

ENTREVISTA A ALVARO DE SOTO*

Las Naciones Unidas en el contexto actual de cambios radicales en el orden internacional, enfrenta un rol de eje central de posibilidades de acción, como nunca antes en su historia; pero al mismo tiempo un desafío de redefinición en su estructura y de búsqueda de nuevas fórmulas de actuación.

Alvaro de Soto, diplomático peruano, que colaboró al lado del Dr. Javier Pérez de Cuellar en los diez años de su gestión al frente de la ONU, actual Sub-Secretario General de las Naciones Unidas y asesor político principal de Boutros Boutros-Ghali; nos introduce desde la visión de la Organización en aquellos temas que le demandan una preocupación preferente.

THĒMIS : *El término de la guerra fría y el fin de la brecha Este-Oeste, significó un aumento repentino de posibilidades de acción y alcances para las Naciones Unidas, convirtiéndose de pronto en una organización influyente y constructora de un nuevo orden internacional. ¿Está la organización preparada, es decir, es lo suficientemente fuerte y eficiente para hacer frente a estos nuevos retos?*

DE SOTO : No. No está preparada, ni lo estará hasta que los Estados miembros la doten de la capacidad para afrontar estos retos. El problema está en que las Naciones Unidas no fue concebida para intervenir en algunos de los conflictos que está tratando de manejar actualmente; particularmente, los conflictos internos. Por otra parte, está el hecho que dicho fenómeno ha sucedido tan repentinamente que, el personal de la Organización no se da abasto. Estamos manejando catorce operaciones de mantenimiento de la paz en este momento, la mayor parte de las cuales fueron establecidas en los últimos tres o cuatro años. Dicho número es mayor a todas las operaciones de manejo de la paz que se hicieron hasta 1988. Por consiguiente, no tenemos todavía la capacidad para administrarlas bien en términos de personal civil ni administrativo, (administración militar). Aparte de esto, tenemos la gran dificultad de escasez de recursos. Los Estados miembros, que son los que dirigen esta organización, tienen tomada la decisión que es necesario encomendar todas estas misiones a la Naciones Unidas; pero todavía no han dado el salto conceptual, y mucho menos presupuestal para dotarla de los medios necesarios que le permitan afrontar estos problemas contemporáneos.

*. La presente entrevista fue preparada y realizada por Paul Duclos Parodi. Miembro de THĒMIS - Revista de Derecho.

THĒMIS : *Sabemos de su cercana labor durante más de diez años con el Dr. Javier Pérez de Cuellar y de su estrecha vinculación con el actual Secretario General de la Organización Boutros Boutros Ghali, ¿Que diferencias podrían establecerse entre ambas direcciones políticas?*

DE SOTO : Creo que las diferencias entre un Secretario General y otro son más de estilo que de sustancia y de política. El Secretario General es parte de ese instrumento mayor que es las Naciones Unidas; y a ese instrumento lo manejan los Estados miembros. Es cierto que a veces se hace necesario que el Secretario General llene vacíos y ejerza un cierto liderazgo o intervenga ahí donde los estados miembros están maniatados o no pueden hacerlo, y esto es de vital importancia. La diferencia, creo, está en la formación de los dos hombres.

El Secretario General Pérez de Cuellar es un diplomático por formación y de vocación. El Secretario General Boutros Ghali, en cambio, tiene más bien una carrera académica y ha sido un político. Llegó al Ministerio de Relaciones Exteriores egipcio no como diplomático de carrera sino como funcionario, y eso marca un poco el estilo así como el tipo de personalidad. La vocación negociadora de Javier Pérez de Cuellar es un asunto casi legendario a estas alturas. En cambio, Boutros Ghali tiene un estilo un poco menos flemático. Pérez de Cuellar tuvo que presidir un muy difícil período de transición: pasó de la guerra fría, donde el Consejo de Seguridad estaba maniatado, a un nuevo orden internacional nunca antes visto. Su gestión concitó la confianza de los estados miembros y de algunas de las partes en conflicto. Consiguió llevar a la organización, -particularmente en el conflicto de Irán e Irak-, hacia un renacer, un resurgir. Sobre todo a partir de la manera en que fue manejado el cese al fuego en ese conflicto.

THĒMIS : *Hay dos grandes temas que constituyen preocupación y atención para los Estados miembros de la organización. Por un lado los problemas de fondo y su solución, y por otro, una cada vez más fuerte corriente encabezada principalmente por países del Tercer Mundo, que busca producir una redefinición en la estructura interna de la organización, permitiendo que instancias como la Secretaría y -centralmente- el Consejo de Seguridad reflejen las nuevas realidades internacionales, dando apertura a nuevas regiones, determinando nuevas formas de representación, etc. En suma, se produzca una democratización al interior de Naciones Unidas; qué apreciaciones tiene Ud. al respecto?*

DE SOTO : Bueno, la iniciativa no solamente viene de los países del tercer mundo, hay países desarro-

llados que promueven la idea de una reforma de la carta para poder tener una representación más amplia en el Consejo de Seguridad, entre estos países están por cierto Italia, Japón, Alemania entre otros, el hecho es que hay un asunto que van a tener que decidir los estados miembros, pues la reforma de la carta es materia privativa de ellos. Al Secretario General se le ha pedido que prepare un informe para la próxima Asamblea General, informe que va a producir únicamente sobre la base de las respuestas que proporcionen los estados miembros a una consulta que él les ha hecho y actuará transmitiendo estos resultados, lo difícil allí va a ser reconciliar la presión que indudablemente existe por ampliar los miembros del Consejo con las necesidad que el mismo continúe siendo un instrumento eficiente y manejable, gerenciable, cosa que ya es bastante difícil con quince miembros, cinco de ellos con veto; si van a aumentar los miembros y van a aumentar los vetos, difícilmente ello puede facilitar la toma de decisiones.

THĒMIS : *En ese sentido, el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad es duramente cuestionado partiendo de la base de la igualdad soberana de las naciones, a su juicio, ¿debería éste ser eliminado?. Qué posibilidad de ello se puede esperar en el contexto actual?*

DE SOTO : Eliminar el veto presupone repensar la organización, está cuestionado el veto pero lo cierto es que todos los países que son miembros de las Naciones Unidas han aceptado la Carta y esta lo contiene, de modo que lo que se puede decir es que hay una aceptación a regañadientes que de estos países se revela, pero esto forma parte de las realidades del poder mundial, lo que se puede preguntar uno, es que si esas realidades corresponden al mundo de hoy?.

THĒMIS : *Es el Consejo Económico y Social, dentro de la organización la instancia de análisis de los problemas económicos contemporáneos, y quien debe formular políticas de desarrollo y orientación de las actividades conjuntas de cooperación en el sistema, considera Ud. que cumple con estos objetivos?*

DE SOTO : Debería hacerlo, en realidad no lo cumple a cabalidad, en parte por la estructura misma del sistema, cuando se crean las Naciones Unidas en 1945, ya existía la Organización Internacional del Trabajo desde 1919; existía la FAO desde 1943, y los organismos del Breton Woods desde 1944. O sea, ya nos encontramos en San Francisco con un hecho consumado que consiste en un sistema de organizaciones internacionales concebido de acuerdo a distribuciones funcionales de respon-

sabilidad, en otras palabras no tenemos un sistema unitario y cada una de las agencias especializadas de las Naciones Unidas, tiene su propia carta constitutiva, sus propios cuerpos intergubernamentales que los administran, su propio presupuesto y las personas que los manejan; el director ejecutivo del FMI, el director general de la FAO etc. Cada uno de ellos está obligado a responder a los mandatos que les imparten sus órganos rectores, no algún organismo central de las Naciones Unidas y esto recorta enormemente las capacidades de un órgano como el ECOSOC de poder coordinar las actividades del sistema, aparte de eso han habido algunos problemas de eficiencia en el manejo del ECOSOC, que no ha logrado focalizar cuidadosamente el debate, es de esperar que esto pueda mejorar ahora, a partir de la Conferencia de Río y la reestructuración que se ha producido de tipo conceptual con la creación de la noción del desarrollo sostenible, que debería obligar a una muchísima mayor coordinación. Por otra parte las nuevas exigencias y el tipo de problemas que tiene que enfrentar las Naciones Unidas, que requieren de un enfoque integrado, también deberían obligar a trabajar de manera mucho más en conjunto, pero estamos en esas....

THĒMIS : *Creemos, Dr. De Soto, que es en el punto de la paz y la seguridad de los estados, donde podemos centrar el objetivo primordial de Naciones Unidas, el Secretario General Boutros Ghali a través de su informe "Un Programa de Paz" que contiene ideas y elementos de reflexión en torno a la diplomacia preventiva, al establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz; ha logrado un consenso sobre el tema y constituido una fuente de esperanza ante un mundo lleno de conflictos, ¿qué opinión le merece estas nuevas estrategias de acción?*

DE SOTO : Bueno, esos son los esfuerzos que están en marcha actualmente, como Ud. dice, el Secretario General recibió una amplia acogida hacia sus propuestas hechas en el marco del programa de paz, el cual en lugar de plantearse como un todo, un paquete o un conjunto, contiene una serie de medidas que se están o bien poniendo en práctica o recibiendo endose de principios por parte del Consejo de Seguridad y la Asamblea General paulatinamente y por entregas, para darle una idea, por ejemplo, que él menciona en el Programa de Paz, es la idea del despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz como un instrumento de diplomacia preventiva, esto de hecho se ha efectuado ya, en el caso de Macedonia, donde se han desplegado aproximadamente 1000 hombres, un contingente compuesto por varios países escandinavos más los Estados Unidos recientemente,

que se encuentran en la frontera de Macedonia con lo que queda de la antigua Yugoslavia, (Serbia y Montenegro), están allí para impedir que cualquier disturbio pueda rebalsarse hacia Macedonia, es un experimento hasta el momento exitoso; otro ejemplo, es la idea que los estados adjudiquen personal, o equipo, o medios de transporte, a disposición de las Naciones Unidas para operaciones de mantenimiento de la paz a corto aviso, estamos trabajando en un proyecto ahora, que consiste en juntar módulos que nos permitirían movilizarnos con muchísima más rapidez de la que somos capaces actualmente; es un fenómeno un poco curioso pero en 1960 cuando se estableció la operación en el Congo, nosotros logramos colocar varias decenas de miles de hombres ahí, cuando se les necesitaba y en cuestión de días, menos de una semana; hoy en día desplegar una fuerza de menos de 10,000 hombres nos puede demorar fácilmente cuatro meses o cinco, debido al crecimiento de la demanda y debido también a las grandes dificultades en el transporte. Nosotros queremos que los estados puedan identificar cuáles son las necesidades para diversas hipótesis, y que los estados entreguen especialmente o que reserven personal, equipo, lo dicho; prioritariamente para los operaciones de mantenimiento de la paz, en la medida de sus necesidades y posibilidades.

THĒMIS : *Sobre el mismo tema, el nuevo orden mundial ha dado origen un sinnúmero de disputas internas producto entre otras causas, del racismo, del fanatismo religioso y de los nacionalismos exacerbados, ¿cómo enfrentar a estos conflictos que podríamos calificar de sui generis?*

DE SOTO : Con gran dificultad, las Naciones Unidas hasta hace cuatro o cinco años simplemente, no se metía en los asuntos de los estados, repito tan simple como eso, seguía la Carta rigurosamente, artículo dos inciso siete, ahora sin embargo, al término de la guerra fría pareciera que la mayor parte de los conflictos son de carácter interno, y es difícil, yo diría casi imposible para las Naciones Unidas rehuir este desafío, que parece ser el desafío contemporáneo más grande. Nosotros lo aceptamos, funcionando dentro de conflictos internos cuando se produce esencialmente una de tres condiciones, la primera es por invitación del estado concierne; la segunda, es cuando se produce por parte de ese estado alguna violación muy grave de la Carta, como el caso de la invasión de Kuwait por parte de Irak, que nos tiene incidiendo directamente en asuntos internos de Irak, bajo el capítulo siete de la Carta, para asegurar que no se vuelva a hacer lo que se hizo, y la tercera opción, es la opción Somalia, es decir cuando se produce una virtual desintegración de las instituciones del Estado, ahí

hay una emergencia humanitaria gravísima y un conflicto sumamente acuciante; no hay gobierno, no hay quien nos llame. En suma, los estados miembros tienen la potestad de decidir una intervención bajo cualquiera de estas tres opciones, y lo están haciendo.

THĒMIS : *Pero, sin embargo se critica a la organización y específicamente al Consejo de Seguridad, la falta de decisión por ejemplo ante el conflicto en Bosnia y otros similares, viendo en paralelo las acciones conjuntas efectuadas en Kuwait, ¿que opinión le merece este punto?*

DE SOTO : Lo que pasa es que en Yugoslavia, hay una contradicción entre dos objetivos. Uno de ellos es la pacificación del conflicto, es decir asegurar que los agresores dejen de agredir, y el otro objetivo que es el objetivo más inmediato es el de la emergencia humanitaria tan grave que tenemos, nosotros empezamos nuestras operaciones en Yugoslavia sobre la base no del capítulo siete sino del capítulo seis de la Carta, como una operación de mantenimiento de la paz, a fin de tratar de prevenir el incremento de las hostilidades y a fin de permitir la distribución de asistencia humanitaria, para eso hemos enviado a personal que se encuentra allí colocado, bajo la premisa de la cooperación de las partes; el problema es que si nosotros, actualmente adoptamos una posición, como existe la tentación por parte de algunos de efectuar, pero que hasta ahora no tiene la acogida del Consejo de Seguridad en pleno, de entrar un poco más, en conformidad al capítulo siete, entonces correríamos el peligro que el personal que está actualmente allí dependiendo de la cooperación de las partes se convierta en enemigo de esas partes, y en blanco de esas partes. En este momento, la situación bien podría darse entre el escoger una opción, operaciones humanitarias que mal que bien han salvado muchas decenas de miles de vidas, o entrar con fuerzas; lo que no se puede hacer es mantener una operación de paz en un sólo territorio y que esta cohabite con una operación de guerra al amparo del capítulo siete, es decir si las Naciones Unidas, y los estados miembros coincidieran en esa hipótesis que ahora parece remota, y se tomara la decisión política de enviar los posibles más de cien mil hombres a fin de imponer la paz, tendríamos que retirar nuestro personal humanitario y todo el personal que está allá con armas ligeras tratando de proteger a la población, es una cosa o la otra. Personalmente creo que esta es una decisión política que la comunidad internacional no está lista para tomar.

THĒMIS : *En lo referente a la protección del medio ambiente, luego de los auspiciosos avances de Eco*

92, parecería haberse diluido un tanto el espíritu de Río, ¿qué futuro observa en el tratamiento de este tema al interior de la organización?

DE SOTO : Justamente lo que se ha hecho en las Naciones Unidas es crear una Comisión para el Desarrollo Sostenible, concepto precisamente, que está en la esencia de los Acuerdos de Río, que informa directamente al Consejo Económico y Social, hay un Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, que es responsable del desarrollo sostenible y el propósito es justamente el vigilar, el verificar el cumplimiento de los acuerdos tomados en Río y profundizarlos también. Es evidente que no es posible concitar la misma atención hacia un problema a nivel de plenipotenciarios o incluso ministros, que a nivel de la Cumbre, pero de lo que se trata es de tener un organismo vigilante que trate de mantener la atención sobre este problema; por otra parte hay desde luego más de un Organismo no Gubernamental que está tratando de vigilar la acción de la organización a nombre de los pueblos y de las organizaciones más directamente responsables de la protección de los recursos de la tierra para las futuras generaciones.

THĒMIS : *....y en lo referente a la protección y promoción de los Derechos Humanos?*

DE SOTO : La Conferencia de Viena sobre los Derechos Humanos pese a lo que se vaticinaba para ella, ha sido en medio de todo un éxito, vale la pena recordar que se pensaba que podría haber un revés con relación a aquello que ya se había avanzado, había ese temor, con relación incluso a los conceptos básicos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, particularmente el concepto de la universalidad y en relación con los protocolos que se adoptaron subsiguientemente, este no ha sido el caso; yo creo que algunos problemas han quedado pendientes y van a ser considerados en el próximo período de sesiones de la Asamblea General. Me parece que se está innovando mucho en este campo, lo hemos hecho en El Salvador con un sistema de vigilancia que no tiene precedentes a escala mundial, y también hay otros métodos, y otras oportunidades y otros acuerdos de paz, en los cuales se está dando papel principal a los derechos del hombre, evidentemente es el objetivo central de todo esto, el hombre y el mejoramiento de su condición. Ahora, incluso dentro del concepto del desarrollo sostenible, lo que se apunta es hacia el desarrollo humano, es decir la preocupación destinada a menos infraestructura y más atención al derecho, al individuo, así podríamos concretizar el lema del momento.

THĒMIS : *¿Cuál debería ser el papel de la OEA y*

demás organismos regionales como complemento de las funciones macro que se realizan en la ONU?

DE SOTO : Nada sería más deseable para las Naciones Unidas que las organizaciones regionales pudiesen ayudarnos a transportar el difícil fardo que tenemos actualmente, y esto estaría dentro del espíritu de la Carta que en el capítulo octavo nos habla de la cooperación entre las Naciones Unidas y los organismos regionales y agrupaciones de estados para alentar y promover las consideraciones y las soluciones de los conflictos a nivel regional, sin que esto tenga que ser considerado como una instancia previa, porque no es un requisito ir primero al organismo regional, nada impide que un estado miembro o varios vayan directamente al organismo mundial. El problema está en que los estados miembros todavía no parecen dispuestos a dotar a los organismos regionales de los medios para estar en condiciones de ayudarnos a transportar este fardo; entonces tenemos allí donde hay organismos regionales, (o donde no los hay, por ejemplo en Asia no existe organismo regional asiático que permita contribuir con soluciones), todavía no tienen la capacidad a plenitud para realizar su misión, por ejemplo en Europa, el organismo que tiene la mayor analogía con las Naciones Unidas, que se podría considerar como un organismo conforme al capítulo octavo, es la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, pero recién han establecido una Secretaría Permanente con un secretario general, recién ahora; si las Naciones Unidas están débiles en materia de administración de grandes operaciones de paz multidisciplinarias, la C.S.C.E. está prácticamente en embrión, no tiene ni de lejos la capacidad para hacerlas frente; por otro lado, en Africa la O.U.A. es una organización que está muy dividida contra sí misma, y se ha autoexiliado de la capacidad de acción diplomática en cierto tipo de conflictos, por ejemplo ha tenido que cederle paso a las Naciones Unidas cuando se ha tratado de hacer un sistema de supervisión o de observación de las actividades políticas en Sudáfrica preparatorias de la nueva constitución en camino a las elecciones; tomó posición en favor de una de las partes en el asunto del Sahara Occidental que hizo imposible que pudiese desempeñar un papel imparcial, cuando se ha tratado del caso de la emergencia en Liberia no ha sido la O.U.A. sino más bien un organismo sub-regional el que se ha hecho cargo; sobre la O.E.A. debemos señalar que evidentemente, aún tiene problemas de debilidad institucional, pese a que es de lejos la más madura de las organizaciones regionales, más antigua incluso que las propias Naciones Unidas, parte de su problema ha sido el que no haya podido desempeñar el papel central, primordial que tal vez debió desempeñar en algunos conflictos, al requerir

estos para su solución el involucrar a países de fuera de la región, sobre los cuales la O.E.A. no tenía capacidad de convocatoria, por eso tuvo que entrar las Naciones Unidas por ejemplo, en lo que se refiere a El Salvador, donde no sólo había que tener contacto con países de la región sino también con Cuba, que evidentemente está excluida por el momento de la O.E.A. y con la entonces Unión Soviética, cosas así, y por otro lado como por ejemplo, para el caso de Haití, yo creo que está demostrado que para conseguir el acuerdo que se consiguió, que ojalá funcione, era indispensable como instrumento diplomático el poder adoptar sanciones obligatorias y de cumplimiento universal, y eso no lo podía hacer la O.E.A., hubo que recurrir al Consejo de Seguridad, y ha sido la acción conjunta entre organización regional y organización mundial la que ha hecho esto posible. Pero gracias a estos tipos de experimentaciones estamos viendo cada vez más ejemplos de colaboración, en Somalia el Secretario General ha trabajado de la mano con la O.U.A., la organización de la Conferencia Islámica, la Liga de Estados Arabes etc, en Haití hemos trabajado conjuntamente a través de un representante especial que fue nombrado por el Sr. Boutros Ghali, y después fue nombrado también como su representante especial por el propio Secretario General Baena Suárez, entonces estamos tratando de innovar para subir palmo a palmo los unos con los otros.

THĒMIS : *Desde su visión de diplomático, ¿qué percepción tendría sobre el futuro de Latinoamérica en el orden internacional, tanto en el ámbito político, como en el económico?*

DE SOTO : Yo creo que en materia política América Latina es el continente del tercer mundo más maduro institucionalmente, aunque desde luego los países asiáticos, algunos de ellos, están adquiriendo muchísima madurez, pero esta es una madurez que se está consolidando y esta destinada en América Latina a desempeñar un papel de creadora de ideas de suma importancia. Estamos hablando del grupo mayoritario de cuando se creó la organización, ya no lo es evidentemente, en una organización de 184 miembros, pero se constituye como modelo para los países africanos y asiáticos que miran mucho hacia América Latina. Ahora en el campo económico después de la llamada década pérdida, América Latina curiosamente, no parece haber perdido el tiempo porque ha aprovechado esta oportunidad para poner su casa en orden en muchos sentidos, por trazarse nuevos modelos y nuevos derroteros para el manejo de las economías y se ha producido una especie de sinceramiento y disciplina que la ayuda a enfrentar las dificultades, el Secretario General ha recibido una solicitud de

la Asamblea General de preparar un programa para el desarrollo, análogo al programa de paz, justamente vengo de una Cumbre Iberoamericana en Río, en la cual recogí para el Secretario General -que desgraciadamente no pudo ir, -tuvo que cancelar su visita a último momento-, los aportes latinoamericanos que siempre han sido tan importantes, la Cepal es un hervidero de ideas, siempre lo ha sido, y lo habrá de seguir siendo...

THĒMIS : *...y en el paralelo a la C.E.E., qué decir del siempre anhelo de unificación latinoamericana?*

DE SOTO : Me parece importantísimo y creo que hay una realización en América Latina que a diferencia de los experimentos de los años 50 y 60 de integración, no se trata de rodearse de armaduras y de acorazarse contra el exterior, sino que los movimientos de integración son positivos en la medida que son instancias a y apuntan a una mayor apertura hacia los mercados mundiales, solamente en ese sentido es que valen la pena, no se trata de encerrarse, en absoluto!, pero eso desde luego presupone una gran lucha por asegurar que realmente esa integración se produzca, evitar situaciones como la Ronda de Uruguay que está paralizada quien sabe hace cuantos años.

THĒMIS : *El Derecho Internacional, es visto por muchos analistas, como uno sin sentido, condenado al manejo de las grandes potencias y al servicio de sus intereses, desde el punto de vista de la organización, como protagonista de la labor codificadora del mismo, ¿qué apreciación le cabría al*

respecto?

DE SOTO : Evidentemente, el Derecho Internacional no es como los otros derechos, es de difícil ejecución, los medios que tiene para asegurar su cumplimiento son muchísimo más débiles, pero eso no cuestiona su validez, ni la necesidad de continuar consolidándolo y codificándolo, y yo creo que es una labor que continuará y necesariamente hará que el Derecho Internacional evolucione con su tiempo, no es que se cree el derecho y después siga la práctica, sino sucede al revés.

THĒMIS : *Finalmente, Dr De Soto, ¿cómo poder establecer, el futuro de la organización a mediano y largo plazo?*

DE SOTO : Desgraciadamente estamos tan abrumados por nuestros problemas pendientes, en lo casi inmediato, que nos resulta muy difícil pensar más allá de ese corto plazo y a veces quisiéramos que el mundo se detuviera para poder reflexionar un poco sobre estos problemas, yo creo que alrededor del cincuenta aniversario de las Naciones Unidas que va a ser dentro de dos años, deberá producirse una reflexión muy seria así como los estados están reflexionando acerca de su capacidad para atender las necesidades de sus pueblos; las Naciones Unidas, vista en sentido amplio como ese sistema endeble al que me refería al comienzo de esta entrevista, deberá reflexionar acerca de su capacidad, y del sistema propiamente dicho, para poder afrontar así las necesidades de los estados miembros y de los pueblos que la crearon, es una cuestión de supervivencia.