, ainda que seja uma disposição de direito primário ou um princípio geral desse direito, que constitua um obstáculo à boa execução das suas obrigações por força da Carta das Nações Unidas.<sup>262</sup>

Vale acrescentar que o Tribunal Geral esclareceu que qualquer norma que poderia vir a conflitar com as contidas em uma resolução do Conselho de Segurança seriam hierarquicamente inferiores, dada a primazia conforme artigo 103 da Carta, sendo inócua qualquer tentativa de revisão ou controle judicial. A única exceção, entendeu a Corte, seria eventual conflito com o corpo normativo peremptório, as chamadas normas *jus cogens*. Nos casos de conflito entre normas decorrentes ou derivadas da Carta e normas *jus cogens*, caberia sim, e apenas nestes casos, revisão ou controle judicial, dada a hierarquia superior das normas primárias de caráter peremptório.

---

<sup>262</sup> **Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation v Conselho e Comissão. Julgamento.** 21 de setembro de 2005 n. T-306/01 Parágrafo 240.

No caso Kadi/Al Barakaat<sup>263</sup> o Tribunal de Justiça europeu (TJ europeu)<sup>264</sup> concluiu que diante das circunstâncias da inclusão dos apelantes na lista de pessoas e entidades para congelamento de ativos seria cabível o argumento de que tal inclusão violava seus direitos a serem ouvidos e a terem recurso judicial, bem como seu direito à propriedade. Em consequência a Corte anulou a regulação do Conselho que determinava a listagem dos apelantes, restringindo apenas a eles os efeitos da decisão judicial. Em termos de Direito Internacional dos Direitos Humanos, o TJ europeu interpretou que a listagem violava o direito humano ao devido processo legal dos apelantes, bem como seu direito à propriedade.

Percebe-se aqui interessante contribuição da Comunidade Europeia à questão das Sanções. O raciocínio empregado, em suma, seria o de que nem mesmo as normas dotadas de **obrigatoriedade** conferida pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e de **primazia** sobre as demais normas no Direito Internacional seriam capazes de afastar o respeito ao devido processo legal e à propriedade. Isto é, nem mesmo as normas mais altas do Direito Internacional, abaixo apenas das *jus cogens* teriam condição de afastar o respeito a estes direitos humanos – um deles procedimental e outro material. Daí podem se depreender dois elementos bastante úteis à investigação empreendida neste trabalho: (i) os Estados, em seu processo de calibragem na aplicação de sanções advindas do Conselho de Segurança podem e devem aprofundar a proteção dos direitos humanos, usando seus recursos constitucionais próprios, a fim de garantir direitos que por ventura possam estar sendo desconsiderados pela norma do CSNU e (ii) se mesmo na aplicação de sanções das Nações Unidas, que decorrem de normas que gozam de primazia e obrigatoriedade, os Estados podem e devem proteger os direitos humanos procedimentais e materiais daqueles afetados pelas medidas restritivas, tanto mais zelo e proteção devem aplicar nas medidas coercitivas unilaterais que vierem a impor sem, contudo, comprometer a determinação do CSNU.

---

<sup>263</sup> Foram encontradas algumas referências a “Caso Kadi/Al Barakaat” e outras apenas a “Caso Kadi” ao tratar dos referidos casos e suas decisões.

<sup>264</sup> O termo Tribunal de Justiça europeu (TJ europeu), embora não oficial, é aqui empregado para evitar ambiguidade. Conforme estabelece o artigo 13.1 do Tratado de Lisboa, conhecido como “Tratado Reformador”, adotado em 13 de dezembro de 2007, em vigor desde 01 de dezembro de 2009, uma das instituições da União Europeia é o “Tribunal de Justiça da União Europeia” (TJEU). Por sua vez, conforme artigo 19.1 do mesmo Tratado, o TJEU subdivide-se em Tribunal de Justiça, Tribunal Geral e cortes especializadas. Portanto, a fim de evitar a confusão do Tribunal de Justiça europeu, com qualquer outro ou com o órgão geral, o TJEU, fez-se esta escolha terminológica.

#### 4.2.1.2. Adequada discriminação dos alvos e o *delisting*

Cabe chamar atenção ao processo de alargamento da linguagem restritiva das medidas seletivas. Independentemente da questão referida acima da proteção dos direitos humanos ao devido processo legal, julgamento justo e apelável, etc., há uma tensão interna entre o propósito de maximização da capacidade de discriminação entre alvos selecionados/legítimos e alvos acidentais/não intencionais e a utilidade das definições mais abrangentes como critério para listagem. Isto é, quanto melhor determinado o critério de identificação dos indivíduos, empresas e organizações listáveis em uma medida coercitiva, mais restritiva a linguagem empregada. Contudo, quanto mais restritiva a linguagem empregada, mais suscetível a inclusão na lista a um pedido administrativo ou judicial de deslistagem (*delisting*). Em outras palavras, quanto mais precisa uma medida coercitiva, mais questionável e, portanto, mais fraca a medida.

Esta tensão interna, subjacente ao Caso Kadi parece direcionar um processo de alargamento da linguagem das medidas coercitivas europeias. Isso pode ser notado ao se comparar as qualificações e fundamentos para listagem de indivíduos nas medidas coercitivas aplicadas contra (i) o Zimbábue, (ii) a Bielorrússia, e (iii) a Síria.

Para a medida coercitiva aplicada em face do Zimbábue, em fevereiro de 2002, a qualificação de indivíduos, empresas e organizações que poderiam ser incluídos na lista era “[indivíduos, empresas e organizações cujas ações] envolvidas em actividades (sic) que ponham em grave perigo a democracia, o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito no Zimbabué(sic)”<sup>265</sup>

Por sua vez, em face da Bielorrússia, em 2012, a linguagem já havia mudado para “[indivíduos, empresas e organizações] responsáveis por graves violações dos direitos humanos ou pela repressão da sociedade civil e da oposição democrática, ou cujas atividades de outro modo comprometam seriamente a democracia e o Estado de direito na Bielorrússia, bem como às entidades que sejam propriedade ou estejam sob o controlo (sic) de pessoas e entidades que apoiam o regime de Lukashenko ou dele beneficiam”<sup>266</sup>

<sup>265</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, que impõe medidas restritivas contra o Zimbabué** 2002/145/PESC. 18 de fevereiro de 2002. Artigo 1º

<sup>266</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum que impõe medidas restritivas contra a Bielorrússia** 2012/642/PESC. 15 de outubro de 2012. Item 7.

Por fim, consolidando o movimento, em 2013 na imposição de medidas em face da Síria, a linguagem empregada foi: “pessoas responsáveis pela repressão violenta da população civil na Síria, bem como das pessoas que se beneficiem do regime ou o apoiem e das pessoas a elas associadas”<sup>267</sup>

#### 4.2.2. Esquema para países da África, Caribe e Pacífico - ACP

Trata-se de um agrupamento de países em um instrumento de política internacional de ajuda ao desenvolvimento. Este arranjo decorre das convenções de Lomé e Cotonou<sup>268</sup> e compreende a União Europeia mais 70 países<sup>269</sup>. Este instrumento concede aos Estados a ele vinculados acesso a recursos financeiros e técnicos para desenvolvimento e um regime de preferências comerciais nas relações com a União Europeia.

O artigo 96 da Convenção de Cotonou prevê que em caso de ruptura democrática, graves violações de direitos humanos e do *estado de direito*<sup>270</sup> podem ser aplicadas as “medidas apropriadas”<sup>271</sup> que consistem na suspensão das ajudas de desenvolvimento e das preferências comerciais. Chama atenção o uso do termo “medidas apropriadas”, que se distancia dos termos “sanções” e “medidas restritivas” comumente usados pela União Europeia. O uso destas medidas é significativamente frequente. No período de 1990 a 2009 foram 33 suspensões, segundo o levantamento mais recente disponível.<sup>272</sup>

<sup>267</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum que impõe medidas restritivas contra a Síria 2013/255/PESC**. 31 de maio de 2013. Artigo 27.

<sup>268</sup> MERRIEN, François-Xavier. **Os Acordos de Parceria Econômica entre a União Europeia e o Grupo de Países da África-Caribe-Pacífico: Nova Governança ou Nova Dependência?** in Revista Tempo do Mundo, v. 1, n. 1, 2009, p. 39.

<sup>269</sup> São eles: África do Sul, Angola, Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Benim, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Costa do Marfim, Cuba, Djibuti, Dominica, Eritreia, Etiópia, Fiji, Gabão, Gâmbia, Gana, Granada, Guiana, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, Ilhas Salomão, Jamaica, Kiribati, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Micronésia, Moçambique, Namíbia, Nauru, Níger, Nigéria, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Quênia, República Centro-Africana, República da Guiné, República Democrática do Congo, República do Congo, República Dominicana, Ruanda, Samoa, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Somália, Suazilândia, Sudão, Suriname, Tanzânia, Timor Leste, Togo, Tonga, Trindade e Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zâmbia e Zimbábue.

<sup>270</sup> O termo do artigo 96 é “*rule of law*”. A tradução livre para “estado de direito” é incapaz de capturar o conceito completo de “*rule of law*”, contudo parece ser a melhor opção disponível no jargão jurídico e acadêmico na língua portuguesa.

<sup>271</sup> “*Appropriate measures*”, em inglês.

<sup>272</sup> DEL BIONDO, Karen. *EU AID conditionality in ACP countries: explaining inconsistency in EU sanctions practice*. **Journal of Contemporary European Research**. N. 7. Vol. 3. 2009. p. 380-395. Não foi encontrado levantamento mais recente.

Neste caso cabe chamar atenção que não se tratam de medidas coercitivas unilaterais de caráter seletivo (*targeted*), mas de medidas abrangentes (*comprehensive*) uma vez que atingem o Estado alvo como um todo. Além disso, uma vez que implicam a suspensão de medidas de ajuda ao desenvolvimento e de preferências comerciais em face de economias mais frágeis e mais pobres, estas MCUs tem especial condição de atingirem mais diretamente as camadas mais vulneráveis das populações dos Estados alvo. Desta forma, tais medidas tendem a ter graves impactos sobre a situação da economia, seja em geral naquele país, seja em determinadas cadeias produtivas ou de valor. Isso consistiria em uma espécie de punição coletiva das populações por medidas tomadas pelas elites políticas.

Naturalmente, parece bastante razoável que os Estados e Organizações Internacionais que oferecem ajuda ao desenvolvimento e preferências comerciais a Estados cujas economias são mais frágeis e/ou países pobres estabeleçam algumas condicionalidades. Afinal, a oferta indiscriminada de incentivos de desenvolvimento sem a exigência de determinados requisitos, como a proteção efetiva dos Direitos Humanos violaria os princípios constitutivos de alguns destes Estados (ou Organizações) ofertantes, bem como poderiam vir a contrariar o próprio espírito de alguns tratados internacionais de direitos humanos. Contudo, a suspensão destes mesmos incentivos sobre toda uma população implica na punição coletiva de grupos presumidamente inocentes em razão de decisões e posicionamentos tomados pelas elites políticas locais, o que também contraria os princípios basilares destes Estados (ou Organizações) ofertantes, bem como suas obrigações decorrentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A solução para este dilema recai em cautelosamente desfazer algumas confusões de conceitos. Mecanismos de ajuda ao desenvolvimento e preferências comerciais mereceriam, sem dúvida, sua própria dissertação e não caberia aqui pretender tratá-los de forma exaustiva. Contudo, cabe mencionar que estas práticas muitas vezes decorrem de obrigações assumidas perante a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE<sup>273</sup>, por exemplo. Estas práticas muitas vezes correspondem a mecanismos de correção de distorções coloniais (esteja isso mais ou menos reconhecido na retórica política de sua sustentação) ou estão disponíveis como mecanismos de política externa nas relações com países de relevância

---

<sup>273</sup> Como os recursos enviados a título de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA), um compromisso assumido pelos Estados desenvolvidos vinculados à OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em 2016 foram 145,7 bilhões de dólares, conforme dados oficiais. OCDE. *Net ODA*. Disponível em <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>, acessado em 02/02/2018.

geopolítica ou econômica, como fontes de recursos naturais, por exemplo. Quando não fundados nestas razões (ou talvez combinando umas e outras), tais mecanismos são de caráter humanitário, não sendo adequado admitir um argumento de sua suspensão em razão do comportamento/posicionamento de elites locais.

Por sua vez, MCUs propriamente seletivas (*targeted*) conforme exige a política comum europeia, atingem individualmente os membros das elites decisórias e suas empresas/organizações. Portanto, para que sejam efetivas e minimamente alinhadas com a proteção dos direitos humanos, especialmente os enquadrados como econômicos, sociais e culturais, tais MCUs não poderiam versar sobre a suspensão destas facilidades concedidas aos Estados da ACP, mas sobre direitos das próprias elites decisórias destes. Com isso, ao menos o caráter de punição coletiva e o impacto generalizado sobre economias tão frágeis estariam afastados, restando aos indivíduos afetados pelas medidas coercitivas unilaterais recorrer aos mecanismos de revisão.

#### 4.2.3. Esquema Geral de Preferências - SGP

SGP é a sigla em língua inglesa que corresponde a Esquema Geral de Preferências. Trata-se de uma ferramenta de comércio internacional que favorece os países menos desenvolvidos e mais pobres nas relações comerciais com a União Europeia. Trata-se de uma formulação semelhante ao ACP acima referido. A principal diferença é que os países incluídos no SGP são divididos em duas subcategorias, com benefícios maiores para os economicamente mais vulneráveis. Há ainda uma espécie de terceira categoria, com maiores incentivos, chamada de SGP+ que requer que os Estados que dela se beneficiam sejam signatários e observadores de algumas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de acordos internacionais de desenvolvimento sustentável, boa governança e direitos humanos.<sup>274</sup> Em caso de graves violações de direitos humanos ou trabalhistas ou das demais obrigações, estes Estados podem ter seu grau reduzido para SGP ou ainda perder mais benefícios/facilidades.

Novamente encontra-se aqui a mesma questão abordada no subtópico anterior. Parece razoável que os Estados (e Organizações) que oferecem esquemas especiais de favorecimento

---

<sup>274</sup> PORTELA, Clara. *Are European Union sanctions “targeted”?* *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 3, p 13.



comercial a países especialmente vulneráveis do ponto de vista econômico tenham a faculdade, ou mesmo obrigação, de exigir destes Estados o cumprimento de algumas metas. Contudo, é necessário repetir que este raciocínio não leva em consideração o princípio da interpretação das normas de forma mais favorável possível aos Direitos Humanos. O que ocorre é uma interpretação típica da personificação dos Estados, como se o mau comportamento de um Estado (visto de forma maciça e opaca, como no modelo das bolas de bilhar<sup>275</sup>) necessariamente atraísse uma atitude de punição ou sanção de sua conduta. Contudo, tal interpretação nega a inafastável realidade de que o Estado é uma ficção jurídica, uma metáfora, e que os mais vulneráveis às medidas desta natureza e nestas circunstâncias são as pessoas mais pobres, as mulheres, as minorais, as crianças e idosos, etc. Assim, repetindo o já sugerido no subtópico anterior, é necessário ter em mente que exigir tais requisitos para a concessão dos benefícios e facilidades é favorável aos direitos humanos, mas que sua suspensão em caso de violação soma novo peso sobre as pessoas mais vulneráveis, sendo necessário que medidas mais seletivas (*targeted*) sejam empregadas para se atingir a elite decisória.

Além de tudo, a experiência com estas medidas na prática tem demonstrado que os mais afetados são mesmos os indivíduos mais pobres e que a repercussão política interna não necessariamente favorece os interesses e direitos que teoricamente se buscaria restaurar e garantir.<sup>276</sup>

### 4.3. Avanços nas Nações Unidas

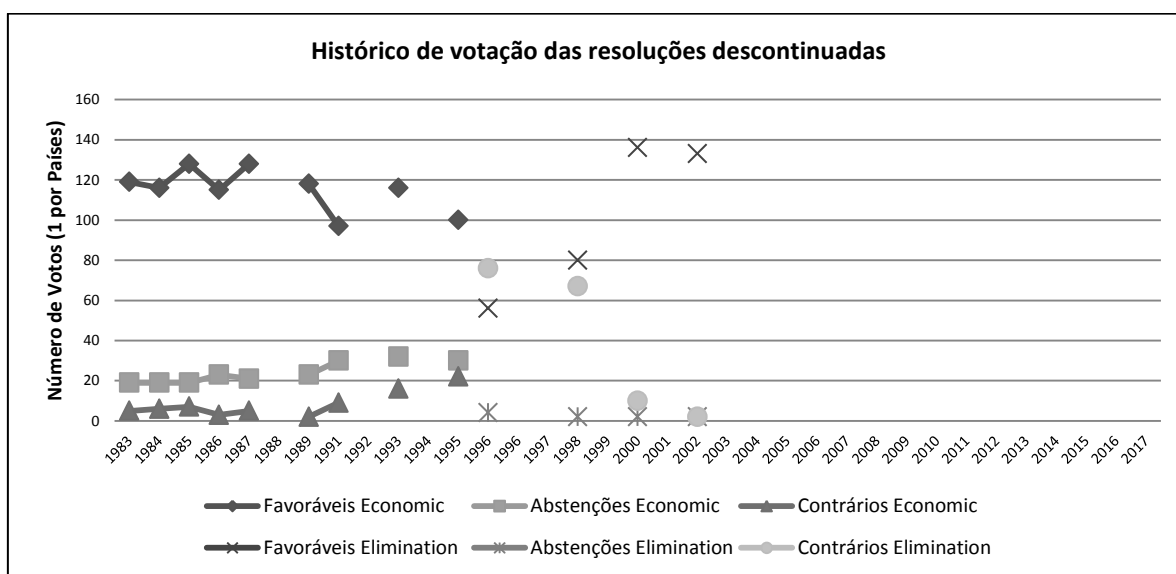
Estabelecida a questão de que as medidas coercitivas unilaterais podem causar danos sobre os direitos humanos de indivíduos e de populações como um todo, independentemente de intencionalidade, o próximo passo a dar é o de construir formas de controlar esta prática, mitigar seus efeitos negativos e compensar por seus danos e violações. A Assembleia Geral tem longo histórico de considerações neste sentido. Contabilizando todas as Sessões da

---

<sup>275</sup> O modelo das “bolas de bilhar” é um recurso teórico ou metáfora de discurso empregado para a explicação e análise das interações entre os Estados. Trata-se de uma abordagem clássica dentro da Teoria Realista das relações internacionais. De acordo com este conceito, os Estados como unidades nacionais maciças e opacas, estando os indivíduos e suas relações afastados da centralidade da análise. Para mais sobre isso ver: MARKS, Michael P. *Metaphors in International Relations Theory*. London: Palgrave Macmillan, 2018, p. 138.

<sup>276</sup> PORTELA, Clara. *Are European Union sanctions “targeted”?* *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 3, p 14.

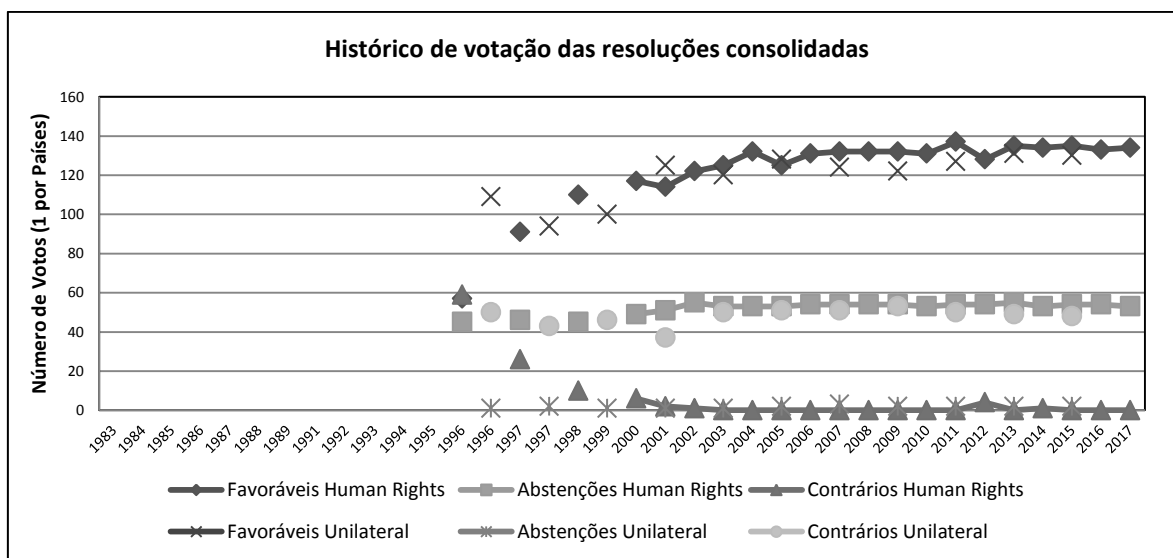
AGNU até a atual (Sessão 72), foram identificadas quatro diferentes proposições de resolução levadas a votação. Consta do APÊNDICE IV deste trabalho acadêmico o levantamento completo de todas as 45 resoluções votadas, com base nestas quatro proposições. Conforme síntese dos gráficos 2 e 3, percebe-se que duas proposições foram descontinuadas enquanto outras duas formulações foram introduzidas e se consolidaram como o entendimento da Assembleia Geral acerca das medidas coercitivas unilaterais e suas relações com os Direitos Humanos.



**Gráfico 3** – Histórico de votação das resoluções de título “Medidas Econômicas como meios de coerção política e econômica contra os países em desenvolvimento”<sup>277</sup> e “Eliminação das medidas coercitivas econômicas como meios de compulsão política e econômica”<sup>278</sup> perante a Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>277</sup> Tradução livre de: “*Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*” título das resoluções listadas.

<sup>278</sup> Tradução livre de: “*Elimination of coercive economic measures as a means of political and economic compulsion*” título das resoluções listadas.



**Gráfico 4** – Histórico de votação das resoluções de título “Direitos Humanos e Medidas Coercitivas Unilaterais”<sup>279</sup> e “Medidas Econômicas Unilaterais como meios de coerção política e econômica contra os países em desenvolvimento”<sup>280</sup> perante a Assembleia Geral das Nações Unidas.

Importante mencionar também as duas resoluções mais recentes do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre a temática das MCU de 30/2<sup>281</sup> e 34/13<sup>282</sup>. As referidas resoluções tem redação bastante semelhante, acompanhando também as mais recentes resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas acima mencionadas. Em especial o Conselho de Direitos Humanos da ONU conclama os Estados a parar de adotar, manter ou implementar medidas coercitivas unilaterais que sejam contrárias ao Direito Internacional, em particular as de caráter extraterritorial que criam obstáculos ao comércio internacional, resultando em barreiras à efetivação dos direitos humanos (parágrafo 1)<sup>283</sup>.

Afirma também que os Estados deveriam se abster de utilizar medidas coercitivas de caráter extrajudicial uma vez que estas contrariam não apenas a Carta das Nações Unidas como impedem a realização do desenvolvimento social e econômico dos países afetando a completa realização dos direitos humanos (parágrafo 2). Manifesta forte objeção em relação à

<sup>279</sup> Tradução livre de: “*Human rights and unilateral coercive measures*” título das resoluções listadas.

<sup>280</sup> Tradução livre de: “*Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*” título das resoluções listadas.

<sup>281</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human rights and unilateral coercive measures*. A/HRC/RES/30/02 de 12 de outubro de 2015.

<sup>282</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human rights and unilateral coercive measures*. A/HRC/RES/34/13 de 07 de abril de 2017.

<sup>283</sup> Todas as referências a “parágrafo n.” a seguir são feitas com base na numeração constante da Resolução A/HRC/RES/34/13.

natureza extraterritorial destas medidas e conclama a todos os Estados membros a não reconhecer nem aplicar tais medidas (parágrafo 3). Condena também a contínua aplicação de MCUs como ferramentas de política externa ou pressão econômica contra qualquer país, principalmente os em desenvolvimento (parágrafo 4).

A seguir o Conselho afirma clara e categoricamente que qualquer medida coercitiva unilateral necessariamente contraria alguma provisão da Carta Internacional dos Direitos Humanos ou das normas peremptórias ou consuetudinárias e resultam consequências adversas ao gozo dos direitos humanos por pessoas inocentes (parágrafo 5). Além disso, afirma também a preocupação com a situação de crianças e mulheres, as principais afetadas pelas medidas coercitivas em geral (parágrafo 6) e reitera aos Estados que impõem estas MCUs que estes devem se comprometer a observar suas obrigações e responsabilidades perante o Direito Internacional decorrentes da própria aplicação destas medidas (parágrafo 7).

Além destas considerações e referências ao direito ao desenvolvimento e autodeterminação dos povos reafirma também de forma clara que “bens essenciais, como alimentos e remédios, não devem ser usados como ferramentas de coerção política e que em nenhuma circunstância as pessoas podem ser privadas de seus meios de subsistência e desenvolvimento”<sup>284</sup>. Mais à frente, reafirma que as MCUs representam um dos maiores obstáculos à implementação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (parágrafo 12) e marca a necessidade de um mecanismo independente, parte do sistema de Direitos Humanos das Nações Unidas, para as vítimas das medidas coercitivas unilaterais a fim de tratar de questões de compensação e remediação, bem como a fim de promover responsabilização e reparações (parágrafo 15). Algumas sugestões deste autor sobre o que poderia ser este mecanismo constam do item 4.8 deste trabalho acadêmico.

#### *4.3.1. A relatoria especial do Conselho de Direitos Humanos*

Um dos principais avanços neste sentido é o da criação de um procedimento especial do Conselho de Direitos Humanos para o estudo da questão, bem como para o recebimento de relatos e denúncias de violações de direitos humanos decorrentes da imposição de medidas coercitivas unilaterais. Trata-se da **Relatoria Especial sobre os impactos negativos das**

---

<sup>284</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human rights and unilateral coercive measures*. A/HRC/RES/34/13 de 07 de abril de 2017, parágrafo 11.

**medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos** (“Relatoria Especial para MCU”) por meio da Resolução A/HRC/RES/27/21 do Conselho de Direitos Humanos atribuindo-lhe a tarefa de coletar e organizar informações, bem como os entendimentos jurídicos relevantes, acerca da questão.<sup>285</sup> O Relator Especial apontado para esta competência foi o argelino Idriss Jazairy.

Nesta resolução o Conselho de Direitos Humanos condenou o uso das medidas coercitivas unilaterais como “ferramentas políticas” e mecanismos de “pressão econômica”, bem como sua natureza de legislação doméstica com efeitos extraterritoriais contrários ao Direito Internacional. O texto da resolução ainda afirma que “bens essenciais, como alimentos e remédios, não devem ser utilizados como ferramentas para a coerção política e que em nenhuma circunstância as pessoas devem ser privadas de seus meios de subsistência e desenvolvimento” e que “as medidas coercitivas unilaterais são um dos maiores obstáculos à implementação do Direito ao Desenvolvimento”<sup>286</sup>.

#### 4.3.1.1. Relatório sobre a situação do Sudão do Sul

O regime de MCUs contra o Sudão foi imposto a mais de duas décadas pelos Estados Unidos. É significativamente amplo e tem como objetivo a mudança de comportamento do governo<sup>287</sup>. Estabelecidas em 1997, as medidas teriam sido motivadas pelo envolvimento do governo sudanês com o apoio ao terrorismo internacional, a seus esforços para a desestabilização de Estados vizinhos e por seu envolvimento em graves violações de direitos humanos.

Tal regime de medidas coercitivas teve início com a *Executive Order* 13067 assinada pelo então presidente Bill Clinton. Tal medida consiste em um embargo geral do tipo amplo (*comprehensive*) e no congelamento de ativos do governo sudanês. Em 2006 tal medida foi expandida pelo então presidente George W. Bush por meio da *Executive Order* 13400. No

<sup>285</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human rights and unilateral coercive measures*. A/HRC/RES/27/21 de 03 de outubro de 2014, parágrafos 22 e 23.

<sup>286</sup> Tradução livre de: “3. (...) *political tools or economic pressure* (...)”; “9. (...) *essential goods, such as food and medicines, should not be used as tools for political coercion and that under no circumstances should people be deprived of their own means of subsistence and development*”; “10. (...) *unilateral coercive measures are one of the major obstacles to the implementation of the Declaration on the Right to Development*” UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human rights and unilateral coercive measures*. A/HRC/RES/27/21 de 03 de outubro de 2014, parágrafo 3, 9 e 10.

<sup>287</sup> UNITED STATES. OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, *Effectiveness of U.S. Economic Sanctions with respect to Sudan: report to U.S. Congress*, January 2009, p. 7.

mesmo ano, esta medida foi modificada pela *Executive Order* 13412 gerando exceções para a área do governo regional do sul, que posteriormente deu origem ao Sudão do Sul. Em resumo, este regime de MCUs proíbe o seguinte<sup>288</sup>:

- Importação de bens e serviços de origem sudanesa;
- Exportação ou reexportação ao Sudão de bens, tecnologia ou serviços dos Estados Unidos ou por uma pessoa dos Estados Unidos;
- A facilitação, por uma pessoa dos Estados Unidos, da exportação ou reexportação de bens, tecnologia ou serviços do Sudão a qualquer destino ou ao Sudão a partir de qualquer origem;
- A realização, por qualquer pessoa dos Estados Unidos, de qualquer contrato de apoio a qualquer projeto industrial, comercial, de utilidade pública ou governamental no Sudão;
- A concessão ou a prorrogação de créditos ou empréstimos por uma pessoa dos Estados Unidos ao Governo do Sudão;
- Toda e qualquer transação por pessoas dos Estados Unidos relativas a petróleo ou indústrias petroquímicas no Sudão, incluindo serviços a campos de petróleo e gasodutos.

O termo “pessoa dos Estados Unidos” é definido na *Executive Order* 13412 da seguinte forma:

o termo ‘pessoa dos Estados Unidos’ significa qualquer cidadão dos Estados Unidos, estrangeiro residente permanente, entidade constituída/organizada sob as leis dos Estados Unidos ou qualquer um sob a jurisdição dos Estados Unidos (inclusive suas filiais) ou qualquer pessoa nos Estados Unidos.<sup>289</sup>

Além disso, o pacote de MCUs contra o Sudão ainda inclui medidas seletivas (*targeted*) a indivíduos e entidades consideradas contribuidoras ao conflito na região de

---

<sup>288</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Sudan* A/HRC/33/48/Add.1. 04 Agosto 2016. Recommendations.

<sup>289</sup> Tradução livre de: “the term ‘United States person’ means any United States citizen, permanent resident alien, entity organized under the laws of the United States or any jurisdiction within the United States (including foreign branches), or any person in the United States”. UNITED STATES. THE PRESIDENT. *Executive Order 13412 - Blocking Property and Prohibiting Transactions with the Government of Sudan*. 2006. Section 6 (c).

Darfur. Estas medidas se somam às medidas adotadas pelo Canadá e União Europeia, com menor impacto.<sup>290</sup>

Os impactos destas medidas coercitivas unilaterais são bastante significativos sobre o Sudão, já há 20 anos sobre seu efeito. As restrições abrangentes impactam negativamente sobre a dinâmica econômica dos Estados alvo, forçando a população a enfrentar grandes desafios para conseguir ter acesso a elementos materiais mínimos para o exercício de seus direitos humanos à alimentação, moradia, saúde e educação, entre outros. Especialmente em relação ao direito à saúde, a Relatoria Especial apontou como os principais afetados as unidades de emergência e de resposta a epidemias em razão da falta de acesso a vacinas e medicamentos adequados. Também são gravemente afetados os serviços de diagnósticos e oncologia em face da impossibilidade de aquisição de pacotes de atualização de softwares e peças sobressalentes para conserto de equipamentos, bem como de componentes dos remédios de quimioterapia<sup>291</sup>.

A proibição de remissão de valores pessoais por parentes sudaneses vivendo nos Estados Unidos às suas famílias no Sudão impacta gravemente na economia destas famílias, enquanto a proibição de envio de recursos pessoais no sentido contrário afasta a possibilidade de condução de estudos, por exemplo, de sudaneses nos Estados Unidos. Soma-se a isso a proibição de importação de softwares e tecnologia o que impacta de forma muito significativa na capacidade de educação e desenvolvimento em ciência e tecnologia no país.<sup>292</sup>

#### 4.3.1.2. Relatório sobre a situação da Rússia

O regime de medidas coercitivas unilaterais aplicadas pelos Estados Unidos contra a Rússia iniciou-se em 2014 por meio da *Executive Order* 13660 assinada pelo então presidente Barack Obama. Tal feito ocorreu em resposta ao que a o governo americano qualificou como

---

<sup>290</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Sudan* A/HRC/33/48/Add.1. 04 Agosto 2016. p. 6.

<sup>291</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Sudan* A/HRC/33/48/Add.1. 04 Agosto 2016. p.7

<sup>292</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Sudan* A/HRC/33/48/Add.1. 04 Agosto 2016. p. 8.

anexação do território ucraniano da península da Crimeia à Rússia<sup>293</sup>. Esta MCU foi ampliada por meio das *Executive Orders* 13661, 13662 e 13685. As restrições previstas são principalmente concentradas em medidas seletivas (*targeted*) direcionadas a afetar altos oficiais russos e oligarcas considerados ligados à questão da Crimeia. As únicas medidas de caráter geral são as voltadas às exportações direcionadas ao território da Crimeia e às importações de produtos e serviços de lá oriundos.

Por sua vez, a União Europeia estabeleceu medidas coercitivas unilaterais por meio das Decisões do Conselho n. 2014/512/PESC, 2014/659/PESC, 2014/872/PESC, (PESC) 2015/1764 e (PESC) 2016/1071. Por meio destas, a UE determinou as seguintes restrições:

- Embargo de armas, proibindo exportação e importação de armas e material relacionado, inclusive bens de duplo uso, tecnologia e serviços relacionados;
- Restrições às exportações de equipamento relacionados a energia, especialmente óleo e gás;
- Restrições financeiras, proibindo que indivíduos ou empresas europeias adquiram ações e papéis financeiros em geral de alguns bancos estatais, de empresas de energia e defesa, etc;
- Congelamento de ativos e proibição de vistos a 150 indivíduos russos, bem como o congelamento de ativos de 37 empresas russas.

Na avaliação do Relator Especial, as medidas estadunidenses e europeias<sup>294</sup> contra a Rússia a respeito da questão da Crimeia além de não alcançarem seus objetivos tem causado impacto negativo especialmente sobre as pessoas mais vulneráveis. O Relator Especial considerou uma punição coletiva a restrição a importações e exportações relacionadas ao território da Crimeia causando sofrimento justamente às pessoas afetadas por um cenário

---

<sup>293</sup> Foge ao escopo deste trabalho discutir. Cabe destacar que o referendo crimeiano de independência/secessão de 2014 e sua subsequente acessão à Federação Russa foram declarados inválidos diante do Direito Internacional por meio da Resolução A/RES/68/262 da Assembleia Geral das Nações Unidas adotada por 100 votos favoráveis, 11 oposições e 82 abstenções ou ausências. Em 2016 nova resolução foi proposta declarando a Rússia como potência ocupante do território da Crimeia. Esta foi adotada por votação ainda mais apertada 70 favoráveis, 26 contrários e 97 abstenções ou ausências (A/RES/71/205) e repetindo exatamente o mesmo resultado de votos em 2017 (A/RES/72/190).

<sup>294</sup> Medidas também foram impostas por outros Estados origem, mas com menor abrangência e impacto, são eles Canadá, Austrália, Noruega, Suíça, Japão e Nova Zelândia, de acordo com as informações constantes no UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation*. A/HRC/36/44/Add.1. 27 de julho de 2017.



político extremamente complexo e que não possuem poder para afetar quaisquer decisões sobre suas vidas.<sup>295</sup>

Ademais, o Relator Especial destacou que uma vez que a Rússia se trata de uma grande economia, com opções diversas e multiplicidade de recursos e parceiros, pouco efeito tais MCUs fazem sentir, exceto talvez pelas pessoas em situação de vulnerabilidade. Destaca também que os próprios Estados origem têm sido submetidos a altos custos pela imposição de tais MCUS, especialmente os países da União Europeia. Tais impactos representariam cerca de 3,2 bilhões de dólares por mês em “dano colateral” aos Estados origem.<sup>296</sup>

#### 4.3.2. *Ponto focal de delisting*

Cabe ainda mencionar, entre as atividades desenvolvidas pelas Nações Unidas, a criação de um Ponto Focal de *Delisting* responsável por receber reclamações de indivíduos e pessoas jurídicas inscritas nas listas de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Criado por meio da Resolução S/RES/1730 (2006), com as competências alteradas pelas subsequentes Resoluções S/RES/2253 (2015) e S/RES/2255 (2015), este mecanismo permite receber petições daqueles listados.

Em suma este mecanismo permite que pessoas naturais e jurídicas alvo de sanções seletivas (*targeted*) possam solicitar a retirada de seus nomes das listagens do Conselho de Segurança, bem como a autorização de exceções às restrições por razões humanitárias, como despesas emergenciais de saúde. Não são avaliados argumentos de culpabilidade, responsabilidade ou atribuição de condutas ou de necessidade, proporcionalidade e justiça na aplicação das medidas, apenas é possível aos peticionadores demonstrarem (i) erro de identificação, como homônimos ou por algum outro motivo, ou por não vinculação aos grupos definidos como terroristas, por exemplo, (ii) necessidade humanitária imperativa. Não se trata de uma solução que efetivamente respeite e garanta de forma completa os direitos ao devido processo legal e julgamento justo, mas já se trata de significativo avanço se comparada à situação anterior de inacessibilidade do CSNU a demandas neste sentido. Os mecanismos

---

<sup>295</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation*. A/HRC/36/44/Add.1. 27 de julho de 2017, parágrafo 77.

<sup>296</sup> CROZET, Matthieu e HINZ, Julian. *Colateral Damage: The Impact of Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports*. *CEPII Working Papers No 2016-16 – June*. p. 46

nacionais de revisão, sugeridos no item 4.9 deste trabalho acadêmico poderiam ser inspirados no referido Ponto Focal.

#### 4.4. Corte Internacional de Justiça

Como principal órgão jurisdicional do panorama internacional como um todo, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), um dos seis órgãos originários da Carta das Nações Unidas<sup>297</sup>, teria estatura suficiente para lidar com esta questão. O comportamento dos Estados ao impor medidas coercitivas unilaterais, bem como as consequências deste comportamento poderiam ser julgadas pela Corte. Tanto sua jurisdição contenciosa quanto sua consultiva podem ser invocadas para solucionar questões referentes às MCUs.

##### 4.4.1. *Jurisdição contenciosa*

A jurisdição contenciosa da Corte Internacional de Justiça se presta a julgar demandas entre Estados. Embora todos os Membros das Nações Unidas tenham assinado também o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, anexo à Carta das Nações Unidas, a jurisdição da Corte não é necessariamente obrigatória sobre todos eles e em todos os casos. Ocorre que a assinatura da Carta e do Estatuto não implica consentimento dos Estados com a jurisdição da CIJ, mas com a sua criação e existência. Portanto, é preciso, em cada caso, verificar a competência da Corte em relação às partes. Acrescenta-se que a CIJ não é submetida a limitações materiais, isto é, nenhum assunto está, a princípio, afastado de sua jurisdição.

Existem, assim, três formas de se fundamentar a competência quanto às partes perante a Corte Internacional de Justiça. A primeira é o consentimento prévio de ambas as partes por meio da cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, conforme artigo 36(2) do Estatuto da Corte. Estabelece esta cláusula que a qualquer momento, qualquer das Partes do Estatuto pode declarar o consentimento *ipso facto* da jurisdição *ratione personae* da CIJ. Esta declaração implica que o Estado reconhece a competência da Corte para julgar qualquer questão trazida contra si perante o tribunal, desde que a outra parte tenha feito a mesma declaração. Como sucessora da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), semelhantes declarações feitas

---

<sup>297</sup> Criada como sucessora da Corte Permanente de Justiça Internacional, conforme artigo 92 da Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça (anexo à Carta).

em face da CPJI aplicam-se à competência da CIJ. Embora esta seja a maneira mais abrangente de reconhecimento de competência da Corte Internacional de Justiça apenas 73 Estados, atualmente, têm declarações válidas neste sentido<sup>298</sup>. Além disso, o principal Estado origem de medidas coercitivas unilaterais, os Estados Unidos, não reconhece a competência da CIJ por meio desta declaração.

A segunda possibilidade de engajamento de um Estado origem perante a CIJ é a vinculação por meio de tratado que reconhece a competência da Corte para julgar questões a ele referentes ou dele derivadas, conforme artigo 36(1). Isso já ocorreu antes, em um caso envolvendo, em certa medida, o uso de MCUs pelos Estados Unidos em face do Irã: no caso das Plataformas de Petróleo<sup>299</sup>.

No emblemático caso a República Islâmica do Irã ingressou com uma ação perante a Corte Internacional de Justiça com o entendimento de que os Estados Unidos teriam violado os Artigos I e X(1) do Tratado de Amizade, Relações Econômicas e Direitos Consulares entre os Estados Unidos e o Irã (“Tratado de Amizade EUA-Irã”), bem como o espírito do tratado. Tal violação teria ocorrido quando a marinha estadunidense atacou quatro plataformas de petróleo iranianas localizadas no Golfo Pérsico, duas em 1987<sup>300</sup> e duas em 1988<sup>301</sup>. No primeiro ataque uma das plataformas foi completamente destruída. Estes artigos previam a liberdade de trânsito de embarcações entre os países e a liberdade de comércio. Por sua vez, o espírito do tratado era o de amizade, respeito e colaboração entre os Estados. A competência da Corte para julgar estaria fundada na previsão do Artigo XX(1)(d) do Tratado de Amizade EUA-Irã.

Os Estados Unidos alegou legítima defesa em razão de ataques e ameaças de ataques a suas embarcações na região, tendo corretamente notificado o Conselho de Segurança das Nações Unidas em cada uma das ocasiões, conforme requer o art. 51 da Carta<sup>302</sup>.

---

<sup>298</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Declarations recognizing the jurisdiction of the Court as compulsory*. Disponível em <http://www.icj-cij.org/en/declarations>, acessado em 15 janeiro 2018.

<sup>299</sup> *Case Concerning Oil Platforms. Iran v. United States*. International Court of Justice. 2003, case n. 161.

<sup>300</sup> Plataformas Reshadat e Resalat.

<sup>301</sup> Plataformas Nasr e Salman.

<sup>302</sup> “Artigo 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. *Carta das Nações Unidas*. 1945. São Francisco.

No julgamento a Corte reconheceu sua competência para julgar o caso, com base no referido Artigo XX(1)(d) do Tratado de Amizade EUA-Irã. O caso, embora iniciado em 1992, só veio a ser julgado em 2003. No julgamento a Corte reconheceu que não havia fundamento para a interpretação de legítima defesa empregada pelos Estados Unidos e que, mesmo se houvesse, não havia prova suficiente de observância dos princípios de proporcionalidade e necessidade nos ataques estadunidenses. Mesmo assim, a Corte considerou que tais ações não violariam as previsões do Tratado de Amizade EUA-Irã uma vez que as plataformas já não estavam ativamente produzindo petróleo, embora estivessem ocupadas. A Corte entendeu que não houve violação das obrigações previstas entre os Estados e perdeu uma boa oportunidade de abordar as complexas relações entre guerra e comércio internacional e os limites da atuação dos Estados em aspectos econômicos<sup>303</sup>.

A terceira possibilidade é a de assinatura pelas Partes de um *compromis*, um acordo especial, no qual cada Estado manifesta seu consentimento com a competência da Corte para julgar uma questão controversa específica entre eles, conforme artigo 36(1). Considerando as peculiaridades políticas da configuração de partes no caso de medidas coercitivas unilaterais, não seria algo de se esperar que as Partes submetessem à Corte a avaliação acerca de eventuais violações de direitos humanos promovidas pelo Estado origem.

#### 4.4.2. *Jurisdição consultiva*

A jurisdição consultiva decorre da previsão do artigo 96 da Carta que prevê a possibilidade de consulta à Corte por iniciativa do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral, ou ainda outros órgãos e agências especializadas das Nações Unidas autorizadas pela própria Assembleia Geral. A competência consultiva da Corte não se destina a avaliar casos concretos de conflitos entre Estados, mas questões jurídicas em tese. Tal função teria grande valor para clarificar os limites das medidas coercitivas unilaterais em relação a seus efeitos negativos sobre os direitos humanos das populações alvo e atingidas, bem como sobre os requisitos de legalidade e atribuição no Direito Internacional aplicáveis. Este trabalho apresenta uma possível resposta a estas questões no Capítulo 2.

---

Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

<sup>303</sup> NIKOLAS, Sturchler, *The Threat of force in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1 ed, 2007.

O Relator Especial para MCU, Idriss Jazairy deplora<sup>304</sup> que o Conselho de Direitos Humanos, embora seja um importante órgão do Sistema ONU, não tenha autorização da Assembleia Geral para apresentar pedidos de parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça. Realmente, chama a atenção que 19 outros órgão e agências especializadas<sup>305</sup> tenham autorização de consultar a CIJ, mas não o Conselho de Direitos Humanos, haja vista que algumas destas agências têm mandado demasiado restrito e relevância institucional significativamente menor que o Conselho de Direitos Humanos.

#### 4.5. Organização Mundial do Comércio

Conforme já mencionado no item 1.2.4 deste trabalho, o entendimento predominante na Organização Mundial do Comércio é favorável à atual configuração de sanções e medidas coercitivas unilaterais. Em relação às sanções do Conselho de Segurança, há a disposição do art. XXI (d) do GATT que prevê que nada no tratado poderá ser interpretado de forma a restringir o cumprimento das obrigações dos Estados em relação a tais medidas. De forma semelhante, o art. XXI (c.iii) prevê a não limitação em relação às medidas tomadas pelos Estados em caso de guerra ou outras emergências nas relações internacionais. A interpretação do que quer dizer uma “emergência nas relações internacionais” tem deixado aberta a possibilidade para a imposição de medidas coercitivas unilaterais conforme o interesse e entendimento do Estado origem.

Considere-se a normativa relevante:

Artigo XXI – Exceções de Segurança  
**Nada** neste Acordo será interpretado de forma  
 (...)
   
 (b) a **impedir** que qualquer Parte Contratante tome **qualquer medida que considere necessária** para a proteção de **seus interesses essenciais de segurança**  
 (...)
   
 (iii) em tempos de guerra ou **outra emergência** nas relações internacionais;  
 (**grifos nossos**)<sup>306</sup>

<sup>304</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, A/HRC/33/48. 02 Agosto 2016. parágrafo 27.

<sup>305</sup> INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Organs and agencies authorized to request advisory opinions*. Disponível em <http://www.icj-cij.org/en/organs-agencies-authorized>, acessado em 16 janeiro 2018.

<sup>306</sup> Tradução livre de: “Article XXI - Security Exceptions. Nothing in this Agreement shall be construed (...) (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests (...) (iii) taken in time of war or other emergency in international relations” WORLD

Os pontos centrais para esta análise foram destacados no texto do artigo. O principal comando da norma neste caso seria: o GATT 47 não pode ser interpretado de forma a **impedir** a tomada, por qualquer Estado, de **qualquer medida** que o **próprio Estado considere necessária** à proteção de seus interesses **essenciais** de segurança em face de uma **emergência** nas relações internacionais. A atual interpretação<sup>307</sup> aplicada é que o próprio Estado é aquele autorizado a interpretar o que considera “necessário” fazer a fim de proteger seus interesses “essenciais” de segurança. Este artigo não poderia ser aplicado para justificar medidas de interesse apenas comercial, mas qualquer interesse de segurança (inclusive voltado à legítima defesa coletiva ou à proteção dos direitos humanos) poderia ser interpretado como “essencial” para o Estado. Na prática, uma vez que não há qualquer requisito de que o Estado origem notifique a OMC ou qualquer Estado da imposição destas medidas ou explique sua fundamentação, quanto mais obvio o risco de segurança, menor a chance de que venha ser objeto de demanda na Organização. Entre os nove episódios identificados as justificativas para o enquadramento das exceções do artigo XXI 3.c variam do “raciocínio direto, ao sublime e ao ridículo”<sup>308</sup>. Consta do APÊNDICE III tabela com as nove medidas identificadas.

Algo que poderia representar um avanço na questão de controle e limitação das medidas coercitivas unilaterais e seus impactos negativos sobre os direitos humanos das populações afetadas seria a construção de um entendimento que melhor delinear os conceitos de “outras emergências das relações internacionais” e “medidas necessárias para a proteção dos interesses essenciais de segurança”. Contudo, não há indicativo percebido de que haja na OMC movimento na direção de se construir este tipo de entendimento.

#### 4.6. Cortes Regionais de Direitos Humanos

---

TRADE ORGANIZATION. *Analytical Index of the GATT* p. 600-607. Disponível em [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/art21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf), acessado em 03 de fevereiro de 2018

<sup>307</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. *Analytical Index of the GATT* p. 600-607. Disponível em [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/art21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf), acessado em 03 de fevereiro de 2018.

<sup>308</sup> HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p. 94.

As cortes dos sistemas regionais de Direitos Humanos podem também ajudar a construir interpretações jurídicas no sentido de controlar e limitar as MCUs e seus impactos negativos sobre os direitos humanos.

Não foi encontrado caso neste sentido na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), contudo, em sua contraparte europeia, alguns casos já trataram desta questão. Embora os casos encontrados refiram-se a medidas restritivas decorrentes de aplicação pelo Estado alvo em questão de decisões do Conselho de Segurança, sob a autoridade do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a fim de ilustração, menciona-se brevemente o caso *Nada v. Suíça*<sup>309</sup> que permite ver a capacidade da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) de lidar entes tipo de fenômeno.

A Corte Europeia de Direitos Humanos é competente para julgar casos trazidos tanto por indivíduos quanto por pessoas jurídicas por violações à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais<sup>310</sup>. Tradicionalmente enquanto o Sistema Interamericano se debruça mais sobre violações em massa e casos paradigmáticos voltados a impactos por toda a região, o Sistema Europeu concentra-se mais na solução de casos individuais, voltados à justiça concreta para aquela pessoa.<sup>311</sup>

No Caso *Nada vs. Suíça*, tem-se a discussão acerca do direito ao devido processo legal e a julgamento justo. Youssef Moutafa Nada é um empresário e banqueiro egípcio e ligado ao grupo da Irmandade Muçumana no Egito. Nada foi incluído na lista anexa à Resolução S/RES/1267 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a pedido dos Estados Unidos após os ataques de 11 de setembro de 2001 por ser considerado um financiador do terrorismo. A Suíça, em observância à referida resolução, aplicou medidas de congelamento de ativos e impedimento de viagem ao senhor Nada. Uma vez que a Suíça não faz parte da União Europeia, o esgotamento dos recursos internos a fim de se acessar a jurisdição da Corte Europeia de Direitos Humanos ocorreu com a decisão do Tribunal Federal Suíço, a mais alta corte, que reconheceu que os direitos do Sr. Nada ao devido processo legal e julgamento justo haviam sido violados. Na ação perante a CEDH, Sr. Nada alegou que a Suíça violava seus

---

<sup>309</sup> *Nada v Switzerland*, Appeal n. 10593/08. 2012. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113118>. Indisponível em língua portuguesa. Acessado em 12/03/2018.

<sup>310</sup> Celebrada em 1950 em Roma, atualmente 47 Estados assinaram e ratificaram a Convenção.

<sup>311</sup> Existem diversas razões para esta configuração, que, de fato, é muito mais complexa e nuançada do que caberia abordar neste trabalho acadêmico. Mais sobre isso em STEINER, Henry J., ALSTON, Philip, GOODMAN, Ryan, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 822-827.

direitos materiais por meio do congelamento de ativos e proibição de viagem bem como seu direito ao devido processo legal e julgamento justo. Na decisão a CEDH acolheu os argumentos do Sr. Nada e reconheceu que não estava provado sua vinculação com o terrorismo e que, uma vez que o mecanismo de listagem não lhe permitia recurso ou revisão, que isso na prática implicava na suspensão indevida de seu direito ao devido processo legal. Em consequência desta decisão as autoridades suíças retiraram seu nome da lista em 2009.<sup>312</sup>

Esta decisão mencionada chama atenção para a proteção dos direitos humanos civis e políticos ao mesmo passo que gera preocupação em relação aos direitos humanos enquadrados como econômicos, sociais e culturais. Afinal, Sr. Nada é um banqueiro, uma pessoa influente e capaz de suportar os altos custos de longos processos judiciais internacionais a fim de provocar a revisão de sua situação e a cessação das violações de seus direitos humanos. Contudo, indivíduos pobres e populações são afetados por sanções do Conselho de Segurança e por medidas coercitivas unilaterais sem ter a mínima condição de acionar os caminhos jurisdicionais para garantir seus direitos. De fato, não é exagero afirmar que a maioria dessas pessoas sequer sabe ou compreende a existência das medidas que lhes violam os direitos, quiçá desconheçam até os próprios órgãos e autoridades que originaram tais medidas.

#### **4.7. Dever de comunicar às Nações Unidas (a exemplo registro de armas)**

Este trabalho destaca como duas principais medidas para o controle e a mitigação dos efeitos negativos das medidas coercitivas unilaterais (i) o dever de comunicar às Nações Unidas, abordado neste tópico e (ii) a comissão de compensação, no âmbito do Sistema ONU, abordada no tópico seguinte.

O Direito Internacional regula um conjunto de ações dos Estados com o dever de notificação, independentemente da legalidade ou ilegalidade da ação em questão. Exemplos disso são: (i) o dever de notificação às Nações Unidas no caso de compra e venda internacional de material bélico, bem como (ii) no caso de recurso ao uso da força em legítima defesa e (iii) o controle de estoque de ogivas nucleares, etc..

---

<sup>312</sup> DE WET, Erika. *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights Over United Nations Security Council Sanctions*. *Chinese Journal of International Law*, v. 12, n. 4, 2013, p. 793.



#### 4.7.1. Controle de armamento bélico convencional

As Nações Unidas têm um histórico de tentativa de efetivação de mecanismos de controle dos fluxos internacionais de armamentos ou de proibição de sua circulação e utilização. Atualmente vinculados ao Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento, estes mecanismos foram criados de forma fragmentada abrangendo apenas um ou outro tipo de armamento convencional, bem como armas de destruição em massa. Podem ser mencionados os seguintes instrumentos: (i) o Tratado de Interdição Parcial de Testes Nucleares de 1963; (ii) o Tratado de Nãoproliferação de Armas Nucleares de 1968; (iii) a Convenção sobre Armas Biológicas de 1972; (iv) a Convenção sobre Certas Armas Convencionais de 1983; (v) o Tratado de Interdição Completa de Testes Nucleares de 1996; (vi) a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre a sua Destruição, de 1997, conhecido como Tratado de Ottawa; (vii) a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005; e (viii) a Convenção sobre Munições *Cluster*, de 2008. Todos estes tratados representam enormes avanços no sentido do desarmamento internacional, contudo, nenhum deles possui um mecanismo de transparência sofisticado como o Tratado de Comércio de Armas.

Após longos esforços diplomáticos e negociações entre grandes exportadores e importadores de armamento convencional, foi celebrado no âmbito das Nações Unidas o Tratado de Comércio de Armas em 2014. O tratado, inovador e abrangente, traz a seguinte definição/relação de itens considerados “armamento convencional” para os fins da normativa. Assim estabelece o Artigo 2(1):

##### Artigo 2

1. Este tratado deverá se aplicar a todos os armamentos convencionais, nas seguintes categorias:

- (a) tanques de guerra;
- (b) veículos blindados de combate;
- (c) aviões de guerra;
- (d) sistemas de artilharia de grande calibre;
- (e) helicópteros de combate;
- (f) navios de guerra;
- (h) armas leves e pequenas.<sup>313</sup>

<sup>313</sup> Tradução livre de: “Article 2. 1. This Treaty shall apply to all conventional arms within the following categories: (a) Battle tanks; (b) Armoured combat vehicles; (c) Large-calibre artillery systems; (d) Combat aircraft; (e) Attack helicopters; (f) Warships; (g) Missiles and missile launchers; and (h) Small arms and light weapons.” UNITED NATIONS. *Arms Trade Treaty*. General Assembly A/ 67/234 B. 02 abril 2013, em vigor a partir de 24 dezembro 2014.

Além de definir o conceito de armamento convencional, o tratado também fixa o conceito de “transferência”, central para o espírito e para a efetividade do instrumento. Em seu Artigo 2.2<sup>314</sup> define que todo o fluxo internacional de armas deste tipo está vinculado ao controle do tratado, incluindo a exportação, importação, trânsito, transbordo e corretagem, que chama simplesmente de “transferência”.

A obrigação de notificação, por sua vez encontra-se inscrita no Artigo 5.4<sup>315</sup> e no Artigo 13.3<sup>316</sup> do Tratado de Comércio de Armas. De acordo com estes dispositivos os Estados Parte devem monitorar as transferências de armamentos convencionais, elaborar relatórios e os disponibilizar ao Secretariado<sup>317</sup> para que este possa distribuir estas informações aos demais Estados Parte. O texto do tratado também contém a sugestão de que os Estados Parte disponibilizem eles mesmos, de forma pública estes dados.<sup>318</sup> Estas medidas de transparência trazem inúmeras consequências positivas tanto por permitirem que dados mais confiáveis subsidiem pesquisas e tomadas de decisão, como também produzem efeitos de exposição dos Estados que alimentam conflitos internacionais e ditaduras de forma mais evidente o que, por sua vez, pode representar custo reputacional suficiente para que, por

---

<sup>314</sup> Artigo 2.2. Para os fins deste Tratado, as atividades de comércio internacional que compreendem a exportação, importação, trânsito, transbordo e corretagem serão aqui referidas como “transferência” Tradução livre de: “*Article 2. 2. For the purposes of this Treaty, the activities of the international trade comprise export, import, transit, trans-shipment and brokering, hereafter referred to as “transfer”.*” UNITED NATIONS. **Arms Trade Treaty**. General Assembly A/ 67/234 B. 02 abril 2013, em vigor a partir de 24 dezembro 2014.

<sup>315</sup> Artigo 5.4. Cada Estado Parte, em observância de suas leis nacionais, deverá fornecer sua lista nacional de controle ao Secretariado que deverá torna-la disponível a outros Estados Parte. Estados Parte são encorajados a disponibilizar publicamente suas listas de controle. Tradução livre de: “*Article 5.4. Each State Party, pursuant to its national laws, shall provide its national control list to the Secretariat, which shall make it available to other States Parties. States Parties are encouraged to make their control lists publicly available.*” UNITED NATIONS. **Arms Trade Treaty**. General Assembly A/ 67/234 B. 02 abril 2013, em vigor a partir de 24 dezembro 2014.

<sup>316</sup> Artigo 13.3. Cada Estado Parte deverá submeter anualmente ao Secretariado até 31 de maio um relatório mencionando as exportações e importações de armas convencionais previstas no artigo 2(1) efetivadas ou autorizadas no ano calendário precedente. Os relatórios devem ser disponibilizados e distribuídos aos Estados Parte por meio do Secretariado. Tradução livre de: “*Article 13.3. Each State Party shall submit annually to the Secretariat by 31 May a report for the preceding calendar year concerning authorized or actual exports and imports of conventional arms covered under Article 2 (1). Reports shall be made available, and distributed to States Parties by the Secretariat.*” UNITED NATIONS. **Arms Trade Treaty**. General Assembly A/ 67/234 B. 02 abril 2013, em vigor a partir de 24 dezembro 2014.

<sup>317</sup> O termo “Secretariado” quando se trata do Tratado de Comércio de Armas não deve ser confundido com o Secretariado das Nações Unidas. No referido contexto o “Secretariado” consiste em uma espécie de “secretaria executiva” responsável por conduzir diversas atividades de caráter administrativo a ele atribuídas pelo tratado, conforme seu artigo 18.

<sup>318</sup> UNITED NATIONS. **Arms Trade Treaty**. General Assembly A/ 67/234 B. 02 abril 2013, em vigor a partir de 24 dezembro 2014. Article 5.4.

exemplo, exportadores de armamentos convencionais evitem abastecer determinados compradores.

Outro avanço decorrente deste dever de notificar e de manter transparência é que isso permite melhor controle pelo Conselho de Segurança sobre as suas sanções internacionais de embargo de armas. Uma vez que estas informações passam a ser sistemática e periodicamente disponibilizadas e organizadas, acompanhar o cumprimento por meio dos Estados produtores/fornecedores se torna mais factível. Outra ferramenta relacionada às sanções internacionais é o disposto no Artigo 6.1 do Tratado, no qual os Estados reconhecem a proibição de transferir armas a Estados submetidos às sanções de embargo de armas do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Um dispositivo como este favorece a primazia do Conselho de Segurança da ONU para a aplicação de medidas coercitivas multilaterais fundadas no direito (sanções) em detrimento de medidas coercitivas unilaterais.

#### **4.8. Comissão de compensação das Nações Unidas**

A fim de se enfrentar os danos aos direitos humanos das pessoas afetadas economicamente pelas sanções e medidas coercitivas unilaterais um dos principais recursos seria o de materialmente controlar os danos às relações econômicas e à capacidade das pessoas de se proverem. Uma comissão de compensação, articulada ao sistema humanitário das Nações Unidas poderia atuar na compensação dos danos de forma ativa e reativa, com o objetivo de minimizar o sofrimento humano das pessoas comuns em um cenário de sanções e MCUs. Esta comissão de compensação também se prestaria a compensar por violações pessoais causadas, conforme verificações em caso concreto, decorrentes de pedidos específicos individuais. Os possíveis fundamentos em Direito Internacional para tal comissão, bem como sua lógica básica de funcionamento são abordados a seguir.

##### *4.8.1. Compensação de [Estados] Terceiros*

Antes de propor uma interpretação favorável a uma estrutura de compensação e mitigação dos danos das medidas coercitivas unilaterais sobre as populações dos Estados alvo, é necessário trazer à análise os mecanismos jurídicos e políticos já existentes para lidar com o dano colateral das sanções internacionais (as provenientes do Conselho de Segurança).

O artigo 50 da Carta das Nações Unidas prevê a possibilidade de que Estados prejudicados pela aplicação de sanções do Conselho de Segurança se consultem com o órgão a fim de que este busque uma solução para sua situação, conforme redação seguinte:

Artigo 50

Caso sejam tomadas medidas preventivas ou de aplicação coercitiva do direito pelo Conselho de Segurança contra qualquer Estado, qualquer outro Estado [ou qualquer terceiro], seja ele membro das Nações Unidas ou não, que encontre-se confrontado com **problemas econômicos especiais decorrentes do cumprimento destas medidas terá o direito de consultar-se com o Conselho de Segurança a cerca da solução de tais problemas.** (grifos nossos)<sup>319</sup>

Observa-se aqui que a Carta das Nações Unidas reconhece ao Estado terceiro o direito de buscar a mitigação e a compensação pelos danos a ele causados por sanções internacionais estabelecidas pelo Conselho de Segurança. Assim como em outros aspectos já mencionados, significativos avanços nas Nações Unidas em matéria de sanções foram alcançados após e em decorrência do regime de sanções aplicadas pelo CSNU sobre o Iraque em razão da invasão do Kuwait em 1990, que precedeu a Guerra do Golfo. O regime de sanções imposto pelas Nações Unidas sobre o Iraque foi severo e bastante restritivo. Por meio da Resolução S/RES/661 (1990), o Conselho de Segurança determinou um embargo total de commodities e demais produtos contra o Iraque e o Kuwait, que se encontrava sob ocupação iraquiana, bem como a suspensão de disponibilidade e o bloqueio de operações financeiras e outros mecanismos de suporte econômico a estes países<sup>320</sup>. Esta resolução cria também um comitê específico para concentrar as responsabilidades do Conselho de Segurança em relação a este regime de sanções.

Uma vez que sanções determinadas pelo Conselho de Segurança exigiam embargo comercial (inclusive transporte e transbordo), econômico e financeiro do Iraque e do Kuwait, as relações estabelecidas entre estes países com seus parceiros internacionais desmoronaram, o que causou grande prejuízo principalmente a Bielorrússia, Índia, Turquia, Tunísia e Malásia. Mesmo diante de impacto econômico, estes países se mantiveram obedientes às restrições determinadas pelo CSNU. Seguindo o preceito estabelecido no acima referido

<sup>319</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

<sup>320</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *The Situation between Iraq and Kuwait*. S/RES/661 (1990) 06 de agosto de 1990, parágrafos 3 e 4.

artigo 50 da Carta, Bielorrússia, Índia, Turquia, Tunísia e Malásia apresentaram suas manifestações demonstrando sua preocupação com os efeitos negativos do respectivo regime de sanções sobre suas economias.

Especificamente sobre a Índia, em comunicação ao Comitê em 2001, o Ministério de Relações Exteriores indiano apresentou estimativas de danos acumulados de 25 a 30 bilhões de dólares em consequência das sanções sobre o Iraque. Estas e as outras comunicações destes Estados terceiros apresentadas com base no artigo 50 da Carta foram ampla e repetidamente debatidas em reuniões do referido Comitê sem que fosse alcançado consenso. A solução adotada em resposta veio apenas em 2003, quando por meio da Resolução S/RES/1483 (2003) o Conselho de Segurança encerrou o regime de sanções vigente sobre o Iraque<sup>321</sup>. Tal resolução encerrou o último regime de sanções abrangentes, no caso um embargo total. Todas as sanções do CSNU após esta passaram a ser seletivas (*targeted*).

Conforme mencionado no item 3.1, isso deveu-se também aos graves impactos humanitários e sobre os direitos humanos das populações afetadas por estas sanções, o que foi relatado por agências especializadas das Nações Unidas como a UNESCO. Contudo, como acima demonstrado, tal transição para sanções seletivas (*targeted*) também deveu-se às reclamações de Estados terceiros fortemente impactados pelas sanções abrangentes do Conselho de Segurança. Outra motivação para o encerramento do referido regime de sanções que vigeu por quase 13 anos foi a reconfiguração geopolítica da região e do Iraque em si em decorrência de sua invasão pelos Estados Unidos iniciada em 20 de março de 2003. Por meio da mesma Resolução S/RES/1483 (2003)<sup>322</sup> o Conselho de Segurança das Nações Unidas impôs novas sanções sobre o Iraque, em regime vigente até a atualidade, mas direcionado a indivíduos, famílias e grupos econômicos específicos, não mais em sobre o Estado iraquiano ou sua população de forma generalizada.

Ainda cabe mencionar que, embora o Conselho de Segurança não tenha respondido de forma satisfativa aos pedidos da Bielorrússia, Índia, Turquia, Tunísia e Malásia em relação aos danos causados a estes Estados pela aplicação das sanções contra o Iraque (e o Kuwait), outra medida foi tomada para compensar danos da Invasão do Kuwait e Guerra do Golfo tendo a condição de indiretamente atender às reivindicações destes e de outros países. Por meio da Resolução S/RES/687 (1991) o Conselho de Segurança reconheceu a

---

<sup>321</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/RES/1483 (2003) 22 de maio de 2003, parágrafo 10.

<sup>322</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. **Resolution S/RES/1483 (2003)** 22 de maio de 2003, parágrafos 3 e 10.

responsabilização do Iraque por todos os danos causados a indivíduos, empresas, governos estrangeiros, bem como danos ao meio ambiente e pela perda de recursos naturais causados ou decorrentes da invasão do Kuwait que foi também considerada contrária ao Direito Internacional<sup>323</sup>. Por meio desta mesma Resolução estabeleceu que deveria ser constituída uma comissão especial para promover a compensação pelos referidos danos atribuídos ao Iraque e que tal comissão destinaria recursos de um fundo constituído por contribuições iraquianas provenientes de uma porcentagem do valor das exportações de petróleo feitas pelo país<sup>324</sup>.

Conforme estabelecido pelo Conselho de Segurança, o Secretariado apresentou sugestão de estrutura da comissão e mecanismo para determinação da porcentagem do valor das exportações de petróleo iraquianas a serem destinada como contribuição para constituição do fundo administrado pela referida comissão. Em maio de 1991 o Conselho de Segurança acatou as sugestões do Secretariado e constituiu a Comissão de Compensação das Nações Unidas (UNCC) para exercer estas funções, cabendo ao seu órgão interno superior, o Conselho Gestor, a autoridade de determinar exatamente e com periódicas revisões, a porcentagem do valor das exportações de petróleo iraquianas a ser destinadas à Comissão, provendo o fundo com recursos suficientes, mas evitando que esta medida representasse impacto perigoso sobre a economia do país<sup>325</sup>. À comissão também foi conferido o poder de rever todos os pedidos de compensação, avaliar seu mérito e determinar seu pagamento.

De acordo com o relatório atualizado da UNCC, até o momento aproximadamente 352,5 bilhões de dólares foram pedidos em compensação, dos quais cerca de 52,4 bi foram considerados procedentes. Com os recursos provenientes de percentual variável sobre as exportações de petróleo iraquiano a Comissão já arrecadou e pagou aproximadamente 47,7 bi. O restante, aproximadamente 4,7 bilhões de dólares ainda são devidos e não pagos. Este valor é devido a apenas ao Kuwait e será pago pelo Estado iraquiano até 2020, provavelmente. Conforme determinou o Conselho Gestor da UNCC na Decisão S/AC.26/Dec.276 (2017), o Iraque deverá pagar à Comissão crescente porcentagem de 2018 a 2020 até que seja quitado o

---

<sup>323</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/687 (1991)* 03 de abril de 1991, parágrafo 16.

<sup>324</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/687 (1991)* 03 de abril de 1991, parágrafos 18 e 19.

<sup>325</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/692 (1991)* 20 de maio de 1991, parágrafos 5 e 6.

restante valor<sup>326</sup>. Com a quitação deste último passivo a Comissão de Compensação das Nações Unidas deverá encerrar suas atividades.

Nota-se que de direito, não foram diretamente satisfeitos os pedidos dos Estados terceiros prejudicados feitos ao Conselho de Segurança com fundamento no artigo 50 da Carta, contudo, a Comissão de fato recebeu diretamente e avaliou pedidos de danos que a incursão do Iraque lhes causou, sendo, em alguma medida, compensados sob este fundamento. A respeito disso, pode-se argumentar que:

O dispositivo do artigo 50 da Carta das Nações Unidas destina-se ao objetivo de prevenir o dano sobre os Estados não responsáveis por violações ou ameaças à paz e a segurança internacional, mas que veem a ser afetados por sanções do Conselho de Segurança que visam punir o Estado violador e restaurar ou manter a paz e a segurança internacional. Concebendo o Direito Internacional com base em uma visão focada apenas nos Estados, em primeiro momento sem considerar os direitos humanos de suas populações, a previsão da Carta visa, (além de reduzir o custo de cooperação dos demais Estados com o CSNU) impedir o dano colateral contra [Estados] inocentes.

Aplicando-se a este argumento a noção de direitos humanos, e da interpretação das normas da forma mais favorável e benéfica à proteção dos direitos humanos, pode-se argumentar que o espírito do artigo 50 reflete o objetivo de que as sanções do Conselho de Segurança não impactem sobre inocentes. Estes indivíduos podem estar tanto no território de Estados terceiros, quanto dentro do próprio território do Estado alvo. O artigo 50 foi escrito num período em que a concepção de unidades estatais era muito menos porosa do que é hoje e que a consideração pelos direitos humanos de caráter econômico, social e cultural era bem menor. Sendo assim, aplicando uma leitura contemporânea do Direito Internacional, centralizada nos direitos humanos, sem desconsiderar, mas ao contrário, trazendo à proeminência a proteção dos direitos humanos chamados econômicos, sociais e culturais, pode-se propor que o artigo 50 da Carta seja interpretado a fim de gerar inspiração e fundamento para se conceber que quaisquer inocentes, sejam eles indivíduos ou Estados, podem consultar-se com o Conselho de Segurança quanto aos impactos no exercício de seus direitos (humanos) a fim de que este dê solução a cada uma destas situações. Não se sustenta aqui que o próprio texto do artigo 50 fundamentaria diretamente tais pedidos, mas sim que

---

<sup>326</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. COMPENSATION COMMISSION. *Resumption of deposits to the Compensation Fund and payments toward the outstanding compensation award*. Decision S/AC.26/Dec.276 (2017) 21 de novembro de 2017, parágrafo 1.

esta previsão aponta no sentido de redução dos danos não apenas colaterais, mas também direitos, sobre inocentes.

Este argumento encontra suporte na própria evolução do comportamento do Conselho de Segurança em relação às Sanções. Além de (i) abandonar por completo a imposição de embargos totais (sanções abrangentes) contra Estados por meio da imposição de sanções seletivas (*targeted*) com o intuito de não atingir inocentes e discriminar aqueles que busca punir/restringir (ii) o CSNU instituiu mecanismos de revisão e *delisting* de indivíduos e organizações de seus regimes de sanções, por meio de seus comitês. Falta apenas que estes comitês ou outras estruturas possam além de reconhecer a desnecessidade de manter um indivíduo ou organização na lista, mas também possa indenizar/compensar por eventuais danos e violações de direitos humanos.

Surge aqui a pergunta de como custear tais compensações, uma vez que representariam impressionante oneração dos já escassos recursos das Nações Unidas. Recupera-se aqui as lições aprendidas em relação à Invasão do Iraque e Guerra do Golfo. Pode-se utilizar os recursos provenientes das próprias sanções para se compensar aos indivíduos e organizações que sofreram danos e/ou violações por meio da imposição das sanções do Conselho de Segurança. O próprio desenho das sanções seletivas (*targeted*) poderia ser alterado de forma que venha a gerar recursos para estas compensações e indenizações como no caso das obrigações impostas ao Iraque, cobrando um percentual da arrecadação do Estado alvo com suas exportações. Isso além de permitir que a economia do Estado alvo não desmorone pela inviabilização de alguns atores ou setores econômicos, permite a arrecadação de fundos para que os efeitos negativos da sanção sejam compensados/indenizados.

Até mesmo a estrutura burocrática para realização deste tipo de arrecadação e pagamento já existe, na Comissão de Compensação das Nações Unidas que, além disso, virá a ser fechada por falta de atribuições a cumprir, quando conseguir sanar a última pendência de pagamento previsto para 2020. Com este possível redesenhar das sanções do Conselho de Segurança, estas medidas poderiam arrecadar recursos ainda para alimentar programas humanitários e de desenvolvimento dos Estados alvo, rompendo o ciclo e enfraquecendo o controle das elites políticas violadoras do Direito Internacional sobre suas populações.

Pode-se perguntar agora, o que estas soluções prestariam à questão das medidas coercitivas unilaterais que são o centro e o objeto deste trabalho acadêmico. Responder a este



questionamento requer seguir todo o traçado do argumento acima exposto, mas voltando-se a atenção às especificidades das medidas coercitivas unilaterais.

Conforme argumentado nos primeiros capítulos deste trabalho acadêmico, não haveria fundamento jurídico no Direito Internacional para a imposição de medidas coercitivas unilaterais, a não ser com base em tratados que especificamente prescreverem o direito à retaliação, ou como contramedidas, na exata medida dos danos sofridos pelo Estado origem e apenas para os fins de contrapor-se a uma medida prévia e injusta, na intensidade suficiente para neutralizá-la e fazê-la cessar. Fora estes casos, não haveria fundamento para a imposição de qualquer restrição arbitrária nas relações normais entre Estados. O que se observa, contudo, é a imposição de medidas coercitivas unilaterais sob o argumento de aplicação do Direito Internacional e coerção da observância do direito, como se o sistema internacional (ainda) autorizasse que um Estado (ou um grupo deles) toma-se para si livremente o arbítrio do Direito Internacional.

Mesmo assim, é patente que são numerosas as MCUs e amplos os seus efeitos. Um caminho para controlar e mitigar os efeitos negativos das medidas coercitivas unilaterais sobre os direitos humanos das populações por eles atingidas seria o de determinar o redesenho das MCUs conforme proposto em relação às sanções do Conselho de Segurança. Assim, a imposição destas medidas se converteriam da proibição de certas importações ou exportações para a aplicação de uma taxa pesada que gerasse consequências de pressão sobre os alvos, conforme é a intenção das MCUs aplicadas hoje. Por sua vez, os recursos auferidos pelos Estados origem por meio de tais medidas restritivas deveriam ser direcionados à Comissão de Compensação das Nações Unidas para que esta possa compensar/indenizar os inocentes afetados pelas MCUs originadas daquele Estado, bem como possa, com parte deste valor, custear medidas e programas de ajuda humanitária e de desenvolvimento nos Estados alvo, promovendo também a redução da capacidade de barganha das elites políticas locais com as populações do referido Estado.

#### **4.9. Dever de criar mecanismos nacionais de revisão**

Além destas soluções baseadas em instituições internacionais, outras medidas podem ser adotadas para prevenir, interromper ou reparar violações de direitos humanos causadas pelas medidas coercitivas unilaterais pelo próprio Estado origem (ou Organização origem).

Uma delas é a publicização de forma transparente e inteligível das medidas adotadas por cada Estado. Novamente, a exemplo do Tratado de Comércio de Armas, além da obrigação de comunicar ao Secretariado do tratado sobre as exportações e importações (e outras transações) de armamentos convencionais, há a previsão de divulgação proativa por cada Estado. Esta previsão figura com linguagem de sugestão no Artigo 5.4 do referido tratado. Esta publicização ampla e inteligível das MCUs, bem como dos monitoramentos de seus efeitos poderá permitir que mais conhecimento seja construído sobre o fenômeno e que reparações possam ser buscadas mais claramente e com melhor fundamentação.

Além desta medida, considerando os valores constitucionais e de Estado de Direito dos principais Estados (e Organizações) origem, faz-se necessário que seja criado em cada Estado (e Organização) mecanismos de revisão e avaliação das MCUs, especialmente as mais seletivas (*targeted*) que tendem a restringir alguns direitos de forma discriminada por indivíduo ou organização. Tais mecanismos de revisão não seriam capazes de garantir os direitos humanos daqueles afetados pelas MCUs de forma completa ou preventiva, mas ao menos oferecem uma possibilidade revisional, o que diminuiria a ausência de devido processo legal e acesso a julgamento justo. De fato trata-se neste caso de mera redução de danos ao se buscar violações menores de direitos humanos procedimentais e um possível caminho para reparação material ou, talvez, a interrupção de tais violações. Conforme abordado no item 4.2.1.2 a União Europeia e também o Conselho de Segurança tem mecanismos, mesmo rudimentares, para o *delisting* de indivíduos indevidamente submetidos a medidas coercitivas.

Cabe aqui deixar claro que não se trata de reconhecer como cumpridoras dos direitos humanos as previsões de *delisting* do Conselho de Segurança e da União Europeia. Conforme já mencionado, a aplicação de medidas de restrição de direitos humanos, sejam eles civis e políticos, sejam eles sociais, econômicos e culturais, sem obedecer as previsões de derogabilidade do artigo 15 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, em relação aos direitos previstos neste tratado, ou sem a consideração de culpabilidade/imputabilidade do indivíduo, em uma avaliação caso a caso violam as garantias internacionais de Direitos Humanos. Vale ressaltar que violam também os valores mais fundamentais das ordens jurídicas dos principais aplicadores de medidas coercitivas.

Contudo, tendo em vista o princípio da norma mais favorável e da não retroatividade, pode-se argumentar que qualquer avanço na direção de melhor realização e garantia dos direitos humanos deve ser impulsionada e reconhecida como o avanço que representa na

realidade para as pessoas por elas afetadas. Isso não implica resignação com o estado de coisas contrário aos Direitos Humanos, mas sim registra uma aposta na natureza gradual dos avanços nessa matéria.

Desta forma, com práticas nacionais de publicização proativa e inteligível das MCUs, acompanhados da previsão e efetivo funcionamento de mecanismos de contestação e pedidos de revisão de medidas coercitivas unilaterais e de *delisting* melhores as proteções dos direitos humanos destes indivíduos e melhores possibilidades de acompanhamento por Organizações Internacionais, Cortes Regionais, ONGs e instituições nacionais internas a cada Estado origem e, por fim, maiores as chances de responsabilização e reparação de danos. Com isso, tende-se a seguir que com maiores custos institucionais, legais e financeiros para a prática de imposição de MCUs, tal comportamento reduza-se em frequência e abrangência.

#### **4.10. Órgãos de Direitos Humanos**

Dentre as medidas que os Estados alvo e as suas populações, bem como os terceiros afetados, podem tomar em face de violações dos direitos humanos causadas por MCUs está a comunicação aos (a) Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, ao (b) Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e os (c) órgãos de tratado.

Além da *Relatoria Especial sobre os impactos negativos das medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos* que se dedica especificamente à questão, existem diversos outros Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos que recebem contribuições e comunicações acerca de violações dos direitos humanos contemplados sobre seus mandatos. Atualmente<sup>327</sup>, existem 56 Procedimentos Especiais, que podem ser Grupos de Trabalho, Relatores Especiais ou Especialistas Independentes, são divididos em Mandatos por País, 12, e Mandatos Temáticos 44. Os Procedimentos Especiais de Mandatos por País cobrem: Bielorrússia, Camboja, Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, República Centro Africana, Síria, Somália, Sudão e Território Palestino

---

<sup>327</sup> Conforme informações do site oficial. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Special Procedures of the Human Rights Council*. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>, acessado em 24 janeiro 2018.

Ocupado<sup>328</sup>. Por sua vez, os Mandatos Temáticos abrangem tanto (i) direitos humanos especificamente considerados, como educação<sup>329</sup>, saúde<sup>330</sup>, alimentação<sup>331</sup>, desenvolvimento<sup>332</sup> e liberdade de opinião e expressão<sup>333</sup> e (ii) práticas de violação de direitos humanos a serem enfrentadas ou combatidas, como a tortura<sup>334</sup>, desaparecimento forçado<sup>335</sup> e detenções arbitrárias<sup>336</sup>, quanto (iii) grupos cujos direitos são especialmente violados, como afrodescendentes<sup>337</sup>, migrantes<sup>338</sup>, mulheres<sup>339</sup> e pessoas LGBTI<sup>340</sup> (iv) situações ou relações nas quais há necessidade de maior atenção aos direitos humanos, como nas relações empresarias e de negócios internacionais<sup>341</sup>.

Todos 56 procedimentos especiais recebem comunicações de violações de direitos humanos de indivíduos e grupos e podem solicitar informações ao Estado contra o qual tais direitos seriam exigíveis. Tais Procedimentos Especiais dependem da disposição dos Estados em colaborar com suas ações, não lhes cabendo determinar ou exigir que quaisquer medidas sejam tomadas pelos Estados. Contudo, estes procedimentos congregam dados para a produção de estatísticas e informações sobre a situação dos direitos humanos de acordo com seus mandatos e representam a oportunidade de visibilizar questões e pressionar o Sistema ONU para que aja em determinado sentido. Podem decorrer destes Procedimentos Especiais a criação de órgãos e a celebração de convenções e tratados para enfrentar alguns dos desafios aos direitos humanos.

O ACNUDH funciona como uma agência especializada das Nações Unidas, prestando apoio técnico e estrutural ao Conselho de Direitos Humanos bem como aos diversos

---

<sup>328</sup> Conforme informações do site oficial. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Country Mandates*. Disponível em <http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx>, acessado em 24 janeiro 2018.

<sup>329</sup> Special Rapporteur on the right to education.

<sup>330</sup> Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

<sup>331</sup> Special Rapporteur on the right to food.

<sup>332</sup> Special Rapporteur on the right to development.

<sup>333</sup> Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression.

<sup>334</sup> Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

<sup>335</sup> Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances.

<sup>336</sup> Working Group on Arbitrary Detention.

<sup>337</sup> Working Group of Experts on People of African Descent.

<sup>338</sup> Special Rapporteur on the human rights of migrants.

<sup>339</sup> Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences e Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice.

<sup>340</sup> Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity.

<sup>341</sup> Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises.

Procedimentos Especiais do Conselho e aos órgãos de tratados, além de executar projetos diretamente nos Estados, em parceria com os governos nacionais e subnacionais. É chefiado pelo Alto Comissário que orienta a atuação das Nações Unidas em matéria de Direitos Humanos e aconselha o Secretário Geral da ONU. O ACNUDH também recebe denúncias, relatos e comunicações de violações, podendo direcionar internamente as informações aos Procedimentos Especiais e aos órgãos de tratado, bem como diretamente ao Conselho de Direitos Humanos ou a outros órgãos do Sistema ONU.

Por fim, os órgãos de tratado são, em geral, comitês ou comissões de especialistas criadas por dispositivos específicos de um dado tratado de Direitos Humanos ou por protocolos adicionais a tais tratados. Estes comitês ou comissões têm atribuições específicas diferentes entre si, mas em geral têm autoridade para interpretar o referido tratado de forma a oferecer às partes uma interpretação atual e um pouco mais exaustiva do texto normativo. Estes órgãos de tratado também podem ter autorização para recebimento de pedidos e reclamações em razão de violações diretamente pelos Estados parte bem como por indivíduos. Portanto, nos casos em que o Estado origem das MCUs são partes do tratado em questão, podem os indivíduos afetados por estas medidas apresentar reclamações e pedidos perante estes Estados. Os órgãos de tratado não possuem autoridade para determinar de forma judicial se houve ou não violação de direitos nem estabelecer compensações, indenizações ou outras medidas concretas. Contudo, comunicações e reclamações a estes órgãos podem compor seus relatórios e interpretação do tratado, bem como repercutir em visibilidade e motivar tomadas de decisão e mudanças de entendimento em outros órgãos, inclusive fundamentar decisões de cortes e tribunais internacionais.

Estes órgãos de Direitos Humanos não oferecem a capacidade de auferir decisões satisfativas ou obrigatórias que levem os Estados a interromper suas violações ou compensar os danos que vierem causar. Por outro lado, são os principais caminhos para que reclamações e relatos destas violações construam entendimentos e mudanças de concepção de direitos humanos podendo repercutir solidamente por meio do trabalho contínuo de uma interpretação mais voltada à proteção dos Direitos Humanos.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **5.1. Sobre este trabalho acadêmico**

Chegando ao fim deste trabalho acadêmico, é necessário perceber que tanto as questões de direito, quanto as de fato aqui abordadas são controversas e encontram-se abertas a múltiplas interpretações e disputas de poder. Como acontece historicamente com os principais mecanismos de manifestação do poder humano e estatal, também em relação às medidas coercitivas unilaterais há de haver tensões e a tentativa de apropriação de conceitos e construção de doutrinas para a legitimação do poder. Se por um lado há esforços de manutenção e ampliação da liberdade de exercício deste poder, há também alinhamento de forças no sentido de restringi-lo.

Não se trata, contudo, de uma proposição de leitura simplificada. Ao mesmo tempo em que se rejeita a postura certas vezes cruzadista, certas vezes dissimuladamente oportunista tomada por Estados (e Organizações) origem de medidas coercitivas unilaterais ao afirmar que tais medidas representam a aplicação e a garantia do Direito Internacional, rejeita-se também o argumento de que os Estados mais carentes de desenvolvimento e palco de reiteradas violações de direitos humanos são meras vítimas destas MCUs e da injustiça do sistema econômico internacional, presos sempre nos nós menos relevantes das cadeias globais de valor. Espera-se que este trabalho possa contribuir para uma leitura mais nuançada do cenário. Embora o escopo deste trabalho seja o de discutir os contornos às MCUs necessários para proteger os direitos humanos nos alvos, e não a situação geral dos direitos humanos no mundo, não é pretendida aqui uma construção maniqueísta.

Feitas estas ressalvas e observações, este trabalho acadêmico traça um caminho interpretativo baseado na supremacia moral da defesa dos Direitos Humanos e na necessidade inafastável de que as normas e cenários sejam interpretados da forma mais favorável à maior garantia possível dos direitos de todas as pessoas, sobretudo das mais vulneráveis. Neste sentido, as medidas coercitivas unilaterais apresentam-se como medidas inadequadas à observância e realização do Direito, quando não frontalmente contrárias. Assim, é possível fazer alguns apontamentos, é claro, não exaustivos, sobre a questão explorada neste trabalho acadêmico.

## **1. Regra geral, a legitimidade e legalidade das medidas coercitivas internacionais reside no Conselho de Segurança das Nações Unidas.**

Em razão do papel (i) do Conselho de Segurança de manutenção e restauração da paz e da segurança internacionais e (ii) da integração econômica internacional sem precedentes, o uso de medidas gravosas como as restrições ao fluxo da economia internacional, bem como as suspensões e restrições de direitos individuais deve ficar reservada a este órgão. É claro que o referido é controlado pelo poder de veto dos seus membros permanentes, mas não se pode deixar de considerar a relevância de todo o Sistema ONU que caminha junto com as sanções do Conselho de Segurança. Dos desenvolvimentos nos limites ao que pode e o que não pode ser bloqueado pelas medidas coercitivas, passando pelo vasto aparato humanitário e de investigação e garantia dos Direitos Humanos à crescente transparência e possibilidade de responsabilização da Organização por excessos seus e de seus membros, o Sistema das Nações Unidas deveria ser o único a portar e se utilizar do poder de restringir fluxos econômicos globais.

Não se trata de uma ode às Nações Unidas, mas a constatação de que reside na ONU a condição de controle externo, transparência e debate público sobre estas medidas, enquanto no caso das MCUs tais dados são indisponíveis, ou escassos, e oferecidos unilateralmente, sem possibilidade de revisão e verificação.

## **2. Há necessária grande desigualdade entre os Estados origem e os Estados alvo na prática geral das MCUs na atualidade.**

Há inegável degrau de poder político, técnico, econômico, militar e logístico entre os Estados origem e os Estados alvo de medidas coercitivas unilaterais. Primeiramente isso é uma característica necessária, ao menos em boa medida, para que as MCUs tenham efetividade, afinal, não causaria efeito relevante que um Estado origem política e economicamente pouco relevante para o Estado alvo restringisse as relações entre eles. Provavelmente quem sentiria efeitos negativos seria, neste exemplo, o Estado origem.

Com este requisito de assimetria nas relações de poder entre os polos da relação, é esperado e estruturante que os interesses de um e outro sejam contraditórios, ou ao menos conflitantes, e que prevaleçam aqueles do mais forte. Se o direito tem como um dos principais objetivos o de equilibrar a relação entre mais forte e mais fraco e garantir aos mais fracos a

chance de relacionamento em condições de igualdade, como dizia Rousseau, também não se poderia admitir que os Estados possam livremente se utilizar das MCUs para a realização de suas visões de política externa. No atual estágio do Direito Internacional isso já começa a parecer anacrônico.

### **3. O papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas deve ser fortalecido.**

Na esteira do que já foi acima referido, é importante que as escolhas políticas e que o próprio posicionamento da academia seja alinhado a reforçar o papel do Conselho de Segurança em matéria de sanções. Mesmo tendo em mente os limites deste órgão e seu histórico de limitado sucesso, tem-se avançado nos últimos anos com o ganho em complexidade das sanções seletivas (*targeted*) que tem seus próprios problemas, mas que devem ser solucionados no âmbito das Nações Unidas, conforme já afirmado acima.

### **4. As medidas coercitivas abrangentes e de efeito geral devem ser consideradas contrárias ao Direito Internacional**

Não apenas em razão das questões de soberania e extraterritorialidade das normas, mas especialmente em vista dos devastadores efeitos sobre os direitos humanos das populações mais pobres, sobretudo de países em desenvolvimento, com preocupação maior destinada às crianças, mulheres e minorias, as medidas coercitivas abrangentes devem ser consideradas contrárias ao Direito Internacional independentemente de suas origens. Medidas que objetivam ou causam o bloqueio econômico geral ou de grandes setores no Estado alvo, promovem empobrecimento, perda das condições de sobrevivência e desenvolvimento devem ser consideradas absolutamente incompatíveis com a ordem jurídica internacional. Além disso, seu caráter abrangente afasta por completo as considerações sobre a distinção entre aqueles que legitimamente devem sofrer limitação de seus direitos e os demais. Atribuir ao conjunto populacional de um Estado a responsabilidade por um comportamento de sua elite governante e impor-lhe limitação de seus direitos não é compatível com o Direito Internacional Contemporâneo.



## **5. Os direitos à alimentação e saúde não podem ser afetados por MCUs (ou sanções do CSNU)**

Se as questões concernentes às MCUs são complexas e controversas, transparece nas últimas décadas, culminando a partir de 2015, o entendimento cada vez mais consolidado e legitimado de que os direitos à alimentação e saúde não possam ser afetados por MCUs (ou mesmo por sanções do CSNU). Embora haja grande debate em relação aos demais direitos, o uso de impedimentos à circulação de alimentos, medicamentos e insumos da medicina para fins de pressão política, independentemente do seu objetivo, estão cada vez mais consolidados como inaceitáveis no Direito Internacional.

## **6. Sobre a agenda de pesquisa no tema**

Se algo é certo é que esta questão necessita permanecer na agenda acadêmica e política internacional. Quando do início dos estudos para a elaboração deste trabalho acadêmico, em 2014, este tema encontrava-se obscurecido e afastado dos principais circuitos das universidades e mesmo do debate nas Nações Unidas. Os dados acerca das ocorrências e efeitos das MCUs eram predominantemente inexistentes. Quando acessíveis, estes dados eram parciais, geralmente providos apenas pelos Estados alvo.

Nos últimos anos, especialmente após o início das atividades da relatoria especializada do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e sobretudo durante o ano de 2017, estas informações passaram a ser um pouco mais disponibilizadas. Do site <https://www.sanctionsmap.eu/>, lançado em 2017, às listas públicas buscáveis do *Office of Foreign Assets Control* dos Estados Unidos, mais e mais movimentos de transparência tem ocorrido acerca das medidas coercitivas unilaterais.

Os próximos passos poderão seguir de *naming and shaming* e reforço do papel do Conselho de Segurança à construção de mecanismos de compensação nas Nações Unidas e à obrigatoriedade de órgãos ou meios de revisão e controle nacional das MCUs, vinculados efetivamente aos sistemas judiciais para a proteção efetiva dos Direitos Humanos. À academia, cabe debruçar sobre estes novos dados que vêm sendo liberados nos últimos meses e contribuir na construção de interpretações e doutrinas favoráveis à proteção dos direitos humanos, sobretudo daqueles das pessoas mais vulneráveis.

Ao trabalho!

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Para a elaboração deste trabalho acadêmico de dissertação de mestrado foram consultadas as seguintes fontes:

### 6.1. Artigos

BAEK, Buhm Suk. *Economic Sanctions Against Human Rights Violations. Cornell Legal Studies Research Paper, Student Conference Papers*. Paper 11. Ithaca, 2008. Disponível em: <[http://scholarship.law.cornell.edu/lps\\_clacp/11](http://scholarship.law.cornell.edu/lps_clacp/11)>.

BORZYSKOWSKI, Inken Von e PORTELA, Clara. *Piling on: The Rise of Sanctions Cooperation between Regional Organizations, the United States, and the EU. Research Collection School of Social Sciences*, v. Paper 1874, 2016.

BRANCALEONE, Cassio. Comunidade, Sociedade e Sociabilidade: Revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de Ciências Sociais**. v. 39, n. 1, 2008 p. 98 a 104

CANN, Wesley A., Jr., *Creating Standards and Accountability for the Use of the WTO Security Exception: Reducing the Role of Power-Based Relations and Establishing a New Balance Between Sovereignty and Multilateralism. Yale Journal of International Law*. v. 26, 2001.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2226.html>. Acessado em 03/01/2018.

CHOMSKY, Noam. *The Crimes of 'IntCom'* In: **Foreign Policy**. Sept/Oct 2002.

D'AMATO, Anthony. *Is International Law Really 'Law'?* **Northwestern University Law Review**, v. 79, n. 5, p. 1293–1314, 1985.

- D'AMATO, Antony. *The Coerciveness of International Law*. **German Yearbook of International Law**, v. 52, n. 1, p. 437–460, 2009
- DARCY, Shane. *The prohibition of collective punishment*. in *The Geneva Conventions in Context: A Commentary*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- DE WET, Erika. *From Kadi to Nada: Judicial Techniques Favoring Human Rights Over United Nations Security Council Sanctions*. **Chinese Journal of International Law**, v. 12, n. 4, p. 787–808, 2013.
- DE WET, Erika. *Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures Under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime*. **Leiden Journal of International Law**, v. 14, n. 02, p. 277–300, 2001.
- DECAUX, Emmanuel. *The definition of traditional sanctions: their scope and characteristics*. **International Review of the Red Cross**, v. 90, n. 870, p. 249, 2008;
- DECAUX, Emmanuel. *The definition of traditional sanctions: their scope and characteristics*. **International Review of the Red Cross**, v. 90, n. 870, p. 249, 2008.
- DEL BIONDO, Karen. *EU AID conditionality in ACP countries: explaining inconsistency in EU sanctions practice*. **Journal of Contemporary European Research**. N. 7. Vol. 3. 2009. p. 380-395.
- DROUBI, Sufyan El. *Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro*. **Revista Imes**. V. n. 12, ano VII, jan.dez/2006.
- GALTUNG, Johan. *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia* **World Politics**, vol. 19, n. 3. 1967.

- HOVI, J., HUSEBY, R. and SPRINZ, D. *When do (Imposed) Economic Sanctions Work?* **World Politics**, vol. 57, n. 4. 2005.
- HEUPEL, Monika. *Multilateral sanctions against terror suspects and the violation of due process standards.* **International Affairs**, v. 85, n. 2, p. 307–321, Mar 2009.
- ISLAMIC HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Economic Sanctions as Human Rights Violations: International Law and the Right to Life.* **IHRC Briefing**, n. May, p. 1–15, 2013.
- ISLAMIC HUMAN RIGHTS COMMISSION. *Economic Sanctions as Human Rights Violations: International Law and the Right to Life.* **IHRC Briefing**, n. May, p. 1–15, 2013.
- JONES, Lee e PORTELA, Clara. *Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique.* **Research Collection School of Social Sciences**, Paper 1671. Singapore, 2014.
- JONES, Peter. *Human Rights, Group Rights and Peoples’ Rights.* In: **Human Rights Quarterly**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999. p. 80-107.
- KOSKENNIEMI, Martti. *The politics of international law - 20 years later.* **European Journal of International Law**, v. 20, n. 1, p. 7–19, 2009.
- LIN, Tom C.W. *Financial weapons of war.* **Minnesota Law Review**, v. 100, n. 4, p. 1377–1440, 2016.
- LOWE, Vaughan; TZANAKOPOULOS, Antonius. *Economic Warfare.* In: **Wolfrum R (Ed) Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

- MERRIEN, François-Xavier. Os Acordos de Parceria Econômica entre a União Europeia e o Grupo de Países da África-Caribe-Pacífico: Nova Governança ou Nova Dependência?, **Revista Tempo do Mundo**, v. 1, n. 1, p. 31–55, 2009.
- NGUYEN, Reese. *Navigating Jus Ad Bellum in the Age of Cyber Warfare*. **California Law Review**, v. 101, n. 4, 2013.
- O'CONNELL, Mary Ellen. *Debating the Law of Sanctions*. **European Journal of International Law**, v. 13, n. 1, 2002.
- PORTELA, Clara. *Are European Union sanctions “targeted”?* **Cambridge Review of International Affairs**, v. 29, n. 3, p. 912–929.
- ROSCINI Marco. *Worldwide warfare — jus ad bellum and the use of cyber force*. In: **Max Planck Yearbook of United Nations Law XIV**. 2010.
- TZANAKOPOULOS, Antonios. *Strengthening Security Council accountability for sanctions: The role of international responsibility*. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 19, n. 3, p. 409–426, 2014.
- TZANAKOPOULOS, Antonios. *Transparency in the Security Council*. In: BIANCHI, Andrea. **Transparency in International Law**, 1.ed. Cambridge: Cambridge University Press. 2013.
- UNIVERSAL PEACE CONGRESS. *Proceedings of the Antwerp Peace Congress*. **The Advocate of Peace**, v. 56, n. 10, p. 227, 232–238, 1894.
- VARA, Juan Santos. *The Consequences of Kadi: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies?*. **European Law Journal**, v. 17, n. 2, p. 252–274, Mar 2011.

## 6.2. Livros e Capítulos de Livro

- ALEXANDER, Kern. *Economic sanctions: Law and Public Policy*. 1. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- BANE, Suda Lorena e LUTZ, Ralph Haswell. *The Blockade of Germany after the Armistice 1918-1919*. Palo Alto: Stanford University Press. 1 ed. 1942.
- BAUMBACH, Marcelo. **Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014
- BESSON, Samantha e TASIOLAS, John. *The Philosophy of International Law*. 1 ed. New York: Oxford University Press, 2010.
- BIERSTEKER, Thomas J., ECKERT, Sue E., TOURINHO, Marcos, *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions*. Cambridge: Cambridge University Press. 1 ed. 2016.
- BOAS, Gideon. *Public International Law: Contemporary Principles and Perspectives*. 1 ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- BRIERLY, J. L. *The basis of obligation in international law*. Oxford: Clarendon Press, 1958
- BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*, 4 ed. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BUZAN, Barry. *From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School*. *International Organization*, vol. 47, n. 3, 1993), p. 327-352.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Fundamentos jurídicos, natureza, efeitos e alcance das sanções do Brasil à África do Sul: o Decreto n. 91.524, de 9 de agosto de

1985 e as Medidas Contra o Apartheid. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito das organizações internacionais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 576.

CASELLA, Paulo Borba, ACCIOLY, Hildebrando e NASCIMENTO E SILVA, G. E **Manual de Direito Internacional Público**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2015

CAWKWELL, George. *Thucydides and the Peloponnesian War*. 1 ed. Oxon: Routledge, 1997.

CLAPHAM, Andrew. *Brierly, Law of Nations*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

DE WET, Erika e VIDMAR, Jure. *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. v. 15.

FARRALL, Jaramy Matam. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FARRALL, Jeremy e RUBENSTEIN, Kim. *Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FRANCK, Thomas, CHESTERMAN, Simon e MALONE, David. *Law and Practice of United Nations*. 2 ed. New York: Oxford University Press. 2008.

GAUS, Gerald, et al., *The Presumption in Favor of Liberty*. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Palo Alto: Stanford University Press. Spring 2018 Edition. Disponível em <https://plato.stanford.edu/entries/liberalism/#PreFavLib> acessado em 02/02/2018.

GREBLER, Leo. *The Cost of the World War to Germany and Austria-Hungary*. New Haven: Yale University Press. 1 ed. 1940.

- HAKIMDAVAR, Golnoosh. *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions*. 1. ed. New York: Routledge, 2014.
- HALL, Stuart e GIEBEN, Bram. *Formations of Modernity*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- HANNUM, Hurst. *Guide to International Human Rights Practice*. 1. ed. Ardsley: Transnational Publishers, Lc., 2004
- HUFBAUER, Gary Clyde, et. al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007.
- LAWSON, Stephanie. *Theories of International Relations: Contending Approaches to World Politics*. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2015.
- MARKS, Michael P. *Metaphors in International Relations Theory*. London: Palgrave Macmillan, 2018
- MAROSSI, Ali Z e BASSETT, Marisa R. *Economic Sanctions under International Law*. 1. ed. The Hague: Springer, 2015.
- MURPHY, John F. *The Evolving Dimensions of International Law: Hard Choices for the World Community*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- NICKEL, James W., REIDY, David A., *Philosophical Foundations of Human Rights*, in International Human Rights Law, MOECKLI, Daniel et al., Oxford: Oxford University Press, 2009. pp. 39–63.
- NUTT, Samantha. *Damned Nations: Greed, Guns, Armies, and Aid*. 1 ed. Toronto: McClelland & Stewart, 2012.
- SALIBA, Aziz Tuffi. **Direito dos Tratados: Comentários à Convenção de Viena Sobre o Direito dos Tratados (1969)**. 1 ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.



SHAW, Malcom. *International Law*. 6. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito Internacional Público**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SIMONS, Geoff. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool*. 1. ed. London: Pluto Press, 1999.

SLOBODA, Pedro. **O Embargo a Cuba à Luz do Direito Internacional**. in MELLO, C. DE M.; MARTINS, V.; PEREIRA, J. E. DE A. (Org.). *O Direito em Movimento*. 1. ed. Juiz de Fora: Editar, 2015. p. 87–100.

STEINER, Henry J., ALSTON, Philip, GOODMAN, Ryan, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VINCENT, C. Paul. *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915-1919*. Athens, Ohio: Ohio University Press, 1986.

WIDLAK, Tomasz Hubert. *From International Society to International Community: The Constitutional Evolution of International Law*. Gdansk University Press, 2015.

ZARATE, Juan C. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. 1. ed. New York: Public Affairs, 2013.

### 6.3. Relatórios<sup>342</sup>

AMNESTY INTERNATIONAL. *The US embargo against Cuba: its impact on economic and social rights*. London: Amnesty International Publications, 2009.

---

<sup>342</sup> Todos os documentos das Nações Unidas mencionados neste trabalho acadêmico acompanhados de numeração padrão, por exemplo, “A/HRC/33/48” encontram-se disponíveis no acervo centralizado online de documentos da ONU, no site: <http://research.un.org/en>.

- BIERSTEKER, Thomas e ECKERT, Sue. *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures - The "Watson Report"*. 1. ed. Providence: Watson Institute for International Studies, 2006.
- BOSSUYT, Marc. *The adverse consequences of economic sanctions: The Bossuyt Report*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Economic and Social Council, E/CN.4/Sub.2/2000/33. 2000.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. *Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, v. S/19951\*, n. A/50/60\*, 1995.
- FASSBENDER, Bardo. *"The Fassbender Report" Targeted Sanctions and Due Process*. Berlin. 2006. Disponível em: [http://www.un.org/law/counsel/Fassbender\\_study.pdf](http://www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf).
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *2016 Annual Report, Status of Human Rights in Cuba*, Chapter IV.B, OEA/Ser.L/V/II.134, Doc. 5 rev. 1, 25 de fevereiro de 2009.
- INTERNATIONAL CIVIL SOCIETY NETWORK. *What the Women Say: Killing Them Softly: the Stark Impact of Sanctions on the Lives of Ordinary Iranians*. Brief 3, July 2012.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre. 2001.
- UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General*. A/63/677. Submetido em 12 de janeiro de 2009.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, A/54/1 (31 Agosto 1999), disponível em <http://www.un.org/documents/ga/docs/54/plenary/a54-1.pdf> , para 124.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*. A/HRC/30/45. 10 Agosto 2015.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, A/HRC/33/48. 02 Agosto 2016.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Sudan* A/HRC/33/48/Add.1. 04 Agosto 2016.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*. A/HRC/36/44. 26 Julho 2017.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, on his mission to the Russian Federation*. A/HRC/36/44/Add.1. 27 de julho de 2017.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Research-based progress report of the Human Rights Council Advisory Committee containing recommendations on mechanisms to assess the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights and to promote accountability*. A/HRC/28/74. Geneva, 2015.

UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *Annual Report to the General Assembly*. 1999.

UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century. Annual Report to the General Assembly*. 2000.

UNITED NATIONS. UNICEF. *Annual Report for Zimbabwe*. Disponível em: [www.unicef.org/zimbabwe/Zimbabwe2010\\_Annual\\_Report\\_Sept\\_2011.pdf](http://www.unicef.org/zimbabwe/Zimbabwe2010_Annual_Report_Sept_2011.pdf) acessado em 17 de agosto de 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Country Profiles: Cuba. The Global Health Observatory. 2015*. Disponível em <http://www.who.int/gho/countries/cub.pdf>. Acessado em 03/01/2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO validates elimination of mother-to-child transmission of HIV and syphilis in Cuba. Media Center – Press Release*. Geneva. 30 June 2015. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/mtct-hiv-cuba/en/>. Acessado em 03/01/2018.

## 6.4. Julgados

### 6.4.1. Corte Internacional de Justiça

*Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Nicaragua v. United States*. International Court of Justice. 1986, case n. 70.

*Case Concerning Oil Platforms. Iran v. United States*. International Court of Justice. 2003, case n. 161.

*Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project. Hungary v. Slovakia*. International Court of Justice. 1997. case n. 92.

#### 6.4.2. Corte Permanente de Justiça Internacional

**The Case of the SS Lotus.** *France v. Turkey.* *Permanent Court of International Justice.* 1927, case n. 10, parágrafo 158.

#### 6.4.3. Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Iugoslávia

**Prosecutor v. Furundžija,** *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia,* 2002 para. 121.

#### 6.4.4. Tribunal de Justiça da União Europeia

**Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation v Conselho e Comissão.** Julgamento. 21 de setembro de 2005 n. T-306/01.

**Yassin Abdullah Kadi v Conselho e Comissão.** Julgamento. 21 de setembro de 2005 n. T-315/01.

**Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation v Conselho e Comissão.** Julgamento. 03 de setembro de 2008. n. 402/05 P e C-415/05 P.

#### 6.4.5. Corte Europeia de Direitos Humanos

**Nada v Switzerland,** Appeal n. 10593/08. 2012. Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-113118>. Indisponível em língua portuguesa. Acessado em 12/03/2018.

### 6.5. Normativas<sup>343</sup>

---

<sup>343</sup> Todos os documentos das Nações Unidas mencionados neste trabalho acadêmico acompanhados de numeração padrão, por exemplo, “A/HRC/33/48” encontram-se disponíveis no acervo centralizado online de documentos da ONU, no site: <http://research.un.org/en>.

### 6.5.1. *Tratados e Convenções*

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado que institui a Comunidade Europeia (versão compilada Nice)** (2002). Jornal Oficial. C 325/1. 24/12/2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONFERÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL. **Carta das Nações Unidas**. 1945. São Francisco. Versão oficial em português publicada pelo Centro de Informação da ONU no Brasil. 2017. Acessada em 07/03/2018. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>.

UNITED NATIONS. **Arms Trade Treaty**. General Assembly A/ 67/234 B. 02 abril 2013, em vigor a partir de 24 dezembro 2014.

### 6.5.2. *Resoluções, decisões e leis*

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, que impõe medidas restritivas contra o Zimbabué** 2002/145/PESC. 18 de fevereiro de 2002.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n.º 310/2002 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativo a certas medidas restritivas respeitantes ao Zimbabué**. 310/2002. 21 de fevereiro de 2002.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão do Conselho que altera a Decisão 2011/101/PESC relativa a medidas restritivas contra o Zimbabué**. 2018/224/PESC. 18 de fevereiro de 2018

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Princípios básicos relativos à imposição de medidas restritivas**. (10198/04 REV 1 – PESC450) Bruxelas. 2004.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum que impõe medidas restritivas contra a Bielorrússia** 2012/642/PESC. 15 de outubro de 2012.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Posição Comum que impõe medidas restritivas contra a Síria** 2013/255/PESC. 31 de maio de 2013.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão do Conselho relativa à data de aplicação da Decisão (PESC) 2015/1863 que altera a Decisão 2010/413/PESC que impõe medidas restritivas contra o Irão** 2016/37/PESC. 16 de janeiro de 2016.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. **2005 World Summit Outcome**. Adotado por meio da Resolução A/RES/60/1 de 24 de outubro de 2005.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Human rights and unilateral coercive measures**. A/HRC/RES/27/21 de 03 de outubro de 2014

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Human rights and unilateral coercive measures**. A/HRC/RES/30/02 de 12 de outubro de 2015.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Human rights and unilateral coercive measures**. A/HRC/RES/34/13 de 07 de abril de 2017.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/RES/2231 (2015). 20 de julho de 2015.  
**Annex A: Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Vienna, 14 July 2015**

UNITED NATIONS. SECURITY CONCIL. **Resolution S/RES/2334 (2016)** 23 de dezembro de 2016

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. COMPENSATION COMMISSION.  
**Resumption of deposits to the Compensation Fund and payments toward the outstanding compensation award**. Decision S/AC.26/Dec.276 (2017) 21 de novembro de 2017.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/1483 (2003)* 22 de maio de 2003.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/687 (1991)* 03 de abril de 1991.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/692 (1991)* 20 de maio de 1991.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution S/RES/660 (1990)* 02 de agosto de 1990.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *The Situation between Iraq and Kuwait. Resolution S/RES/661 (1990)* 06 de agosto de 1990.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Letter from the Secretary General to the President of the Security Council*. Doc. n. S/22366 de 20 de março de 1991

UNITED STATES. THE CONGRESS. *Zimbabwe Democracy and Economic Recovery act of 2001*. Public Law 107-99 Dec. 21, 2001.

UNITED STATES. THE PRESIDENT. *Executive Order 13412 - Blocking Property and Prohibiting Transactions with the Government of Sudan*. 2006

UNITED STATES. DEPARTMENT OF TREASURY, DEPARTMENT OF STATE. *Guidance relating to the lifting of certain U.S. sanctions pursuant to the Joint Comprehensive Plan of Action on Implementation Day*. 16 de janeiro de 2016.

6.5.3. *Comentários interpretativos de Órgãos de Tratado*



UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *General Comment No. 8 on the Implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1997.

UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *General Comment No. 12 on the Implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1999.

#### 6.5.4. Rascunhos e Anteprojetos

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Draft Articles on the Responsibility of International Organizations with commentaries**, 2011

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*. 2001.

#### 6.6. Notícias e sites oficiais

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Talassemia**. Política Nacional de Sangue e Hemoderivados. 2016. Acessado em 16/03/2018, disponível em: [http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/folder/talasseмии\\_folder.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/folder/talasseмии_folder.pdf).

CROSSETTE, Barbara, *Iraq Sanctions Kill Children, UN Reports*. *The New York Times*. 01 de dezembro de 1995, A6

COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. *US-Cuba Relations: 1959-2017*. Acessado em 06/03/2018, disponível em: <https://www.cfr.org/timeline/us-cuba-relations>

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*. Último acesso em 02/02/2017, disponível apenas em língua inglesa em: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Declarations recognizing the jurisdiction of the Court as compulsory*. Disponível em <http://www.icj-cij.org/en/declarations>, acessado em 15 janeiro 2018.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Organs and agencies authorized to request advisory opinions*. Disponível em <http://www.icj-cij.org/en/organs-agencies-authorized>, acessado em 16 janeiro 2018.

OECD. *Net ODA*. Disponível em <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>, acessado em 02 de fevereiro de 2018

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Country Mandates*. Disponível em <http://spinternet.ohchr.org/Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx>, acessado em 24 janeiro 2018.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Special Procedures of the Human Rights Council*. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>, acessado em 24 janeiro 2018.

TELESUR. *Iran Bans US Dollar in Trade Activities to Beat Sanctions*. 01 de março de 2018. Acessado em 06/03/2018. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/english/news/Iran-Bans-US-Dollar-in-Trade-Activities-to-Beat-Sanctions-20180301-0028.html>

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *IAEA Director General's Statement on Iran*. Acessado em 06/03/2018, disponível em: <https://www.iaea.org/newscenter/statements/iaea-director-general%E2%80%99s-statement-iran>.

UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the second anniversary of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) Implementation Day*. 17 de janeiro de 2018. Acessado em 06/03/2018, disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-01-17/statement-attributable-spokesman-secretary-general-second>.

UNITED STATES. THE PRESIDENT. *Statement by the President on the Iran Nuclear Deal*. 12 de janeiro de 2018.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. Iran: *EU committed to full implementation of nuclear deal*. 11/01/2018. Acessado em 06/03/2018, disponível apenas em língua inglesa em: [https://eeas.europa.eu/delegations/iran/38156/iran-eu-committed-full-implementation-nuclear-deal\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/iran/38156/iran-eu-committed-full-implementation-nuclear-deal_en).

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Analytical Index of the GATT* p. 600-607. Disponível em [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/art21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf), acessado em 03 de fevereiro de 2018.

## APÊNDICE I

Resoluções do Conselho de Segurança de início e fim de todos os regimes de sanções até a presente data<sup>344</sup>.

Alvo	Data de Início	Resolução de Início	Data fim	Resolução de Fim
<b>Sanções já encerradas</b>				
Rodésia do Sul <sup>345</sup>	1968	S/RES/253 (1968)	1979	S/RES/460 (1979)
África do Sul	1977	S/RES/421 (1977)	1994	S/RES/916 (1994)
Iraque (e Kuwait)	1990	S/RES/661 (1990)	2003	S/RES/1483 (2003)
Yugoslávia	1991	S/RES/724 (1991)	1996	S/RES/1074 (1996)
Líbia	1992	S/RES/748 (1992)	2003	S/RES/1506 (2003)
Haiti	1993	S/RES/841 (1993)	1994	S/RES/944 (1994)
Angola	1993	S/RES/864 (1993)	2002	S/RES/1448 (2002)
Ruanda	1994	S/RES/918 (1994)	2008	S/RES/1823 (2008)
Libéria	1995	S/RES/985 (1995)	2001	S/RES/1343 (2001)
Serra Leoa	1997	S/RES/1132 (1997)	2010	S/RES/1940 (2010)
Yugoslávia II	1998	S/RES/1160 (1998)	2001	S/RES/1367 (2001)
Eritreia & Etiópia	2000	S/RES/1298 (2000)	2001	S/PRST/2001/14
Libéria II	2001	S/RES/1343 (2001)	2003	S/RES/1521 (2003)
Libéria III	2003	S/RES/1521 (2003)	2016	S/RES/2288 (2016)
Costa do Marfim	2004	S/RES/1572 (2004)	2016	S/RES/2283 (2016)
Iran	2006	S/RES/1737 (2006)	2015	S/RES/2231 (2015)
<b>Sanções em andamento quando da data de finalização deste trabalho</b>				
Somália & Eritreia	1992	S/RES/751 (1992)	Em aberto.	
Terrorismo (ISIS, AlQaeda & Associados)	1999	S/RES/1267 (1999)		
Iraque	2003	S/RES/1518 (2003)		
Rep. Dem. do Congo	2004	S/RES/1533 (2004)		
Sudão	2005	S/RES/1592 (2005)		
Líbano	2005	S/RES/1636 (2005)		
Coréia do Norte	2006	S/RES/1718 (2006)		
Líbia II	2011	S/RES/1970 (2011)		
Afeganistão	2011	S/RES/1988 (2011)		
Guiné-Bissau	2012	S/RES/2048 (2012)		
Rep. Centro Africana	2013	S/RES/2127 (2013)		
Iêmen	2014	S/RES/2140 (2014)		
Sudão do Sul	2015	S/RES/2206 (2015)		
Mali	2017	S/RES/2374 (2017)		

<sup>344</sup> Conforme dados de 07 de fevereiro de 2018.

<sup>345</sup> Atual Zimbábue, desde 1980.

## APÊNDICE II

Lista de votações na Assembleia Geral das Nações Unidas relativas a pedidos feitos por ou em relação aos palestinos.

Ano	N. da Resolução	Objeto	Votos			Observação
			Fav.	Abst.	Cont.	
2017	A/RES/72/160	Autodeterminação	176	7	4	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/72/240	Soberania	163	6	11	
2016	A/RES/71/184	Autodeterminação	177	7	4	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/71/247	Soberania	168	7	11	
2015	A/RES/70/141	Autodeterminação	177	7	4	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/70/225	Soberania	164	5	10	
2014	A/RES/69/165	Autodeterminação	180	7	4	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/69/241	Soberania	165	6	9	
2013	A/RES/68/154	Autodeterminação	178	7	4	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/68/235	Soberania	168	6	9	
2012	A/RES/67/158	Autodeterminação	179	7	3	Total de 15 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/67/229	Soberania	170	7	9	
2011	A/RES/66/146	Autodeterminação	182	7	3	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/66/225	Soberania	167	7	6	
2010	A/RES/65/202	Autodeterminação	177	6	4	Total de 15 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/65/179	Soberania	167	8	5	
2009	A/RES/64/150	Autodeterminação	176	6	3	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/64/185	Soberania	165	8	7	
2008	A/RES/63/165	Autodeterminação	173	5	7	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/63/201	Soberania	164	8	5	
2007	A/RES/62/146	Autodeterminação	176	5	4	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/62/181	Soberania	166	7	6	

2006	A/RES/61/152	Autodeterminação	176	5	5	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/61/184	Soberania	164	6	9	
2005	A/RES/60/146	Autodeterminação	170	5	1	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/60/183	Soberania	156	6	8	
2004	A/RES/59/179	Autodeterminação	179	5	3	Total de 14 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/59/251	Soberania	156	5	11	
2003	A/RES/58/163	Autodeterminação	169	5	0	Total de 17 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/58/229	Soberania	157	4	10	
2002	A/RES/57/198	Autodeterminação	172	4	3	Total de 17 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/57/269	Soberania	155	4	4	
2001	A/RES/56/142	Autodeterminação	161	3	1	Total de 17 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/56/204	Soberania	148	4	4	
2000	A/RES/55/87	Autodeterminação	170	2	5	Total de 16 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/55/209	Soberania	147	2	3	
1999	A/RES/54/152	Autodeterminação	156	2	1	Total de 15 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/54/230	Soberania	132	3	5	
1998	A/RES/53/136	Autodeterminação	162	2	6	Total de 13 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/53/196	Soberania	144	2	12	
1997	A/RES/52/114	Autodeterminação	160	2	6	Total de 15 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/52/207	Soberania	137	2	14	
1996	A/RES/51/82	Autodeterminação	159	3	12	Total de 18 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	A/RES/51/190	Soberania	133	3	21	
1995	A/RES/50/140	Autodeterminação	145	2	9	Total de 19 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	N/A	Soberania	N/A	N/A	N/A	
1994	A/RES/49/149	Autodeterminação	147	2	19	Total de 21 votações favoráveis aos pedidos palestinos
	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	

### APÊNDICE III

#### 4.1. Exceções do Artigo XXI do GATT<sup>346</sup>

Ano	Origem	Alvo	Restrição	Resultado
1949	Estados Unidos	Checoslováquia e outros	Restrições a licenças de exportação	As Partes Contratantes negaram a reclamação de que a ação dos Estados Unidos violava o GATT
1954	Peru	Economias planificadas	Embargo de importação	Justificado pelo Peru com base no Artigo XXI
1961	Gana	Portugal	Embargo de importação	Gana argumentou que Angola era “uma constante ameaça à paz do continente africano e que qualquer ação, ao colocar pressão sobre o Governo Português, poderia levar à redução deste perigo, o que justificou a nos interesses essenciais de segurança de Gana” GATT DPC. SR. 19/12 at 196 (1961)
1962	Estados Unidos	Cuba	Embargo comercial	Cuba notificou o GATT das novas barreiras não tarifárias dos Estados Unidos. Em 1986, os Estados Unidos invocou o Artigo XXI para justificar o inicial embargo comercial e as legislações subsequentes para bloquear o transbordo de açúcar cubano por meio de países terceiros
1970	República	Israel	Boicote feito pela	A República Árabe Unida invocou a razão de segurança nacional durante as

<sup>346</sup> Tradução livre da tabela de HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3 ed. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2007. p. 95.

	Árabe Unida		Liga Árabe	negociações de seu protocolo de acesso para justificar o boicote a Israel (“um país inimigo”) e de empresas com relações com Israel.
1975	Suécia	Exportadores de calçados	Quotas globais de import. (de 1977-77)	A Suécia alegou que as restrições eram necessárias para a “manutenção de uma capacidade doméstica mínima de produção em uma indústria vital”
1982	Comunidade Europeia	Argentina	Embargo comercial	A Comunidade Europeia invocou o Artigo XXI para justificar as restrições comerciais durante a guerra das Maldivas.
1985	Estados Unidos	Nicarágua	Embargo comercial	Citando razões não comerciais, os Estados Unidos cortou as importações de açúcar da Nicarágua em 1983, mas não invocou o Artigo XXI. Posteriormente, o embargo comercial imposto em maio de 1985 foi justificado por meio do Artigo XXI.
1991	Comunidade Europeia	Yugoslávia	Sanções comerciais	Deliberações em painel em revisão à invocação do Artigo XXI pela Comunidade Europeia foram suspensas quando a Yugoslávia foi desqualificada de seu status de Parte Contratante quando da criação dos estados bálticos.



### APÊNDICE IV

Lista de votações na Assembleia Geral das Nações Unidas relativas às Medidas Coercitivas Unilaterais.

<b>III.A. Título da Resolução:</b> Medidas Econômicas como meios de coerção política e econômica contra os países em desenvolvimento <sup>347</sup>					
Ano	N. da Resolução	Votos			Observação
		Fav.	Abst.	Cont.	
1983	A/RES/38/197	119	19	5	N/A
1984	A/RES/39/210	116	19	6	N/A
1985	A/RES/40/185	128	19	7	N/A
1986	A/RES/41/165	115	23	3	N/A
1987	A/RES/42/173	128	21	5	N/A
1989	A/RES/44/215	118	23	2	N/A
1991	A/RES/46/210	97	30	9	N/A
1993	A/RES/48/168	116	32	16	N/A
1995	A/RES/50/96	100	30	22	N/A

<b>III.B. Título da Resolução:</b> Eliminação das medidas coercitivas econômicas como meios de compulsão política e econômica <sup>348</sup>					
Ano	N. da Resolução	Votos			Observação
		Fav.	Abst.	Cont.	
1996	A/RES/51/22	56	4	76	Não adotada
1998	A/RES/53/10	80	2	67	N/A
2000	A/RES/55/6	136	2	10	N/A
2002	A/RES/57/5	133	2	2	N/A

<sup>347</sup> Tradução livre de: “*Economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*” título das resoluções listadas.

<sup>348</sup> Tradução livre de: “*Elimination of coercive economic measures as a means of political and economic compulsion*” título das resoluções listadas.

<b>III.C. Título da Resolução: Direitos Humanos e Medidas Coercitivas Unilaterais</b> <sup>349</sup>					
<b>Ano</b>	<b>N. da Resolução</b>	<b>Votos</b>			<b>Observação</b>
		<b>Fav.</b>	<b>Abst.</b>	<b>Cont.</b>	
1996	A/RES/51/103	57	45	59	Não adotada
1997	A/RES/52/120	91	46	26	N/A
1998	A/RES/53/141	110	45	10	N/A
2000	A/RES/55/110	117	49	6	N/A
2001	A/RES/56/148	114	51	2	N/A
2002	A/RES/57/222	122	55	1	N/A
2003	A/RES/58/171	125	53	0	N/A
2004	A/RES/59/188	132	53	0	N/A
2005	A/RES/60/155	125	53	0	N/A
2006	A/RES/61/170	131	54	0	N/A
2007	A/RES/62/162	132	54	0	N/A
2008	A/RES/63/179	132	54	0	N/A
2009	A/RES/64/170	132	54	0	N/A
2010	A/RES/65/217	131	53	0	N/A
2011	A/RES/66/156	137	54	0	N/A
2012	A/RES/67/170	128	54	4	N/A
2013	A/RES/68/162	135	55	0	N/A
2014	A/RES/69/180	134	53	1	N/A
2015	A/RES/70/151	135	54	0	N/A
2016	A/RES/71/193	133	54	0	N/A
2017	A/RES/72/168	134	53	0	N/A

<sup>349</sup> Tradução livre de: “*Human rights and unilateral coercive measures*” título das resoluções listadas.

<b>III.D. Título da Resolução: Medidas Econômicas Unilaterais como meios de coerção política e econômica contra os países em desenvolvimento<sup>350</sup></b>					
<b>Ano</b>	<b>N. da Resolução</b>	<b>Votos</b>			<b>Observação</b>
		<b>Fav.</b>	<b>Abst.</b>	<b>Cont.</b>	
1997	A/RES/52/181	109	1	50	N/A
1999	A/RES/54/200	94	2	43	N/A
2001	A/RES/56/179	100	1	46	N/A
2003	A/RES/58/198	125	1	37	N/A
2005	A/RES/60/185	120	1	50	N/A
2007	A/RES/62/183	128	2	51	N/A
2009	A/RES/64/189	124	3	51	N/A
2011	A/RES/66/186	122	2	53	N/A
2013	A/RES/68/200	127	2	50	N/A
2015	A/RES/70/185	131	2	49	N/A
2017	A/RES/72/201	130	2	48	N/A

<sup>350</sup> Tradução livre de: “*Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*” título das resoluções listadas.