
MARIO JARAMILLO

Abogado de la Universidad de los Andes, con posgrado en economía en Harvard. Profesor de economía e historia de las ideas políticas. Decano de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda. Ensayista y autor de varios libros.

CARLOS ALBERTO MONTANER

Escritor y profesor cubano, radicado en España desde 1970. Semanalmente publica una columna que reproducen decenas de periódicos en España, América Latina y Estados Unidos. En 1989 fundó el partido Unión Liberal Cubana.

RUDOLF HOMMES

Economista, ex-Ministro de Hacienda, actual Rector de la Universidad de Los Andes, Bogotá.

ALVARO YÁÑEZ PEÑARANDA

Abogado y escritor colombiano.

JORGE A. AJA ESPIL

Presidente de la Academia Argentina de Políticas y Morales, Buenos Aires.

MAURICIO CÁRDENAS S.

Economista, Director Ejecutivo de Fedesarrollo, Bogotá.

Antídoto contra la anarquía

John Stremmlau

La tesis central de este artículo es la de que ante la creciente improbabilidad de conflictos entre naciones, sobre todo entre naciones importantes, lo cual ya es impensable, la atención debe dirigirse al estudio y adopción de mecanismos para prevenir los conflictos al interior de los Estados. “Si ha de ser exitoso, el arte de gobernar del futuro no solo tendrá que evitar que los poderosos dominen por la fuerza a los débiles en el escenario internacional, sino que habrá que emprender la tarea mucho más compleja de frenar el abuso de poder y el caos en el interior de los Estados”, dice el autor.

El ensayo que publicamos constituye una orientación teórica e histórica de gran valor para sustentar nuestras relaciones con Estados Unidos y la ONU en la búsqueda de mecanismos para el tratamiento internacional del caos y la anarquía que están acentuándose en Colombia como resultado del creciente accionar de las organizaciones criminales del narcotráfico y la narcoguerrilla¹.

EL TÉRMINO “PREVENCIÓN” SE HA CONVERTIDO EN UNA PALABRA clave para los diplomáticos que buscan ponerle freno a la anarquía en África, los Balcanes, los nuevos Estados de la antigua Unión Soviética y otros lugares.

En las Naciones Unidas (ONU), significa “acción para prevenir el surgimiento de disputas entre partes, para prevenir la

conversión de las disputas existentes en conflictos, y para limitar la difusión de estos últimos cuando ocurran”^{1A}. La versión de Washington es más política. Todo el mundo gana —tanto en Estados Unidos como en el exterior— si los conflictos pueden resolverse de alguna manera antes de que se conviertan en desastres costosos que desvían la atención de las

prioridades internas y exijan

donde las líneas de batalla se

XXI. Si proliferan los conflictos

preventivas carecen del consenso

coaliciones se pueden construir con base en la historia de prevención de conflictos entre Estados, y en un consenso naciente en torno a los

propósitos, parámetros y principios del compromiso colectivo para prevenir los conflictos mortales dentro de los Estados.

Prevención de conflictos entre los Estados

LA DIPLOMACIA PREVENTIVA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES es una idea antigua. En fecha tan temprana como 1623, el erudito francés Émeric Crucé publicó un tratado en el que hacía un llamado para que un grupo permanente de soberanos o sus delegados resolviera conflictos pacíficamente. Luego de las grandes guerras, las potencias mundiales se han reunido para ratificar la paz y negociar acuerdos que permitan a los diplomáticos prevenir conflictos futuros. Es posible que los historiadores se pregunten algún día por qué no hubo ninguna conferencia de paz luego de la guerra fría. Al fin y al cabo, el realineamiento estratégico que acaba de ocurrir no es menos significativo que los que produjeron los tratados de Westfalia (1648), Viena (1848), Versalles (1918) o San Francisco (1945).

El panorama geopolítico de los años noventa es, sin embargo, fundamentalmente diferente del panorama incluso de 1945. La política de poder ya no es lo que solía ser. Ninguno de los grandes Estados de la actualidad amenaza a los demás. Cada uno se preocupa primordialmente de los temas de gobernabilidad interna y

crecimiento económico. El último gran imperio, la Unión Soviética, se disolvió de un modo extraordinariamente pacífico, y no se vislumbran nuevas amenazas imperiales en el horizonte. Los Estados más exitosos —Estados Unidos, Japón y los países europeos— finalmente han superado tres siglos de guerra y equilibrios de poder frágiles, y en la actualidad constituyen una comunidad dentro de la cual una guerra resulta impensable.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU no sólo buscan relaciones pacíficas unos con otros, sino que también han cesado de probar la determinación y las capacidades mutuas mediante combatientes sustitutos en conflictos regionales. Cuando la diplomacia de equilibrio de poder fracasó, hicieron gala de una nueva voluntad de cooperar contra la agresión abierta de Irak. En los demás países, las políticas de “soluciones regionales para problemas regionales” han ayudado a eliminar las dimensiones interestatales de conflictos en el sur de África, Centroamérica, el sureste asiático y otros lugares en donde persistían los legados de la guerra fría.

La constitución de organizaciones regionales como la Sociedad para la Paz de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de Unidad Africana y el Foro Regional de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) ha disminuido aún más el riesgo de conflictos entre Estados. Incluso en los pocos lugares en donde todavía existe un alto riesgo de guerras interestatales, sobre todo entre India y Pakistán, la alerta temprana y otros mecanismos de prevención de conflictos están muy desarrollados; demostraron su valor en 1990, cuando el conflicto indopakistaní una vez más pareció peligrosamente próximo a estallar.

Política de prevención dentro de los Estados

CUANDO LOS ESTADISTAS EUROPEOS IDEARON NORMAS DE EQUIDAD soberana e integridad territorial hace 300 años como una forma de poner orden en el mundo anárquico de Estados independientes, de seguro nunca imaginaron el grado hasta el cual se pondrían en práctica estas ideas. En la actualidad, la ONU comprende cerca de 184 Estados soberanos y muy pocos de ellos —incluidos los diminutos miniEstados— temen amenazas externas contra su seguridad física. Irónicamente, este éxito ha tenido la consecuencia no intencional de inspirar a un número creciente de fuerzas disidentes en

La ONU también ha asumido un papel más destacado en la prevención de los conflictos entre Estados, y su secretario general, Boutros Boutros Ghali, aspira a hacer mucho más. Con los recursos financieros y administrativos de la ONU ya estirados para cumplir con las operaciones humanitarias y otras operaciones de paz actuales, todo el mundo está a favor de fortalecer las capacidades de prevención relativamente baratas de la organización. Sin embargo, el principal desafío que afrontan Boutros Ghali y otros interesados en la paz es cómo reforzar y aprovechar más el grado extraordinario de estabilidad en las relaciones entre Estados a fin de prevenir la anarquía interna.

el interior de los Estados a buscar la soberanía, incluso por la fuerza si fuere necesario.

Cambiando los términos de referencia

El artículo 2.7 de la Carta de la ONU todavía prohíbe la intervención en los asuntos internos de los Estados miembros, salvo cuando el Consejo de Seguridad detecta una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. La Carta nunca impidió a las grandes potencias intervenir cuando consideraban que con ello protegían sus intereses vitales, pese a que sus abogados internacionales

y sus diplomáticos a veces mostraban gran ingenio al justificar estas acciones. Sin embargo, una vez finalizada la guerra fría, las principales potencias todavía tienen que demostrar una creatividad comparable para interpretar nuevas amenazas contra la paz y la seguridad internacionales, a fin de justificar la expansión de las intervenciones tendientes a prevenir conflictos internos letales.

Si ha de ser exitoso, el arte de gobernar del futuro no sólo tendrá que evitar que los poderosos dominen a la fuerza a los débiles en el escenario internacional, sino que habrá de emprender la tarea mucho más compleja de frenar el abuso de poder y el caos en el interior de los Estados.

El desafío de la autodeterminación

En agosto de 1992, Boutros Ghali se refirió a los peligros que puede desencadenar la autodeterminación en un informe especial, *Una agenda para la paz*, solicitado por la primera reunión de jefes de gobierno del Consejo de Seguridad de la ONU. El secretario general sugirió formas de mejorar la capacidad de la ONU para ejercer una diplomacia preventiva y para conseguir y conservar la paz. En la introducción, Boutros Ghali llama la atención hacia los vínculos vitales entre el orden político

mundial y el orden interno: "si todos los grupos étnicos, religiosos o lingüísticos reclamaran Estado, no habría límite a la fragmentación, y la paz, la seguridad y el bienestar económico del mundo serían cada vez más difíciles de obtener" (párrafo 17).

En cuanto a las fórmulas que podrían sustentar los esfuerzos de prevención, Boutros Ghali observó que "ya ha pasado el tiempo de la soberanía absoluta y exclusiva ... [y] es tarea de los líderes de los Estados actuales entender esto y encontrar un equilibrio entre las necesidades de una buena gobernabilidad interna y los requerimientos de un mundo cada vez más interdependiente. El respeto por los principios democráticos en todos los niveles de la existencia social es crucial"⁵.

Esto no es idealismo sino realismo democrático. El carácter interno de los Estados se ha convertido en una preocupación internacional legítima que ya no está ligada a los alineamientos ideológicos de la guerra fría. Boutros Ghali ahora plantea que, a menos que los Estados multiétnicos respeten los derechos humanos y se desarrollen de conformidad con principios democráticos, carecerán de la elasticidad necesaria para hacerle frente al desafío de la autodeterminación. Si se les permite proliferar sin freno, estas

fuerzas de fragmentación eventualmente socavarían el sistema de las Naciones Unidas.

La reacción general en los países en desarrollo a esta parte del informe del secretario general es importante porque este enorme bloque de cerca de 130 Estados multiétnicos ha planteado desde hace mucho una oposición ruidosa a cualquier sospecha de violación de su soberanía. Como dato sorprendente, *Una agenda para la paz* fue bien acogida en la cumbre de países no alineados celebrada en septiembre de 1992 en Yakarta. Los esfuerzos realizados por un puñado de Estados radicales para condenar el informe fallaron. En vez de ello, a tono con el mensaje de Boutros Ghali, la cumbre de Yakarta hizo un llamado a la ONU para que ayudara en el retorno "al gobierno constitucional y la democracia sostenible, sin los cuales sería imposible el desarrollo del país"⁶. Esta respuesta alentadora y los clamores subsiguientes de países en desarrollo por un compromiso internacional más temprano y efectivo para evitar desastres como el de Ruanda, reflejan una apreciación creciente de la necesidad de acción colectiva.

Se está exigiendo una mayor autodeterminación a una escala sin precedentes. Más de 900 millones de personas pertenecen a 233

grupos cada vez más asertivos, identificados por el estudio *1990 Minorías en riesgo*⁷, realizado por el Instituto de Paz de Estados Unidos. Estos son grupos cuyos miembros han padecido discriminación sistemática, o han emprendido acciones políticas para reivindicar sus intereses colectivos contra los Estados que aseguran gobernarlos. Según los cálculos del estudio, la principal concentración se encuentra en el África, al sur del Sahara: 74 grupos que comprenden más del 42 por ciento de la población. Sin embargo, el estudio concluye que las tensiones étnicas están aumentando casi en todas partes, con muchos problemas potenciales en los grandes países en desarrollo anteriormente comunistas. El evitar que conflictos letales destruyan los Estados pequeños ahora, podría contribuir algún día a brindar condiciones y capacidades que podrían facilitar transiciones internas pacíficas en estos Estados más grandes.

La internacionalización de las comunicaciones y el comercio

En una era de comunicaciones masivas instantáneas, los costos de la represión aumentan tanto para los gobiernos que la utilizan como para aquellos que la toleran. Es posible que los diplomáticos todavía se sientan renuentes a

5/ Émeric Crucé, *Le Nouveau Cynée* (1623), traducción al inglés *The New Cynéus of Émeric Crucé* (1909).

6/ David Cox, *Exploring an Agenda for Peace: Issues Arising from the Report of the Secretary-General*, Ottawa, Canadá, Center for Global Security, octubre de 1993.

7/ Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 1993.

interferir en los asuntos internos de otros Estados, pero los informes y las fotografías sobre abusos de los derechos humanos hacen que cada vez sea más difícil sostener políticas de neutralidad. También hay consecuencias que trascienden los peligros inmediatos de que tales abusos puedan llevar a desastres humanitarios costosos. El acceso a la asistencia económica, el comercio y las inversiones extranjeras también se pone en peligro. Esto quizás no revista mucha importancia para los líderes de facciones militantes de Estados pequeños al borde del colapso, pero debe preocupar cada vez más a los Estados más grandes en fase de transición.

La expansión del comercio y la inversión internacionales ocupa en la actualidad un lugar prominente en la agenda de seguridad nacional de la mayor parte de los países en desarrollo, casi todos Estados multiétnicos. En el mundo en desarrollo, 3.000 millones de personas se están integrando rápidamente a la economía mundial, un suceso que Lawrence Summers, subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, compara en significación económica y política al Renacimiento y a la revolución industrial⁸. Uno de los precios de su éxito es que han tenido que aceptar consejos de política

bastante entrometidos por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. También han tenido que aceptar que el Estado de Derecho es esencial para el desarrollo de una economía de mercado y para expandir los lazos comerciales y de inversión en el exterior. Un efecto colateral es que los sistemas basados en el derecho pueden ayudar a quienes buscan una mayor protección política.

A medida que Estados Unidos se interese cada vez más en los diez "Grandes Mercados Emergentes" (GME) con miras a suministrar el margen de crecimiento en las exportaciones Estadounidenses, los empleos altamente capacitados y la economía interna durante por lo menos los siguientes dos decenios, también aumentará la importancia de prevenir que las tensiones inevitables dentro de estos Estados en desarrollo se conviertan en conflictos civiles⁹. Los diez GME —China (incluidos Taiwan y Hong Kong), México, Indonesia, India, Corea del Sur, Turquía, Polonia, Suráfrica, Brasil y Argentina— abarcan casi la mitad de la población mundial, tienen unas de las economías de más rápido crecimiento en el mundo y se espera que compren más productos Estadounidenses que Europa y Japón juntos en el año 2010¹⁰. Sin embargo, prácticamente todos

tienen instituciones políticas nacionales todavía frágiles y sujetas a cambios fundamentales. Los GME y sus principales socios comerciales —en especial Estados Unidos— parecen tener una convergencia de intereses que los podría llevar hacia una mayor cooperación en el logro de formas mutuamente aceptables para prevenir conflictos entre ellos, así como a una mayor cooperación en la prevención de conflictos étnicos

en otras partes, que podrían inspirar insurrecciones cerca de casa.

Por lo tanto, con relaciones inusualmente estables entre las principales potencias y la ausencia de importantes fisuras ideológicas en los ejes Este-Oeste o Norte-Sur, es posible que exista una oportunidad histórica para cambiar el punto focal de la política mundial, desplazándola de los peligros de guerra entre Estados, a la prevención de conflictos internos.

Parámetros de prevención intraestados

UNA COSA ES IDENTIFICAR UN PELIGRO COMÚN; hacer algo al respecto es, desde luego, un desafío mucho mayor, sobre todo si se requiere cooperación internacional voluntaria para solucionar problemas primordialmente internos.

¿Un nuevo llamado al "realismo"?

No existe, hasta el momento, una serie de normas o un cuerpo de derecho internacional que confiera autoridad y legitimidad a la intervención tendiente a prevenir conflictos internos en los Estados. Sin embargo, la teoría realista, que pretende explicar la política entre naciones como la búsqueda de intereses definidos en términos de poder, puede ser útil para entender la anarquía creciente en los Estados. Los brotes recientes de conflictos étnicos en la antigua Yugoslavia, Somalia, Ruanda y otros Estados fallidos o

tambaleantes, parecen ser menos el resultado de antagonismos primordiales o de la lucha entre el bien y el mal, y más una reacción frente a los cambios en la distribución del poder.

En los Estados tambaleantes reina la inseguridad. A falta de una autoridad central que sirva de árbitro y/o haga respetar los desequilibrios de poder entre las facciones, la respuesta lógica de sus líderes es temer lo peor y actuar de conformidad. Cuando cada grupo se siente potencialmente amenazado por los demás en un Estado tambaleante, no encuentra otro remedio para su inseguridad que alzarse en armas en defensa propia. A menos que se rompa este ciclo, los subproductos inevitables serán el conflicto y la guerra.

La teoría realista del conflicto internacional también sostiene que la lucha por el poder no se ve afectada por la naturaleza inherente

8/ Lawrence Summers, ponencia presentada ante el Institute for International Economics, Washington D.C., 20 de mayo de 1994.

9/ Para un análisis detallado, véase el artículo de este autor en *Foreign Policy*, No. 97, invierno 1994-95.

10/ Jeffrey E. Garten, "The Big Emerging Markets: Changing American Interests in the Global Economy" ponencia presentada ante la Foreign Policy Association, Nueva York, N.Y., 20 de enero de 1994.

de un actor, sea ésta buena o mala. Como todo el mundo es un enemigo potencial, incluso los más decentes deben, en defensa propia, asumir muchos de los atributos de los más sedientos de sangre. Así como los líderes de los Estados utilizan las ideologías para enmascarar su meta inmediata de obtener o retener el poder, los líderes faccionales muchas veces buscan expandir su base de poder bajo el disfraz del nacionalismo étnico. En los Balcanes, Ruanda y otros lugares, las diferencias étnicas, muchas veces en combinación con inseguridades económicas y otras, están siendo explotadas por líderes políticos para movilizar apoyo a favor del separatismo, el irredentismo o el hegemonismo.

El extender la teoría realista a los conflictos internos podría llevar a políticas de prevención que se preocuparían menos por las intenciones de líderes faccionales que por su poder relativo. El objetivo sería difundir y equilibrar el poder en busca de la meta a más largo plazo de institucionalizar la separación del poder y el poder compartido. Obviamente esta aproximación plantea numerosos problemas de índole práctica, sobre todo cuando una de las facciones es un gobierno reconocido. Sin embargo, el hecho de no haber incorporado la participación en el

poder en los términos de las elecciones angoleñas de septiembre de 1992 puede explicar la recurrencia de la guerra en dicho país. El poder compartido también parece ser clave en el progreso hacia la paz en Camboya, Centroamérica, Suráfrica y otros lugares.

Construyendo con base en una experiencia limitada

Sean cuales fueren los conceptos que surjan para orientar la política, obviamente tendrán que anclarse en la realidad política. En esta etapa, la experiencia sigue siendo bastante limitada y los debates sobre cómo aplicar la prevención de conflictos no han avanzado mucho. John Kornblum, hace poco embajador de Estados Unidos en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), ha trabajado creativamente en la prevención de conflictos dentro y entre Estados multiétnicos en situación de riesgo. Observa que las políticas de prevención de Estados Unidos y Europa occidental todavía reflejan hábitos de "prevención tardía" de la guerra fría: son activadas sobre todo por las señales de alerta de movimientos inusuales de tropas, la adquisición y despliegue de armas, oleadas de refugiados y otros indicios de la inminencia de un conflicto¹¹. Para ser efectivo en este

nuevo entorno, es preciso contar con una prevención más temprana, por medios políticos en vez de militares.

Kornblum argumenta que las estrategias diplomáticas exitosas para la prevención de conflictos ya no deberían compararse con un juego de ajedrez porque "es más probable que se parezcan a las de una bolsa de valores, en donde muchos intereses en conflicto compiten unos con otros al mismo tiempo. Incluso más confuso será el hecho de que probablemente los diversos participantes sigan varias series de reglas diferentes en distintos momentos" (p. 7).

Agrega que los diplomáticos ni siquiera tienen un vocabulario acordado para discutir esfuerzos de prevención temprana en Estados con problemas.

Harold Saunders, ex secretario asistente de Estado y veterano del proceso de paz de Camp David, ha estado estudiando desde hace varios años el papel de las

organizaciones no gubernamentales (ONG) en la diplomacia preventiva. Su trabajo incluye recolección de información, construcción de confianza y evaluaciones extraoficiales de Estados Unidos-Rusia sobre prevención de conflictos y medidas para resolver problemas en Tajikistán y otros Estados conflictivos de la antigua Unión Soviética.

A semejanza de Kornblum, Saunders también propugna un marco conceptual diferente para la prevención de conflictos, y observa que ya no nos concentramos principalmente en conflictos entre los Estados —por peligrosos que sigan siendo— sino también en conflictos de profundas raíces humanas que afectan áreas enteras de política. Estos conflictos muchas veces están fuera del alcance de los gobiernos y de los instrumentos que éstos despliegan tradicionalmente ... las políticas de respuesta deben ser políticas que operen en toda la arena política¹².

Abriendo un espacio político

La práctica diplomática convencional depende del secreto, y conduce a acuerdos que puedan ser impuestos desde arriba. La diplomacia preventiva, según se aplica a los posibles conflictos

internos en los Estados, es un proceso continuo más abierto, flexible, de bajo perfil e incluyente.

La prevención temprana exige un conocimiento detallado de la historia local, de los cambios

11/ John Kornblum, "Strategies for Conflict Prevention", ponencia presentada en un seminario sobre "Alerta Temprana y Diplomacia Preventiva", Varsovia, Polonia, enero de 1994.

12/ Harold Saunders, "Enlarging U.S. Policy toward 'Ethnic' Conflict: Rethinking Intervention", ponencia presentada en un simposio de la National Defense University, Washington, D.C., 11 de noviembre de 1993, p. 1.

recientes en las relaciones étnicas, la economía, el uso de la tierra, el crecimiento demográfico y los movimientos de población, la degradación ambiental y la distribución del poder político. La prevención de conflictos, en este contexto más amplio, muchas veces se traduce en encontrar vías para abrirles espacio político a los gobiernos y las fuerzas cada vez más alienadas que exigen una mayor autodeterminación, de modo que puedan llegar a un arreglo.

En el Directorio de Cooperación para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que asesora a los organismos de ayuda exterior de los gobiernos occidentales, se está configurando una búsqueda de formas para fomentar un compromiso temprano. Según su director, Bernard Woods, "el manejo exitoso de intereses y lealtades en competencia dentro de las sociedades es el prerrequisito vital para lograr un desarrollo exitoso y para contener disputas y conflictos", Woods les dice a los donantes que "concederle primacía a una buena gobernabilidad y participación atraerá la paz y el desarrollo"¹³.

El comenzar con un proceso semejante, como han mostrado

Saunders y otros, no exige gastos enormes ni intromisión directa de gobiernos extranjeros. En Europa Oriental, en donde los Estados no corren riesgo de agresión externa pero donde las metas del irredentismo persisten y las quejas étnicas son de larga data y pueden ser fácilmente atizadas por políticos ambiciosos, el Proyecto de Relaciones Étnicas, con sede en Princeton, New Jersey, busca reducir las tensiones entre el gobierno de Rumania y los líderes de la minoría húngara, y promover esfuerzos para contrarrestar la violencia contra otras poblaciones minoritarias en toda la región. Este experimento de esfuerzos de base para reducir las barreras que obstaculizan los arreglos entre grupos podría constituir una lección práctica para otras ONG internacionales que tratan de reducir el riesgo de los conflictos faccionales en otros lugares.

Las sensibilidades de los gobiernos en el poder son otra de las razones por las cuales las potencias extranjeras y las organizaciones interesadas probablemente dependan cada vez más del trabajo de las ONG, por lo menos en las fases tempranas del proceso. La cantidad de ONG internacionalmente activas ha ascendido a cerca de 5.000¹⁴. Si bien la mayor parte

se ocupa de cuestiones de desarrollo económico y social, un número creciente tiene estatus asociado con la ONU y participa en todas las etapas de las operaciones de paz¹⁵.

Las relaciones de trabajo estrechas que los gobiernos de democracias liberales más

pequeñas, como Noruega, Canadá y Australia, mantienen con las ONG también están contribuyendo a la prevención temprana y sostenida de conflictos, porque estos Estados han participado significativamente en operaciones de paz de la ONU.

Principios de prevención

Existen varias reglas básicas para orientar los esfuerzos internacionales hacia la prevención de conflictos internos.

Promover el nacionalismo cívico

En la médula del problema sobre cómo poner fin a la violencia sectaria yace un acertijo: ¿se contribuye mejor a la paz y la justicia adaptando el Estado a los pueblos, o adaptando los pueblos a los Estados? En la primera opción, el Estado se crea de acuerdo con un principio frecuente llamado "nacionalismo étnico", es decir, el Estado es definido por un grupo de personas arraigadas en una cultura compartida y una creencia en un ancestro común. Esta fue la definición que acogió Woodrow Wilson cuando propugnó derechos plenos de autodeterminación y gobierno mayoritario para cualquier "pueblo" que los pidiera.

La segunda opción, basada en

el principio del "nacionalismo cívico", reúne a todos los grupos dentro de un territorio en un único Estado. La participación en el grupo nacional por lo general está abierta a cualquier persona que haya nacido o resida permanentemente dentro del territorio nacional, independientemente de su raza, lengua o cultura. En una democracia, la forma más avanzada del nacionalismo cívico, los derechos de las minorías a la autodeterminación por lo general son circunscritos por el requerimiento constitucional del debido proceso. La base del argumento de Lincoln en su Primera Inaugural, por ejemplo, no era la negación del derecho del Sur a la secesión, sino que era ilegal que lo hiciera unilateralmente, sin el consentimiento del resto de la nación. En la actualidad, Boutros Ghali defiende el nacionalismo cívico como una base más racional

13/ Bernard Woods, "Peace, Conflict, and Development: Linkages and Policy Issues", ponencia presentada en un foro del International Development Research Center, Ottawa, Canadá, 6 de abril de 1994, p. 7.

14/ Leon Gordenker y Thomas G. Weiss, "Non-State Actors in International Organization: The Democratization of Global Governance", versión preliminar, Brown University, Providence, R. I., mayo de 1994, p. 1.

15/ Véase Peter J. Spiro, "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions", *The Washington Quarterly*, invierno 1995, pp. 45-56.

y estable que el nacionalismo étnico para desarrollar la cooperación internacional y evitar una proliferación inmanejable de nuevos Estados en la ONU.

Cualquier estrategia de prevención para los años noventa deberá tener como propósito central el apoyo activo del nacionalismo cívico; los gobiernos mayoritarios deben ser responsables de la construcción de garantías políticas verosímiles para los derechos de los individuos y de las minorías étnicas dentro de su territorio. El forzar a las personas a permanecer dentro de un Estado en contra de su voluntad entraña muchos riesgos que en casos extremos pueden requerir el cambio de fronteras. Sin embargo, la conveniencia general de promover arreglos políticos dentro de las fronteras existentes debería ser clara.

En Rusia y Suráfrica, dos países que revisten enorme interés para Estados Unidos, el nacionalismo cívico se está desarrollando bajo condiciones muy difíciles. Pocos temas son más vitales para Estados Unidos que la estabilidad en Eurasia. Ahora bien, para mantener esa estabilidad, será imperativo que el gobierno ruso preserve su política de no alentar los movimientos secesionistas entre las grandes minorías rusas en otros Estados y, de hecho, de no intentar crear una Rusia más grande. En Suráfrica, el arreglo del nuevo gobierno de minorías zulu y afrikaaner dentro de un marco de

garantías constitucionales también es importante para la estabilidad nacional. Su continuación ayudará a mantener la confianza en el exterior en cuanto a las perspectivas de inversión en Suráfrica, y dará un ejemplo a Africa y al resto del mundo sobre las ventajas del nacionalismo cívico.

La meta estratégica de la diplomacia preventiva en Rusia, Suráfrica y otros lugares es asegurarse de que el juego de suma positiva del pluralismo político prevalezca sobre la política de suma cero del nacionalismo étnico. Los programas de cooperación bilaterales, multilaterales y no gubernamentales que Estados Unidos y sus socios están emprendiendo con naciones importantes en proceso de transformación son tan vitales para la seguridad internacional en esta nueva era como lo fueron el Plan Marshall, el puente aéreo de Berlín y la formación de la alianza en las etapas iniciales de la guerra fría.

Desarrollar mecanismos de alerta tempranos

La alerta temprana sobre el deterioro del equilibrio de poder en el interior de los Estados es vital para la prevención de conflictos. Boutros Ghali ha dado muestras de liderazgo, una vez más en *Una agenda para la paz*, al dirigir la atención hacia la señal más crucial de peligro: disminución en el compromiso de un gobierno "frente a los derechos humanos, especialmente los de los grupos

minoritarios, sean éstos étnicos, religiosos, sociales o lingüísticos"¹⁶. La negación de los derechos humanos y de una protección adecuada a las minorías en este contexto preventivo debe ser tomada como una herramienta de análisis, un indicador temprano de que el Estado afronta problemas.

La alerta temprana no funciona si no existe la voluntad política de actuar a tiempo. Alexander George, quien ha analizado en detalle el problema de alerta y respuesta en la diplomacia preventiva, ha identificado tres factores importantes en su aplicación: la fuerza de la señal de alerta, las expectativas de quien escucha, y las "recompensas y costos" asociados con un reconocimiento correcto de la señal¹⁷.

Las señales de alerta vitales que identificó Boutros Ghali pueden ser muy fácilmente pasadas por alto por Estados Unidos y otras grandes potencias occidentales, distraídos por otras preocupaciones, poco acostumbrados a abordar los derechos humanos como una herramienta analítica o de alerta temprana, y renuentes a pagar los costos políticos de ofender a otro gobierno cuando no parece haber recompensas inmediatas. El número cada vez más grande de Estados multiétnicos

que podrían entrar en conflicto subraya la importancia de que los gobiernos interesados en la prevención temprana deleguen más autoridad en quienes tienen experiencia de campo en la región y son, por lo tanto, los más preparados para desarrollar estrategias integradas de alerta y respuesta que pueden llevarse a cabo rápida y flexiblemente.

El mundo padece actualmente demasiados ejemplos de fracaso en la defensa de los derechos de las minorías. El reconocimiento de Croacia por los países europeos luego de su declaración de independencia sin primero asegurar la protección garantizada de los derechos e intereses de su amplia minoría serbia fue una importante oportunidad fallida para emprender una diplomacia preventiva.

El trabajo reciente de Max van der Stoep, comisionado de derechos minoritarios del CSCE, apunta, así mismo, a la importancia y la eficacia de prestar atención a las disputas relacionadas con minorías antes de que se tornen desestabilizantes¹⁸. Si bien el éxito de los equipos de supervisión del CSCE en Estonia, Letonia, Moldova, Tajikistán y otros lugares no ha sido total, estos equipos están arando terreno importante para la

16/ Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*, párrafo 18.

17/ Alexander George, "The Warning-Response Problem in Preventive Diplomacy", ponencia presentada ante el Grupo de Estudio sobre Diplomacia Preventiva del United States Institute of Peace, Washington, D.C., enero de 1994.

18/ Véase Konrad J. Huber, "CSCE's New Role in the East: Conflict Prevention", *RFE Research Report* 3, 12 de agosto de 1994.

actividad preventiva. En un plano más amplio, el nuevo representante especial del secretario general de las Naciones Unidas en asuntos de derechos humanos relacionados con personas internamente desplazadas está haciendo el seguimiento de la situación de 24 millones de personas forzadas a abandonar sus hogares pero que todavía viven dentro de las fronteras de su propio país. Esta oficina podría desarrollar mecanismos de alerta importantes —así no sean muy tempranos— para identificar Estados en situación de riesgo.

Las ONG también están desempeñando papeles cruciales en materia de alerta temprana y prevención. Estas ONG incluyen grupos de derechos humanos tradicionales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, así como grupos de defensa no tradicionales como Common Ground, que trabaja en la prevención de un conflicto en Macedonia.

Forjar acciones colectivas

La autoridad y la legitimidad de la participación extranjera en la prevención de conflictos internos en los Estados variarán directamente de acuerdo con el tamaño de la coalición dispuesta a desempeñar dicho papel. La fuerza numérica es aún más importante cuando se requieren sanciones para castigar el mal comportamiento. Para las democracias, sobre todo Estados Unidos, el actuar en concierto con

otros también mejora considerablemente las oportunidades de obtener apoyo político interno para las medidas preventivas que sean necesarias.

Sin embargo, el comprometer la ayuda de quienes están más cerca a un problema, tanto geográfica como culturalmente, coloca una carga especial sobre las coaliciones *ad hoc* y las organizaciones subregionales y regionales más establecidas. La supervisión de las Naciones Unidas es necesaria para asegurar que en casos en donde los vínculos étnicos transnacionales son un factor adicional de complicación, como en Ruanda, actores más neutrales conduzcan los esfuerzos de prevención.

Las coaliciones preventivas no pueden ser neutrales con respecto a los valores en juego, incluso mientras buscan mediar para lograr un compromiso entre facciones locales. Su meta debe ser el nacionalismo cívico. Construir coaliciones para este fin es un proceso político más complejo que conformar una alianza militar para hacer frente a una amenaza común o emprender operaciones imparciales de mantenimiento de la paz. Hasta el momento no existen planes para construir un nacionalismo cívico, y es probable que haya que acomodar muchos intereses en competencia. Persisten muchas diferencias profundas, incluso entre la comunidad de democracias liberales, en cuanto al papel del Estado y las instituciones

del gobierno. El reconciliar estas diferencias no sólo hará más efectiva la coalición al tratar con Estados en problemas, sino también fortalecerá la comunidad de democracias liberales.

Promover el bienestar económico

Una visión más amplia de la prevención de conflictos también entraña algo más que instrumentos políticos y militares. Los factores económicos revisten por lo menos idéntica importancia en la construcción y cohesión de naciones. Lawrence Summers señaló el papel crucial que desempeña el Fondo Monetario Internacional en fomentar la estabilidad interna cuando afirmó que, en el caso de Rusia, la democracia no sobreviviría una hiperinflación¹⁹.

En términos más generales, los grupos mayoritarios y minoritarios dentro de los Estados necesitan que se les muestren claramente los beneficios prácticos de una acomodación pacífica. El apoyo económico, diversas formas de asistencia técnica, ayuda en el manejo de agua, tierra y otros recursos comunales, y otras medidas pueden ser orientadas hacia la prevención de conflictos al mostrar de maneras muy prácticas, que puede ser muy provechoso mantener el *statu quo* territorial,

pues beneficiará a todas las facciones.

Los eruditos han debatido largamente y sin llegar a conclusión alguna la relación entre la desigualdad económica y el conflicto político. Sin embargo, el sentido común apunta a la importancia de relacionar los incentivos y desincentivos económicos con los esfuerzos de prevención. La experiencia asiática sugiere que la acomodación interétnica es mucho más fácil en un entorno de prosperidad. El reciente éxito de los esfuerzos de prevención en Estonia también se relaciona con un bienestar económico relativo.

La *Agenda para el desarrollo* de Boutros Ghali²⁰, una continuación de su *Agenda para la paz*, y un importante documento de política del Banco Mundial, titulado *Governance*²¹, reflejan una importante convergencia posterior a la guerra fría dentro del sistema de las Naciones Unidas que vincula la promoción del desarrollo económico, los derechos humanos y la democracia con la prevención de conflictos.

Los grupos multilaterales especializados en desarrollo económico, comercio, agua, medio ambiente y control de armas que Estados Unidos ha organizado para fortalecer el proceso de paz en el

19/ Summers, ponencia, 20 de mayo de 1994.

20/ Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Development*, Nueva York, N.Y., Naciones Unidas, 8 de mayo de 1994.

21/ Operations Policy Department, BIRF, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C., 29 de noviembre de 1993.

Medio Oriente tienen como propósito ayudar a prevenir conflictos suministrando a los antagonistas una visión de los beneficios mutuos de la restricción colectiva. Esta fórmula puede ser replicada a una escala más pequeña para apoyar las estrategias de prevención en muchas otras situaciones.

Conferirle prioridad al proceso

La prevención de conflictos tiene que ser un esfuerzo continuado. Los resultados institucionales específicos son menos importantes que las formas y medios responsables de llegar a ellos. Esto también se aplica al difícil tema de los ajustes territoriales como último recurso. Si bien las estrategias de prevención buscan fomentar el nacionalismo cívico, como se observó anteriormente, las avenidas que conducen a la democracia son amplias y variadas.

Cuando se disolvió la Unión Soviética, Estados Unidos y sus socios asumieron una posición flexible pero sustentada en principios frente al reconocimiento de los nuevos países, que hacía énfasis en la importancia del debido proceso. En septiembre de 1991, el secretario de Estado anunció una serie de criterios amplios, consistentes con la posición de la CSCE, que guiarían cualquier decisión de reconocer y cooperar con los Estados sucesores. Estos eran:

- aceptación explícita de las disposiciones del Acta Final de Helsinki, incluidos el respeto por los derechos humanos y el tratamiento igualitario de las minorías;
- respeto por las fronteras existentes, tanto internas como externas, efectuándose cambios únicamente por medios consensuales pacíficos consistentes con los principios del CSCE;
- apoyo interno a la democracia y al Estado de derecho; y
- respeto por el derecho y las obligaciones internacionales. El hecho de no haber cumplido algunos Estados con estos criterios ha entrañado altos costos. Si Croacia, por ejemplo, no hubiera sido reconocida por los gobiernos occidentales hasta cuando Zagreb hubiese cumplido con los criterios, es posible que el conflicto en los Balcanes hubiera tomado un curso muy distinto. Irónicamente, los representantes occidentales que ahora trabajan para estabilizar las relaciones de Croacia con las áreas del país en poder de los serbios están proponiendo cambios constitucionales que les concedan a los residentes serbios los derechos plenos de ciudadanía que no fueron incluidos en la Constitución de la independencia.

Los esfuerzos por revitalizar estos criterios deberían extenderse

al Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) que, de conformidad con sus estatutos, aplica principios similares como condición para conceder préstamos. La voluntad del banco de obligar a los prestatarios a cumplir con estos criterios parece estarse debilitando, lo que resulta infortunado en momentos en que las tensiones étnicas se intensifican en varios países claves de Eurasia. El BERF fue la primera institución financiera multilateral en adoptar estos criterios, y el éxito de este experimento podría tener, a semejanza del del CSCE, un impacto importante en los esfuerzos de prevención de conflictos en otras regiones.

En caso de necesidad, recurrir a fuerza mayor

Las medidas preventivas no pueden ayudar a Estados que han fracasado, o que experimentan una situación de crisis avanzada. Sin embargo, una amenaza creíble de recurrir al uso de la fuerza ciertamente puede contribuir al éxito de la prevención. El expandir los criterios para la intervención humanitaria alertaría a los líderes faccionales sobre los peligros que afronta su propia libertad si permiten un escalamiento de la violencia interna. Sin embargo, en

vista de la actual crisis presupuestal de las Naciones Unidas, esto puede ser poco realista.

Gareth Evans, el ministro de Relaciones Exteriores de Australia, publicó un estudio sobre operaciones de paz que define varias de las condiciones que deben orientar las medidas de paz de las Naciones Unidas, entre ellas evidencia clara de abuso extremo contra los derechos humanos y fracaso de las medidas no violentas como señales para intervenir, así como la asignación de recursos suficientes para llevar a cabo las operaciones²². Siempre que se emprenden operaciones militares exitosas, el desarrollo de una estrategia de construcción de la paz después del conflicto de modo que el proceso de paz sea irreversible se convierte en prevención de conflictos con otro nombre.

El papel de Estados Unidos

Cualquier campaña de prevención de conflictos intraestatales emprendida por Estados Unidos tendrá que ser flexible, acomodar diversos Estados y tener acceso a una amplia gama de instrumentos políticos, económicos y culturales²³. Operaría de manera muy distinta de la doctrina militar altamente secreta y centralizada que todavía se requiere para

22/ Gareth Evans, *Cooperating for Peace*, St. Leonards, Australia, Allen and Unwin, 1993.

23/ Para un análisis completo sobre el papel cambiante de Estados Unidos, véase Michael S. Lund, "Preventive Diplomacy and American Foreign Policy", versión preliminar, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 1994.

cumplir con las necesidades de defensa tradicionales de Estados Unidos, pero la complementaría.

A nivel de una decisión directiva presidencial, la política de seguridad nacional podría especificarse de acuerdo con dos líneas. Una de ellas reiteraría la postura de defensa militar estipulada en el *Bottom-Up Review* de 1993²⁴. Una segunda estrategia de prevención de conflictos en la política exterior de Estados Unidos incluiría medidas esencialmente no militares para prevenir conflictos.

Al desarrollar una estrategia de prevención más amplia, Estados Unidos puede aprovechar las enormes ventajas comparativas con que cuenta en los asuntos mundiales pero que normalmente no figuran en los análisis de estrategias de seguridad nacional. Por ejemplo, las instituciones políticas, los valores y las tradiciones de Estados Unidos no son sólo activos que deben defenderse, sino recursos de los cuales pueden disponer los representantes de Estados Unidos para promover el nacionalismo cívico y construir sociedades estables, democráticas y orientadas al mercado. Estados Unidos es la única potencia que todavía piensa y actúa con una visión internacional. Más que cualquier otra nación, ha convertido los derechos humanos en parte integral de su política

exterior, lo cual brinda una importante ventaja comparativa para el desarrollo de procedimientos efectivos de alerta temprana en una nueva estrategia de prevención.

En la actualidad, las misiones de Estados Unidos ante los nuevos Estados de la antigua Unión Soviética y numerosos países en desarrollo muchas veces funcionan más como foros para debatir valores civiles que como embajadas tradicionales. Los diplomáticos de Estados Unidos están siendo incorporados en los esfuerzos locales de mediación y educación cívica, para los cuales no estaban entrenados, pero en los que su trabajo podría ser muy útil en lo que respecta a prevención de conflictos. Para que esta segunda línea de prevención de conflictos tenga éxito, es posible que se requieran otras reformas en el entrenamiento, la organización, la financiación y la delegación de autoridad a misiones de campo en el exterior.

Los programas y políticas de ayuda exterior de Estados Unidos en las instituciones multilaterales también podrían orientarse hacia una mayor prevención de conflictos en distintos lugares del mundo. Los programas de ayuda exterior de Estados Unidos son pequeños, pues representan menos del uno por ciento de su presupuesto federal. El

presupuesto total de relaciones exteriores, que es de cerca de \$20.000 millones (US\$20 billones), equivale tan sólo al siete por ciento del presupuesto de defensa. En el futuro, los fondos de ayuda exterior bilateral deberán canalizarse más exclusivamente a los esfuerzos apremiantes de prevención.

Si las amenazas militares directas contra los intereses vitales de Estados Unidos siguen debilitándose, una buena inversión sería reasignar los fondos del Departamento de Defensa para apoyar instrumentos diplomáticos, económicos, multilaterales y no gubernamentales más efectivos para la prevención de conflictos intraestatales. Los recursos relativamente modestos también pueden redistribuirse efectivamente para consolidar las enormes ventajas comparativas que Estados Unidos todavía tiene en las Naciones Unidas, las instituciones financieras de Bretton Woods y otros organismos regionales y multilaterales. Las dimensiones de seguridad nacional de estas inversiones tienen que ser más claras. Es posible que también se requiera volver más flexibles las cuentas de ayuda exterior. Aun pequeñas cantidades de asistencia, si se utilizan rápidamente, pueden fortalecer coaliciones de prevención *ad hoc*.

Otro activo Estadounidense de bajo costo para desarrollar una nueva estrategia de prevención son la Oficina de Información de Estados Unidos y otras entidades

de educación pública. Ya se están adaptando estos instrumentos a la política exterior de la posguerra fría, pero puede hacerse mucho más para llegar a los Estados y poblaciones en situación de riesgo. Una forma podría ser que la diplomacia pública promueva moderación en los asuntos locales mediante el suministro de información sobre cómo se han evitado conflictos o cómo han sido pacíficamente resueltos en otras partes del mundo.

El comprometer el interés de la opinión pública en esta estrategia de prevención de la política exterior podría ser especialmente importante, y quizás no tan difícil como sugieren quienes hacen énfasis en la preocupación de Estados Unidos con prioridades internas. La paz como meta y actividad de la diplomacia de Estados Unidos siempre ha sido popular y más comprensible que los compromisos ambiguos de ampliar la comunidad de naciones democráticas. Pocos han cuestionado la sabiduría del extraordinario y continuo compromiso de Estados Unidos con la prevención de nuevas guerras en el Medio Oriente, o los muchos otros esfuerzos en los que el liderazgo norteamericano ha sido esencial en la resolución de conflictos.

Un compromiso temprano, más amplio y más activo para prevenir los conflictos intraestatales —si tiene éxito— eliminaría la necesidad de operaciones militares para el mantenimiento de la paz.

24/ Les Aspin, *The Bottom-Up Review: Forces for a New Era*, Washington, D.C., Departamento de Defensa, 1993.

Sin embargo, también facilitaría las decisiones sobre dónde, cuándo y cuántas fuerzas se necesitarían para que pudieran actuar con efectividad. Al comprometerse en la prevención de conflictos en una etapa temprana, tanto los formuladores de políticas como la opinión pública estarían mejor informados y mejor preparados para contingencias. La diferencia entre la reacción popular ante la matanza de soldados estadounidenses en Somalia en octubre de 1993, en donde la opinión pública no tenía claridad en cuanto a la misión, y la falta de una reacción similar ante la tragedia del derribamiento de dos helicópteros Blackhawk en el norte de Irak pocos meses después resulta sorprendente.

Una estrategia de prevención expandida aprovecharía la incomparable riqueza de la sociedad civil de Estados Unidos. Las ONG estadounidenses están a la vanguardia de las redes globales emergentes de cooperación no gubernamental que, como ya se mencionó, contribuyen a la apertura del espacio político y crean otras condiciones conducentes al nacionalismo

cívico. No sólo estas redes promueven los intereses de Estados Unidos en el exterior, sino que enriquecen la sociedad civil Estadounidense, porque crean importantes circunscripciones internas que apoyan este tipo de política exterior.

Finalmente, la naturaleza misma de esta nueva doctrina de seguridad y las coaliciones y operaciones necesarias para llevarla a la práctica acercarán a los formuladores de política exterior a la dinámica del pluralismo en Estados Unidos. Hacia mediados del próximo siglo, la mayor parte de los norteamericanos tendrá vínculos étnicos con el mundo africano, asiático e hispano. Muchos de estos ciudadanos buscarán influir sobre la política exterior de Estados Unidos como lo han hecho históricamente los que tienen vínculos especiales con Irlanda, Grecia, Turquía, Armenia, Israel y muchos otros países. El asegurar que el conflicto étnico en el exterior no afecte las relaciones étnicas en el interior de la nación será uno de los principales intereses nacionales de Estados Unidos en los próximos decenios.

Conclusión

LA PREVENCIÓN, COMO UNA "NUEVA" PREOCUPACIÓN DE LA POLÍTICA exterior de Estados Unidos, se concentra principalmente en Estados en donde ya

existen o parecen inminentes desastres humanitarios. Después de lo ocurrido en Ruanda, el Departamento de Estado y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

Internacional (USAID) emprendieron esfuerzos, con la ayuda de la comunidad de inteligencia, para predecir desastres humanitarios similares. Este artículo no ha abordado el tema de si esos mecanismos funcionan, y cómo lo hacen. Tampoco se han considerado los méritos de la petición de USAID de fondos de prevención para abordar las "causas de origen" de esta anarquía: pobreza, sobrepoblación y degradación ambiental.

En vez de ello, este artículo ha colocado el desafío de la prevención en un contexto histórico y político más amplio, que apunta a la necesidad de un cambio estratégico en la política exterior, para que la política entre naciones deje de ser la preocupación predominante y más bien lo sea la política en el interior de las naciones. El caos en Estados fallidos o en trance de fallar, las transiciones en el interior de los países de la antigua Unión Soviética o en los "grandes mercados emergentes", y el faccionalismo en las democracias liberales, son todos elementos importantes en esta compleja ecuación.

Mirando hacia el futuro, cuatro supuestos deben enmarcar la búsqueda de una política exterior para la posguerra fría y un orden internacional más durable y democrático:

- la política mundial, a semejanza de la economía mundial, es un proceso cada vez más

fluido de interacciones continuas a medida que las distinciones tradicionales entre asuntos exteriores e internos pierden importancia en la formulación e implementación de la política nacional;

- el papel de los gobiernos será vital en la determinación de los derechos y obligaciones que definen estas interacciones, y en el desarrollo de los regímenes necesarios para garantizarlas;
- los gobiernos de los Estados, grandes y pequeños, comparten un interés creciente en mantener y fortalecer el orden legal internacional para contener fuerzas que podrían llevar a nuevas fragmentaciones; y
- la amenaza más apremiante contra la integridad del orden legal internacional surge menos de la amenaza de agresión entre Estados que del abuso contra los derechos humanos fundamentales al interior de los mismos.

La protección de los derechos humanos fundamentales, como subraya ahora con frecuencia Boutros Ghali, resulta crucial para impedir que las comunidades se desmembren, y es una precondition para que se unan nacional e internacionalmente. En el largo plazo, la integración, derivada de medios democráticos y protegida por éstos, es el mejor antídoto contra la anarquía y el fundamento más seguro para la paz y el desarrollo sostenibles. ☺