

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Mestrado em Direito e Prática Jurídica
Especialidade de Direito Internacional e Relações Internacionais



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

O Problema da Legalidade das Sanções Unilaterais à luz do Direito Internacional

Luana Pinto Maia, aluna n.º 57107

Orientação Professor Doutor Rui Guerra da Fonseca

Aos meus avós

Agradecimentos

À *mui* nobre instituição que é a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, representada no seu magno corpo docente que todos os dias incentivam os seus alunos a ir mais além. Sem as diretrizes que me foram dadas por esta casa, não me seria possível compreender os aspetos que tornam a investigação científica profunda, academicamente relevante e, acima de tudo, cuidada.

Terá sido após ter compreendido as mais duras das críticas durante o meu percurso da licenciatura, que decidi reafirmar a Faculdade de Direito como a minha Alma Mater e integrar o seu programa de mestrado. E, por este motivo, o meu mais sincero agradecimento aos docentes que me incentivaram e continuam a incentivar, as minhas capacidades e o meu intelecto.

Por último, um especial agradecimento ao Professor Doutor Rui Guerra da Fonseca pelo brio na sua orientação, seriedade no seu trabalho de docente e por todo o apoio prestado no âmbito desta dissertação.

Resumo

Este estudo dedica-se a avaliar as sanções unilaterais à luz de critérios tradicionais de Direito Internacional, com um foco especial nos seus impactos negativos. Percorre-se um caminho que vai desde os princípios gerais de Direito Internacional à aplicação prática. Ademais, analisam-se as várias formas de como as sanções unilaterais podem ferir direitos humanos em mais que uma vertente e afirma-se que o nexo de causalidade entre a medida coerciva e o resultado é difícil de estabelecer materialmente, ainda que inegável. Há menção ainda da conduta dos privados neste campo, e que papel é que estes tomam como veículo das sanções até à violação concreta de direitos humanos.

Abstract

This dissertation is dedicated in evaluating unilateral sanctions considering traditional International Law criteria, with special focus on its negative impacts. For this purpose, we scroll through the general principles of International Law, to its practical implementation. Moreover, we analyse the several ways in which unilateral sanctions may hurt human rights in more than one dimension and we affirm that the causal link between the coercive measure and the result is difficult to establish, even though the effects are undeniable. There is also mention of the conduct of private entities in this field and which role do they play in conveying the unilateral sanctions until the consummation of the human rights violation.

Abreviaturas:

AG – Assembleia Geral

CDH – Conselho de Direitos Humanos

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CIDCP – Convenção Internacional de Direitos Cíveis e Políticos

CIDESC – Convenção Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais

DH – Direitos Humanos

DI – Direito Internacional

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH – Direito Internacional Humanitário

DSU – *Dispute Settlement Understanding*

ETIJ – Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça

EUA – Estados Unidos da América

OI – Organização Internacional

OMC – Organização Mundial do Comércio

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PESC – Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia

PIB – Produto Interno Bruto

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TIJ – Tribunal Internacional de Justiça

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TPI – Tribunal Penal Internacional

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UPU – União Postal Universal

Índice

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. CONCEITOS	8
2.1. O QUE SÃO SANÇÕES INTERNACIONAIS?	8
2.2. SANÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS VS. SANÇÕES UNILATERAIS.....	10
<i>As sanções das Nações Unidas.....</i>	10
<i>As sanções unilaterais.....</i>	14
<i>Sanções e a possibilidade de responsabilidade superveniente do Estado Sancionador</i>	17
2.3. SANÇÕES EM FUNÇÃO DO DESTINATÁRIO	22
<i>Os Estados</i>	22
<i>O indivíduo, a pessoa humana.....</i>	23
<i>As Organizações Internacionais</i>	26
<i>Outros Sujeitos</i>	27
3. O ESTADO ATUAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU COMO CATALISADOR DAS SANÇÕES UNILATERAIS;	28
4. AS SANÇÕES UNILATERAIS E OS PRINCÍPIOS DE DIREITO INTERNACIONAL;	29
5. DIREITOS HUMANOS E SANÇÕES UNILATERAIS:.....	47
5.1. A POSIÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS;.....	47
5.2. AFETAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: UM POSSÍVEL NEXO DE CAUSALIDADE E AS CONSEQUÊNCIAS DAS SANÇÕES UNILATERAIS	50
6. O CASO PARTICULAR DA RÚSSIA (CASE STUDY)	52
6.1. OS PACOTES DE SANÇÕES APROVADOS PELOS ESTADOS-UNIDOS.....	55
6.2. E PELA UNIÃO EUROPEIA DESDE 2014;	59
6.3. COMO SE DISTINGUEM AS SANÇÕES DA UE DOS SEUS ESTADOS-MEMBROS?.....	66
6.4. SANÇÕES E <i>OVERCOMPLIANCE</i>	67
7. OS MEIOS DA JUSTIÇA INTERNACIONAL COMO EVENTUAL “TORRE DE CONTROLO” DA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS SANCIONATÓRIAS;.....	75
7.1. AS GARANTIAS E MEIOS DE DEFESA A UTILIZAR PELOS ESTADOS EM CASO DE VIOLAÇÃO DO DI EM MATÉRIA DE SANÇÕES	75
7.2. O CASO DA UE: QUAIS OS MEIOS QUE A UE OFERECE AOS ESTADOS VISADOS E RESPECTIVOS INDIVÍDUOS?	84
VII) CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
WEBGRAFIA, JURISPRUDÊNCIA E ARTIGOS CIENTÍFICOS:	91
BIBLIOGRAFIA:	100

1. Introdução

O que se propõe no presente estudo é a análise das sanções internacionais unilaterais, correndo algumas das suas vertentes, a sua corrente aplicabilidade e as vicissitudes que têm vindo a ser associadas e preocupações levantadas pela comunidade internacional.

Apesar de haver registos prévios de sanções, podemos localizar na história mundial, uma verdadeira implementação e aceitação desta prática, de forma regulada, a partir da era da Sociedade das Nações. Enquanto que, nos períodos prévios, as sanções internacionais eram principalmente utilizadas como um complemento à guerra, o artigo 16.º do Pacto da Sociedade das Nações veio transformar este instrumento num complemento de prolongamento da paz¹. Pouco antes disso, em 1919, o Presidente dos EUA, Woodrow Wilson, descreveu as sanções como sendo algo “*mais temível que a guerra*”, pelo que a ameaça em si seria “*um isolamento absoluto que traria uma nação de volta aos seus sentidos, da mesma forma que a sufocação remove de um indivíduo as sua vontade de lutar*”². Exemplo paradigmático da implementação do artigo 16.º do Pacto da Sociedade das Nações, são as aplicadas perante a invasão da Abissínia (atual Etiópia) pela Itália. Como resposta aos apelos feitos pela Abissínia, a Sociedade das Nações condenou a invasão italiana em 1935 e votou a favor da implementação de sanções contra o Estado agressor. As sanções, no entanto, permaneceram sem efeito devido à falta de apoio pelos Estados. O cenário era que, apesar do Reino Unido ter grande interesse em sancionar Itália, dado às suas pretensões no oriente africano, os restantes Estados não viram que oporem-se a Mussolini os iria beneficiar³.

Nos tempos que imediatamente se seguiram da segunda Guerra Mundial, a criação da ONU veio com a intensificação da utilização de sanções ao nível multilateral. As sanções

¹ Artigo 16.º, n.º1 do Pacto da Sociedade das Nações: Se um membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos assumidos nos arts. 12, 13 ou 15, ele será *ipso facto* considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros membros da Sociedade. Estes se comprometem a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a proibir todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que tiver rompido o Pacto e a fazer que cessem todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, membro ou não, da Sociedade.

² MULDER, Nicholas – The History of Economic Sanctions as a Tool of War. The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War. Yale University Press, 2022. Trecho do livro consultável em: <https://yalebooks.yale.edu/2022/02/24/the-history-of-economic-sanctions-as-a-tool-of-war/>

³ The Editor of Encyclopedia Britannica - Italo-Ethiopian War. Fevereiro de 2024 (última atualização). Consultável em <https://www.britannica.com/biography/Emilio-De-Bono>.

foram incorporadas na Carta das Nações Unidas como forma de manter a paz e a segurança internacional, tema que se encontra também desenvolvido na parte inicial deste estudo. A guerra fria viu uma grande proliferação do uso de sanções como ferramenta de fazer com que as grandes potências mundiais, EUA e União Soviética, conseguissem alcançar a sua visão geopolítica e tentassem conter a influência de um e de outro. Já o colapso da União Soviética também marcou uma alteração na forma como se aplicava sanções, com um foco principal nas preocupações humanitárias e cooperação multilateral.

Chegando ao século XXI, vemos então a coexistência das sanções multilaterais e a insurgência do unilateralismo, designadamente sanções impostas por Estados em nome individual e organizações regionais em resposta às mais variadas ameaças, incluindo terrorismo, proliferação nuclear e violação de direitos humanos.

Depois de uma metade de século evidentemente marcada por pacotes compreensivos de sanções vindas de toda a parte, partimos para a análise profunda da realidade contemporânea das sanções unilaterais, do que nos trouxe a esta realidade e o impacto das sanções unilaterais. A questão principal à qual queremos responder é a de se há uma real vantagem de continuar a insistir nesta modalidade. Se há vantagem, pertencerá esta a quem?

2. Conceitos

2.1. O que são sanções internacionais?

O surgimento do Direito Internacional vem a ser valorizado por representar uma alternativa válida ao uso da força e à regulação das relações humanas⁴, sendo que as Sanções Internacionais vêm integrar esta ordem jurídica com o objetivo de auxiliar na manutenção da paz internacional. As sanções nascem, assim, para responder à narrativa contemporânea de que o estado de paz é a condição normal da humanidade e que a guerra não é natural, ao contrário de certas culturas da antiguidade nas quais se tinha a guerra como algo banal, parte do quotidiano⁵. No processo de globalização que ocorreu no século

⁴ O'CONNEL, Mary Helen – Peace and War. FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne – **The Oxford Handbook of The History of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 272.

⁵ NEFF, Stephen C. – **War and the Law of Nations: a General History**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 31 (cit. por O'CONNEL, Mary Helen – Peace and War. FASSBENDER, Bardo;

XX e depois de duas guerras mundiais, ficou claro que havia uma necessidade de advertir para o facto de que os conflitos armados poderiam colocar em causa a subsistência da própria espécie humana⁶. É neste contexto que surge a proibição do uso da força na Carta. Esta proibição consta do n.º4 do artigo 2.º e faz parte, não só do DI costumeiro, como tem vindo impreterivelmente a ser considerada *ius cogens*⁷.

Recuando ao século XIX, as sanções unilaterais de natureza económica existentes traduziam-se em bloqueios pacíficos que envolviam o destacamento de forças navais por um Estado ou por uma coligação de Estados por forma a interromper uma rota comercial para um porto ou para a costa de outro Estado com o qual este ou estes países não se encontrassem em guerra⁸. A comunidade internacional, que começa a surgir nesta época, deixa de ter a noção de um “*estado de paz*” e de um “*estado de guerra*” como sendo algo linear e, como se costuma dizer, “preto no branco”. Isto porque, à ideia de que o estado de guerra é um estado excecional, vem com a crença de que só se parte para o conflito no caso de existir uma justificação, tendencialmente com base em regras atinentes ao Estado de Direito⁹.

Avançando para o início do século XX já vemos as sanções serem utilizadas com a finalidade de interromper atividades militares como foi o caso das sanções impostas

PETERS, Anne – **The Oxford Handbook of The History of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Pp 273-274).

⁶ CASSESSE, Antonio – **International Law in a Divided World**. New York: Oxford University Press, 1986. P. 137.

⁷ RANDELRZHOFFER, Albrecht – Commentário ao artigo 2.º, n.º 4 da Carta das Nações Unidas. SIMMA, Bruno (*ed. Lit*) – **The Charter of the United Nations: a commentary**. 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press, 2002. P. 66.

⁸ DAVIS, Lance; ENGERMAN, Stanley – History Lessons. Sanctions: Neither War nor Peace. **Journal of Economic Perspectives**. Vol. 17:2 (2003), p.188.

⁹ NEFF, Stephen C. – **War and the Law of Nations: A General History**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 34.

pelos EUA ao Japão em 1917¹⁰ e ainda em 1940 e 1941¹¹, ou o caso das sanções impostas pelo Reino Unido e pela Sociedade das Nações a Itália¹² entre 1935 e 1936¹³.

No plano atual, as sanções internacionais traduzem-se essencialmente nas medidas coercivas não armadas adotadas por um Estado ou Organização Internacional para colocar pressão, ou induzir uma mudança no comportamento de um outro Estado ou grupo de Estados. Será, portanto, o Estado que aplica as sanções o *Estado Sancionador*, enquanto que o Estado sujeito às medidas é referido como o Estado alvo das sanções, *Estado sancionado* ou até mesmo o Estado infrator¹⁴.

2.2. Sanções das Nações Unidas vs. Sanções unilaterais

As sanções das Nações Unidas

Na esteira do que já foi esmiuçado supra, sabemos agora que as sanções internacionais não só surgem como alternativa ao uso da força, como também são o método primário escolhido para mitigar conflitos de uma forma pacífica. O que fica por discutir é o caráter punitivo destas medidas. Não obstante, vamos analisar o que nos diz a Carta que, no fundo, vem servir de base tanto para as sanções emanadas do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como das Sanções Unilaterais.

Pode dizer-se que o sistema coletivo de segurança é uma das grandes *personagens principais* da Carta. Não é este um sistema que tem como foco as sanções, mas é um dos

¹⁰ *Trading with the enemy act, Oct. 6, 1917.*

¹¹ Estas incluíram o congelamento de ativos e o bloqueio do canal do Panamá a embarcações japonesas. Fonte: Sanctions Against Japan. **Far Eastern Survey**, Vol. 4:1 – Vol. 30:2, Institute of Pacific Relations 819419. P. 171. Disponível em https://www.jstor.org/stable/3023186?seq=2#metadata_info_tab_contents.

¹² Entre 1935 e 1936, a Sociedade das Nações implementou um pacote de sanções à Itália que resultavam num embargo na exportação para Itália de produtos de carvão e petróleo. No entanto a Alemanha continuou a fornecer estes produtos à Itália, fazendo com que o sucesso da implementação destas sanções dependesse da postura dos EUA que não foi de todo clara. Tal resultou num insucesso das medidas e no falhanço da Sociedade das Nações. V. RISTRUCCIA, Cristiano Andrea – **Sanctions Against Italy: Would Coals and Crude Oil Have Made a Difference?** P. 2. Disponível em <https://www.nuffield.ox.ac.uk/economics/history/paper14/14paper.pdf>

¹³ DAVIS, Lance; ENGERMAN, Stanley – History Lessons. Sanctions: Neither War nor Peace. **Journal of Economic Perspectives**. Vol. 17:2 (2003), p.190.

¹⁴ BEAUCILLON, Charlotte – An introduction to unilateral and extraterritorial sanctions: definitions, state of practice and contemporary challenges. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN 978-1-83910-785-6. P. 2.

seus grandes corolários. A brilhante ideia aqui posicionada reflete a genial multilateralidade da ONU. Será esta a ideia de que *um Estado lesado deve ser protegido por todos e de que o Estado lesante deve ser sancionado por todos*¹⁵.

O capítulo VII ocupa-se das ações a tomar em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão. Esta função cabe ao Conselho de Segurança e este irá de igual forma determinar as medidas a tomar. Existem, portanto, dois caminhos possíveis no caso do CS houver determinado a existência de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão:

- i) A implementação de medidas que não empreguem o uso da força, nos termos do artigo 41.º;
- ii) O CS implementa medidas que incluem a utilização de força armada, «*por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que achar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais*» (cf. artigo 42.º). Este segundo caminho apenas terá lugar no caso do CS considerar que as medidas do artigo 41.º não se demonstram adequadas ao caso concreto.

A primazia do artigo 41.º vem reforçar a responsabilidade principal do Conselho da manutenção da paz e da segurança internacionais¹⁶. Deste modo, é na esteira do primeiro ponto que debruçamos este capítulo. As medidas do artigo 41.º traduzem-se nas categorias de sanções que já praticamente se podem considerar como sendo *tradicionais*. Apesar das Nações Unidas datarem de 1945, pudemos já assistir a uma certa evolução do Direito Sancionatório, nomeadamente do percurso que foi feito entre a utilização de sanções abrangentes, até ao modelo que se conhece hoje, sendo esse o das *Smart Sanctions*, também denominadas de *Targeted Sanctions* ou, em português, de sanções dirigidas ou inteligentes.

As *smart sanctions* podem ser subdivididas em cinco categorias¹⁷:

¹⁵ SHAW, Malcom N. - **International Law**. 5th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 1119.

¹⁶ KOWALSKI, Mateus – Uma Nova Era para o Conselho de Segurança? Desafios e Oportunidades de Reforma. DUARTE, Maria Luísa; LANCEIRO, Rui Tavares (Ed. Lit.) – **O Direito Internacional e o Uso da Força no Século XXI**. Lisboa: AAFDL Editora, 2018. P. 344.

¹⁷ LOPEZ, George A. – Sanctions. WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed. Lit.) – **The Oxford Handbook on The United Nations: Second Edition**. Oxford: Oxford University Press, 2018. Pp. 446-447.

- i. Sanções financeiras, que incluem o congelamento de bens e o bloqueio de transações financeiras com indivíduos específicos e entidades, sendo que se engloba aqui as restrições aplicadas a bancos;
- ii. Embargos de armamento, com a habilidade de banir o fornecimento de armas e de tecnologia militar e ainda quaisquer outras formas de assistência militar;
- iii. Restrições a bens e mercadorias que proíbe a importação ou exportação de bens materiais específicos como diamantes ou petróleo que possam gerar lucro às entidades sancionadas;
- iv. Restrições de viagens, que visam banir as deslocações internacionais de certos indivíduos, recusar a emissão de vistos ou proibir a entrada de companhias aéreas do país sancionado, ou ainda a proibição da utilização de espaço aéreo;
- v. Diplomáticas, cujo objetivo é negar a participação dos Estados de certos eventos internacionais ou de organizações internacionais, ou ainda retirar os privilégios diplomáticos conferidos pela Convenção de Viena de certos indivíduos ou regimes.

Na eventualidade de se colocar frente a frente a possibilidade de ter de escolher entre a aplicação de *Smart Sanctions* pelo Conselho de Segurança da ONU e o modelo das sanções unilaterais, mesmo que tal possa depender do caso concreto, a preferência será pela primeira hipótese, dado ser aquela que levanta menos questões ao nível da legitimidade, precisamente pelo carácter multilateral e pelo Tratado Internacional que quase todos os Estados do mundo concordaram em seguir.

As *Smart Sanctions*, que foram inicialmente pensadas para não terem o mesmo impacto humanitário que as sanções económicas abrangentes, não deixaram de trazer complicações¹⁸.

Começando pelo embargo de armas, foi possível verificar que, apesar de ser o perfeito exemplo de uma sanção dirigida, pouco fez por efetivamente travar o fluxo de armas. A título exemplificativo, nas vezes em que o CS impôs este tipo de medida, observou-se

¹⁸ GORDON, Joy - Smart Sanctions Revisited. *Ethics and International Affairs*. Vol. 25:3 (2011), p. 315. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1017/S0892679411000323>.

que estas sanções são capazes de potenciar a criação de mercados negros de tráfico de armas, alimentando um problema já sistemático¹⁹.

Já quanto às restrições de viagens (*travel bans*), é nesta sede que as sanções verdadeiramente pressionam quem está no poder político porque visa limitar os seus direitos de se deslocarem. No entanto, não se pode descurar que eventualmente estes indivíduos possam já possuir passaportes de outras nacionalidades, ou até mesmo obter esses passaportes por vias fraudulentas para se poderem movimentar. De acrescentar ainda de que não existe evidência de que esta categoria de sanções efetivamente surta alguma mudança nas decisões do poder político²⁰.

Ainda dentro desta categoria temos as restrições impostas à circulação de companhias aéreas. As agências da ONU já chamaram à atenção de que estas restrições acabam por impactar, não só as elites, como também a circulação de mercadorias importantes. Um bom exemplo terá sido o caso das restrições impostas à Líbia²¹. Foi reportado de que o acesso a bens agrícolas e veterinários foi reduzido, comprometendo toda a atividade agrícola e pecuária do país.

No que tange às sanções de bens e mercadorias, estas têm por objetivo atingir certos bens específicos que causem impacto no Estado infrator²², principalmente se o comércio destes bens gerar lucro. Além destas sanções poderem ter o efeito indesejável de fazer com que o Estado alvo procure soluções junto de outros mercados internacionais, o que será uma tarefa difícil dado o contexto das sanções da ONU, é possível também que fomenta a criação, ou agravamento de violações do Estado de Direito, ou até mesmo ajude à causa de um governo autoritário que, perante a escassez de bens, acabe por possuir total controlo da distribuição destes bens pela população²³.

¹⁹ *Idem*, p. 321.

²⁰ *Idem*, p. 324-325.

²¹ Resolução do Conselho de Segurança, S/RES/1973 (2011): O CS estabeleceu uma “*No fly zone*”, banindo assim todos os voos do espaço aéreo da Líbia, à exceção daqueles que se destinassem a ajuda humanitária. Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20RES%201973.pdf>.

²² *Idem*, p. 326.

²³ HAASS, Richard N. – Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing. Brookings Policy Brief Series. Policy Brief #34. 1 de julho 1998. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>.

Quanto às sanções financeiras, mais do que as outras categorias, o efeito depende do envolvimento do Estado alvo na economia global e da relação financeira com outros países²⁴. Esta categoria foca-se no setor bancário. Destacam-se aqui as sanções pecuniárias, que se aplicam a esta categoria em número superior comparativamente às restantes. Porquê os bancos como ponto de mira? Os bancos são ponto central de toda atividade financeira. Falhando os bancos, começa a falhar o resto, desde a atividade das empresas, financiamento individual e ainda, não tão incomum, o financiamento de atividades ilícitas de impacto internacional como, por exemplo, o terrorismo. Tudo isto torna o setor bancário especialmente vulnerável. O certo é esperar sempre volatilidade na aplicação de sanções a bancos, pois os resultados podem ser imprevisíveis. Um efeito positivo na aplicação de sanções poderá ser determinado na forma como os bancos têm aprendido com os seus erros através das multas implementadas que, não afetando toda a atividade do banco, pesa na redução do lucro. No que tange ao financiamento do terrorismo, assistiu-se a um fenómeno de crescimento nas equipas de *compliance*²⁵ de grandes bancos²⁶.

Não obstante as sanções diplomáticas serem provavelmente, de todas as elencadas, as que causam menos danos diretos no quotidiano do Estado sancionado, podemos concluir rapidamente que impedir a participação desse Estado em organizações internacionais, eventos internacionais, ou ainda despi-lo de privilégios diplomáticos, fragiliza os nacionais desse Estado que deixam de ter a oportunidade de serem representados na comunidade internacional. Tal pode colocar problemas ao nível dos Direitos Humanos.

As sanções unilaterais

²⁴ PINEDA, Mathew Emmanuel – Advantages and Disadvantages of Economic Sanctions. Profulus, 24 de março 2022. Disponível em: <https://www.profolus.com/topics/advantages-and-disadvantages-of-economic-sanctions/>.

²⁵ Em 2014, o BNP Paribas, atualmente o Segundo maior banco da Europa, foi multado em 140 milhões de dólares por estar a agir contra as sanções implementadas contra o Sudão, Cuba e Irão. Terá sido a primeira vez que um banco com atividade mundial foi multado pelo Governo dos EUA em virtude de sanções internacionais. Tal traduziu-se numa quebra de lucro significativa para o BNP Paribas, que desde então tem reforçado continuamente as suas vias internas de *compliance* por forma a evitar o sucedido. V. RAYMOND, Nate – BNP Paribas sentenced in \$8.9 billion accord over sanctions violations. Reuters, 1 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing-idUSKBN0NM41K20150501>

²⁶ V. TIMOFEEV, I.N. – Sanctions for Sanctions Violation”: U.S. Department of Treasury Enforcement Actions Against the Financial Sector. **Polis. Political Studies**, No. 6, 2020, pp. 73-90.

O natural quando se inicia a definição de conceitos base de direito sancionatório é começar por esta vertente, muito devido à história das relações internacionais não ter apresentado uma verdadeira multilateralidade até meados do século XX. No entanto, ainda assim há sentido em inverter esta ordem, pois desta forma é possível estabelecer um contraste mais impactante.

Nas sanções das Nações Unidas, as que agora são denominadas de *Smart Sanctions*, tem-se a prossecução de objetivos muitos específicos e uma atuação legítima por parte do Conselho de Segurança que baseia as suas decisões na Carta, mais precisamente no artigo 41.º. As sanções unilaterais, pelo contrário, são muito menos limitativas e podem prosseguir um amplo leque de objetivos e ambições. Estas últimas irão sempre de encontro às linhas traçadas nas políticas externas dos Estados sancionadores, pelo que a própria natureza política das sanções varia, dependendo do Estado que a está a aplicar²⁷.

Uma perspetiva interessante que põe frente a frente os dois tipos de sanções aqui em análise é o critério do alcance e da legitimidade. No que concerne ao alcance, é fácil concluir que as sanções das Nações Unidas, pela multilateralidade que mais nenhuma OI possui, irá ter sempre um alcance inimaginavelmente maior do que as sanções unilaterais. Isto porque o artigo 25.º da Carta não permite que um Estado-membro rejeite as decisões do CS, não sendo, portanto, possível escolher quais as medidas sancionatórias a aplicar e quais a rejeitar. Caso assim não o fosse, a efetividade das sanções estaria em causa, e os respetivos alvos teriam caminho aberto para procurar aliados alternativos, esvaziando as medidas por completo.

Este é o problema que as sanções unilaterais enfrentam. Perante este obstáculo, desenvolveram-se algumas técnicas como, por exemplo a utilização de normas extraterritoriais e a multilateralização das sanções unilaterais através da contratualização ou mesmo o desenvolvimento de acordos informais pelas vias diplomáticas comuns²⁸.

²⁷ BEAUCILLON, Charlotte – An introduction to unilateral and extraterritorial sanctions: definitions, state of practice and contemporary challenges. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

²⁸ *Idem*, p. 4.

O critério da legitimidade segue virtualmente o mesmo raciocínio. Seguramente se pode dizer que uma decisão adotada por um órgão da ONU, pela quantidade de signatários que tem a Carta, tem mais legitimidade do que medidas sancionatórias tomadas por um único Estado, seja ele qual for²⁹. A questão da legitimidade é aqui bastante premente porque no caso do DI acaba por se traduzir numa questão de força política. Ademais, sendo as sanções unilaterais o espelho das escolhas e visões políticas de cada Estado sancionador, podem-se aqui colocar também questões de previsibilidade. Considerando que a ONU tem consigo uma grande pluralidade de Estados que aplicam as medidas em conjunto e um Estado que atue sozinho, não, então será de esperar que ao segundo cenário esteja inerente uma futurologia um tanto imprevisível, pois tudo se torna possível no plano político internacional no que tange às reações do Estado, ou Estados alvo. Assim sendo, a contraposição também se coloca ao nível dos sujeitos que as estão a aplicar: Estado *vs.* Organização Internacional.

Não nos podemos olvidar de abordar também a temática da legalidade. No plano das sanções do CS da ONU, a legalidade concentra-se nas disposições da Carta já abordadas, fortemente apoiada pela sua multilateralidade. No caso das sanções unilaterais não será difícil pisar a linha, sendo necessário ter sempre em mente princípios gerais de DI. As medidas não coercivas unilaterais estarão viciadas de ilegalidade quando não forem tomadas por base numa regra secundária de DI, em resposta a uma violação de uma regra primária³⁰. Será nesta base que desenvolveremos o nosso estudo mais à frente.

No entanto, o critério de legitimidade, apesar de interessante, não marca a natureza distinta das sanções unilaterais e das sanções emanadas do mecanismo da ONU. Apesar de podermos marcar aqui a legitimidade das sanções da ONU marcadas pela multilateralidade e pelo seu mecanismo complexo até à sua aprovação, o objetivo destas é o de sancionar um comportamento contrário ao DI. A utilização deste recurso pela ONU é extensivamente mais limitado do que o de uma sanção unilateral. Um Estado encontra-se na posição de adotar medidas coercivas como parte da sua política de segurança externa. Sem desconsiderar os limites do DI e do que o próprio direito interno possa

²⁹ *Idem*, p. 4.

³⁰ WHITE, NIGEL D – SHADES OF GREY: AUTONOMOUS SANCTIONS IN THE INTERNATIONAL LEGAL ORDER. SUBEDI, Surya (*ed. Lit*) – **Unilateral Sanctions in International Law**. Oxford: Hart Publishing, 2021. P. 80.

implicar, pode considerar-se a definição de que as sanções unilaterais são medidas, entre outras coisas, incluem medidas económicas e políticas impostas por Estados ou grupos de Estados que levam à coação de um outro Estado por forma a obter um certo comportamento com vista a assegurar uma mudança nas suas políticas³¹. Não se quer dizer com tal que os Estados (ou grupos de Estados) estão menos limitados pelo DI que a ONU, mas está de facto menos limitado em termos de liberdade de atuação pelos instrumentos de DI.

Sanções e a possibilidade de responsabilidade superveniente do Estado Sancionador

O TIJP afirmou no acórdão da Fábrica de Chorzów que “*é um princípio de DI o princípio segundo o qual a violação de um compromisso implica uma obrigação de reparar de forma adequada. A reparação é, portanto, o complemento indispensável da não aplicação de uma convenção, não sendo necessário que tal se encontre previsto na própria convenção*”³².

Na aplicação de sanções unilaterais, os Estados devem considerar se as suas ações estão de acordo, ou não, com o Direito Internacional. Sanções que violem princípios de DI podem levar a alegações de responsabilidade contra o Estado sancionador. Por outro lado, pode também acontecer que, na resposta às sanções unilaterais, o Estado alvo das sanções que opte por retorsões, possa também acabar por levantar questões de responsabilidade internacional nessas ações. Estas mesmas alegações poderão também ser feitas no caso de as sanções acabarem por ter efeitos extraterritoriais ao nível de partes e entidades terceiras que não têm intervenção no conflito.

É, de igual forma, de considerar os casos em que outras vias não sancionatórias constituiriam soluções mais adequadas, fala-se de casos em que não existiu uma perspetiva objetiva na implementação de sanções, faltando a estas uma verdadeira justificação legal baseada em informação correta, no qual se pode falar em *wrongful act*

³¹ SUBEDI, Surya P – The Status of Unilateral Sanctions in International Law. SUBEDI, Surya (*ed. Lit*) – **Unilateral Sanctions in International Law**. Oxford: Hart Publishing, 2021. P. 22.

³² BROWNLIE, Ian – Princípios de Direito Internacional Público. 4ª edição, Oxford: Oxford University Press, 1990. P. 459.

ou *ato ilícito*. Neste âmbito, tem sido comum recorrer ao Projeto da Comissão de Direito Internacional sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos. Uma nota importante a reter é a de que a este projeto não é reconhecida força jurídica por si só, ele não é legalmente vinculativo pois não há nenhum instrumento que lhe confira essa força. Porém, do nosso ponto de vista não deixa de ser um instrumento importante de *soft law* e de relevante influência no DI contemporâneo que definitivamente tem influenciado a escrita de vários autores sobre a temática de responsabilidade internacional e que analisa as linhas do costume dentro desta temática. Deste modo, a autoridade destes artigos, apesar de não ser jurídica, é a de uma corrente doutrinária³³.

Um exemplo que alude à responsabilidade por sanções é a de como as sanções aplicadas pelos EUA ao Irão interferiu com os direitos estabelecidos pela Constituição da União Postal Universal³⁴. Esta dita que a comunicação postal só pode ser restrita no caso de ser preciso para tornar efetiva uma decisão do Conselho de Segurança da ONU³⁵.

O pacote de sanções imposto pelos EUA ao Irão proibia pessoas Estadunidenses (singulares ou coletivas) de negociar com o Governo do Irão, indivíduos localizados ou a residir no irão e empresas incorporadas ou organizadas no irão. Isto traduz-se num embargo total de qualquer tipo de atividade negocial e comercial entre os EUA e Irão. Deste modo, mesmo não sendo as sanções especificamente direcionadas à comunicação postal, acabaram por severamente perturbar a fluidez, qualificando-se estes atos como sendo inconsistentes com o compromisso feito com a UPU. Consta no artigo 32.º da Constituição da UPU que *no caso de disputa entre dois ou mais Estados-membros quanto à interpretação dos Atos da União ou quanto à responsabilidade imposta na administração postal pela imposição desses atos, o conflito deverá ser resolvido por via da arbitragem*. Tal não resolve o problema da responsabilidade, dado que muito

³³ BORDIN, Fernando Lusa – Still Ging Strong: Twenty Years of the Articles on State Responsibility’s ‘Paradoxical’ Relationship between Form and Authority. EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 3 de ago de 2021. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/still-going-strong-twenty-years-of-the-articles-on-state-responsibility-paradoxical-relationship-between-form-and-authority/>.

³⁴ RAJPUT, Trisha – Unilateral Sanctions, Universal Postal Union and State Responsibility. SUBEDI, Surya P (ed. Lit) – **Unilateral Sanctions in International Law**. PP. 219 e ss.

³⁵ Artigo VI das Regras de Procedimento da UPU: *As regards the members of the United Nations, the Union agrees that in accordance with article 103 of the Charter no provision in the Universal Postal Convention or related Agreements shall be construed as preventing or limiting any State in complying with its obligations to the United Nations.*

difícilmente se trataria de um problema de interpretação, e que a exceção estabelecida nas regras de procedimento é clara. Porém, é de concordar que a lista de exceções é bastante estreita neste caso. Pode recorrer-se, assim, ao PAREAI, como um guia, um instrumento de *Soft Law*, mais precisamente aos critérios de estado de necessidade que impede com que o ato seja ilícito.

O artigo 25.º do PAREAI estabelece o seguinte:

1. Nenhum Estado pode invocar o estado de necessidade como causa de exclusão de ilicitude de um ato em desacordo com uma obrigação internacional daquele Estado, a menos que o ato:

a) seja o único meio para o Estado preservar um interesse essencial contra um perigo grave e iminente; e

b) não afete gravemente a um interesse essencial do Estado ou Estados em relação aos quais exista a obrigação, ou da comunidade internacional como um todo.

2. Em nenhum caso pode o Estado invocar o estado de necessidade como causa de exclusão de ilicitude se:

a) a obrigação internacional em questão exclui a possibilidade de invocar a necessidade, ou

b) o Estado contribuiu para a ocorrência do estado de necessidade.

A CDI escreve nos seus comentários aos PAREAI que a necessidade não está dependente de uma conduta anterior do Estado afetado nem envolve uma conduta que se encontre viciada por coação. De igual modo, também não é elemento da necessidade às vidas dos oficiais responsáveis por um Estado. O elemento-tipo da necessidade estará, assim, de volta do perigo dos interesses essenciais do Estado ou da comunidade internacional como um todo. Surge quando existe um conflito irreconciliável entre um interesse essencial de um Estado e uma obrigação. Diz-nos ainda a CDI que tal significa

que o Estado de Necessidade será apenas invocado em raras ocasiões para justificar o incumprimento de obrigações internacionais³⁶.

Levanta-se então a questão de se a necessidade pode ser invocada a favor dos EUA e se há um “**interesse essencial**” a ser protegido. Os comentários ao PAREAI não estabelece uma definição precisa de “interesse essencial”, apenas refere que depende das circunstâncias circunscritas ao caso concreto do qual não deve haver um pré-julgamento. É um direito inerente do Estado de determinar o que é que, para si, constitui um interesse essencial. No caso *Impreglio*³⁷ o tribunal inclui que “interesse essencial” abrange também outros interesses subsidiários como, por exemplo, a sobrevivência económica, a manutenção de condições dentro das quais os serviços fundamentais possam continuar a funcionar ou até mesmo a preservação ecológica devem qualificar-se como interesses essenciais a serem utilizados como justificação para a invocação do estado de necessidade. No caso dos EUA e Irão, as sanções impostas têm por objetivo exercer pressão financeira no regime iraniano por forma a estabelecer uma solução a longo prazo para a ameaça existente criada pela sua agenda de armas nucleares.

No que concerne ao requisito de **perigo grave e iminente**, nota-se aqui que tal não equivale a danos materiais, mas envolve a ideia de risco³⁸. No contexto deste caso, preencher este requisito implicaria que as sanções aplicadas serviriam para salvaguardar a paz internacional e segurança contra um perigo grave e iminente. Os EUA argumentam nesta senda que o envolvimento do Irão em testes de mísseis balísticos e o seu desenvolvimento e enriquecimento, por si só, já constitui perigo grave e iminente que ameaça a paz e segurança internacional.

O requisito essencial de entre os dois últimos elencados constante do artigo 25.º, nº1, al. a) é o de que deve a invocação do estado de necessidade ser o **único meio** para o Estado preservar um interesse essencial contra um perigo grave e iminente. O ato deve

³⁷ *Impregilo v Argentina* (Award) ICSID Case no ARB/07/17, 21 June 2011, [346]; *Suez v Argentina* (Decision on Liability) ICSID Case no ARB/03/17, 30 July 2010, [260]. Disponível em: <https://www.italaw.com/cases/554>

³⁸ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia)* Judgment, I.C.J Reports 1997, p. 7, ¶ 51. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/92>

assim ser a única opção, sem a existência de qualquer meio alternativo, estando automaticamente excluído na eventualidade de existir uma outra escolha lícita, mesmo que essa seja uma opção mais cara, menos conveniente ou menos convencional.

Será então que a afetação do serviço postal pelos EUA pode ser considerada o único meio existente para defender o interesse essencial de evitar a perpetuação do programa de armas nucleares do Irão e combater o perigo grave e iminente que esse programa significa? É importante aqui referir que para combater a não-proliferação nuclear global, foi criado o Plano de Ação Conjunta Global (PACG), apoiado pelo CS na Resolução 2231(2015)³⁹. Contextualizando o PACG, nesta resolução, aprovada por unanimidade, o CS refere que o Plano marca uma mudança fundamental na consideração da problemática nuclear iraniana e que a sua total implementação poderia contribuir para a construção da confiança na natureza exclusivamente pacífica do programa nuclear. Ademais, é um dos objetivos do PACG promover e facilitar o normal desenvolvimento de contactos económicos e comerciais e cooperação com o Irão. Comprovadamente, o PACG constitui uma fonte de segurança na região, havendo reduzido a capacidade de enriquecimento do Irão em materiais essenciais para o desenvolvimento nuclear como o urânio.

Podem então dizer-se que os EUA ao se terem retirado da plataforma do PACG em 2018, abandonaram uma alternativa que, além de se ter demonstrado eficaz em reduzir substancialmente uma ameaça, fortaleceu relações com o Irão em paralelo, implementado a sua própria solução a título singular. Tal traduziu-se num impacto negativo no esforço que já havia sido feito⁴⁰.

A conclusão que é possível retirar deste caso para o confronto de conceitos será o de que as sanções unilaterais não são alheias aos requisitos da responsabilidade. É importante notar que a relação entre as sanções unilaterais e responsabilidade de um Estado por atos ilícitos só depende das circunstâncias de cada caso. A aplicação de princípios de responsabilidade está sempre sujeita à influência de considerações políticas e ao envolvimento de organizações internacionais.

³⁹ Resolução do Conselho de Segurança 2231 (2015) – S/RES/2231 de 20 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background>.

⁴⁰ RAJPUT, Trisha – Unilateral Sanctions, Universal Postal Union and State Responsibility. SUBEDI, Surya P (ed. Lit) – **Unilateral Sanctions in International Law**. PP. 220-223.

2.3. Sanções em função do destinatário

Do lado emissor concluímos que as sanções internacionais podem ser adotadas ou por um Estado ou por um grupo de Estados, podendo ser, designadamente, por meio de uma organização internacional. Quanto ao lado que será o alvo das sanções, em princípio será sempre um Estado como medida primária, sendo que secundariamente se consideram outros sujeitos. Não obstante, não se pode olvidar que temos outros sujeitos que podem estar abrangidos, nomeadamente indivíduos ou organizações internacionais.

Os Estados

Os Estados são os sujeitos primários de DI. A sua personalidade deriva da sua natureza e da estrutura do sistema internacional. Os Estados, por via do princípio da soberania, usufruem do mesmo nível de personalidade jurídica internacional⁴¹. Portanto, são os Estados os alvos primários das sanções. Da personalidade jurídica surgem naturalmente os direitos e deveres do Estado em relação a quem emana e a quem é alvo de sanções unilaterais, provenientes do costume internacional assim como dos direitos e deveres políticos estabelecidos na Carta (*cf.* artigo 2.º).

A aplicação de sanções entre Estados não gera discussão no plano dos sujeitos de DI. O que gera discussão são as desigualdades entre Estados. Apesar do princípio da soberania constatar a igualdade entre Estados e o mesmo nível de personalidade jurídica entre eles, há de facto diferenças marcadas⁴². Podemos destacar aqui a hegemonia dos EUA em relação às suas inúmeras sanções. A verdade é que será extremamente difícil a um país de pequena dimensão ter meios de retaliação contra qualquer sanção imposta pelos EUA. GORDON (2023) destaca o impacto destrutivo que estas podem ter na parte sul do globo. Estes efeitos negativos podem ser vistos através tanto das sanções unilaterais como pelas internacionais, no entanto não se pode aceitar a falácia de que as medidas

⁴¹ SHAW, Malcom N. - **International Law**. 5th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 192.

⁴² Neste âmbito, Jorge MIRANDA menciona o *Direito Internacional do Desenvolvimento que visa estabelecer tratamentos diferenciados dos vários Estados consoante as suas situações e, particularmente atribuir aos mais pobres ou prejudicados por crises e cataclismos “vantagens compensadoras”*. MIRANDA, Jorge – **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª Edição. Cascais: Principia Editora, 2012. P. 230.

restritivas dos EUA têm menos capacidade de causar danos só e apenas pelo seu caráter unilateral. A regra é a de adotar sanções unilaterais contra nações notavelmente mais indefesas economicamente e militarmente. Ressalvando-se as exceções das sanções mais recentemente impostas à Rússia (desde 2014) e as medidas da China contra os EUA, desde a segunda metade do século XX que se tem assistido a uma discrepância entre o PIB do Estado sancionador e do sancionado. Desta forma, considera o autor que é seguro assumir que as sanções são uma ferramenta de poder utilizada pelas grandes potências quase em exclusivo contra Estados significativamente mais pequenos e mais debilitados economicamente. A acrescentar a estes fatores, tem de se ter ainda em conta a posição que o dólar tem nos mercados internacionais, o que faz com que os EUA estejam estrategicamente muito bem posicionados no mercado financeiro e o risco de estar suspenso do sistema bancário norte-americano pode ser visto como uma “sentença de morte”. Por esta posição de supremacia que os EUA ocupam, vemos ainda o fenómeno de *overcompliance*⁴³, que analisamos *infra* neste estudo. No caso dos países da região sul do globo que são vistos pela *Financial Action Task Force*⁴⁴ como sendo de risco de acordo com os padrões de combate ao branqueamento de capitais e de financiamento de terrorismo definidos por este organismo, o impacto económico das sanções é especialmente devastador. As sanções acabam por ser a causa desta etiqueta de “risco” que é imposta pela *Financial Action Task Force*. O resultado disto é terceiros Estados decidirem que investir nesses países não compensa pelo risco que está associado, nomeadamente a possibilidade do sofrimento de represálias.

A conclusão a retirar é a de que apesar do princípio base de que os Estados estão em pé de igualdade, tal pode ser verdade em relação à soberania, mas há ainda assim formas de um Estado exercer poder sobre outro por vias que não são as militares, como através das sanções.

O indivíduo, a pessoa humana

⁴³ GORDON, Joy – The Brutal Impact of Sanctions on the Global South. *Yale Journal of International Law*. 28 de Jun 2023. Disponível em <https://www.yjil.yale.edu/the-brutal-impact-of-sanctions-on-the-global-south/>.

⁴⁴ A *Financial Action Task Force* ou Grupo de Ação Financeira é um organismo intergovernamental que tem como objetivo desenvolver e promover políticas, nacionais e internacionais, de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Fonte: Banco de Portugal. Consultável em <https://www.bportugal.pt/page/grupo-de-accao-financeira-gafi>.

Quanto à definição de indivíduo como sujeito de DI, é de sublinhar que tal constatação não reúne consenso, mas não nos podemos olvidar de que apesar de não ser o sujeito típico, têm estes o seu papel a desempenhar no DI em várias vertentes:

- DIDH: os indivíduos são os beneficiários primários de DIDH e como tal, os tratados de direitos humanos e o costume internacional estabelecem direitos e obrigações diretamente a indivíduos independentemente da sua nacionalidade e estatuto incluindo o direito à vida, a liberdade e a segurança da pessoa, assim como proteção contra discriminação, tortura e privação da liberdade;
- Direito Internacional Criminal: como desenvolvido mais à frente neste estudo, os indivíduos podem ser responsabilizados por crimes como genocídio, guerra, crimes contra a humanidade e agressão através da utilização do mecanismo do Tribunal Penal Internacional;
- Responsabilidade Internacional: Os indivíduos, especificamente os agentes e oficiais de um dado governo, podem ser responsabilizados por atos ilícitos cometidos ao serviço de um Estado;
- Direito Diplomático e Consular: os agentes diplomáticos e consulares são indivíduos que atuam em representação do seu Estado e são parte responsável pelas relações internacionais desse Estado. São estes sujeitos às regras e convenções de direito diplomático e consular que ditam os seus privilégios, imunidades e responsabilidades⁴⁵ enquanto cumprem o seu dever no Estado estrangeiro para o qual são destacados.

Desta forma, apesar de não serem os sujeitos típicos ou primários de DI e não estando a par dos Estados e das OI, têm um papel fundamental da ordem jurídica internacional como portadores de direitos, autores de crimes internacionais, agentes de Estados e participantes das relações diplomáticas e consulares.

Quando se impõe uma sanção, ou um pacote de sanções a um Estado, o processo envolve esforços diplomáticos e cooperação internacional. Estas têm normalmente, como

⁴⁵ Convenção de Viena sobre relações diplomáticas e Convenção de Viena sobre relações consulares, concluída em Viena em 24 de abril de 1963. Transposta para o Direito Português através do DL .º 183/72.

já aferido, a intenção de debilitar certos setores da economia de um Estado, as suas relações diplomáticas com outros Estados, o comércio e até transações financeiras. Neste processo é comum aprovarem-se, dentro destes pacotes de sanções, medidas que afetem indivíduos específicos como membros do governo, líderes militares, ou indivíduos que violem direitos humanos. O objetivo será o de responsabilizar estes indivíduos e de tentar travar condutas dolosas futuras. Tal pode incluir congelamento de bens, proibição de viajar, entre outras restrições à liberdade pessoal destes indivíduos.

No campo das sanções unilaterais, pode dar-se alguns exemplos de indivíduos diretamente sancionados⁴⁶:

- Vladimir Putin, Presidente da Rússia, tem estado debaixo de sanções pela UE pela anexação da Crimeia à Rússia em 2014. No entanto, já foram impostas medidas adicionais pela escalção do conflito com a Ucrânia em 2022;
- Ali Khameneu, líder supremo do Irão, é alvo de sanções pelos EUA por via do programa nuclear do Irão e abuso de direitos humanos;
- Bashar al-Assad, Presidente da Síria, é alvo de sanções por parte dos EUA e da UE por violações de direitos humanos cometidos pelo governo sírio durante a guerra civil Síria;
- Nicolás Maduro, Presidente da Venezuela, é alvo de sanções por parte dos EUA por violações de direitos humanos, corrupção e erosão de instituições democráticas no seu país.

Não obstante, deve ter-se em conta os limites de direitos humanos nos instrumentos de DI. O Preâmbulo da Carta, os artigos 1.º n.º3, 13.º n.º1, 55.º al. c), 56.º, 62.º n.º2 e 76.º exprimem a importância dos direitos humanos como parte do propósito delineado pela ONU, assim como das suas responsabilidades. O Preâmbulo da Carta diz especificamente “*Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos (...) a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano*” e é isso que traça a base da Carta. Já o artigo 55.º urge que a ONU promova os direitos humanos.

⁴⁶ GORNY, Thorsten J – How Do Sanctions On Individuals Work? Sanctions.io, 21 de fev 2023. Disponível em <https://www.sanctions.io/blog/how-do-sanctions-on-individuals-work>.

Vemos a mesma linha de pensamento quando se consulta a Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Internacional de Direitos Económicos Sociais e Culturais⁴⁷.

As Organizações Internacionais

As organizações internacionais como sujeito de DI possuem personalidade jurídica, assim como conferido, direta ou indiretamente, pelo seu respetivo tratado constitutivo. Derivado da personalidade jurídica própria, pode considerar-se que há um conteúdo de direitos mínimos, no qual se encaixa o direito de celebrar tratados com Estados-membros, com Estados terceiros e ainda com outras organizações internacionais (no caso da ONU, artigos 43.º, 57.º e 63.º da Carta). No que tange à capacidade jurídica no direito interno, esta também deverá estar descrita nos seus instrumentos constitutivos, no caso do artigo 104.º da Carta *A Organização gozará, no território de cada um dos seus membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício das suas funções e à realização dos seus objetivos*. Quanto à capacidade de atuar como pessoa coletiva, pode fazê-lo através dos seus órgãos. Não obstante, a atuação dos órgãos das OI têm a peculiaridade de não terem como seus titulares indivíduos, mas sim os Estados que são signatários da OI. O indivíduo atua, neste caso, como mero agente. Apenas alguns órgãos das OIs reservam órgãos com um titular meramente individual: Secretário-Geral das Nações Unidas, o Tribunal Internacional de justiça, a Comissão e o Parlamento Europeus são exemplos⁴⁸.

Conhecemos bem as OI como sujeitos que emanam sanções, nomeadamente através da ONU e da UE. Estes atos que aprovam as medidas restritivas são atos unilaterais das OI e adotando atos unilaterais dirigidos aos seus membros, normalmente através de resoluções. O comportamento que é possível e comum é a OI sancionar Estados violadores de regras de DI como forma de salvaguarda da legalidade dentro do quadro da própria da OI. A ordem jurídica da OI pode contemplar soluções de medidas coercivas que vão desde a suspensão do exercício de certos direitos, como o direito de voto num

⁴⁷ ROWHANI, Seyed Mohsen – Rights-Based Boundaries of Unilateral Sanctions. Washington International Law Journal. Vol. 32: 2 (2023). Pp. 127-168. P. 134. Disponível em: <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1914&context=wilj>

⁴⁸ MIRANDA, Jorge – **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª Edição. Cascais: Principia Editora, 2012. Pp. 246-249.

órgão da OI, passar pela suspensão do direito de participação na OI ou até mesmo à expulsão⁴⁹⁵⁰.

Como alvo, não se encontra nenhum exemplo, mas em teoria, não é impossível. As organizações internacionais resultam de um acordo entre Estados e são constituídas, geralmente através de um tratado. Os Estados convencionam criar uma organização com personalidade jurídica para um fim específico, seja este fim destinado a cumprir um propósito regional, ou um propósito de cooperação económica. Pelas ações de uma OI contra um dado Estado, não seria inacreditável que um certo Estado ou mesmo outra OI quisesse penalizar a OI, tendo sempre em conta que os Estados são os sujeitos primários de DI. Por exemplo, se a OI tiver um fim de cooperação económica, perante a violação de uma norma de DI, pode vir um outro Estado ou uma outra OI impor mecanismos que restrinjam a capacidade da OI de participar do comércio internacional ou de aceder a certos bens e serviços.

Outros Sujeitos

Como outros sujeitos podemos considerar as instituições não estatais e os *non state actors*. As sanções aplicadas a sujeitos não governamentais são consideradas um fenómeno pós 11 de setembro num ato antiterrorismo contra a Al-Qaeda⁵¹.

É através do trabalho do SC que é possível considerar admissível sancionar sujeitos não Estaduais. O Exemplo dado pelo SC é o das sanções implementadas contra a Al-Qaeda. Nos termos da Resolução 1540 (2004) do SC um sujeito não governamental será um indivíduo ou uma entidade que não esteja a agir no âmbito de uma autoridade legal ou de nenhum Estado. O SC adotou então, em 2006 medidas contra entidades associadas à Al-Qaeda e aos Talibã⁵²⁵³.

⁴⁹ Um exemplo paradigmático é o da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas que suspende a participação da Rússia no Conselho de Direitos Humanos. A/RES/ES-11/3, 7 de Abril de 2022.

⁵⁰ CAMPOS, João Mota de; RIBEIRO, Manuel de Almeida (*ed. lit*) - **Organizações internacionais**. 6ª Edição. Lisboa: Almedina, 2020. P. 144.

⁵¹ WHITE, NIGEL D. – Sanctions Against Non-State Actors. RONZITTI, Natalino – Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law. E-book: Brill, Nijhoff, 2016. Abstract.

⁵² Resolução 1735 (2006) – S/RES/1735 de 22 de dezembro de 2006.

⁵³ LAPAŠ, Davorin – Sactioning non-state entities, an International Law approach. **Revue Internationale De Droit Pénal**. Vol. 81: 1-2 (2010). PP. 99-124. Disponível (sem menção de página) em: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2010-1-page-99.html>.

3. O Estado atual do Conselho de Segurança da ONU como catalisador das sanções unilaterais;

Dentro deste capítulo, cabe traçar um caminho. Um caminho que estará ligado àquele que nos trouxe a este estudo. Como mencionado *supra*, na evolução das relações internacionais não há grande lugar a cooperação diplomática verdadeiramente integrada na política externa dos Estados, tendo o mundo assistido ao *boom* das Organizações Internacionais no século XX. Avançando para os últimos 30 anos em que o CS tem vindo a emanar várias medidas sancionatórias, é possível verificar até uma certa, não só recorrência, como tendência em termos sanções dentro do escopo da ONU. O que poderia então acontecer que viesse, de certa forma, inverter essa tendência? No ano de 2022, o fenómeno do conflito armado entre a Federação Russa e a República da Ucrânia veio demonstrar que a atuação do CS como mecanismo de defesa das violações do DI também falha, algo que no fundo, já seria de esperar a este ponto.

Sabemos que já houve situações em que a possibilidade de veto de um dos Estados com assento permanente iria causar atrito e que se iria impor como obstáculo à aquisição de algo maior. Neste caso, tivemos um exemplo à larga escala de o que acontece quando o CS bloqueia perante um conflito internacional no qual é premente a aplicação de sanções. Existiu quase como um fenómeno natural de “escapatória” para as sanções unilaterais, assim como o recurso a meios de diplomacia mais tradicionais, sem a intermediação de uma OI.

O CS não é alheio ao aumento da recorrência a sanções unilaterais, sendo que alguns representantes já expressaram preocupação nos efeitos causados pela sua crescente implementação. Na 8962^a reunião do CS no dia 7 de fevereiro de 2022, ainda na sombra do começo da ofensiva russa em território ucraniano, alguns delegados do CS sublinharam que devem ser feitos mais esforços coletivos no sentido de mitigar o impacto negativo das sanções e reduzir as medidas unilaterais coercivas. No entanto, não deixou nesta reunião de haver algumas diferenças de visão em relação às sanções unilaterais. O delegado da Rússia mencionou que as medidas unilaterais coercivas invadem a soberania dos Estados e enfraquecem as normas de DI. O mesmo delegado enfatiza aqui o efeito destrutivo que as sanções dirigidas à Bielorrússia, Cuba, Irão e Venezuela tiveram,

chamando-lhe mesmo de *Guerra das Sanções* e que as únicas sanções legítimas à luz do DI são as aprovadas através do CS. Nesta senda, vem o delegado dos EUA contrariamente denotar que não só são as sanções unilaterais legais, são também estas bastante úteis a mitigar certas ameaças quando o CS se encontra bloqueado. Já o delegado da Venezuela, em nome do Grupo de Amigos em Defesa da Carta das Nações Unidas, levantou várias questões, sendo de especial destaque a de que certos Estados estão a instrumentalizar estas *medidas ilegais* para prosseguimento dos seus próprios objetivos económicos e geopolíticos⁵⁴.

Aquilo que será o fruto das falhas do mecanismo da ONU, não tem como ser parado de momento. A ONU não tem autoridade direta de impedir a utilização massiva de sanções unilaterais pelos seus Estados-membros. Não obstante a Carta contém um conjunto de princípios que devem servir como linhas orientadoras. São estes princípios destinados a promover a paz e a segurança internacionais, assim como o respeito pela soberania dos Estados. Designadamente no que tange à afetação de direitos humanos, a ONU e as suas agências especializadas prestam apoio humanitário destinado a aliviar o impacto dos conflitos e das sanções nas populações impactadas. Ao prestar este apoio, a ONU pretende, na medida do possível, mitigar os efeitos adversos das sanções nas populações mais vulneráveis. No campo preventivo, a ONU compromete-se a versar esforços sobre instrumentos de diálogo e de cooperação e a promoção do respeito pelo DI.

4. As sanções unilaterais e os princípios de Direito Internacional;

Em especial: os princípios da não ingerência e da soberania;

Kelsen, define as sanções como *reações coercivas contra violações da lei efetivadas* ou então *contra suspeitas ou expectadas violações de direito*, sendo que, de acordo com o mesmo autor, *a lei é, pela sua própria natureza, uma ordem coerciva*. As sanções são, portanto, essenciais para a ordem jurídica internacional.⁵⁵

⁵⁴ SC/14788 7 February 2022 – Meetings coverage Security Council. Disponível em <https://press.un.org/en/2022/sc14788.doc.html>.

⁵⁵ WHITE, Nigel – *Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Legal Order*. SUBEDI, Surya P (ed. Lit) – **Unilateral Sanctions in International Law**. Oxford: Hart Publishing, 2021. P. 67.

A Comissão de DI, com base na prática e na jurisprudência, identificou alguns princípios orientadores aplicáveis à forma, interpretação e eficácia dos atos unilaterais dos Estados⁵⁶, são estes:

- O dever de alçar o caráter obrigatório das sanções unilaterais no princípio da boa-fé;
- Qualquer Estado tem a capacidade jurídica de assumir obrigações jurídicas através de declarações unilaterais;
- A determinação do escopo jurídico das declarações unilaterais depende do seu conteúdo, das circunstâncias em que foram proferidas e das reações que suscitaram;
- A vinculação do Estado depende da declaração unilateral emanar de uma autoridade interna competente, em virtude das funções que exerce ou do mandato especial que lhe foi confiado;
- As declarações unilaterais podem ter forma escrita ou oral;
- O destinatário da declaração pode ser a comunidade internacional no seu conjunto ou um ou vários Estados, incluindo outros sujeitos internacionais;
- Tem de ser formulada com um objetivo claro e preciso, por forma a criar obrigações para o Estado recetor, sendo que caso surjam dúvidas na interpretação, deve esta ser restritiva sobre o alcance impositivo da declaração;

São ainda identificados os limites dos atos unilaterais:

- É nula a declaração unilateral contrária a uma norma imperativa de DI Geral;
- A declaração unilateral não vai gerar obrigações para o Estado recetor, exceto no caso de este emanar igualmente uma declaração de aceitação;

⁵⁶ DUARTE, Maria Lúísa – **Direito Internacional Público e Ordem Jurídica do século XXI**. Lisboa: AAFDL Editora, 2020. Pp. 162-164

- Uma declaração unilateral geradora de obrigações não pode ser arbitrariamente revogada pelo Estado declarante.

MARIA LUÍSA DUARTE (2020) menciona ainda a este propósito o princípio de Estoppel. É um princípio que deriva do Direito Romano e encontra-se principalmente associado à *Common Law*. Assenta na base de que aquele que induz expectativas ou confiança em outro encontra-se vinculado a não frustrar essa expectativa ou confiança⁵⁷.

No DIP, a Professora destaca duas modalidades principais:

1. *Estoppel by representation*, quando um Estado, pelo seu comportamento, permite a representação ou perceção por outro Estado que existe uma determinada situação, o que leva o segundo Estado a alterar a sua posição, convencido da existência da situação percecionada, não pode, depois, o primeiro Estado alegar que tal situação não existia ou era diferente. O comportamento do Estado declarante, vai, pois, acabar por criar um efeito de auto-vinculação em virtude da tutela jurídica concedida às expectativas legítimas do segundo Estado que confiou na aparência da aceitação ou reconhecimento de determinada situação jurídica;
2. *Estoppel by acquiescence*, quando um Estado tem conhecimento de uma situação e não reage, a inação ou silêncio, mantidos por um período de tempo, poderão ser interpretados como aceitação ou aquiescência, precludindo o seu direito de oposição. Deve notar-se que tal silêncio não se traduz num efeito automático de aceitação, mas pode gerar o direito de um Estado opor os seus efeitos jurídicos da sua conduta perante o Estado silente.

Legitimidade

⁵⁷ VOYIAKIS, Emmanuel – Estoppel. Oxford Bibliographies, 2019. Disponível em <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0058.xml>.

Recorrendo à *Max Plank*, enciclopédia de Direito Internacional, o termo legitimidade pretende referir-se à justificação do uso de autoridade pública, podendo ser tomado como um equivalente a ter um poder para tomar decisões vinculativas (WOLFRUM, 2011). No entanto, não nos podemos olvidar de que o conceito pode ser amplamente definido em mais maneiras do que uma só como, por exemplo, a de que a legitimidade é a propriedade de uma ação, regra, agente ou sistema que se traduz na obrigação legal de submeter o apoio dessa ação, regra, agente ou sistema⁵⁸.

COICAUD (2010) explica o funcionamento da legitimidade internacional através de uma analogia ao desporto. O que é internacionalmente legítimo e ilegítimo contribui para o estabelecimento do campo de jogo, as regras do jogo e as penalidades para a quebra dessas regras. Diz ainda este autor que o propósito é identificar os jogadores, os árbitros e as suas posições dentro de campo. Ocorrerá isto em conexão com as noções de comunidade e filiação (*membership*), titulares de direitos e hierarquia entre titulares de direitos, condutas legítimas e autoridade internacional⁵⁹. A legitimidade providencia o racional para a forma em que o sistema internacional se encontra organizado, incluindo as desigualdades nele abrangidas. Também providencia ferramentas para gerir os desafios que se acumulem contra o sistema internacional e as possíveis mudanças que possam estar associadas. Por último, pelo peso que a *cultura democrática* coloca no consentimento, na participação e representação dos Estados e sujeitos não estatais, a estabilidade da função da legitimidade tornou-se recentemente mais significativa à medida que a ordem internacional tem vindo a ser cada vez mais influenciada por valores democráticos⁶⁰.

Importa aqui fazer a distinção e legalidade e legitimidade. O primeiro ponto de distinção prende-se com o facto de a legitimidade ser composta por um conjunto de valores e o direito ter o poder de transformar esses valores em lei por forma a conseguir gerar direitos e deveres. Outro fator é o de que a legitimidade também muda rapidamente

⁵⁸ THOMAS, Christopher A. – The Uses and Abuses of Legitimacy in International Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 31: 4 (2014). PP.729-758. Abstract. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/24562832?seq=7>.

⁵⁹ COICAUD, Jean-marc – Deconstructing International Legitimacy. CHARLESWORTH, Hilary; COICAUD, Jean-Marc (ed. Lit.) – **Fault Lines of International Legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-0-521-76446-9. P. 36.

⁶⁰ COICAUD, Jean-marc – The Evolution of International Order and Fault Lines of International Legitimacy. CHARLESWORTH, Hilary; COICAUD, Jean-Marc (ed. Lit.) – **Fault Lines of International Legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-0-521-76446-9. Pp. 87-88.

ao passo da realidade internacional, é esta mudança que determina o que deve ficar preservado na lei e o que deve mudar⁶¹.

A questão que aqui se coloca é a de que se sabe bem que cada Estado é responsável pela sua política externa e de determinar o que melhor se encaixa na sua agenda política e económica. O que causa divergências é se cabe a um Estado determinar por si o que constitui uma violação de DI e ainda mais tomar medidas quanto a essa alegada violação de tal forma que altere forçosamente o comportamento do Estado alvo dessas medidas. A prática tem vindo a tornar-se generalizada numa panóplia de situações distintas com várias nuances entre elas e que se pergunta se podem mesmo ser generalizadas na sua resposta. Não se fala aqui de um problema ao nível dos efeitos das sanções, mas um problema de origem.

As sanções unilaterais são tipicamente empregues por Estados naturalmente poderosos, como é o caso dos EUA que, mais do que qualquer outro Estado, tem recorrido sanções unilaterais como ferramenta primária para fazer cumprir a sua política externa⁶². Estas representam verdadeiros desafios aos esforços da comunidade internacional para estabelecer um sistema equitativamente multilateral, não discriminatório, baseado em regras, desafiando também a própria base da primazia do DI⁶³.

Desde a sua constituição em 1956, a Organização Consultiva Legal Afroco.Asiática (*Asian-African Legal Consultative Organization*), tem vindo a estabelecer uma objeção unânime contra as sanções unilaterais perante a AG, a CDI e outras instituições internacionais. Os Estados-membros alegam que as sanções impostas, particularmente em terceiros, violam a Carta e outros princípios embutidos no DI no que diz respeito à Declaração de Princípios de DI sobre Relações Amigáveis e Cooperação entre Estados⁶⁴. Este é apenas um exemplo de várias condenações da prática.

⁶¹ COICAUD, Jean-marc – *The Evolution of International Order and Fault Lines of International Legitimacy*. CHARLESWORTH, Hilary; COICAUD, Jean-Marc (ed. Lit.) – **Fault Lines of International Legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-0-521-76446-9. Pp. 97.

⁶² RAHMAT, Mohamad – *Unilateral Sanctions in International Law: A quest for legality*. MAROSSO, Ali Z.; BASSET, Marisa R. (ed. Lit) – **Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences**. The Hague: Springer, 2015. P. 75.

⁶³ RAHMAT, Mohamad – *Unilateral Sanctions in International Law: A quest for legality*. MAROSSO, Ali Z.; BASSET, Marisa R. (ed. Lit) – **Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences**. The Hague: Springer, 2015. P. 75-76.

⁶⁴ *Idem*. P. 72.

GORDON (2021) sustenta que apesar de se presumir que as sanções unilaterais estariam necessariamente limitadas no seu escopo e impacto, pelo que quando um único país nega um outro o acesso a um mercado único, essa ação é bastante diferente do que o mesmo ser feito através de sanções multilaterais. As consequências económicas serão menores, mas as sanções unilaterais carecem de legitimidade e da força moral que têm as sanções internacionais com carácter multilateral, pelo que outros Estados estarão menos inclinados a seguir estas normas. No entanto, o mesmo autor diz-nos que não se pode pensar de forma tão generalizada. A força das sanções unilaterais depende inteiramente de quem está a sancionar, da extensão do seu poder e da sua influência na comunidade internacional. O impacto das sanções unilaterais também vai depender de quem é o alvo e da profundidade da sua vulnerabilidade. Se o Estado a impor as sanções detém uma posição de monopólio num mercado importante, ou se dentro de um outro contexto, detém um papel único na economia global, as sanções unilaterais têm assim a capacidade de atuarem como se fossem globais. Todas estes traços são visíveis nas sanções impostas pelos EUA. Deste modo, é diferente, por exemplo, o impacto previsto para sanções aplicadas pelos EUA a Cuba ou à Venezuela, com capacidade para ter efeitos absolutamente devastadores, ou para sanções aplicadas a um país economicamente diversificado como a China⁶⁵.

O princípio da soberania pressupõe a igualdade entre Estados, no entanto a legitimidade e a legalidade das sanções devem estar a par com a realidade. Ainda que cada Estado tenha a liberdade de considerar como ameaça aos seus interesses o que entender, não será daí que se pode retirar uma legitimidade automática.

Estas medidas têm a capacidade de, sozinhas, comprometer toda a sustentabilidade económica de um país, assim como de comprometer o direito do Estado sancionado ao desenvolvimento económico. Há autores que sustentam que as sanções emanadas em nome da chamada *global governance*, carregam uma condição de legitimidade presumida⁶⁶. Mas o que é a legitimidade?

⁶⁵ GORDON, Joy – Unilateral Sanctions: Creating Chaos at Bargain Rates. SUBEDI, Surya P (ed. Lit) – **Unilateral Sanctions in International Law**. Oxford: Hart Publishing, 2021. Pp. 88-89.

⁶⁶ *Idem*. P. 101.

Uma perspectiva na qual se encontra alento nesta sede, é a de Allan Buchanan. A legitimidade é assim o consenso de que uma dada instituição é merecedora da nossa moral baseada na razão. A certeza de que uma instituição é legítima, representa um julgamento que considera todos os fatores no que tange às razões morais para a apoiar, designadamente que essas mesmas razões estejam a favor de apoiar a instituição, apesar dos riscos que esse apoio comporta. Da legitimidade resulta um “direito de governar”⁶⁷. Aplicado à presente situação é possível construir um pensamento que a legitimidade de um Estado de aplicar sanções a outro, surge de todo um conjunto de fatores, designadamente os analisados *infra*, inerente dos direitos tradicionalmente concedidos pelo DI.

Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade é um princípio geral de Direito que não se abstrai da ordem jurídica internacional. Já se mencionou que o problema gerado pelas sanções extensivas dos anos 60-90, principalmente por parte das Nações Unidas e pelos Estados Unidos, falhavam em atingir o alvo de pressão: o poder político. Em contrapartida, essa série de pacotes sancionatórios acabou por resultar em vários problemas de direitos humanos, tendo pouco efeito, e bastante impacto, podendo até ser questionada a sua necessidade, em alguns casos.

Numa consulta de peritos pedida pelo CDH e pela AG da ONU⁶⁸ refere-se que as sanções, incluindo-se aqui as unilaterais, têm a capacidade de servir propósitos legítimos e ser proporcionais. Porém, se a análise se concentrar nas sanções unilaterais dirigidas a indivíduos ou órgãos governamentais ao congelar os seus bens, é claro que irão ter efeitos práticos, privando uma pessoa da sua liberdade, sendo que da perspectiva da pessoa atingida, são medidas funcionalmente equivalentes a sentenças emanadas de procedimentos judiciais. Acrescenta-se ainda que deveriam se ser proporcionadas

⁶⁷ LEFKOWITZ, David – **Philosophy and International Law: A Critical Introduction**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. Pp. 101-102

⁶⁸ UN Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights – Expert Consultation on “The Notion, Characteristics, Legal Status and Targets of Unilateral Sanctions” convened on 26th April 2021 by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Prof. Dr. Alena F. Douhan. Testemunho do Professor Rouiller, p.3 . Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf>.

garantias processuais e que a substância do princípio da proporcionalidade deveria de ser tido em conta.

No mesmo relatório⁶⁹, é referido que as sanções unilaterais não podem ser justificadas como contramedidas, sendo que raramente são enquadradas dessa forma por quem as emana. Ademais, as contramedidas não podem violar direitos humanos fundamentais e é dito muito firmemente que as sanções unilaterais violam manifestamente estes direitos. O exemplo dado são os efeitos das sanções impostas pelos EUA à Venezuela e ao Irão durante a crise COVID – 19. Este discurso é concluído com a nota de que as medidas relacionadas com sanções unilaterais são frequentemente deliberadamente vagas no seu impacto, maximizando incertezas e *overcompliance*.

As sanções estão pensadas para induzir o cumprimento de obrigações e fazer com que um Estado altere o seu comportamento atual. Todavia, deve ser analisado como é que historicamente o comportamento dos Estados se altera perante as sanções. HOFER (2021) faz bem esta análise. Esta autora menciona que o carácter punitivo das sanções indicam por si só o porquê de estas falharem a induzir o cumprimento das obrigações do Estado atingido. Uma prática punitiva pressupõe uma hierarquia, sendo que numa ordem jurídica marcada pelo princípio da soberania que se pauta pelo reconhecimento da igualdade entre os Estados, como veremos *infra*, é natural que a tentativa de punição gere ressentimento antes de provocar uma mudança de comportamento. Este ressentimento leva a que o alvo tome medidas estratégicas de evadir-se do cumprimento pretendido como, por exemplo, recorrer a terceiros para auxílio, até que este seja capaz de escapar da situação em que se encontra. A discussão do impacto das sanções unilaterais no comportamento do Estado por elas atingido, coloca a questão da adequação – se são as sanções apropriadas para atingir os objetivos pretendidos – e de necessidade – se os objetivos pretendidos podem apenas ser atingidos pelas sanções.

⁶⁹ UN Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights – Expert Consultation on “The Notion, Characteristics, Legal Status and Targets of Unilateral Sanctions” convened on 26th April 2021 by the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, Prof. Dr. Alena F. Douhan. Testemunho do Professor Swainston. P. 6. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/UCM/expert-consultation-26April2021.pdf>.

Nos termos do artigo 51.º do PAREAI, as contramedidas devem ser proporcionais ao dano sofrido, tomando em conta a gravidade do ato ilícito e os direitos em questão. A necessidade da medida é definida pelo seu próprio propósito limitado. Ainda assim, o princípio da proporcionalidade, apesar de ser intencionado para limitar os efeitos negativos das sanções, não consegue precluir a sua natureza punitiva como resposta coerciva a um ato ilícito⁷⁰.

Outro problema inerente à questão da proporcionalidade das sanções unilaterais, são o impacto nos direitos humanos, apesar de se esperar que estaria este resolvido pela utilização de sanções dirigidas ao invés de sanções abrangentes. A experiência internacional é a de que estas têm o potencial de ser tão danosas como as sanções abrangentes, exemplo disso são as sanções impostas pelos EUA à Venezuela⁷¹. Este impacto negativo efetiva-se por meio indireto, sendo difícil de arguir, mas não impossível de afirmar que tal torna as medidas sancionatórias desproporcionais.

Em resposta à situação política e económica na Venezuela, os EUA e outros países impuseram sanções ao Governo do país, tendo a indústria petrolífera como alvo. Ao passo que as sanções visavam preocupações legítimas, tiveram consequências económicas terríveis, afetando a sua capacidade de responder às necessidades relacionadas com direitos básicos dos cidadãos. É reportado que as sanções impostas entre 2017 e 2018 resultaram em mais de 40 000 mortes o Centro para a investigação económica e Política (*Center for Economic and Policy Research*) qualificam estas sanções como uma punição coletiva, tal como descrito nas Convenções Internacionais de Haia e Genebra⁷². Consequência das sanções terão sido também o aumento da propagação de doenças e a piora da mortalidade, que acabou por forçar milhões de pessoas a abandonar o país, fator decisivo no colapso económico da Venezuela⁷³. Claro que não é de esquecer que o próprio Governo da Venezuela é culpado de se refugiar meramente nas sanções para justificar a

⁷⁰ Hofer, Alexandra. Unilateral Sanctions as a Challenge to the Law of State Responsibility. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. PP. 200-202.

⁷¹ *Idem*. P. 202

⁷² WEISBROT, Mark; SACHS, Jeffrey – Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela. Center for Economic and Policy Research (CEPR), 25 de abr 2019. Disponível em: <https://cepr.net/report/economic-sanctions-as-collective-punishment-the-case-of-venezuela/>.

⁷³How are US Sanctions affecting life in Venezuela? AlJazeera, 13 de Jun de 2023. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/program/the-stream/2023/6/13/how-are-us-sanctions-affecting-life-in-venezuela>.

sua situação económica. Já quanto às sanções impostas pela UE, são estas descritas pela Organização como tendo o objetivo de encorajar soluções democráticas conjuntas para trazer estabilidade política ao país e auxiliar as necessidades dos venezuelanos. As sanções da UE estariam acompanhadas de ajuda humanitária, não só à Venezuela como aos países circundantes afetados pela crise⁷⁴. Do outro lado do oceano, temos a perspectiva da Venezuela destas sanções. A percepção fundamental é a de que atores externos, tal como a UE, não têm verdadeira visibilidade em quais são as necessidades da população venezuelana, até porque se encontra isolada de qualquer discussão ao nível global. Numa sondagem feita em 2021, 76.4 por cento dos participantes acreditam que as sanções tiveram um impacto negativo nas suas vidas, e pouco efeito em mudar o panorama político⁷⁵.

Desde 2018 que a UE empregou 156 milhões de euros em ajuda humanitária para ajudar a população venezuelana e os países circundantes. Estes fundos teriam como principal alvo, grupos especialmente vulneráveis como crianças com menos de cinco anos, mulheres grávidas e jovens mães, idosos e comunidades indígenas. Para este propósito a UE coordenou-se com várias organizações, designadamente a Cruz Vermelha e a Rede de Logística Humanitária (*Humanitarian Logistics Network*)⁷⁶. Apesar da retórica se encontrar um pouco dividida, a UE possui tato na abordagem que as sanções devem ter numa situação de crise humanitária, constituindo fator essencial para que a situação em que a Venezuela se encontra, não se agrave, procurando na sua política externa, um equilíbrio entre as sanções e o auxílio. Não obstante, ficam lacunas ainda a ser preenchidas pela OJ internacional. Deve um Estado, ou no caso, uma Organização internacional regional, ser responsável por atenuar o impacto das suas próprias sanções? O ressarcimento dos danos causados por sucessivas sanções deve ser motivo para legitimar as medidas que, à partida já estarão viciadas de desproporcionalidade?

⁷⁴ Venezuela: the Council's response to the Crisis. Consilium Europa. Última Revisão: 11 de Jan 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/venezuela/#measures>.

⁷⁵ STOLK, Raúl; ROJO, Gabriela Mesones – Venezuela: Perceptions of Europe Framed By Domestic Crisis. BALFOUR, Rosa; BOMASSI, Lizza; MARTINELLI, Marta (*ed. lit.*) – **The Southern Mirror: Reflections on Europe from the Global South**. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2022. P.70. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/Balfour_Bomassi_Martinelli_-_Southern_Mirror-v2.pdf.

⁷⁶ *Idem* p. 71

A necessidade e a adequação de uma medida sancionatória deve sempre ser vista caso a caso e nunca avaliada de forma genérica, até porque cada Estado é livre de determinar quais os interesses essenciais a ser protegidos e o que é que para si constitui ameaça e perigo iminente. Mas de qualquer das formas, as sanções, sendo comumente utilizadas indiscriminadamente reiteram más práticas internacionais, danificando severamente e a longo prazo as boas relações entre blocos de países e enfraquecendo a já fragilizada ordem internacional. É, portanto, imperativo que a prática mude para que se estabeleçam melhores critérios e se definam contornos ainda mais estritos da consequência da prática de atos internacionalmente ilícitos neste âmbito. O caso *Nicarágua c. EUA* estabelece um exemplo de delimitação o que constitui a necessidade, no caso, para uso da força. Este teste da necessidade requer que um Estado demonstre que as suas ações são necessárias em resposta a um ataque armado ou a uma ameaça iminente, sendo que estas ações deverão ser imediatas, proporcionais e estarão de acordo com os princípios de DI. Define-se expressamente que a falha em cumprir com estes requisitos, levam a violação do DI e respetiva responsabilidade internacional. Estes requisitos não se poderão aplicar *ipsis verbis* às sanções unilaterais, mas deve-se retirar inspiração, designadamente através do PAREAI.

Soberania e Não Ingerência

Numa primeira abordagem ao princípio da não ingerência, e talvez de forma simplista, estabelecemos o conceito de ingerência como a *conduta intencionalmente levada a cabo por um Estado com o fim de impor a, pelo menos, um terceiro Estado uma decisão que, de outra forma, não seria por ele tomada*. A ilicitude desta conduta vem assentar na premissa de que deve corresponder a *uma prática que não seja aceite e reconhecida pela Ordem Internacional como parte do exercício de um direito soberano do Estado interventor*⁷⁷.

Um princípio básico de DI é o de que a legislação nacional tem carácter territorial, sendo que os princípios da soberania e da integridade territorial são fundamentais e formam o núcleo das relações internacionais contemporâneas. Ademais, é ainda aceite

⁷⁷ GUERREIRO, Alexandre – **A Ingerência Interestatal no Quadro do Direito Internacional Público**. Coimbra: Almedina, 2021. P. 25.

que no caso de existir um conflito entre o direito *municipal* e o DI, o último prevalece⁷⁸. O princípio da soberania estabelece a autoridade e a independência de um Estado em relação ao seu território, livre de qualquer interferência externa⁷⁹. A soberania é assim um princípio basilar do DI na medida em que reconhece a igualdade e autonomia de todos os Estados soberanos.

As sanções unilaterais podem ser vistas como uma forma de violação do princípio da soberania quando estas são impostas sem o consentimento de órgãos de DI. A problemática da colisão das sanções impostas unilateralmente e o princípio da soberania prende-se com a intromissão do Estado sancionador na jurisdição doméstica do Estado sancionado.

No costume internacional, é possível identificar algumas regras que regem este princípio⁸⁰:

1. Os Estados estão proibidos de interferirem na organização interna de um Estado estrangeiro;
2. Os Estados estão proibidos de interferir nos assuntos internos de um Estado estrangeiro;
3. Os Estados devem abster-se de instigar, organizar ou oficialmente apoiar qualquer organização dentro do seu território cujas atividades sejam prejudiciais a países estrangeiros. Esta regra aplica-se quanto à intervenção ativa do Estado a favor de tais atividades, sendo que está aqui em causa uma obrigação dos Estados proibirem qualquer atividade ou organização que se destine a prejudicar um Estado terceiro.
4. No caso de um Estado estrangeiro se encontrar em guerra-civil, estão os Estados precludidos de apoiar quaisquer movimentos insurgentes, exceto no caso de estes se qualificarem como *movimentos de libertação nacional*.

⁷⁸ RAHMAT, Mohamad – Unilateral Sanctions in International Law: A quest for legality. MAROSS, Ali Z.; BASSET, Marisa R. (ed. Lit) – **Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences**. The Hague: Springer, 2015. P. 77.

⁷⁹ Case of the S.S. “Lotus”. Publications of the Permanent Court of International Justice. Series A. – Nº10 de 7 de setembro de 1927. Parte III. Disponível em <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup16/Batch%201/TheLotusCase.pdf>.

⁸⁰ CASSESSE, Antonio – **International Law**. 2nd Edition, New York: Oxford University Press, 2005. PP. 53-54.

CASSESSE (2005) avalia as formas contemporâneas de intervenção, que não incluem o envio ou a ameaça de envio de forças militares, que se demonstraram de marcada importância na linha do tempo deste então. São estas a pressão económica ou mesmo a coerção económica que têm em vista a destabilização política, entre outros talvez mais relevantes num plano político: propaganda, a negação de assistência financeira ou o ato de influenciar instituições monetárias e financeiras por forma a sufocar e enfraquecer a posição de um determinado Estado.

No que tange aos pontos que nos são mais relevantes para o Estudo, releva estabelecer que nem todos os atos que neles se incluam, podem ser vistos como uma forma de violação do princípio da não ingerência⁸¹. No caso das sanções, é de facto difícil de determinar essa linha na medida em que o propósito de sancionar um Estado é colocar pressão de tal forma que leve este a mudar o seu comportamento.

Importa, neste âmbito, referir a *Declaração de Inadmissibilidade da Intervenção nos Assuntos Domésticos dos Estados e a Proteção da sua independência e soberania*⁸². Repare-se que nesta resolução da ONU estabelece-se, mais notoriamente, que:

1. Nenhum Estado tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, por qualquer razão, nos assuntos internos ou externos de qualquer outro Estado. Consequentemente, intervenção armada ou tentativas de ameaça contra a personalidade do Estado ou contra os seus elementos económicos ou culturais, são condenáveis.
2. Nenhum Estado poderá recorrer ou encorajar a utilização de medidas económicas, políticas ou qualquer outro tipo de medidas para coagir outro Estado com o objetivo de obter deste a subordinação do exercício dos seus direitos de soberania ou assegurar-se de vantagens de qualquer tipo.

⁸¹ CASSESSE, Antonio – **International Law**. 2nd Edition, New York: Oxford University Press, 2005. PP. 54-55.

⁸² Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, G.A. Res. 2131(XX), U.N. Doc. A/RES/20/2131 (21 December, 1965).

Estes ideais são replicados e reforçados na *Declaração dos Princípios de Direito Internacional quanto a Relações Amigáveis entre Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas*⁸³.

Reforça-se aqui que, apesar de as resoluções da Assembleia Geral da ONU não terem caráter obrigatório, e daí, não serem geradoras automáticas de direitos e obrigações, são instrumentos de *soft law* e contribuem ativamente para a evolução do costume internacional⁸⁴.

A legitimidade do princípio da soberania é reconhecida do artigo 2.º da Carta, sendo este baseado no conceito de jurisdição. Jurisdição define-se pela autoridade exercida pelo governo de um Estado nas suas pessoas, propriedade ou eventos dentro do seu território. A própria ONU encontra-se precludida de interferir nos assuntos internos de um Estado pelo artigo 2.º, n.º 7. Porém, com o rápida globalização e eventos recentes na comunidade internacional, pode concordar-se que o escopo desta proibição tem vindo a ser alterado, designadamente ao nível dos DH. Verifica-se atualmente que assuntos domésticos com consequências internacionais encontram-se dentro do âmbito do DI, levando assim à ingerência nos assuntos domésticos desse Estado⁸⁵.

O princípio, nos trâmites em que foi delineado dentro do costume internacional, intencionava dirigir-se meramente ao uso da força. No entanto, a interpretação mais recente do TIJ é clara quanto à não intervenção: *Este princípio proíbe todos os governos ou grupos de interferir, direta ou indiretamente, nos assuntos internos e externos de outros Estados. A ingerência que é proibida será aquela que se refere a assuntos que qualquer governo tenha a possibilidade de decidir livremente sobre*⁸⁶. Dando o exemplo das sanções económicas unilaterais que exercem propositadamente pressão económica

⁸³ Declaration of Principles of International law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, G.A. Res 2625 (XV), U.N. Doc. A/RES/25/2625 (24 October 1970) (Friendly Relations Declaration).

⁸⁴ RAHMAT, Mohamad – Unilateral Sanctions in International Law: A quest for legality. MAROSS, Ali Z.; BASSET, Marisa R. (*ed. Lit*) – **Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences**. The Hague: Springer, 2015. P. 76.

⁸⁵ KHOSRAVI, Ahmad, et. al - Examining unilateral economic sanctions from the perspective of international law: With an emphasis on human rights instruments. **Journal of Positive School Psychology** **2022**, Vol. 6, No. 3, 2163–2175. P. 2168.

⁸⁶ *Idem*, p. 2169.

sobre um certo país, serão consideradas intervencionistas na medida em que obrigam um certo governo a adotar uma lista de medidas próprias que, não só não haveriam tomado se não fossem essas sanções, como também serão em princípio tomadas a favor do Estado sancionador⁸⁷.

Avaliando todos os fatores, as sanções unilaterais apresentam-se como um grande desafio ao princípio da soberania e não ingerência. A comunidade internacional já teve a oportunidade de observar alguns casos em que a implementação de sanções unilaterais colidiram com estes princípios, vejamos.

O pacote que os EUA adotaram para Cuba no início dos anos sessenta constituíram um embargo que restringiu a troca comercial, o trânsito de pessoas e transações financeiras. Tal interferiu com o direito de Cuba determinar o seu sistema político e económico e visto hoje em dia como um exemplo de efeitos extraterritoriais das sanções. Neste tema, é interessante mencionar um excerto do discurso do Presidente Eisenhower na primavera de 1953:

*O direito de qualquer Estado de formar um governo e um sistema económico à sua escolha, é inalienável. Qualquer tentativa de um Estado de ditar a forma de governo de outros Estados, é indefensável.*⁸⁸

Nesta senda, é evidente que a linha que separa a soberania de um Estado das suas obrigações para com os outros Estados não tem os seus trâmites bem esclarecidos. A Conferência de Caracas em março de 1954, numa Declaração indigitada pelos EUA e apoiada por Cuba, viria:

- Condenar as atividades do movimento internacional comunista como forma de intervenção em assuntos americanos;
- Expressar a determinação dos Estados americanos de tomar as medidas necessárias para proteger a sua independência política contra a intervenção do comunismo internacional, atuando no interesse do despotismo;

⁸⁷ *Idem*, p. 2170.

⁸⁸ WRIGHT, Quincy – Intervention and Cuba in 1961. Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921- 1969), Vol. 55 (APRIL 27-29, 1961), pp. 2-19. P. 3

- Reiterar a fé dos povos americanos no exercício da democracia representativa como o melhor meio de promover o seu respetivo progresso político e social; e
- Declarar que a dominação e controlo das instituições políticas de qualquer Estado americano pelo movimento internacional comunista, estendendo ao continente o sistema político de uma potência extra-continental, constituirá uma ameaça à soberania e independência política dos Estados americanos, colocando em perigo a subsistência da paz no continente americano, e convocará uma Reunião de Consulta (*Meeting of Consultation*) para considerar a adoção de medidas de ação apropriadas de acordo com os tratados em vigor existentes.

Das mesma forma que nesta Declaração se condena a propagação do movimento comunista internacional para o continente americano, não deixa de estar também estabelecido no mesmo documento o reconhecimento do direito inalienável de cada Estado americano decidir livremente as suas instituições no exercício efetivo da democracia representativa como meio de preservar as sua soberania política, atingindo assim a sua independência económica e vivendo a sua própria vida social e cultural, sem a intervenção por parte de qualquer outro Estado, ou grupo de Estados, seja direta ou indiretamente, nos seus assuntos internos ou externos e, especialmente, sem a intervenção que qualquer forma de totalitarismo.

Em 1959, Fidel Castro desafia o fim das quotas de açúcar dos EUA⁸⁹, confiscando as propriedades de empresas norte-americanas em Cuba. Tal foi protestado pelos EUA, sendo que a China e a Rússia auxiliaram Cuba na compra de açúcar. Em 1961, os EUA declaram que Fidel Castro traiu a revolução feita que causou a queda da ditadura Batista, ao ter aceitado a ideologia comunista, recebido auxílio económico e militar de países comunistas e ao ter-se aliado com estes. Acusaram, assim, Fidel Castro de violar as obrigações anti-comunistas da Organização de Estados Americanos através da aliança

⁸⁹ PHILLIPS, R. Hart – Castro Attacks U.S. Sugar Quota; Says He Will Demand Return to Higher Figure –Seeks Financial Aid as Well. The New York Times, 4 de Abr 1959. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1959/04/04/archives/castro-attacks-u-s-sugar-quota-says-he-will-demand-return-to-higher.html>.

voluntária com potências comunistas extra-continetais e a aceitação do auxílio providenciado⁹⁰.

Neste período, os EUA receberam refugiados cubanos e expressou simpatia com relação ao movimento anti-Castro, entre outras operações. A 3 de fevereiro de 1962, foi imposto pelos EUA um pacote compreensivo de sanções⁹¹ que se estima ter impactado o Governo de Cuba em 144 mil milhões de euros a longo prazo (estimativa feita em 2021)⁹².

Esteve, evidentemente, em causa uma violação grosseira por parte de Cuba das suas obrigações para com os restantes Estados americanos. A mudança de regime não justificaria a violação dado que o princípio da continuidade codificado pela Convenção de Viena sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Tratados dita que um Estado como pessoa jurídica, permanece contínuo apesar de mudanças no seu Governo ou de regime político (v. artigo 12.º da Convenção de Viena sobre a Sucessão de Estados em Matéria de Tratados).

O impacto das sanções pode ser avaliado a vários níveis, mas é de dar palco às consequências humanitárias sofridas pela população cubana. A série de sanções já implementadas pelos EUA dirigidas a Cuba tomam o título de “piores sanções do mundo” e que duram há 60 anos⁹³. Alega-se que há violação do princípio da soberania, na medida em que, desde o momento em que os EUA impuseram restrições, a situação de pobreza perpetuou-se no país. Sendo uma ilha isolada, tal afetou gravemente a chegada de bens essenciais e a situação sanitária, configurando uma intervenção nos assuntos internos do Estado cubano e na forma como o país gere as suas políticas. Pode-se considerar que o Governo cubano tem, nos últimos 60 anos, funcionado plenamente em função destas sanções, agindo dentro da autonomia que resta após as restrições.

⁹⁰ WRIGHT, Quincy – Intervention and Cuba in 1961. Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921- 1969), Vol. 55 (APRIL 27-29, 1961), pp. 2-19. P. 13-15.

⁹¹ Proclamation 3447 – Embargo on All Trade with Cuba. Assinada pelo Presidente dos EUA John F. Kennedy a 3 de fev de 1962. Disponível em <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3447-embargo-all-trade-with-cuba>.

⁹² OLIVIER, Isabella; VENANCIO, Mariakarla Nodarse. Understanding the Failure of the U.S. Embargo on Cuba. WOLA, Advocacy for Human Rights in the Americas, 4 de fev de 2022. Disponível em: <https://www.wola.org/analysis/understanding-failure-of-us-cuba-embargo/>

⁹³ CHAPMAN, Lucy – Last Tango in Havana? One step forward, two steps back: Cuba, the US embargo and human rights. Socialist Lawyer, nº79 (June 2018) pp.31.41. <https://www.jstor.org/stable/10.13169/socialistlawyer.79.0032> p. 33

Um segundo exemplo são as sanções impostas também pelos EUA ao Irão em 1979. O Presidente Carter mandou congelar todos os bens do Governo iraniano nos EUA e também os que estivessem sob o controlo de bancos, empresas e indivíduos norte-americanos fora dos EUA. Esta ação foi uma reação por 52 indivíduos norte-americanos terem sido tomados como reféns no Irão em novembro de 1979. Este congelamento privou o Irão do usufruto de mais de 12 mil milhões de dólares americanos em depósitos bancários, ouro, e outras possessões. Também foi cortada a maioria das exportações e outras transações a ter lugar na época entre os EUA e o Irão. O Presidente Carter recorreu ao CS para impor um pacote similar de sanções ao nível da ONU, mas a União Soviética utilizou o seu direito de veto para impedir o seu avanço⁹⁴. Este último fator enfatiza o caráter unilateral destas sanções quando não se encontra o apoio da ONU. Ao impactar os bens do Governo iraniano através deste bloqueio, temos uma ingerência direta nos seus assuntos internos. Privar o Governo iraniano de 12 mil milhões de dólares teve um impacto na economia interna transversal a vários setores. No entanto de ter em conta que estas sanções foram resposta a uma circunstância específica, acabando por ser utilizadas como instrumento de negociação e não de retaliação, ditada pela própria definição de sanção internacional, acabando por ser mais difícil arguir a responsabilidade dos EUA através da violação do princípio da não ingerência dos assuntos internos dos Estados.

Em qualquer um dos casos em que estes princípios basilares de DIP são ultrapassados ou, em certos casos, aniquilados, é necessário que se tenha em conta um outro argumento que possa, de certo modo, circundar estas violações. Se nos alçarmos na tese de que uma sanção unilateral pode transformar-se numa retorção, num ato ilícito ou numa contramedida, pensa-se, então, nos seguintes cenários qualificativos. Tratar-se-á de uma retorsão quando a sanção, por si, não precluda o Estado sancionador de cumprir com as suas obrigações para com o Estado sancionado. Será uma contramedida quando se trate de um ato ilícito que tenha como objetivo impossibilitar a prática de um outro ato ilícito pelo Estado sancionado. As retorsões têm em si uma inerência legítima, tornando-as irreguláveis por natureza, enquanto que as contramedidas, vemo-las esplanadas nos

⁹⁴ CARSWELL, Robert – Economic Sanctions and the Iran Experience. *Foreign Affairs*, Vol.60: 2 (Winter, 1981), pp. 247-265. P 247. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/20041079>.

PAREAII⁹⁵. Isto é, antes de se qualificar que linha se está a pisar ao nível dos princípios, é sempre necessário aferir se as sanções se traduziram num impedimento do Estado sancionador de cumprir as suas obrigações com o Estado sancionado.

5. Direitos Humanos e sanções unilaterais:

5.1. a posição do Conselho de Direitos Humanos;

Num estudo temático publicado na 19^a sessão do CDH⁹⁶, define-se o termo de medidas coercivas unilaterais numa luz pessimista. Menciona-se que são medidas tomadas por um Estado para alterar certa política num outro Estado, tradicionalmente através de pressão económica e sanções comerciais na forma de embargos e boicotes e ainda a interrupção de transações financeiras e de investimento entre esses dois países.

Ressalta-se também que, independentemente da legalidade das medidas coercivas unilaterais, o impacto do Estado sancionado faz-se sentir no campo dos direitos Humanos através de várias formas.

Nos casos em que os critérios de legalidade estejam preenchidos, as medidas coercivas unilaterais poderão ser justificadas como medidas temporárias. Porém estas não podem ultrapassar os limites da proibição do uso da força, obrigações para a proteção de direitos humanos fundamentais, obrigações de carácter humanitário que proibem repreendas e outras obrigações resultantes de normas perentórias de DI. O estudo reforça ainda que a proporcionalidade da contramedida é também um elemento crucial na análise da legalidade de uma medida específica, assim como já se teve oportunidade de analisar no presente texto.

Já o impacto propriamente dito que estas medidas têm a capacidade de causar nos direitos humanos, é de facto um desafio em termos de análise tentar distinguir o impacto

⁹⁵ Hofer, Alexandra – Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN 978-1-83910-785-6. P. 187

⁹⁶ 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. A/HRC/33 de 11 de jan de 2012. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g12/100/67/pdf/g1210067.pdf?token=ailvQchnpuOr5ttN1h&fe=true>.

causado pelas sanções unilaterais isolado do que é também causado por sanções multilaterais. Todavia, há exemplos mencionados no estudo que também já analisámos, nomeadamente o caso das sanções impostas pelos EUA a Cuba. A demográfica mais vulnerável dos países em desenvolvimento, é a que vai acabar por sofrer mais os efeitos secundários das medidas, que podem ser estas resultantes em: impedimento de acesso a equipamentos salva-vidas, medicação, produtos alimentares básicos e material essencial para garantir o direito à educação. Relata-se também que a experiência conta que nos países gravemente afetados pelas sanções, *a classe média tende a desaparecer, os pobres ficam mais pobres e os ricos ficam mais ricos*, assim como ficam ricos aqueles que se apoderam da oportunidade que surge no mercado negro.

O Alto-Comissariado dos Direitos Humanos deixa a nota de que mesmo as sanções cuidadosamente dirigidas a um certo alvo, impostas com o fim de dar término a violações grosseiras de direitos humanos, devem ser sujeitas a condições estritas. Estas não podem ser impostas mais tempo que o necessário, têm de ser proporcionais e têm de ser sujeitas a garantias apropriadas de direitos humanos, incluindo avaliações prévias de possível impacto e medidas de monitorização de aplicação das sanções realizada através de peritos independentes.

As recomendações deixadas neste estudo, urge aos Estados que tomem apenas medidas que sejam consistentes com o DI costumeiro, princípios de DI e com a Carta, como também interpretada pelo TIJ. Os Estados devem também abster-se de adotar medidas unilaterais coercivas que resultem numa violação das suas obrigações relacionadas com direitos humanos, emanantes de um qualquer tratado internacional do qual sejam parte, como do DI costumeiro. De igual forma, todos os Estados da ONU devem evitar a implementação de medidas coercivas que tenham (de qualquer maneira) impacto negativo no campo dos direitos humanos, especialmente nos grupos mais vulneráveis. Por fim, os Estados são compelidos a adotar medidas que assegurem que bens essenciais, tais como medicamentos e comida, não sejam instrumentalizados como forma de exercer pressão política, e que em nenhuma circunstância um povo deverá ser privado de meios básicos de sobrevivência.

A 26 de setembro de 2014, através da resolução 27/21, o CDH apontou, por um período de três anos, um repórter especial para o impacto das medidas unilaterais

coercivas no gozo de direitos humanos, com várias funções, entre as quais: estudar tendências, desenvolvimentos e desafios e, com base neste estudo, produzir diretrizes e recomendações sobre formas e meios de prevenir, minimizar e reparar o impacto de medidas coercivas unilaterais nos direitos humanos; rever os mecanismos independentes de avaliação das medidas de modo a promover responsabilidade⁹⁷. O mandato tem sido sujeito a sucessivas renovações, sendo que a última ocorreu em 2023⁹⁸.

No decorrer do presente mandato, foram realizadas visitas ao Zimbabwe e à República Islâmica do Irão que incluíram desde encontros com os chefes de Estado, ministros e outros oficiais de governo, como também grupos da sociedade civil. O último relatório entregue pela atual alta-comissária, Alena F. Douhan, foca-se no efeito das sanções secundárias, nas penalidades civis e criminais para a evasão de regimes sancionatórios e *overcompliance*. Salienta-se aqui que as sanções secundárias podem ser impostas contra qualquer terceiro em qualquer parte do mundo. Todavia, este relatório reúne críticas, designadamente pelo *Yale Journal of International Law*, por não ser fundamentado e ser baseado em evidências pouco fiáveis que servem de apoio a argumentos que são vagos e especulativos. Ainda se acrescenta que grande parte do relatório não concerne direitos humanos, logo, irrelevante para o mandato em si⁹⁹.

Já em 2023 o CDH anunciou mais uma vez a sua condenação do impacto causado pelas sanções unilaterais¹⁰⁰. A resolução foi apresentada pelo Azerbaijão e aprovada com 33 votos a favor, 13 contra e uma abstenção. De entre os Estados que rejeitaram a moção estão notoriamente os EUA e os seus aliados da OTAN. Nesta resolução destaca-se, *inter alia*, o pedido aos Estados para pararem de adotar, manter, implementar ou cumprir com sanções unilaterais coercivas que violem o DI, a Carta, o Direito Internacional Humanitário e as normas e princípios que governam as relações pacíficas entre nações,

⁹⁷ Resolução do Conselho de Direitos Humanos n.º 27/21. A/HRC/RES/27/21 de 3 de out de 2014. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/21.

⁹⁸ Resolução do Conselho de Direitos Humanos n.º 54/12. A/HRC/RES/54/15 de 13 de outubro de 2023. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/214/00/pdf/g2321400.pdf?token=5JyYqdXNYQoKis70T6&fe=true>.

⁹⁹ FELLMETH, Aaron – Unilateral Sanctions Under International Human Rights Law: Correcting the Record. *Yale Journal of International Law*, 6 Set 2023 Disponível em: <https://www.yjil.yale.edu/unilateral-sanctions-under-international-human-rights-law-correcting-the-record/>.

¹⁰⁰ 55th Meeting, 52nd Regular Session Human Rights Council. A/HRC/52/L.18 Vote Item 3 . Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/52/L.18.

condenando também, entre estas, as sanções extraterritoriais. A resolução reafirma ainda que bens essenciais como medicamentos e comida não devem ser utilizados como ferramentas de coerção política e que de forma nenhuma devem as pessoas de ser privadas dos seus meios de subsistência e de desenvolvimento. Um último destaque vai para o reconhecimento da necessidade de adotar um mecanismo imparcial, dentro da estrutura da ONU, para o qual as vítimas do impacto das sanções unilaterais coercivas se possam dirigir para reparação e compensação de danos, com o objetivo de promover responsabilidade e formas equitativas de recursos legais e eficientes.

5.2. Afetação de Direitos Humanos: um possível nexo de causalidade e as consequências das sanções unilaterais

A responsabilidade dos Estados por violações de DH, é um aspeto crucial do DI. Quando um Estado decide impor sanções a outro, ou a um grupo de Estados como parte da sua política externa, incumbe-lhe o dever de garantir que estas medidas cumprem com o DI. Como já se analisou *supra*, este dever inclui aspetos como garantir que as sanções são proporcionais, não discriminatórias e que não violam os direitos fundamentais de indivíduos ou mesmo do Estado que irá ser alvo destas medidas. A falha em cumprir com estes princípios, pode levar a que este incorra em responsabilidade por danos causados pelas sanções. Os Estados têm um dever geral de reduzir o impacto humanitário e de garantir que as condições básicas de sobrevivência humana são garantidas, tais como o acesso a bens alimentares e médicos, assim como o acesso a certos serviços essenciais. Os danos causados pelas sanções, neste último caso, podem significar violações tanto no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como no do Direito Internacional Humanitário.

A resposta rápida dada à pergunta que forma o título desta secção é: sim, a afetação de direitos humanos através da implementação de sanções unilaterais é um problema de responsabilidade internacional, pois há uma correlação direta entre estas três vertentes do DI (DIDH, sanções e responsabilidade).

Deste modo, é crucial que os Estados considerem bem as implicações legais inerentes ao uso de sanções unilaterais, garantindo que a mínima margem de erro no que

toca aos campos em que estas medidas e as suas obrigações internacionais coexistem. Portanto, deve sempre ser tido em conta fatores como a violação de direitos humanos, a improporcionalidade, a discriminação e a não exaustão de recursos diplomáticos, tudo fatores que podem levar a que um Estado incorra em Responsabilidade Internacional.

Uma violação de direitos humanos através de medidas restritivas pode fazer com que um Estado incorra em responsabilidade internacional na medida em que logo na raiz da implementação das sanções, tem este a obrigação de garantir que os seus impactos são mínimos nas esferas do Direito Internacional Humanitário e no DIDH. Isto porque os direitos humanos estão intrinsecamente conectados com o conceito de responsabilidade internacional. Os Estados têm a responsabilidade de manter e proteger estes direitos e esta mesma responsabilidade deve ser transversal, aplicando-se tanto no plano doméstico como internacionalmente.

No entanto, para que se possa responsabilizar um Estado por violação de direitos humanos através e sanções unilaterais, é necessário que seja estabelecido umnexo de causalidade entre as medidas sancionatórias e o dano no qual a violação de direitos humanos culminaria. Não foi algo que Alena Douham tenha conseguido fazer no relatório mencionado supra, especialmente na parte que toca à problemática da *overcompliance*, pois a decisão de uma entidade privada de cessar relações negociais com Estados sancionados e os seus nacionais, é um ato voluntário e não um que tenha sido mandatado pelo Estado sancionador¹⁰¹. Não obstante a falta da conexão, a ONU defende veemente que as sanções unilaterais e a sua *overcompliance* estão a afetar a saúde e o bem-estar de pessoas em todo o mundo, precisamente através da opinião de Douham¹⁰².

Não se pode, hoje em dia, falar em Responsabilidade Internacional sem mencionar o PAREAI, que também já foi analisado *supra*. Elaborado pela Comissão de Direito Internacional, este projeto visa traçar linhas para o estabelecimento de Responsabilidade Internacional e espelhar o costume internacional.

¹⁰¹ FELLMETH, Aaron – Unilateral Sanctions Under International Human Rights Law: Correcting the Record. Yale Journal of International Law, 6 Set 2023 Disponível em: <https://www.yjil.yale.edu/unilateral-sanctions-under-international-human-rights-law-correcting-the-record/>.

¹⁰² Over-compliance with unilateral sanctions hurts human rights – UN News, 15 Set 2023. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2023/09/1140812>.

Contudo o PAREAI não gera uma opinião unânime quanto à sua utilização. É certo que neste momento, os PAREAI são um instrumento de *soft law* e, tendo sido elaborado pela CDI, o TIJ pode recorrer-se dele nos termos da al. d) do artigo 38.º do ETIJ como fonte de direito nas suas decisões, não deixa de reunir críticas. Para que se considere a existência de responsabilidade internacional de um Estado pelo efeito negativo de sanções num Estado terceiro, não podemos admitir que essa violação seja estabelecida *prima facie*, até porque parece que os PAREAI não têm esse objetivo. Há uma discrepância entre a forma como se espera que um Estado atue e a forma como estes atuam de facto. Fatores adicionais que distorcem o enquadramento da responsabilidade internacional no PAREAI é a incerteza inerente à implementação de sanções internacionais que tornam difícil de obter respostas conclusivas logo à partida, ou seja, antes que os efeitos sejam surtidos pelas populações. Outra crítica aos PAREAI é que a CDI deixa demasiado em aberto as definições do propósito que as sanções devem tomar e a sua proporcionalidade, designadamente em relação à prática Estatal. Dentro desta mesma opinião, a razão pela qual o mecanismo do PAREAI peca é porque tenta regular as sanções com foco no seu objetivo coercivo e, portanto, negligenciando as suas propriedades punitivas. Tal levará a uma imagem distorcida das sanções unilaterais, na qual o seu verdadeiro impacto e objetivo não é tido em consideração e causa uma construção artificial deste conceito. Mesmo que estas regras aspirem uma sociedade internacionalmente evoluída, consegue-se concordar com a tese que, passados 20 anos do PAREAI, as provisões nele contidas tenham cumprido o seu objetivo¹⁰³. Até porque, desde então tem-se vindo a assistir a uma proliferação de sanções, principalmente às que têm sido impulsionadas pelas grandes potências.

6. O caso particular da Rússia (case study)

Desde a ocupação da Crimeia em 2014 que se tem vindo a assistir às hostilidades da Rússia para com a Ucrânia. A esta ocupação, seguiu-se os conflitos contínuos na região do Donbas. Nos últimos anos assistimos assim à implementação de vários pacotes

¹⁰³ HOFER, Alexandra. Unilateral sanctions as a challenge to the law of state responsibility. BEAUCILLON, Charlotte (ed. Lit.), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. Pp. 202-203.

sancionatórios contra a Rússia pelo ocidente e seus respetivos aliados. Cumpre neste estudo avaliar exatamente o que levou às presentes sanções, provocadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022, aferindo o âmbito do DI que se considera violado. Sendo que a resposta sancionatória, um pouco por todo o lado gerada, não ter precedentes, ver-se-á se a violação em causa também seja tal que não tenha também precedentes no mundo moderno e globalizado.

No que concerne ao *Jus ad bellum*, o uso da força de um Estado contra outro será legítimo quando:

- i) Seja em autodefesa, nos termos do artigo 51.º da Carta;
- ii) Quando seja ao abrigo de uma decisão do CS da ONU, adotada pela própria organização ou mediante autorização a Estados-membros, nos termos do capítulo VII da Carta;
- iii) Se resultar de uma autorização do CS a uma organização militar regional de acordo com o previsto no Capítulo VIII;
- iv) Na situação de o uso da força contra a integridade territorial de certos Estados observarem o artigo 2.º, n.º4 da Carta¹⁰⁴.

A primeira regra basilar da Carta que a Rússia quebrou com a invasão a 24 de fevereiro de 2022, foi a de que os Estados-membros da ONU não deverão recorrer ao uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer outro Estado (*cf.* artigo 2.º, n.º4 da Carta). No entanto, não nos podemos olvidar de que, na altura, a Rússia justificou a sua intervenção militar com o argumento de genocídio de russos nas regiões de Luhansk e Donetsk, o que justificaria a ingerência nos assuntos internos de um outro Estado à luz do artigo 2.º, n.º 7 da Carta¹⁰⁵, mas que o TIJ já concluiu que não existe argumentação suficiente para se concluir tal¹⁰⁶. Um outro argumento apresentado pelo Kremlin seria o de que a invasão estaria alçada no artigo 51.º da Carta.

¹⁰⁴ MORAIS, Carlos Blanco de – O Direito ao Uso da Força pelos Estados em Tempos de Unilateralismo Multipolar. DUARTE, Maria Luísa; LANCEIRO, Rui Tavares (*Ed. Lit*) – O Direito Internacional e o Uso da Força no Século XXI. Lisboa: AAFDL, 2018. P. 46.

¹⁰⁵ FONSECA, Rui Guerra da – Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Introdução à Disciplina, Sumários Desenvolvidos. Lisboa: AAFDL, 2018. P. 16.

¹⁰⁶ ICJ – Allegations of Genocide Under The Convention On The Prevention And Punishment Of The Crime Of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) Order of 16th March 2022. ¶60.

Este artigo estabelece que nada na Carta poderá impedir o direito inerente dos Estados de recorrer à autodefesa individual ou coletiva no caso de um ataque armado ocorrer contra um Estado-membro da ONU. No entanto, não há evidência de que a Ucrânia estivesse a planejar um ataque, neste caso, à região do Donbas, mais concretamente aos Estados de Luhansk e Donetsk que haviam sido reconhecidos como Estados pela Rússia dias antes. O artigo 51.º não seria então aplicável, pois além de falta de prova, também de entender a natureza dúbia da independência de Luhansk e Donetsk que, não sendo qualificados como Estados, também ainda menos serão qualificados como Estados-membros da ONU para efeitos do artigo 51.º da Carta. Ainda que se considerasse que o Governo ucraniano teria violado DH contra cidadãos russos, nem a Convenção do Genocídio nem a Carta seriam um bom abrigo para as ações da Rússia¹⁰⁷.

No que tange ao *ius in bello*, este aplica-se às partes participantes da guerra, independentemente das razões que a motive. O Direito Internacional Humanitário visa proteger as vítimas de guerra e os seus direitos fundamentais das partes. As quatro Convenções de Genebra estabelecem três pilares de DIH¹⁰⁸:

- i) Os indivíduos doentes e os feridos deverão ser imparcialmente protegidos e as instalações médicas não deverão ser alvo durante o conflito;
- ii) Qualquer uma das partes participantes devem tratar os prisioneiros de guerra de forma humana, sendo que os campos prisionais devem estar abertos a inspeção dos Estados ou outras entidades neutros ao conflito;
- iii) Os Estados-membros da ONU devem punir aqueles que cometem crimes como assassinatos ilegítimos, tortura, ferimentos graves, deportação ilegal, confinamento ilegal e outros crimes baseados em género como violação e prostituição forçada.

Através da lente ocidental, designadamente da dos EUA, considera-se que os crimes cometidos pela Rússia são essencialmente três: a guerra da agressão, crimes gerais

¹⁰⁷ BELLINGER III, John B. – How Russia’s Invasion of Ukraine Violates International Law. Council of Foreign Relations, International Institutions and Global Governance Program. 28 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://www.cfr.org/article/how-russias-invasion-ukraine-violates-international-law>.

¹⁰⁸ HOWARD, Lise Morjé – A Look at the Laws of War – and How Russia is Violating Them. United States Institute of Peace, 29 de setembro de 2022. Disponível em <https://www.usip.org/publications/2022/09/look-laws-war-and-how-russia-violating-them>.

de guerra e genocídio. A ONU já determinou por várias vezes que a Rússia é o Estado agressor¹⁰⁹. No que tange à ação do Conselho de Segurança, esta não chegará dado que a Rússia irá sempre utilizar o seu estatuto de membro permanente do Conselho para travar qualquer decisão contra si tomada, apesar do disposto no artigo 27.º, n.º 3 da Carta: (...) *no que se refere às decisões tomadas nos termos do Capítulo VI e do n.º3 do artigo 52.º, aquela que for parte de uma controvérsia se absterá de votar.*

Numa declaração feita por 43 Estados-membros da ONU, entre eles Portugal, à qual se juntou também a UE, apoiando a ação da Ucrânia intentada no TIJ em fevereiro de 2022, são expressamente condenados os atos da Rússia afirmando que estes geram responsabilidade internacional e que a Convenção sobre a Prevenção do Genocídio não deve ser manipulada para mau uso¹¹⁰.

6.1. Os pacotes de sanções aprovados pelos Estados-Unidos

As sanções unilaterais impostas pelos EUA à Federação Russa têm, de forma significativa, atraído bastante atenção pela forma que têm impactado as relações bilaterais destes dois Estados, as condições geopolíticas a nível global e ainda o bem-estar económico destas duas nações. O que a experiência atual também demonstrou é que a questão do bem-estar económico também atingiu multitudes além-fronteiras.

Os EUA, juntamente com a UE e outros aliados, começaram a emitir pacotes de sanções contra a Rússia em 2014, aquando da anexação da Crimeia. Estas sanções sempre objetivaram enfraquecer a margem económica russa para entrar em guerra, tentando bloquear setores como a defesa e a energia, reduzindo igualmente a habilidade de conseguir acesso a novas tecnologias. Os alvos das sanções têm sido bens russos, o comércio internacional e todos os setores económicos envolvidos em atividades

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Statement on behalf of Albania; Andorra; Australia; Austria; Belgium; Bulgaria; Canada; Croatia; Cyprus ; Czech Republic ; Denmark; Estonia; Finland; France; Germany; Greece; Iceland; Ireland; Italy; Japan; Latvia; Lithuania; Luxembourg; Malta; Marshall Islands; Moldova; Monaco; Montenegro; Netherlands; New Zealand; North Macedonia; Norway; Palau; Poland; Portugal; Romania; San Marino; Slovakia; Slovenia; Spain; Sweden; United Kingdom; United States; European Union. Disponível em: <https://onu.delegfrance.org/we-consider-that-russia-s-violations-of-international-law-engage-its>.

relacionadas com guerra, assim como indivíduos específicos e entidades envolvidas em práticas sancionadas¹¹¹.

Não sendo os EUA estranhos a implementar sanções como parte da sua política externa, em março de 2014 anunciaram um pacote de sanções que incluiu a proibição da emissão de vistos e o congelamento de bens de indivíduos e entidades acusadas de prejudicar a democracia, de se apropriarem de propriedade ucraniana e de violar DH. Tal não terá impedido forças especiais anónimas russas de avançar com uma segunda ofensiva, tendo tentado replicar o sucedido na Crimeia também no leste e sul ucraniano. A par do movimento das tropas ucranianas, a Rússia acabou por enviar também as suas próprias tropas em agosto de 2014.

A resposta dos EUA terá sido a de emitir ainda mais sanções. Estas foram mais a fundo nos alvos pretendidos, tendo desta vez abrangido o setor financeiro, energético, designadamente no que tange ao comércio de petróleo e na tecnologia que habilita meios de defesa, tendo como principal objetivo afetar as grandes empresas públicas¹¹².

Saltando diretamente para 2022, os EUA aprovaram sanções contra a Rússia sem precedente. As primeiras sanções foram lançadas logo quando a Rússia reconheceu a independência das regiões de Luhansk e Donetsk a 21 de fevereiro de 2022. Os EUA procederam primeiramente a proibir¹¹³:

- qualquer investimento nas ditas regiões da Ucrânia, assim como a troca comercial com as regiões, de forma direta ou indireta.
- De igual forma, qualquer propriedade que esteja nos EUA, ou venha a estar dentro dos EUA ou ainda que esteja ou venha a estar na posse de uma pessoa dos EUA

¹¹¹SZCZEPAŃSKI, Marcin – Briefing – Russia’s war on Ukraine: US sanctions. European Parliamentary Research Service, Fev 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739358/EPRS_BRI\(2023\)739358_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739358/EPRS_BRI(2023)739358_EN.pdf).

¹¹² ÅSLUND, Anders – Western Economic Sanctions on Russia over Ukraine, 2014-2019. CESifo Forum 4/2019. Vol. 20 December 2019. Disponível em <https://www.cesifo.org/DocDL/CESifo-Forum-2019-4-aslund-economic-sanctions-december.pdf>.

¹¹³ Executive Order 14065 of February 21, 2022. Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine. Disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2022/02/23/2022-04020/blocking-property-of-certain-persons-and-prohibiting-certain-transactions-with-respect-to-continued>.

(incluindo sucursais estrangeiras) das pessoas visadas pelas sanções encontra-se bloqueada e não poderá ser transferida, paga ou até mesmo exportada.

Nestas proibições incluem-se os contributos feitos a fundos, bens e serviços, a benefício de qualquer pessoa cuja propriedade esteja bloqueada, assim como os mesmos contributos feitos por uma dessas pessoas a um beneficiário dos EUA.

A 24 de fevereiro, aquando do início da ofensiva, os EUA anunciam ainda como alvo, pagamentos através de contas do Sberbank e todas as suas subsidiárias, o bloqueio total dos Bancos VTB, Otkritie Financial Corp, Sovcombank e o Novikombank e suas subsidiárias, congelando todos os seus bens nos EUA, com a proibição de Pessoas dos EUA de negociar com estas entidades. Nestas sanções estão também incluídas tanto a contração de dívida como a aquisição de capital com o Sberbank, Alfa-Bank, Credit Bank of Moscow, Gazprombank, Russian Agricultural Bank e outras empresas russas¹¹⁴.

A 26 de fevereiro é anunciada a retirada de bancos russos do sistema de mensagens do Swift, com o objetivo de as empresas russas perderem o acesso a transações financeiras ágeis e instantâneas que, neste momento, apenas a rede *Swift* tem a capacidade de proporcionar. A ideia seria a de impactar exportações energéticas e agrícolas¹¹⁵.

Desde então foram seguindo várias vagas de medidas contra a Rússia, todas na esperança de preventivamente reduzir a capacidade do país de seguir com as suas violações de DI. No entanto, o resultado observado não estará em linha com o intuito das medidas. A Rússia, logo em março de 2022 acabou por aprovar as suas próprias contramedidas contra o Presidente Joe Biden e outros vários oficiais do Governo norte-americano, impedindo-os de entrar no país¹¹⁶, seguindo-se várias outras respostas. O alvo do governo norte-americano estabeleceu-se em atingir a capacidade da Rússia de se evadir das sanções implementadas e de continuar a guerra com a Ucrânia. Em maio de

¹¹⁴ MARTIN, Richard – Sanctions against Russia – a timeline. S&P Global Martet Intelligence, 14 de agosto de 2023. Disponível em <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559>.

¹¹⁵ HOTTEN, Russel - Ukraine conflict: What is Swift and why is banning Russia so significant? – BBC News, 4 de mai de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-60521822>.

¹¹⁶ Russia announced sanctions on Biden and several top US officials. AlJazeera, 15 mar 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/15/russia-announces-sanctions-on-biden-other-us-officials>.

2023, o FinCen¹¹⁷ e o BIS¹¹⁸ norte-americano emitiram um alerta conjunto, complementar ao que já havia sido emitido em 2022, advertindo as instituições financeiras para que permanecessem vigilantes em relação aos esforços feitos por indivíduos e entidades com o objetivo de evadir os controlos de exportações feitos pelo BIS implementados na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia. O alerta complementar visa providenciar novas informações quanto às restrições impostas, assim como afirmar quais as tipologias de evasão utilizadas. O mesmo documento menciona ainda o caso concreto de dois cidadãos norte-americanos que foram detidos por alegadamente exportarem Tecnologia para a Rússia a 2 de março de 2023, tendo estes conspirado durante anos para evadirem-se dos controlos de exportação¹¹⁹.

O OFAC¹²⁰ também no ano de 2023, expandiu o seu uso de sanções contra as autoridades Russas e outras entidades relacionadas¹²¹ emitindo um diploma a definir os trâmites dos traços identificadores da arquitetura, da engenharia, da construção, do fabrico e dos setores de transportes da economia russa que permite com que as sanções possam ser impostas sobre qualquer indivíduo ou entidade que se determine operar ou ter operado em qualquer um destes setores, expandindo para os EUA a possibilidade de impor custos económicos adicionais pela *sua escolha de fazer guerra com a Ucrânia*¹²².

No geral as sanções dos EUA dirigidas à Rússia apresentam ser multifacetadas e com impacto em vários setores da economia russa e no cenário político. Economicamente, o crescimento da Rússia atingiu um impasse, dada a dificuldade de investimento em empresas russas através de meios estrangeiros. Também se assiste a flutuações no valor do Rublo russo, reduzindo também a confiança de investidores. Estas sanções estão

¹¹⁷ Departamento da rede de execução da tesouraria de crimes fiscais dos EUA.

¹¹⁸ Agência Comercial da Indústria e Segurança dos EUA.

¹¹⁹ Supplemental Alert: FinCEN and the U.S. Department of Commerce's Bureau of Industry and Security Urge Continued Vigilance for Potential Russian Export Control Evasion Attempts. FIN – 2023 – Alert004. Disponível em <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1494>.

¹²⁰ Gabinete de Controlo de Bens Estrangeiros dos EUA.

¹²¹ Executive Order 14024. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/15/executive-order-on-blocking-property-with-respect-to-specified-harmful-foreign-activities-of-the-government-of-the-russian-federation/>.

¹²² With Over 300 Sanctions, U.S. Targets Russia's Circumvention and Evasion, Military-Industrial Supply Chains, and Future Energy Revenues – Press Release, U.S. Department of the Treasury, 19 de maio de 2023. Disponível em <https://ofac.treasury.gov/faqs/added/2023-05-19>.

marcadas com grande significado tanto pela sua contribuição para os desafios que a economia mundial tem vindo a enfrentar, como pela tensão política que se intensificou entre estas duas superpotências. De certo modo, as sanções implementadas pelos EUA significam uma mudança no quadro geopolítico global. Todavia, o impacto destas sanções, na sua capacidade total, ainda está por ser calculado.

6.2. e pela União Europeia desde 2014;

A UE, tal como os EUA e em conjunto com o Estado, tem um historial de sanções contra a Rússia que remonta desde 2014. As sanções dos EUA terão sido coordenadas com as da UE em concordância com as regras estabelecidas pelo Conselho de Comércio e Tecnologia entre a UE e os EUA¹²³. Aquando do início da guerra na Ucrânia, a UE aprovou novos pacotes em adição aos já implementados e em ação desde 2014¹²⁴. Adicionalmente a UE também impôs sanções contra a Bielorrússia, em resposta ao seu envolvimento na invasão da Ucrânia, e contra o Irão pelo fabrico e fornecimento de drones ao Governo russo.

O conteúdo das sanções não toma uma direção muito distinta comparativamente com as sanções impostas pelos EUA que já se analisou. Da mesma forma, a UE direcionou-se a sancionar uma lista de pessoas e entidades que em junho de 2023 já completavam um número superior a 1800. Esta lista inclui altos oficiais do Governo russo, entre outros envolvidos em atrocidades contra a Ucrânia e quanto a entidades a lista passa por visar: bancos e instituições financeiras; empresas do setor da defesa militar; empresas de aviação, construção naval e de fabrico de maquinaria; forças armadas e grupos paramilitares; partidos políticos; o movimento da frente popular pan-russa; organizações dos média responsáveis por falsa propaganda e desinformação; o Grupo Wagner, uma entidade militar privada russa; a RIA FAN, uma organização dos média russa¹²⁵. As restrições mantiveram-se nas proibições de viagem para os indivíduos e no

¹²³ SZCZEPAŃSKI, Marcin – Briefing – Russia’s war on Ukraine: US sanctions. European Parliamentary Research Service, Fev 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739358/EPRS_BRI\(2023\)739358_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739358/EPRS_BRI(2023)739358_EN.pdf)

¹²⁴ A título de curiosidade, o mapa da totalidade das sanções implementadas pela UE pode ser consultado em sanctionsmap.eu.

¹²⁵ EU sanctions against Russia explained – European Council, Council of the European Union, 26 de jun de 2023. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#sanctions>.

congelamento bens para as entidades e indivíduos. A UE congelou mais de 21,5 mil milhões de euros em bens e, se for acumulado os bens do Banco Central Russo congelados pela UE e pelos países do G7, o valor soma os 300 mil milhões de euros. O objetivo aqui é igualmente o de maximizar o impacto negativo das sanções na economia russa, enquanto se limitam as consequências do comércio e cidadãos da UE¹²⁶.

Tendo a Rússia um lugar estratégico e quase que essencial no mercado energético europeu, mas sendo a UE também um cliente importante da Rússia no que tange à sua exportação de bens energéticos, naturalmente que as sanções da UE se refletiram mais notoriamente neste setor, tendo como um dos alvos principais a exportação de crude e outros produtos refinados do petróleo, com exceções limitadas, o carvão e outros combustíveis fósseis sólidos, sendo que também se encontram incluídos minerais preciosos.

No que toca a serviços, a UE também limitou os serviços que podem ser prestados à Rússia a partir da UE. Encontra-se então proibida a prestação de serviços de consultoria de TI, aconselhamento jurídico e serviços de arquitetura e de engenharia.

A circunvenção e evasão das sanções, não sendo um problema unicamente dos EUA, recentemente, em junho de 2023, a UE adotou o 11.º pacote de sanções contra a Rússia, na sequência do aumento das exportações de países da EU para os países circundantes da Rússia. A suspeita será a de que produtos proibidos pelas sanções para exportação, estejam a chegar a território russo através deste método. Estas novas sanções visam assim reforçar as proibições de exportação e visam as empresas não russas suspeitas de participarem deste esquema. As sanções vêm também criar um mecanismo de restrição da venda e da transferência de tecnologia sensível e de produtos que tenham dupla utilização tanto civil como militar para outros países que se suspeite de facilitarem a chegada destes bens à Rússia¹²⁷.

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ LIBOREIRO, Jorge – EU adota 11º pacote de sanções contra a Rússia. Euronews, 21 de jun de 2023. Disponível em <https://pt.euronews.com/my-europe/2023/06/21/ue-adota-11-pacote-de-sancoes-contrarussia>.

Apesar das várias sanções, não estão estas livres de controlo no TJUE. Até à data já se consegue ter perceção da ação possível do TJUE nesta matéria consoante a generosa quantidade de casos reunidos sobre o assunto. Um bom exemplo terá sido a suspensão de parte das sanções impostas pela UE a um milionário russo, Nikita Mazepin que estaria visado pois a empresa da qual o seu pai é presidente era a patrocinadora principal da equipa de Fórmula 1 na qual Mazepin era piloto. Estima-se que esta empresa, a JSC UCC Uralchem, seja uma fonte substancial de lucro para o Governo russo. Aquando da aplicação das medidas restritivas contra si impostas¹²⁸, Nikita Mazepin pediu ao Conselho que reconsiderasse a decisão de o incluir na lista de pessoas, entidades e organismos sujeitos às medidas restritivas. A recusa em atender o pedido, foi comunicada pelo Conselho, por carta, a 20 de junho de 2022.

Na sequência da renovação das medidas sancionatórias em setembro de 2022, cuja respetiva lista ainda incluía Mazepin, recorreu este em novembro do mesmo ano, ao TJUE, por forma a obter a rendição destas. Um dos pontos arguidos perante o Tribunal, foi o de que o fundamento da restrição não estaria inteiramente correto, pois não era a Uralchem que seria a patrocinadora da equipa de Fórmula 1, mas sim a Uralkali, da qual o pai, Dimitri Mazepin, também incluído na lista, nunca teria sido diretor, o que daí significaria que o envolvimento na parceria entre a Uralkali e a Haas F1 Team, teria de ser presumido¹²⁹. Mais importante, é alegado que o Conselho cometeu um erro de avaliação, não teve em consideração o ónus da prova, violou os critérios de inclusão na lista de pessoas, entidades e organismos sujeitos às medidas restritivas constantes da Decisão 2014/145 e no Regulamento n.º 269/2014 e ainda o direito de defesa do requerente¹³⁰.

Releva mencionar que, quanto à alegação de presunção feita pelo requerente, o Tribunal vem dizer que, tal como já havia sido determinado pela sua própria jurisprudência¹³¹ que as decisões que concernem ao congelamento de fundos, a presunção

¹²⁸ Regulamento de Execução (UE) 2022/396 do Conselho de 9 de março de 2022. O nome de Nikita Mazepin é adicionado no Anexo I do Regulamento (EU) n.º 269/2014.

¹²⁹ Order of the President of the General Court, Mazepin v. Council, Case T-743/22 R, 1 de mar de 2023 ¶ 30.

¹³⁰ *Idem* R.¶ 29. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=270836&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4629788>.

¹³¹ Judgement of the General Court, Ovsyannikov v. Council, Case T-714/20, 26 de outubro de 2022.

é permitida na condição de que essas presunções estejam previstas nas próprias medidas e desde que estas sejam consistentes com o objetivo da legislação em questão. Adiciona ainda que estas presunções devem sempre ser proporcionais ao objetivo traçado pelo Conselho, devem ser refutáveis e devem de salvaguardar os direitos de defesa do alvo em questão.

A 1 de março de 2022, o Tribunal Geral decreta medidas provisórias, nos termos do artigo 279.º do TFUE, ordenando que fossem suspensas as medidas restritivas ao cidadão russo Nikita Mazepin, mas apenas aquelas que estariam a impedi-lo de participar na Fórmula 1 ou de qualquer outro desporto no setor do automobilismo no espaço europeu.

No entanto, o Conselho não teve em consideração estas medidas quando voltou a renovar as sanções em maio de 2023. Tal resultou em que Mazepin recorresse mais uma vez ao TJUE e que o Tribunal mais uma vez, voltasse a ordenar a suspensão das medidas¹³².

Naturalmente que esta insistência por parte do Conselho traz questões relativamente ao critério utilizado para aplicar sanções. Consoante os objetivos da PESC, os visados podem variar entre governos, entidades, grupos ou organizações e indivíduos¹³³. Qual é o critério de sancionar os familiares das pessoas de interesse, que são os atores principais das sanções? As orientações do Conselho de Bruxelas¹³⁴ para as sanções dirigidas a indivíduos estabelecem que a decisão de submeter uma pessoa a medidas restritivas requer critérios claros, desenhados especificamente para cada situação. Ademais, na determinação de que pessoas é que devem ser listadas nas sanções também devem existir critérios que permitam a remoção dos indivíduos da lista quando se verifique que estes foram cumpridos. Isto dever-se-á aplicar especialmente quando as medidas restritivas digam respeito a congelamento de fundos e de recursos económicos,

¹³² Order of the President of the General Court, Mazepin v. Council, Case T-743/22 RII, 19 de julho de 2023.

¹³³ Por que razão a EU adota sanções? – Consilium Europa, última revisão 30 de abr de 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/>.

¹³⁴ Council of the European Union – Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy. 15114/05 PESC 1084 FIN 485, 2 de dez de 2005. Disponível em: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipfhvg8zv>.

casos em que uma dada pessoa jurídica, singular ou coletiva, esteja listada numa estrutura de medidas contra um ou mais Estados terceiros.

Mais importante para o caso analisado *supra*, as orientações mencionam que nos casos em que as restrições se dirigem não só aos indivíduos responsáveis por certas políticas ou ações, mas também a membros das suas famílias, os seus filhos com menos de 18 anos não deverão, em princípio, ser afetados. No que tange aos filhos adultos, estes em princípio também não deverão de ser impactados na mera base da relação familiar, mas antes na base da sua própria responsabilidade por atos relevantes.

O n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2580/2001 do Conselho de 27 de dezembro de 2001, relativo a medidas restritivas específicas de combate ao terrorismo dirigidas contra determinadas pessoas e entidades dispõe que o *Conselho, deliberando por unanimidade, estabelece revê e altera a lista de pessoas, grupos e entidades* às quais o regulamento é aplicável, sendo que essa lista, no que tange às pessoas singulares, deve consistir em:

- i) Pessoas singulares que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem;
- ii) Pessoas singulares que atuem em nome ou sob as instruções de uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades que pratiquem ou tentem praticar qualquer ato terrorista, nele participem ou o facilitem.

O caso do filho de um oligarca russo, Nikita Mazepin, tem sido bastante notório devido à sua posição na prestigiada competição de Fórmula 1. Porém, releva denotar que este caso demonstra um comportamento padrão do Conselho que pode não trazer necessariamente consequências positivas. Num relatório de 2017 do Comité da União Europeia do Reino Unido¹³⁵, repara-se que o vício praticado pelo Conselho está na forma como as provas são reunidas para determinar a listagem de pessoas visadas nas sanções. Na maioria dos casos, a razão por detrás do anulamento de aplicação de medidas restritivas pelo Tribunal Geral terá sido falha pelo lado do Conselho de especificar as

¹³⁵ European Union Committee – The Legality of EU Sanctions. 11th Report of Session 2016-17 – published 2 February 2017 – HL Paper 102. Disponível em <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/lducom/102/10202.htm>.

razões detalhadas para que uma dada pessoa singular ou coletiva fosse alvo de medidas restritivas, apesar do Tribunal ter começado a aceitar critérios mais amplos de restrição. Acentua-se também que nos primórdios da implementação das sanções individuais, o Conselho abestia-se de justificar a listagem de certas entidades e indivíduos e que o trabalho desenvolvido pelo Tribunal Geral tem ajudado a que as justificações sejam consubstanciadas e cada vez mais aprofundadas.

Neste mesmo relatório reserva-se um tópico para as sanções dirigidas a pessoas singulares baseadas no seu estatuto. Fala-se, portanto, de casos em que o Conselho atende ao estatuto de um indivíduo no momento de determinar se este deve ser listado para efeitos de evidência de que serão estes apoiantes de um certo regime que esteja a ser alvo das sanções. São aqui dados como exemplo empresários de topo ou membros de uma família de elite. Nestes casos o Tribunal Geral exige que seja estabelecida uma conexão relevante entre o indivíduo em questão e o Governo impactado pelas medidas restritivas¹³⁶.

Nota-se aqui, ainda na análise do mesmo documento, uma afirmação que encontra alento neste estudo que é a de que *se formos a alegar que todos os empresários de sucesso, num país em particular só deverão ser corruptos, tal será uma alegação bastante séria. Se isso será utilizado como presunção (...) não só terá de resultar num tratamento igualitário de todas essas pessoas, como terá de existir uma séria fundamentação para que haja razão para tal*¹³⁷. A razão pela qual se apoia esta afirmação é pelo simples facto de que restringir direitos, liberdades e garantias, deve ser encarado com grande seriedade e não deve ser algo discricionário, pelo que tal está, juntamente com a cooperação internacional, na base da democracia intercomunitária que se tem vindo a construir no pós-guerra. Esta afirmação é ainda contrariada com a visão de que o critério das medidas restritivas para indivíduos é o de atingir grandes e prominentes empresários, líderes e extremamente influentes no seu setor, e não qualquer empresário. Isto porque a norma é

¹³⁶ Judgement of the General Court (First Chamber), Yury Chyzh v. Council of the European Union. Case T-276/12. 6 de out 2015, ¶47 e 168: O TJUE pediu ao Conselho, nos termos do artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, que submetesse documentos e que produzisse informação ou evidência que apoiassem a alegação de que o acusado estaria a auxiliar com os seus próprios meios o regime bielorrusso de Lukashenko. Não tendo considerado que os documentos produzidos seriam suficientes, o Tribunal Geral anulou várias decisões, na parte que tangia ao empresário Yury Chyzh.

¹³⁷ European Union Committee – The Legality of EU Sanctions. 11th Report of Session 2016-17 – published 2 February 2017 – HL Paper 102. ¶41.

a de que o regime alvo das sanções depende do apoio de particulares para sua própria sobrevivência. O objetivo aqui será o de estes empresários ficarem com a ideia de que o regime em questão já não irá de encontro com os seus interesses, estes serão obrigados a repensar a sua estratégia.

Concorda-se que são estas duas perspectivas interessantes e relevantes na discussão dos critérios de aplicação de sanções a indivíduos de certo estatuto. Porém cabe aqui fazer a conexão com o caso em análise. Se existe prova de que Dimitri Mazepin teve de facto um envolvimento e influência direta na colocação do seu filho numa equipa de F1 e também do facto de que este é totalmente dependente do pai, o Conselho terá aí a base que justifica a restrição. No entanto, releva mencionar que isso não isenta o Conselho de produzir o nexo de causalidade entre Dimitri Mazepin e o seu manifesto auxílio ao Governo russo. Compreende-se que, perante a situação de emergência, falem os recursos ao Conselho de produzir prova que justifique todas as pessoas e entidades listadas no momento de emitir uma decisão. Contudo, deverá ter em conta o princípio do contraditório e a quantidade de casos que se têm vindo a acumular no Tribunal Geral. Isto para dizer que não deve estar em causa o porquê das restrições a Dimitri Mazepin, pois concordando com a segunda afirmação *supra*, o objetivo deve ser sempre de evitar a evasão das sanções pelo Governo russo através de empresários prominentes, como é o caso. Todavia, os membros da família, por não estarem eles próprios, incluídos dentro desse estatuto, devem ter uma análise mais cuidada, considerando os efeitos extraterritoriais das sanções. Nesta perspectiva, não se trata de olhar tanto à questão política, mas sim à questão processual e à legalidade das decisões do Conselho. As razões pelas quais o Conselho lista certas entidades e indivíduos deve ser completamente transparente e de acordo com os critérios estabelecidos e tendo em conta orientações prévias do TJUE.

No fim, os efeitos produzidos na esfera jurídica russa pelas sanções aprovadas e implementadas pela União Europeia acabam por espelhares os produzidos pelos Estados Unidos. Tal como os EUA, as sanções da UE destinara-se a impactar os vários setores da economia russa, incluindo os setores bancário, da defesa e da tecnologia. As restrições ao acesso ao financiamento internacional, transferências de tecnologias e oportunidades de negócio, reduziram a capacidade da Rússia de crescer e vingar economicamente tendo seriamente diminuído a capacidade deste Estado de captar investimento estrangeiro. A

UE é um dos maiores parceiros comerciais da Rússia, sendo que as sanções impactaram o comércio bilateral entre estes dois sujeitos, na medida em que ambos adotaram medidas restritivas um contra o outro, levando a disrupções na cooperação económica.

Para a UE, o setor energético é particularmente sensível neste campo pois uma porção significativa dos seus recursos energéticos é importado, incluído o gás natural russo. O resultado das sanções e da interrupção das linhas fluídas do comércio é a procura de vários Estados-membros de verem diversificadas as suas fontes de energia por forma a não dependerem de forma tão vincada e incontornável do fornecimento russo.

A isto podemos adicionar ainda as preocupações de proteção dos direitos humanos de ambas as partes. De forma um pouco distinta das sanções norte-americanas, as da UE contribuíram, e continuam a contribuir, para uma dinâmica geopolítica complexa na Europa. Mais uma vez, o verdadeiro impacto que as sanções estão a ter, na sua capacidade máxima, continua por apurar.

6.3. Como se distinguem as sanções da UE dos seus Estados-membros?

No Direito da UE, os Regulamentos têm aplicação direta na ordem jurídica nacional dos Estados-membros da UE na sua totalidade (cf. artigo 288.º TFUE). Tal traduz-se no facto de que, no presente momento, os 27 países da UE encontram-se a aplicar os Regulamentos (EU) N.º 833/2014 e N.º 2023/2014 do Conselho que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia.

No entanto, tal não constitui impedimento para que os Estados-membros, a título individual, não implementem as suas próprias medidas restritivas, em adição às impostas pela UE. Isto permite que os Estado consigam acautelar preocupações específicas que podem não estar cobertas pelas sanções do Conselho, ou ainda aprovar da sua parte medidas restritivas que estejam mais de acordo com as suas prioridades de política externa. Todavia, é preciso ter em mente que estas sanções devem de estar sempre de acordo com os Tratados da UE e princípios gerais de Direito Internacional.

Um exemplo de sanções à parte da UE é o da França e da Alemanha através do G7, organização da qual a União Europeia informalmente faz parte na posição de organização supranacional. Nesta sede, a França e a Alemanha não estão sob a égide da UE, estarão mais em paralelo, dado que o lugar que ocupam como Estados soberanos permite usufruir, por exemplo, da presidência rotativa do G7.

No entanto, não há nenhum mecanismo complexo de sanções contra a Rússia implementado por um Estado-membro. Se o houvesse seria à margem da UE e ter-se-ia de analisar o paralelismo e até a legalidade dessas sanções à luz do Direito da União Europeia. Da mesma forma, teria o papel de preencher alguma lacuna que o Estado achasse que as sanções da UE tivessem. O que existe até ao momento é a coordenação de esforços entre os Estados-membros no sentido de implementarem as sanções emanadas pela UE de forma efetiva. Estas medidas e a forma como elas estão a ser implementadas pelos Estados-membros refletem o compromisso de toda a UE de manter e promover os seus valores de paz, segurança e cooperação no espaço europeu.

6.4. Sanções e *overcompliance*

A *overcompliance* consiste em atuar além daquilo que é necessário ou requerido. No contexto jurídico toma a forma de atuação além daquilo que é o pedido por lei, ainda que no espírito desta. Não sendo todos os casos de *overcompliance* situações necessariamente negativas, analisar-se-á o seu impacto no campo das sanções.

O cumprimento das sanções é condição necessária para garantir que os sujeitos, principalmente empresariais, não se envolvam erroneamente, a nível negocial, com um Estado alvo de sanções. Todavia, tem-se demonstrado um desafio adaptar *ad hoc* a constantes pacotes de sanções complexos, sendo que cada leva de sanções, cada vez mais detalhadas, determina um custo substancial para, por exemplo, as multinacionais, nas suas operações negociais internacionais¹³⁸.

¹³⁸ KOHL, Tristan – Unilateral Sanctions Symposium: Extraterritorial Sanctions – Overcompliance and Globalization. *Opinio Juris*, 2 de mar 2022. Disponível em: <http://opiniojuris.org/2022/03/02/unilateral-and-extraterritorial-sanctions-symposium-extraterritorial-sanctions-overcompliance-and-globalization/>.

Num relatório pedido pelo Conselho de Direitos Humanos à Alta-Comissária apontada para os impactos negativos de medidas unilaterais coercivas, já mencionado *supra*, destaca-se a questão da *overcompliance*. O conceito de *overcompliance*, nos termos deste mesmo relatório, consiste em restrições autoimpostas que se estendem além das restrições resultantes de um pacote de sanções, seja por razões de risco, para minimizar a probabilidade de violações inadvertidas ou para evitar riscos comerciais ou até mesmo reputacionais. Também pode ser um comportamento motivado pela limitação de custos do cumprimento. A prática de *overcompliance* amplia os efeitos negativos das sanções na medida em que aumenta o escopo dos verdadeiros alvos para passar também a incluir indivíduos e entidades não sancionados e ainda populações inteiras às quais as sanções não terão sido dirigidas. No fundo, é uma forma excessiva de se evitar risco. Esta problemática tem vindo a tornar-se um tópico bastante presente na discussão das sanções unilaterais pois já é considerada prática global a uma escala preocupante¹³⁹.

O caso mais preocupante será o das instituições financeiras. Tem-se assistido a um fenómeno de relutância entre os bancos e outras entidades do setor privado a expor-se a jurisdições de alto risco, decorrentes de um ambiente exigente de *compliance*, causado pelas sanções com uma estrutura estratificada. Isto traduz-se num défice de financiamento para os países sancionados, que será secundariamente acompanhado de consequências humanitárias desastrosas. Esta reação não será a princípio surpreendente, considerando que as sanções, principalmente as emanadas pelos EUA normalmente andam de mão dada com multas que rondam valores astronómicos, valores estes cujo lucro obtido pela evasão das sanções não consegue compensar¹⁴⁰. No final, contas feitas, acaba por ser uma poupança investir em meios de *compliance* permanentes, do que arriscar transacionar com qualquer entidade que seja ou que tenha relações com um Estado alvo de sanções. Isto é de extrema relevância para instituições financeiras de larga escala em se torna praticamente impossível monitorizar toda a atividade realizada dentro

¹³⁹ DOUHAN, Alena F. – Special Rapporteur on unilateral coercive measures – Guidance Note on Overcompliance with Unilateral Sanctions and its Harmful Effects on Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/st-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>.

¹⁴⁰ MORET, Erica – Unilateral and extraterritorial Sanctions in Crisis: Implications of their Rising Use and Misuse in Contemporary World Politics. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. P. 30.

do grupo e é por este motivo que a abordagem aos assuntos relacionados com a matérias de sanções internacionais tem de se enquadrar numa perspetiva macro.

Em 2014, assistiu-se à primeira vez que uma instituição financeira com alta presença internacional foi severamente sancionada por infringir sanções norte-americanas. O BNP Paribas foi sentenciado a pagar uma quantia de quase 9 mil milhões de dólares por conspirar a favor da violação do *International Emergency Economic Powers Act*¹⁴¹ e o *Trading With the Enemy Act* ao ter processado milhares de milhões de dólares através do sistema financeiro norte-americano em nome de entidades sudãs, iranianas e cubanas, sujeitas às sanções económicas dos EUA¹⁴². Este evento traduziu-se num ponto de viragem na forma como os bancos pensam na sua estratégia financeira, tendo-os obrigado a ter um foco apontado para a expansão de métodos de *compliance* internos. No caso da Rússia, aquando da invasão da Ucrânia pela Rússia, já se verificava que o BNP Paribas tinha vindo a reduzir a sua atividade desde 2014¹⁴³, tendo parado de processar pagamentos através da sua subsidiária a partir de março de 2022, e que qualquer nova atividade deixa de ser permitida¹⁴⁴.

Importa aqui distinguir a problemática da *overcompliance* no campo das sanções primárias e das sanções secundárias. As sanções primárias são impostas sobre pessoas que tenham uma certa ligação com o Estado sancionador, essencialmente através da sua cidadania, residência ou registo (caso das pessoas coletivas). No caso dos EUA, esta conexão é comumente referida como *U.S. Nexus*. Para as sanções primárias a

¹⁴¹ Este ato permite ao Presidente dos EUA uma ampla autoridade de regular a variedade das transações económicas que são seguidas da declaração do Estado de Emergência. Fonte: Congressional Research Service – The International Emergency Economic Powers Acts: Origins, Evolution, and Use. Revisto a 30 de jan de 2024. Disponível em <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45618.pdf>.

¹⁴² BNP Paribas Sentenced for Conspiring to Violate the International Emergency Economic Powers Act and the Trading with the Enemy Act. – Press release, Office of Public Affairs, U.S. Department of State. 1 mai de 2015. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-sentenced-conspiring-violate-international-emergency-economic-powers-act-and>.

¹⁴³ À data do facto, o BNP Paribas apenas já manteria uma exposição na Rússia e na Ucrânia que totalizava nos 3,3 mil milhões de euros, sendo um dos bancos internacionais menos ativos em território russo. KUTLY, Ovunc – BNP Paribas says exposure to Ukraine, Russia at \$3.3B. AA, 9 de mar de 2022. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/economy/bnp-paribas-says-exposure-to-ukraine-russia-at-33b/2529140>.

¹⁴⁴ BNP Paribas – Statement regarding its operations in Russia. Uksibbank (Sucursal do BNP Paribas na Ucrânia), 13 de mabr de 2022. Disponível em: https://uksibbank.com/en/news-post/bnp-paribas-statement-regarding-its-operations-in-russia/?TSPD_101_R0=089fad50c8ab2000069491be2142a2bafc390e122985450e77daea75b592aace612acaee36de1a0830215e05143000d8e8bc0087c3a73257b8333c49c9b4f00bd0b10eaf0132448660dd6c41ccfc49e27939e8069ce298fa88f04f7f50f27.

overcompliance traduz-se nas entidades tomarem uma posição muito prudente, quase que conservadora do que pode constituir este nexu. A definição de *U.S. Nexus*, que releva até para considerar outros panoramas, consiste numa conexão considerada suficiente – local principal de atividade, funcionários residentes, propriedade, e moeda – com os EUA que justifique legalmente a jurisdição dos EUA sobre as pessoas em questão. É neste espírito que estas pessoas concordam em cumprir as sanções, mesmo que não tenham a certeza de que, de um ponto de vista legal, estejam sujeitas à jurisdição dos EUA. A consequência é a de que as sanções acabam por ser aplicadas extraterritorialmente, mesmo em caso de dúvida da sua extensão extraterritorial¹⁴⁵.

Com relação às sanções secundárias, estas permitem que as sanções sejam refletidas em pessoas estrangeiras e alheias à jurisdição do Estado sancionador, sem que exista o tal *Nexus*. São extraterritoriais por natureza, pois permite com que um Estado imponha o seu direito a sujeitos que não fazem parte da sua ordem jurídica. Exemplos deste fenómeno são, mais uma vez, as sanções impostas pelos EUA ao Irão, em 1996 e em 2010, que permitem que o Presidente determine entidades não norte-americanas de praticar atos contrários ao direito norte-americano. O Presidente pode assim seleccionar de entre uma panóplia de sanções possíveis, incluindo a recusa de licença de exportar bens militares e a proibição de obter financiamento de uma instituição financeira norte-americana. Qualquer forma de cumprimento destas sanções por parte de uma entidade não abrangida por esta ordem jurídica, poderá caber dentro do escopo da *overcompliance*¹⁴⁶.

Por outro lado, a UE já se pronunciou sobre este fenómeno dizendo que o cumprimento das sanções secundárias norte-americanas é ilegal nos termos do Regulamento de Bloqueio da União Europeia¹⁴⁷. Este regulamento estabelece expressamente nos seus artigos 2.º e 11.º que quando os interesses de todas as pessoas nacionais de um Estado-membro, singulares ou coletivas, residentes ou registadas na UE, e também das pessoas singulares no território da UE, incluindo as suas águas territoriais

¹⁴⁵ BREEN Emmanuel – Corporations and US Economic Sanctions: The Dangers of Overcompliance. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. P. 259.

¹⁴⁶ *Idem*. P. 260.

¹⁴⁷ Regulamento (CE) n.º 2271/96 do Conselho de 22 de Novembro de 1996 relativo à proteção contra os efeitos da aplicação extraterritorial de legislação adotada por um país terceiro e das medidas nela baseadas ou dela resultantes.

e espaço aéreo, bem como aeronaves ou embarcações sob a jurisdição ou o controlo de um Estado-membro, no exercício de uma atividade profissional, *forem directa ou indirectamente afectados pelas leis referidas no anexo ou por medidas nelas baseadas ou delas resultantes, essas pessoas devem informar a Comissão desse facto no prazo de 30 dias a contar da data em que tenham obtido a informação; se forem afectados os interesses de uma pessoa colectiva, esta obrigação é então aplicável a directores, administradores e outras pessoas com responsabilidades de gestão*. Os anexos mencionados contêm apenas legislação dos EUA e inclui atos executivos, todos direccionados às sanções impostas pelos EUA ao Irão, a Cuba e à Síria. Importa ainda salientar que as mesmas pessoas às quais o Regulamento se aplica, deverão abster-se de cumprir, diretamente ou *através de uma filial ou de qualquer outro intermediário, ativamente ou por omissão deliberada, qualquer exigência ou proibição incluindo pedidos de tribunais estrangeiros, baseados ou resultantes, direta ou indirectamente, da legislação referida no anexo ou das medidas nela baseadas ou dela resultantes*, nos termos do artigo 5.º.

Em 2021, o TJUE pronunciou-se com relação a este regulamento a 21 de setembro de 2021 no caso do Banco Melli¹⁴⁸. O TJUE respondeu a questões levantadas por um tribunal superior regional alemão de como é que se deveria de aplicar o Regulamento de Bloqueio. O caso surgiu através de um litígio entre o Banco Melli Irão e a Telekom Deutschland GmbH, subsidiária da Deutsche Telekom AG que obtém cerca de metade do seu lucro nos EUA. A Telekom havia então denunciado todos os contratos existentes com o Banco Melli, sem razão aparente e sem a autorização da Comissão Europeia. Nesta senda, o Banco Melli argui que a decisão foi tomada num ato de *compliance* com as sanções relevantes dos EUA que concernem o Irão. O tribunal alemão teceu assim algumas questões ao TJUE¹⁴⁹.

A primeira questão é a de se o artigo 5.º do Regulamento se aplica mesmo quando não existam instruções expressas de *compliance* vindas das autoridades judiciais ou

¹⁴⁸Judgement of the Court (Grand Chamber), Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH, Case C-124/20 de 21 de dez de 2021. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=251507&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1157540>.

¹⁴⁹FORWOOD, Geneva; *et.al* – CJEU ruling on EU Blocking Regulation provides some clarifications but leaves difficult questions to national courts. White & Case, 29 de dez de 2021. Disponível em: <https://www.whitecase.com/insight-alert/cjeu-ruling-eu-blocking-regulation-provides-some-clarifications-leaves-difficult>.

administrativas norte-americanas. O TJUE confirma que sim, não será necessária uma ordem norte-americana para acionar o Regulamento. De acordo com a letra da lei, o cumprimento de qualquer requisito listado nestes pacotes sancionatórios é expressamente proibido.

A segunda questão colocada ao TJUE, é a de se as pessoas do artigo 11.º podem denunciar um contrato com uma pessoa jurídica que esteja designada nas sanções norte-americanas, sem especificar o motivo da denúncia. Sustem-se aqui que o Regulamento não especifica que sejam dadas razões para denúncia de contrato. Não obstante, estes atos podem ser revistos através de um processo civil e, nesse caso, o ónus da prova de demonstrar que o ato em questão não foi tomado para acautelar o cumprimento das sanções americanas recai sobre o operador da União Europeia.

Por último, recordando o princípio da liberdade negocial disposto no artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE deve então a denúncia do contrato, feita de acordo com as sanções norte-americanas ser permitida, no caso do operador europeu se encontrar na iminência de sofrer uma perda económica significativa se essa denúncia for anulada? O Advogado-Geral teceu a opinião de que qualquer decisão de uma pessoa jurídica europeia de denunciar uma relação contratual baseada somente no facto de ser desejável cumprir o direito sancionatório dos EUA, deve ser tomada como inválida, devendo os tribunais nacionais considerar a continuidade do contrato, pois o vínculo contratual não deve cessar por este motivo. Porém, o TJUE optou por não adotar esta perspetiva. Antes remeteu para os artigos 16.º e 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e o princípio da proporcionalidade, deixando para o tribunal alemão decidir do que é que consubstancia a proporcionalidade para o caso concreto e de avaliar a prossecução dos objetivos do Regulamento e a probabilidade de grande impacto financeiro para a *Telekom*.

Sublinha-se a este respeito o impacto que estes atos que, no fundo são de ressalva da própria instituição financeira de grandes perdas económicas, têm grande impacto ao nível dos DH. O Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais¹⁵⁰ reconhece no seu artigo 12.º o *direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir*. No n.º2 estabelece-se que os Estados partes no

Pacto vinculam-se a tomar medidas que assegurem a profilaxia, tratamento e controle das doenças epidémicas, endémicas, profissionais e outras (cf. artigo 12.º, n.º2, al. c)).

A realidade a que se tem assistido é a de redução de bens médicos e tratamentos que são comumente incluídos dentro da assistência humanitária e que normalmente estão isentos ou de acordo com as sanções. No caso particular do Irão, constata-se que o país se encontra com falta de uma medicação essencial para o tratamento da Talassemia, provocada pelo facto de o fornecedor deste bem, a Novartis, ter deixado de exportar o produto devido à incerteza quanto à aplicabilidade do regime sancionatório dos EUA. Sendo a Talassemia uma doença hereditária, é bastante presente no país. A carência de medicamentos direcionados a esta condição tem efeito direto nas estatísticas das complicações resultantes da doença, assim como na taxa de mortalidade. Esta problemática prende-se principalmente com o facto de as sanções norte-americanas contra o Irão aprovadas em 2018, não serem claras no que tange às exceções humanitárias e a já mencionada recente prática dos EUA condenarem as entidades empresariais ao pagamento de multas multimilionárias. Ainda no tópico do Irão, outra empresa de fornecimento de material médico, a Mölnycke interrompeu a exportação de pensos específicos de tratamento para a Epidermólise Bulhosa, uma doença de pele genética e incurável. Esta interrupção de fornecimento deveu-se ao facto de não se conseguir encontrar um banco que estivesse disposto a processar o pagamento após as sanções de 2018. Na sequência deste comportamento de mercado provocado pelas sanções, a UNICEF interveio na procura destes pensos dado que a Mölnycke não quis transacionar diretamente com o Governo iraniano¹⁵¹. Através deste caso, é possível verificar que a falta de clareza da letra das sanções quanto a assistência humanitária, teve igualmente intervenção no escopo de intervenção de um sujeito externo, a UNICEF. Temos também o caso português no Novo Banco que não processou pagamentos de medicamentos e outro tipo de material médico encomendado pela Venezuela devido às sanções impostas a este Estado também pelos EUA¹⁵².

Considerando todos estes fatores, há que referir que, apesar deste fenómeno se aplicar maioritariamente ao setor empresarial financeiro, para sua própria proteção e

¹⁵¹ MÜLLER, MAIRA SOPHIE; PRELLER, Katharina Luise – How (Over)Compliance by Private Actors Can Violate the Right to Health. *Völkerrechtsblog*, 30 de jun de 2023. Disponível em: <https://voelkerrechtsblog.org/how-overcompliance-by-private-actors-can-violate-the-right-to-health/>.

¹⁵² *Idem*.

benefício, o resultado positivo também pode ser pensado para a perspectiva política e de cumprimento do DI que as sanções pretendem garantir. Exemplos disto será, *inter alia*, o exercício de pressão diplomática no Estado alvo das sanções, sinalizando uma postura forte contra os seus atos e políticas. A consequência ideal desta pressão, será o de levar o Estado sancionado a reconsiderar o seu comportamento por forma a evitar o isolamento económico. Porém, apesar de qualquer ponto positivo que esta prática possa ter, está longe de ser ideal. Os regimes sancionatórios atualmente aplicados pecam por defeitos na sua aplicabilidade e no seu produto. A *Overcompliance* apenas serve para perpetuar os defeitos existentes e torná-los, de certa forma, incontornáveis. Pode até dizer-se que este fenómeno demonstra que a temática das sanções unilaterais entrou num círculo vicioso. Vejamos o panorama instalado atualmente, por ordem de acontecimentos:

1. Um Estado viola grosseiramente normas de DI;
2. Perante este facto, um outro Estado (ou OI no caso da UE) determina as sanções a serem aplicadas ao Estado infrator do DI;
3. Independentemente de as sanções serem dirigidas ou abrangentes, como já foi analisado *supra*, estas sanções trazem complicações ao Estado alvo das sanções várias complicações a nível de garantia e proteção dos DH, contando com as exceções e isenções de assistência humanitária para acautelar os DH neste processo;
4. Devido à falta de clareza das exceções humanitárias, as grandes corporações internacionais procuram forma de agir pela positiva em relação às lacunas das sanções, pecando por excesso de cumprimento;
5. O excesso de cumprimento acaba por provocar uma segunda camada de efeitos e de preocupações ao nível dos DH.

Encontra-se, então, nesta prática recente, provocada pelo comportamento e pela ideia da possibilidade de comportamento dos Governos, mais uma razão pela qual as sanções, quando não idealmente pensadas, causam o efeito reverso daquele que é pretendido.

A conclusão a retirar é a de que a prática da *overcompliance*, nada mais é que um impasse para o bem-estar da comunidade internacional como sociedade. Passa a existir uma barreira para as multinacionais, como para as populações dos Estados visados pelas sanções. Um Estado A que imponha sanções ao Estado B, vai afetar uma empresa no

Estado C com atividade com os dois países. A solução passa por avaliar o verdadeiro sentido e utilidade prática das sanções unilaterais extraterritoriais e isto só poderá partir dos Governos e não do setor privado que têm já os seus riscos perfeitamente avaliados e alinhados com a linha que correlaciona o lucro com as barreiras de *compliance*. Não obstante, e tendo em conta o avaliado, pode retirar-se que a violação grosseira de DH gera responsabilidade extracontratual das entidades privadas, ao tentar evadir-se de complicações iminentes da violação de sanções, podem incorrer na mesma em despesas judiciais dentro dos meios de justiça internacional permitam aos privados ser parte de um processo, o que por si já é extremamente difícil, o que acaba por significar que o risco financeiro de incorrer em violação de sanções é largamente maior do que incorrer numa violação de DH. Apesar de todos os elementos analisados, retira-se que não há ainda estabelecido uma forma certa de ressarcimento nestes casos, sendo também difícil de estabelecer um nexo de causalidade entre a conduta e o resultado.

7. Os meios da justiça internacional como eventual “*torre de controlo*” da implementação de medidas sancionatórias;

Cumprido dentro deste tópico analisar todos os meios da justiça internacional que temos ao dispor e só depois, a utilidade da justiça internacional ao nosso caso de estudo. De um modo geral, os meios da justiça internacional têm o potencial de desempenhar um papel essencial na mitigação do impacto destrutivo das sanções, designadamente através da utilização de meios como a mediação e diplomacia, arbitragem, monitorização da implementação das sanções entre outros instrumentos com a capacidade de complementar os esforços já empregados para a diminuição dos efeitos negativos.

7.1. As garantias e meios de defesa a utilizar pelos Estados em caso de violação do DI em matéria de sanções

A Justiça internacional como a conhecemos tem o mesmo objetivo linear que foi inicialmente traçado aquando da criação do Tribunal Permanente de Justiça que sucedeu ao fenómeno de popularidade dos tribunais internacionais arbitrais instituído através dos Tratados celebrados entre o final do século XIX e início do século XX¹⁵³. Esse objetivo é

¹⁵³ SINGH, Nagendra – **The Role and Record of the International Court of Justice**. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. Pp. 7-8.

claro, da resolução pacífica de diferendos na ordem jurídica internacional. Todavia, a presente realidade demonstra uma evolução que, não se distanciando desta ideia inicial, aprofunda-a e que dá à justiça internacional uma nova *roupagem* de objetivos e princípios.

A questão que aqui se coloca é a de saber como se poderá encaixar esta temática no quadro da garantia do DI. No mesmo princípio em que a implementação das sanções internacionais se insere está um dos grandes corolários da justiça internacional, o princípio da resolução pacífica de conflitos, também por via da Carta. Um segundo princípio que se destaca em matéria de Justiça Internacional, é o da livre escolha dos meios de resolução pacífica de conflitos¹⁵⁴. Portanto, da mesma forma em que as sanções são utilizadas como um recurso pacífico de enfrentar violações do DI, pode ponderar-se, de forma adicional ou alternativa, recorrer aos meios da justiça internacional. A escolha entre a adição e a alternativa prende-se com o facto de que a justiça será o meio mais legítimo de fazer com um Estado se recorra do DI para fazer face à sua violação por um outro Estado, porém a sanção propõe métodos mais imediatos e, em teoria, mais eficazes.

O atual plano da ordem jurídica internacional abre um leque de possibilidades ao nível da justiça, apresentando vários sentidos de permanência enquanto critério da delimitação dos meios jurisdicionais permanentes, estáveis no tempo de resolução de conflitos. A permanência é assim traço essencial do funcionamento de um tribunal que, após a sua criação, continua disponível para a apreciação de quaisquer diferendos perante si arguidos, desde que abrangidos pela sua jurisdição¹⁵⁵. Dito isto, o principal alvo deste estudo será precisamente os meios jurisdicionais permanentes, sem prejuízo de menção aos meios jurisdicionais sem o carácter de permanência. A separação, nesta sede far-se-á pelo critério geográfico da perspectiva dos sujeitos de DI que estão na sua base e aos sujeitos de DI aos quais os órgãos se destinam¹⁵⁶.

a. Os meios da justiça internacional universal

O Tribunal Internacional de Justiça:

¹⁵⁴ Sobre os princípios aplicáveis à resolução de diferendos v. MESQUITA, Maria José Rangel de – **Justiça Internacional: Lições. Parte I: Introdução. PP. 41 e ss.**

¹⁵⁵ MESQUITA, Maria José Rangel de – **Justiça Internacional. Lições: Parte I Introdução.** Lisboa: AAFDL, 2010. P. 74.

¹⁵⁶ *Idem* p. 108.

Talvez de todos, o mais famoso, o TIJ tem um estatuto próprio, no qual é possível encontrar as regras atinentes à sua jurisdição no seu artigo 36.º. O artigo 36.º n.º 1 estabelece a jurisdição abrangente do TIJ: *A competência do Tribunal abrange todas as questões que as partes lhe submetam, bem como todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor.* A jurisdição do TIJ estende-se apenas a conflitos interestatais e o Tribunal apenas emite pareceres jurídicos nos termos previstos no artigo 96.º da Carta¹⁵⁷. Outro aspeto importante é o de que o artigo 36, n.º1 é fundado de acordo com o princípio do consentimento. O consentimento toma forma convencional através de um *compromis*, que é um acordo especial, ou através de uma cláusula compromissória integrante de um acordo pré-existente. Já o artigo 36.º n.º 2 governa as declarações unilaterais nas quais os Estados são livres de fazer nos termos da cláusula opcional¹⁵⁸.

Assim sendo, o TIJ terá jurisdição para julgar uma disputa internacional entre Estados, quando invocada a violação de qualquer norma de DIP. Veja-se como exemplo o caso do Irão c. EUA¹⁵⁹ no qual o Tribunal em 2021 se pronunciou sobre as contestações dos EUA de que este não teria jurisdição para julgar a causa.

Um caso que ficou denominado de *Certos bens iranianos* (República do Irão v. EUA)¹⁶⁰ no qual o Irão acusa os EUA de violar o Tratado da Amizade, Relações Económicas e Direitos Consulares, mereceu o julgamento final do TIJ a 30 de março de 2023. Este tratado havia sido celebrado pelos EUA e pelo Irão em Teerão em 1955, no entanto, os EUA acabaram por denunciá-lo em 2018. O Irão alega que desde 1984, contrariamente ao espírito do tratado, os EUA denominaram o Irão como sendo um Estado patrocinador de terrorismo, designação de parece adquirido um sentido *ad eternum*, mantendo-se esta até hoje. Na sequência desta atribuição de “estatuto” os EUA procederam a adotar uma série de medidas legislativas, executivas e judiciais, que o Estado iraniano considera serem contrárias ao Tratado da Amizade e que têm vindo a

¹⁵⁷ TOMUSCHAT, Christian – Article 36. ZIMMERMAN, Andreas; *et. al* (ed. Lit) – **The Statute of The International Court of Justice: A Commentary**. New York: Oxford University Press, 2006. P. 597.

¹⁵⁸ *Idem*. P. 602

¹⁵⁹ Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America).

¹⁶⁰ Press Release No.2023/15, Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America) The Court delivers its Judgement on the merits of the case. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-PRE-01-00-EN.pdf>.

causar, de forma contínua, danos às entidades iranianas, como já tivemos a oportunidade de analisar *supra*.

Os EUA na sua defesa, invocam a doutrina *clean hands* (em português “mãos limpas”): um Estado que é culpado de uma conduta ilegal poderá ser privado do *locus standi in judicio* necessário para apresentar queixas de ilegalidades por parte de outros Estados ou, de forma mais simples *aquela que procura equidade para obter compensação deve apresentar-se de mãos limpas*¹⁶¹. O Tribunal recusa esta defesa que apesar de já existir um histórico de esta doutrina já ter sido apresentada em disputas internacionais como defesa, raramente encontrou apoio do lado dos órgãos que as avaliaram. Ademais o próprio Tribunal nunca sustentou que a doutrina em causa seria parte do costume internacional ou que esta constituiria um princípio geral de Direito. Esta pronúncia do Tribunal sobre a utilização desta doutrina como argumento defensivo são boas notícias para causas futuras relativos a sanções internacionais unilaterais. Isto porque as sanções, como já foi estabelecido, pressupõe um comportamento erróneo por parte do Estado que acaba por ser sancionado. Se o TIJ viesse porventura a aceitá-la, iria instituir um precedente que poderia no futuro impedir ou limitar o acesso dos Estados alvos de medidas restritivas à assistência judicial internacional devida por parte deste órgão. Fosse determinado que esta doutrina constituísse um princípio geral de direito internacional, o cenário mais provável seria ver alguns casos a serem possivelmente rejeitados nas objeções preliminares. No entanto, torna-se claro através da jurisprudência do Tribunal que a doutrina *clean hands* não poderá ser invocada na fase preliminar do processo¹⁶².

Até à data o TIJ não se pronunciou no sentido de impedir ou ordenar a cessação da implementação de sanções unilaterais. Seja através da competência estabelecida para este órgão pelo artigo 36.º do ETIJ, ou pela possibilidade do parecer consultivo previsto pelo artigo 65.º ETIJ, a verdade é que o TIJ tem capacidade de fazer novo direito e de emitir recomendações que possam servir de complemento às linhas orientadoras já existentes para implementação e controlo das sanções unilaterais.

¹⁶¹ TULSYAN, Aryan – Resurrecting the Clean Hands Doctrine and Mapping its History at the ICJ. *Opinio Juris* 6 de jun 2023. Disponível em <http://opiniojuris.org/2023/06/06/resurrecting-the-clean-hands-doctrine-and-mapping-its-history-at-the-icj/>.

¹⁶² *Idem*.

O Tribunal Penal Internacional

A questão da legalidade das sanções unilaterais, levanta muitas críticas e vários julgamentos já foram tecidos quanto a normas de direito internacional que podem estar em causa, no entanto o TPI é de bom senso concordar que não será o primeiro órgão judicial internacional que ocorre quanto à abordagem deste tema. Permitirá a jurisdição do TPI que se analisem tais questões perante esta instância?

O Tratado fundador do TPI é o Estatuto de Roma e este documento garante o acesso à pronúncia do Tribunal por essencialmente quatro crimes, nos termos do seu artigo 5.º:

- Crime de Genocídio;
- Crimes contra a humanidade;
- Crimes de Guerra
- Crime de agressão

Logo à partida, é possível identificar que estamos perante uma competência que alberga apenas ações grotescas. Todavia, ao contrário do que sucede com o TIJ, nos termos do artigo 1.º do Estatuto, o TPI está pensado para julgar pessoas e não Estados. Pessoas essas consideradas *responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional*. Ora, identificados os sujeitos suscetíveis à jurisdição do TPI, rapidamente conclui-se que um Estado não seria nunca responsabilizado pela aplicação de sanções através desta via. As sanções teriam assim de originar num comportamento grotesco por parte dos representantes de um Estado, sendo que, através do impacto destas, tal resultaria na prática de um crime de maior gravidade com alcance internacional. Esse pensamento em si será um tanto rebuscado e difícil de imaginar como é que uma sanção, ou um pacote de sanções, poderia resultar, por exemplo, num genocídio, ou até mesmo num crime de guerra, sendo as sanções tidas como um método pacífico de resolução de conflitos. No que tange aos crimes contra a humanidade, *cf.* artigo 7.º do Estatuto de Roma, este pressupõe que o crime é cometido no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra qualquer população civil. Por fim, o crime de agressão, não estando propriamente delimitado originalmente no Estatuto, uma adenda de 2010¹⁶³ deu-lhe finalmente forma e

¹⁶³ Review Conference of the Rome Statute – RC/Res.6 The crime of aggression.

tem-se pelo *planeamento, preparação, iniciação ou execução, por uma pessoa numa posição de exercício de poder efetivo sobre a ação política ou militar de um Estado, de um ato de agressão*¹⁶⁴ que pelo seu caráter, gravidade e escala, constitui uma manifesta violação da Carta das Nações Unidas.

Não se nega que na alegação de qualquer um destes crimes possam estar envolvidas questões dogmáticas com relação às sanções, nomeadamente as de natureza unilateral. Não obstante, conclui-se que perante o TPI, a problemática da prática sancionatória muito dificilmente constituirá o conteúdo principal de uma causa proposta a este órgão de justiça internacional.

Ainda assim, releva mencionar que os EUA acionaram o reverso da moeda em 2020, ao sancionar oficiais do TPI, designadamente na Procuradora do Tribunal, assim como um dos membros do seu gabinete¹⁶⁵.

No campo das violações dos direitos humanos através das sanções unilaterais, o foco está na relação entre a vítima e o Estado que viola os seus direitos. O Direito criminal aqui atua como um mecanismo, derivado das fontes de DI, que permite julgar e punir o agressor. Não obstante o Tribunal Inter-Americano de Direitos Humanos veio dizer que a proteção internacional de Direitos Humanos não deverá ser confundida com justiça criminal. Os Estados não deverão de aparecer perante o Tribunal como arguidos numa ação criminal. O objetivo do DIDH não será o de punir indivíduos que são culpados de violações, mas antes o de proteger as vítimas e o de promover a reparação de danos resultantes dos atos dos Estados responsáveis pelas violações¹⁶⁶.

O Sistema de resolução de Conflitos da OMC

¹⁶⁴ A Adenda densifica ainda o significado de “ato de agressão”: (...) *significa a utilização de força bélica por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de um outro Estado* (...)

¹⁶⁵ US Executive Order 13928 of 11 June 2020; Press Release 2 September 2020: International Criminal Court condemns US economic sanctions. Disponível em <https://www.icc-cpi.int/news/international-criminal-court-condemns-us-economic-sanctions>.

¹⁶⁶ BURRA, Srinivas – Is International Criminal Justice in the Pursuit of Human Rights? In KHAN, Borhan Uddin, BHUIYAN, Md Jahid Hossain – Human Rights and International Criminal Law. P. 25.

O Acordo de Marraquexe que estabelece a criação da OMC, tem por objetivo regular a *condução das relações comerciais entre os seus Membros em questões relativas aos acordos e aos instrumentos jurídicos conexos* estabelecidos também pelo Acordo (v. artigo II, n.º1). Com o intuito de evitar os efeitos negativos de conflitos comerciais internacionais e também de mitigar possíveis desequilíbrios entre países com melhor e pior desempenho económico, a OMC permite que estas disputas sejam formalmente apresentadas e resolvidas na base de um sistema de resolução de conflitos próprios, por forma a que estas sejam travadas na base de regras ao invés de na base do poder¹⁶⁷.

Na ronda do Uruguai, os Estados acordam nas regras e procedimentos a seguir neste processo. Para cumprir este fim, é criado um órgão de resolução de disputas, responsável por administrar as regras e procedimentos, nos termos do Artigo 2.º do DSU.

Este é um sistema que permite a aplicação de sanções no caso de as partes não terem acordado numa compensação satisfatória dentro de 20 dias após o período razoável ter expirado, o Estado queixoso pode pedir ao Órgão de Resolução de Disputas (*Dispute Settlement Body* – DSB) autorização para impor sanções comerciais contra o Estado respondente (v. artigo 22.º, n.º2 do DSU). O DSU chama a isto a *Suspensão de concessões ou outras obrigações nos termos dos acordos previstos*¹⁶⁸. As concessões são uma forma de obrigações e a suspensão destas pode tomar a forma de imposição de tarifas que não poderiam ser aplicadas ao abrigo dos direitos de um Estado-membro da OMC. A suspensão das obrigações, em termos gerais, pode significar que o Estado queixoso pode impor contramedidas que a princípio seriam incoerentes com o Acordo da OMC, em resposta a uma violação. Esta imposição terá de operar numa base discriminatória, i.e., apenas contra o Estado-membro que falhou com o cumprimento de uma obrigação ou até mesmo no caso de violação de um acordo. Contudo, de destacar o artigo 3.º, n.º 7 do DSU que estabelece que a suspensão de concessões e obrigações terá de ser o último recurso¹⁶⁹. De salientar também a unilateralidade das sanções neste âmbito. O facto de estas medidas terem de ter a aprovação do DSB resolve, de certo modo, questões que se possam colocar de legitimidade¹⁷⁰ por ser um órgão desenvolvido na esteira de uma organização

¹⁶⁷ Dispute Settlement System Training Module: Chapter 1. Sítio oficial da internet da OMC. Consultável em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/cls1p1_e.htm.

¹⁶⁸ *Suspending concessions or other obligations under the covered agreements*, v. artigo 22.º, n.º2 DSU.

¹⁶⁹ Dispute Settlement System Training Module: Chapter 6.10. Sítio oficial da internet da OMC. Consultável em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s10p1_e.htm.

¹⁷⁰ A China já veio criticar a natureza política da OMC, colocando em causa a legitimidade das suas medidas coercivas cujo objetivo será o de lesar a sua segurança nacional. MORET, Erica – Unilateral and extraterritorial sanctions in crisis: implications of their rising use and misuse in contemporary world

internacional, através de um acordo internacional subscrito por todos os seus membros para aquela função.

No caso *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, os árbitros reafirmaram os requisitos mínimos que devem estar anexos a um pedido para a suspensão de concessões ou outras obrigações¹⁷¹.

- i) O pedido tem de especificar o nível de suspensão, i.e., terá de ser num nível equivalente à nulidade ou impedimento causados pela medida inconsistente da OMC nos termos do artigo 22.º, n.º 4 do DSU e,
- ii) O pedido deverá especificar o acordo e os seus respetivos setores dos quais as obrigações deverão ficar suspensas nos termos do artigo 22.º, n.º 3 do DSU.

Este sistema já levantou várias questões, tendo sido caso recente da China na sua disputa Comercial com os EUA. As provisões do DSU mencionadas *supra* não impedem que as sanções sejam implementadas por um Estado contra um outro Estado alvo sem ser no âmbito da OMC. Exemplo desta *lacuna* serão as sanções excecionais unilaterais impostas pelos EUA à China, na forma tendo por base o *US Trade Act* de 1974, estado ausentes quaisquer determinações e julgamentos feitos pelo DSB. Através deste conflito, os EUA defendem que existem sérias lacunas nos acordos da OMC¹⁷².

b. Os meios da justiça internacional regional

O artigo 52.º, n.º1 da Carta estabelece que nada nela impede a existência de organizações regionais ou agências que se destinem à manutenção da paz e segurança internacionais, apropriadas à ação regional necessária, desde que a existência dessas organizações ou agências sejam consistentes com os objetivos e princípios que regem a ONU. Ademais, o n.º2 do mesmo artigo estipula que os Estados-membros da ONU a

politics. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. P. 26.

¹⁷¹ WT / DS26 / ARB 12 de Julho de 1999 *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* ¶16. Consultável em [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds26/arb*%20\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds26/arb*%20)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).

¹⁷² CAI, Congyan – China's position and practice concerning unilateral Sanctions. BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Pp. 79-80.

participarem dessas organizações devem realizar esforços para auxiliar na resolução de conflitos de forma pacífica através dessas mesmas organizações ou agências regionais, antes de se dirigirem ao Conselho de Segurança, sendo assim a regionalização algo encorajado e não desmotivado pela ONU¹⁷³.

Deste modo, os órgãos de justiça internacional regional, de caráter permanente a mencionar são os seguintes:

- O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH): Estabelecido pelo Conselho da Europa como forma de garantia da aplicação da Carta Europeia dos Direitos Humanos;
- O Tribunal Inter-americano dos Direitos Humanos: Parte do sistema Inter-americano para a proteção dos direitos humanos que tem a Organização de Estados Americanos como Estados-membros;
- Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos: constituído pelos Estados-membros da União Africana para garantir a defesa dos direitos humanos e dos povos em África, complementando e reforçando as funções da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos;
- O Tribunal de Justiça da União Europeia: Destinado a proteger e a interpretar o Direito da União Europeia, assegurando uma aplicação uniforme deste direito entre os Estados-membros;
- O Tribunal de Justiça da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental: estabelecido pela própria organização para interpretar e implementar os seu Tratado e os seus protocolos;
- O Tribunal de Justiça da Comunidade Andina: parte da organização internacional regional, a Comunidade Andina composta pelos Estados da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru que tem por objetivo interpretar e aplicar as normas da OI.

Apesar destes tribunais terem sido criados em contextos diferentes, estão todos destinados a promover a cooperação, resolver disputas pacificamente e proteger os

¹⁷³ SHAW, Malcom N. - **International Law**. 5th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 775.

direitos humanos dentro do seu escopo regional. Cada tribunal opera dentro do seu próprio enquadramento jurídico e tem os seus próprios procedimentos, mecanismos de implementação das suas decisões.

Não obstante, o escopo aqui é mais reduzido na medida em que a competência territorial destes tribunais circunscreve regionalmente, designadamente através dos Estados-membros que compõe a OI a que o tribunal está associado¹⁷⁴. Ainda assim, não deixa de ser de extrema relevância que se possa agir em sede regional. No exemplo da UE, talvez a OI mais complexa que existe, os mecanismos internos de defesa contra um Estado-membro são vários, incluindo ao nível contencioso que iremos tratar de seguida.

No que tange à proteção dos indivíduos dos efeitos negativos das sanções unilaterais, destaca-se o TEDH por ter o indivíduo como foco e como beneficiário primário da sua jurisdição e pode fazê-lo contra qualquer Estado signatário da CEDH (*cf.* artigo 34.º CEDH). Contudo, fá-lo com a ressalva de que têm de ter sido esgotadas todas as vias de recurso internas (*cf.* artigo 35.º CEDH).

Apesar dos recentes anos da história do DI terem sido marcados pela regionalização ao nível das OI, não é este um meio tradicional de tratar de disputas relacionadas com sanções unilaterais. Talvez pelo carácter global que estas têm tomado. Os grandes exemplos contemporâneos que temos vivos hoje, não se encontram dentro do mesmo escopo geográfico.

7.2. O caso da UE: quais os meios que a UE oferece aos Estados visados e respetivos indivíduos?

Dentro do ordenamento jurídico da União Europeia, as sanções, ou medidas restritivas poderão ser encontradas no artigo 215.º do TFUE. Esta previsão vem estabelecer que para que seja possível a interrupção ou a redução total ou parcial das relações económicas e financeiras com um ou mais países terceiros, o conselho tenha que

¹⁷⁴ Exemplos: Artigos 19.º e 32.º da CEDH; Artigo 1.º do Estatuto do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos. Artigo 19.º, n.º3 do TUE para o TIJ.

deliberar tais condições, através de maioria qualificada. Será através de proposta conjunta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança que a Comissão adotará as medidas que se revelem necessárias.

Para auxiliar à aplicação das medidas restritivas, o Conselho reuniu uma lista de 10 princípios básicos¹⁷⁵:

1. Apoiar e cumprir com as obrigações perante a ONU;
2. Intensificar esforços dentro da ONU para que se coordenem as ações quanto às sanções, tal inclui a implementação de sanções impostas pelo Conselho de Segurança;
3. Se necessário, o Conselho deverá impor sanções autónomas por forma a lutar contra o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça com o objetivo de garantir os direitos humanos, a democracia, o Estado de Direito e a boa governação (*good governance*);
4. O Conselho irá procurar o apoio dos mais variados parceiros para reforçar a efetividade das sanções autónomas;
5. O Conselho compromete-se a usar as sanções como parte de uma política aberta que inclui diálogo político, incentivos, condicionalidade e, como último recurso, a utilização de medidas coercivas nos termos da CNU;
6. As sanções deverão ser dirigidas por forma a terem o máximo de impacto possível naqueles cujo comportamento se pretende influenciar e ter o mínimo de impacto ou de produção de efeitos adversos ao nível humanitário ou ainda efeitos indesejados na esfera de pessoas não abrangidas ou países vizinhos;
7. O Conselho irá adotar e alinhar as sanções no sentido de as adaptar ao novo ambiente de segurança, incluindo-se aqui os sujeitos não estatais.
8. O Conselho tem como objetivo implementar todos os seus instrumentos de modo flexível e de acordo com as necessidades relativas ao caso concreto;
9. Em qualquer caso, os objetivos deverão estar definidos de forma clara e as sanções deverão ser revistas regularmente e levantadas assim que os seus fins se encontrem cumpridos;

¹⁷⁵ Conselho da União Europeia 10198/1/04 - Basic Principles on the Use of Restrictive Measures. 7 de jun de 2004.

10. A UE, de acordo com estes princípios, deverá desenvolver este instrumento à luz do que se aprendeu em casos anteriores, melhorando a sua implementação, tanto internamente, como dentro da ONU.

Para este efeito de defesa e meio de ressarcimento, a UE dispõe de uma ferramenta essencial já considerada neste estudo que é o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Deste órgão é preciso destacar a competência da fiscalização da legalidade das decisões que estabelecem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas (*cf.* artigo 275.º TFUE). Tal processa-se através de recurso de anulação previsto no artigo 263.º do TFUE, de decisões aprovadas pelo Conselho com base em disposições específicas em matérias de PESC previstas no TUE que implementem medidas restritivas contra pessoas singulares ou coletivas¹⁷⁶. É uma forma de dizer, sendo as sanções aprovadas em matéria de PESC, A UE controla-se a si mesma através deste mecanismo estabelecido no TFUE.

Importante ainda é a declaração n.º 25, das declarações relativas a disposições dos tratados em que se enfatiza o respeito dos direitos e liberdades fundamentais e que isso implica que *seja dada suficiente atenção à proteção e observância do direito de as pessoas ou entidades em questão beneficiarem das garantias estabelecidas na lei*. Para que tal se cumpra, *e a fim de garantir a plena fiscalização jurisdicional das decisões que imponham medidas restritivas a uma pessoa ou entidade, tais decisões devem fundar-se em critérios claros e precisos* e adaptados às especificidades de cada medida restritiva. Releva aqui o caso *Kadi*¹⁷⁷ na medida em que é uma jurisprudência relevante para a afirmação dos direitos fundamentais na ordem jurídica da União Europeia.

Ademais, o artigo 268.º da União Europeia estabelece que o TJUE é competente para conhecer dos litígios relativos à reparação de danos devendo a UE em matéria de responsabilidade contratual sendo que, no nosso caso, seria pela implementação ilegal de sanções, indemnizar pelos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções (*cf.* artigo 340.º, 2ª parte TFUE).

¹⁷⁶ MESQUITA, Maria José Rangel de – **Introdução ao Contencioso da União Europeia**. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2017. Pp. 95 e 96.

¹⁷⁷ Judgement of the Court (Grand Chamber), *Kadi v. Council and Commission*, joined cases C-402/05 and C-415/05 P. de 3 de set de 2008.

Na eventualidade de haver um dano causado pela EU em matéria de sanções, a UE e o BCE (*cf.* artigo 340.º, 3ª parte, TFUE) podem ser demandados por qualquer pessoa que solicite a reparação devida por prejuízos resultantes de ato ou omissão imputáveis à União ou ao BCE. O TJUE reconheceu o princípio da responsabilidade extracontratual dos Estados-membros no caso *Francovich*¹⁷⁸. O TJUE também já teve a oportunidade de se pronunciar sobre uma conceção de responsabilidade que lhe é própria, mais especificamente tomando o foco na consideração da especificidade funcional desta união de Estados soberanos. Destaca-se assim o cuidado de garantir uma autonomia de qualificação jurídica, ainda que em detrimento da tutela e interesses dos particulares. Prevalece, desta forma, uma interpretação restritiva do dever de indemnização por parte da União¹⁷⁹.

MARIA LUÍSA DUARTE (2017) apresenta a ação de indemnização como tendo três características: é subsidiária na relação com as vias processuais funcionalmente equivalentes dos direitos nacionais; é autónoma, na relação com as demais vias processuais previstas nos Tratados, em especial as relativas ao controlo da legalidade; e é, ainda, compensatória, pois funcionaria como uma forma de compensar a natureza restritiva da legitimidade ativa dos particulares em sede de recurso de anulação, contribuindo para atingir um *nível adequado de tutela jurisdicional*.

No contexto específico das sanções, pode ser desafiada a legalidade das sanções perante o TJUE. Pode-se arguir que estas são incoerentes com o Direito da UE seja no campo dos direitos fundamentais ou com as normas procedimentais. De salientar também as possibilidades cautelares que já se abordou com o caso do atleta de Fórmula 1, Nikita Mazepin. Porém, mais recentemente, ainda dentro da temática das sanções contra a Rússia, o multi-milionário Mikhail Fridman e o seu parceiro de negócios Petr Aven fizeram-nos testemunhar uma vitória contra a UE em matéria de sanções. O TJUE anulou as sanções impostas aos dois empresários entre 2022 e 2023, alegando que a União falhou em dar provas suficientes de que estes dois homens apoiaram as ações do Kremlin ou as

¹⁷⁸ Judgement of the Court, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, joined cases C-6/90 and C-9/90 de 19 de nov de 1991. ¶35.

¹⁷⁹ DUARTE, Maria Luísa – *Direito do Contencioso da União Europeia*. Lisboa: AAFDL, 2017. Pp. 297-298.

políticas implementadas contra a Ucrânia. O Tribunal Geral considerou então que nenhuma das razões elencadas nos atos iniciais estivessem suficientemente substanciadas e que a inclusão dos Srs. Aven e Fridman nas listas dos indivíduos impactados pelas medidas restritivas e, deste modo, as sanções não se encontram justificadas. De lembrar que estas listas incluíram originalmente mais de 1700 indivíduos e que esta decisão terá sido inédita tanto em relação às sanções aplicadas em 2022 como para a própria história do Tribunal. Os dois indivíduos continuam debaixo das medidas no presente momento dado ter sido aprovado um novo pacote o que consubstancia uma decisão diferente não elencada na petição inicial. Estes dois indivíduos foram alvo de restrições que incluíram a proibição de viajar e o congelamento de bens¹⁸⁰.

vii) Considerações Finais.

Concorda-se com a tese de que os processos de decisão com relação aos regimes de sanções são atualmente um pouco desmedidos e contam com poucos mecanismos de monitorização, responsabilização e de reparação de danos, correspondendo à sociedade civil muito poucas oportunidades de poder dar a sua palavra em assuntos relativos à necessidade e proporcionalidade das sanções¹⁸¹. No geral, as sanções unilaterais são alvo de pouco escrutínio, quando a situação deveria de ser exatamente a oposta.

O plano geral que se apresentou neste estudo que se tentou que fosse o coincidente com a realidade internacional, é o de que as sanções unilaterais possuem grande capacidade ameaçar a coexistência pacífica e de enfraquecer normas e princípios de DI, mais precisamente os da soberania e da não intervenção¹⁸².

Neste momento o cenário dos regimes sancionatórios contemporâneos seguem quase como um *template* sem avaliar e investigar a fundo questões relacionadas ao

¹⁸⁰ Russian billionaire Fridman wins appeal but remains under EU sanctions. Reuters, 10 de abr 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-court-takes-russian-billionaires-fridman-avan-off-sanctions-list-2024-04-10/>.

¹⁸¹ MICEK, Peter – When sanctions undermine human rights online. Access now, revisto em 17 de mar de 2023. Disponível em: <https://www.accessnow.org/sanctions-undermining-human-rights/>

¹⁸² SUBEDI, Surya P – Conclusions: The Current Law on Unilateral Sanctions, Remedies against Unlawful use of Such Sanctions and Recommendations SUBEDI, Surya P (*ed. Lit*) – **Unilateral Sanctions in International Law**. Oxford: Hart Publishing, 2021. P. 328.

princípio da necessidade, proporcionalidade, pelo que a proteção internacional dos direitos humanos, dá-se a entender que é tida pelas grandes potências como um mero efeito colateral, principalmente pelos EUA, não obstante os esforços tidos pela ONU e pela UE no sentido de criar espaços de diálogo e de criarem instrumentos de DI que permitam aos Estados terem acesso a guias de conduta no que tange à implementação de medidas restritivas.

Levando a análise mais a fundo, para o campo verdadeiramente reflexivo, recorda-se que no início este estudo comprometeu-se em responder à seguinte pergunta: há uma real vantagem de continuar a insistir nesta modalidade? Se sim, de quem? Conclui-se que a vantagem não é certamente do cidadão comum. Mesmo que se restrinja a concessão de comunidade internacional a Estados e excluindo os restantes sujeitos, os únicos Estados que poderão beneficiar deste *status quo* são aqueles com real poder económico. Enfatizou-se, neste estudo, o papel dos Estados Unidos como impulsionador de sanções pela única razão que de facto há aqui uma liderança estabelecida em emanar pacotes de sanções como carácter natural, e internacionalmente aceite, da sua política externa. Entrou-se num círculo vicioso de sanções para tentar veicular comportamentos de Estados para dentro da concordância de uma dada política externa. Porém, como se viu também, não passa de uma mera tentativa. Para um Estado conseguir manipular o comportamento de outro de forma ativa, sem interferir com princípios e normas de DI muito bem estabelecidos, seria necessário que se idealizasse o espectro das sanções de uma perspectiva microeconómica e que a realidade internacional correspondesse linearmente à Lei da Oferta e da Procura que pressupõe que todos os restantes fatores permaneçam constantes (*ceteris paribus*). Não poderia estar mais longe da realidade internacional, pois ao longo dos anos tem-se a assistido a mais que um padrão. Exemplificando, as sanções dos EUA a Cuba não têm vindo a aproximar Cuba dos objetivos da sua política externa. Num julgamento mais tendencioso, os EUA privaram Cuba da oportunidade de crescimento económico sustentável e o resultado é este Estado aproximar-se da Rússia num nível que os EUA têm vindo a tentar evitar ao máximo.

Não obstante, estabeleceu-se de facto uma realidade internacional em que as sanções fazem de facto parte da realidade e da ordem jurídica internacional como um forte instrumento de manipulação por parte das grandes potências que esperam obter um dado comportamento ou uma certa inclinação geopolítica através de pressão económica. A

tendência da utilização de sanções parece estar no sentido de expansão, e não de contração. Se é este um bom sinal, é difícil de concluir. Em parte, porque o aumento de pressão através deste mecanismo pode levar a um pico que culmine na utilização da força. Por outro lado, é positivo pois enquanto as disputas operarem no campo das sanções, não operam no campo da utilização da força.

No que tange às repercussões jurídicas, é de facto difícil de controlar a atuação dos Estados, principalmente se estes se acharem acima dos instrumentos internacionais que eles próprios concordaram em ratificar e cumprir. Apesar de ser uma forte afirmação, foi a impressão retirada do estudo. Os instrumentos jurídicos internacionais não são suficientes para ressarcir as necessidades de direitos humanos insurgentes. Para avaliar se é possível obter o surgimento dos meios jurídicos no futuro é preciso olhar ao caminho que as relações internacionais estão a tomar. Não obstante os últimos anos, principalmente no que tange à última metade do século XX, tempos de especial atenção à positivação do costume internacional e da consolidação da comunidade internacional como uma ordem jurídica unificada, a direção futura aparenta estar no sentido inverso. Tal fenómeno é preocupante, porém resta aguardar o desencadeamento de eventos futuros para precisar quais as opções do ressarcimento do impacto negativo das sanções unilaterais.

Webgrafia, jurisprudência e artigos científicos:

55th Meeting, 52nd Regular Session Human Rights Council. A/HRC/52/L.18 Vote Item 3 . Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/52/L.18.

ÅSLUND, Anders – Western Economic Sanctions on Russia over Ukraine, 2014-2019. CESifo Forum 4/2019. Vol. 20 December 2019. Disponível em <https://www.cesifo.org/DocDL/CESifo-Forum-2019-4-aslund-economic-sanctions-december.pdf>.

BELLINGER III, John B. – How Russia’s Invasion of Ukraine Violates International Law. Council of Foreign Relations, International Institutions and Global Governance Program. 28 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://www.cfr.org/article/how-russias-invasion-ukraine-violates-international-law>.

BNP Paribas Sentenced for Conspiring to Violate the International Emergency Economic Powers Act and the Trading with the Enemy Act. – Press release, Office of Public Affairs, U.S. Department of State. 1 mai de 2015. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-sentenced-conspiring-violate-international-emergency-economic-powers-act-and>.

BNP Paribas – Statement regarding its operations in Russia. Uksibbank (Sucursal do BNP Paribas na Ucrânia), 13 de mabr de 2022. Disponível em: https://uksibbank.com/en/news-post/bnp-paribas-statement-regarding-its-operations-in-russia/?TSPD_101_R0=089fad50c8ab2000069491be2142a2bafc390e122985450e77dae a75b592aaee612acaee36de1a0830215e05143000d8e8bc0087c3a73257b8333c49c9b4f00bd0b10eaef0132448660dd6c41ccfc49e27939e8069ce298fa88f04f7f50f27.

BORDIN, Fernando Lusa – Still Ging Strong: Twenty Years of the Articles on State Responsibility’s ‘Paradoxical’ Relationship between Form and Authority. EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 3 de ago de 2021. Disponível em:

<https://www.ejiltalk.org/still-going-strong-twenty-years-of-the-articles-on-state-responsibility-paradoxical-relationship-between-form-and-authority/>.

CARSWELL, Robert – Economic Sanctions and the Iran Experience. *Foreign Affairs*, Vol.60: 2 (Winter, 1981), pp. 247-265. P 247. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/20041079>.

Case of the S.S. “Lotus”. Publications of the Permanent Court of International Justice. Series A. – N°10 de 7 de setembro de 1927. Parte III. Disponível em <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup16/Batch%201/TheLotusCase.pdf>.

CHAPMAN, Lucy – Last Tango in Havana? One step forward, two steps back: Cuba, the US embargo and human rights. *Socialist Lawyer*, n°79 (June 2018) pp.31.41. <https://www.jstor.org/stable/10.13169/socialistlawyer.79.0032>.

Congressional Research Service – The International Emergency Economic Powers Acts: Origins, Evolution, and Use. Revisado a 30 de jan de 2024. Disponível em <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45618.pdf>.

Council of the European Union – Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy. 15114/05 PESC 1084 FIN 485, 2 de dez de 2005. Disponível em: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipfhvg8zv>.

Dispute Settlement System Training Module: Sítio oficial da internet da OMC. Consultável em https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/cls1pl_e.htm.

DOUHAN, Alena F. – Special Rapporteur on unilateral coercive measures – Guidance Note on Overcompliance with Unilateral Sanctions and its Harmful Effects on Human Rights. Office of the High Commissioner for Human Rights. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resources-unilateral-coercive-measures/guidance-note-overcompliance-unilateral-sanctions-and-its-harmful-effects-human-rights>.

EU sanctions against Russia explained – European Council, Council of the European Union, 26 de jun de 2023. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#sanctions>.

European Union Committee – The Legality of EU Sanctions. 11th Report of Session 2016-17 – published 2 February 2017 – HL Paper 102. Disponível em <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/102/10202.htm>.

Executive Order 14024. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/04/15/executive-order-on-blocking-property-with-respect-to-specified-harmful-foreign-activities-of-the-government-of-the-russian-federation/>.

Executive Order 14065 of February 21, 2022. Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine. Disponível em <https://www.federalregister.gov/documents/2022/02/23/2022-04020/blocking-property-of-certain-persons-and-prohibiting-certain-transactions-with-respect-to-continued>.

FELLMETH, Aaron – Unilateral Sanctions Under International Human Rights Law: Correcting the Record. Yale Journal of International Law, 6 Set 2023 Disponível em: <https://www.yjil.yale.edu/unilateral-sanctions-under-international-human-rights-law-correcting-the-record/>.

FORWOOD, Geneva; *et.al* – CJEU ruling on EU Blocking Regulation provides some clarifications but leaves difficult questions to national courts. White & Case, 29 de dez de 2021. Disponível em: <https://www.whitecase.com/insight-alert/cjeu-ruling-eu-blocking-regulation-provides-some-clarifications-leaves-difficult>.

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v Slovakia) Judgment, I.C.J Reports 1997. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/92>.

GORDON, Joy – The Brutal Impact of Sanctions on the Global South. Yale Journal of International Law. 28 de Jun 2023. Disponível em <https://www.yjil.yale.edu/the-brutal-impact-of-sanctions-on-the-global-south/>.

GORNY, Thorsten J – How Do Sanctions On Individuals Work? Sanctions.io, 21 de fev 2023. Disponível em <https://www.sanctions.io/blog/how-do-sanctions-on-individuals-work>.

HAASS, Richard N. – Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing. Brookings Policy Brief Series. Policy Brief #34. 1 de julho 1998. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>.

HOTTEN, Russel - Ukraine conflict: What is Swift and why is banning Russia so significant? – BBC News, 4 de mai de 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-60521822>.

HOWARD, Lise Morjé – A Look at the Laws of War – and How Russia is Violating Them. United States Institute of Peace, 29 de setembro de 2022. Disponível em <https://www.usip.org/publications/2022/09/look-laws-war-and-how-russia-violating-them>.

How are US Sanctions affecting life in Venezuela? AlJazeera, 13 de Jun de 2023. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/program/the-stream/2023/6/13/how-are-us-sanctions-affecting-life-in-venezuela>.

Impregilo v Argentina (Award) ICSID Case no ARB/07/17, 21 June 2011, [346]; *Suez v Argentina* (Decision on Liability) ICSID Case no ARB/03/17, 30 July 2010, [260]. Disponível em: <https://www.italaw.com/cases/554>.

Judgement of the Court (Grand Chamber), *Bank Melli Iran v. Telekom Deutschland GmbH*, Case C-124/20 de 21 de dez de 2021. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=251507&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1157540>.

KOHL, Tristan – Unilateral Sanctions Symposium: Extraterritorial Sanctions – Overcompliance and Globalization. *Opinio Juris*, 2 de mar 2022. Disponível em: <http://opiniojuris.org/2022/03/02/unilateral-and-extraterritorial-sanctions-symposium-extraterritorial-sanctions-overcompliance-and-globalization/>.

KUTLY, Ovunc – BNP Paribas says exposure to Ukraine, Russia at \$3.3B. *AA*, 9 de mar de 2022. Disponível em: <https://www.aa.com.tr/en/economy/bnp-paribas-says-exposure-to-ukraine-russia-at-33b/2529140>.

LAPAŠ, Davorin – Sactioning non-state entities, an International Law approach. **Revue Internationale De Droit Pénal**. *Vol.* 81: 1-2 (2010). PP. 99-124. Disponível (sem menção de página) em: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2010-1-page-99.html>.

LIBOREIRO, Jorge – EU adota 11º pacote de sanções contra a Rússia. *Euronews*, 21 de jun de 2023. Disponível em <https://pt.euronews.com/my-europe/2023/06/21/ue-adota-11-pacote-de-sancoes-contra-russia>.

MARTIN, Richard – Sanctions against Russia – a timeline. *S&P Global Market Intelligence*, 14 de agosto de 2023. Disponível em <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/sanctions-against-russia-8211-a-timeline-69602559>.

MICEK, Peter – When sanctions undermine human rights online. *Access now*, revisto em 17 de mar de 2023. Disponível em: <https://www.accessnow.org/sanctions-undermining-human-rights/>.

MÜLLER, MAIRA SOPHIE; PRELLER, Katharina Luise – How (Over)Compliance by Private Actors Can Violate the Right to Health. *Völkerrechtsblog*, 30 de jun de 2023. Disponível em: <https://voelkerrechtsblog.org/how-overcompliance-by-private-actors-can-violate-the-right-to-health/>.

OLIVIER, Isabella; VENANCIO, Mariakarla Nodarse. *Understanding the Failure of the U.S. Embargo on Cuba*. *WOLA, Advocacy for Human Rights in the Americas*, 4 de fev

de 2022. Disponível em: <https://www.wola.org/analysis/understanding-failure-of-us-cuba-embargo/>.

Order of the President of the General Court, Mazepin v. Concil, Case T-743/22 R, 1 de mar de 2023. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=270836&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4629788>.

Over-compliance with unilateral sanctions hurts human rights – UN News, 15 Set 2023. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2023/09/1140812>.

PHILLIPS, R. Hart – Castro Attacks U.S. Sugar Quota; Says He Will Demand Return to Higher Figure –Seeks Financial Aid as Well. The New York Times, 4 de Abr 1959. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1959/04/04/archives/castro-attacks-u-s-sugar-quota-says-he-will-demand-return-to-higher.html>.

PINEDA, Mathew Emmanuel – Advantages and Disadvantages of Economic Sanctions. Profulus, 24 de março 2022. Disponível em: <https://www.profolus.com/topics/advantages-and-disadvantages-of-economic-sanctions/>.

Por que razão a EU adota sanções? – Consilium Europa, última revisão 30 de abr de 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/sanctions/>.

Press Release No.2023/15, Certain Iranian Assets (Islamic Republic of Iran v. United States of America) The Court delivers its Judgement on the merits of the case. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/164/164-20230330-PRE-01-00-EN.pdf>.

Proclamation 3447 – Embargo on All Trade with Cuba. Assinada pelo Presidente dos EUA John F. Kennedy a 3 de fev de 1962. Disponível em <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3447-embargo-all-trade-with-cuba>.

RAYMOND, Nate – BNP Paribas sentenced in \$8.9 billion accord over sanctions violations. Reuters, 1 de maio de 2015. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-bnp-paribas-settlement-sentencing-idUSKBN0NM41K20150501>.

Resolução do Conselho de Direitos Humanos n.º 27/21. A/HRC/RES/27/21 de 3 de out de 2014. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/21.

Resolução do Conselho de Direitos Humanos n.º 54/12. A/HRC/RES/54/15 de 13 de outubro de 2023. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/214/00/pdf/g2321400.pdf?token=5JyYqdXNYQoKis70T6&fe=true>.

Resolução do Conselho de Segurança, S/RES/1973 (2011). Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20RES%201973.pdf>.

Resolução do Conselho de Segurança – S/RES/2231 de 20 de julho de 2015. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background>.

ROWHANI, Seyed Mohsen – Rights-Based Boundaries of Unilateral Sanctions. Washington International Law Journal. Vol. 32: 2 (2023). Pp. 127-168. P. 134. <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1914&context=wilj>.

Russia announced sanctions on Biden and several top US officials. AlJazeera, 15 mar 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/15/russia-announces-sanctions-on-biden-other-us-officials>.

Russian billionaire Fridman wins appeal but remains under EU sanctions. Reuters, 10 de abr 2024. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-court-takes-russian-billionaires-fridman-avan-off-sanctions-list-2024-04-10/>.

SC/14788 7 February 2022 – Meetings coverage Security Council. Disponível em <https://press.un.org/en/2022/sc14788.doc.html>.

STOLK, Raúl; ROJO, Gabriela Mesones – Venezuela: Perceptions of Europe Framed By Domestic Crisis. BALFOUR, Rosa; BOMASSI, Lizza; MARTINELLI, Marta (*ed. lit.*) – **The Southern Mirror: Reflections on Europe from the Global South**. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2022. P.70. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/Balfour_Bomassi_Martinelli_-_Southern_Mirror-v2.pdf.

SZCZEPAŃSKI, Marcin – Briefing – Russia’s war on Ukraine: US sanctions. European Parliamentary Research Service, Fev 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739358/EPRS_BRI\(2023\)739358_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739358/EPRS_BRI(2023)739358_EN.pdf).

The Editor of Encyclopedia Britannica - Italo-Ethiopian War. Fevereiro de 2024 (última atualização). Consultável em <https://www.britannica.com/biography/Emilio-De-Bono>.

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. A/HRC/33 de 11 de jan de 2012. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g12/100/67/pdf/g1210067.pdf?token=ailvQchnpuOr5ttN1h&fe=true>.

THOMAS, Christopher A. – The Uses and Abuses of Legitimacy in International Law. Oxford Journal of Legal Studies, *Vol.* 31: 4 (2014). PP.729-758. Abstract. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/24562832?seq=7>.

TULSYAN, Aryan – Resurrecting the Clean Hands Doctrine and Mapping its History at the ICJ. *Opinio Juris* 6 de jun 2023. Disponível em <http://opiniojuris.org/2023/06/06/resurrecting-the-clean-hands-doctrine-and-mapping-its-history-at-the-icj/>.

US Executive Order 13928 of 11 June 2020; Press Release 2 September 2020: International Criminal Court condemns US economic sanctions. Disponível em <https://www.icc-cpi.int/news/international-criminal-court-condemns-us-economic-sanctions>.

Venezuela: the Council's response to the Crisis. Consilium Europa. Última Revisão: 11 de Jan 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/venezuela/#measures>.

VOYIAKIS, Emmanuel – Estoppel. Oxford Bibliographies, 2019. Disponível em <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0058.xml>.

WEISBROT, Mark; SACHS, Jeffrey – Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela. Center for Economic and Policy Research (CEPR), 25 de abr 2019. Disponível em: <https://cepr.net/report/economic-sanctions-as-collective-punishment-the-case-of-venezuela/>.

With Over 300 Sanctions, U.S. Targets Russia's Circumvention and Evasion, Military-Industrial Supply Chains, and Future Energy Revenues – Press Release, U.S. Department of the Treasury, 19 de maio de 2023. Disponível em <https://ofac.treasury.gov/faqs/added/2023-05-19>.

WT / DS26 / ARB 12 de Julho de 1999 *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* ¶16. Consultável em [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=\(@Symbol=%20wt/ds26/arb*%20\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=(@Symbol=%20wt/ds26/arb*%20)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#).

BIBLIOGRAFIA:

BALFOUR, Rosa; *et. al (ed. Lit)* – **The Southern Mirror: Reflection on Europe From the Global South**. Brussels: Carnegie Europe, 2022. Available at [https://carnegieendowment.org/files/Balfour_Bomassi_Martinelli - Southern Mirror-v2.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Balfour_Bomassi_Martinelli_-_Southern_Mirror-v2.pdf).

BEAUCILLON, Charlotte (*ed. Lit.*), **Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN 978-1-83910-785-6.

BIERSTEKER, Thomas J., Targeted Sanctions and Individual Human Rights. **International Journal**. Vol. 65:1 (Winter 2009-10).

BOGDANOVA, Iryna – **Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights: The Impact of the Principle of Common Concern of Humankind**. World Trade Institute Advanced Studies, Vol. 9. Leiden; Boston: Brill/Nijhoff, 2022. ISBN 978-90-04-50789-0. Disponível em <https://brill.com/view/title/61713?language=en>.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (*ed. Lit.*) – **Comentário à Carta das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Centro de Direito Internacional, 2008. ISBN 978-85-99499-02-3.

BROWNLIE, Ian – **Princípios de Direito Internacional Público**. 4ª edição, Oxford: Oxford University Press, 1990. ISBN 972-31-0759-7.

BUCHANAN, Allen – **Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law**. New York: Oxford University Press, 2004. ISBN 978-0-19-929798-6.

CAMPOS, João Mota de; RIBEIRO, Manuel de Almeida (*ed. lit*) - **Organizações internacionais**. 6ª Edição. Lisboa: Almedina, 2022. ISBN 9789724088983.

CARSWELL, Robert – Economic Sanctions and the Iran Experience. *Foreign Affairs*, Vol. 60:2 (Winter, 1981), pp. 247-265. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20041079>

CASSESSE, Antonio – **International Law**. 2nd Edition, New York: Oxford University Press, 2005. ISBN 0-19-925939-9.

CASSESSE, Antonio – **International Law in a Divided World**. New York: Oxford University Press, 1986. ISBN 0-19-876194-5.

CHAPMAN, Lucy – Last Tango in Havana? One step forward, two steps back: Cuba, the US embargo and human rights. **Socialist Lawyer**, n°79 (June 2018) pp.31.41. <https://www.jstor.org/stable/10.13169/socialistlawyer.79.0032>

CHARLESWORTH, Hilary; COICAUD, Jean-Marc (*ed. Lit.*) – **Fault Lines of International Legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-0-521-76446-9.

CRAWFORD, James – **The Creation of States in International Law**. 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 0-19-826002-4.

DAVIS, Lance; ENGERMAN, Stanley – History Lessons. Sanctions: Neither War nor Peace. **Journal of Economic Perspectives**. Vol. 17:2 (2003), páginas 187-197. Disponível em <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/089533003765888502>.

DOXEY, Margaret - International Sanctions in Theory and Practice. **Case W. Res. J. Int'l**. Vol. 15:2 (1983), páginas 273 – 288. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol15/iss2/5>.

DUARTE, Maria Luísa – **Direito do Contencioso da União Europeia**. Lisboa: AAFDL, 2017. ISBN 978-972-629-104-6.

DUARTE, Maria Luísa; LANCEIRO, Rui Tavares (Ed. Lit.) – **O Direito Internacional e o Uso da Força no Século XXI**. Lisboa: AAFDL Editora, 2018. ISBN 978-972-629-215-9.

DUARTE, Maria Lúisa – **Direito Internacional Público e Ordem Jurídica do século XXI**. Lisboa: AAFDL Editora, 2020. ISBN 978-972-629-065-0.

FARRALL, Jeremy; RUBENSTEIN, Kim (*ed. Lit.*) – **Sanctions, Accountability and Governance in a Globalised World**. New York: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-11492-9.

FASSBENDER, Bardo; PETERS, Anne (*ed. Lit.*) – **The Oxford Handbook of The History of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN 978-0-19-872522-0.

FONSECA, Rui Guerra da – **Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Introdução à Disciplina, Sumários Desenvolvidos**. Lisboa: AAFDL, 2018.

FRANCK, Thomas M. – **The Power of Legitimacy Among Nations**. New York: Oxford University Press, 1990. ISBN 0-19-506178-0.

GORDON, Joy - Smart Sanctions Revisited. **Ethics and International Affairs**. Vol. 25:3 (2011), páginas 315-335. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1017/S0892679411000323>.

GUERREIRO, Alexandre – **A Ingerência Interestatal no Quadro do Direito Internacional Público**. Coimbra: Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9698-8.

KHAN, Borhan Uddin, BHUIYAN, Md Jahid Hossain – **Human Rights and International Criminal Law**. Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2022. ISBN 978 – 90-04-44745-5.

KHOSRAVI, Ahmad, *et. al* - Examining unilateral economic sanctions from the perspective of international law: With an emphasis on human rights instruments. **Journal of Positive School Psychology 2022**, Vol. 6, No. 3, 2163–2175.

LEFKOWITZ, David – **Philosophy and International Law: A Critical Introduction**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. ISBN 978-1-316-50358-4.

LOPEZ, George A. – Sanctions. WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Ed. Lit.) – **The Oxford Handbook on The United Nations: Second Edition**. Oxford: Oxford University Press, 2018. ISBN 978-0-19- 880316-4.

MAROSSI, Ali Z.; BASSET, Marisa R. (*ed. Lit*) – **Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences**. The Hague: Springer, 2015. ISBN 978-94-6265-051-0.

MARTINS, Ana Maria Guerra – **Os Desafios Contemporâneos à Ação Externa da União Europeia: Lições de Direito Internacional Público II**. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-7610-2.

MESQUITA, Maria José Rangel de – **Introdução ao Contencioso da União Europeia**. 7ª Edição. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6941-8.

MESQUITA, Maria José Rangel de – **Justiça Internacional. Lições: Parte I Introdução**. Lisboa: AAFDL, 2010. ISBN 978-00-0007-287-0.

MILANOVIC, Marko - **Extraterritorial Application of the Human Rights Treaties: Law Principles, and Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-968225-6.

MIRANDA, Jorge – **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª Edição. Cascais: Principia Editora, 2012. ISBN 978-989-716-058-5.

PORTELA, Clara – The EU’s Use of ‘Targeted’ Sanctions: Evaluating Effectiveness. **CEPS Working Document** N.º 391 de março de 2014 [Cons. Em 28/10/2022], disponível em <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-use-targeted-sanctions-evaluating-effectiveness/>.

PORTO, Manuel Lopes; ANASTÁCIO, Gonçalo (*ed. Lit*) – **Tratado de Lisboa: Anotado e Comentado**. Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4613-6.

RAMOS, André de Carvalho – **Responsabilidade Internacional por Violação de Direitos Humanos: Seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis. Teoria e prática do Direito Internacional.** Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2004. ISBN 85-7147-408-7.

Sanctions Against Italy: Would Coals and Crude Oil Have Made a Difference?
Oxford: Linacre College. Disponível em
<https://www.nuffield.ox.ac.uk/economics/history/paper14/14paper.pdf>

SCHUTER, Olivier De – **International Human Rights Law.** 3rd Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2019. ISBN 978-1-108-46356-0.

SCHWEBEL, Stephen M. – **Justice in International Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 1994. ISBN 0-521-46284-3.

SHAW, Malcom N. - **International Law.** 5th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. ISBN 0 521 53183 7.

SHELTON, Dinah (*ed. Lit*) – **The Oxford Handbook on International Human Rights Law,** 1st edition, Oxford, Oxford University Press, 2013. ISBN 978-0-19-964013-3.

SIMMA, Bruno (*ed. Lit*) – **The Charter of the United Nations: a commentary.** 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press, 2002. ISBN 0-19-925377-3.

SINGH, Nagendra – **The Role and Record of the International Court of Justice.** Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989. ISBN 0-7923-0291-5.

SUBEDI, Surya P (*ed. Lit*) – **Unilateral Sanctions in International Law.** Oxford: Hart Publishing, 2021. ISBN 978-1-50994-840-6.

VAN DEN HERIK, Larissa (*ed. Lit*) – **Research Handbook on UN Sanctions and International Law.** Cheltenham, Northampton: E. Elgar Publishing, 2017. ISBN 978-1-78471-303-4.

WELLER, Marc (*ed. Lit.*) – **The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law**. New York: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-967304-9.

WHITE, NIGEL D. – Sanctions Against Non-State Actors. RONZITTI, Natalino – Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law. E-book: Brill, Nijhoff, 2016. ISBN: 978-90-04-29989-4.

WOLFRUM, Rüdiger; RÖBEN, Volker (*ed. Lit.*) – **Legitimacy in International Law**. Heidelberg: Springer, 2008. ISBN 978-3-540-77763-2.

WRIGHT, Quincy – Intervention and Cuba in 1961. Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921- 1969), Vol. 55 (APRIL 27-29, 1961), pp. 2-19

ZIMMERMAN, Andreas; *et. al* (*ed. Lit.*) – **The Statute of The International Court of Justice: A Commentary**. New York: Oxford University Press, 2006. ISBN 978-0-19-926177-2.