

## UNIÓN PRO PAZ

### **Christian Tomuschat**

*Profesor emérito de la Universidad Humboldt de Berlín*

El 3 de noviembre de 1950, la Asamblea General aprobó la resolución 377 A (V), titulada “Unión pro paz”. La resolución se aprobó en respuesta a la estrategia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de bloquear cualquier medida que el Consejo de Seguridad pudiera adoptar para proteger a la República de Corea de los actos de agresión perpetrados por fuerzas militares de Corea del Norte. En junio de 1950, durante la etapa inicial de ese conflicto armado, el Consejo de Seguridad había logrado recomendar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que proporcionaran a la República de Corea “la ayuda que [pudiera] ser necesaria para repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales de la región” (resolución 83 (1950) de 27 de junio de 1950). Esa resolución pudo aprobarse porque, en ese momento, la URSS estaba boicoteando las sesiones del Consejo de Seguridad para conseguir que el puesto permanente correspondiente a China fuera ocupado por el Gobierno comunista de Beijing. La URSS dio por supuesto que su ausencia impediría al Consejo de Seguridad cumplir con sus funciones, dado que en el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta se establece que las resoluciones sustantivas del Consejo de Seguridad requieren el voto afirmativo de nueve miembros, “incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes”. No obstante, la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad opinaron que la ausencia de la sala de reuniones no era un impedimento para que ese órgano fundamental de las Naciones Unidas actuara legítimamente, opinión que luego fue ratificada por la Corte Internacional de Justicia (*Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental)*, no obstante lo dispuesto en la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, opinión consultiva, I.C.J. Reports 1971, pág. 16, párr. 22). En vista de que sus protestas no daban resultado, a partir de agosto de 1950 la URSS volvió a enviar una delegación a las sesiones del Consejo y votó en contra de un proyecto de resolución patrocinado por los Estados Unidos de América en que se condenaba a las autoridades norcoreanas por su persistente desafío a las Naciones Unidas. A fin de salir del estancamiento, los Estados Unidos, liderados por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores, Dean Acheson, lograron persuadir a la Asamblea General de que, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 14 de la Carta, debía reclamar para sí una responsabilidad subsidiaria en relación con la paz y la seguridad internacionales. El resultado de esas gestiones fue la resolución 377 A (V).

La parte más importante de la resolución 377 A (V) es la sección A, en que se establece que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto. A ese respecto, se sugieren medidas de procedimiento y sustantivas. En primer lugar, de no estar reunida, la Asamblea General puede reunirse en un período extraordinario de sesiones de emergencia, convocado por el Consejo de Seguridad o la mayoría de los Miembros de la Asamblea. En segundo lugar, ese período de sesiones se convocará con miras a formular recomendaciones

apropiadas para la “adopción de medidas colectivas, inclusive [...] el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario”. Del texto de la resolución también se desprende con claridad que la Asamblea General nunca puede reemplazar totalmente al Consejo de Seguridad en esa esfera. En consecuencia, la resolución sólo se refiere a “recomendaciones”, es decir, pronunciamientos que no son jurídicamente vinculantes. Por medio de la resolución 377 A (V) se establecieron además dos órganos auxiliares: una Comisión de Observación de la Paz, que existió hasta 1960, y una Comisión de Medidas Colectivas, que apenas funcionó dos años. Ninguno de esos dos órganos desempeñó un papel relevante.

Si bien la Asamblea General no intentó arrogarse poderes similares a los consagrados en el Capítulo VII de la Carta, es evidente que, en sus orígenes, la resolución 377 A (V) era difícilmente reconciliable con dicho instrumento. En los Artículos 11 y 12 de la Carta se establece de modo inequívoco la primacía del Consejo de Seguridad respecto de todos los asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales. En cuanto al procedimiento, en el párrafo 1 del Artículo 12 se establece que, mientras el Consejo esté desempeñando funciones respecto de una controversia o situación, “la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación”. Por otra parte, la Asamblea General está obligada a referir al Consejo toda cuestión respecto de la cual se requiera alguna “acción” (párrafo 2 del Artículo 11). No obstante, semejante planteamiento difícilmente podía mantenerse. Desde el punto de vista político, no es en absoluto aconsejable que la Asamblea General permanezca al margen cuando surge un conflicto importante. Como consecuencia prácticamente lógica de lo anterior, el párrafo 2 del Artículo 11 y el párrafo 1 del Artículo 12 han ido perdiendo su perfil original en un proceso al que, junto con otros muchos factores, ha contribuido la resolución 377 A (V). En su opinión consultiva sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, la Corte Internacional de Justicia confirmó oficialmente que la prohibición de tomar medidas simultáneas se había visto superada en la práctica (*I.C.J. Reports 2004*, pág. 136, párrs. 27 y 28).

Hasta la fecha se han convocado diez períodos extraordinarios de sesiones de emergencia. El primero se celebró con motivo de la guerra de 1956 entre Israel y Egipto y el ataque francobritánico en la zona del Canal de Suez; el décimo, relativo a la ocupación israelí de territorios palestinos, comenzó en 1997 y todavía no ha concluido (se levantó temporalmente en virtud de lo dispuesto en el párrafo 13 de la resolución ES-10/16, de 17 de noviembre de 2006, y puede reanudarse en cualquier momento a solicitud de los Estados Miembros).

En función de consideraciones de carácter político se pueden distinguir distintos casos. Cuando el Consejo de Seguridad pide unánimemente que se celebre un período de sesiones de esta naturaleza, no se altera la armonía entre los dos órganos principales de las Naciones Unidas. La crisis del Líbano hizo que el Consejo de Seguridad convocara en 1958 un período extraordinario de sesiones de emergencia (resolución 129 (1958) de 7 de agosto de 1958). Lo hizo sin mencionar en forma expresa la resolución 377 A (V) y es incluso cuestionable que fuera un caso de aplicación de esa resolución, ya que no hubo falta de unanimidad entre los miembros permanentes. La situación del Líbano se remitió a la Asamblea General porque el Consejo de Seguridad no ofreció ninguna solución. El segundo caso ocurre cuando algunos miembros del Consejo de Seguridad, entre ellos miembros permanentes, se oponen al voto mayoritario de los demás miembros del Consejo. En esas circunstancias, el veto no tiene efecto, ya que se considera que la remisión a la

Asamblea General constituye una cuestión de procedimiento, por lo que no puede ser bloqueada. Por obvios motivos, el primer período extraordinario de sesiones de emergencia fue convocado por el Consejo de Seguridad con el voto en contra de Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (resolución 119 (1956) de 31 de octubre de 1956). En la crisis de Hungría, que se desencadenó prácticamente al mismo tiempo, la situación fue distinta, ya que sólo la URSS se opuso a la moción (resolución 120 (1956) de 4 de noviembre de 1956). Casos similares se dieron en los períodos extraordinarios de sesiones de emergencia sobre la República del Congo (resolución 157 (1960) de 17 de septiembre de 1960: voto en contra de Polonia y la URSS), el conflicto entre la India y el Pakistán respecto al Pakistán oriental/Bangladesh (resolución 303 (1971) de 6 de diciembre de 1971: abstención de Francia, Polonia, la URSS y el Reino Unido), y el Afganistán (resolución 462 (1980) de 9 de enero de 1980: voto en contra de la República Democrática Alemana y la URSS). Un caso de independencia total con respecto al Consejo de Seguridad se produce cuando el Secretario General convoca un período extraordinario de sesiones de emergencia a pedido de un Estado Miembro de las Naciones Unidas y con el apoyo de la mayoría de la Asamblea General. El séptimo período extraordinario de sesiones de emergencia sobre Palestina (1980 a 1982) se inició, de hecho, a pedido del Senegal; el octavo período extraordinario de sesiones de emergencia sobre Namibia (1981) tuvo sus orígenes en una petición de Zimbabwe; y el décimo período extraordinario de sesiones de emergencia fue solicitado por Qatar, que presidía el Grupo de los Estados Árabes de las Naciones Unidas. Es evidente que, en esas ocasiones, el peso abrumador de los países del Tercer Mundo puede manifestarse en toda su magnitud. La Asamblea General también puede examinar asuntos urgentes durante sus períodos ordinarios de sesiones si el Consejo de Seguridad no adopta medidas debido al voto en contra de un miembro permanente (un buen ejemplo es la resolución 41/38 de la Asamblea General, de 20 de noviembre de 1986, relativa al ataque aéreo y naval perpetrado contra la Jamahiriya Árabe Libia por los Estados Unidos).

Aunque el traspaso de responsabilidades en favor de la Asamblea General posiblemente no responda a las intenciones originales de los autores de la Carta, hoy en día se acepta plenamente que los períodos extraordinarios de sesiones de emergencia se han convertido en parte integrante del ordenamiento jurídico de las Naciones Unidas. Por otra parte, la necesidad de celebrar ese tipo de períodos de sesiones ha disminuido considerablemente, ya que desde hace muchos años los períodos de sesiones de la Asamblea General suelen prolongarse mucho más allá del ciclo habitual (de septiembre a diciembre) y continúan con frecuencia en forma de sesiones plenarias durante cortos períodos de tiempo en los meses anteriores al comienzo del nuevo período de sesiones (en septiembre). En los primeros años, los Estados Miembros no tenían representación en Nueva York durante todo el año. En la actualidad, la Asamblea General puede ocuparse de cuestiones urgentes con poco preaviso. Como ya se ha señalado, el décimo período extraordinario de sesiones de emergencia, que comenzó en 1997, aún no ha concluido y ha coexistido durante muchos años con los períodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General (en su opinión consultiva sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* (I.C.J. Reports 2004, pág. 152, párr. 34), la Corte Internacional de Justicia no opuso objeciones a esta práctica). Dicho período extraordinario de sesiones de emergencia se ha convertido en un foro especial para debatir las políticas y prácticas de Israel respecto de los territorios palestinos ocupados, y su naturaleza ha cambiado por completo, pasando de ser una sesión

convocada para debatir cuestiones urgentes a convertirse en una conferencia permanente, aunque intermitente, sobre un tema de interés primordial para la comunidad internacional.

Es obvio que el elemento central de la resolución 377 A (V) era la afirmación de que la Asamblea General podía, si lo consideraba necesario, recomendar la adopción de medidas colectivas, incluido el uso de la fuerza. En este sentido fundamental, la resolución sólo se ha aplicado una vez, en la crisis de Corea. En su resolución 498 (V), de 1° de febrero de 1951, la Asamblea General comprobó que la República Popular China había cometido una agresión en Corea (párr. 1) y “[exhortó] a todos los Estados y autoridades a que [siguieran] prestando toda colaboración posible a la acción de las Naciones Unidas en Corea” (párr. 4), lo que significaba, por supuesto, la prestación de asistencia militar. La resolución no hace referencia expresamente a la resolución “Unión pro paz”, pero pone de relieve que, “debido a la falta de unanimidad de sus miembros permanentes, el Consejo de Seguridad no [había] podido ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” (preámbulo). Así pues, la redacción está calcada de la resolución 377 A (V). El establecimiento de la operación de mantenimiento de la paz denominada Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I) mediante la resolución 1000 (ES-I), de 5 de noviembre de 1956, con miras a vigilar la línea del frente entre Israel y Egipto no entra dentro de la misma categoría, ya que la FENU I no debía desempeñar tareas de combate, sino que su objetivo era neutralizar el conflicto exclusivamente con su presencia entre las dos partes enfrentadas, de conformidad con el concepto “clásico” de mantenimiento de la paz acuñado en esa ocasión. En general no es fácil establecer una distinción entre las “medidas” específicamente contempladas en la resolución 377 A (V) y otras medidas que pueda recomendar la Asamblea General en el marco de su mandato general sin ningún obstáculo. Según la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el caso relativo a *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, las facultades exclusivas del Consejo de Seguridad se limitan a la acción coercitiva (*Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta), opinión consultiva de 20 de julio de 1962, I.C.J. Reports 1962, págs. 151 y ss., en especial página 164*), pero la Corte no abordó concretamente las repercusiones de la resolución 377 A (V). A este respecto, se plantea, entre otras, la cuestión de cómo calificar la imposición de un embargo, una práctica utilizada por la Asamblea General de manera reiterada en el pasado en detrimento de Sudáfrica y que se inició con la resolución 41/35 F, de 10 de noviembre de 1986. En cualquier caso, en la actualidad es habitual que en las resoluciones de la Asamblea General relativas a los conflictos armados se exhorte a las partes a que pongan fin a las hostilidades y retiren sus tropas y las replieguen a su propio territorio (véase, por ejemplo, la resolución 62/243, de 14 de marzo de 2008, sobre la situación en los territorios ocupados de Azerbaiyán). No se considera que esas peticiones requieran ninguna legitimación especial con arreglo a la resolución 377 A (V).

La resolución 377 A (V) podría utilizarse para alterar el armonioso equilibrio de poderes dentro de las Naciones Unidas, posibilidad que no se menciona en una reciente descripción de la función y autoridad de la Asamblea General (véase el párrafo 1 del anexo de la resolución 60/286, de 8 de septiembre de 2006). Pero en la práctica sólo se usaría en contra del Consejo de Seguridad en caso de insatisfacción general con las políticas de los miembros permanentes. A pesar de su gran superioridad numérica, los Miembros de las Naciones Unidas son demasiado débiles

para intentar cuestionar las decisiones adoptadas en el Consejo de Seguridad. Cualquier intento de aplicar la resolución “Unión pro paz” con miras a emprender una acción coercitiva requeriría el apoyo de al menos un miembro permanente. Hasta la fecha, la resolución 498 (V) de 1951 sigue siendo el único ejemplo de una situación en que la Asamblea General, en ese momento bajo la influencia predominante de Occidente, recomendó que se emprendiera ese tipo de acción a pesar de la firme oposición de un miembro permanente.

## **Material de referencia**

### **A. Jurisprudencia**

Corte Internacional de Justicia, *Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta), opinión consultiva de 20 de julio de 1962*, I.C.J. Reports 1962, pág. 151.

Corte Internacional de Justicia, *Consecuencias jurídicas que tiene para los Estados la continuación de la presencia de Sudáfrica en Namibia (África Sudoccidental), no obstante lo dispuesto en la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, opinión consultiva de 21 de junio de 1971*, I.C.J. Reports 1971, pág. 16.

Corte Internacional de Justicia, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, opinión consultiva de 9 de julio de 2004*, I.C.J. Reports 2004, pág. 136.

### **B. Documentos**

#### *Consejo de Seguridad*

Resolución 83 (1950) de 27 de junio de 1950 (Denuncia de ataque contra la República de Corea).

Resolución 119 (1956) de 31 de octubre de 1956 (Denuncia formulada por Egipto contra Francia y el Reino Unido).

Resolución 120 (1956) de 4 de noviembre de 1956 (La situación en Hungría).

Resolución 129 (1958) de 7 de agosto de 1958 (Denuncia formulada por el Líbano – Denuncia formulada por Jordania).

Resolución 157 (1960) de 17 de septiembre de 1960 (La cuestión del Congo).

Resolución 303 (1971) de 6 de diciembre de 1971 (La situación en el subcontinente indopakistaní).

Resolución 462 (1980) de 9 de enero de 1980 (Paz y seguridad internacionales).

#### *Asamblea General*

Resolución 498 (V) de 1° de febrero de 1951 (Intervención en Corea del Gobierno Popular Central de la República Popular China).

Resolución 1000 (ES-I) de 5 de noviembre de 1956 (FENU I).

Resolución 41/35 F de 10 de noviembre de 1986 (Política de apartheid del Gobierno de Sudáfrica).

Resolución 41/38 de 20 de noviembre de 1986 (Declaración de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana sobre el ataque militar aéreo y naval contra la Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista realizado por el actual Gobierno de los Estados Unidos en abril de 1986).

Resolución 60/286 de 8 de septiembre de 2006 (Revitalización de la Asamblea General).

Resolución ES-10/16 de 17 de noviembre de 2006 (Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental ocupada y el resto del territorio palestino ocupado).

Resolución 62/243 de 14 de marzo de 2008 (La situación en los territorios ocupados de Azerbaiyán).

### C. Doctrina

J. Andrassy, “Uniting for Peace”, *American Journal of International Law*, vol. 50 (1956), págs. 563 a 582.

J. Krasno y M. Das, “The Uniting for Peace Resolution and Other Ways of Circumventing the Authority of the Security Council”, en: B. Cronin y I. Hurd (eds.), *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, Londres et al.: Routledge, 2008, págs. 173 a 195.

K. S. Petersen, “The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950”, *International Organization*, vol. 13 (1959), págs. 219 a 232.

H. Reicher, “The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 20 (1982), págs. 1 a 49.

E. Stein y R. Morrissey, “Uniting for Peace Resolution”, en: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Amsterdam et al.: Elsevier, 2000, págs. 1232 a 1235.

C. Tomuschat, “‘Uniting for Peace’: ein Rückblick nach 50 Jahren”, *Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization*, vol. 76 (2001), págs. 289 a 303.

D. Zaum, “The Security Council, the General Assembly, and War: the Uniting for Peace Resolution”, en: Low, Vaughan et al. (eds.), *The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2008, págs. 154 a 174.

A. Zimmermann, “Uniting-for-Peace und Gutachtenanfragen der Generalversammlung”, en: *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlín, Duncker & Humblot, 2005, págs. 909 a 925.