



Profissionais de sanções
Formadores em
conformidade

25 de abril de 2019

**Combater o financiamento da proliferação:
Lições aprendidas do Caso Chinpo Shipping**
Por Beatrice Müller

Introdução

A 13 de julho de 2013, o navio *Chong Chon Gang* foi interceptado para inspeção pelas autoridades panamenhas. O navio de carga geral, que estava a caminho de Cuba para a República Popular Democrática da Coreia (RPDC), foi apreendido sob suspeita de transportar¹ estupefacientes. Nenhum estupefaciente foi descoberto a bordo. No entanto, coberto por 200 mil sacos de açúcar, o maior carregamento de armas (e material relacionado) em violação do embargo de armas à RPDC² foi revelado³. Entre os equipamentos militares, peças e aeronaves MiG-21 inteiras foram encontradas, juntamente com armas de pequeno calibre, armas leves e munições.⁴

A expedição foi facilitada através do pagamento de taxas de transporte por uma empresa de Singapura, a Chinpo Shipping Company (Private), Ltd (Chinpo). A Chinpo acabou por ser processada em Singapura pelo seu envolvimento financeiro no carregamento.

¹Eda Erol e Leonard S. Spector, "Chinpo Shipping: A Singaporean Financial Agent of North Korea," *James Martin Center for Nonproliferation Studies Occasional Paper 35* (dezembro de 2017): 45, <http://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/2017/12/op35-part3.pdf> (acedido a 26 de abril de 2019).

² Conselho de Segurança das Nações Unidas, *Resolução 1718 (2006) Não-proliferação/República Popular Democrática da Coreia*, 14 de Outubro de 2006, S/RES/1718 (2006).

³O painel de peritos que mais tarde investigou o incidente concluiu que o carregamento a bordo do *Chong Chon Gang* violava o embargo ao armamento imposto à RPDC pela Resolução 1718 (2006) e pela Resolução 1874 (2009) do CSNU. Conselho de Segurança das Nações Unidas, 1718 Comité de Sanções (RPDC), "Panel of Experts Report established pursuant to resolution 1874 (2009)", 6 de março de 2014, S/2014/147, n.º 78.

⁴A carga escondida continha sistemas de mísseis terra-ar e seus componentes, duas aeronaves MiG-21 desmontadas, vários motores para aeronaves MiG-21, munições e outros materiais relacionados com armas. Muitos dos itens encontrados a bordo não foram utilizados. S/2014/147, par. 69.72,74; Hugh Griffiths e Roope Siirtola, "Full Disclosure: Contents of North Korean Smuggling Ship Revealed," *38 North*, 27 de agosto de 2013, <https://www.38north.org/2013/08/hgriffiths082713/> (acedido a 26 de abril de 2019); Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 45-46.

Como a Chinpo foi acusada da prestação de serviços financeiros a uma entidade da RPDC, o caso poderia ter sido um processo principal de financiamento da proliferação. No entanto, como será discutido, o caso Chinpo ilustra bastante as dificuldades em prevenir e processar o financiamento da proliferação. A análise deste caso ajuda a compreender o aspeto prático do financiamento da proliferação e ilustra a importância de uma aplicação abrangente das sanções do CSNU, para garantir uma prevenção eficaz da⁵ proliferação nuclear.

1. Financiamento oculto da remessa

Podemos perguntar como é que este grande carregamento que viola um extenso regime de sanções poderia ter sido escondido das autoridades. Para além de ter ocultado fisicamente o equipamento militar, a⁶ RPDC também utilizou métodos sofisticados para encobrir as transações financeiras relacionadas com o carregamento.⁷

O *Chong Chon Gang* foi operado e gerido pela North Korean Ocean Maritime Management Company, Ltd (OMM), que organizou o embarque⁸. Para evitar monitorização especial nos seus negócios diários, a OMM estabeleceu uma rede de empresas e representantes do Sudeste Asiático.⁹ Entre essas empresas estava a Chinpo, sediada em Singapura. A Chinpo foi instruída pela OMM para pagar as taxas pela passagem do *Chong Chon Gang* pelo Canal do Panamá¹⁰. Conforme instruída, a Chinpo transferiu essas taxas para um agente de navegação panamenho através da sua conta no Banco da China.¹¹

⁵ Emil Dall, Tom Keatinge e Andrea Berger, "Countering Proliferation Finance: An Introductory Guide for Financial Institutions," *Royal United Services Institute Guidance Paper* (abril de 2017): 10.

⁶A embarcação de carga seca empregada foi modificada para poder transportar contentores sob a carga seca que transporta. De acordo com Griffiths e Siirtola, o emprego de graneleiros é uma prática estabelecida para o transporte clandestino de mísseis da RPDC. Já antes da imposição de sanções, um navio da RPDC foi apreendido em 2002 a caminho do Iémen. Tal como no caso em apreço, a embarcação de carga transportava supostamente apenas carga seca (cimento), mas a inspeção revelou material militar por baixo da carga declarada. Griffiths e Siirtola, "Full Disclosure"; S/2014/147, par. 125.

⁷ Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 43.

⁸ S/2014/147, par. 82; Erol e Spector, "Chinpo Shipping," 45.

⁹ Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 43.

¹⁰ S/2014/147, par. 82, par. 179.

¹¹ High Court of Singapore, *Chinpo Shipping Co (Pte) Ltd v Public Prosecutor*, SGHC 108 (2017), par. 19; Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 46; Andrea Berger, "The Chinpo Shipping Case Implodes," *Arms Control Work*, 15 (maio de 2017), <https://www.armscontrolwonk.com/archive/1203164/guest-post-the-chinpo-shipping-case-implodes/> (acedido a 24 de abril de 2019).

A Chinpo era inicialmente apenas um pequeno negócio de agente de navegação e empresa de chandelling de navios, dirigido por Tan Cheng Hoe e pela sua família¹². A relação comercial de Tan com a RPDC remonta à década de 70, quando começou a prestar serviços de comércio marítimo a entidades¹³ da RPDC. Após o estabelecimento da OMM na década de 1990, a Chinpo forneceu "serviços relacionados ao transporte para a OMM".¹⁴ Em breve, a Chinpo começou a atuar como agente de transporte e pagamento da OMM com base em Singapura para todos os fins – para além de apenas serviços relacionados com a remessa.¹⁵ Como a OMM não foi capaz de abrir contas bancárias em Singapura, a mesma começou a usar a Chinpo para as suas transações financeiras¹⁶. Os serviços financeiros executados pela Chinpo incluíram a cobrança de pagamentos devidos à OMM, pagando à equipa da OMM em Singapura, bem como remessas de dinheiro aos armadores norte-coreanos, à OMM ou a outras entidades no exterior, conforme instruído pela¹⁷ OMM. A Chinpo fê-lo sem questionar o propósito das remessas.¹⁸ Posteriormente, seria apreciado no processo judicial que estas ações constituíam uma atividade de remessa sem que a Chinpo dispusesse de uma licença relacionada.¹⁹ Por último, a Chinpo deixou de indicar os nomes das embarcações nas transações relevantes para evitar novas contestações por parte de bancos estrangeiros.²⁰

2. O processo judicial

Em relação à remessa da Chinpo em nome da OMM no *incidente do Chang Chon Gang*, os procuradores de Singapura apresentaram duas acusações separadas contra a Chinpo e o seu

¹² Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 44.

¹³ Berger, "The Chinpo Shipping Case Implodes".

¹⁴ Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 44.

¹⁵ Conselho de Segurança das Nações Unidas, 1718 Comité de Sanções (RPDC), "Panel of Experts Report established pursuant to resolution 1874 (2009)," 24 de fevereiro de 2016, S/2016/157, par. 139; S/2014/147, par. 86; Erol e Spector, "Chinpo Shipping," 54.

¹⁶ Andrea Berger, "Thanks to the Banks: Counter-Proliferation Finance and the Chinpo Shipping Case," 38 *North*, 16 de dezembro de 2015, <https://www.38north.org/2015/12/aberger121615/> (acedido a 26 de abril de 2019); Jonathan Brewer, "Study of Typologies of Financing of WMD Proliferation, Final Report," *Project Alpha, King's College London*, 13 de outubro de 2017, <https://projectalpha.eu/final-report-typologies-of-proliferation-finance/> (acedido a 26 de abril de 2019): 52.

¹⁷ Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 44, 52.

¹⁸ *Ibid.*, 44.

¹⁹ A Chinpo também forneceu à embaixada da RPDC em Singapura, bem como ao pessoal da OMM, os seus espaços de escritório. A embaixada usou o endereço postal da Chinpo, e a Chinpo forneceu facilitação de emprego para os trabalhadores norte-coreanos em Singapura. Erol e Spector, "Chinpo Shipping," 45; Dall et al. "Countering Proliferation Finance," 13.

²⁰ Argumentou-se que um funcionário do Banco da China aconselhou a Chinpo a não indicar os nomes dos navios. A remoção de informações parece ser consistente com as práticas de evasão da OMM. S/2016/157, par. 192.

diretor em junho de 2014: em primeiro lugar, a realização de um negócio de remessas sem a posse de uma licença válida; e, em segundo lugar, a transferência de ativos financeiros ou recursos que possam ser razoavelmente utilizados para contribuir para os programas ou atividades nucleares relacionados²¹ da RPDC. A Chinpo foi considerada culpada de ambas as acusações pelo tribunal distrital responsável de Singapura a 14 de dezembro²² de 2015. No entanto, o Supremo Tribunal rejeitou uma das acusações de recurso.

Em relação à primeira acusação, o juiz distrital decidiu que a Chinpo realizou um negócio de remessa sem uma licença válida, solicitando um total de 605 remessas para o exterior no valor de 40 milhões de dólares dos EUA entre os anos de 2009 e²³ 2013. Em sede de recurso, esta condenação foi confirmada pelos juízes do Supremo Tribunal de Singapura.²⁴

Em segundo lugar, a Chinpo foi acusada de transferir recursos financeiros que podem ser razoavelmente utilizados para contribuir para o programa nuclear da RPDC.²⁵ Este caso constituiu a primeira ação penal conhecida contra o financiamento de atividades relacionadas com a proliferação²⁶. Por conseguinte, havia grandes esperanças de que este caso fosse rejeitado em sede de recurso.

A base jurídica para a acusação relativa à segunda acusação foi o Regulamento n.º 12, alínea (b), dos chamados "Regulamentos das Nações Unidas de 2010" de Singapura. Os Regulamentos das Nações Unidas de Singapura de 2010 traduzem as sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas contra a RPDC no direito²⁷ de Singapura. O Reg. 12 (b) passa a ter a seguinte redação:

Nenhuma pessoa em Singapura e nenhum cidadão de Singapura fora de Singapura- (a) prestará quaisquer serviços financeiros; ou (b) transferirá ativos ou recursos financeiros, ou outros ativos ou *recursos, que possam ser razoavelmente utilizados para* contribuir para os

²¹Supremo Tribunal de Singapura, *Chinpo Shipping Co (Pte) Ltd v Public Prosecutor*, SGHC 108, 2017, par. 1; S/2016/157, par. 137; Berger, "The Chinpo Shipping Case Implodes".

²² S/2016/157, par. 137; Erol e Spector, "Chinpo Shipping," 47; Berger, "The Chinpo Shipping Case Implodes"; Brewer, "Study of Typologies" 52.

²³ S/2016/157, par. 191.

²⁴ Berger, "The Chinpo Shipping Case Implodes"; Erol e Spector, "Chinpo Shipping," 50.

²⁵ S/2016/157, par. 190.

²⁶ Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 44.

²⁷ *Ibid.*, 48.

programas ou atividades relacionados com mísseis nucleares, mísseis balísticos ou outras armas de destruição em massa da República Popular Democrática da²⁸ Coreia.

Dada a formulação do regulamento 12 (b), o Ministério Público teve de argumentar que a transferência financeira da Chinpo pode ser *razoavelmente utilizada para contribuir para o programa nuclear ou de mísseis balísticos da RPDC*. No entanto, o navio transportava armas *convencionais*.²⁹ O tribunal distrital argumentou que as armas e o material conexo a bordo do *Chong Chon Gang*, embora não estejam elas próprias relacionadas com o nuclear, podem ser utilizadas para proteger o programa de armas nucleares da RPDC³⁰. Argumentou-se ainda que a remessa das taxas do Canal do Panamá foi considerada um pagamento necessário para o transporte³¹. Assim, o tribunal argumentou que a remessa poderia razoavelmente ser utilizada para contribuir para o programa nuclear da RPDC, declarando a Chinpo culpada de violar o regulamento 12 (b).

Esta linha de raciocínio não convenceu o Supremo Tribunal. Criticou a decisão do tribunal distrital com o fundamento de que este último deveria ter analisado se a própria transferência poderia contribuir razoavelmente para o programa nuclear da RPDC, em vez de provar a ligação das armas convencionais ao programa³² nuclear. O Supremo Tribunal não rejeitou só a alegação de que as armas convencionais contribuíram para o programa nuclear. Com base numa interpretação muito restritiva do Regulamento n.º 12 (b), o Supremo Tribunal também estipulou que a *transferência financeira não podia* ser razoavelmente utilizada para contribuir para o programa de armas nucleares da RPDC. Segundo o Supremo Tribunal, o Regulamento n.º 12 (b), diz exclusivamente respeito a transferências financeiras que podem ser utilizadas para adquirir ativos *que* contribuem diretamente para o desenvolvimento de armas nucleares na RPDC, como uma transferência para a *aquisição* de uma ogiva nuclear³³. Mesmo a transferência de pagamentos para os custos de transporte da ogiva nuclear não pode ser abrangida pelo âmbito do regulamento 12 (b)³⁴. Por conseguinte, a perseguição do financiamento da

²⁸ [Ênfase adicionado]. Estatutos de Singapura Online, “Regulamentos de 2010 das Nações Unidas (sanções - República Popular Democrática da Coreia,” S 570/2010, <https://sso.agc.gov.sg/SL/UNA2001-S570-2010/Historical/20101101?DocDate=20171019&ValidDate=20101101> (acedido a 26 de abril de 2019). Os Regulamentos das Nações Unidas de 2010 foram entretanto alterados. Para obter mais informações, queira consultar a secção 3.1.

²⁹ Erol and Spector, “Chinpo Shipping,” 48.

³⁰ Supremo Tribunal de Singapura, *Chinpo Shipping v Public Prosecutor*, par. 71; Erol e Spector, “*Chin da Ganguê Chong Chonpo Shipping*,” 48.

³¹ Supremo Tribunal de Singapura, *Chinpo Shipping v Public Prosecutor*, par. 27.

³² *Ibid.*, par. 56

³³ *Ibid.*, par. 61.

³⁴ *Ibid.*, par. 58.

proliferação não foi bem sucedida, o que demonstra algumas das dificuldades envolvidas na perseguição de tais casos³⁵.

3. Combater o financiamento da proliferação: Lições aprendidas

3.1 Aplicação incompleta das resoluções do CSNU na legislação nacional

Entre estas dificuldades conta-se a aplicação incompleta das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O regulamento 12 (b) baseou-se na Resolução 1874 (2009) do CSNU, mas a resolução só foi parcialmente transposta para a legislação nacional³⁶. O ponto 18 da Resolução 1874 (2009) apelava aos Estados-Membros para que impedissem a prestação de serviços financeiros que pudessem contribuir para os programas da RPDC relacionados com armamento nuclear, mísseis balísticos ou outras armas de destruição em massa.³⁷ Dado que o Regulamento 12 (b), se baseou exclusivamente neste parágrafo, outros parágrafos relevantes foram ignorados. Particularmente relevante teria sido a aplicação dos parágrafos 9 e 10 que proibiam as transações financeiras relacionadas com armas convencionais.³⁸ Assim, uma aplicação abrangente das resoluções pertinentes do CSNU teria permitido proibir os serviços financeiros que contribuem para a transferência de armas convencionais.

O Regulamento 12 (b) dos Regulamentos das Nações Unidas de 2010 foi entretanto alterado para colmatar algumas destas lacunas.³⁹ As alterações introduziram a proibição da prestação de

³⁵ Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 47, 48, 50.

³⁶ *Ibid.*, 48.

³⁷ Conselho de Segurança da ONU, *Resolução 1874 (2009) Non-proliferation/Democratic People's Republic of Korea*, 12 de junho de 2009, S/RES/1874 (2009), par. 18; Supremo Tribunal de Singapura, *Chinpo Shipping v Public Prosecutor*, par. 45.

³⁸ Berger, "The Chinpo Shipping Case Implodes"; S/RES/1874 (2009), par 9, par. 10.

³⁹ Os Regulamentos das Nações Unidas de 2010 foram alterados *inter alia* pelos "Regulamentos das Nações Unidas de 2017 (Sanções – República Popular Democrática da Coreia) (Alterada)", S 590/2017, <https://sso.agc.gov.sg/SL-Supp/S590-2017/Published/20171019?DocDate=20171019> (acedido a 26 de abril de 2019).

O regulamento 12 (b), com a redação que lhe foi dada pela S 590/2017, passa a ter o título "Proibição de prestação de serviços financeiros e outros recursos que contribuam para a atividade proibida" e passa a ter a seguinte redação: "12. (1) Uma pessoa em Singapura ou um cidadão de Singapura fora de Singapura não deve, direta ou indiretamente (a) prestar quaisquer serviços financeiros (incluindo a concessão de créditos à exportação, garantias ou seguros); ou (b) transferir ativos ou recursos financeiros, ou outros ativos ou recursos, que possam contribuir para qualquer atividade proibida. (2) Nos processos por uma infração nos termos do presente regulamento, não é necessário que o Ministério Público prove que um acusado sabia ou tinha motivos para crer que a prestação de serviços financeiros, ou a transferência ou ativos ou recursos financeiros, ou outros ativos ou recursos, podem contribuir para qualquer atividade proibida. [...] (4) No presente regulamento, "atividade proibida" significa (a) qualquer programa ou atividade da República Popular Democrática da Coreia relacionada com armamento nuclear, mísseis balísticos ou outras armas de destruição maciça; ou (b) qualquer atividade que constitua uma infração nos termos do parágrafo (1) ou do regulamento 5, 5A, 6, 7, 8, 8A, 8B(1), 8C, 8D, 8E(1), 9, 9A, 10, 11 ou 12A". Estatutos

serviços financeiros que contribuam para outras atividades proibidas. Tal significava que uma contribuição financeira para a transferência de qualquer artigo de exportação designado se tornou proibida na legislação nacional, ou seja, incluindo a contribuição financeira para a transferência de armas convencionais.⁴⁰

Apesar da Resolução 1540 (2004) do CSNU e do seu apelo aos Estados-Membros para que criminalizem as atividades de financiamento da proliferação, muitos países não aplicam todas as sanções financeiras relacionadas com a RPDC na respectiva legislação⁴¹ nacional. Daí resulta uma situação em que as entidades da RPDC podem continuar a operar impunemente em muitas jurisdições.⁴² A plena aplicação das resoluções do CSNU ajudaria, por conseguinte, a processar casos como o da Chinpo.

3.2 Atividades através de pessoas ou entidades não designadas

Quando a transferência ocorreu, a OMM não estava listada na lista de sanções do CSNU. Demorou mais de um ano após a interceção da remessa para a OMM ser adicionada à Lista Consolidada de Pessoas e Entidades Sancionadas da ONU.⁴³ A Chinpo, no entanto, nunca foi listada.⁴⁴ Além disso, apesar de ser designada, a OMM continuou durante vários anos a operar através de táticas de evasão⁴⁵ estabelecidas.

Isto ilustra os limites da luta contra a proliferação através de uma abordagem de rastreio baseada em listas⁴⁶. O GAFI observa que, embora "a análise dos nomes e endereços em relação à lista consolidada de pessoas e entidades designadas [...] seja necessária para assegurar o cumprimento de certos elementos das sanções financeiras específicas [...], a análise não seria suficiente, por si só, uma vez que as sanções financeiras específicas são igualmente aplicáveis às

de Singapura Online, "Regulamentos de 2010 das Nações Unidas (sanções - República Popular Democrática da Coreia)," S 570/2010, <https://sso.agc.gov.sg/SL/UNA2001-S570-2010?DocDate=20181213&ValidDate=20181214> (acedido a 26 de abril de 2019).

⁴⁰ Ibid.; Estatutos de Singapura Online, "Seventh Schedule: Prohibited Imports From And Exports To (Including Transhipped Goods And Goods In Transit Originating From Or Bound For) Country Or Territory," *Regulation of Imports and Exports Regulations (Cap. 272A, Rg 1)*, <https://sso.agc.gov.sg/SL/RIEA1995-RG1?DocDate=20190208&ProvIds=Sc7-&ViewType=Within&Phrase=weapons&WiAI=1> (acedido a 28 de abril de 2019).

⁴¹ Jonathan Brewer, "The Financing of Nuclear and Other Weapons of Mass Destruction Proliferation," *Center for a New American Security*, (janeiro de 2018): 13.

⁴² S/2016/157; Brewer, "The Financing of Nuclear and Other WMD Proliferation".

⁴³ Erol and Spector, "Chinpo Shipping," 46.

⁴⁴ Ibid., 46, 47.

⁴⁵ S/2016/157, par. 136.

⁴⁶ Dall et al. "Countering Proliferation Finance," 10.

peçoas/entidades que atuam em nome ou sob a direção das peçoas/entidades designadas”⁴⁷. Notavelmente, este foi o caso com a Chinpo *ao agir em nome da OMM*, sem a própria ser designada. Embora se recomende o rastreio de entidades ou indivíduos que atuam em nome de entidades ou indivíduos designados, este continua a ser um desafio, uma vez que é improvável que estes últimos nomes apareçam em transações financeiras.⁴⁸

3.3 Conformidade com base na atividade

Além disso, a sugestão do GAFI de procurar nomes de peçoas ou entidades que atuem em nome de peçoas e entidades designadas não resolve totalmente o problema associado às abordagens de rastreio com base em listas. Na prática, os rastreios com base em listas continuam a ser ineficazes se os indivíduos não incluídos na lista de sanções da ONU estiverem envolvidos nas atividades de financiamento da proliferação.⁴⁹ Mesmo para a detecção de indivíduos listados, os métodos de triagem aplicados pelas instituições financeiras têm as suas deficiências inerentes: O software automatizado que normalmente é usado para rastrear as partes de uma transação contra listas de sanções da ONU devolve um número muito elevado de falsos positivos devido a erros de inserção ou semelhanças de nomes⁵⁰.

No entanto, a Recomendação do GAFI relativa ao financiamento da proliferação continua a centrar-se estritamente na necessidade de aplicar sanções financeiras específicas.⁵¹ As sanções

⁴⁷ Orientação GAFI sobre Financiamento de Contra-Proliferação - a aplicação das disposições financeiras das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas para combater a proliferação de armas de destruição em massa, (Paris: GAFI, 2018), <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/guidance-counter-proliferation-financing.html> (acedido a 26 de abril de 2019), par. 19. Serão igualmente aplicadas sanções financeiras específicas às peçoas que atuem em nome de peçoas designadas, bem como às que sejam de sua propriedade ou estejam sob o seu controlo, e a quem as ajude na evasão às sanções. GAFI, *Guidance on Counter Proliferation Finance*, ponto 27.

⁴⁸ Dall et al. “Countering Proliferation Finance,” 11.

⁴⁹ Rachel A. Weise, Gretchen Hund and Geoffrey Carr, “Export controls and counterproliferation finance: two sides of the same underlying illegal WMD activity,” *The Nonproliferation Review* 25, no. 1-2 (2018): 137, <https://doi.org/10.1080/10736700.2018.1473107> (acedido a 26 de abril de 2019).

⁵⁰ Togzhan Kassenova, “Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls: How Export Controls Can Help,” *World ECR: The Journal of Export Controls and Sanctions* 69 (maio de 2018), <https://carnegieendowment.org/2018/05/30/challenges-with-implementing-proliferation-financing-controls-how-export-controls-can-help-pub-76476> (acedido a 26 de abril de 2019); Weise et al., “Export controls and counterproliferation finance,” 137.

⁵¹ A Recomendação 7 do GAFI insta os países a “aplicar sanções financeiras específicas para dar cumprimento às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativas à prevenção, repressão e perturbação da proliferação de armas de destruição em massa e ao seu financiamento”. *Padrões Internacionais de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação* do GAFI *As Recomendações do GAFI*, (Paris, GAFI: 2012-2018), www.fatf-gafi.org/recommendations.html (accessed 26 April 2019), Recomendação 7.

financeiras específicas são também referidas como "sanções baseadas em listas", uma vez que exigem o congelamento de fundos ou ativos e a imposição de outras restrições a *entidades e pessoas designadas*.⁵² O caso Chinpo demonstrou que a capacidade da RPDC de agir através de empresas de fachada e intermediários não designados não será dificultada se se concentrar exclusivamente em sanções financeiras específicas.

As instituições financeiras que pretendam evitar o financiamento da proliferação devem, por conseguinte, concentrar-se igualmente na aplicação de proibições de serviços financeiros que contribuam para *atividades proibidas*.⁵³ As proibições financeiras baseadas em atividades são mais abrangentes do que as sanções baseadas em listas. Visam impedir transações, mesmo que nenhuma entidade ou indivíduo sancionado esteja diretamente envolvido na transação⁵⁴. Assim, os controlos baseados em atividades são mais adequados para prevenir casos como o da Chinpo.

A implementação de rastreios com base em atividades é um desafio, uma vez que são significativamente mais difíceis e morosos, ou seja, mais dispendiosos para as instituições financeiras, do que os métodos de rastreio automatizados com base em listas.⁵⁵ Para aplicar métodos de rastreio com base em atividades, as instituições financeiras precisam de saber como identificar as atividades de proliferação.⁵⁶ No entanto, as instituições financeiras não têm capacidade para determinar quais as atividades relevantes em termos de proliferação.⁵⁷

Para que os rastreios baseados em atividades funcionem, é necessário reforçar a capacidade das instituições financeiras em identificar atividades de proliferação. Isso pode ser feito fornecendo orientações sobre tipologias de proliferação.⁵⁸ Tem sido sugerido que as instituições financeiras invistam em práticas de gestão de risco que incorporem indicadores de risco de proliferação e na educação dos seus responsáveis pela conformidade⁵⁹. Além disso, as instituições financeiras devem melhorar os seus processos de rastreio automatizado para ir para além dos rastreios com base em listas.⁶⁰ A colaboração entre as instituições financeiras, os

⁵² Brewer, "The Financing of Nuclear and Other WMD Proliferation," 4; Eda Erol e Leonard S. Spector, "Needed Next Steps to Strengthen Measures to Counter Proliferation Finance," *James Martin Center for Nonproliferation Studies Occasional Paper* 35 (dezembro de 2017): 31; Weise et al., "Export controls and counterproliferation finance," 134.

⁵³ Weise et al., "Export controls and counterproliferation finance," 134.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid., 137.

⁵⁷ Kassenova, "Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls"; Brewer, "Study of Typologies" 9.

⁵⁸ Ibid.; Weise et al., "Export controls and counterproliferation finance," 138.

⁵⁹ Kassenova, "Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls".

⁶⁰ Ibid.; Weise et al., "Export controls and counterproliferation finance," 138.

serviços de informação financeira, os reguladores financeiros, mas também as autoridades aduaneiras e de controlo das exportações, pode contribuir para reunir os conhecimentos especializados necessários para avaliar os riscos de contribuição para as atividades de proliferação⁶¹. As instituições financeiras precisam não só de investigar se as transações envolvem entidades designadas, mas também se a utilização final e a finalidade da transação são legítimas.⁶²

3.4 Necessidade de mecanismos de conformidade com base no risco

A instituição financeira envolvida não cumpriu a devida diligência (due diligence) necessária em relação às transações da Chinpo. As investigações sobre o caso revelaram que as transações em grande escala foram executadas sem que os funcionários do Banco da China (BoC) expressassem preocupações. Várias “bandeiras vermelhas” deveriam ter sido identificadas pelo BoC: A Chinpo repentinamente omite nomes de navios das transações;⁶³ levantamentos de dinheiro em grandes volumes de até 500.000 dólares dos EUA da conta da Chinpo por um diplomata norte-coreano;⁶⁴ e a Chinpo tem uma relação próxima com a RPDC. Dados estes sinais de alerta e o negócio de transporte marítimo das empresas, deveria ter sido tratada numa categoria de alto risco⁶⁵. Notavelmente, o BoC não conseguiu questionar sobre as remessas da Chinpo em todas as ocasiões, exceto uma. O único inquérito que teve lugar foi em relação à passagem do Chong Chon Gang para Cuba, que tinha desencadeado um alerta relativamente às sanções dos EUA contra Cuba. Por conseguinte, as razões deste inquérito não foram, como deveriam ter sido, preocupações quanto às sanções impostas à RPDC.⁶⁶

Para contrariar estas deficiências de conformidade, as instituições financeiras deverão ser obrigadas a aplicar uma due diligence reforçada em relação às transações com maiores riscos de contribuir para a proliferação nuclear. Para identificar os riscos, deve ser aplicada uma abordagem com base nos riscos para combater o financiamento da proliferação. As instituições financeiras deverão ser obrigadas a aferir, avaliar e monitorizar os seus riscos de contribuir para o financiamento da proliferação e a tomar medidas para atenuar esses riscos⁶⁷. Fatores de risco

⁶¹ Kassenova, “Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls”; cf. Erol e Spector, “Needed Next Steps to Strengthen Measures to Counter Proliferation Finance”.

⁶² Kassenova, “Challenges With Implementing Proliferation Financing Controls”

⁶³ Dall et al. “Countering Proliferation Finance,” 14.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Brewer, “Study of Typologies” 54.

⁶⁷ Brewer, “The Financing of Nuclear and Other WMDs,” 14.

podem ser identificados através de avaliações de clientes, países ou áreas geográficas, produtos, serviços ou canais de negócios envolvidos.⁶⁸

A primeira recomendação do GAFI exige que os países apliquem uma abordagem com base no risco e tomem medidas para prevenir e mitigar os riscos *de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo*.⁶⁹ No entanto, a recomendação não alarga estes requisitos para combater o financiamento da proliferação. Uma vez que uma abordagem com base no risco é igualmente relevante para combater o financiamento da proliferação, esta é uma lacuna grave das recomendações do GAFI.⁷⁰

Em especial, a Recomendação 1 apela aos países para que garantam que o seu regime de luta contra o branqueamento de capitais e contra o financiamento do terrorismo abordam e atenuam adequadamente os riscos elevados.⁷¹ Os países devem exigir que as suas instituições financeiras apliquem medidas de atenuação reforçadas se tiverem sido identificados riscos elevados.⁷² Este requisito – que o GAFI não recomenda explicitamente para combater o financiamento da proliferação - teria sido necessário para o tratamento das transações da Chinpo.

A Recomendação 1 deve, por conseguinte, ser alargada à luta contra o financiamento da proliferação. Além disso, deve ser aplicada uma abordagem com base no risco não só para combater o financiamento da proliferação, mas também para combater o financiamento do comércio de armas convencionais com a RPDC. O caso Chinpo ilustra que é necessária uma aplicação mais ampla de uma abordagem com base no risco por parte das instituições financeiras para prevenir eficazmente a evasão às sanções do CSNU.

⁶⁸ Ibid., 16.

⁶⁹ GAFI, *As Recomendações do GAFI*, Recomendação 1.

⁷⁰ O facto de apenas duas das 40 recomendações do GAFI se referirem explicitamente ao financiamento da proliferação foi identificado como uma grave lacuna do quadro do GAFI. Muitas das outras recomendações também são relevantes para o CPF. Brewer, “The Financing of Nuclear and Other WMDs,” 14.

⁷¹ GAFI, *As Recomendações do GAFI*, 9, 29.

⁷² Ibid., 29, 30.



Beatrice Müller é bacharel em Ciências Políticas e mestre em Estudos do Médio Oriente pela Universidade de Genebra. Atualmente trabalha na área de controlo de armas, não proliferação e desarmamento, além de atuar como co-editora de política externa no *fórum suíço think tank*. Anteriormente, Beatrice Müller estagiou e trabalhou para uma ONG de direitos humanos e para a União Interparlamentar.