

La Asamblea General de las Naciones Unidas. Organización y procedimiento

JOSÉ MARÍA RUDA*

De los órganos principales de las Naciones Unidas establecidos en el art. 7º de la Carta, la Asamblea General ha asumido el papel importante en la vida de las Naciones Unidas, en virtud del desarrollo de la amplia facultad otorgada por el art. 10, de discutir y hacer recomendaciones sobre “cualquier asunto o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta”. En este trabajo analizaremos, exclusivamente, cómo se organiza dicha Asamblea, el procedimiento para adoptar sus resoluciones y el valor jurídico de las mismas.

La Asamblea General es el órgano más democrático de la Organización, pues en ella están representados todos los miembros de las Naciones Unidas, tal como se establece en el inc. 1º del art. 9º de la Carta.

La segunda parte del mismo art. 9º, señala que “ningún Miembro podrá tener más de cinco Representantes en la Asamblea General”. Esta representación plural tiene por razón que la Asamblea General divide su trabajo en varias Comisiones que se reúnen simultáneamente, y sería imposible con un solo representante estar presente en todas las Comisiones al mismo tiempo.

Los Estados pueden enviar, de acuerdo al reglamento, cinco representantes titulares y cinco suplentes. A los efectos de que Estados económicamente débiles puedan estar representados en las mismas condiciones que los más poderosos, las Naciones Unidas paga el viaje de los otros representantes titulares, colocando así en pie de igualdad a todos los Estados en su representación.

* Profesor asociado de Derecho Internacional Público.

La Asamblea es dirigida por un Presidente que dura doce meses electo en votación secreta el primer día de reunión. Sus funciones, establecidas en el Reglamento de la Asamblea, consisten en abrir, dirigir el debate, aplicar el Reglamento, conceder la palabra, someter los asuntos a votación y proclamar la decisión a que se haya llegado.

Las distintas zonas geográfico-políticas existentes en el mundo actual se suceden en la ocupación de la Presidencia de la Asamblea. El orden que se sigue, generalmente, es el siguiente: a un Presidente latinoamericano lo sigue un asiático, luego un europeo occidental y después un africano. Hasta ahora, no ha existido nunca un Presidente de la Asamblea que represente a un país comunista, por la oposición sistemática y exitosa de las potencias occidentales a esta aspiración.

El presidente es asistido en la dirección de la Asamblea por una Mesa, es decir, un pequeño comité que presenta recomendaciones a la Asamblea Plenaria sobre cuestiones relativas al funcionamiento de la misma. Dicha Mesa está integrada por 13 Vicepresidentes y los Presidentes de las 7 Comisiones de la Asamblea; los 13 Vicepresidentes, de acuerdo a la Resolución 1192 (XII), se distribuyen en la siguiente forma:

- a) 4 cargos para Asia y África;
- b) 1 cargo para Europa Oriental;
- c) 2 cargos para América Latina;
- d) 2 cargos para Europa Occidental y otros Estados;
- e) 5 Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad.

La región a la que pertenezca el Presidente elegido tendrá un Vicepresidente menos. Uno de los Vicepresidentes de los apartados a) o d) o el Presidente de la Asamblea General o uno de los Presidentes de las Comisiones principales, pertenecerá a un país de la llamada Comunidad Británica de las Naciones.

La Mesa tiene por función principal hacer recomendaciones con referencia a los temas propuestos en el Programa Provisional de la Asamblea y respecto de su inclusión en el Programa definitivo, denegación del pedido de inclusión o inclusión en el Programa del próximo año. Esta función lleva consigo a menudo implícitas decisiones sobre temas políticos importantes; por ejemplo, restituir el tema en discusión; no es lo mismo que un tema se llame "Agresión del estado A contra el estado B",

que “Cuestión entre el estado A y el estado B”. Además, en la Mesa se discute el problema de las prioridades en Plenario, que puede ser indicio de la importancia política del asunto.

La Mesa fija la fecha de clausura del período de Sesiones, ayuda al Presidente en la coordinación de los trabajos de las Comisiones y en la dirección general de tareas que le competen.

La Asamblea General designa, además, un Comité de Verificación de Poderes, compuesto de 9 miembros que examina y presenta informes a la Asamblea Plenaria sobre la validez de las credenciales de delegados enviados por los gobiernos. Este problema de los poderes ha asumido particular importancia en relación con las credenciales de los representantes de China y Hungría, en razón de las situaciones políticas conocidas existentes en ambos países.

La Asamblea organiza su trabajo por medio de un “Programa”, esto es, una colección de temas sobre los cuales va a discutir durante el período de sesiones en cuestión. Dos meses antes de la apertura de la Asamblea, el Secretario General circula un programa provisional para ser considerado por los gobiernos. Dicho programa provisional contiene una serie de temas que, de acuerdo al reglamento de la Asamblea, deben ser incluidos en el Programa de cada año. Estos temas son: la Memoria del Secretario General, los Informes del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social, del Consejo de Administración Fiduciaria, de la Corte Internacional de Justicia y de los Organismos subsidiarios y especializados, los temas ordenados por la Asamblea anterior, los propuestos por otros órganos, los propuestos hasta ese momento por los Miembros del Presupuesto e Informe de Cuentas, los temas que el Secretario General estime necesario someter, los propuestos por Estados no miembros de acuerdo a la facultad que les confiere el art. 35, inc. 2º de la Carta, y el llamado “Debate General”. El número de temas ha ido creciendo con los años, a medida que aumenta el número de miembros y la interdependencia de los Estados se incrementa. Actualmente, el número alcanza alrededor de 100 temas anualmente.

Deseamos destacar la importancia de la Memoria Anual del Secretario General, especialmente de la Introducción a la misma. En ella el Secretario General efectúa un balance de las condiciones políticas del mundo y señala las pautas que a su entender se deben seguir en cuanto a las

grandes líneas de las relaciones internacionales. Las introducciones a las Memorias de Dag Hammarskjold, son sumamente interesantes, por la agudeza en la apreciación de las situaciones existentes.

Debemos señalar que el "Debate General", que hemos mencionado más arriba, consiste en una serie de discursos pronunciados por los jefes de las respectivas delegaciones en los que cada país expresa su opinión en forma de consideraciones amplias, sobre la situación interesante existente; este Debate General da oportunidad a los países pequeños de someter al foro internacional problemas que, de otra manera, serían muy difíciles de llevar al conocimiento de la opinión pública. El debate general termina sin ningún resultado concreto, es decir, sin la adopción de una resolución por parte de la Asamblea; solamente tiene un valor informativo.

Cada uno de los temas es recomendado para su adopción en el Programa por la Mesa, a la Sesión plenaria y ésta lo incorpora al temario definitivo.

La Asamblea divide su trabajo entre distintas Comisiones en las que están representados todos los Miembros, y en ellas tienen lugar normalmente los debates más importantes e interesantes. En realidad, salvo casos excepcionales, las sesiones plenarias solamente ratifican lo establecido por las Comisiones.

Las Comisiones de la Asamblea General son siete. Primitivamente se establecieron seis, a saber:

- a) Comisión Política y de Seguridad (incluida la reglamentación de armamentos) (Primera Comisión);
- b) Comisión de Asuntos Económicos y Financieros (Segunda Comisión);
- c) Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales (Tercera Comisión);
- d) Comisión de Administración Fiduciaria (incluidos los territorios no autónomos) (Cuarta Comisión);
- e) Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto (Quinta Comisión);
- f) Comisión Jurídica (Sexta Comisión).

Posteriormente, en razón de la gran cantidad de asuntos políticos que trata anualmente la Asamblea, se creó una Comisión Política Especial, para dividir el trabajo de la Primera Comisión.

En las Comisiones los temas son discutidos detalladamente. Pueden discutirse separadamente o agrupándolos. Comienza la discusión con un debate general en el que los Estados dan a conocer puntos de vista amplios sobre lo que se trata. Concluido el debate general, comienza el particular sobre los proyectos de resolución que han sido presentados. En tales debates existe gran libertad para el tratamiento de los temas y el tiempo que los representantes pueden utilizar en sus intervenciones, aunque la mayoría, de acuerdo con el Reglamento, puede imponer limitaciones en cuanto a la extensión de los discursos de los delegados y el número de representantes que intervienen en el debate, pero esto sucede excepcionalmente.

El Presidente de la Comisión, que ha sido elegido al comienzo de las sesiones, dirige los debates y puede llamar al orden al orador en caso en que se aleje del tema en cuestión o que su lenguaje no sea apropiado, lo que también sucede excepcionalmente.

El Presidente no tiene derecho a voto, aunque el país al que él pertenece ocupa su banca igual que cualquier Miembro interviniendo en el debate por medio de otro representante, si lo desea, y votando.

El Presidente de la Comisión es asistido por un Vicepresidente y un Relator que son delegados de Estados Miembros. Además, se sientan en la Mesa de cada Comisión un Secretario de la misma y un Representante del Secretario General, que son funcionarios internacionales.

Los debates de las Sesiones Plenarias son publicados in extenso en actas taquigráficas y los de las Comisiones en actas resumidas, con excepción de la Comisión Política.

A pesar de que los idiomas oficiales de la organización son el chino, el ruso, el español, el inglés y el francés, los idiomas de trabajo en la Asamblea son los tres últimos. Los delegados pueden hacer uso de la palabra en cualquiera de los idiomas oficiales, pero solamente hay obligación por parte de la Secretaría de producir la documentación en los idiomas de trabajo.

De acuerdo al art. 18 de la Carta cada Estado tiene un voto en la Asamblea General, tanto en las Comisiones como en Sesión Plenaria, donde se toma la decisión final. El art. 18, incs. 2º y 3º de la Carta establece lo siguiente:

“1. Cada Miembro de la Asamblea General tendrá un voto.

“2. Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la tranquilidad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social, la elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inc. c, párrafo 1, del art. 86, la admisión de nuevos Miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de Miembros la expulsión de Miembros, las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestarias.

“3. Las decisiones sobre otras cuestiones, incluso la determinación de categorías, adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios, se tomarán por la mayoría de los miembros presentes votantes”.

En consecuencia, la Asamblea distingue, a los efectos de la votación, entre “cuestiones importantes”, para las cuales se necesita dos tercios de los miembros presentes y votantes y “otras cuestiones”, para las cuales basta la mayoría, es decir, la mitad más uno de los miembros presentes y votantes.

El art. 18 ha establecido una enumeración de las “cuestiones importantes” que no presenta carácter exhaustivo, ya que el inc. 3º establece la posibilidad de que la Asamblea determine categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por la mayoría de los dos tercios.

La excepción a la necesidad de las dos terceras partes de los miembros “presentes y votantes” está dada en los arts. 108 y 109 de la Carta, referente a las reformas a la misma, caso en que se solicita para la adopción de dicha reforma, en lo que a la Asamblea General se refiere, las dos terceras partes de sus miembros, estén o no presentes; esta excepción, se explicita en razón de que se está modificando un tratado de la importancia de la Carta de las Naciones Unidas.

Los representantes pueden votar en tres formas: por la afirmativa, por la negativa o en abstención. El voto en abstención no se cuenta para el cómputo de los miembros presentes y votantes. Es decir, para adoptar

una resolución se suman los votos afirmativos, más los votos negativos y los primeros tienen que llegar, por lo menos, a dos tercios de la suma total de ambos, en los casos que sea ésta la mayoría requerida.

En los últimos tiempos, se ha establecido una nueva práctica en la Asamblea, por la cual los representantes presentes en sus bancas, manifiestan que no participan en la votación (*no voting*). Hasta ahora no se ha desarrollado una interpretación constante sobre este nuevo tipo de voto, no contemplado en el Reglamento, aunque existe la tendencia de computarlo como abstención.

En las Comisiones la decisión de recomendar a la Asamblea la adopción de una determinada resolución, se adopta por mayoría simple; así, pues, puede darse el caso de que una resolución sea adoptada por la Comisión y sea rechazada en el Plenario por no obtener dos tercios de voto. Esto ha sucedido en varias votaciones referentes al problema de Argelia y a la consideración de la política de "apartheid" en África del Sur.

Los Miembros de las Naciones Unidas que estén en mora en el pago de sus cuotas a la Organización durante dos años, pierden su derecho de voto. El art. 19 de la Carta establece:

"El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad del Miembro".

La pérdida del voto se produce automáticamente sin necesidad de una resolución de la Asamblea, quitando dicho derecho al Estado Miembro que está atrasado en el pago de sus cuotas. Hasta ahora, nunca se ha presentado esta circunstancia, aunque existe el grave problema de que, en virtud de la negativa de los países comunistas, Francia y otros de pagar los gastos de la llamada "Operación Congo" y de la fuerza de emergencia en Suez y Gaza, dichas potencias, si persisten en su negativa pueden perder el derecho de voto dentro de dos años.

La única circunstancia en la cual la Asamblea tiene facultad para impedir que un Miembro pierda la facultad del voto es cuando aprecia que la situación financiera deficitaria se debe a “circunstancias ajenas a su voluntad”.

La Asamblea General se reúne anualmente en sesiones ordinarias que, de acuerdo al Reglamento, comienzan el tercer martes de septiembre y se prolongan, generalmente, hasta fines de diciembre. Dada la enorme cantidad de temas incluidos en su programa en los últimos años la Asamblea ha continuado deliberando en los meses de enero y febrero sobre temas vinculados a los regímenes coloniales y de administración fiduciaria.

La Asamblea también puede reunirse en sesiones extraordinarias convocadas por el Secretario General, según el art. 20 de la Carta cada vez que las circunstancias lo exijan a solicitud del Consejo de Seguridad o de la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas. Esta facultad de reunirse en sesiones extraordinarias ha facilitado en amplio grado la flexibilidad política de la Asamblea General, sobre todo en relación con la aplicación de la resolución “Naciones Unidas para la Paz” que ha establecido un mecanismo novedoso, en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

La Asamblea ha dictado su propio Reglamento, de acuerdo al artículo 21 de la Carta, que es objeto de constante renovación de acuerdo a las experiencias obtenidas con el propósito de facilitar el debate y al mismo tiempo encauzarlo dentro de límites que permitan no extender las sesiones en forma exagerada.

La Asamblea podrá además establecer los organismos subsidiarios necesarios para el desempeño de sus funciones, de conformidad al art. 22 de la Carta. Esta facultad ha sido extensamente utilizada por la Asamblea General que ha creado algunos organismos subsidiarios que han realizado una labor muy significativa, como la Comisión de Derecho Internacional, el Comité Científico para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas, el Comité para el Estudio del Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre, la Comisión de Desarme, etc. La Asamblea ha empleado esta atribución del art. 22, dentro del mecanismo para la solución pacífica de las controversias internacionales, para establecer co-

mités de investigación que han tenido particular importancia política en los casos de Palestina, Corea y los Balcanes.

Estableció, además, en 1948, una Comisión Interina, con la oposición del grupo soviético, que funcionaba durante el receso de la Asamblea, con ciertas facultades políticas, que fracasó en la práctica y ha caído en desuso.

La Asamblea se expresa por medio de resoluciones. De acuerdo a los arts. 10 a 14 de la Carta, la Asamblea puede dirigir sus recomendaciones a los Miembros de la U. N., a los No-Miembros, ya sea, en ambos casos, particular o colectivamente, al Secretario General, al Consejo de Seguridad, al Consejo de Administración Fiduciaria, al Consejo Económico y Social, a las Comisiones y Comités que cree, a los organismos especializados y aun lo ha hecho a individuos o grupos de individuos. También ha adoptado resoluciones declarativas como la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Toma, además, resoluciones que no tienen destinatario pero que cumplen con las funciones específicas establecidas en diversas partes de la Carta, como la elección de un Miembro, aprobación de un acuerdo, establecimiento de un órgano subsidiario, aprobación del presupuesto, etc.

La Asamblea no es un parlamento y sus resoluciones no son ley, no son obligatorias para los Estados Miembros; salvo en los casos que analizamos a continuación, son meras recomendaciones.

Hay ciertos casos, sin embargo, en que la Carta claramente especifica que se puede tomar una decisión. Éstos son fundamentalmente circunstancias que hacen al orden interno de la Organización, a saber cuando:

- a) Establece órganos subsidiarios (art. 22);
- b) Aprueba acuerdos con los organismos especializados o sobre administración fiduciaria (arts. 63 y 85);
- c) Elige ciertos miembros de los Consejos (arts. 23, 61 y 86);
- d) Adopta sus reglas de procedimiento (art. 21);
- e) Pide o autoriza solicitar opiniones consultivas (art. 96);
- f) Inicia enmiendas a la Carta (art. 108);
- g) Admite nuevos Miembros (art. 4º);
- h) Suspende a los Miembros (art. 5º);
- i) Expulsa a los Miembros (art. 6º);

- j) Nombra al Secretario General (art. 97);
- k) Establece las condiciones de cómo un No-Miembro puede ser parte en el Estatuto de la Corte (art. 93);
- l) Elige jueces de la Corte Internacional (art. 8º del Estatuto la Corte);
- m) Aprueba el presupuesto (art. 17) y fija las proporciones que cada uno de los Estados debe pagar.

De todos estos actos de la Asamblea General derivan efectos jurídicos. Si bien es posible que un Estado, por ejemplo, se pueda negar a formar parte de una Comisión, los otros, si se incorpora a ella (lo que siempre ocurre), deben reconocerle su *status* como parte de dicho organismo.

El caso más claro de obligación jurídica típica es el presupuesto pues la falta de cumplimiento de la obligación de sufragar a los gastos de dicho presupuesto, aprobado por la Asamblea, lleva consigo aparejada en forma de sanción la pérdida de su derecho de voto en tal órgano. Es decir, aquí se crean obligaciones sancionables en caso de incumplimiento.

Otra categoría de resoluciones claramente obligatorias son aquellas destinadas a ciertos órganos de Naciones Unidas como el Consejo Económico y Social (arts. 60 y 66), el Consejo de Administración Fiduciaria (art. 87), el Secretario General (arts. 98 y 101). Por la naturaleza de funciones, las resoluciones son meramente recomendatorias del Consejo de Seguridad y de la Corte.

Han existido también casos en que un acuerdo entre Estados prevé que la Resolución que adopte la Asamblea será obligatoria entre las partes. Así sucedió en cuanto al Tratado de Paz con Italia que estableció que lo que la Asamblea resolviera sobre el destino de las colonias italianas sería obligatorio.

Repetimos que la regla general es que las resoluciones de la Asamblea no son obligatorias para los Estados, pero puede ocurrir que su no cumplimiento constituya, de por sí, una amenaza a la paz, intervenga el Consejo de Seguridad y ponga en movimiento el mecanismo previsto en el Capítulo VII de la Carta para el mantenimiento de la paz y seguridad por medio de la adopción de medidas colectivas eficaces.

Fecha de recepción: 04/03/11

Fecha de aceptación: 11/03/11