

# La resolución de conflictos en las relaciones internacionales: el debate pendiente\*

*Pia Lombardo Estay*

---

*La resolución de conflictos comienza a mediados del siglo XX como un enfoque multidisciplinario para abordar el fenómeno de conflicto social y a lo largo de las décadas se va transformando en una disciplina basada en un amplio marco teórico y conceptual. Sin embargo, es a partir de 1990, y dados los cambios que ha experimentado el sistema internacional, que la resolución de conflictos se ha convertido en referencia obligada para complementar los análisis tradicionales en materia de conflictos internacionales. Las herramientas analíticas desarrolladas por autores como Johan Galtung, Edward Azar, John Burton y Kenneth Boulding a partir de la década del sesenta han sido retomadas y perfeccionadas por sus seguidores, aplicándose muchas de ellas certeramente a los conflictos internos con efectos transnacionales. No obstante lo anterior, queda pendiente aún la búsqueda de una coherencia entre los principios que mueven la resolución de conflictos y los paradigmas clásicos de las relaciones internacionales. El presente artículo aborda tentativamente algunas líneas posibles de este debate.*

---

Cada vez que se alude a la resolución de conflictos en la perspectiva de las relaciones internacionales se tiene la impresión de estar en presencia de una nueva competencia tácita,

esta vez entre realistas, idealistas y críticos. Sin embargo, parece fácil hablar de la resolución de conflictos como si existiese por sí sola, sin tener que adscribirla a ningún enfoque. El despegue de la dis-

---

\* Este artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación N° 12-02/6-2, "Prevención, Manejo y Resolución de Conflictos Internacionales Contemporáneos: de la Teoría a la Práctica", financiado por el Departamento de Investigación y Desarrollo (DID), Universidad de Chile, 2003-2004, Segunda Convocatoria del Concurso de Iniciación DID 2002.

ciplina, en especial a partir de la década de los noventa, ha generado un cuerpo teórico sorprendente en volumen y calidad. La proliferación de centros de estudio, organizaciones internacionales dedicadas al análisis y programas académicos especializados en la resolución de conflictos incluso ha generado las más diversas reacciones entre competidores: si bien en un primer momento lo que se requería era lograr posicionar las ideas centrales de la disciplina, lo que importa ahora es quién fue el primero en identificar la necesidad de llenar el vacío que habían dejado los estudios estratégicos de la Guerra Fría y generar los mecanismos necesarios para abordar la complejidad del análisis de los conflictos intrastatales.

Los autores especializados rara vez se han detenido a plantear la relevancia de la resolución de conflictos en relación con los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales. Las apariencias apuntan a que la resolución de conflicto “es”, y por lo tanto no es tan necesario “pensarla”, y mucho menos “pensarla en”. Ello posiblemente obedezca a la estrecha vinculación que se hace entre la resolución de conflictos y los conflictos intrastatales que, de plantearse en función de los conflictos interestatales, se tornaría excluyente. Sin embargo, como es sabido, los conflictos internos tienen costosas repercusiones internacionales y el concepto de intervención es un elemento central para comprender la vinculación

entre la resolución de conflictos y las relaciones internacionales.

---

### **Los conflictos internos tienen costosas repercusiones internacionales.**

---

Así lo plantean Sandra Cheldelin, Daniel Druckman y Larissa Fast en su libro, *Conflict*, elaborado en un contexto de evaluación de los esfuerzos del Institute of Conflict Analysis and Resolution (ICAR<sup>1</sup>): “A central element of effective intervention is an informed and thorough analysis of the conflict. How can we decide what might work or not work if we do not have a complete picture of the influence and context of conflict, if we cannot identify the type of conflict, its sources, or its dynamics”<sup>2</sup>.

Intervenir en un conflicto (latente o manifiesto) puede tener diversos matices: se puede intervenir en forma preventiva o mediante programas de desarrollo que son llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales e incluso Estados, y se puede intervenir militarmente en un conflicto entre Estados, en un Estado en conflicto interno, o simplemente intervenir unilateralmente en un Estado. Por esta razón, el rango de acciones abarcadas por el concepto intervención incluye ciertamente el ámbito de preocupación de las relaciones internacionales. Así pues, la intervención es un elemento central tanto de la resolu-

---

<sup>1</sup> Institute of Conflict Analysis and Resolution, George Mason University, Virginia, EE.UU.

<sup>2</sup> Cheldelin, Sandra, Druckman, Daniel y Fast, Larissa (Eds.), *Conflict*, Continuum Press, 2003. p. 7.

ción de conflictos como de las relaciones internacionales.

---

**Las políticas basadas en la resolución de conflictos tienen alta legitimidad internacional.**

---

Evidentemente, en el primer caso la intervención no tiene necesariamente la misma connotación peyorativa que en el segundo. Y por esto se hace necesario examinar, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, cuál es la connotación que se le otorga a la intervención, más allá de los planteamientos morales de escépticos, realistas, cosmopolitas o Estado-céntricos. El objetivo de este artículo es formular algunos comentarios sobre la resolución de conflictos a partir de las diversas escuelas de pensamiento en relaciones internacionales, comenzando por las herramientas de análisis y finalizando con propuestas de solución.

Al identificar en la intervención un elemento común entre ambas disciplinas, las preguntas apuntan a los tipos de intervención que son relevantes para la resolución de conflictos. Así, se plantea lo siguiente: si el análisis correcto de los conflictos permite una intervención acertada, conducente a una solución duradera, entonces las herramientas que permiten un análisis acabado tienen directa relación con el tipo de políticas que pretenden resolver el conflicto.

Para este fin, el artículo se propone observar la vinculación entre los nuevos hallazgos en materia de mecanismos

de análisis de los conflictos y sus repercusiones internacionales. Se plantea la necesidad de abordar el debate sobre los efectos de estas nuevas formas de entender los conflictos violentos y las respuestas internacionales propias de la post Guerra Fría, partiendo de la base de que la resolución de conflictos ha modificado el conocimiento y la respuesta de los Estados frente a los conflictos armados desde 1990. Además, las políticas basadas en los principios que propugna la resolución de los conflictos gozan de alta legitimidad internacional, lo que puede comprobarse en las medidas que han aplicado tanto organismos multilaterales como individualmente los Estados.

EL ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

El primer paso es definir lo que es el conflicto internacional contemporáneo, para lo cual hay que hacer algunas precisiones. La primera dice relación con los cambios acontecidos en las circunstancias que constituyen el análisis de los conflictos violentos a partir de 1990. El concepto de conflicto violento es similar al de conflicto armado, pero incluye también la violencia organizada y ejecutada unilateralmente, como el genocidio de civiles desarmados. Dentro de la comunidad dedicada a los estudios de paz, existe un debate respecto a la inclusión de las relaciones sociales de explotación, sin embargo no hay en la actualidad consenso al respecto, y resulta mejor referirse a

este particular aspecto como violencia estructural<sup>3</sup>.

En el decenio de los noventa los conflictos violentos que más llamaron la atención de los especialistas y del público general fueron los desencadenados por la desintegración de Estados y los conflictos internos de carácter étnico, religioso o social.

---

### **Los nuevos conflictos internacionales pueden asociarse al cese de la tensión bipolar.**

---

En este sentido, estos nuevos conflictos internacionales pueden asociarse al cese de la tensión bipolar. Durante la Guerra Fría, una medida de control fue aglutinar a algunas naciones o mantenerlas artificialmente dentro de Estados por intereses geopolíticos. En el mismo sentido, tanto Estados Unidos como la Unión Soviética mantuvieron zonas de influencia en el sistema internacional y no permitieron la escalada de este tipo de conflictos acontecidos en la periferia. En este contexto, surgen los primeros esfuerzos de la disciplina de la resolución de conflictos. Como señala Kenneth Boulding<sup>4</sup>, en la primera edición del *Journal of Conflict Resolution*, en 1957: “The reason

which have led us to this enterprise may be summed up in two positions. The first is that by far the most important practical problem facing the world today is that of international relations - more specifically the prevention of global war. The second is that if intellectual progress is to be made in this area, the study of international relations must be made an interdisciplinary enterprise, drawing its discourse from all the social sciences and even further”<sup>5</sup>.

Una segunda característica relevante al término “conflicto contemporáneo” pareciera manifestarse en las respuestas políticas y militares. Respecto de las primeras, diversos debates relacionados con la legalidad y legitimidad de las intervenciones han marcado la esencia de las respuestas internacionales frente a conflictos como el de Kosovo. Por otra parte, la evolución de la tecnología utilizada para fines militares ha cambiado los parámetros estratégicos para enfrentar confrontaciones violentas entre Estados y al interior de ellos. Al respecto, y pese a que lo nuclear sigue siendo una amenaza y una fuente de tensión en las relaciones entre Estados, nuevos armamentos a menores costos han cambiado el perfil de las amenazas posibles tanto a nivel interno como en el plano internacional.

---

<sup>3</sup> Ver “Introduction to Conflict Resolution”, *Online Learning Project*, Distance Learning Course, Department of Peace Studies, Bradford University.

<sup>4</sup> Kenneth Boulding (estudios en Política, Filosofía y Economía en la Universidad de Oxford), junto a Anatol Rapoport (matemático biólogo) y Herbert Kelman (psicólogo social) iniciaron el *Journal of Conflict Resolution* (1957) y el Centro para la Investigación en la Resolución de Conflictos (1959), en la Universidad de Michigan, Estados Unidos. La gran contribución de Kenneth Boulding al desarrollo conceptual de la disciplina de resolución de conflictos, se ubica en la identificación y las diferencias entre Poder Coercitivo y Duro (*Coercive - Hard Power*) y Poder Persuasivo y Blando (*Persuasive - Soft Power*).

<sup>5</sup> Boulding, Kenneth. *Journal of Conflict Resolution*, primer número, 1957.

---

## La tecnología utilizada para fines militares ha variado los parámetros estratégicos para enfrentar conflictos violentos.

---

Aquí se hace necesario plantear una de las grandes contradicciones de la década de los noventa. La preocupación por los conflictos en el sistema internacional, la mayoría de ellos de tipo intraestatal, no indica necesariamente que su número haya aumentado explosivamente, sino más bien que han provocado mayor preocupación internacional. El punto aquí es que la percepción de amenaza de los Estados frente a la probabilidad de conflicto se tornó más cautelosa frente a las implicaciones que podrían tener los conflictos de carácter intraestatal para las relaciones internacionales y los nuevos equilibrios de poder del sistema internacional. Al respecto, Hugh Miall, Oliver Ramsbotham y Tom Woodhouse<sup>6</sup>, en su libro *Contemporary Conflict Resolution*, señalan que las diferencias en términos de opiniones y de cifras impiden identificar una tendencia consensuada respecto de los conflictos de la post Guerra Fría. En cuanto a cifras, el proyecto PIOOM<sup>7</sup>,

de la Universidad de Leyden, plantea que entre 1993 y 1996 el número de conflictos de baja y alta intensidad se mantuvo relativamente constante (*relatively constant level*), mientras que en la información manejada por la Universidad de Upsala, datos que usa también SIPRI, plantea que en el período 1989-1996 disminuyó de manera casi sostenida el número de conflictos armados mayores en el mundo<sup>8</sup>. En el Programa de Minorías en Riesgo, y luego de doce años de investigación, la conclusión principal indicaría que las guerras etnonacionales podrían estar en franca retirada del sistema internacional, de acuerdo a la medición que señala que en el período 1991-1993, se produjeron 11 nuevas guerras de esta naturaleza por causas de autonomía o independencia y que en el período siguiente, 1994-1996 no hubo ninguna. Más aún, al dividir el período en ciclos de cinco años a partir de 1971, entre 1971 y 1990 los conflictos etnonacionales sumaron 22 a 25 guerras en curso, mientras que al año 1996, la cifra disminuyó a 11. De las 24 guerras que se libraban en 1993, 8 fueron detenidas o suprimidas y 3 finalizaron por arreglo (*settlement*) tres años después<sup>9</sup>.

En lo que sí se ha podido establecer una disminución efectiva ha sido en los

---

<sup>6</sup> En Miall, Hugh. Ramsbotham, Oliver. Woodhouse, Tom, *Contemporary Conflict Resolution*, Londres, Polity Press, 2000

<sup>7</sup> Interdisciplinary Research Program on causes on Human Rights (PIOOM), Universidad de Leyden.

<sup>8</sup> La postura de Upsala y SIPRI concuerda con lo expresado en estos términos por el International Peace Academy. En este punto, hay que hacer la salvedad de que en la definición de un conflicto en curso, también es importante revisar los indicadores de escalada o disminución de la intensidad del conflicto puesto que, al abarcar ciclos de años, un conflicto perteneciente a una categoría determinada puede aumentar o disminuir de nivel y, por ende, cambiar de tipo.

<sup>9</sup> Gurr, T., *Minorities at Risk: A global View of Ethnopolitical Conflict*, Institute of Peace, Washington DC, citado en Miall, Hugh. Ramsbotham, Oliver. Woodhouse, Tom, *op. cit.*; pp. 22-28.

conflictos interestatales. En la relación de los conflictos con períodos de años se observa una manifiesta disminución a lo largo del siglo. Kalevi Holsti señala que en el período 1918-1941 la relación da 0.036 guerras por año, mientras en el período 1945-1995 baja a 0.005. Si bien este fenómeno comenzó antes de 1990, ya indicaba uno de sus límites más bajos, detectándose años (1993-1994) en que no se registró ningún conflicto interestatal. Y conflictos menores, como el de Perú y Ecuador y entre India y Pakistán por Cachemira en 1995 no constituyen graves crisis internacionales. Al respecto, Miall (*et al.*) concluyen que, en función de las tendencias esperables para conflictos internos, no se puede realizar ninguna predicción, por mucho que sea uno de los argumentos críticos cuando se trata del estudio de los conflictos posteriores a la Guerra Fría, ya que al revisar las cifras no se puede establecer más que una tendencia estable, e incluso una disminución del número. El factor que probablemente haga resaltar este tipo de conflictos en la post Guerra Fría, es que los conflictos interestatales efectivamente han disminuido y probablemente también sus efectos y la posibilidad de contagio internacional<sup>10</sup>. Evidente resulta, entonces, que una de las áreas de mayor desarrollo a nivel de análisis de conflictos ha sido el debate sobre las nuevas tipologías, no sólo por la ampliación de las categorías para abar-

car los conflictos internos, sino también por los criterios conceptuales aplicados para definirlos.

---

### **La era de paz se vio desplazada por el énfasis en los conflictos internos de países más débiles.**

---

Así, la supuesta “era de paz” felizmente inaugurada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, en 1990<sup>11</sup>, se vio desplazada por la preocupación política y el énfasis en los conflictos internos de algunos Estados más débiles del sistema internacional, la mayoría de los cuales tenían bajo grado de desarrollo político, jurídico y social. El documento abre una nueva era de vinculación a nivel conceptual y político entre el desarrollo social y la seguridad. En este sentido, la gradual pero segura evolución de la seguridad humana comienza a formar parte de los principios a partir de los cuales las Naciones Unidas abordarán su acción respecto de los temas de seguridad internacional. Acápite aparte será la forma en que la Asamblea General y el Consejo de Seguridad interpretan el concepto de seguridad humana. No obstante, al cesar el obstáculo del veto en el Consejo por la estrepitosa caída de la Unión Soviética, la preocupación por las situaciones de emergencia complejas parece radicar esencialmente en el nuevo

---

<sup>10</sup> Miall (*et al.*), *op. cit.*; pp. 27-28.

<sup>11</sup> Javier Pérez de Cuellar, Secretario General de las Naciones Unidas, “El Nuevo Orden Internacional”, 5 de diciembre de 1990, en Pereira Castañares, Juan Carlos; Martínez Lillo, Pedro Antonio, *Documentos Básicos sobre Historia de las Relaciones Internacionales (1815-1991)*, Madrid, Editorial Complutense, 1995; pp. 709-710.

y destacado papel que se le asigna a las Naciones Unidas en el tema humanitario y respecto de la paz y la seguridad internacionales, ambos estrechamente vinculados con el desarrollo. En este punto se observa una nueva contribución de la resolución de conflictos: el descubrimiento del estrecho vínculo entre necesidades no satisfechas y conflictos violentos. La teoría de las necesidades<sup>12</sup> plantea que el ser humano tiene necesidades ontológicas, tales como seguridad, identidad y reconocimiento que, en su calidad de actor, deben ser satisfechas por el Estado. En los casos en que ciertos grupos sociales, mediante procesos de toma de conciencia, identifican carencias en materia de estas necesidades básicas, las reclamaciones violentas se dirigen contra el Estado y el conflicto deja de ser latente y se torna manifiesto. Si el acuerdo entre las partes no logra satisfacer estas necesidades intransables, hay grandes probabilidades de que el conflicto vuelva a surgir y se prolongue (*protracted social conflicts*)<sup>13</sup>. El ejemplo más acertado para aplicar esta teoría es Irlanda del Norte, donde la necesidad básica de reconocimiento basada en la religión y la identidad ha sido quizás el elemento central del conflicto por varias décadas. Esta visión analítica, que vincula necesidades con posiciones e intereses para la negociación, ha resultado ser un excelente apoyo para explicar y diseñar políticas

en torno a conflictos internos etnonacionales.

---

### **El ser humano tiene necesidades ontológicas que debe satisfacer el Estado.**

---

#### LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LA TERMINOLOGÍA

Como marco para el análisis, hay que precisar los conceptos que maneja la disciplina de la resolución de conflictos. Existen diversos términos que muchas veces se utilizan indistintamente para referirse a las políticas relativas a los conflictos, pasando por alto los contenidos y los principios en que se basa cada uno de estos enfoques para comprender el fenómeno. Al respecto, interesantes trabajos han realizado tanto ICAR, en la George Mason University, como Cordula Reinmann<sup>14</sup>, en la Bradford University, Reino Unido. La homologación de los conceptos, al igual que la traducción de los términos al español, ha sido una tarea bienvenida entre quienes se dedican al análisis y la implementación de este tipo de programas y políticas.

Los términos asociados son básicamente cinco: resolución (*resolution*), regulación (*settlement*), gestión (*manage-*

---

<sup>12</sup> Desarrollada por John Burton. Ver Miall (*et al.*), *op. cit.*; pp. 45-48.

<sup>13</sup> Concepto desarrollado por Burton y Azar. Ver Miall (*et al.*), *op. cit.*; pp. 1-38.

<sup>14</sup> Reinmann, Cordula, "Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management- Reflection from a theoretical Perspective", *Berghoff Handbook for Conflict Transformation*, Abril 2001.

ment), transformación (*transformation*) y prevención (*prevention*).

---

### **El proceso de resolución de los conflictos tiene en cuenta las causas profundas que los originaron.**

---

Por resolución de conflictos (*conflict resolution*) puede entenderse la “resolución permanente de una disputa o un conflicto por medio de la satisfacción de las necesidades de cada parte y de la toma en consideración de sus intereses, de tal manera que ambas se sientan satisfechas del resultado”<sup>15</sup>. La resolución de conflictos es un proceso que tiene en cuenta las causas profundas que lo originaron. En este sentido, la comprensión y el análisis, tanto de la situación como de las causas, permite establecer las raíces del conflicto. Como lo plantea Louis Kriesberg, “se trata de la disolución del conflicto fundamental y del establecimiento de relaciones relativamente armónicas”<sup>16</sup>. Al respecto, en uno de los textos más importantes en esta materia, Miall (*et al.*), es posible encontrar una pertinente síntesis del espíritu y las prácticas de la resolución de conflictos: “La resolución de conflictos es una expresión que implica que las causas profundas del conflicto se consi-

deran y se resuelven. Esto significa que el comportamiento deja de ser violento, las actitudes dejan de ser hostiles y cambia la estructura del conflicto. La expresión se usa tanto para referirse al proceso (o a la intención) de lograr tales cambios, como a su conclusión. Se refiere igualmente al campo de especialización y a la actividad realizada por las personas”<sup>17</sup>.

Como complemento y contrapunto de la definición anterior, la regulación de conflictos (*conflict settlement*) dice relación con la “resolución parcial del conflicto que toma en consideración algunas cuestiones, y posterga o evita otras”<sup>18</sup>. Citando a Kriesberg nuevamente, se plantea que “la regulación de conflictos se refiere a la conclusión de una disputa al ponerse de acuerdo las partes sobre condiciones que no alteran fundamentalmente el conflicto profundo. La regulación de conflictos aporta una solución temporal al conflicto”. Siguiendo el esquema de la anterior definición, Miall (*et al.*), expresa que “la regulación de conflictos significa llegar a un acuerdo entre las partes que les permita poner término al conflicto armado. Pone punto final a la fase violenta del comportamiento conflictivo. Esto sugiere finalidad, pero en la práctica los conflictos que han logrado llegar a

---

<sup>15</sup> Barrueco, Alberto, Régnier, Brigitte y Vejarano, Beatriz (eds.), *Conflict Analysis and Resolution/ Análisis y Resolución de Conflictos. English/Spanish Glossary- Glosario Español-Inglés*, ICAR, Mayo 2001, p. 13.

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 13. Ver Kriesberg, Louis. *International Conflict Resolution*, New Haven, Londres, Yale University Press, 1992

<sup>17</sup> *Ibid*, p. 14. Ver Miall (*et al.*), *op. cit.* Esta última definición asume los planteamientos de Johan Galtung respecto al triángulo entre actitudes, comportamientos y estructura del conflicto.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

la regulación con frecuencia rebrotan más tarde, ya que las actitudes conflictivas y las contradicciones estructurales fundamentales no pueden haber sido alteradas”<sup>19</sup>.

---

**La transformación y la  
prevención de los conflictos  
amplía los parámetros de análisis  
en el tiempo y en profundidad.**

---

Además de las diferencias evidentes entre resolución y regulación de conflictos, es posible sostener que en la actualidad, gran parte de los sucesos que se considera terminación del conflicto<sup>20</sup>, se refieren más bien a la regulación que a su resolución. Se trataría de los casos en que hay altas probabilidades de recurrencia. Como complemento, ambas técnicas tienen percepciones totalmente distintas del fenómeno: por una parte, la regulación se atiene a procedimientos formales como el cese del fuego y los acuerdos generalmente guardan relación con las causas desencadenantes o inmediatas del conflicto, mientras que la resolución toma en cuenta compromisos relacionados a la vez con las causas profundas y con las que desencadenaron el conflicto: “Mientras que la regulación del conflicto puede lograrse dibujando una línea en la arena

que los adversarios se comprometen a respetar, la resolución busca entender por qué tal línea es necesaria y así resolver los problemas, eliminando la necesidad de esta línea.”<sup>21</sup>

Por otra parte, la gestión de conflictos (*conflict management*) se refiere al “manejo a largo plazo de los conflictos resistentes y de las personas involucradas en ellos, de tal manera que no surja una escalada descontrolada y no se vuelvan violentos. La gestión de los conflictos es una manera de abordarlos. Con demasiada frecuencia se asimila a la supresión. El objetivo no es resolver los problemas sino minimizar sus efectos negativos”<sup>22</sup>. En este punto en especial, es posible encontrar discrepancias entre los diversos autores. Reinmann propone el término gestión de conflictos como término global para la regulación, resolución y transformación de ellos, aunque tomando ciertas precauciones: “The term ‘conflict management’ is itself rather unfortunate, as it may well include approaches such as conflict transformation that go far beyond the ‘logic of management’. However, in the lack of a better alternative, I will accept the use of ‘conflict management’ as an umbrella term, while cautioning against its definitional and conceptual pitfalls”<sup>23</sup>. Por otra parte, Miall (*et al.*) lo vincula estrechamente con la

---

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> Se define terminación de conflicto como una forma de poner fin al conflicto, basada esencialmente en el poder, donde una de las partes suprime la disputa eliminando la capacidad de la otra de plantear el problema abiertamente para generar cambios en la estructura.

<sup>21</sup> Barrueco, Alberto, Régnier, Brigitte y Vejarano, Beatriz (eds.), *op. cit.*, p. 13.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>23</sup> Reinmann, C., *op. cit.*; p. 1.

regulación, de tal forma que se referiría exclusivamente a la supresión del conflicto: “se refiere a la limitación, la mitigación y la contención del conflicto violento.”<sup>24</sup>. Desde el punto de vista teórico, resolución de conflictos es, quizás, un término global más adecuado en la medida en que incluye todos los demás procesos en una visión coherente sobre la naturaleza del conflicto en virtud de causas profundas y gatillantes.

Los dos términos restantes, transformación y prevención de conflictos, amplían en dos dimensiones los parámetros de análisis: por un lado, los amplía en el tiempo, reflejándose en políticas de largo plazo y, por la otra, los amplía en profundidad, ya que las medidas tomadas en ambos sentidos implican un conocimiento acabado de la naturaleza del conflicto y de la zona en que se desarrolla. A la vez, estos dos términos son los que dan mayor sentido a la función de las Naciones Unidas, al vincularse estrechamente con el grado de desarrollo que permita reformas sustentables en el tiempo.

---

## En los conflictos asimétricos la transformación apunta a modificar las relaciones sociales injustas.

---

Al respecto, para Miall y otros, la transformación de los conflictos (*conflict transformation*) “es un término que para algunos analistas representa un paso significativo más allá de la resolución de conflictos, pero que a nuestro entender es una evolución de ésta. (...) Implica una profunda transformación de las partes y de sus relaciones, así como de la situación que generó el conflicto. (...) Percibimos la transformación de conflictos como el nivel de cambio más profundo en el proceso de resolución del conflicto (...). La transformación es el objetivo final de la labor de resolución de conflictos”<sup>25</sup>. Para estos autores, transformación es un proceso de larga data, especialmente indicado para casos de conflictos asimétricos donde se busca transformar las relaciones sociales injustas, pero que además permite tener una mejor comprensión de los procesos de paz con secuencia de pasos transitorios<sup>26</sup>. Para el Conflict Research Consortium de la Uni-

---

<sup>24</sup> Barrueco, Alberto, Régnier, Brigitte y Vejarano, Beatriz (eds.), *op. cit.*, p. 12.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>26</sup> Al hablar de conflictos asimétricos, se hace alusión al modelo de nivel de conciencia de Adam Curle. Asimétrico, en ese sentido, se refiere a las condiciones en las cuales las partes se encuentran en relación al recurso poder al interior de un Estado, asumiendo en cierta forma, la idea de ‘*top-dog*’ y ‘*under-dog*’. El original de este modelo, ampliamente utilizado, se encuentra en el libro de Adam Curle, *Making Peace*, Londres, Travistock Pubs, 1971. También está contenido en un artículo publicado en 1982 y que se basa en el libro antes mencionado: Curle, Adam & Dougan, Marie A., “Peacemaking: Stages and Sequence”, en *Peace & Change*, Summer '82, Vol. 8, Issue 2/3, pp. 19-28. Citado también en Lederach, J. P. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (1997), en Miall, Ransbotham y Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution* (1999), y en Salamanca, Manuel E., “Democracia y Resolución de Conflictos Políticos: Perspectivas y Desafíos”, en *Papel Político* N° 11 (2000), pp. 67-92.

versidad de Colorado<sup>27</sup>, la transformación es, en esencia, distinta de la resolución. Plantean que este término “se utiliza cada vez más para referirse a un cambio (normalmente una mejora) en la naturaleza del conflicto, una disminución de la intensidad, una reconciliación entre las personas y los grupos”.

---

### **La prevención de conflictos es un tema que toma cada vez más fuerza a nivel multilateral.**

---

A diferencia de la resolución de conflictos (que niega que los conflictos sean a largo plazo por naturaleza) o de la gestión de conflictos (que supone que las personas y las relaciones se pueden manejar como si fueran objetos), el concepto de transformación de los conflictos refleja la idea de que los conflictos perduran durante períodos largos, generando cambios en las relaciones entre las personas involucradas, y cambiando ellos mismos

en la medida en que la reacción de las personas a la situación evoluciona con el tiempo”<sup>28</sup>.

Finalmente, la prevención de conflictos (*conflict prevention*) es un tema que toma cada día más fuerza a nivel multilateral y de los Estados. Se define, a grandes rasgos, como “cualquier proceso que contribuye a la prevención del comportamiento conflictivo indeseable una vez que se ha presentado una situación de incompatibilidad de objetivos”<sup>29</sup>. También denominado ‘provención’ por John Burton<sup>30</sup>, éste la refiere como “los medios por los cuales se anticipa y maneja una situación eliminando las posibles causas del conflicto, sin la reserva de una amenaza del uso de la fuerza. Podría significar la secesión, si es eso lo que las partes buscaban, o políticas económicas de gran envergadura, o cualquier combinación de políticas que se requiera para hacer que el conflicto se vuelva irrelevante. En este sentido, la provención podría ser una filosofía política, una manera general de abordar el gobierno”<sup>31</sup>. En temas de pre-

---

<sup>27</sup> <[www.colorado.edu/conflict/](http://www.colorado.edu/conflict/)>.

<sup>28</sup> Barrueco, Alberto, Régnier, Brigitte y Vejarano, Beatriz (eds.), *op. cit.*, p. 15.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 5

<sup>30</sup> John Burton es considerado uno de los tres fundadores de la disciplina de la resolución de conflictos, junto con Johan Galtung y Kenneth Boulding. Como diplomático australiano, se abocó a la implementación práctica de los principios de la resolución de conflictos, desarrollando el método de la solución de problemas (enfoque cooperativo entre las partes para resolver un problema común) en los conflictos internacionales. Esto resultó en la formación del Centro para el Análisis de Conflictos de University College (Londres) en 1966. En la década de los ochenta, Burton se traslada a Maryland, donde trabaja junto a Edward Azar en la formación del Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos, desarrollando en conjunto el concepto de conflicto social prolongado, basándose en la teoría de las necesidades humanas. Este trabajo se presenta como vanguardia y conocimiento emergente en el análisis de los conflictos internacionales, combinando causas internas e internacionales. Este pensamiento se anticipa a la reevaluación de las relaciones internacionales después de la Guerra Fría.

<sup>31</sup> Barrueco, Alberto, Régnier, Brigitte y Vejarano, Beatriz (eds.), *op. cit.*, p. 15. Véase también en Burton, John, “La resolución de conflictos como sistema político”, ICAR, George Mason University. <[http://web.gmu.edu/departament/ICAR/ICAR\\_publications.html](http://web.gmu.edu/departament/ICAR/ICAR_publications.html)>.

vención, la postura del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, ha sido clara: “Tanto en el nivel humano como en el financiero, una cultura de prevención trae más beneficios que una cultura de reacción. Es mucho menos costoso comprometerse en un despliegue preventivo de lo que es levantar un país que ha sido destruido por la guerra. Sé que los líderes políticos tienen dificultades para convencer a la opinión pública de la necesidad de comprometerse en acciones preventivas en el exterior; los costos deben pagarse de inmediato, mientras que las ventajas son más difíciles de explicar y de comprender”<sup>32</sup>. Otra voz ampliamente escuchada en materia de prevención de conflictos ha sido la de la Carnegie Commission, que inició tempranamente el debate relativo a la prevención de conflictos con su Informe “Preventing Deadly Conflict: Final Report” de 1997, y la International Peace Academy (IPA), que publicó recientemente un libro completo dedicado a estudiar la necesidad de pasar, a nivel de política multilateral, de la reacción a la prevención en conflictos armados. En su libro, la IPA resume el contexto de la prevención claramente: “Though the prevention of conflict is the first promise in the Charter of the United Nations, it is a promise constantly betrayed by international organizations, governments, and local actors alike. At

the same time, and in more positive vein, recent studies provide much-needed information about why and how today’s conflicts start and what sustain them”<sup>33</sup>.

Sin duda, la resolución de conflictos ha demostrado un avance significativo en materia de teorías y conceptos durante algo más de cuatro décadas, alcanzando un auge significativo en el decenio recién pasado como referencia para la elaboración de la política internacional. Dentro de los logros concretos que la disciplina permite cuantificar, puede señalarse, en primer lugar, que estos términos se encuentran presentes en gran parte, si no la mayoría de los programas multilaterales vinculados a temas de seguridad internacional. Las políticas relativas a los conflictos utilizan esta terminología, asumiendo, en consecuencia, las premisas que sustentan los diversos métodos para aproximarse a un conflicto.

---

### **La resolución de conflictos se utiliza como referencia para elaborar la política internacional.**

---

En segundo lugar, la necesidad de avanzar en la teoría y la conceptualización de esta disciplina, ha realizado un gran aporte el análisis de los conflictos. Dado que entre las técnicas aquí citadas, las que asumen los principios de la reso-

---

<sup>32</sup> Discurso del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el “Coloquio Internacional sobre Mantenimiento de la Paz y Prevención de Conflictos”, realizado en París en enero de 2001. Naciones Unidas, Centro de Información para Argentina y Uruguay. <http://www.unic.org.ar/quecinu.htm>

<sup>33</sup> Fen Osler Hampson y David M. Malone (eds.), *From Reaction to Conflict Prevention. Opportunities for the UN System. A Project of the International Peace Academy*, Boulder & Londres, Lynne Rienner Publishers, 2002; pp. 1-11.

lución, transformación y prevención deben tener un diagnóstico acertado a fin de asegurar su relativo éxito, los subcampos de estudio que más se han desarrollado han sido los que tratan de los tipos y causas de conflicto. Al respecto, Anne-Marie Gardner<sup>34</sup>, quien hace una muy útil compilación de los últimos desarrollos teóricos en materia de diagnóstico de causas de conflicto, señala la existencia de un interesante avance en materia de causalidad: la identificación de cuatro variables clave presentes en diversos autores especialistas en el tema: inseguridad, desigualdad, incentivos privados y percepciones. Dentro de las causas, Gardner distingue entre las estructurales (de larga data y con respuestas de largo plazo) y las inmediatas (como desencadenantes o próximas al desencadenamiento de la violencia, con necesidad de políticas preventivas de corto plazo).

---

**En el análisis de los conflictos  
hay estrecha vinculación entre el  
desarrollo y las confrontaciones  
violentas.**

---

En tercer y último lugar, en el análisis de los conflictos existiría una estrecha vinculación entre el grado de desarrollo social, político y jurídico de las sociedades, y los conflictos violentos. En este sentido, el gran aporte de los críticos ha sido la incorporación de actores distintos del Estado como nivel de análisis.

Si bien siempre se ha considerado que en el plano interno es relevante analizar las causas de la guerra al desarrollar aproximaciones teóricas respecto a la privación o negación de la satisfacción de las necesidades básicas por el Estado, la concentración y captación de recursos básicos, las relaciones de explotación y la violencia estructural, se ha establecido un importante punto de partida para el análisis de conflictos internos con efectos transnacionales y alta probabilidad de su escalada regional. A la vez, el vínculo entre seguridad y desarrollo representa un elemento central al momento de evaluar nuevas amenazas a los sistemas nacional e internacional. Dado que al respecto se ha llegado a importantes conclusiones y que instituciones como el Banco Mundial utilizan una serie de indicadores que buscan medir el impacto positivo o negativo de los programas de cooperación en relación con el desarrollo de las sociedades, en los países de escaso desarrollo ha aumentado la importancia de temas tales como el impacto ambiental de los desastres naturales en cuanto a la disminución de los recursos básicos y la violencia consiguiente.

EL DESARROLLO DE LA DISCIPLINA Y LAS  
CUESTIONES FUNDAMENTALES

El Institute of Conflict Analysis and Resolution, ICAR, representa un interesante ejemplo de la evolución que ha te-

---

<sup>34</sup> Gardner, Anne-Marie. "Diagnosing Conflict: What do we know?", en Fen Osler Hampson y David M. Malone (eds.), *op. cit.*, pp. 15-40.

nido la resolución de conflictos durante la década del noventa. Los orígenes de ICAR se remontan a la creación del “Center for Conflict Resolution” (CCR) en 1981, como centro de investigación y docencia para estudios en Gestión de Conflictos (*Conflict Management*). A fines de los años ochenta, el CCR se convirtió en CCAR (*Center of Conflict Analysis and Resolution*), y luego en ICAR, al ofrecer el primer programa de doctorado en análisis y resolución de conflictos, el año 1988. La colaboración de John Burton en el CCAR, en 1987, transforma la orientación pragmática del manejo de conflictos hacia el análisis y la resolución de conflictos.

---

### **El conflicto se concibe como vehículo necesario de cambio social.**

---

En 1993, diversos académicos del ICAR se plantearon la necesidad de plasmar en papel lo que era entonces el estado del arte de la disciplina<sup>35</sup>. En ese entonces se veía la relevancia de sistematizar los desarrollos teóricos y las experiencias prácticas frente al desafío de generar un vínculo entre ambas esferas que operaban, a juicio de muchos, en forma independiente. En su último libro, ICAR defiende el esfuerzo de 1993, pero a diez años de la publicación, el desafío es otro: integrar teoría, investigación y práctica, “*the three legs of the discipline*”. Aún más, esta necesidad se ve reforzada por

la necesidad de contextualizar los parámetros de la investigación como puente vinculante entre ambos.

Sin embargo, la segunda tarea pendiente es la vinculación entre los principios que promueve la resolución de conflictos y las relaciones internacionales. Dado que, por una parte, la resolución, y particularmente la transformación, asumen el conflicto como necesario vehículo de cambio social mediante el cual se pueden cambiar las relaciones de poder entre las partes (buscando equilibrarlas), y utilizar la cooperación como técnica para la satisfacción de las necesidades mutuas, se presume tácitamente que ambas partes tienen conciencia de la necesidad de solución y de que una de ellas, que concentra mayores cuotas de poder, está dispuesta a ceder el control de la situación en pro de la realización de cambios estructurales que beneficien a quienes tienen menores cuotas de poder y además, se plantean como insurgentes que se oponen violentamente al statu quo. Este enfoque resulta particularmente efectivo para analizar situaciones internas o extremas, en las cuales las relaciones de explotación se dan generalmente en función de una elite que capta recursos en perjuicio de uno o más grupos marginados que tienen escaso acceso a reconocimiento político, de identidad e incluso religioso (Kosovo, Rwanda, Irlanda del Norte). Sin embargo, el sistema internacional asume a su vez la diferencia entre el centro y la periferia, entre países con mayores cuo-

---

<sup>35</sup> D.J.D. Sandole y H. Van der Merwe (eds.), *Conflict Resolution. Theory and Practice: Integration and Application*, Manchester y Nueva York, Manchester University Press, 1993.

tas de poder y otros con menores y, basándose en el concepto de soberanía, resulta difícil obligar a los Estados más poderosos a abandonar voluntariamente ciertas cuotas de poder. En este caso, la única opción pareciera darse en términos de mediación dura, es decir, cuando un tercero interviene coercitivamente para obligar a las partes a llegar a un acuerdo (Acuerdos de Camp David). Pero no se trata de una opción generalizada, en la cual terceros puedan obligar a dos Estados poderosos del sistema a desistir de sus reclamaciones, o a un Estado más poderosos que otro a cambiar sus relaciones de explotación con un segundo, por presión de un tercer ente. En este sentido, la primera premisa funcionaría en casos internos de Estados colapsados o internacionales, de Estados menos poderosos.

---

### **El realismo político defiende los planteamientos relativos a los intereses del Estado y la no intervención.**

---

A raíz de lo anterior, la tensión puede observarse en las concepciones de la naturaleza de las relaciones entre los actores. Si se supone que el conflicto es inherente a las sociedades, una de las diferencias básicas se encuentra entre quienes defienden la opción de suprimirlo completamente, y quienes lo ven como vehículo de cambio social y sólo buscan limitar o evitar sus efectos violentos. Una segunda diferencia se percibe entre quienes

se explican el conflicto de acuerdo a intereses de los Estados (*realpolitik*) y quienes lo hacen movidos por los excesos que causan los intereses de los Estados y de otros actores (relaciones de explotación). En cierto sentido, la explicación de las causas del conflicto ‘obliga’ a aceptar criterios que en un primer momento se orientaron esencialmente a una visión poco tradicional de las relaciones internacionales, que dio lugar a que la disciplina de la resolución de conflictos fuera objeto de ácidas críticas por parte de los defensores del realismo político, que defendían con vigor los planteamientos hobbesianos sobre los intereses del Estado y la no-intervención. Catalogado como ‘idealista’ por el realismo, lo único que cabe señalar es que si este último enfoque supone que el estado natural del sistema internacional anárquico es de conflicto constante, debido a la existencia de intereses contrapuestos, no existiría armonía natural que permita compatibilizar los intereses entre los actores, ni defensa valórica de lo justo versus lo necesario, ni tampoco buena voluntad. Por otra parte, los tradicionalistas también criticaron la resolución de conflictos, por estimar que estos nuevos esquemas de análisis debían descartarse en vista de lo multidisciplinario y científico de las metodologías.

Actualmente, los especialistas de las diversas vertientes realizan una serie de planteamientos con carácter de urgente sobre la necesidad de vincular la teoría política con la práctica de la resolución de conflictos. Desde el punto de vista crítico, Reinmann plantea: “There is a very real need for the field of conflict mana-

gement and conflict transformation to open itself up to the wider debates of political theory, seeking integrate approaches which attempt to bridge dichotomous thinking and theorizing by use of insights drawn from feminism, critical theory and social constructivism.”<sup>36</sup>. El autor promueve el desarrollo de una visión más crítica en materia de resolución de conflictos y lleva a plantearse la necesidad de concebir la transformación de los conflictos como una intervención a largo plazo, que incluso comprende el desarrollo de subcampos de estudio como el género (el papel de la mujer en los conflictos y su resolución) y plantea la tarea de reconceptualizar las relaciones de las sociedades a partir de la teoría crítica, como primer foco de análisis.

---

### **La transformación de los conflictos se plantea como una intervención a largo plazo.**

---

Por otra parte, Joseph Nye Jr. plantea que para el análisis de las futuras tendencias en materia de conflictos internacionales, el Estado-nación no ha sido totalmente postergado y que de cierta forma sigue siendo el Estado el que debe garantizar la satisfacción de las necesidades ontológicas de sus habitantes: “Contrary to the predictions (...), the nation-state has not yet become obsolete. (...) But people want three things from their political institutions: physical security, economic

well-being, and communal identity. Changes in the international processes are shifting the focus of these values slowly, but thus far the nation-state has provided more of all three than any other institution. Multinational corporations and international organizations lack the force to provide for security and the legitimacy to provide a focus for communal identity. Virtual communities are still weaker than geographical ones. So, despite the long tradition of efforts to design alternatives, the territorial state and its problem remain central to world politics”<sup>37</sup>. Nye centra su análisis en el papel del Estado, aunque incorpora elementos que van de la economía y el comercio internacional hasta los intercambios entre individuos de diferentes Estados. Realiza una síntesis de las contribuciones de las tres escuelas<sup>38</sup>, estableciendo un marco de análisis en que las causas de la guerra podrían establecerse mediante el análisis en tres niveles: el sistema internacional, el Estado y la sociedad, y el individual. Así, gracias al descubrimiento de nuevos factores en cada nivel de análisis, las causas de la guerra podrían interpretarse de acuerdo con la confluencia de los aportes de cada una de las escuelas. En consecuencia, el sistema internacional sería un área de análisis cómoda para realistas y radicales, mientras que el nivel del Estado y la sociedad se presta para interpretaciones liberales y radicales, y el nivel individual permite buscar apoyo en interpretaciones realistas y liberales. De cierta forma, el eclecticismo de Nye permite abrir un espacio

---

<sup>36</sup> Reinmann, C., *op. cit.*, p. 27.

<sup>37</sup> Nye, Joseph, *Understanding International Conflicts*, 3ª Edition, Nueva York, Longman, 2000, p. 210.

para la resolución de conflictos a nivel interno al reconocer la existencia de factores transnacionales. También reconoce, de cierta forma, que para analizar las causas de los conflictos lo interno no resulta adecuado para realizar aproximaciones realistas.

---

### **La resolución de conflictos es una nueva filosofía política de las relaciones internacionales.**

---

Una interesante aproximación a la teoría realiza John Burton<sup>39</sup> al plantear que la resolución de conflictos basada en el enfoque de solución de problemas (*problem-solving approach*) más que un simple enfoque es una nueva filosofía política en las relaciones internacionales. Burton llegó a proponer incluso, un cambio en el paradigma de las relaciones internacionales. Durante la década de los ochenta, y junto a Edward Azar, en Maryland, desarrolló el concepto de conflicto social prolongado, que llegó a ser parte importante de la teoría emergente sobre los conflictos internacionales, combinando las causas internas con las internacionales para explicar el origen de los conflictos. Refiriéndose al enfoque de solución de los problemas y a los planteamientos de Burton, Miall (*et al.*) expresan que: “(...) the problem-solving approach was seen as more as a conflict

resolution technique by Burton. was to become a central concept in his idea of the paradigm shift in thinking about behaviour and conflict in general that he believed was essential if humankind was to avoid future disaster”<sup>40</sup>. Aunque la idea del cambio de paradigma no logró tener los efectos esperados por Burton, su idea una filosofía totalmente distinta de la tradicional se plantea en términos del aprendizaje social posible respecto del desarrollo de valores sociales que estimulen la cooperación. Al respecto, Burton incluso va más allá y sostiene que la resolución de conflictos tiene una opción como sistema político: “La resolución de conflictos, que es análisis y solución de problema es, en su expresión más amplia, un proceso de cambio en los sistemas político, social y económico. Ello se debe a que se trata de un proceso que tiene en cuenta, por un lado, las necesidades individuales y de grupos, como la necesidad de identidad y reconocimiento y, por el otro, los cambios institucionales necesarios para satisfacer dichas necesidades. La razón fundamental de la resolución de los conflictos, que la distingue de otros procesos de ajuste del sistema, no es idealismo o su orientación hacia los valores sino el realismo político. La satisfacción de las necesidades de individuos y grupos en las instituciones políticas, sociales y económicas es un requisito para la estabilidad y la supervivencia”<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Específicamente, destaca dos: la realista y la liberal, y deja abierta la pregunta acerca de categorizar a los críticos como escuela o sólo como enfoque.

<sup>39</sup> Ver Burton, John, “La resolución de conflictos como sistema político”, *op. cit.*

<sup>40</sup> Miall (*et al.*), *op. cit.*, pp. 46-45

<sup>41</sup> Burton, John, *op. cit.*, p. 1.

Lejos estamos, por el momento, de encontrar respuestas a la pregunta que busca una vinculación entre la intervención para resolver conflictos en función de las causas profundas y las intervenciones que obedecen exclusivamente al interés de los Estados. Lo que sí podemos evaluar por ahora son las políticas que asumen parte de estos desarrollos para intervenir mediante mecanismos como el *problem-solving* o los programas de desarrollo que procuran anticiparse al posible surgimiento de conflictos debido a la carencia o negación de las necesidades ontológicas.

#### LA CONTRIBUCIÓN AL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

De acuerdo con la visión clásica de los conflictos, éstos se manifestarían como un aspecto intrínseco e inevitable dentro de un contexto de cambio social. Al respecto, existiría consenso en considerar que los conflictos se manifiestan en la confrontación de una diversidad de intereses, valores y creencias entre diversos y disímiles actores. Esta confrontación se caracterizaría por la interrelación entre los actores que utilizan sus respectivas cuotas de poder, hasta llegar al uso de la violencia como medio de superponer su particular visión a la de sus contendores. Esta visión clásica del conflicto se mantiene vigente en el análisis tanto de los actores como de los intereses

que los confrontan; en particular, las relaciones entre la definición del problema, las partes y el proceso. Sumado a lo anterior, la conciencia del conflicto permite establecer cuál es la escalada del conflicto dentro de una dinámica de dilema de seguridad entre las partes<sup>42</sup>.

---

### Los conflictos son un aspecto intrínseco e inevitable del cambio social.

---

Sin embargo, es posible observar un reciente énfasis en comprender por qué los actores se constituyen en grupos reclamantes y de qué manera articulan sus intereses y sus estrategias para alcanzarlos en un contexto dinámico del tiempo en que no sólo se matizan las relaciones entre los actores, sino también el cambio y las complejidades que van surgiendo en el tiempo. Esta complejidad también se da en distintos niveles en los grupos contrapuestos y en los planos nacional, regional o global. Una segunda falencia del análisis clásico de los conflictos, es que los resultados se asemejan a la fotografía de un momento determinado, en que hay pocos espacios de intervención para cambiar el curso del conflicto. Siguiendo más bien un patrón determinista, el conflicto explotaría y terminaría con un vencedor. Pues bien, la mayoría de los conflictos actuales no termina abruptamente: de hecho, muchos de ellos no logran consolidar las etapas de negociación, por lo que

---

<sup>42</sup> Galtung, Johan, "Conflict as a way of life", en Freeman (ed.), *Progress in Mental Health*, London, Churchill, 1969.

el conflicto se hace prolongado. Entonces, utilizar un diagnóstico amplio de las causas del conflicto que incluya las estrategias para alcanzar un acuerdo, significa adoptar un método más apropiado a la realidad de los conflictos contemporáneos. En este sentido, la inclusión de los procesos de negociación y acuerdo y su capitalización en una paz sustentable implica incorporar un nuevo espectro de factores al análisis de los conflictos.

La inclusión de estos nuevos factores se traduce en el análisis de los conflictos desde una perspectiva multidisciplinaria, en la que concurren diversos enfoques que buscan explicar el fenómeno mediante conceptos políticoeconómicos<sup>43</sup>, como la avaricia (“*greed*”; acumulación de recursos) y la carencia (“*grievance*”; ausencia de recursos como reacción negativa a la acumulación del otro), como situaciones en las cuales la asimetría de recursos entre los actores genera una dinámica en que un actor percibe ventajas en el uso del conflicto para alcanzar sus propios intereses, buscando, en consecuencia, perpetuar y manejar la guerra en beneficio propio (ejemplos de este análisis son el caso de Somalia y Uganda).

Otro enfoque, representado en la teoría de los conflictos sociales prolongados<sup>44</sup>, prioriza el papel de factores sociales como la concientización de derechos políticos, tales como los derechos de igualdad, el acceso a oportunidades, la libertad religiosa, el reconocimiento ét-

nico o racial, etc., en que los actores se articulan como demandantes (grupos) y demandados (el Estado), y en que tanto el espiral del conflicto como el dilema de seguridad culminarían en la pérdida de legitimidad del Estado y la incapacidad de éste de proporcionar bienes básicos como la seguridad (ejemplos de este análisis son el caso de Irlanda del Norte y la etapa temprana del conflicto en Colombia). En ambos enfoques, las características propias del conflicto les transforman en conflictos prolongados, con alta probabilidad de internacionalización.

---

### **La incorporación de nuevos elementos al análisis de los conflictos ha variado el diagnóstico de sus causas.**

---

A raíz de la aplicación de estos nuevos elementos al análisis de los conflictos, ha variado el diagnóstico de sus causas. Así, las organizaciones internacionales y las políticas de desarrollo que promueven algunos países desarrollados centran actualmente los esfuerzos en detectar las causas de la avaricia (*greed*) y la carencia (*grievance*) en su dimensión social, política y económica, para intervenir mediante un trazado de los riesgos en los países en que podrían producirse crisis, conflictos e internacionalización de estos. Esta visión proactiva de la seguri-

---

<sup>43</sup> DFID, Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes. DFID Issues. DFID Homepage, United Kingdom. Ver Collier, Paul, “Doing well out of war: an economic perspective” en Berdal, Mats y Malone, David (eds.), *Greedy & Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Ontario, Lynne & Rienner Publ. 2000.

<sup>44</sup> Desarrollada por John Burton y Edward Azar. Ver Miall (*et al.*), *op. cit.*; pp. 1-38.

dad abre un espacio de injerencia e intervención en las dinámicas que generan los conflictos, minimizando las probabilidades de ocurrencia o simplemente manteniendo la situación por debajo del umbral de la violencia, mientras que se aplican estrategias más complejas para resolver las causas profundas de la avaricia y la carencia. A la vez, en el diagnóstico oportuno de las causas que desencadenan un conflicto, se puede intervenir más certeramente en las etapas de consolidación y construcción de la paz, articulando ordenadamente las demandas de los contendores y procurando llegar a compromisos entre ellos, a fin de solucionar estas causas profundas, minimizando o tratando de minimizar las probabilidades de que renazca.

---

### **Los avances teóricos permiten definir políticas públicas directamente relacionadas con los conflictos.**

---

En conclusión, y desde el punto de vista de los enfoques analíticos, se recomienda utilizar un enfoque amplio que combine el análisis de las estructuras y de los actores en los tres planos del sistema internacional, el Estado y la sociedad y el individuo, antes, durante y después de la confrontación violenta. El análisis estructural puede orientarse al estudio de las instituciones (políticas, económicas, sociales y militares) susceptibles de inclinar a la violencia del conflicto. El análisis orientado al estudio de los actores implica observar los detalles de los incentivos individuales y las motivaciones.

Y el hecho de situar estos análisis en los tres planos antes descritos permitiría realizar diagnósticos acordes con las complejas circunstancias que generan, agravan o perpetúan los conflictos contemporáneos.

Gracias a los avances teóricos recién descritos es posible definir escenarios y establecer cursos de acción proactivos para definir políticas públicas directamente relacionadas con los conflictos. Al menos, ésta es la actual apuesta multilateral de organizaciones como las Naciones Unidas y la Unión Europea que han suscrito acuerdos de cooperación en políticas de prevención, manejo y resolución de conflictos en el marco de conferencias internacionales tales como “Partners in Humanitarian Crisis: Conflict Prevention, Management and Resolution. Towards a Comprehensive Approach” llevada a cabo en Tokio en enero de 2001. Otro ejemplo, pero de tipo bilateral, es el Department for International Development (DFID) del Foreign and Commonwealth Office (FCO) que trabaja los programas de diplomacia de la defensa conjuntamente con el ministerio de defensa del Reino Unido. Esta manera de abordar los conflictos persigue no sólo prevenirlos mediante la promoción del desarrollo (DFID) de acuerdo con las metas de reducción de la pobreza de la OCDE, sino también por conducto de las políticas del ministerio de defensa orientadas a apoyar los esfuerzos de los países en vías de desarrollo, centrándose en la cooperación para la gestión de la defensa de la democracia en países con reciente pasado autoritario vinculado a regímenes militares. En este

sentido, la consolidación de la democracia como régimen que permite elaborar consensos por la vía institucional y no por la violencia (ambos elementos no son precisamente una condición *sine qua non* en democracias, valga la salvedad) es una condición favorable para la prevención y el buen manejo de los conflictos, además del medio más adecuado para crear un escenario de compromisos para la negocia-

ción sustentable, la aceptación de una mediación voluntaria por un tercero, y el respeto por el estado de derecho en que se asienten los cambios para construir una paz perdurable. Esta democratización de la seguridad, en el sentido de la apuesta por democracias más seguras en términos de conflictos internacionales, requiere de un posicionamiento a nivel de políticas nacionales y multilaterales.