

Los "Representantes Especiales" del Secretario General de la ONU

Emilio J. Cárdenas*

De todas las instituciones que fueran, en su momento, previstas en la Carta de las Naciones Unidas, una de las que probablemente más ha evolucionado en el tiempo, alejándose notoriamente de la concepción original de sus fundadores, es la del Secretario General.

En efecto, si bien Franklin Delano Roosevelt había sugerido, en su momento, que se lo denominara: "Moderador", lo cierto es que, conforme a lo previsto en la propia Carta, él es sólo: "el más alto funcionario administrativo de la Organización"¹.

Ello no obstante, su rol político -quizás no del todo definido, al menos explícitamente, en la Carta- ha ido creciendo y afirmándose significativamente, todo a lo largo de los primeros cincuenta años de vida de la Organización.

Así lo han impuesto los hechos y las circunstancias y el propio peso específico de la talla de los distintos hombres que, de tiempo en tiempo, han ocupado el alto cargo en cuestión.

No sin razón, el talentoso Brian Urquhart, comentaba hace poco; "el puesto de Secretario General de las Naciones Unidas en la etapa posterior a la Guerra Fría es un elemento vital, tanto para las cuestiones corrientes, como para la estructuración de un futuro tolerable"². Es, coincidimos, rigurosamente así.

El Cargo de Secretario General de las Naciones Unidas es tan único, o singular, como difícil de ejercer.

Para algunos, quien lo ocupe debe, en el ejercicio de sus responsabilidades, ser -por sobre todo- un activista, cuando de todo lo relativo a la preservación de la paz y seguridad internacionales se trata, no parece haber demasiadas dudas. En otros campos y temas, en cambio, sí.

Para otros él debe -más bien- responder a los impulsos que se originen o provengan de los Estados Miembros. Esta es la visión presumiblemente más tradicional.

En esto, como Benjamin Rivlin, nosotros nos inclinamos -en cambio- a pensar que, entre ambas concepciones, es perfectamente posible encontrar una suerte de equilibrio, que probablemente sintonice mejor lo que debería,

en definitiva, ser el rol real del referido funcionario³.

La del Secretario General no es -para nada- una designación fácil, desde que -como actor político independiente- él debe, al propio tiempo, tratar de ser, de algún modo, guardián del orden establecido y, además, una suerte de "Mesías", capaz de cambiar lo necesario, en busca de un futuro mejor. Pero también poder combinar tanto iniciativa con prudencia, como audacia con imparcialidad, y, lo que es siempre complejo, compaginar equilibrio, con visión de futuro.

Además, debe -a veces- actuar como arbitro, otras tratar de ser, más bien, un mediador. Pero siempre saber moverse con criterio diplomático.

En su labor, el "Representante Especial" tiene que saber y poder desempeñarse tanto con discreción y privacidad, como estar cómodo en el difícil arte de liderar o conducir públicamente⁴. Es una particularmente difícil combinación, que pocos, muy pocos, son capaces de conformar debidamente.

Todo ello, en un mundo cuyas distancias se achican aceleradamente, por impacto de la tecnología y cuyas fronteras se vuelven transparentes, por efecto de la creciente presencia y acción de los medios de comunicación masiva.

Pero, cabe destacar, vivimos en un mundo que, no obstante, se resiste -en los hechos- a limitar la noción tradicional de soberanía, aunque la sepa severamente "recortada" por imperio de los hechos y circunstancias contemporáneos.

Los "Representantes Especiales" del Secretario General

Si tomamos en cuenta que, desde la finalización de la Guerra Fría el nivel de actividad de las Naciones Unidas (muy particularmente en lo que a paz y seguridad internacionales se refiere) creció geométricamente, no nos debiera causar demasiada extrañeza que el número de "Representantes Especiales" designados por el Secretario General se haya multiplicado muy velozmente.

Hoy hay 22 de ellos, con las personalidades y orígenes mas disímiles. Están dispersos por todo el mundo y encargados de las más diversas crisis, actuando -sin embargo- todos ellos, sin excepción, a modo de "ojos y oídos" del Secretario General, en estrecha coordinación con él⁵.

Los "Representantes Especiales" deben reunir -casi por definición- toda una serie de difíciles calidades, que son, en rigor, requisitos.

En primer lugar, ellos deben ser de la más absoluta confianza de quien los designa y desde luego no generar resistencias, por razón alguna, directa o indirecta, entre las partes del respectivo conflicto.

Además, ellos -por definición- deben ser hábiles diplomáticos, acostumbrados a los quehaceres de la diplomacia multilateral, capaces de -en representación de la comunidad internacional y en cumplimiento de la autoridad que se deriva del artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas- sumergirse en las crisis que están llamados a administrar o a ayudar a resolver, interponiendo sus "buenos oficios", con neutralidad e independencia de criterio, pero sin indiferencia.

Lo antedicho, por otra parte y cada vez más, supone, para ellos, estar dispuestos a trasladarse y residir en el país o en la región en la que la crisis que deben procurar conducir se desarrolla.

Algunas veces, ellos son designados por el Secretario General, "motu proprio". Otras, lo son, en cambio, a sugerencia del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. Cada vez más, la práctica parece indicar que las designaciones se hacen normalmente "en consulta" con los distintos órganos de la institución y sin dar -para nada- la espalda a los "Miembros Permanentes" del Consejo de Seguridad, cuya opinión en los hechos, conlleva siempre un peso específico muy particular para el Secretario General⁶.

Con frecuencia, aunque no necesariamente siempre, ellos pueden estar también encabezando -y de algún modo conduciendo en el terreno una Operación de Mantenimiento de la Paz.

Otras veces, según sea el caso, actúan más bien solos, aunque con el auxilio indispensable de un pequeño -pero generalmente bien calificado grupo de apoyo constituido por funcionarios de la Secretaría o contratados por ella.

Su misión puede, entonces, ser sumamente variada y, dependiendo de las circunstancias, incluir tanto (i) la determinación precisa de hechos o situaciones; como(ii) la preservación de algún trabajoso o delicado acuerdo de "cese del fuego", o (iii) tener -más bien la responsabilidad de asesorar al Secretario General o la de en su representación- conducir directamente las negociaciones a su cargo, proyectando el proceso de paz en que la toque actuar, la dinámica que -de otro modo- difícilmente estaría presente; o (iv) coordinar todo o parte de lo antedicho, con la necesidad de contemplar la provisión de ayuda humanitaria o (v) la promoción de la adopción de medidas de "fomento de la confianza" entre las partes de un conflicto; o (vi) la realización de distintas tareas o actuaciones específicas en el plano de la diplomacia, particularmente en el campo conocido ahora como el de la diplomacia "preventiva".

A veces, los "Representantes Especiales" del Secretario General deben actuar y desempeñar sus cometidos entre Estados, es, en principio, lo normal. Como veremos, no siempre, desde que la patología aumenta.

Otras veces entonces, y cada vez más, ellas deben manejarse -en cambio en supuestos generalmente más complejos, en que las estructuras mismas del Estado han entrado en colapso, en crisis que -por ende- no son inter-estatales, sino intra-esatales. Allí, las partes representan a grupos, facciones o tribus, en un verdadero caleidoscopio de intereses.

Con mucha frecuencia, ellos provienen de los cuadros de funcionarios superiores de la Secretaría, que aportan -generalmente- el bagaje inapreciable de su experiencia y conocimiento. Pero hay también algunos casos en los que la respectiva designación recae, en cambio, en quienes podríamos -probablemente- denominar como de hombres "extra-muros", o: "outsiders".

Un Pasado Particularmente rico en talento

El primero de estos "Representantes" fue, en su momento, designado por el Secretario Trygve Lie, en 1947. Se trata del Conde Folke Bernadotte, que con mandato de la Asamblea General e instrucciones del Secretario General- se ocupará de la "cuestión palestina", manteniendo vivo el diálogo entre las partes y asegurándose que el "plan de partición" de Palestina, oportunamente dispuesto por la Asamblea General, se llevará a efecto. En rigor, de su propia tarea, de recordado final trágico, derivó la que, luego, resultara ser la primera "Operación para el mantenimiento de la Paz" dispuesta por la Organización.

Un poco más adelante, otro Secretario General, en este caso Dag Hammarskjold, envió al notable diplomático norteamericano de color: Ralph Bunche, a atender la difícil crisis provocada por la transición -lamentablemente violenta-del colonialismo a la independencia, en el Congo.

Enseguida, el Secretario U-thant designó a Gunnar Jarring en la crisis de Medio Oriente y -a su turno- Kurt Waldheim a Olaf Palme como su mediador en el conflicto bélico entre Iran e Iraq.

Más adelante, el Secretario Perez de Cuellar hizo lo propio con Diego Cordovez, respecto de Afganistán, la Federación Rusa y Pakistán.

En la actualidad, como lo señaláramos ya, más arriba, el Secretario General tiene actuando a nada menos que 22 diferentes "Representantes Especiales", nueve de los cuales son residentes en el área misma en la que deben desarrollar su respectivo mandato.

Ellos incluyen a funcionarios de los más diversos orígenes geográfico y profesionales. Entre ellos están, por ejemplo, Ramiro Piriz-Ballon, un activo diplomático Uruguayo, que alguna vez fuera embajador de su país en Egipto, donde consolidara una profunda amistad con el Secretario Boutros Boutros-Ghali; Cyrus Vance, otro Secretario de Estado de los Estados Unidos y hoy socio de uno de los más prestigiosos estudios internacionales de abogados de la ciudad de Nueva York, que trabaja en la tan compleja, como emotiva cuestión planteada entre Macedonia y Grecia; Lankhdar Brahimi, un particular hábil y equilibrado diplomático algerino, con vasta experiencia acumulada en distintos horizontes, tales como: Sudáfrica, Yemen y el Zaire, hoy a cargo de la crisis haitiana. La misma que alguna vez estuviera en manos de nuestro connacional Dante Caputo, en la que está ahora Brahimi cumpliendo un brillante desempeño; el canadiense Joe Clark, que se ocupa de la casi "eterna" -por lo prolongada- crisis de Chipre; el astuto Ismat Kittani, que pasara de Somalia a Angola; el conocido Yasushi Akashi, quien del tan paciente como rotundo éxito por él logrado en Camboya, pasó enseguida al infierno constituido por el delicado rompecabezas balcánico: Edouard Brunner, envuelto en el conflicto que afecta a Georgia y Abkhazia; Blondin Beye, el incansable Representante que contribuyó a alcanzar el difícil éxito logrado en Angola; Aldo Ajello, el hombre cuya labor es uno de los factores que hizo posible la solución de la dura guerra civil de Mozambique; pero otros también de particular fuste, como: el brillante Elliot Richardson; o el profundo Giandomenico Picco; o el estudioso Alvaro de Soto; o el muy pragmático Iqbal Riza; y algunos otros.

Una labor de ribetes particularmente complejos

Cada vez que una presencia política internacional es requerida para mantener activa o "viva" una negociación entre las partes, en un conflicto que, por sus características, es capaz de afectar la paz y seguridad internacional, la opción de designar un "Representante Especial" es de todas las alternativas una que es rápidamente considerada y -muy frecuentemente- materializada.

Los convocados deben, preferentemente, conocer particularmente bien las cuestiones -siempre delicadas- que se les encomienda resolver, compenetrándose con ellas relacionándose con todos los actores, sin exclusiones, en un rol que exige un permanente y delicado esfuerzo de equilibrio.

Deben, además, saber mostrar y ejercer su autoridad, sin pretender para sí los roles protagónicos centrales, que siempre deben quedar -más bien- reservados para las propias partes.

En su labor -con mucha frecuencia de tipo conciliatoria o reconciliatoria-ellos mantienen contacto operativo permanente con el Secretario General, de quien -como mandatarios o agentes que, en verdad, son- dependen y, relativamente, también con sus asesores especiales.

Pero, cada vez con mayor asiduidad, ellos deben asimismo comparecer personalmente a informar al Consejo de Seguridad, en el seguimiento particular y pormenorizado que el referido órgano hace de las crisis que lo ocupan.

La tendencia del Consejo de Seguridad que, destacamos, se consolida día tras día, es la de seguir los conflictos en los que debe intervenir, con creciente inmediatez.

Los tiempos en los que el Consejo de Seguridad tenía un teléfono que -de hecho- tan sólo recibía llamadas, están quedando rápidamente atrás, aunque sus Miembros deban siempre cuidarse de no caer en lo que el Secretario General ha denominado, gráficamente, como la "micro-gestión" de los conflictos, área que -funcionalmente- le corresponde, y de la que es particularmente celoso y no sin algunas muy buenas razones.

En su accionar, cuando así lo exijan las circunstancias de la crisis particular en la que deban actuar, los "Representantes Especiales" deben, asimismo, ser capaces de preservar siempre la cuota imprescindible de distancia y flexibilidad que les permita cambiar o adaptarse, en función de las circunstancias.

Ellos, con frecuencia deben, asimismo, poder coordinar su accionar con el de los comandantes militares que, eventualmente, conduzcan la respectiva Operación para el Mantenimiento de la Paz que -según el caso- pudiera (o no) haber sido desplegada. Esta tarea en particular no es siempre fácil, desde que supone esforzarse por compatibilizar, diariamente, dos visiones respecto de la utilización de la fuerza, que suelen -pese a la existencia de parámetros generales objetivos, generalmente claros- ser relativamente disímiles. Profesionalmente, al menos.

A modo de conclusión

La aparición generalizada de los "Representantes Especiales del Secretario General" es característica de una época en la que -pese a las notorias dificultades- la comunidad internacional está interesadamente dedicada a reevaluar los actuales mecanismos de acción colectiva.

El crecimiento ininterrumpido de la dimensión de la figura del Secretario General de las Naciones Unidas ha sido particularmente notorio, pese a la carencia de "visión conjunta" que caracteriza al andar de esa comunidad, en esta coyuntura.

Ese fortalecimiento -pese a todo- no ha podido crecer todo lo que hubiera sido posible, desde que existen las conocidas y severas restricciones financieras de impacto directo en las posibilidades operativas y también desde que prevalecen todavía muchas dudas y no se ha generado aún -en este momento particular de transición- el nivel de consenso que es indispensable para ello.

Ello no obstante, la constante aparición de las Naciones Unidas en la multiplicidad de crisis en las que hoy ella -de algún modo y otro- es llamada a intervenir, exige poder -por lo menos- contar con instrumentos capaces de exteriorizar, en todos los rincones del mundo, la presencia activa y continuada de la Organización.

La figura de los "Representantes Especiales" del Secretario General es -entre las opciones disponibles- una particularmente útil y no supone -en principio- el compromiso de demasiados recursos, evitando lo que -para algunos- pudiera aparecer como un excesivo.

De allí la rápida consolidación de su presencia, la que presumiblemente debiera, entonces, continuar -en adelante- creciendo.

Notas

- 1 - Carta de las Naciones Unidas, Artículo 97 "in fine".
- 2 - Brian Urquhardt, en "The Challenging Role of the UN Secretary-General", 1993, page(viii).
- 3 - Benjamin Rivlin:"The Changing International Political Climate and the Secretary General" en po.cit.supra, nota2, pág.5.
- 4 - Véase: Alan James: "The Secretary General as an Independent Political Actor", op.cit.supra, nota (2), pág.22, et seq.
- 5 - Cameron R. Hume: "The Secretary General's Representatives", en SAIS Review, Summer Fall 1995, Vol XV, N°.2, pág.75,y sts.
- 6 - Donald J. Puchala: "The Secretary-General and his Special Representatives", op.cit.supra, nota (2), pág 81, et.seq.