

O CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE A
ASSEMBLÉIA GERAL E O CONSELHO DE
SEGURANÇA À LUZ DO ARTIGO 12,
PARÁGRAFO 1º DA CARTA DAS NAÇÕES
UNIDAS

*LEONARDO NEMER CALDEIRA BRANT**

A Organização das Nações Unidas surgiu como o resultado dos esforços de institucionalização e cooperação internacional dos Estados frente ao insucesso da Sociedade das Nações e a ocorrência da Segunda Guerra Mundial.¹ Assim sendo, neste contexto, seu objetivo primeiro não poderia ser outro que não o de zelar pela manutenção da paz e da segurança

* Professor na UFMG.

1 A SdN, primeira organização internacional com vocação universal, foi criada pela Conferência de Paz de Versalhes de 1919 com o objetivo de manter a paz após a ocorrência da Primeira Grande Guerra. Contudo, fracassou na execução de seu principal objetivo, pois, entre outros fatores, não lhe foram atribuídos poderes suficientes para sancionar os crimes de agressão. Somada à saída da Alemanha e do Japão e à ausência dos Estados Unidos e da antiga URSS, a eclosão da Segunda Guerra foi eminente. Após a devastação causada por este conflito e com a intenção de recriar uma organização internacional capaz de efetivamente assegurar a paz, corrigindo-se os erros da antiga SdN, a ONU é instituída, privilegiando a dimensão política e os poderes de decisão e de ação das instituições criadas.

internacionais.² No intuito de assegurar e garantir tais propósitos, foi criado pela Carta um sistema de segurança coletiva centralizado e defensivo.

Para garantir sua operacionalidade, o artigo 7º da Carta estabeleceu dois dos principais órgãos da ONU³ como detentores desta competência, a saber o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral.

O Conselho de Segurança tem suas funções e atribuições definidas pelos artigos 24, 25 e 26 do tratado constitutivo da Organização. Detém como principal prerrogativa a responsabilidade de atuar para assegurar a paz e a manutenção da segurança internacionais, utilizando-se, para o efetivo êxito de suas intervenções, dos meios dispostos nos Capítulos VI e VII da Carta. Teoricamente, as competências dispostas nos Capítulos são distintas⁴. Porém, no que diz respeito à manutenção da paz, elas são igualmente aplicáveis pelo Conselho⁵.

2 A Carta das Nações Unidas, produto da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, foi assinada em São Francisco a 26 de junho de 1945, entrando em vigor no dia 24 de outubro do mesmo ano. Já em seu Preâmbulo, dispõe que "...manter a paz e a segurança internacionais..." são seus objetivos primordiais e, por assim sê-los, a Carta os enumera, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, como os propósitos e princípios máximos da Organização.

3 A Carta de 1945 estabeleceu também como órgãos principais das Nações Unidas o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela (cuja atividade e existência foram suspensas em 1º de novembro de 1994, em ocasião do esvaziamento de seus objetivos e funções, visto que naquela data chegou ao fim a tutela da ONU em seu último território tutelado do mundo - Palau -, por ocasião da declaração da independência deste país), a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado.

4 O Capítulo VI da Carta trata da « Solução Pacífica de Controvérsias » pelo Conselho, enquanto o Capítulo VII determina o campo de atuação do órgão em relação à « Ação relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão ».

5 « ...elas podem igualmente ser aplicadas em matéria de resolução pacífica ; pois o Conselho de Segurança não dissocia os seus poderes a título de uma ou outra competências – ao ponto de evitar fazer referência nas suas resoluções aos diferentes capítulos que respeitam a estas duas competências... o capítulo VI para a resolução pacífica e o capítulo VII para a manutenção da paz » A. Pellet e P. Daillier, *Droit international Public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 743.

Já as competências da Assembléia, órgão plenário das Nações Unidas⁶, estão descritas nos artigos 10, 11, 12 e 14 da Carta. O artigo 10 atribui-lhe uma competência genérica a título do debate de quaisquer « ...questões ou assuntos que estiverem dentro dos fins da presente Carta ou que se relacionem com atribuições e funções de qualquer um dos órgãos nela previstos», enquanto que os demais artigos definem sua atuação no que tange ao poder da Assembléia de discutir e elaborar recomendações à respeito de situações de conflitos e ameaça à paz e à segurança internacionais. Neste sentido, então, a Carta reconhece-lhe competências concorrentes às do Conselho de Segurança no tratamento da matéria.

Desse modo, a Assembléia Geral pode, assim como o Conselho de Segurança, com base nos artigos 10; 11, parágrafo; 12; 14 e 35, parágrafo 1º da Carta, ser acionada por qualquer membro da Organização ou pelo Conselho a respeito de uma controvérsia ou situação passíveis de ameaçar a manutenção da paz ou a segurança internacionais.⁷ Assim sendo, a Assembléia Geral pode fazer recomendações sobre essas questões e, nos termos do artigo 14 da Carta, “recomendar medidas próprias para assegurar a solução pacífica de qualquer situação”.⁸ De fato, a Assembléia utiliza muito essa competência e sua produção é

6 A condição plenária da Assembléia Geral é dada pela natureza de sua composição, pois o artigo 9º da Carta prevê que ela « será constituída por todos os Membros das Nações Unidas », sendo que cada Membro « não deverá ter mais de cinco representantes na Assembléia Geral ».

7 O artigo 12, parágrafo 1º reconhece a distinção entre controvérsia e situação. Ainda que ambas as noções englobem uma ameaça grave à manutenção da paz e da segurança internacionais, elas não querem dizer a mesma coisa. Assim, se a Carta se abstém de definir estas noções, o que abriu caminho para apreciações divergentes, a doutrina geralmente contesta que não se pode fazer a abstração da individualidade das partes envolvidas. Ao contrário, a situação é uma noção objetiva, enquanto circunstância destacável do comportamento dos Estados envolvidos e suscetível de ser encarada independentemente desse comportamento.

8 Ver o caso *Certas Despesas das Nações Unidas*, CIJ, Rec. 1962, p. 163.

superior à do Conselho. A questão que surge, então, é a de saber como preservar a coordenação entre os órgãos das Nações Unidas, levando em conta a diferença de proximidade e de equilíbrio político entre eles.⁹

Na realidade, a Carta não coloca a Assembléia e o Conselho em pé de aparente igualdade, como fazia o Pacto da SdN.¹⁰ Pelo contrário, ela consagra e organiza a primazia do órgão restrito sobre o órgão pleno¹¹, conferindo à Assembléia Geral “senão um papel subsidiário e reduzido em matéria de manutenção da paz”¹². De fato, o artigo 24 da Carta consagra a responsabilidade principal do Conselho em relação à matéria. Assim, tem ele a esse respeito a faculdade de impor aos Estados “a obrigação explícita de se conformar às ordens que emitir a título do Capítulo VII” e, para esse fim, “de prescrever medidas de execução através de uma ação coercitiva”. Com efeito, o artigo 24 faz menção a uma competência principal, mas não exclui uma competência concorrente e residual da Assembléia¹³.

A questão que se coloca então é a de saber o que se deve entender pela palavra “principal”. Com efeito, a fim de remediar os inconvenientes de um paralelismo absoluto de competências da Assembléia Geral e do Conselho, e como garantia da

9 J. Combacau e S. Sur, *Droit International Public*, Montchrestien, Paris, 1995, pp. 654-655.

10 De acordo com o parágrafo 2º do artigo 11 do Pacto da Liga das Nações « ...Todos os membros da Sociedade têm o direito, a título amistoso, de acionar a Assembléia Geral ou o Conselho de Segurança sobre qualquer circunstância passível de afetar as relações internacionais e que ameacem consequentemente a paz ou a boa-fé entre nações, da qual a paz depende ».

11 « A busca pela eficácia não é a única razão de tal primazia. Os autores da Carta quiseram institucionalizar a preponderância das grandes potências ». A. Pellet e P. Daillier, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 807.

12 A. Pellet e P. Daillier, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 865.

13 Ver o caso *Certas Despesas das Nações Unidas*, CIJ, Rec. 1962, pp. 151-163. Ver igualmente o caso das *Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua*, competência e admissibilidade, CIJ, Rec. 1984, pp. 392-434.

preponderância desse último, o artigo 12, parágrafo 1º da Carta, impõe à Assembléia a obrigação de não fazer nenhuma recomendação sobre os casos, controvérsias ou situações que o Conselho estiver examinando. Seguindo essa disposição, que já se encontrava presente nas proposições de Dumbarton Oaks¹⁴, a Assembléia recusou-se, durante sua quarta sessão, a recomendar certas medidas referentes à questão da Indonésia, em razão, dentre outras, de que o Conselho ainda tratava da questão¹⁵.

Todavia, deve-se reconhecer que o artigo 12, parágrafo 1º da Carta não institui nenhuma restrição quanto à essência das competências da Assembléia. Ele somente restringe o exercício de um certo tipo de competências – as recomendações – enquanto o Conselho de Segurança cumpre as funções que lhe são atribuídas pela Carta. Isto significa que, nessas circunstâncias, a Assembléia pode discutir, mas a conclusão do debate somente pode ser reportada.

“Por sua vez, o Conselho de Segurança não é submetido a nenhuma restrição como aquela prevista pelo artigo 12, parágrafo 1º. Este pode, a qualquer momento, exercer a plenitude de suas competências na área da paz e da segurança. Além do mais, supondo que o Conselho se incumbisse de uma controvérsia ou situação da qual a Assembléia já tratasse, a aplicação do artigo 12, parágrafo 1º determina que a mesma não mais poderia fazer recomendações sobre tal controvérsia ou situação, a menos que o Conselho a solicitasse”¹⁶.

14 Ver o Capítulo V, Seção B, da Conferência de Dumbarton Oaks, outubro de 1944.

15 Documentos oficiais da quarta sessão da Assembléia Geral, Comissão Política Especial, Textos Analíticos das sessões de 27 de setembro a 7 de dezembro de 1949, p. 361.

16 P. Manin, *Article 12, paragraphe 1*, J. P. Cot e A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1991, p. 295.

“De fato, a Assembléia pode fazer recomendações quando o Conselho demanda expressamente sua opinião, ou quando o mesmo tiver eliminado o caso de sua ordem do dia”¹⁷. Assim sendo, o próprio Conselho retirou diversas vezes certos pontos de sua agenda a fim de permitir que a Assembléia Geral deliberasse sobre os mesmos. O caso referente à questão espanhola¹⁸, o referente a certos incidentes na fronteira grega¹⁹, ou mesmo o caso referente a certos incidentes na ilha de Taiwan (Formosa) são bons exemplos²⁰. No caso da República da Coréia, o Conselho decidiu, em 31 de janeiro de 1951, retirar o ponto pertinente da lista das questões a ele submetidas a fim de permitir que a Assembléia Geral deliberasse a esse respeito²¹.

Mas qual é o alcance da proibição prevista no artigo 12, parágrafo 1º da Carta? Inicialmente, deve-se reconhecer que ela é aplicável unicamente à relação entre a Assembléia e o Conselho. Não existem disposições convencionais referentes à relação entre esses órgãos políticos e outros órgãos das Nações Unidas, especialmente a Corte Internacional de Justiça. Isso significa que nada impede a Corte de examinar controvérsias ou

17 A. Pellet e P. Daillier, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 807.

18 Atas oficiais do Conselho de Segurança, primeiro ano: segunda série, n 21, 79ª sessão, 4 de novembro de 1946, p. 498.

19 No caso dos incidentes ocorridos ao longo da fronteira grega, um projeto de resolução, apresentado pelos Estados Unidos, previa convidar a Assembléia Geral a examinar a controvérsia. Certos Estados afirmaram que, por um lado, tal ato poderia ser interpretado como uma abdicação do Conselho e, por outro, que a simultaneidade dos dois órgãos no trato da questão poderia conduzir a resoluções contraditórias. CS, 2º ano, n 89, 202ª sessão, p. 2369. O Conselho preferiu então adotar uma resolução que riscava a controvérsia de sua agenda, o que permitiu à Assembléia retomar a competência para fazer recomendações. Atas oficiais do Conselho de Segurança, segundo ano, n 89, 202ª sessão, 15 de setembro de 1947, pp. 2402-2405. P. Manin, *Article 12, paragraphe 1*, J. P. Cot e A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1991, p. 296.20 Atas Oficiais do Conselho de Segurança, quinto ano, n 48, 506ª sessão, 29 de setembro de 1950, p. 5.

21 Atas Oficiais do Conselho de Segurança, sexto ano, S/PV. 531, 531ª sessão, 31 de janeiro de 1951, pp. 11-12.

situações no mesmo momento em que o Conselho cumpre suas funções. Fica claro, portanto, que a exceção de litispendência não se aplica²². Todavia, em matéria de paz e segurança, a ação da Corte é fundamentalmente limitada, posto que sua competência situa-se sobre o terreno jurisdicional. Enfim, a Corte não possui o poder de decidir *ex officio* sobre sua agenda²³. Em matéria contenciosa, sua jurisdição depende da vontade das partes²⁴, e em matéria consultiva ela somente pode ser acionada por demanda de qualquer órgão das Nações Unidas ou de qualquer instituição especializada que tenha sido autorizada previamente pela Assembléia Geral²⁵.

A questão que se coloca, então, é a de saber se “a proibição de votar uma recomendação deve ser entendida em sentido amplo, significando a proibição de votar qualquer resolução concernente ao mérito da controvérsia ou situação ou em sentido estrito, como a proibição de votar uma resolução que contenha efetivamente recomendações sobre a maneira de contribuir para a solução pacífica da controvérsia ou da situação”²⁶.

22 Ver o caso do *Pessoal Diplomático e Cconsular dos Estados Unidos em Teerã*, CIJ, Rec. 1980, pp. 3-22, o caso das *Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua*, competência e admissibilidade, CIJ, Rec. 1984, pp. 382-485, o caso da *Plataforma Continental do Mar Egeu*, CIJ, Rec. 1976, p. 38, o caso referente à *Questões de Interpretação e Aplicação da Convenção de Montreal de 1971 Resultante do Incidente Aéreo de Lockerbie*, CIJ, Rec. 1992, p. 21.

23 A. Pellet, *The International Court of Justice and the Political Organs of the United Nations – Some Further but Cursory Remarks*, *Estratto da: Il Ruolo del Giudice Internazionale nell’Evoluzione del Diritto Internazionale e Comunitario*, *Atti del Convegno di Studi in Memoria di Gaetano Morelli*, Casa Editrice Dott, A. Milani, 1995,

24 Ver o caso dos *Direito das Minorias na Alta-Silésia*, CPJI, Série A, n 15, p. 22. Ver igualmente o caso do *Ouro Monetário Removido de Roma em 1943*, CIJ, Rec. 1954, p. 32.

25 Artigo 96, parágrafo 2º da Carta.

26 P. Manin, *Article 12, paragraphe 1*, J. P. Cot e A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1991, p. 296.

A resposta requer algumas especificações. Com efeito, não existe proibição *in abstracto*. O poder da Assembléia de fazer recomendações deve ser limitado unicamente quando se tratar de uma questão específica referente à manutenção internacional da paz. O artigo 12, parágrafo 1º não se aplica em relação a questões gerais, nem em relação a uma parte de uma controvérsia ou situação que não estiver verdadeiramente ligada de maneira direta à manutenção da paz. Em outros termos, enquanto o Conselho privilegia questões relativas à paz e à segurança internacionais, a Assembléia as encara sob um ângulo mais amplo e examina, igualmente, os aspectos humanitários, sociais e econômicos das controvérsias.

Em se tratando da prática das Nações Unidas, tanto a Assembléia Geral quanto o Conselho de Segurança interpretaram e aplicaram o artigo 12, parágrafo 1º. Tal coordenação evoluiu em seguida e esse texto passou a ser interpretado de maneira mais flexível. Assim, “se considerarmos que, com base nesses precedentes, a interpretação – implícita – do artigo 12, parágrafo 1º determina que um caso não deve figurar na ordem do dia do Conselho para poder ser objeto de uma recomendação da Assembléia, a Resolução 377 (V), ‘Mapa para a Paz’²⁷, instituiu um mecanismo que vai de encontro a essa interpretação”²⁸. Esta prevê que o Conselho de Segurança pode acionar a Assembléia e demandar a reunião de uma sessão extraordinária encarregada de examinar uma situação que ameace a paz. Com efeito, a decisão de acionar a Assembléia é uma decisão discricionária. Ela trata de uma questão de procedimento, o que exclui a possibilidade do exercício do direito de veto. Além disso, ao passo

27 A Resolução 377 (V) de Novembro de 1950 é também conhecida como « União para a Manutenção da Paz » ou « Resolução Dean Acheson » pelo nome do Secretário de Estado norte-americano à época, seu grande promotor e idealizador.

28 P. Manin, *Article 12, paragraphe 1*, J. P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1991, p. 298.

em que a demanda do Conselho restabelece os poderes e as competências originárias da Assembléia²⁹, a regra da maioria de dois terços se impõe³⁰.

A Assembléia Geral pode, igualmente, auto-incumbir-se de uma situação que ameace a paz quando, “em virtude de a unanimidade não ter ocorrido entre os membros permanentes, o Conselho de Segurança deixa de exercer sua responsabilidade...”³¹. Na realidade, pouco importa se o caso permanece inscrito na lista de questões submetidas ao Conselho, sendo necessário e suficiente que o Conselho esteja impedido de agir para que a Assembléia Geral se considere autorizada a fazer recomendações. “Se o voto de um membro permanente impede qualquer tomada de decisão pelo Conselho de Segurança, não mais se considera que o mesmo está exercendo suas funções no sentido do parágrafo 1º do artigo 12³². A prática seguida na matéria a partir de então demonstra que um caso tratado pela Assembléia sobre essa base não estaria, portanto, riscado da lista das questões tratadas pelo Conselho”³³. Assim, “a Assembléia Geral estimou poder adotar recomendações sobre a questão do

29 Ver os artigos 10, 11 e 14 da Carta.

30 Ver o artigo 18, parágrafo 2º da Carta.

31 A. Pellet e P. Daillier, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 952. “Esta resolução foi adotada pela Assembléia no contexto da guerra da Coréia, quando o retorno da URSS ao Conselho ameaçava a operação engajada em seguida ao ataque armado da Coréia do Norte contra a Coréia do Sul. A URSS havia renunciado a participar como protesto contra o reconhecimento da capacidade do novo governo comunista chinês de representar a China nas Nações Unidas. Utilizando a maioria da qual dispunha então na Assembléia Geral, os Estados Unidos obtiveram a votação de um texto que ampliava, ou ao menos explicitava de maneira inesperada, as competências da Assembléia em matéria de paz e segurança.” J. Combacau e S. Sur, *Droit International Public*, Montchrestien, Paris, 1995, pp. 654-655.

32 Ver a opinião individual do Juiz Kooijmans no caso das *Consequências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado*, CIJ, Rec. 2004, par. 16.

33 P. Manin, *Artigo 12, parágrafo 1º*, J. P. Cot e A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1991, p. 298.

Congo em 1961³⁴ e sobre a das colônias portuguesas em 1963³⁵, enquanto tais questões ainda estavam inscritas na ordem do dia do Conselho, sem que este tivesse adotado resoluções recentes a seu respeito³⁶. Ademais, respondendo a uma questão colocada pelo Peru, o conselheiro jurídico da Organização das Nações Unidas interpretou as palavras “exercendo (...) as funções” empregadas no artigo 12 da Carta como significando “exercendo (...) as funções neste momento”³⁷.

Assim sendo, apesar da oposição de certos Estados ao reconhecimento de sua validade³⁸, quando as condições previstas pela Resolução 377 estiverem preenchidas, a Assembléia “examinará imediatamente a questão a fim de fazer aos membros as recomendações apropriadas sobre as medidas a tomar”. Certamente, em princípio, para que a Resolução seja aplicada, deve haver no mínimo uma ameaça contra a paz. A Assembléia Geral foi reunida diversas vezes sobre esta base: quando do caso de Suez (1956), da Hungria, (1956), do Líbano (1958), do Congo (1960), do Paquistão Oriental (1971), do Afeganistão (1980), da Palestina (1980), da Namíbia (1981), novamente da Palestina (1982), e da Bósnia-Herzegóvina (1992), entre outros.

Contudo, a principal limitação trata, não do conteúdo das medidas preconizadas, mas do seu alcance jurídico, posto que elas somente podem ser objeto de recomendações. Com efeito, a Assembléia jamais recomendou o emprego de medidas coletivas similares àquelas enumeradas no artigo 41 da Carta em matéria

34 Resoluções 1955 (XV) e 1600 (XVI).

35 Resolução 1913 (XVIII).

36 Ver o caso das *Conseqüências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado*, CIJ, Rec. 2004, par. 27.

37 Assembléia Geral, vigésima terceira sessão, Terceira Comissão, 1637^a sessão, A/C.3/SR.1637, par. 9.

38 A URSS e em seguida a França enxergaram um excesso de poder da Assembléia e uma violação da repartição das competências estabelecida pela Carta.

de manutenção da paz. Em 1980 - 1981, a Assembléia somente sugeriu ao Conselho que agisse no contexto do Capítulo VII da Carta³⁹. Todavia, a Assembléia pode preconizar outras medidas militares. De fato, a Assembléia já convidou o Secretário Geral a estudar a construção de uma força internacional que não a prevista no artigo 43 da Carta⁴⁰. A Assembléia pode, igualmente, adotar sanções militares. Para esse fim ela pode instituir uma Comissão de Medidas Coletivas encarregada de definir medidas mais flexíveis do que as do Capítulo VII. Por fim, a Assembléia pode se valer de órgãos existentes ou criar novos órgãos subsidiários para tanto⁴¹.

A delimitação do alcance do artigo 12, parágrafo 1º foi finalmente examinada pela Corte Internacional de Justiça no caso *Consequências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado*. A questão que se colocou foi a de saber se, ao adotar a Resolução ES-10/14, que demandava um parecer consultivo à Corte, a Assembléia Geral havia ultrapassado sua competência. Foi sustentado perante a Corte que “a presente demanda por parecer consultivo não satisfazia as condições essenciais enunciadas na Resolução 377 A (V), a título da qual a décima sessão extraordinária de urgência foi convocada e prosseguiu seus trabalhos”⁴². A esse propósito, foi inicialmente

39 J.F. Guilhaudis, “Considérations sur la Pratique de ‘l’Union pour le Maintien de la Paix’”, *A.F.D.I.*, 1981, pp. 382-398.

40 Ver a Resolução 503 (VI) de 12 de janeiro de 1952.

41 Ver a Comissão Especial para a Palestina (Resolução 106-S-1-1947), Comissão de Inquérito sobre as circunstâncias da morte de Lumumba e sobre aquelas da morte de Hammarhjold (Resolução 1601 (XV) – 1960 et 1628 (XVI)-1961), sob o Comitê de Inquérito de Angola (Resolução 1603 (XV) – 1961).

42 Nos termos da Resolução 377 A (V): “Em qualquer caso em que pareça haver uma ameaça à paz, uma ruptura da paz ou um ato de agressão e, em virtude de a unanimidade não ter ocorrido entre seus membros permanentes, o Conselho de Segurança faltar no cumprimento de sua responsabilidade principal na manutenção da paz e da segurança internacionais, a Assembléia Geral examinará imediatamente a questão a fim de fazer aos membros as recomendações apropriadas sobre as medidas coletivas a tomar...”

afirmado que “não foi submetido ao Conselho de Segurança nenhum projeto de resolução para que ele próprio demandasse um parecer consultivo a respeito das questões em causa”; não tendo o Conselho sido acionado a respeito dessa questão específica, a Assembléia não poderia, segundo esse argumento, invocar uma falta de ação do Conselho para submeter tal demanda⁴³. Em seguida pretendeu-se que, adotando a Resolução 1515 de 2003, que aprovava o “Mapa para a Paz” antes que a Assembléia tivesse emitido sua Resolução ES-10/14, o Conselho de Segurança deveria continuar a exercer sua responsabilidade em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais e que, portanto, a Assembléia não tinha o direito de agir em seu lugar”⁴⁴.

A Corte deveria, em conseqüência, determinar se o Conselho deixou de exercer sua responsabilidade principal em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais em virtude do voto negativo de um ou mais membros permanentes, e se a situação provocava uma ameaça à paz, uma ruptura da paz ou um ato de agressão. A Corte constatou que essas duas condições foram preenchidas. A Corte indicou que, como a décima sessão extraordinária de urgência foi convocada em 1997, o Conselho efetivamente se encontrava, em virtude do voto negativo de um membro permanente, incapacitada de tomar uma decisão relativa à implantação de certas colônias de povoamento no território palestino ocupado e que, como indica a Resolução ES-10/2⁴⁵, existia uma ameaça à paz e à segurança⁴⁶.

43 Segundo uma parte da doutrina “existe uma indispensável condição prévia a qualquer medida por parte da Assembléia Geral, a saber que o Conselho de Segurança deve ter examinado primeiramente a questão, pois somente tal exame pode chegar a uma ausência de unanimidade entre os membros”. Ver, R. Wolfrum, *United Nations: Law, Policies and Practice*, 1995, vol 2, p. 1343.

44 Ver o caso das *Conseqüências Jurídicas da Edificação de um Muro no Território Palestino Ocupado*, CIJ, Rec. 2004, par. 29.

45 Segundo a Resolução ES-10/2: “as recorrentes violações do direito internacional por Israel, potência ocupante, e a não aplicação por este país das resoluções

A Corte salientou, assim, que no curso da sessão extraordinária de urgência a Assembléia Geral poderia adotar qualquer resolução relacionada à questão para a qual a sessão havia sido convocada e que entrasse nas competências da Assembléia, aí compreendida uma resolução que demandasse um parecer à Corte⁴⁷. Tais considerações da Corte contribuíram para a delimitação do sentido que convém dar ao artigo 12, parágrafo 1º, levando em conta os textos pertinentes e a prática das Nações Unidas.

Na realidade, como ressalta P. Manin “tornou-se recorrente que a Assembléia e o Conselho tratem ‘em paralelo’ de uma mesma questão”. Exemplos como o caso do Chipre, da África do Sul, de Angola, da Rodésia do Sul, da Bósnia-Herzegóvina e da Somália são freqüentes. “Além do mais, tornou-se impossível pretender que a Assembléia não agisse quando o Conselho – não tendo riscado uma questão de sua ordem do dia – deixasse de fato um problema pendente”. “O papel dos dois órgãos aparece então, de fato, amplamente equivalente”⁴⁸.

É relevante frisar que tal equivalência de papéis, verificada quando da atuação da Assembléia Geral frente à inércia do Conselho de Segurança, não exclui a indiscutível contradição existente entre o disposto nos artigos 11 e 12, parágrafo 1º da Carta, e as determinações da Resolução Acheson. A inconstitucionalidade original da resolução 377 (V) não oferece

pertinentes do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral e dos acordos aos quais as partes chegaram, trazem prejuízo ao processo de paz no Oriente Médio e constituem uma ameaça à paz e à segurança internacionais.

46 CIJ, *Rec. 2004*, par. 31.

47 A Corte considera ainda: “que não tenha sido proposta ao Conselho de Segurança a solicitação de um tal parecer não tem pertinência no caso”. CIJ, *Rec. 2004*, par. 32.

48 P. Manin, *Article 12, paragraphe 1*, J. P. Cot e A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1991, pp. 300-301.

dúvidas, não sendo suprimida nem mesmo pela Teoria dos Poderes Implícitos⁴⁹. A utilização pela Assembleia Geral desta Resolução, no entanto, esboça o incontestável mérito deste organismo na tentativa de fazer cumprir a finalidade específica em torno da qual a Organização foi essencialmente criada, ou seja, a manutenção da paz e da segurança internacionais.⁵⁰

Neste sentido, a atuação do órgão plenário à revelia do disposto no artigo 12, parágrafo 1º, demonstra apenas que “(...) a Assembleia Geral tem rapidamente procurado obter meios para paliar a ineficácia do processo previsto na Carta”⁵¹, e não que possui o interesse de suplantar ou mesmo tomar para si as prerrogativas e poderes específicos atribuídos ao Conselho de Segurança. Logo, conclui-se que a interpretação realizada pela Assembleia do dispositivo em debate visa somente atender aos propósitos e objetivos primordiais das Nações Unidas na luta pela paz.

49 A Teoria dos Poderes Implícitos é uma construção jurisprudencial que indica diretivas de interpretação dos tratados constitutivos das organizações internacionais. Neste sentido « ... no parecer consultivo de 1954 da Corte Internacional de Justiça, o juiz Hackworth sublimou que ‘a doutrina dos poderes implícitos tem por função por em execução, dentro dos limites razoáveis, os poderes explícitos e não suplantá-los ou modificá-los’ ; a advertência foi retirada por sir Gerald Fitzmaurice no parecer de 1971 do mesmo Tribunal. Foi somente recordar ao intérprete que deve sempre reportar-se ao objeto e aos fins dos textos constitutivos que, neste caso, coincidem com o objeto e os fins da organização ». A. Pellet e P. Daillier, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 544.

50 Preâmbulo e artigos 1º, parágrafo 1º ; 10 ;11 ;14 e 23 da Carta das Nações Unidas.

51 A. Pellet e P. Daillier, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 1999, p. 748.