

IMPLEMENTAÇÃO DAS SANÇÕES DA ONU E AUTORIDADES AFRICANAS DE CONTROLO FRONTEIRIÇO

1. Introdução

A implementação das sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas exige boa vontade dos respectivos Estados membros e a eficiência e preparação das várias instituições dentro dos estados membros da ONU.

Uma das principais instituições é uma administração aduaneira equipada e igualmente apoiada. A alfândega desempenha um papel importante como a primeira linha de defesa quando se trata de regular o que entra em um determinado território. Da mesma forma, é a última linha de defesa para bens que deixam um determinado território. Para poder efetivamente fazer isso, a legislação necessária para uma estrutura legal precisa ser fornecida. Isto não se limita aos bens sob Sanções das Nações Unidas, incluindo a República Popular Democrática da Coreia do Norte (RPDC), mas também todos os bens sob o seu controlo (aduaneiro). A Comunidade da África Oriental (EAC) desenvolveu uma legislação aduaneira comum que regula o fluxo de mercadorias dentro e fora do território, com base no tratado da EAC de 1999. Uma breve revisão dessa legislação aponta para uma falta de clareza sobre o papel das Alfândegas no controlo do material sob embargo, conforme estipulado em todos os Estados membros pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esta nota tenta analisar o papel da Alfândega no controlo do frete embargado pela ONU e quais, se for o caso, os regulamentos da ECA precisam ser melhorados para que sejam replicados por outros estados africanos e acordos regionais da Alfândega. Tais melhorias têm o potencial de impactar, de maneira particularmente perceptível, o monitorização de materiais embargados pela ONU, incluindo armamentos convencionais, produtos de proliferação, componentes ou ferramentas, e produtos restritos sob as medidas de sanções do DPKR da ONU.

2. Enquadramento legal e as lacunas do mesmo

A Lei de Gestão Aduaneira da Comunidade da África Oriental, EACCMA (edição revisada 2017), fornece a base legal para operações alfandegárias no Quênia e seus estados parceiros da África Oriental. O ato prevê legislação específica sobre uma ampla gama de importações e exportações proibidas dentro do território. Os segundo e terceiro cronogramas, lidos em conjunto com as seções 18 e 70, respectivamente, especificam essas proibições e restrições. No entanto, o ato é omissivo sobre o embarque / frete proibido pelo Conselho de Segurança das Nações

www.comcapint.com

110 West 94 Street – 2D

Nova Iorque, NY 10025

EUA

Unidas. Mais especificamente, o mais próximo que se faz referência à proibição geral está na segunda parte do cronograma A (1), inter alia, “todos os bens e importações, por enquanto, proibidos sob este ato ou por qualquer lei escrita no momento em vigor no Estados parceiros”. A terceira programação do mesmo ato explica a exportação. Não há menção específica ao frete embargado pela ONU, seja importação, trânsito, transbordo ou exportação.

Tanto o segundo quanto o terceiro cronograma da EACCMA 2017 geralmente inferem a necessidade de evitar proibições e restrições sem especificamente se referir ao frete / mercadorias do CSNU.

Deve-se notar que diferentes países têm diferentes mecanismos de domesticação das UNSCRs. Alguns países exigem um ato legislativo; outros implementam as resoluções do Conselho de Segurança por decretos executivos. Em ambos os casos, qualquer que seja a domesticação das resoluções de sanções da ONU em “leis escritas” em um determinado país pode ser considerada, regulamentos têm que ser emitidos para vários departamentos do governo para que essas leis possam ser efetivamente e legalmente implementadas.

Na ausência de uma lei escrita que exija que as alfândegas interceptem material embargado do UNSCR, torna-se um grande desafio para um determinado Estado membro interceptar o mesmo material enquanto permanece dentro dos limites do direito internacional.

Mas também há aspectos comerciais e económicos que orientam os procedimentos aduaneiros. Oficiais da alfândega estão sob imensa pressão para processar rapidamente os bens com o mínimo de imposições burocráticas. Atraso arrisca processos pelas partes interessadas relevantes, que podem ser consignatário, consignador ou até mesmo terceiros. Isso implica que os funcionários da alfândega devem ser rápidos e extremamente vigilantes ao deter suspeitas proibições ou até mesmo bens restritos; mas, acima de tudo, eles devem tomar as decisões corretas de detenção.

Este foi e é o caso da maioria dos países da África Oriental ao lidar com produtos suspeitos de falsificação. Há sempre a necessidade de verificar se as referidas mercadorias atendem ao limite de detenção e eventual apreensão. Há, no entanto, uma boa prática legal estabelecida em relação ao controlo de falsificações. Percebendo as inadequações das alfândegas em relação às importações / exportações de produtos falsificados / trânsito e transbordo através do território queniano, a Lei Antifalsificação foi criada em 2008. A Seção 31 da Lei da ACA de 2008 prevê uma situação em que um funcionário aduaneiro pode atuar suo motu (por sua própria iniciativa) e entrar em contato imediatamente com o detentor do direito de propriedade para verificação e confirmação sem temer o atraso na liberação de mercadorias. Embora isso não se relacione com as sanções da ONU e sua implementação, a estrutura legal e o esforço aqui mencionados provavelmente são uma boa prática.

Na ausência de uma regulamentação clara para os bens relacionados com as sanções do

Conselho de Segurança das Nações Unidas, torna-se cada vez mais difícil para a Alfândega deter e / ou apreender facilmente tais bens.

Como explicado acima, as Alfândegas precisam de orientações claras para deter / apreender material embargado. Ao lidar com as falsificações, o Quênia estabeleceu esta orientação pragmática: “O proprietário do direito de propriedade que tenha motivos válidos para suspeitar que a importação de produtos falsificados pode ter lugar, pode solicitar ao Comissário na forma prescrita para apreender e reter todos os bens suspeitos de falsificação que sejam (a)... (b) importados para ou entrar no Quênia durante o período especificado no requerimento...” . Após a devida diligência e consideração pelo Comissário das Alfândegas, a pessoa, dentro de três dias úteis e se satisfeita por escrito, concederá a solicitação. Na ausência de solicitação ao Comissário pelo Titular do Direito de Propriedade Intelectual, os funcionários da Alfândega (que também são identificados como um inspetor na Lei) podem tomar “medidas apropriadas por sua própria iniciativa em relação a qualquer conduta que se acredite ou seja suspeita de ser um ato de lidar com Falsificações”. Este é o bilhete / guia expresso que os funcionários aduaneiros precisam para deter e apreender mercadorias suspeitas.

A legislação disponível é omissa sobre quais poderes os funcionários aduaneiros têm para apreender carga / carga vinculada ao DPKR com base na proibição do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim como o Quênia promulgou legislação explicada acima para lidar com suspeitas de falsificação, é necessário descrever claramente as diretrizes de detenção e apreensão às autoridades alfandegárias em relação aos embargos da ONU, em particular em relação àqueles destinados ou originários do DPKR.

3. Recolha de receitas da reforma económica e controlo das fronteiras

Estruturas legais domésticas na maioria dos estados africanos garantem a fiscalização do controlo de fronteiras. As administrações aduaneiras têm quatro funções:

- Recolha de receita para impulsionar o tesouro nacional;
- Proteger a sociedade (isso inclui garantir que mercadorias / cargas proibidas não entrem em determinado território);
- Facilitar o comércio para crescer a economia nacional;
- Coletar estatísticas comerciais - geralmente usadas para planeamento.

Esses quatro mandatos representam uma ampla e pesada gama de responsabilidades para qualquer administração governamental. Na África Oriental, por exemplo, o fraco desempenho fiscal e a geração irregular de receita têm sido problemas no Quênia, Uganda e Tanzânia, contribuindo para os impactos adversos sobre o investimento público. Consequentemente, todos os

esforços da Alfândega têm sido reorientados para a coleta de receita como sua principal prioridade. A maioria dos países em desenvolvimento compartilha a necessidade urgente de aumentar as receitas, enquanto as nações desenvolvidas podem se dar ao luxo de se concentrar mais no aumento da segurança das fronteiras. Uma tendência recente no livre comércio global e os riscos exacerbados do terrorismo internacional têm dado prioridade à segurança na maioria dos países. No entanto, isso não é para o nível exigido por vários motivos.

Sendo este o caso, os países africanos podem precisar de reorientar os seus esforços mais para a segurança das fronteiras, em oposição ao foco atual na cobrança de receitas. Portanto, eles precisam desenvolver ferramentas e programas comuns para promover mecanismos de controle rápidos e eficazes nos níveis nacional e regional voltados para o comércio ilegal pelos países sob Sanções das Nações Unidas. A União Africana tem, em muitas ocasiões, tentado ajudar os estados membros a desenvolver políticas e diretrizes que permitam aos estados membros administrarem melhor suas fronteiras. Apesar de todos esses esforços, muitos países ainda enfrentam desafios na gestão de suas fronteiras, conforme demonstrado pelos estudos realizados pelos Painéis da ONU e outros grupos de monitorização.

O Painel de Peritos das Nações Unidas sobre o DPKR reportou repetidamente as operações das empresas da Coreia do Norte em vários países, incluindo Uganda, Tanzânia, Etiópia, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo e República do Congo. As empresas norte-coreanas que operam nessas linhas de frente africanas, incluem KOMID em Uganda ou Namíbia, estão violando uma série de proibições de sanções do Conselho de Segurança da ONU contra o comércio de armas norte-coreanas, o envio de dinheiro e outras formas de pagamento, a subcontratação de vários militares e treinamentos policiais, ou a construção de uma variedade de instalações governamentais. A KOMID e empresas similares norte-coreanas importam continuamente mercadorias do DPKR através das fronteiras porosas ou mal equipadas da região. Às vezes, eles também importam contingentes de trabalhadores norte-coreanos, o que é outra violação das medidas de sanções da ONU. Se as instituições relevantes de controle de fronteiras tivessem capacidade e vontade política para prestar mais atenção a essas atividades, os infratores de sanções norte-coreanas seriam mais facilmente descobertos, sinalizados e possivelmente detidos.

Um relatório do Wall Street Journal por Joe Perkinson (dezembro de 2018) observou, por exemplo, como “dois militares dizem que viram documentos confirmando as entregas de armas norte-coreanas recentemente, em agosto, que incluíam sistemas antitanque, granadas de propulsão e armas pequenas. As armas, para as forças especiais de Uganda, foram enviadas através de um porto queniano e atravessadas pela fronteira de Uganda à noite, dizem eles.” Este e muitos outros relatórios demonstram a própria natureza da ineficácia do controle das fronteiras e a falta de vontade política para implementar as resoluções do Conselho de Segurança da ONU.

Embora não haja nenhum estudo para apoiar a alegação, os especialistas em Alfândega Africana acreditam que o foco na coleta de receita está deslocando o senso de urgência para os controles de mercadorias proibidas sendo contrabandeadas através das fronteiras internacionais.

Em outras palavras, a justificativa da prerrogativa nacional de apoiar a arrecadação de receitas domésticas atrapalha a necessidade nacional igualmente justificada de cumprir o direito internacional - que neste caso são as sanções da ONU.

O perigo que essa escolha deixa aos países africanos é o maior risco de que os atores ilegais, embora violem as sanções da ONU, também possam violar leis nacionais, subornar funcionários e criar outras questões de segurança nacional. O espaço óbvio para melhoria e combate deve começar com o estabelecimento de diretrizes legais claras sobre o controlo de material embargado enquanto se explora o potencial de aumento de receita na forma de multas e penalidades sempre que mercadorias contrabandeadas forem descobertas e apreendidas.

4. Integração regional e os seus problemas

A África tem mais de 100 fronteiras internacionais, enquanto menos de 35% são clara e precisamente demarcadas.

Esses limites vagos também são caracterizados por um alto nível de porosidade e má gestão. Esses fatores criam oportunidades para todos os tipos de atividades criminosas transfronteiriças. A principal responsabilidade de proteger as fronteiras nacionais e combater o crime pertence aos estados membros individuais. Portanto, esse duplo interesse deve ser o motivador para qualquer governo fortalecer seus controlos de fronteira.

Muitos países africanos optaram por enfrentar este duplo desafio, formando alianças sub-regionais e regionais. Um bom exemplo é a União Aduaneira da Comunidade da África Oriental que a EAC lançou em 1 de julho de 2014 com o seu Território Aduaneiro Único (SCT). O SCT tem como premissa os seguintes pilares: livre circulação de mercadorias, sistemas de gestão de receitas, sistemas de gestão portuária e uma estrutura jurídica e institucional regional. Este lançamento anunciou não só a plena realização de uma união aduaneira da África Oriental, mas prenuncia a realização final da livre circulação de todos os bens entre os estados membros.

A desvantagem evidente é que, devido à falta de uma gestão adequada das fronteiras (porosidade das fronteiras), as mercadorias estão agora a movimentar-se livremente em todo o território da EAC, depois de terem atravessado as fronteiras da EAC. Por exemplo, existem riscos maiores com o contrabando de materiais perigosos da Somália para o Quênia, que agora podem facilmente avançar para os territórios e conflitos em todos os outros estados membros do bloco económico. Como em uma cadeia, só precisa de um “elo fraco” - uma fronteira mal administrada - para que um problema nacional se transforme em um problema regional. Para a EAC, esses riscos podem ter consequências particularmente terríveis.

Com nações em conflito em torno da EAC, com a Somália a nordeste, com o Sudão do Sul ao norte, a República Centro-Africana e a República Democrática do Congo a oeste da EAC, deve-

se perguntar se esta união aduaneira pode, no pior cenário, ser transformado por sofisticados contrabandistas de armas em um refúgio seguro para transferências ilegais.

É claro que a vantagem do bloco regional de construção é a esperança de que recursos combinados, vontade política e compartilhamento de inteligência aumentem a segurança das fronteiras. Por estas e muitas razões políticas e económicas, os blocos económicos regionais como a CEDEAO, a SADC ou a COMESA e as suas uniões aduaneiras em evolução, que por sua vez aumentam as colaborações inter-regionais, representam claramente o futuro do controlo de fronteiras africanas. No entanto, continuará a ser uma questão aberta e questionará se essas organizações também estão dispostas a integrar embargos e sanções da ONU em suas estruturas.

5. Esforços nacionais para abordar os desafios fronteiriços

Houve tentativas de países individuais, como o Quênia, de enfrentar os desafios e as lacunas na gestão de fronteiras. O Quênia, por exemplo, adotou as principais recomendações do Secretário-Geral da Alfândega Mundial (OMA) e seus dez blocos de construção das “Alfândegas do Século XXI”. Dois pontos principais são:

a) Gestão Coordenada de Fronteiras

A “Gestão Coordenada de Fronteiras (CBM) da OMA refere-se a uma abordagem coordenada por agências de controlo de fronteiras, tanto domésticas quanto internacionais, no contexto de buscar maior eficiência na gestão de fluxos de comércio e viagens, equilibrando-os com requisitos de conformidade”. O pensamento por trás deste conceito é que, na maioria dos cruzamentos aduaneiros típicos, várias agências governamentais geralmente estão operando. No entanto, infelizmente, eles trabalham em silos que muitas vezes obstruem as trocas de informações vitais e inteligência. Esse isolamento um do outro não se limita a agências governamentais; as administrações de receita implantadas nas passagens de fronteira não coordenam nem se comunicam entre si.

Evidentemente, as agências de controlo de fronteira dos países vizinhos não coordenam nem se comunicam por causa dos obstáculos adicionais inerentes às interações bilaterais que exigem um certo nível de protocolo.

No entanto, observa-se que, até certo ponto, todas as agências reguladoras internacionais se engajam umas com as outras em graus variados por meio de interações entre indivíduos em nível pessoal. Reconhecendo o valor de tais interações humanas fundamentais para o melhor gerenciamento de fronteiras, a recomendação da OMA é encapsulá-las em instruções de trabalho, arranjos operacionais ou, em contextos mais formais, que geralmente são definidos por leis, regulamentos e acordos.

O Gerenciamento Coordenado de Fronteiras tem como principal objetivo a recomendação de criar relações de trabalho mais eficientes entre as agências reguladoras transfronteiriças dentro do mesmo país. Mas também recomenda a aplicação de medidas oficiais, mecanismos e canais de comunicação similares a agências reguladoras transnacionais dos estados vizinhos.

A presença de múltiplas agências em pontos de passagem de fronteira nacionais é um fato de ambientes normativos contemporâneos que provavelmente não mudarão tão cedo.

Embora seja raro que uma única agência assuma a responsabilidade pelos procedimentos de passagem de fronteiras de um país, exemplos e testes existem em todo o continente africano. Postos de fronteira conjuntos foram criados, entre outros: Namanga (fronteira Quênia-Tanzânia) e Malaba (fronteira Quênia-Uganda). Nesses postos de fronteira, todas as agências de fronteira podem trabalhar em um só lugar e a coordenação do trabalho é alcançada. Não há nenhum obstáculo prático para estender o processamento efetivo de fronteiras de uma só janela para controlar o contrabando, inclusive o material embargado pela ONU.

b) Automação e gerenciamento de risco

Uma das principais reformas feitas pelas alfândegas na maioria dos países africanos é a automatização de seus processos alfandegários. Os sistemas alfandegários automatizados fornecem uma ferramenta crucial para aumentar a transparência na avaliação de impostos e taxas, redução substancial nos tempos de desalfandegamento e detecção de bens ilegais / proibidos. Um nível mais alto de automação estabelecido tem maiores possibilidades de inspeção detalhada, detecção de fraude e ação firme, incluindo processos judiciais.

A introdução de tecnologia moderna deve ser uma prioridade para os governos africanos no combate ao crime transfronteiriço. Há necessidade de mais reformas institucionais e aquisição e adoção de tecnologia não tripulada para complementar os controles físicos de fronteira.


Em 2010, através de um projeto assistido pelo FMI, a Alfândega do Quênia estabeleceu um Centro Nacional de Metas (NTC), baseado no NTC dos EUA tanto para carga como para passageiros. O CNT deveria defender a gestão de risco nas Alfândegas do Quênia como o ponto focal central para a criação de perfis e direcionamento de consignação arriscada vinda e saindo do país. O NTC deveria alavancar o já online sistema de desembarço aduaneiro on-line chamado Simba, que fornecia uma avaliação de risco e o gerenciamento da carga que se deslocava de e para o Quênia. O Simba ajuda a determinar se uma determinada declaração aduaneira de mercadorias deve ser encaminhada para inspeção completa, inspeção parcial ou permissão para continuar com um determinado processo de desembarço aduaneiro sem controles adicionais.

Um sistema robusto de avaliação e gerenciamento de riscos é um requisito, uma vez que inspeções manuais de carga não resultarão na liberação segura e eficiente necessária de mercadorias no menor tempo possível.

Para sinalizar material suspeito embargado pela ONU, os gerentes de risco na alfândega precisam desenvolver um perfil de risco para a remessa em questão. Esses critérios teriam que incluir, no mínimo, o país de origem, a descrição das mercadorias e a empresa que importasse as mercadorias. Isso é o que precisa ser considerado pela equipe de risco e implementado para que o suspeito de material embargado pela ONU possa ser sinalizado para verificação adicional de aduana e possível detenção ou apreensão.

Além disso, as autoridades aduaneiras nacionais precisam adotar a abordagem multicamada da WCO baseada em riscos para fazer cumprir sua legislação e regulamentos. Isso significa que, em todos os níveis de liberação de mercadorias, os funcionários da alfândega devem ser autorizados a avaliar os riscos e sinalizá-los para outras autoridades dentro e fora das fronteiras do país. Essa estratégia mitigará enormemente o risco de embarques fraudulentos chegando ao país, incluindo material embargado pela ONU.

Sobre o Thomas Bifwoli

	<p>Thomas Bifwoli trabalhou para a Autoridade Tributária do Quênia (KRA); e foi anteriormente destacado para o Gabinete de Ligação Regional de Inteligência da Organização Mundial das Alfândegas para a África Oriental e Austral (WCO RILO ESA) como Chefe de Gabinete. Ele atua como coordenador de um grupo de especialistas em monitorização de sanções da ONU.</p>
--	--