

Un escenario de excepción

Reflexiones sobre el manejo multilateral en el tratamiento cotidiano de algunos asuntos mundanos y otros más trascendentales, a través de los ojos de un delegado de la Quinta Comisión de las Naciones Unidas

Pedro Agustín Roa Arboleda



Si un lector desprevenido se encontrara con un artículo que versara sobre alguno de los actuales retos políticos, sociales o económicos de las Naciones Unidas, quizás éste le resultaría de inmediato interesante. Mas si ese mismo lector encontrara, en cambio, un texto referido genéricamente a “la Quinta Comisión de la Asamblea General”, ¿probablemente seguiría de largo? Es casi seguro que sí, a pesar de que son innumerables los otros retos a los que paralelamente también se enfrenta la ONU en su vida diaria, los cuales de una u otra manera suelen estar li-

gados a aquellos hechos políticos, sociales o económicos de actualidad.

Así, dentro del amplio espectro de actividades a las que se dedica ese enorme aparato que es Naciones Unidas, existe un gran cúmulo de asuntos de incuestionable importancia, sin cuyo manejo y continuidad el funcionamiento mismo del más importante foro multilateral colapsaría inevitablemente. Se trata de los asuntos administrativos y presupuestales de la organización. Pero, ¿quién o quiénes se ocupan de la parte administrativa y presupuestal del organismo multilateral más grande del mundo? ¿Cómo se toman las decisio-

nes en tal sentido? ¿A quién compete dar solución a los problemas más acuciantes en la materia? Para atenderlos debidamente, la Asamblea General de la ONU ha dedicado desde sus orígenes todo un órgano subsidiario: la Quinta Comisión.

La Quinta Comisión, el escenario

Alabada por unos, odiada por otros, ignorada por muchos, la Quinta Comisión se ha erigido desde sus inicios en un escenario de excepción desde el cual se toman decisiones que afectan de manera directa e indirecta el quehacer cotidiano del organismo. Como una de las seis comisiones en que se encuentra distribuido el trabajo de la Asamblea General, la Quinta Comisión tiene a su cargo el examen de todos aquellos asuntos que se relacionan con el funcionamiento adecuado de la organización y con la capacidad de la misma para llevar a cabo acciones y ponerlas en marcha, de tal suerte que se pueda garantizar a los Estados miembros el pleno ejercicio de sus derechos en la toma de decisiones que comprometan recursos o impliquen actos administrativos.

El temario de asuntos a cargo de la Quinta Comisión

comprende un listado kilométrico que la ha convertido en la Comisión de la Asamblea General que más sesiones de trabajo dedica al año¹. Es comprensible, pues los asuntos pueden ser temas recurrentes, tales como el presupuesto anual que la ONU asigna a sus programas, la administración y gestión de su recurso humano, o el funcionamiento administrativo y presupuestal de las operaciones de mantenimiento de la paz. Pero también abarca temas menos frecuentes como la negociación de la escala de cuotas, que tiene lugar cada tres años; la validez y el alcance de las circulares emitidas por el Secretario General; o la necesidad de contar con una nueva sede a tono con las necesidades modernas, si se tiene en cuenta que el actual edificio en el que funcionan las Naciones Unidas ya cumplió su vida útil y debe ser renovado ampliamente.

Hacia una priorización de temas

Si de establecer los temas prioritarios se trata, existe consenso general alrededor de aquel tema al que más importancia confieren los Estados miembros en la Quinta Comisión, cual es la denominada “escala de cuotas para el prorrateo de los gastos”. Esta denominación, que pa-

rece haber sido inventada por un tecnócrata amigo de confundir a los demás, en realidad encierra el corazón de la cobertura de necesidades de la organización, con base en una operación aritmética que permita establecer cuánto dinero gasta la organización y con qué porcentaje de ese dinero debe contribuir cada Estado miembro. A pesar de su aparente simplicidad, la negociación de este tema es en realidad una de las más difíciles, apasionadas y decisivas del organismo. Los países industrializados, en capacidad de aportar mayores recursos, generalmente se niegan a hacerlo, mientras que los demás Estados miembros, con economías en transición o con diferentes grados de subdesarrollo, luchan por que el porcentaje de su cuota no se modifique hacia arriba en modo alguno.

Muchos factores son tenidos en cuenta a la hora de establecer la nueva escala de cuotas. En primer lugar, se fija aquello que los economistas denominan el “techo” y el “piso” en la escala, de tal manera que la contribución de un

¹ Además del período ordinario de sesiones que abarca de octubre a diciembre, la Quinta Comisión también sesiona en dos períodos reanudados, en marzo y mayo del año siguiente, respectivamente.

Segundo Secretario de Relaciones Exteriores en la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas en Nueva York, donde funge de Delegado de Colombia ante la Quinta Comisión.

país nunca supere ese techo (que en la actualidad es del 22% del total, en cabeza de Estados Unidos, de lejos el mayor contribuyente) ni sea inferior a ese piso (actualmente del 0.001%, asignado a varios Estados miembros clasificados como “LDC”, es decir, categorizados dentro del “Grupo de Países menos desarrollados” (*Least Developed Countries*). En segundo lugar, se estudian las recomendaciones emitidas por un ente asesor adjunto, la Comisión de Cuotas. No obstante, la información estadística y económica que sirve de base a las recomendaciones de la Comisión de Cuotas, así como la metodología misma empleada en el cálculo de la escala han sido objeto de fuertes controversias en los últimos años y no son pocos los Estados miembros que han mencionado repetidamente la necesidad de reformar ambos puntos.

Situaciones excepcionales como las fuertes fluctuaciones en la economía de un país o región (v. gr. Argentina, 2002), o los aportes extraordinarios de un Estado miembro, también inciden en el cálculo final de las sumas a aportar. Pero una conclusión es indiscutible: el motor que permite a la Organización de las Naciones Unidas cristalizar sus proyectos y llevar a la realidad sus progra-

mas es el presupuesto regular, alimentado por las cuotas que los Estados miembros deben pagar de forma proporcional a su capacidad.

Equilibrio geográfico

No resultaría difícil establecer un símil entre la Secretaría de las Naciones Unidas y un Ministerio de Relaciones Exteriores. Para muchos efectos, la ONU funciona como una Cancillería, con una Oficina de Protocolo, una Oficina Jurídica, diferentes escritorios temáticos y geográficos, etc. En la actualidad, la ONU emplea a unas 60,000 personas en el mundo entero, distribuidas en sus diferentes sedes y en aquellos destinos en los que existen oficinas regionales, centros de información u operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros. Un aparato burocrático de semejantes proporciones requiere de un elemento esencial: el recurso humano.

Para evitar discordias derivadas del afán que algún Estado miembro pudiera tener respecto de la ubicación ventajosa de un mayor número de sus connacionales en los cargos del organismo, el principio Noblemaire o principio del equilibrio geográfico se aplica para aquellos cargos clasificados dentro de la ca-

tegoría profesional (cuya nomenclatura empieza por P-), así como los comprendidos en la categoría de servicios generales (nomenclatura G-). Para tal efecto, la Quinta Comisión considera anualmente dentro de un tema titulado “Gestión de los recursos humanos” las necesidades de la organización en materia de provisión de recursos humanos para las dependencias existentes o para aquellas recién creadas (como, por ejemplo, la Misión de Estabilización en Haití, que comenzó a funcionar el 1o. de junio de 2004). Las decisiones sobre las vacantes a ocupar en algunos cargos directivos son, por el contrario, de carácter discrecional del Secretario General.

Es evidente que existe un puñado de Estados miembros que cuentan con verdaderas políticas nacionales de reclutamiento de funcionarios para la ONU a todos los niveles y en todas las categorías, lo que les facilita una mayor capacidad de interlocución en muchos temas.

En el caso específico de Colombia, la participación de personal de nuestro país en el organismo es nutrida y amplia. Tan solo en la sede de Nueva York, más de una centena de colombianos la-

boran en las más diversas áreas de la Secretaría (guardias de seguridad, traductores de documentos, intérpretes simultáneos de cabina, periodistas, auxiliares de sala, oficiales de protocolo, consultores, etc., etc.). Este grupo variopinto, que incluye a un Subsecretario General como el colombiano que ocupa el cargo más alto dentro

La ONU emplea a unas 60,000 personas en el mundo entero, distribuidas en sus diferentes sedes y en aquellos destinos en los que existen oficinas regionales, centros de información u operaciones de mantenimiento de la paz, entre otros.

de la organización, se halla bien organizado y cuenta con una estructura propia, lo que les ha permitido crear una instancia al interior de la ONU denominada “Club Cultural Colombiano”, uno de los pocos en su género y con una activa difusión y participación en actividades culturales, generalmente relacionadas con nuestro país.

Puesto que desde 1999 Colombia se encuentra clasificada en la categoría de “países suficientemente representados”, las nuevas vacantes de rango profesional y de servi-



cios generales que van surgiendo en el organismo no están abiertas por el momento a más ciudadanos colombianos. Es decir, en virtud de la aplicación del principio Noblemaire, anteriormente

mencionado, se confiere prioridad a aquellos candidatos provenientes de países que pertenezcan a cualquiera de las categorías restantes, a saber: “países no representados” y “países insuficientemente representados”. Cabe aclarar que, desde la puesta en marcha del sistema denominado “Galaxy” en abril de 2003, la totalidad del proceso inicial de postulación de candidatos para vacantes se surte de manera virtual a través del portal de las Naciones Unidas en Internet, lo que garantiza una mayor transparencia y celeridad.

Vientos de nueva sede

Los tiempos cambian y las estructuras también. La sede original de la ONU en Nueva York, ubicada en un extenso terreno adquirido y donado por la familia Rockefeller en los años cuarenta, ha sufrido los embates del tiempo a pesar de algunas cuantas renovaciones realizadas en el pasado. Luego de diez lustros en pie, las actuales instalaciones aún se yerguen soberbias y majestuosas, y reflejan el gusto típico imperante de la arquitectura racionalista de los años cuarentas en el mundo entero. En el diseño de la sede participaron algunos de los más grandes gurúes de la época, entre ellos, el suizo Le Corbusier y el brasileño Óscar Niemeyer. Pero ese esplendor solo se percibe en su exterior, ya que la construcción se encuentra seriamente deteriorada en su interior. No solo se trata del único edificio institucional que no cumple con los requisitos mínimos de seguridad municipales, federales ni del Estado de Nueva York, sino que su creciente grado de deterioro hace indispensable una remodelación total y profunda de la sede.

La Quinta Comisión ha tomado cartas en la materia y, ya desde el año 2000, recomendó a la Asamblea General la

aprobación urgente de una primera resolución mediante la cual se aprobó el “*Capital Master Plan*”, un complejo proyecto arquitectónico cuya denominación, así como la subsecuente traducción al español, parecen ser nuevamente autoría de un tecnócrata que disfruta confundiendo: “Plan Maestro de Mejoras de Infraestructura”.

Si las perspectivas y el cronograma se cumplen, en el año 2006 se habrá construido un edificio provisional de 36 pisos en la esquina de la Primera Avenida entre calles 40 y 42, el cual se denominará genéricamente “DC-5”. Este edificio será ocupado transitoriamente por todos los funcionarios de la Secretaría, así como por los delegados diplomáticos en sus reuniones, mientras las labores de reforma y remodelación de la sede actual se llevan a cabo en medio de las más estrictas medidas de protección y seguridad del caso (para la remoción cuidadosa de asbesto, por ejemplo). Aunque no se han tomado decisiones definitivas sobre el particular, es claro que al menos buena parte del diseño original se conservará como recuerdo simbólico de la primera sede de la ONU. Para el diseño y construcción del edificio temporal y para la

remodelación de la sede ha sido escogido el arquitecto japonés Fumihiko Maki, ganador del Premio Pritzker (algo así como el Nobel de los arquitectos), y se ha establecido un equipo interdisciplinario de trabajo conformado por profesionales del mundo entero.

Los problemas actuales de la sede de las Naciones Unidas obedecen a que el proyecto original, construido entre 1948 y 1955, fue diseñado para una capacidad de 70 delegaciones, pues ese era el número de Estados miembros con que la organización contaba en la época. Dicho número ha crecido vertiginosamente en el curso de los últimos 50 años, a tal punto que hoy son 191 los Estados miembros de Naciones Unidas. Por eso, negociar cómodamente en una sala en la que no hay suficientes puestos para consultas informales de todos los Estados miembros no es un relato de ficción, sino un imposible, una cruda realidad. El *Capital Master Plan* busca subsanar ésta y todas las demás fallas. Las negociaciones de la Quinta Comisión continúan con el país anfitrión y se espera que en el curso de la presente Asamblea General No. 59 se ponga en marcha el proyecto definitivamente.

De controversia en controversia

A pesar de su labor discreta y relativamente poco protagónica, las labores de la Quinta Comisión se ven envueltas no pocas veces en agudas controversias. Un claro ejemplo de ello son los actos administrativos que el Secretario General emite con regularidad en forma de circulares internas, para anunciar decisiones específicas tomadas como parte de su mandato sobre el funcionamiento de la Secretaría y las instalaciones de la ONU en general.

En agosto de 2002, por ejemplo, el Secretario General emitió una circular mediante la cual determinaba que a partir de esa fecha quedaba terminantemente prohibido fumar en cualquier área de las instalaciones de la ONU, y que los guardias de seguridad quedaban autorizados para aplicar la ley. Menuda labor que jamás se llevó a la práctica, pues no bien acababa de secarse la tinta de la circular impresa cuando un Estado miembro que tiene asiento permanente en el Consejo de Seguridad respondió con indignación a dicha circular, mediante una dura nota diplomática suscrita por su Embajador y Representante Permanente en la que aducía la carencia de un mandato

legal que pudiera permitir al Secretario General aplicar esa prohibición en escenarios como el recinto de la Asamblea General, los corredores o el propio Café Vienés.

Aunque hoy por hoy nadie fuma en los recintos cerrados ni en las salas de Naciones Unidas, mucha gente sí lo sigue haciendo en los corredores y en las zonas sociales,

Los problemas actuales de la sede de las Naciones Unidas obedecen a que el proyecto original, construido entre 1948 y 1955, fue diseñado para una capacidad de 70 delegaciones, pues ese era el número de Estados miembros con que la organización contaba en la época.

contraviniendo con ello las leyes de la ciudad² y las recomendaciones del propio organismo. Cabe aclarar que la controversia no giró en torno a la prohibición de fumar como tal sino al marco legal en el que el Secretario General pudo haberse basado para emitirla. Las deliberaciones en el seno de la Quinta Comisión fueron extensas y contaron con elaborados argumentos tanto de parte de la delegación que se opuso a la medida como de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU³.



² En realidad, por ser la ONU territorio internacional, las leyes del país anfitrión no tienen aplicación dentro de la sede del organismo. No obstante, por motivos de seguridad y en materia de prevención de incendios, se ha resaltado la conveniencia de ajustar el edificio a la normativa local vigente en la materia.

³ La Secretaría elaboró una respuesta amplia y detallada para la Quinta Comisión, en la que se desglosaron los costos económicos que supone para la ONU permitir que se siga fumando en sus sedes. Dichos costos se derivan de pólizas de seguros y evaluación de riesgos de posibles incendios generados por la presencia de fumadores en su sede. La investigación permitió concluir que las pérdidas de la Organización de las Naciones Unidas ascienden a un total de USD\$ 4,410,900 dólares anuales, por dicho concepto. Lo anterior, sin contar las pérdidas relacionadas con los daños producidos a los fumadores pasivos, las cuales no son fáciles de cuantificar.

El intercambio de opiniones llegó a un punto muerto y se decidió diferir la consideración del tema para una próxima sesión de la Asamblea General. Mientras tanto –paradoja de paradojas– los guardias de seguridad de la ONU deben observar impasibles cómo se sigue fumando tranquilamente en varias áreas de la sede, sin que puedan hacer nada por dar cumplimiento a una prohibición lógica y sensata, que se refleja en los numerosos avisos ubicados de manera conspicua en las paredes.

Para alquilar balcón

Pero tal vez ningún tema ha causado tanto escozor en los últimos tiempos en la Quinta Comisión como el que se generó a raíz de una circular interna emitida por el Secretario General en enero de 2004. La circular anunciaba que, a partir de esa fecha, la Organización de las Naciones Unidas empezaría a reconocer y pagar todos los beneficios y prebendas laborales de rigor a aquellas parejas de funcionarios del organismo que se encuentren en situación de unión marital de hecho, concubinato o unión libre, según algunos de los numerosos términos empleados por varios Estados miembros hispanoparlantes (en los países angló-

fonos se manejó el concepto más general de “*domestic partnerships*”). La controversia surgió cuando varios Estados

Valga la pena subrayar, a manera de corolario, que el trabajo discreto y silencioso de la Quinta Comisión continuará constituyendo un pilar esencial en el funcionamiento cotidiano de las Naciones Unidas.

miembros pertenecientes a la Organización de la Conferencia Islámica expresaron a manera de denuncia que dentro de esta categoría también habían quedado cobijadas las uniones del mismo sexo.

Cualquier estudioso de las teorías de negociación hubiera identificado claramente en este caso las diferentes fases del proceso: Primero, una fase fría en la que el tema se tocó tímidamente y se trató de establecer la veracidad de la información mediante un cordial intercambio diplomático de preguntas. Luego, una fase tibia en la que se empezaron a escuchar fuertes voces de rechazo, tras comprobarse que la circular no solo sí está en vigencia desde enero de 2004, sino que el orga-

nismo ya ha aprobado y desembolsado beneficios para varias parejas de funcionarios, entre ellas, seis parejas *gay*.

Y, finalmente, una fase caliente en la que, mediante un fuerte enfrentamiento verbal, se delinearon claramente las posiciones de los grupos enfrentados, a saber la Unión Europea y el CANZ (Canadá, Australia y Nueva Zelanda) en contra de los 57 Estados miembros islámicos y la Santa Sede, ésta última una alianza realmente insólita e inusual. Sobra aclarar qué

grupo apoyaba cuál posición. Lo cierto es que la Quinta Comisión estuvo a punto de llevar el asunto a votación, algo inaudito si se tiene en cuenta que el procedimiento habitual de trabajo de esta Comisión es precisamente el del consenso; rara vez se registran votaciones y la única resolución que tradicionalmente se ha llevado a votación en los últimos 8 años se refiere a un incidente particular en una misión de mantenimiento de la paz en Oriente Medio.

Puesto que la Quinta Comisión alcanzó a ver paralizados sus trabajos durante varias semanas debido a las acaloradas discusiones en las que se escucharon los más enconados argumentos, fue preciso incluir oficialmente

este espinoso asunto dentro del temario de la Comisión como un subtema de recursos humanos, bajo el título “Reconocimiento de beneficios a parejas de funcionarios de las Naciones Unidas”. Un número inusualmente elevado de delegaciones hizo uso de la palabra durante las sesiones formales para que sus posiciones quedaran registradas en las actas y la discusión se empezó a desviar peligrosamente hacia una trascendental reflexión de tipo filosófico–ético–moral sobre las uniones libres, el concubinato, el homosexualismo, la poligamia, la moral y la religión. Es decir, un coctel explosivo de asuntos que la Quinta Comisión jamás había tratado dentro de sus temas.

Por ello, y para desempanar el proceso, se procedió a convocar una sesión de consultas informales de urgencia –en las que, a la postre, las posiciones se radicalizaron aún más– y mientras la consideración de otros temas de la Comisión se dilataba, los interesados se reunieron incansablemente una y otra vez, generando un verdadero festín para la prensa, que aguardaba ansiosa a las puertas de la sala para registrar el desarrollo y los resultados de las negociaciones y sus protagonistas.

Tras un desgastador proceso de varias semanas, y luego de una brillante argumentación por parte de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, mediante la cual se estableció que en la actuación del Secretario General jamás se configuró una extralimitación de funciones, la Quinta Comisión aprobó una resolución en términos tibios en la que simplemente se “invita” al Secretario General a considerar nuevamente la circular que emitió sobre el tema de los beneficios a parejas de funcionarios.

Sin embargo, el asunto fue nuevamente incluido en el temario de la Quinta Comisión para la presente Asamblea General 59. Quizás en previsión de un nuevo debate que se podía presagiar no menos desgastante, el Secretario General emitió en septiembre pasado una nueva circular interna que anula la de enero de ese mismo año y matiza, con términos más sutiles, la terminología empleada originalmente. Los desembolsos de beneficios se han continuado autorizando y las delegaciones que protestaron en la primavera pasada esta vez no alzaron la voz, pues al menos aquello que condenaban tan decididamente no quedó explícito en la nueva circular. Sin duda, la clave del éxito legal que se le atribuyó

al Secretario General en este punto radicó en que la aprobación de beneficios rige únicamente para aquellas parejas que están legalmente registradas como tales en el país de origen del funcionario que solicita los beneficios. Sorprende comprobar una vez más el inmenso poder que tiene la palabra a la hora de buscar el consenso en una discusión que parecía no tener salida fácil. En éste, como en tantos otros temas, la Quinta Comisión permitió atestiguar que en un mundo tan heterogéneo y diverso como el nuestro, el consenso sigue siendo una opción pacífica para negociar.

* * *

Valga la pena subrayar, a manera de corolario, que el trabajo discreto y silencioso de la Quinta Comisión continuará constituyendo un pilar esencial en el funcionamiento cotidiano de las Naciones Unidas. De cara al futuro, la Comisión continuará enfrentando grandes retos, pero la entrega y dedicación de muchos de sus delegados (cuyo grupo actual se caracteriza por una enorme calidez y camaradería) permitirá que los asuntos tratados lleguen a buen puerto y los objetivos fijados se alcancen, en beneficio de los intereses de la organización. •