

DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS: UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

DECISIONS MULTILATERAL CONTROVERSY: A STUDY OF RESOLUTION 1929
OF COUNCIL THE UN SECURITY

Antoine Youssef Kamel

Graduando em Direito pelas Faculdades Integradas do Brasil — UniBrasil.

RESUMO

A aprovação de uma resolução obrigatória do Conselho de Segurança ocorre a partir da votação das nações que compõe o conselho, quando argumentos e razões para a resolução são apresentados. Esse é o caso da resolução 1929, que propõe uma sanção ao Irã por suspeita de uso de seu programa nuclear para fins bélicos. A resolução 1929 pode ser utilizada como exemplo para entender o processo de adoção de uma sanção multilateral contra um Estado. Serão discutidas, a partir de diferentes autores, as críticas cabíveis a uma resolução tal como a 1929, especialmente nos termos de efetividade, amplitude, equidade, soberania e efeitos na população civil do país sancionado. A partir do exposto, propõe-se um debate sobre a legitimidade que o Conselho de Segurança da ONU detém no cenário mundial.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança; Resolução 1929; Sanções contra o Irã; Legitimidade.

ABSTRACT

The adoption of a binding resolution of the Security Council occurs from the vote of the nations that compose the council, when arguments and reasons for the resolution are presented. This is the case of the 1929 resolution, which proposes a sanction against Iran due to the suspicion of use of its nuclear program for war purposes. The resolution 1929 can be used as an example to understand the process of adoption of a multilateral sanction against a State. The applicable criticism on a resolution such as the 1929 will be discussed from different authors, especially in terms of effectiveness, amplitude, fairness, sovereignty and effects on the civilian population of the sanctioned country. From the foregoing, it is proposed a debate on the legitimacy that the UN Security Council holds on the world stage.

Key words: United Nations; Security Council; Resolution 1929; Sanctions against Iran; Legitimacy

A CONTROVÉRSIA

O liame da controvérsia que originou o regime de sanções contra o Irã é acidentado. Tendo como marco a Revolução Iraniana, movimento que transformou o país em uma república islâmica, o país é afetado por sanções unilaterais desde 1979. Em novembro daquele ano, a embaixada americana no Teerã foi invadida pelos revolucionários e o então presidente Jimmy Carter, em resposta, embargou a importação de óleo iraniano. Depois do bombardeio da embaixada americana e de quartéis da Marinha no Líbano em 2003, em janeiro de 1984 o governo Ronald Reagan atribuiu ao Irã a pecha de patrocinador do terrorismo internacional e começou a implementar embargos adicionais; inclusive confiscou fundos de organização internacionais no mesmo montante em que foram destinados à assistência ao Irã. As sanções unilaterais prosseguiram com Clinton e Bush e mesmo após o Conselho de Segurança adotar o regime de sanção legítima, os Estados Unidos mantiveram medidas mais pesadas.¹

Remonta-se a controvérsia global a empreendimentos inexitosos da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)² na inspeção de usinas iranianas. À agência não foi franqueado livre e imediato acesso e ela teve razões para desconfiar de intenções ocultas no programa nuclear iraniano. Ao Conselho de Segurança foi submetida essa preocupação e, como ver-se-á a seguir, foram tomadas providências diante da inércia do Irã em cooperar. Assim procedem as tentativas de negociação a fim de se assegurar à sociedade internacional que o Irã não fabrica armamento nuclear e não intenta possuí-los. O articulado, ou parte dispositiva, da resolução 1929 sintetiza, no parágrafo 1, o âmago do conflito: a constatação do não-cumprimento pelo Irã do disposto nas resoluções 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007) e 1803 (2008).

¹ SABATINI, Richard. Economic sanctions: pressuring Iran's nuclear program. *Nuclear Threat Initiative*, Washington, 24 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.nti.org/analysis/articles/pressuring-iran-nuclear-program/>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

² A AIEA foi criada em 1956 para fomentar o desenvolvimento nuclear, mas desde o acidente de Chernobyl, em 1986, enfatizou-se o seu enfoque na segurança na pesquisa e no uso da energia nuclear. (SHAW, Malcolm Nathan. *International law*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University, 2003. p. 797.)

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

Segundo o acordo de salvaguardas com a AIEA, o Irã deveria avisar a agência da existência de novas instalações de pesquisa e exploração nuclear 180 dias antes do previsto para o recebimento de material nuclear pela primeira vez. Em troca de notas com a AIEA em 2003, a agência considerou que o Irã aderiu a um novo procedimento que prevê informações preliminares do projeto de usinas de enriquecimento tão logo seja decidida ou aprovada sua construção. O Irã entendeu que não havia se comprometido mas, diante da interpretação da agência, em 29 de março de 2007 notificou a AIEA de que gostaria de reverter à cláusula inicial. Em março de 2009 a AIEA formulou parecer pela impossibilidade de alteração unilateral e, portanto, mantinha-se vigente a nova norma de salvaguarda.³

No final de 2002, grupos de oposição iranianos revelaram ao mundo que o país, há dezoito anos, omitia da AIEA a existência de usinas em Natanz e Arak destinadas a separação de plutônio e enriquecimento de urânio. Por ocasião da investigação das atividades não-declaradas, o quadro de diretores da AIEA consignou em relatório de 26 de novembro de 2006 que as reiteradas omissões constituíam várias infrações ao acordo de salvaguardas e que o Irã deveria assumir o ônus de maior cooperação e transparência para a segurança dos Estados. O Irã não aderiu à recomendação da agência e manteve o trabalho com materiais físséis e tecnologias afins, alegadamente para produzir energia de forma pacífica. Declarou que sempre cumpriu com seus deveres substanciais perante a AIEA, amparando-se no direito inalienável de todos os Estados se valerem da energia nuclear para propósitos civis preconizado no artigo IV, parágrafo 1 do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).⁴

Segundo Daniel JOYNER, a suspeita de que o Irã procurava fabricar armas atômicas tornou-se contundente nos países ocidentais e em Israel. Sem amparo às acusações, os inspetores da AIEA não encontraram qualquer evidência de que o Irã mantinha um programa clandestino de armamento nuclear. Discordemente, o quadro de

³ JOYNER, Daniel H. The Security Council as a legal hegemon. *Georgetown Journal of International Law*, Washington, v. 43, n. 2, p. 225–257, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://gjiil.org/wp-content/uploads/archives/43.2/zsx00212000225.PDF>>. Acesso em: 18 maio 2012. p. 241–242.

⁴ *Ibidem*, p. 239.

diretores da agência tomou a decisão de submeter o caso do Irã ao Conselho de Segurança em 4 de fevereiro de 2006 por falta de cooperação e violação ao acordo de salvaguardas. Mesmo sem bases sólidas e de encontro à opinião pública contrária à prematuridade das ações, em 31 de julho de 2006 foi adotada, sob o artigo 40 da Carta, a resolução 1696 do Conselho de Segurança, a primeira contra o Irã nesse caso. As resoluções sancionatórias obrigatórias 1737 (2006), 1747 (2007) e 1803 (2008) foram pautadas pela mesma controvérsia, ou seja, o silêncio iraniano.⁵

Então, em setembro de 2009, o Irã relevou que vinha construindo uma usina de enriquecimento de urânio já há alguns anos, perto da cidade Qom, para suplementar a de Natanz. Embora continuamente sem indícios da produção de armas de destruição em massa, provou-se definitivamente que o Irã é contumaz violador do acordo de salvaguardas com a AIEA, uma vez que divulgou seus planos extemporaneamente, somado ao fato de já estar proibido de continuar suas atividades independentemente das finalidades enquanto perdurarem as sanções.⁶ Foi esse um dos fundamentos da resolução 1929, sétimo parágrafo da consideranda:⁷ “Observando com séria preocupação a construção de instalações de enriquecimento em Qom pelo Irã, contrariando suas obrigações de suspender todas as atividades relacionadas ao enriquecimento, bem como o fato de que o Irã não o notificou à AIEA até setembro de 2009, contrariando as obrigações adquiridas nos Arranjos Subsidiários ao seu Acordo de Salvaguardas”.

Será possível obter um delineamento do sentimento geral dos Estados face à controvérsia, e a postura que mantêm diante dela, pela reprodução das manifestações que precederam a adoção da nova resolução para resolvê-la. Essas discussões, diz TRINDADE, permitem que se verifique a existência de uma *opinio juris*, uma vez que dá voz ativa aos Estados participantes para que externem seus pontos de vista.⁸ É para tanto

⁵ Ibidem, p. 239–240.

⁶ Ibidem, p. 241–242.

⁷ “Consideranda” consoante nomenclatura adotada pelo Ministério das Relações Exteriores para as motivações do ato, documento disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/002.htm>>. Assim chamada porque, ensina GUERRA, costuma apresentar-se no formato de “considerandos”. (GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 65.)

⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 44.

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

que perfar-se-á as linhas de argumentação a que se atribuiu maior relevância em relação ao que se constata do posicionamento dos Estados face ao Irã e à presença dos seus arrazoados na redação final da resolução.

No conclave em que os Estados-membros se manifestaram sobre os termos da resolução, o Conselho de Segurança enfatizou a importância de esforços diplomáticos de buscar uma solução negociada a fim de assegurar os propósitos pacífica do programa nuclear iraniano e, em relação a isso, congratulou os esforços da Turquia e do Brasil pelo acordo acerca do reator de pesquisa de Teerã, o qual poderia servir como medida de fomento da confiança.⁹ O Conselho afirmou ainda que suspenderá as sanções se, e tão logo que o Irã suspenda todas as suas atividades relacionadas ao enriquecimento e reprocessamento de material nuclear, verificados pela AIEA.¹⁰

Ouvido, o Irã, representado por Mohammad Khazae, exclamou seu protesto de forma veemente. Culpou a resolução a pressões capitalistas do Reino Unido e dos Estados Unidos com o objetivo de privar o país de seu direito de ser autossuficiente em produção energética. Contudo, protestou, o Irã tem poder e recebe a aprovação do seu povo, que goza de três décadas de experiência política, renascimento científico, industrial e cultural, e é apoiado pela irretorquível maioria das nações. Outrossim, lembrou a inação do Conselho de Segurança nos casos da violação de Israel ao TNP e das ameaças feitas por este e pelos Estados Unidos contra o Irã. Criticou, da mesma maneira que o Líbano, infra, a seletividade do Conselho de Segurança: quando os Estados Unidos

⁹ Além, evidentemente, de Irã, Brasil e Turquia, manifestaram-se efusivamente com deferência e consideração ao acordo os diplomatas Vitaly Churkin, representante da Rússia; Yukio Takasu, do Japão; Li Baodong, da China; Nawaf Salam, do Líbano, salientando que o acordo é ainda um “caminho” (“gateway”) para a confiança pretendida; Raff Bukun-Olu Wole Onemola, da Nigéria; Ivan Barbalic, da Bósnia e Herzegovina; e o representante do Reino Unido, Mark Lyall Grant, como porta-voz dos ministros das relações exteriores de China, França, Alemanha, Rússia e Estados Unidos.

¹⁰ UNITED NATIONS. *Security Council imposes additional sanctions on Iran, voting 12 in favour to 2 against, with 1 abstention*: Brazil, Turkey, Lebanon say Tehran Declaration could boost diplomatic efforts, while sanctions represent failure of diplomacy. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2012. A derrocada das sanções nessa hipótese seriam mesmo o único comportamento esperado, consoante as intenções desse tipo de resolução, de caráter sancionatório.

apoiaram o Iraque no conflito contra o Irã, recusou-se a proscrever o uso de armas químicas e tomar medidas contra seu uso pelo Iraque; agora, é sancionado o Irã.¹¹

Abra-se um parêntese pela menção ao problema: em documento publicado pelo site Wikileaks, o diretor-geral da AIEA, Yukiya Amano se anuncia fortemente engajado com a causa norte-americana. O documento, tornado público no dia primeiro de setembro de 2011, aponta Amano como responsável pela tensão crescente entre o Irã e o ocidente desde julho de 2009, quando o veterano diplomata japonês assumiu o cargo. Enfim, subitamente os relatórios da agência atinentes à situação no Irã adquiriram densidade e tons de crítica e, conseqüentemente, a atuação do Conselho de Segurança tornou-se mais séria e profunda.¹²

Amano dissolveu o gabinete de relações externas e coordenação política (Expo, na sigla em inglês); o órgão alertou a AIEA da temeridade da avaliação da entidade ao apontar indícios de armas de destruição em massa Iraque, mas foi ignorado, e o relatório acabou por justificar a malograda invasão do governo Bush ao país em 2003. Os inspetores alegaram censura, enquanto governos ocidentais defenderam a impropriedade de julgamentos políticos pela agência. O predecessor de Amano, Mohamed ElBaradei, aponta concentração de poder e conseqüente ausência de controle interno do resultado das inspeções. ElBaradei também denuncia um documento antigo visto com desconfiança sob sua direção, fornecido em 2009 por Israel, o qual Amano reconsiderou como prova suficiente da continuidade das experimentações de armas no Irã — a comunidade científica americana as julgou encerradas em 2003.¹³

Os ares são outros quando se trata da relação Estados Unidos–Israel. O Estado ocidental injeta três bilhões de dólares anualmente na nação israelense e oferece

¹¹ Idem.

¹² BORGES, Julian. Nuclear watchdog chief accused of pro-western bias over Iran. *The Guardian*, London, 22 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/22/nuclear-watchdog-iran-iaea>>. Acesso em: 01 set. 2012.

¹³ Idem. Antigos oficiais da AIEA criticam a direção atual. Robert Kelley, cientista da agência na equipe que atuou no Iraque à época da invasão estadunidense, diz que existem paralelos preocupantes entre as falhas do ocidente sobre as supostas armas de destruição em massa no Iraque e os apontamentos da AIEA na situação iraniana.

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

prerrogativas no comércio de armas. Israel é um parceiro estratégico dos Estados Unidos, na medida em que contém o crescimento militar de inimigos do ocidente na região.¹⁴

Novamente ao fórum internacional do Conselho de Segurança no dia 9 de junho de 2010. Susan Rice, pelos Estados Unidos, enunciou que a resolução é forte, inteligente e precisa, como resposta adequada à ameaça à paz e à segurança provenientes da recusa do Irã em cooperar com a AIEA e com as demandas do Conselho de Segurança. Advertiu que o acordo mediado pelo Brasil, embora meritório, não reagia às sérias preocupações quanto ao programa nuclear iraniano; a resolução, sim.¹⁵

O diplomata francês, Gérard Araud, compartilha da preocupação oficial da AIEA, de que, embora o enriquecimento de urânio à graduação de 20% não seja suficiente para a produção de armas nucleares, é temerariamente próxima a esse condenável fim militar; além disso, notou que o complexo militar clandestino é por demais diminuto para fins civis. No dizer de Araud, adotar essa resolução era o mínimo que o Conselho de Segurança poderia fazer para impedir a corrida armamentista nuclear e conflitos de consequências desastrosas em uma região já instável.¹⁶ Encerrou sua manifestação conclamando o Irã a abandonar a trilha de isolamento a que sua busca da supremacia regional o leva e convidando-o ao seio da sociedade internacional, aceitando a mão que lhe é oferecida.¹⁷

O representante do Líbano, Nawaf Salam, afirmou que o Irã tem direito ao uso pacífico da energia nuclear — o que os demais não discordam, entretanto, descreem dos fins legítimos —, bem como tem o dever de aderir ao regime de salvaguarda. Para Salam, o acordo tripartite providenciou uma senda para a solução dos problemas e, ao contrário,

¹⁴ EUA e Israel farão exercício militar conjunto com mais de cinco mil soldados. *Opera Mundi*, São Paulo, 06 nov. 2011. Disponível em:

<<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/17652/eua+e+israel+farao+exercicio+militar+conjunto+com+mais+de+cinco+mil+soldados.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2012. As afirmações são de Andrew Shapiro, secretário adjunto de assuntos políticos e militares do Departamento de Estado norte-americano.

¹⁵ UNITED NATIONS. Op. cit.

¹⁶ Demonstrou o diplomata francês uma visão de antolhos, talvez preconceituosa, por ter fechado os olhos a tantos fatos que corroboram o contrário de seu posicionamento. Veja-se, na página 82, a resposta aos temores expressados por Obama.

¹⁷ “[...] must take the hand that is being offered.” UNITED NATIONS. Op. cit.

o regime de sanções representa o ápice do fracasso de esforços diplomáticos. Repreendeu a atuação seletiva de fiscalização à obediência dos termos do TNP ao lembrar que Israel é o único país na região possuidor de armamento atômico e, por isso, deveria submeter a inspeção da AIEA suas instalações nucleares. No mesmo sentido, o Brasil defendeu que, ao adotar mais uma sanção, o Conselho de Segurança escolheu uma das duas vias possíveis para o deslinde da questão; e foi a via errada.¹⁸

A Nigéria, simploriamente, afirmou não entender por que o Irã não coopera com a AIEA se seus propósitos são pacíficos, e congratulou Brasil e Turquia pela diplomacia. O México, representado pelo presidente do Conselho de Segurança na ocasião, criticou de forma velada o acordo entre Turquia e Irã mediado pelo Estado brasileiro ao dizer que iniciativas diplomáticas recentes foram insuficientes porque não tratava especificamente nem da preocupação internacional acerca da natureza do programa iraniano nem do enriquecimento considerado por si próprio. Como o diplomata francês supracitado, o mexicano Claude Heller, presidente do Conselho de Segurança na ocasião, classificou a região de instável e descreditada.¹⁹

Apesar do quase consenso de 12 a favor e dois contra a resolução, com uma abstenção, os votos contrários foram dotados de peso substancial na consideração diplomática da controvérsia. Apesar do enaltecimento do diálogo, a sanção foi adotada, e merecerá estudo adiante.

Na enciclopédia de John Allphin MOORE JUNIOR e Jerry PUBANTZ, afirma-se que algumas resoluções possuem impacto limitado e sua efetividade depende de outros meios, como o estabelecimento de uma força de paz ou a ameaça de sanções.²⁰ A resolução 1696 foi uma delas; adotada sob o artigo 40 da Carta,²¹ solicitava ao Irã a paralisação de toda atividade relacionada ao enriquecimento e processamento de urânio,

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ CHAPTER VI. In: MOORE JUNIOR, John Allphin; PUBANTZ, Jerry. *Encyclopedia of the United Nations*. 2. ed. New York: Facts on File, 2008. p. 56.

²¹ “**Artigo 40.** A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. **Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas.** O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.” (Sem grifo no original.)

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

sob a constatação de que outras medidas poderiam ser tomadas em caso de descumprimento. Tiveram de ser tomadas três até o momento, a última das quais objeto deste estudo.

Não é sem razão que, em vista de uma possível ameaça nuclear, a sociedade internacional se encontre em alerta. Marcos Castrioto de AZAMBUJA atribui à Segunda Guerra Mundial a modificação do próprio conceito de segurança coletiva, em virtude do surgimento das armas nucleares, utilizadas nas últimas semanas do conflito.²² “Mais do que uma nova geração de armas com seus correspondentes vetores de lançamento, as armas nucleares evidentemente representaram um revolucionário reexame da própria equação de custo-benefício de enfrentamentos bélicos entre os seus detentores ou nos quais terceiros pudessem utilizá-las ou ameaçar utilizá-las em favor de um dos lados.”²³

Grassa tamanha inquietação que, em palestra ministrada a universitários em Abu Dhabi, a Secretária de Estado Americana, Hillary Rodham Clinton, proferiu frases de efeito como: “Se o Irã obtém uma arma nuclear, vocês não acham que também deveriam ter uma arma nuclear?” e “É em primeiro lugar nos melhores interesses da região [Oriente Médio] demandar o Irã a não almejar armas nucleares.”²⁴

O Irã resistiu às repetidas demandas do Conselho de Segurança para encerrar suas atividades de enriquecimento de combustível nuclear, e prometeu que desrespeitará

²² O conceito de segurança coletiva estaria modificado porque, a partir do potencial atômico, capaz de destruir o planeta e ainda mais, os Estados não se sentem mais tão à vontade para retaliar com força bruta os inimigos com o auxílio dos aliados, e a preocupação passa a ser não mais a evitação da guerra — que é preterida pelo receio e pelo medo —, e sim o desenvolvimento de outros modos, não tão praticados, de solucionar conflitos. “Tão decisivo foi o aparecimento dos arsenais nucleares que não é demasiado dizer que toda a equação militar mundial no pós-Segunda Guerra Mundial se dá à sombra de sua presença e ameaça de utilização.” (AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. *As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. Estudos avançados*. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139–147, dez. 1995. p. 144.)

²³ *Idem*.

²⁴ “If Iran gets a nuclear weapon, won’t you believe you have to have a nuclear weapon too?”; “It’s first and foremost in the interests of the region to persuade Iran not to pursue nuclear weapons.” (LANDLER, Mark. U.S. says sanctions hurt Iran nuclear program. *The New York Times*, New York, 10 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/11/world/middleeast/11dipl.html>>. Acesso em: 30 maio 2012.)

cada nova sanção.²⁵ Ilustre-se essa afirmação com a recente postura do país ao proibir a entrada de inspetores da AIEA no complexo militar de Parchin, 30 quilômetros a sudeste de Teerã, que poderia abrigar testes de altos explosivos capazes de detonar uma bomba nuclear²⁶ — experimentos chamados pela Agência de “fortes indicadores de possível desenvolvimento armamentista.”²⁷

Menos de dois meses antes de adotada a resolução, Turquia e Irã celebraram acordo em que este deve enviar urânio pouco enriquecido (entre 3,5% e 5%) àquele em troca de combustível nuclear enriquecido a 19,75% para um reator usado para pesquisas em tratamento de pacientes com câncer. A negociação não prosperou porque não houve a necessária concordância, positivada na declaração, de Estados Unidos, França, Rússia e AIEA.²⁸

A ideia seria privar o Irã da maior parte do urânio pouco enriquecido de que dispõe, necessário para a produção de uma bomba atômica, e fornecer a ele as pequenas quantidades necessárias do material altamente enriquecido para fins civis. Em outubro de 2009, o Irã aceitou acordo semelhante, em que enviaria a Rússia e França 1.200 quilogramas de urânio pouco enriquecido (75% do estoque do país à época) em troca de bastões de combustível.²⁹ O acordo não teve prosseguimento por oposição do Ayatollah Ali Khamenei.³⁰

²⁵ MACFARQUHAR, Neil. U.N. approves new sanctions to deter Iran. *The New York Times*, New York, 9 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/06/10/world/middleeast/10sanctions.html>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

²⁶ Segundo a AIEA, o complexo contém uma vultosa câmara cilíndrica capaz de conter a força de até 70 quilogramas de altos explosivos. A Agência visitou o local por duas vezes em 2005, mas não adentrou nas instalações que hoje acredita-se comportarem a câmara. (NUCLEAR watchdog team disappointed after Iran visit. *CNN International*, Atlanta, 22 fev. 2012. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2012/02/22/world/meast/iran-nuclear>>. Acesso em: 22 fev. 2012.)

²⁷ “Strong indicators of possible weapon development”. (CHANCE, Matthew. Iran boosting enrichment efforts, international inspectors say. *CNN*, Atlanta, 24 fev. 2012. Disponível em: <<http://us.cnn.com/2012/02/24/world/meast/iran-nuclear/index.html>>. Acesso em: 24 fev. 2012.)

²⁸ ERLANGER, Steve. Iran talks set to resume. *The New York Times*, New York, 20 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/21/world/middleeast/21iran.html>>. Acesso em: 21 fev. 2012. O texto integral da declaração, com 10 artigos, está disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>>.

²⁹ “Fuel rods”, cuja função é a de esfriar o núcleo de reatores nucleares pela absorção de nêutrons para evitar o atingimento da massa crítica, o qual provocaria uma reação em cadeia semelhante ao efeito de uma bomba; após fissões nucleares, armazenam o material radioativo para descarte seguro. (MARDER,

DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Teme-se que o grau de enriquecimento próximo a 20% previsto no atual acordo poderia ser meio caminho para a graduação utilizada em bombas nucleares.³¹ Por isso o desassossego manifestado no nono parágrafo da consideranda da resolução 1920 do Conselho de Segurança, instando contra a inércia do Irã em notificar tempestivamente a AIEA do enriquecimento de urânio a fim de que a agência pudesse ajustar-se aos procedimentos de salvaguarda,³² suscitando dúvidas acerca de suas intenções.³³

Devido à ponderosa pressão internacional, um estadista iraniano afirmou, em abril, que o país possui aviamento tecnológico e conhecimento para fabricar armamento nuclear, porém, nunca o fará.³⁴ Relatou que enriquece urânio a 3,5% a fim de produzir combustível para futuras usinas civis, e a 20% para abastecer um reator de pesquisa que produz isótopos médicos para o tratamento de câncer. Reforçou o fato de que o minério deve ser enriquecido a 90% para servir em armamento nuclear.³⁵ No entanto, nenhuma manifestação tendente a apresentar os fins pacíficos do enriquecimento apaziguou os ânimos da sociedade internacional. As declarações têm surtido efeito contrário ao esperado e inçado crescentes suspeitas quanto aos objetivos do programa nuclear iraniano.

Em abril de 2009, oficiais militares americanos de alta patente afirmaram que o Irã poderia produzir combustível com graduação utilizável em bombas para pelo menos uma arma nuclear ao ano, mas precisaria de até cinco anos para produzir uma bomba

Jenny. Mechanics of a nuclear meltdown explained. PBS, Arlington, 15 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.pbs.org/newshour/rundown/2011/03/mechanics-of-a-meltdown-explained.html>>. Acesso em: 29 ago. 2012.)

³⁰ ERLANGER, Steve. Op. cit.

³¹ Idem.

³² O compromisso de salvaguarda assinado pelo Irã (INFCIRC/214), conexo com o TNP, entrou em vigor em 15 de maio de 1974. O texto prevê, no artigo 2, o direito e o dever da AIEA de inspecionar o país; o artigo 83, o prazo entre 24 e 48 horas de aviso prévio à chegada de inspetores. A circular está disponível em: <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc214.pdf>>.

³³ Havendo-se que ressaltar que o mero enriquecimento de urânio, se notificado, não constitui qualquer violação. (JOYNER, Daniel H. Op. cit., p. 242-243.)

³⁴ PEARSE, Damien. Iran can make nuclear weapons — but won't, says top politician: Statement is the first time an Iranian politician has admitted country has capability to produce nuclear arms. *The Guardian*, London, 07 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/apr/07/iran-can-produce-nuclear-weapons-politician>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

³⁵ Idem. Fato confirmado pela AIEA, que, entretanto, teme que essa graduação seja meio caminho andado até a fabricação de armas nucleares.

atômica funcional. Em janeiro de 2010, o diretor do Mossad (serviço de inteligência israelense), Meir Dagan, declarou que os iranianos não têm capacidade de produzir uma bomba nuclear antes de 2015, devido às medidas que tem sido adotadas contra o país, como os vírus cibernéticos que afetaram gravemente as usinas de enriquecimento de urânio.³⁶ Nada disso, entretanto, apaziguou a desconfiança da sociedade internacional no programa nuclear iraniano. Meses depois, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1929.

Várias intercorrências tiveram lugar após a adoção da resolução 1929 pelo Conselho de Segurança, todavia, a manutenção do foco deste estudo impôs que não se trouxesse à exaustão fatos posteriores à resolução, que pouco ou nada acrescentariam à temática proposta — mesmo porque continuamente desdobrados, ainda sem termo conclusivo.

A controvérsia, embora diga respeito à pesquisa atômica em território exclusivamente iraniano, foi entendida como ameaça à segurança internacional. A veracidade e a razoabilidade da inquietação, entretanto, dificilmente poderão ser cotejadas, como dificuldade inerente ao ato de se afirmar a probabilidade de perigo evitado no nascedouro de possíveis causas. Descobrendo-se um míssil nuclear, não haveria dúvidas da atuação; desvendando-se apenas urânio, nada é certo, até porque ele possivelmente já existe, sem controle externo, em outro país da região.

Em termos de desenrolar recente, o Irã obteve uma vitória diplomática no dia 31 de agosto do ano corrente. O Non-Aligned Movement, “movimento dos países não-alinhados”, grupo composto por 120 países, expressou sua concordância com o programa nuclear iraniano em sua 16ª conferência de cúpula, ao mesmo tempo condenando as sanções econômicas unilaterais estadunidenses com o fito de isolar o país. Consoante o jornal New York Times, é a maior demonstração de apoio internacional

³⁶ KERSHNER, Isabel. Israeli ex-spy predicts delay for Iran’s nuclear ambitions. *The New York Times*, New York, 7 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/08/world/middleeast/08israel.html>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

ao Irã desde a Revolução de 1979.³⁷ O resultado da reunião é simbólico e não suspende as sanções do Conselho de Segurança.

A RESOLUÇÃO

Como um dos meios para atingir os propósitos expressos em sua Carta, a ONU toma medidas de pressão e repreensão para inibir ou conter ameaças e agressões à paz.³⁸ As sanções econômicas são vistas por alguns Estados como uma aproximação mais coerciva e diplomática ao mesmo tempo em que afasta as barbáries do confronto militar.

Para além das restrições ululantes a produção, reprocessamento e enriquecimento de água pesada e urânio, utilização de materiais e tecnologias listados e definidos em circulares da AIEA (INFCIRCs) e “mísseis balísticos capazes de transportar armas nucleares”,³⁹ a que o Irã não deve ter acesso sequer na forma de capacitação técnica aos seus nacionais, a resolução 1929 obriga os Estados a garantir embargos severos em áreas menos evidentes, como o congelamento de fundos dos bancos iranianos, inclusive do Banco Central, que se encontram sob jurisdição diversa.

A resolução 1929, adotada pelo Conselho de Segurança em seu 6335º encontro, em 9 de junho de 2010, em grande parte aprofunda as medidas previstas nas resoluções 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 e 1835 (2008), todas incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro, acrescidas exortações fiscalizatórias, reforçadas as demandas por relatórios de cumprimento das resoluções anteriores e atualizados os anexos de indivíduos e entidades especialmente objetivados.

A resolução tomou meses de negociação e concessões por parte dos diplomatas americanos, mas ainda assim não obteve o peso simbólico de decisão unânime. Foi

³⁷ ERDBRINK, Thomas. Nonaligned nations back Iran’s nuclear bid, but not Syria. *The New York Times*, New York, 31 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/09/01/world/middleeast/iran-criticizes-egypt-mohamed-morsi-over-syria-comments.html>>. Acesso em: 01 set. 2012.

³⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 5. ed., p. 620.

³⁹ Previstas nos parágrafos 6 e 7 da resolução.

aclamada por Barack Obama como a mais dura sanção já imposta ao Irã — seria ainda mais se China e Rússia concordassem com os termos propostos pelos Estados Unidos e não se opusessem a medidas mais gerais contra bancos, indústrias de seguro e outras empresas, por considerar que afetariam desproporcionalmente a economia necessária à dignidade dos civis em território iraniano.⁴⁰

As medidas adotadas não foram de pronto suficientes — o Irã continuou a produzir urânio enriquecido em porcentagens superiores à permitida pelas resoluções do Conselho.⁴¹ Para a secretária de Estado norte-americana, o regime de sanções ao Irã tem servido de paliativo tendente a desacelerar o programa nuclear ao determinar sérias privações a alguns setores econômicos, particularmente o bancário e indústrias baseadas em exportação. Muito embora sua eficácia tenha sido reconhecida, ela não foi o suficiente para assegurar à sociedade internacional a pacificidade do programa nuclear iraniano.⁴²

Para HUFBAUER, aqueles que asseveram que as sanções são inefetivas encontram suas razões pelo menos no argumento de que sanções são de utilidade limitada no atingimento de metas políticas externas porque depende de compelir o Estado-alvo a tomar providências que ele recusa terminantemente. Em alguns casos, os custos políticos ou de segurança de aceitar a imposição do demandante podem ser maiores do que os males impostos pela sanção.⁴³ Deste modo, Teerã pondera as proposições de abandonar seu programa nuclear ou continuar sofrendo os efeitos das sanções do Conselho de Segurança. Até o momento, tem escolhido o enriquecimento de urânio, fazendo crer que, persistindo a inércia e a resistência às determinações, apenas uma intervenção agressiva poderá calar o desassossego da sociedade internacional.

⁴⁰ IRAN'S Nuclear Program (Nuclear Talks, 2012). *The New York Times*, New York. Disponível em: <http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iran/nuclear_program/index.html>. Acesso em: 11 maio 2012. Isso não impediu que os Estados Unidos lançassem mão de sanções unilaterais.

⁴¹ SANGER, David E.; SLACKMAN, Michael. U.S. Is skeptical on Iranian deal for nuclear fuel. *The New York Times*, New York, 17 maio 2010. Disponível em:

<<http://www.nytimes.com/2010/05/18/world/middleeast/18iran.html>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

⁴² LANDLER, Mark. Op. cit.

⁴³ HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic sanctions reconsidered*. 3. ed. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2007. p. 159.

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

A resolução 1929, mais ampla que as anteriores e igualmente de potencial incerto para a solução da controvérsia, declarou na consideranda as justificativas que levaram à adoção do texto, entre as quais: a não-suspensão, pelo Irã, “de forma completa e sustentada, [de] todas as atividades relacionadas ao enriquecimento, ao reprocessamento, nem os projetos relacionados com a água pesada”; a não-retomada da cooperação com a AIEA, nem com respeito ao Protocolo Adicional, nem quanto a “questões pendentes que ainda suscitam preocupação e que devem ser esclarecidas para que se exclua a possibilidade de que o programa nuclear iraniano tenha dimensões militares”; a participação de elementos do Corpo de Guardas da Revolução Islâmica (também conhecido como Exército dos Guardiões da Revolução Islâmica), em atividades nucleares; e o enriquecimento de urânio a 20% sem prévio aviso à AIEA.

O caso em observação coroa um espetáculo tetralógico, uma vez que a ONU já havia punido o Irã com três regimes sancionatórios: em 2006, proibiu o comércio com o Irã de qualquer material, equipamento ou tecnologia que pudesse contribuir para o programa de enriquecimento de urânio, além de congelar, no exterior, contas bancárias de empresas e pessoas ligadas ao projeto;⁴⁴ em 2007, proibiu a exportação de armas ao país e congelou mais contas bancárias de pessoas e companhias iranianas;⁴⁵ em 2008, ampliou as resoluções anteriores, proibindo a importação pelo Irã de tecnologia nuclear, tanto para fins pacíficos quanto para militares, e pediu a cooperação dos países-membros para inspecionar em seus territórios cargas com destino ao Irã que considerassem suspeitas.⁴⁶ Todas posteriores à resolução 1696, de 31 de julho de 2006, uma espécie de

⁴⁴ Resolução 1737, adotada com unanimidade e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 6.045/2007.

⁴⁵ Resolução 1747 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada com unanimidade e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 6.118/2007.

⁴⁶ Resolução 1803 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nenhum voto contrário, abstenção da Indonésia, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 6.448/2008, e Resolução 1835, adotada com unanimidade e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 6.735/2009.

aviso prévio, desprovida de caráter estritamente mandamental ou sancionatório, que demandou a suspensão pelo Irã do seu programa nuclear.⁴⁷

Ensina MELLO que normalmente as próprias resoluções que instituem as sanções engendram um comitê destinado a fiscalizar sua aplicação.⁴⁸ Em atenção ao artigo 28 das Regras Provisórias de Procedimento do Conselho de Segurança,⁴⁹ foi criado um comitê incumbido de supervisionar as medidas tomadas pelos Estados e o cumprimento das decisões emanadas da resolução, precisamente o mesmo criado pelo parágrafo 18 da resolução 1737.

O comitê fiscalizatório das sanções mencionadas é composto de todos os membros do Conselho de Segurança, e suas funções, determinadas nas alíneas, incluem: examinar e tomar as medidas apropriadas quando comunicada sobre violação de medidas impostas; promulgar diretrizes para facilitar a implementação das medidas impostas pela resolução; e apresentar relatório a respeito de seus trabalhos juntamente com observações e recomendações. É do parágrafo 28 da resolução 1929 a decisão de que o mandato do comitê também deverá aplicar-se às medidas estabelecidas nessa última resolução.

Enfim, a consideranda da resolução, nos parágrafos quinto e décimo terceiro, sublinha que a obediência do Irã às demandas apresentadas pelo Conselho de Segurança e pela Junta de Governadores da AIEA são a melhor maneira de resolver as questões pendentes e fomentar a confiança no caráter exclusivamente pacífico do programa nuclear iraniano, e menciona os esforços empreendidos pela Turquia e pelo Brasil para que se chegasse a um acordo com o Irã sobre o reator de pesquisa de Teerã, que poderia servir de medida de fomento da confiança. Tal afirmação foi lugar-comum na

⁴⁷ Teve o único voto contrário provindo do Qatar e nenhuma abstenção. Sua não-observância levou à tomada de medidas mais severas.

⁴⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2 v. p. 1426.

⁴⁹ De acordo com o qual o Conselho de Segurança pode designar comissão, comitê ou *rapporteur* para uma questão específica. Essas regras não foram substituídas por permanentes. (DROUBI, Sufyan El. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. *Revista IMES de Direito*, São Caetano do Sul, a. 8, n. 12, p. 225–270, 2007. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/815/681>. Acesso em: 18 maio 2012. p. 244–245.)

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

manifestação dos diplomatas no encontro nº 6.335 do Conselho de Segurança, normalmente precedidas das ressalvas apontadas acima, que deram azo à aprovação da resolução.

Pelos requisitos doutrinários estudados para a obrigatoriedade de uma decisão do Conselho de Segurança, a resolução 1929 é dotada do caráter obrigatório, emanada expressamente sob o capítulo VII da Carta, artigo 41. Mesmo que não estivesse manifesto o fundamento na consideranda da resolução, poder-se-ia deduzir seu caráter obrigatório de outros fatores. Por exemplo, a partir da advertência contida no artigo 8 da resolução 1696;⁵⁰ e do cunho mandamental da resolução 1929, com determinações altamente específicas sobre os atos que devem ser tomados pela sociedade internacional e os negócios em que ela deve se omitir em relação à controvérsia instaurada.

Há aqui que se ressaltar que, apesar do que possa parecer à primeira vista, a sanção não tem caráter ou intenção de definitividade, o que significa — e isso é patente — que a sanção não resolve o conflito, é apenas uma tentativa de obrigar o Estado sancionado ao cumprimento de mandamentos ignorados⁵¹ e deve ser paralisada quando o Estado que a sofre aceita a solução que lhe tiver sido apresentada.⁵² Logo, tanto melhor que sejam limitadas e reversíveis para que, na hipótese de êxito de um acordo diplomático ou caso o Irã suspenda o enriquecimento de urânio e concorde em aderir ao protocolo adicional ao TNP,⁵³ elas percam seus efeitos. Esta a razão das inúmeras

⁵⁰ Em que é categórica a intenção do Conselho de Segurança de adotar as medidas apropriadas sob o artigo 41 da Carta para persuadir o Irã a sujeitar-se às determinações da resolução e dos requerimentos da AIEA em caso de descumprimento.

⁵¹ HAMID, Shadi; LYNCH, Marc. Who will save Syria? *Time*, New York, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2108052,00.html>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

⁵² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2 v. p. 1461.

⁵³ Protocolo que, assinado, obriga à prestação de mais informações dos Estados para a AIEA sobre as atividades nucleares ou a ela relacionadas dentro de seus territórios e confere à agência autoridade para inspecionar as atividades declaradas e também as possivelmente não-declaradas. O resumo das disposições e seu texto integral estão disponíveis em: <http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/sg_overview.html>. O Brasil não é signatário do protocolo, que, coincidentemente, foi concluído no mesmo ano em que o Brasil aderiu ao TNP (1997), o qual por si só considerava discriminatório. A ratificação do tratado não importou em consequências práticas, pois o país já havia aderido a obrigações alhures previstas. (DUARTE, Carlos Sérgio Sobral. Por um mundo livre de armas de destruição em massa: desarmamento e não proliferação. In: BRASIL. Ministério

proposições de tratativas diplomáticas por parte de outros Estados, como aquela inserta na própria resolução⁵⁴ e que prosseguiram após sua adoção.⁵⁵

Digladiam-se nesse contexto Israel, que cogita encetar guerra, e Estados Unidos, a quem não apraz a invasão armada — até porque reconhece que é contestável a afirmação de que o Irã estoca, produz ou pretende fabricar armamento nuclear, por duplo sustentáculo. Primeiro, o Irã não possui, atualmente, armas nucleares. Segundo, a evidência é ambígua acerca de se o país pretende produzi-las: a Inteligência estadunidense concluiu, por duas vezes, que não há evidência que o denote; o Instituto Internacional para Estudos Estratégicos de Londres concluiu, em fevereiro, da mesma maneira.⁵⁶

Obama teme que a nuclearização do Irã dê início a uma corrida armamentista no Oriente Médio, mas apenas a AIEA, contrariamente aos demais institutos, sugere que o país pode estar trabalhando em aspectos militares de um programa nuclear. Entretanto, mesmo que **todos** os indícios e evidências concluíssem dessa maneira, não haveria, aprioristicamente, por que sancioná-lo. A Coreia do Norte estoca armas nucleares em abundância, mas não representa perigo nem incentivou o armamentismo de Coreia do Sul ou Japão, países que mais teriam a temer. Também exemplifica-se, dentro do Oriente Médio, Israel, já detentor de armas nucleares, razão pela qual não aderiu ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear.⁵⁷

das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37&Itemid=41>. Acesso em: 06 set. 2012. p. 70–71, 73.)

⁵⁴ Anexo IV da resolução 1929 do Conselho de Segurança (“Proposta apresentada à República Islâmica do Irã por China, França, Alemanha, Federação da Rússia, Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América e União Europeia”).

⁵⁵ Exemplificativamente, também anunciando possível ultimato dos Estados Unidos ao frustrado esgotamento dos meios pacíficos: CALABRESI, Massimo; NEWTON-SMALL. How Bibi learned to trust Barack. *Time*, New York, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2108582,00.html>>. Acesso em: 10 mar. 2012. Tenha-se em conta que a resolução 1929, no penúltimo parágrafo da consideranda, desencoraja ações autônomas dos Estados: “*Sublinhando* que nada na presente resolução compele os Estados a tomarem medidas ou ações que excedam o alcance da presente resolução, inclusive o uso da força ou a ameaça de uso da força”.

⁵⁶ ZAKARIA, Fareed. Another war in the Middle East? *Time*, New York, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2108576,00.html>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

⁵⁷ Idem, entre outros contra-argumentos aos infundados receios de Obama.

DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

A resolução 1929 do Conselho de Segurança tem se mostrado iníqua em alguns dos seus termos; além dos até aqui demonstrados prejulgamentos por parte das potências mundiais, foram exaradas exigências além do adequado e do arrazoado em termos de preocupação semelhante se de outro Estado se tratasse; v.g., a redação de um dos últimos parágrafos do preâmbulo: “Conclamando o Irã a ratificar o quanto antes o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares” (CTBT, na sigla original em inglês, *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*).⁵⁸

Incabível porque, antecedente a ele, a resolução patenteia que “o equipamento e os materiais para o processo químico necessários à indústria petroquímica assemelham-se muito àqueles necessários para a realização de determinadas atividades estratégicas para ciclo do combustível nuclear”, ou seja, a tecnologia para a produção de energia em ambas as indústrias, petroquímica e nuclear, é análoga e, conseqüentemente, qualquer risco derivado de mera observação revela-se fruto de juízo hipotético de presunção, porquanto dependente da cognição teleológica, dos fins pretendidos com tal meio; a resolução o diz apenas para contrapor-se à oração anterior, já por ela anulado, a qual explicita o próprio prejuízo a que se aludiu: “observando a **potencial** conexão entre as receitas derivadas do setor energético iraniano e o financiamento de atividades nucleares com risco potencial de proliferação”.⁵⁹

Pelas veredas do mesmo raciocínio, a sanção revela-se também desproporcional porque o CTBT, tratado o qual o Conselho de segurança “conclama” o Irã a ratificar, veda em termos gerais todo e qualquer teste, em qualquer ambiente e para qualquer fim,⁶⁰ inclusive pesquisa pacífica, apesar de o Estado já ter ratificado o TNP — ao contrário de

⁵⁸ Texto do tratado disponível em:

<<http://unhq-appspub>

01.un.org/UNODA/Treatystatus.nsf/44e6eeabc9436b78852568770078d9c0/0655d51a30692632852568770079dda2>. Acesso em: 16 abr. 2012. Pendente de assinaturas para entrar em vigor, conforme seu artigo XIV e anexo 2.

⁵⁹ Sem negrito no original.

⁶⁰ FOMERAND, Jacques. *The A to Z of the United Nations*. Lanham: Scarecrow, 2009. p. 248.

Paquistão, Índia e Israel,⁶¹ cuja ausência no tratado deveria tender a direcionar a estes a demanda das Nações Unidas por esclarecimentos.

Ao contrário da eliminação das armas nucleares, o que se constata é a evolução da eficiência dessas armas. Paradoxalmente, as mesmas potências nucleares que descumprem o TNP insistem em impor obrigações aos países não nucleares, dificultando seu desenvolvimento tecnológico para fins pacíficos, tão necessário no momento atual de combate à crise ambiental e de substituição da matriz energética suja.⁶²

Se o propósito último das sanções da ONU é o “arrependimento” do Estado,⁶³ o exercício exacerbado do poder extroverso da organização mais tem alimentado a preexistente animosidade e pouco contribui para pôr termo pacífico ao litígio instaurado. FARRALL afirma que, embora não haja dúvidas de que a proliferação nuclear se apresente como genuína ameaça à paz e à segurança internacionais, alguns Estados que passaram a fazer parte do grupo de países nuclearizados, como os supracitados, não foram objeto de sanção pela ONU.⁶⁴

Compartilha do sentimento de desigualdade Celso Albuquerque Duvivier de MELLO. Diz que, no orbe da nuclearização, há um conflito de interesses obnoxio entre os pequenos Estados e as potências; estas pretendem concentrar todo o poder decorrente da força nuclear, enquanto aqueles enfrentam a tentativa de monopólio pelo direito de pesquisar e utilizar matéria nuclear para fins pacíficos sem depender da boa vontade dos grandes. Bem nota que os Estados que propagam a desnuclearização (alheia) têm ciência

⁶¹ Não exaustivamente, igualmente a República Democrática da Coreia (Coreia do Norte) não assinou (mas foi sancionada pelo Conselho de Segurança) e China, Colômbia, Egito e Estados Unidos não ratificaram — o Senado americano denegou a ratificação do tratado pelo país em 13 de outubro de 1999. (COMPREHENSIVE NUCLEAR TEST BAN TREATY (CTBT). In: MOORE JUNIOR, John Allphin; PUBANTZ, Jerry. Op. cit., p. 84–85.)

⁶² RAMINA, Larissa. Autodeterminação iraniana. *Carta Maior*, São Paulo, 02 maio 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4613>. Acesso em: 19 nov. 2012.

⁶³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed., p.1468.

⁶⁴ FARRALL, Jeremy Matam. *United Nations sanctions and the rule of law*. New York: Cambridge University, 2007. p. 457.

DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

da importância das armas nucleares (importância de possuí-las ele, o “defensor da civilização”⁶⁵) para a manutenção da segurança internacional.⁶⁶

Estudando a resolução 1929, Daniel JOYNER tacha o próprio meio adotado de inaplicável. Segundo o autor, o Conselho de Segurança usurpou das competências próprias do CIJ e ignorou sua função de principal órgão judiciário das Nações Unidas, previsto no artigo 92 da Carta, e arrogou para si, agindo *ultra vires*, poderes de decisão judicial ao aceitar um argumento legal ou interpretação como mais persuasivo em detrimento de outro e sentenciar o caso.⁶⁷ JOYNER não nega, com essa afirmação, a teoria dos poderes implícitos, porque não infirma a competência da ONU para a controvérsia, mas aponta a medida imprópria adotada por órgão incompetente face a outro com tal atribuição, previstas as funções de ambos no mesmo instrumento constitutivo.

O posicionamento de JOYNER agrega o disposto no artigo 36(3) da Carta, segundo o qual as recomendações que o Conselho de Segurança fizer deverão vir em último lugar, priorizada a submissão de controvérsias atinentes a questões jurídicas à CIJ. Uma vez que a controvérsia em questão assenta seus pilares no acordo de salvaguardas com a AIEA a que o Irã se submete de acordo com sua vontade soberana, e o respeito do país ao acordo — sem indícios de armas nucleares —, seria mais apropriada a decisão pela Corte.⁶⁸ A abordagem pelo Conselho de Segurança desconsiderou a CIJ e a própria elaboração de recomendações, entre as quais poderia convidar as partes a resolverem a controvérsia por meios pacíficos ou mesmo sugerir solução caso entenda que o conflito põe em risco a paz;⁶⁹ pelo contrário, incisivamente, *ab initio*, foi adotada resolução contra o Irã sob o capítulo VII.⁷⁰

⁶⁵ Expressão de TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 636.

⁶⁶ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 15. ed., p.1441.

⁶⁷ JOYNER, Daniel H. Op. cit., p. 247.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 247–248.

⁶⁹ DROUBI, Sufyan El. Op. cit., p. 232.

⁷⁰ Alerta-se que “o Conselho tem, sim, operado com discricionariedade em todo o processo de tomada de uma decisão desse tipo: desde a conclusão sobre a caracterização de uma situação de risco à

Em junho de 2011, Teerã afirmara que estava triplicando a velocidade com que suas centrífugas enriquecem urânio; alega uso pacífico, para produção de energia e de isótopos médicos.⁷¹ Seja como for a realidade unilateralmente dita, renitindo o Irã em negociar, não haverá avanços e a sanção queda-se, por si só, inefetiva,⁷² levando o Conselho de Segurança, por seu lado, a adotar “outras medidas apropriadas [...] caso se indique, no relatório [da AIEA], que o Irã não cumpriu as resoluções 1737 (2007), 1747 (2007), 1803 (2008), bem como a presente resolução, a fim de persuadir o Irã a cumprir as referidas resoluções e as exigências da AIEA”, sublinhando que “outras decisões serão adotadas caso tais medidas adicionais sejam necessárias”.⁷³

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste trabalho procurou-se entender, a partir de um exemplo, como funciona a aprovação de uma resolução obrigatória do Conselho de Segurança e os efeitos gerados pela sua adoção.

Apontou-se a opinião dos Estados ao acatar ou rechaçar a pretensão sancionatória do Conselho de Segurança e percebeu-se que as razões políticas foram de igual ou maior importância que as fundamentações de ordem técnica ao instituir o regime persecutório do programa nuclear do Irã. Tanto assim se conclui pelo passado impune de outras países, como pela incerteza acerca do real potencial bélico atômico do Irã, quanto pelas consequências conjecturadas de uma corrida armamentista desmentida pela história recente.

Por fim, foi apresentado como alguns autores avaliam a adoção da resolução estudada. Por sua generalidade, com amplos efeitos na população civil e incertezas sobre

paz e à segurança [...], ou sua ruptura, passando pela forma e pelo momento de aplicação de medidas; até a escolha de medidas a serem adotadas.” (Ibidem, p. 244.)

⁷¹ CALABRESI, Massimo; NEWTON-SMALL. Op. cit.

⁷² Assim, a intervenção e esforços diplomáticos não são mutuamente excludentes; devem existir paralelamente. (HAMID, Shadi; LYNCH, Marc. Op. cit.)

⁷³ Parágrafo 37, in fine, da parte dispositiva da resolução 1939 do Conselho de Segurança.

DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

as premissas em que se fundou, a resolução foi tachada de inefetiva, arbitrária, desigual e uma afronta à soberania.

A partir desse caso emblemático, sugere-se o debate sobre suposta crise de legitimidade do Conselho de Segurança e ponderação de sua capacidade de atuar como futura ordem global relativa, autoridade supranacional em assuntos que envolvam a paz e a segurança internacionais, em especial se considerada a proposição razoável de que os Estados podem, de modo soberano e sem abrir mão da soberania, adequar suas políticas de modo a permitir a plena aplicação em seus planos internos das resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança,⁷⁴ situação que talvez apresente, com a polêmica das decisões, em confronto com o interesse pacífico dos países integrantes da ONU.

REFERÊNCIAS

AUST, Anthony. *Handbook of international law*. Cambridge University Press: New York, 2005.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estudos avançados*. São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139–147, dez. 1995.

BORGER, Julian. Nuclear watchdog chief accused of pro-western bias over Iran. *The Guardian*, London, 22 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/22/nuclear-watchdog-iran-iaea>>. Acesso em: 01 set. 2012.

⁷⁴ Consoante o pensamento de GOMES, Eduardo Biacchi. Democracia e o Parlamento do Mercosul: rumos da integração sul-americana. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 191, p. 47–60, jul./set. 2011. p. 56.

CALABRESI, Massimo; NEWTON-SMALL. How Bibi learned to trust Barack. *Time*, New York, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2108582,00.html>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

CHANCE, Matthew. Iran boosting enrichment efforts, international inspectors say. *CNN*, Atlanta, 24 fev. 2012. Disponível em: <<http://us.cnn.com/2012/02/24/world/meast/iran-nuclear/index.html>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

DROUBI, Sufyan El. Notas sobre as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e sua introdução no direito brasileiro. *Revista IMES de Direito*, São Caetano do Sul, a. 8, n. 12, p. 225–270, 2007. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/815/681>. Acesso em: 18 maio 2012.

ERDBRINK, Thomas. Nonaligned nations back Iran's nuclear bid, but not Syria. *The New York Times*, New York, 31 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/09/01/world/middleeast/iran-criticizes-egypts-mohamed-morsi-over-syria-comments.html>>. Acesso em: 01 set. 2012.

ERLANGER, Steve. Iran talks set to resume. *The New York Times*, New York, 20 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/21/world/middleeast/21iran.html>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

EUA e Israel farão exercício militar conjunto com mais de cinco mil soldados. *Opera Mundi*, São Paulo, 06 nov. 2011. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/17652/eua+e+israel+farao+exercicio+militar+conjunto+com+mais+de+cinco+mil+soldados.shtml>>. Acesso em: 01 set. 2012

FARRALL, Jeremy Matam. *United Nations sanctions and the rule of law*. New York: Cambridge University, 2007.

FOMERAND, Jacques. *The A to Z of the United Nations*. Lanham: Scarecrow, 2009.

DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

GOMES, Eduardo Biacchi. Democracia e o Parlamento do Mercosul: rumos da integração sul-americana. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 48, n. 191, p. 47–60, jul./set. 2011.

GUERRA, Sidney. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HAMID, Shadi; LYNCH, Marc. Who will save Syria? *Time*, New York, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2108052,00.html>>. Acesso em: 09 mar. 2012.

HUFBAUER, Gary Clyde et al. *Economic sanctions reconsidered*. 3. ed. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2007.

IRAN'S Nuclear Program (Nuclear Talks, 2012). *The New York Times*, New York. Disponível em: <http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/iran/nuclear_program/index.html>. Acesso em: 11 maio 2012.

JOYNER, Daniel H. The Security Council as a legal hegemon. *Georgetown Journal of International Law*, Washington, v. 43, n. 2, p. 225–257, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://gjiil.org/wp-content/uploads/archives/43.2/zsx00212000225.PDF>>. Acesso em: 18 maio 2012.

KERSHNER, Isabel. Israeli ex-spy predicts delay for Iran's nuclear ambitions. *The New York Times*, New York, 7 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/08/world/middleeast/08israel.html>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

LANDLER, Mark. U.S. says sanctions hurt Iran nuclear program. *The New York Times*, New York, 10 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/01/11/world/middleeast/11diplo.html>>. Acesso em: 30 maio 2012.

Ius Gentium - Curitiba, ano 7, n. 13, p. 99- 125, jan/jun 2013

MACFARQUHAR, Neil. U.N. approves new sanctions to deter Iran. *The New York Times*, New York, 9 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/06/10/world/middleeast/10sanctions.html>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

MARDER, Jenny. Mechanics of a nuclear meltdown explained. *PBS*, Arlington, 15 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.pbs.org/newshour/rundown/2011/03/mechanics-of-a-meltdown-explained.html>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 14. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2 v.

_____. *Curso de direito internacional público*. 15. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 2 v.

MOORE JUNIOR, John Allphin; PUBANTZ, Jerry. *Encyclopedia of the United Nations*. 2. ed. New York: Facts on File, 2008.

NUCLEAR watchdog team disappointed after Iran visit. *CNN International*, Atlanta, 22 fev. 2012. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2012/02/22/world/meast/iran-nuclear>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

PEARSE, Damien. Iran can make nuclear weapons — but won't, says top politician: Statement is the first time an Iranian politician has admitted country has capability to produce nuclear arms. *The Guardian*, London, 07 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/apr/07/iran-can-produce-nuclear-weapons-politician>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

RAMINA, Larissa. Autodeterminação iraniana. *Carta Maior*, São Paulo, 02 maio 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4613>. Acesso em: 19 nov. 2012.

*DECISÕES MULTILATERAIS CONTROVERSAS:
UM ESTUDO DA RESOLUÇÃO 1929 DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU*

SABATINI, Richard. Economic sanctions: pressuring Iran's nuclear program. *Nuclear Threat Initiative*, Washington, 24 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.nti.org/analysis/articles/pressuring-irans-nuclear-program/>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

SANGER, David E.; SLACKMAN, Michael. U.S. Is skeptical on Iranian deal for nuclear fuel. *The New York Times*, New York, 17 maio 2010. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2010/05/18/world/middleeast/18iran.html>>. Acesso em: 21 fev. 2012.

SHAW, Malcolm Nathan. *International law*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. *Direito das organizações internacionais*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

UNITED NATIONS. *Security Council imposes additional sanctions on Iran, voting 12 in favour to 2 against, with 1 abstention: Brazil, Turkey, Lebanon say Tehran Declaration could boost diplomatic efforts, while sanctions represent failure of diplomacy*. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9948.doc.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2012.

ZAKARIA, Fareed. Another war in the Middle East? *Time*, New York, 19 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2108576,00.html>>. Acesso em: 10 mar. 2012.