

A Nova Ordem Mundial e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: a Caminho de um Controlo da Legalidade?

Inês Folhadela

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Independentemente de sabermos se, com o termo da Guerra Fria, emergiu ou não uma nova ordem mundial, afigura-se-nos inegável que as mudanças operadas a partir de finais da década de oitenta – e simbolizadas na queda do Muro de Berlim, em Outubro de 1989 –, trouxeram novas exigências às relações internacionais, em geral, e ao Direito Internacional, em particular.

Esta nova ordem mundial foi verbalizada por Mikhail Gorbatchev¹ e George Bush², e é a nosso ver inegável que o discurso jurídico passou a assumir uma importância fundamental na condução dos assuntos internacionais, procurando privilegiar uma ideia de estabilidade da ordem internacional segundo o Direito.

Ora, se aquela nova ordem pretende a consagração do princípio do primado do Direito (internacional) é inequívoco que tal modo de estar implica um repensar da *legalidade* de actuação dos sujeitos de Direito Internacional, inclusive das organizações internacionais e dos seus órgãos.

Com estes novos ventos, democracia e controlo vão ser ambas as faces de uma nova ordem na qual o Direito Internacional não poderá deixar escapar os Estados às sanções por via dos factos (actos e omissões) ilícitos (e até lícitos, mas danosos) que cometem, pelo que também as Nações Unidas e os seus órgãos não poderão ficar incólumes a um controlo de legalidade dos seus actos.

Sendo inegável que a ONU deverá actuar no respeito pelo Direito Internacional e pelo direito onusiano³, o incontornável papel que o

1 No discurso pronunciado perante a Assembleia Geral das Nações Unidas em 7 de Dezembro de 1988 afirmou aquele estadista que “... a prossecução do progresso mundial não é possível senão procurando um consenso de toda a humanidade na via de uma nova ordem mundial” (tradução nossa) apud Emmanuel Glaser, in *Le Nouvel Ordre International*, Hachette Littératures, Paris, 1998, pp. 7-8.

2 Em 21 de Janeiro de 1991, no seu Discurso sobre o Estado da União, George Bush declarou que “...o que está em causa... é uma grande ideia: uma nova ordem internacional, na qual as diversas nações são chamadas a realizar o conjunto das aspirações universais da espécie humana – a paz e a segurança, a liberdade e o reinado da lei”. (apud Emmanuel Glaser, *ibidem*, p. 8). A ideia de uma nova ordem mundial foi também utilizada por este Chefe de Estado de forma recorrente nas suas intervenções durante a Guerra do Golfo.

3 Afastamo-nos, assim, daqueles autores que, como H. Kelsen, duvidam que a tarefa de restabelecimento da paz possa ser levada a cabo de acordo com aquela outra de restabelecimento do Direito. É que não podemos aceitar a distinção – no nosso entender demasiado artificial – entre Paz e Direito. O restabelecimento daquela afigura-se-nos ilusório ou precário se não houver um igual restabelecimento e respeito pelo Direito.

Conselho de Segurança das Nações Unidas assume na emergência desta nova ordem e o seu maior protagonismo⁴ – enquanto órgão com competência específica e primacial na matéria da manutenção da paz e da segurança internacionais –, leva-nos a centrar as atenções na consagração de um mecanismo de controlo (judicial) da sua actuação, conducente até a uma clarificação dos seus critérios de actuação e decisão.

É que, por via desse seu maior protagonismo, hoje a questão dos limites ao poder (discricionário) do Conselho de Segurança ganha um novo relevo, questão esta que é indissociável das exigências de reforma das Nações Unidas.

Na verdade, em democracia um reforço de poderes implica necessariamente um reforço dos meios de controlo do exercício destes poderes que, como a experiência e a prática daquela organização nos demonstram, assentam num sistema inacabado e até imperfeito.

Do mesmo modo estamos em crer que só a consagração de um sistema de controlo da actuação e das decisões do Conselho de Segurança permitirá um reforço da sua credibilidade, da sua autoridade, em suma, da sua própria eficácia face àquela sua vocação.

Assim, se a emergência (ainda que aparente) daquela nova ordem mundial possa ser questionada por muitos, certo é que a mesma constitui, a nosso ver, o pretexto para que esta questão do controlo seja reequacionada em face das novas exigências da ordem internacional.

Atrevemo-nos mesmo a afirmar que o controlo dos actos do Conselho de Segurança é dissociável daquela nova ordem e não carece sequer de um seu amadurecimento.

Apesar de a Carta das Nações Unidas não conter qualquer disposição expressa acerca do controlo de legalidade da actuação do Conselho de Segurança e de um sistema de interpretação daquela, o que poderá predispor à prática de actos contrários e para além da Carta, certo é que este órgão encontra-se subordinado à observância do Direito Internacional e ao direito criado pelas Nações Unidas.

Na verdade, e apesar de o assunto ter sido discutido e terem sido apresentadas diversas propostas⁵, o texto aprovado na Conferência de

4 Este maior protagonismo foi reconhecido pelo então secretário Geral Boutros Boutros Ghali no seu documento "Agenda para a Paz", 1992.

5 Salientamos a proposta belga de acordo com a qual deveria ser o Tribunal Internacional de Justiça, mediante proposta ou pedido formulado pelo Conselho de Segurança, encarregue de resolver as

S. Francisco não contemplou a instituição de qualquer mecanismo específico de interpretação da Carta, o que inevitavelmente conduziu a uma dispersão do poder de interpretação daquele texto, não só pelos órgãos das Nações Unidas (incluindo o Tribunal Internacional de Justiça), mas também pelos próprios Estados.

São inúmeras as dificuldades que um tema como este suscita já que, desde logo, a natureza política da competência do Conselho de Segurança parece reivindicar a exclusão de qualquer forma de controlo, só assim se salvaguardando a autonomia e não subordinação deste órgão a qualquer outro, em respeito pelos princípios essenciais resultantes do sistema instituído pela Carta, de acordo com os quais cada órgão tem uma função especial à qual correspondem meios e poderes próprios (princípio da especialidade), os órgãos principais por aquela instituídos não se encontram numa relação de subordinação (princípio da igualdade) e cada órgão é competente para definir a sua própria esfera de competência (princípio da competência e da competência das competências)⁶.

Estas objecções são, no nosso entender, inconsistentes.

Primeiro, e no que se refere à necessidade de preservação da autonomia do Conselho é a própria Carta que permite que este órgão solicite um parecer ao Tribunal Internacional de Justiça (mesmo quanto à sua própria actuação) que, pese embora a sua natureza não vinculativa, não deixa de representar uma forma de controlo deste sobre aquele.

É certo que poder-se-á afirmar que, neste caso, estaremos perante uma forma de autovinculação do próprio Conselho e/ou autolimitação daquela autonomia. Mas mesmo assim não podemos ignorar a autoridade do Tribunal e dos seus pareceres que desempenham um papel importante e fundamental na concretização e interpretação da Carta, para o que, no nosso entender, em muito contribuem o mérito e a independência reconhecidos aos seus juizes.

Depois, e apesar de reconhecermos que a natureza da competência do Conselho de Segurança é essencialmente política, não podemos perder de vista que inúmeras vezes este órgão não se limita a uma decisão de

controvérsias em matéria de interpretação da Carta através de um parecer, o que foi imediatamente recusado tendo levado a própria Bélgica a sugerir, em alternativa, a consagração da competência da Assembleia Geral como órgão interpretativo da Carta, proposta esta que foi igualmente recusada.

6 Estes princípios não podem, no entanto, deixar de ser interpretados em face do princípio da coordenação que impõe uma concertação das acções levadas a cabo pelos diversos órgãos.

carácter político, indo mesmo ao ponto de proferir decisões que provocam uma alteração do quadro jurídico e até com repercussões directas na jurisdição do Tribunal Internacional de Justiça.

E mesmo o carácter político daquelas decisões não invalida a consagração de um controlo, já que aquele órgão não deixa de estar subordinado à obrigação de respeitar a Carta que lhe consagra limites.

Hoje é mesmo patente a preocupação do Conselho de Segurança em fornecer as próprias bases da sua actuação, pondo assim termo a uma prática em que se abstinha de indicar essas bases não se referindo a artigos nem a capítulos da Carta, para fundar a sua competência, ou tão pouco evidenciava qualquer preocupação na fundamentação das suas decisões.

Tal ausência explícita de referência envolvia a necessidade de determinação da natureza jurídica e/ou política da decisão, o que consubstanciava um obstáculo acrescido à existência de um controlo por via de uma presunção da natureza política dos mesmos.

Mas não é pelo facto de o objecto de controlo suscitar dificuldades que, no nosso entender, deverá ser recusado este controlo.

De salientar ainda que, tendo o Conselho de Segurança passado a indicar expressamente tais bases de decisão, a questão da validade dos seus actos ganha um particular relevo quando age no âmbito do Capítulo VII.

É que, neste âmbito, a grande importância e até gravidade dos actos em relação aos quais se reclama a intervenção do Conselho, bem como o carácter impreciso dos conceitos utilizados no artigo 39⁷ e que outorgam a este órgão uma grande liberdade ou margem de apreciação da situação (falando aqui a doutrina da existência de um poder discricionário), levar-nos-ão a concluir que avulta a natureza política dos seus actos, o que poderá levar à conclusão (fácil, no nosso entender) de que os mesmos não podem ser objecto de qualquer tipo de controlo por parte do Tribunal Internacional de Justiça, atenta aquela separação de poderes e órgãos.

É precisamente nestas situações de maior liberdade do Conselho que se torna mais premente a consagração de um sistema de controlo, pois sob a forma de acto político podem ser camufladas as mais graves formas de

7 É o seguinte o teor deste artigo: "O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais."

violação do Direito Internacional, para o que muitas vezes contribui a instrumentalização daquele órgão como agente da política internacional de alguns (ou mesmo de todos) Estados com assento naquele.

Certos de que o problema não é, no entanto, tão simples quanto possa parecer e apesar de o n.º 1 do artigo 1º da Carta afirmar que a actuação dos seus órgãos deve processar-se em “...conformidade com os princípios da Justiça e do Direito Internacional”, não nos podemos igualmente esquecer que pela prática do Conselho de Segurança é aplicado e até criado direito. Quanto a nós, nestes casos será inequívoca a justeza da consagração de uma qualquer forma de controlo desses seus actos.

Por outro lado, o facto de a Carta ser em si mesma um tratado, determina que a regra *pacta sunt servanda* deve ser respeitada não só pelos seus membros como também pelo próprio Conselho de Segurança o que não legitima a adopção de comportamentos contrários e incompatíveis com o seu texto.

Estamos cientes que nesta matéria o próprio Tribunal Internacional de Justiça parece admitir que a legalidade da actuação dos órgãos não é uma legalidade estrita, no sentido de uma subordinação apertada e rigorosa à Carta – nomeadamente no que se refere às esferas de competência dos órgãos –, mas apesar disso consideramos que o controlo de legalidade dos actos se prende em grande parte com situações de actuações *ultra vires*.

Na verdade, no Parecer “*Certos Gastos das Nações Unidas*” (20/07/1962), o Tribunal Internacional de Justiça considerou essencial que os gastos aprovados pela Assembleia Geral (que actuou em lugar do Conselho de Segurança, paralisado em virtude do direito de veto conferido aos membros permanentes nas questões não procedimentais) estivessem de acordo com os objectivos e princípios da Carta independentemente do órgão que os aprovou ter ou não uma competência para a prática do acto subjacente. Assim, e ainda que indirectamente, aquele Tribunal validou aquilo que alguns qualificaram como sendo uma actuação *ultra vires* da Assembleia Geral, postergando o equilíbrio e repartição de competências desenhado pela Carta, em benefício das finalidades apontadas às Nações Unidas.

Estas questões não têm sido desconhecidas do Tribunal Internacional de Justiça e, ontem como hoje, foram abordadas – ainda que de forma incidental –, em alguns dos seus arestos e pareceres sendo que, em todos eles, se deixam antever as dificuldades que a consagração de uma

qualquer forma de controlo da validade da actuação dos órgãos das Nações Unidas coloca.

Para além do parecer “*Certos Gastos das Nações Unidas*”, a questão da *judicial review* foi ainda abordada de forma aprofundada no parecer acerca das “*Consequências Jurídicas para os Estados da presença contínua da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano)*” (21/06/1971).

Tal parecer, solicitado pelo Conselho de Segurança face à posição da França e da África do Sul que sustentavam a invalidade da Resolução 2145 (XXI) da Assembleia Geral – e que despojava a África do Sul do seu mandato sobre o sudoeste africano –, apesar de, na sua parte conclusiva não abordar a questão da validade das resoluções apreciadas, permitiu que nos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal Internacional de Justiça tivesse sido equacionada de modo directo a questão de saber se este, no exercício das suas funções, goza de uma jurisdição plena, ou seja, se pode examinar qualquer questão ainda que a mesma não lhe tenha sido submetida para efeitos de apreciação.

Na verdade, o que o Conselho de Segurança pediu ao Tribunal Internacional de Justiça foi que este se pronunciasse acerca dos efeitos jurídicos – consequências jurídicas – da Resolução 276 (1970) do Conselho de Segurança e daquela outra já referida – Resolução 2145 (XXI) da Assembleia Geral –, e não acerca da validade das mesmas.

Ora, como nos referem diversos autores, neste parecer os juizes do Tribunal tiveram a oportunidade de debater algumas questões relativas a uma *judicial review*, tendo sido então expressas, entre outras, duas posições diametralmente opostas mas paradigmáticas dos problemas que este tema suscita.

Uma das posições ficou expressa na opinião do Juiz Petrén que, considerando a natureza política da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, defendeu a impossibilidade de o Tribunal Internacional de Justiça apreciar a validade das decisões, desde que estas estivessem compreendidas no âmbito da esfera de competência de cada um daqueles órgãos. No pólo oposto, o Juiz Onyeama expressou a opinião de que o Tribunal, apesar de não deter poderes de *judicial review*, não poderia deixar de praticar todos e quaisquer actos que assegurassem o exercício efectivo e material da sua função jurisdicional. Assim, se para assegurar esse exercício o Tribunal considerasse necessário proceder à análise da validade das decisões, mesmo que políticas, dos órgãos das Nações Unidas, tal poder não lhe poderia ser negado. Na verdade, segundo este Juiz, em

muitos casos, a apreciação da validade do acto é uma premissa essencial que o Tribunal não poderá ignorar, pelo que não poderá ver restringido o seu poder de cognição.

Por sua vez, confrontado com o facto de a questão da validade das resoluções não lhe ter sido suscitada, mas igualmente ciente de que não poderia deixar de a considerar, nomeadamente quanto às diversas objecções que foram levantadas no decurso do processo, o Tribunal acabou por não se recusar a considerar a questão da validade das resoluções, mas em sede de questão preliminar face ao próprio objecto do parecer. Assim, a pronúncia acerca daquela validade foi apenas na estrita medida do que considerou ser necessário para remover as dúvidas existentes e, dessa forma, poder emitir o parecer, respondendo à questão que lhe era colocada pelo Conselho de Segurança.

Isto é, o Tribunal entendeu que o exercício de uma *judicial review* está dependente de a mesma lhe ser expressamente solicitada, não podendo funcionar como uma instância de apelação por iniciativa própria. Em todas as situações que a questão da validade de um acto lhe não seja expressamente colocada, o Tribunal apenas poderá de forma contida apreciar aquela validade⁸.

Sob um diferente prisma, a questão da *judicial review* mereceu alguns desenvolvimentos recentes já no período da emergência da nova ordem mundial.

Assim, situações como a Crise e a Guerra do Golfo, que deram origem à aprovação de um número recorde de resoluções num curto espaço de tempo, dão-nos exemplos de decisões do Conselho de Segurança que, no âmbito do Capítulo VII da Carta, consagram os seus artigos, do mesmo jeito que os ignoram ou os ultrapassam.

Na verdade, enquanto na Resolução 661, de 06/08/1991, o Conselho de Segurança age de acordo com o artigo 41º da Carta, ao impor sanções económicas ao Iraque por via da invasão e do desrespeito da Resolução

8 Seguimos aqui de perto a exposição de T.O. Elias, *in* *New Horizons in International Law*, 2ª Edição (revista editada por Francis M. Ssekandi), Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pp. 271 e ss. De salientar que, como nos refere este Autor, a posição do Tribunal mereceu a crítica de vários juizes – nomeadamente daquele segundo já citado no texto –, sendo de salientar a posição do Juiz Gros que defendeu que a questão da validade das resoluções constituía o próprio objecto do pedido de parecer, não obstante o Conselho de Segurança ter apresentado a questão sob a fórmula “consequências jurídicas” das resoluções.

660, de 02/08/1990, que exigia a retirada imediata e incondicional das forças iraquianas, já na Resolução 678, de 29/11/1990, ele foi mais longe ao autorizar uma operação militar sob a direcção dos EUA, indo para além do que se mostra contemplado nos artigos 43º e 47º daquele tratado. Finalmente, na Resolução 687, de 03/04/1991 – vulgarmente designada “tratado de paz” –, e se considerarmos a anterior prática deste órgão, o Conselho de Segurança ultrapassou a Carta ao impôr fronteiras que eram controvertidas⁹.

Igualmente considerada exemplo paradigmático dos problemas que a consagração de um mecanismo de controlo da validade dos actos do Conselho de Segurança envolve, foi a Resolução 748 (1992) CS a propósito do acidente sofrido por um avião da PANAM na localidade de Lockerbie na Escócia, em 21/12/1988.

Tanto o Reino Unido como os EUA submeteram a questão ao Conselho de Segurança, solicitando a extradição de dois nacionais líbios que acusavam de ser os responsáveis pela colocação do engenho explosivo no avião sinistrado.

O Conselho, através da Resolução 748 (1992) e ao abrigo do Capítulo VII da Carta, decidiu que o governo líbio deveria cumprir com a resolução 731 (1992) anteriormente aprovada ao abrigo do Capítulo VI, na qual era dito que este Estado deveria dar cumprimento ao pedido de extradição formulado pela França, Reino Unido e EUA, bem como deveria adoptar determinadas medidas (referidas na resolução 748) quanto ao terrorismo internacional. Finalmente esta resolução determinava a aplicação de sanções à Líbia.

Sucedde que, no período compreendido entre a aprovação daquelas duas resoluções, a própria Líbia apresentou no Tribunal Internacional de Justiça um processo contra o Reino Unido e os EUA no qual pedia ao Tribunal que declarasse que estes países estavam a violar a Convenção de

⁹ Seguimos aqui de perto a opinião de Mohammed Bedjaoui, in *Nuevo Orden Mundial y Control de Legalidad de los Actos del Consejo de Seguridad*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, pp. 54 e ss. Como nos refere este autor, o Iraque insurgiu-se contra a demarcação da sua fronteira com o Koweit pois o Conselho de Segurança ao impor fronteiras que eram anteriormente controvertidas, estaria a violar os princípios da integridade territorial e da independência política dos Estados. Por outro lado, o representante do Iémen considerou que aquela resolução excedia as competências do Conselho, tendo o representante de Cuba usado de uma linguagem ainda mais dura para com aquele órgão ao referir que este carecia em absoluto de qualquer autoridade jurídica, política ou moral para reinterpretar a Carta cada vez que isso se mostre conveniente aos interesses de um dos seus membros.

Montreal. O governo líbio solicitava ainda, nos termos do artigo 41º do Estatuto do TIJ, que este procedesse à indicação de medidas provisórias, nomeadamente que o autorizassem a não ter que extraditar os seus nacionais.

Ora, apesar de as audições perante o Tribunal terem ficado concluídas em 28 de Março de 1992, a aprovação da Resolução 748, em 14 de Abril desse mesmo ano, veio inibir o Tribunal de indicar quaisquer medidas provisórias.

De salientar que o efeito daquela resolução foi o de privar a Líbia do direito de não extraditar, o que constitui inequivocamente um acto de natureza jurídica e que tornou inútil qualquer decisão que, em sede preliminar, o Tribunal pudesse adoptar em sentido diferente.

Assim, ao emitir aquela resolução o Conselho de Segurança alterou a situação legal da Líbia e, por essa via, praticou um acto que se repercutiu directamente na jurisdição do Tribunal.

O Tribunal Internacional de Justiça, reconhecendo que a questão da legalidade da Resolução 748 não lhe tinha sido colocada, acabou por rejeitar a pretensão da Líbia não indicando quaisquer medidas provisionais evitando, dessa forma, qualquer colisão entre o exercício da sua jurisdição e o exercício das competências por parte do Conselho de Segurança¹⁰.

Em face das diversas questões que a prática tem suscitado, têm sido adiantadas algumas sugestões para a consagração de um sistema de *judicial review*, confiado ao Tribunal Internacional de Justiça.

Na verdade, afigura-se-nos consensual que a consagração de um tal sistema terá que ficar confiado a este órgão não só em virtude da sua natureza jurisdicional mas também considerando as garantias de imparcialidade e independência que o mesmo oferece em face dos demais órgãos das Nações Unidas.

Assim, já em finais da década de quarenta, a American Society of International Law defendia que o Tribunal Internacional de Justiça deveria ser habilitado a emitir "*advisory arbitration*", seja, devia-lhe ser reconhecido o poder de, no âmbito da sua competência consultiva, emitir pareceres vinculativos acerca dos actos dos órgãos das Nações Unidas, não obstante a acção iniciada perante o Tribunal não poder ter efeitos

10 Seguimos aqui o artigo de Krzysztof Skubiszewski "The ICJ and the Security Council", in Fifty Years of the International Court of Justice, Cambridge University Press, pp. 615 e ss.

suspensivos da actuação daqueles órgãos, isto é, aquela acção não precludia o poder de estes adoptarem as medidas que julgassem necessárias.

Outros defenderam uma alteração do artigo 96º da Carta das Nações Unidas¹¹, de modo a impôr a obrigação aos órgãos políticos da Organização de solicitarem ao Tribunal uma opinião consultiva sempre que um Estado membro alegasse um excesso de poder.

Outros ainda iam mais longe defendendo que o sistema a instituir deveria permitir a anulação dos actos praticados com excesso de poder, invalidação essa que, no entanto e por forma a não pôr em causa a separação, autonomia e independência dos órgãos, deveria ser perspectivada como um recurso contra um acto e não como um diferendo entre um estado e a própria organização (seja, a consagração de um controlo objectivo da legalidade da actuação do órgão, da conformidade objectivo do acto com o próprio Direito).

A nosso ver todos os exemplos aludidos ilustram bem a necessidade da consagração de uma qualquer forma de controlo que, em função das já apontadas características do Tribunal Internacional de Justiça, o tornam o órgão mais adequado para levar a efeito tal tarefa.

A iniciativa de tal controlo não poderá, no nosso entender, ficar confiada a alguns e muito menos na estreita dependência de uma iniciativa dos órgãos políticos das Nações Unidas, ainda que alargada ao Secretário Geral.

Dever-se-á reconhecer uma legitimidade alargada a todo e qualquer sujeito de Direito Internacional – em especial os Estados –, bem como aos órgãos que evidenciem um interesse directo e legítimo no controlo de legalidade, tanto no âmbito da competência consultiva como em sede de competência contenciosa do Tribunal Internacional de Justiça.

As dificuldades, no entanto, prender-se-ão com a definição do que seja um interesse directo e legítimo na invalidação do acto. É que, no âmbito da manutenção da paz e da segurança internacional, todos os sujeitos têm um interesse que é tutelado pelo conceito de segurança colectiva.

Quanto à consagração de uma modalidade preventiva ou de controlo prévio – seja, mesmo antes da prática de um acto por parte do órgão –,

11 Este artigo consagra a faculdade – e não obrigação – da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança solicitarem um parecer consultivo ao TIJ sobre qualquer questão jurídica (n.º 1), bem como a faculdade de os outros órgãos e organizações especializadas, mediante autorização da Assembleia Geral, solicitarem idênticos pareceres consultivos “...sobre questões surgidas dentro da esfera das suas actividades” (n.º 2).

poderá não ser liminarmente rejeitada, havendo apenas que salientar que, a consagrar-se tal forma de controlo a mesma não deverá ter efeitos suspensivos.

É que no caso de actuações que consubstanciem uma usurpação de funções faz sentido a previsão deste tipo de controlo que, no entanto, ficará relacionado com aspectos formais (de competência) da actuação dos órgãos e não com a apreciação do conteúdo material daquelas actuações.

Por outro lado, a consagração de um controlo prévio pode revelar-se como um instrumento dissuasor de alguns abusos no exercício do direito de veto por parte dos Estados membros permanentes do Conselho de Segurança.

No entanto, a previsão de um controlo preventivo relacionar-se-á estritamente com a necessidade de preservar e reconhecer a esfera de competência do próprio Tribunal Internacional de Justiça, o que irá determinar dificuldades acrescidas na instituição de algumas regras de litispendência, evitando assim situações como aquelas ilustradas no Caso Lockerbie.

Reconhecendo nós que os avanços que possam ser consagrados nesta matéria deverão ser prudentes, privilegiamos assim um controlo *a posteriori* dos actos praticados, quer através do exercício da competência contenciosa do Tribunal Internacional de Justiça – alargada a todas as possibilidades de conflitos entre Estados –, quer através do exercício da sua competência consultiva – cuja legitimidade deverá ser estendida aos Estados –.

Em ambos os casos, e porque a jurisdição deste Tribunal não é obrigatória, haverá que repensar o seu carácter facultativo por forma a restringi-lo, bem como será necessário atribuir um carácter vinculativo aos seus pareceres, aproximando-os da força de caso julgado das suas sentenças. Por outro lado, não sendo impedida a dualidade de instância (seja, não havendo na Carta qualquer artigo que, à semelhança do consignado no artigo 12¹², obrigue o Conselho de Segurança e/ou o Tribunal a sobrestarem

12 Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 12º “*enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite*”. O objectivo deste artigo é, assim, o de proteger a responsabilidade primária do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais, mas por via da Resolução 377 AG (“Unidos para a Paz”) a sua interpretação deverá ser restritiva no sentido de que não é imposta uma total proibição de actuação à Assembleia que, no uso de uma competência concorrente assume uma responsabilidade residual na manutenção daquela paz e segurança internacionais.

no exercício das respectivas competências), verifica-se que um assunto pode ser simultânea ou sucessivamente submetido à apreciação daqueles órgãos, o que é determinante da necessidade de estabelecer algumas regras de preservação e coordenação dos efeitos produzidos pelos actos daqueles órgãos.

A haver qualquer submissão, é para nós líquido que, atenta a natureza do poder exercido pelo Tribunal, bem como as garantias de independência e imparcialidade que o exercício daquele poder implica, este não poderá ser subordinado a qualquer outro órgão.

Entendemos, ainda, que a actividade do Tribunal não poderá ficar limitada pelo princípio do pedido, pelo menos nos aspectos que se relacionem com interesses indisponíveis ou regras de *ius cogens*. É que a natureza inalienável ou imperativa da norma de Direito Internacional determina que esta não pode ser violada pelos sujeitos de Direito Internacional – incluindo, as Nações Unidas e os seus órgãos –, sob pena de o sujeito incorrer em responsabilidade (delitual ou criminal) internacional. Daí que, nestes casos deva ser reconhecido o poder de o Tribunal officiosamente conhecer e apreciar todas as questões que – prejudiciais ou não – considere pertinentes ao exercício da sua actividade de controlo. Finalmente, todo este alargamento das competências do Tribunal Internacional de Justiça não poderá deixar de ser acompanhado de medidas funcionais que lhe permitam responder, de forma eficaz e célere, ao consequente desenvolvimento e aumento da sua actividade.