

De la Paz Liberal a la Paz Militar: una nueva manera de hacer y (des)regular el uso de la fuerza

MARTA IÑÍGUEZ DE HEREDIA*

RESUMEN

La agenda de construcción de paz internacional está experimentando una serie de transformaciones que han llevado a la literatura a cuestionarse si seguimos dentro de lo que se venía llamando Paz Liberal – un conjunto de políticas, formas de entender y abordar los conflictos cuyo mayor objetivo era la consecución de la paz mediante la reforma de los estados en conflicto, promoviendo la democracia liberal, el desarrollo y los derechos humanos. Si bien este modelo ha estado prácticamente siempre en transformación y se ha tenido que ajustar a cada contexto, desde aproximadamente 2010 se ha consolidado una pérdida de fe en la consecución de la paz y en la reforma política de los estados, y una tendencia a buscar victorias militares y a incrementar la dotación de recursos para la guerra a los Estados en conflicto. Estos dos aspectos llevan aparejados otras consecuencias como la pérdida del contexto multilateral que había hecho posible la seguridad colectiva en el seno de Naciones Unidas, un giro hacia la protección del Estado y una condena de la población civil, a la que ahora se ve como una amenaza. En base a la sociología del militarismo, este artículo analiza las transformaciones de la Paz Liberal desde el punto de vista de los cambios acaecidos en las prácticas de legitimación y consecución de la guerra, argumentando que estamos transitando de un paradigma de Paz Liberal a uno de Paz Militar. Esto no necesariamente implica que vivamos en un mundo más militarizado o menos pacífico, sino que en contra del objetivo de monopolizar y regular la guerra que se encontraba en el seno de la Paz Liberal, el uso de la fuerza se ha desmonopolizado, haciendo de la guerra, y no la promoción de la democracia o el control de la fuerza, el instrumento por defecto en la promoción del orden internacional. Metodológicamente, el artículo se basa en un análisis temático de los principales documentos sobre la agenda de construcción de paz de la ONU desde 1992 hasta 2023 e incluye algunos ejemplos sacados de varias observaciones y entrevistas realizadas con oficiales de la ONU en República Democrática del Congo (RDC) y la República Centroafricana (RCA).

PALABRAS CLAVE

Paz Liberal; Agenda de Paz Internacional; Militarismo; Paz Militar; uso de la fuerza.



TITLE

From Liberal to Military Peace: A New Way of Making and (De)Regulating War

EXTENDED ABSTRACT

The international peacebuilding agenda is undergoing a series of transformations that have led the literature to question whether we are still within what has been called the Liberal Peace - a set of policies, understandings and approaches to conflict management whose main objective was to achieve peace through the reform of so-called conflict states, promoting liberal democracy, development and human rights. While this model has been in a state of flux and has had to adjust to each context, since around 2010 a loss of faith in the actual possibility of peace and political reform of states, and a tendency to seek military victories and to increase the provision of war resources to states in conflict, has taken hold. These two aspects have had other consequences, such as

DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.007>

Formato de citación recomendado:

IÑÍGUEZ DE HEREDIA, Marta (2024). "De la Paz Liberal a la Paz Militar: una nueva manera de hacer y (des)regular el uso de la fuerza", *Relaciones Internacionales*, n° 55, pp. 139-159

* Marta IÑÍGUEZ DE HEREDIA, Universidad Autónoma de Madrid (España). Contacto: marta.iniguezdeheredia@uam.es

Recibido: 26/01/2024
Aceptado: 24/02/2024

the loss of the multilateral context that had made Collective Security possible within the United Nations, a shift towards state protection and a condemnation of the civilian population, which is now seen as a threat.

The literature has provided three different readings to understand these changes. The first focuses on the objectives and normative foundations on which the Liberal Peace was based (Chandler, 2017; Bargués, 2020; Juncos, 2017; Moe, 2018). The second focuses on the actors who carry out peacebuilding (Krause, 2021; Xinyu, 2020). Along these lines, Lewis et al. (2018) argue that Liberal Peace is being replaced by Authoritarian Conflict Management, which, led by Russia and China, is characterised by a goal of controlling widespread violence rather than addressing the deep roots of conflict. And, third, it focuses on the means and operating principles of peacebuilding, including doctrinal shifts in peacekeeping, signalling an 'aggressive' and 'militarising' turn in the Liberal Peace (de Coning et al., 2017; Cunliffe, 2015, 2016; Karlsrud, 2017, 2019; Pugh, 2015; Tardy, 2011; Tull, 2018).

While this literature has been very sharp in identifying changes in peace interventions and conflict management, and the turn to the military, there has been no real analysis of the importance of changes in the organisation of war as a central element in the transformation of peacebuilding practices. Moreover, there has been a crossover literature where, despite the growing literature on global militarism, there has been insufficient analysis of how it affects the international peace agenda and, by default, the implications of these changes for global structures (Abrahamsen, 2018, 2019; Stavrianakis, 2018; Stavrianakis and Selby, 2013; Stavrianakis and Stern, 2018). As Stavrianakis and Selby (2013, p. 1) argue, the reasons why scholars dismiss militarism lie not in its lack of relevance, but in the tendency to focus on security as separate from questions of military organisation and war preparedness.

Therefore, whether the Liberal Peace model has come to an end, or whether it is possible to affirm, as Coleman and Williams (2021) do, that peace operations will continue, two correlated questions arise: To what extent do the objectives and practices that are characterising peace operations and conflict management differ from the so-called Liberal Peace in order to establish that this paradigm has ceased to exist? And what are the implications for the international peace agenda of the fact that military means and objectives seem to have taken precedence over political ones?

Based on the sociology of militarism, this article analyses the transformations of the Liberal Peace from the point of view of changes in the practices of legitimising and achieving war, arguing that we are moving from a paradigm of Liberal Peace to one of Military Peace. These two concepts attempt to capture the general characteristics of the cycles of the international peace agenda. This is done with three issues in mind. First, the Liberal Peace was itself already shaped by militarism. Second, the Liberal Peace already had at its core the objective of endowing the state with the preponderant role as the manager of political, social and economic order; under the control of the security forces. Third, there is no seamless and clean transition from one to the other; as, on the one hand, the liberalism of the Liberal Peace had already been questioned, and, on the other, a liberal ethos - or assistance on the basis of moral obligation - has permeated even the initiatives that have served to revise peacebuilding in order to address its challenges and pitfalls.

Military Peace is defined as a set of practices that are characterising the approach to conflict at the international level, including: a tendency to seek military victories and military preponderance of the state over the civilian population, with political reform objectives and the aspiration for peace taking second place; the search for alliances outside the traditional multilateral channels of the United Nations (UN) and the European Union (EU), not reflecting an international agenda as such; and a perceived need for state protection from threats emanating from the population. This paradigm is no more or less militaristic than Liberal Peace. Militarism, as a discursive and material practice around the legitimisation, normalisation, organisation and exercise of military violence that influences both social relations and decision-making and serves as a source of power, has shaped the contemporary world order and blurred the line between peace and war (Manchanda and Rosedale, 2021; Mann, 1993; Shaw, 2013, para. 2; Stavrianakis and Selby, 2013). However, there is a greater trend towards a preponderance of weapons, military actors and the use of force as an instrument of hegemony and political power (Thee, 1984, p. 296). This trend has pushed the rhetoric of liberal state reform into the background, making war a de-monopolised and deregulated instrument, available and appropriate, outside the traditional monopoly of 'legitimacy' of the great powers in the UN Security Council, the EU and NATO.

The article offers a thematic analysis of the main documents on the UN peacebuilding agenda from 1992 to 2023 and includes some examples drawn from various observations and interviews with UN officials in the Democratic Republic of the Congo (DRC) and the Central African Republic (CAR). The implications are not only how we should view the Liberal Peace going forward, but the fact that new trends are being established that further normalise warfare without the likelihood of improving the impact of these interventions. To do so, first, the context in which these transformations have taken place is analysed; second, the identifying elements of the Military Peace are examined. In conclusion, it highlights the consequences that these transformations are having, principally the continuation and expansion of conflicts, the growing role of armed actors in their management, and a reconfiguration of the international order.

KEYWORDS

Liberal Peace; International Peace Agenda; Militarism; Military Peace; use of force.



Introducción¹

¿Está la Paz Liberal llegando a su fin? La Paz Liberal es un concepto que, en los círculos académicos (Duffield, 2001) vino a identificar cómo, desde los años noventa, las políticas de gestión de conflictos pasaron de centrarse en el mantenimiento de la paz (en inglés, *peacekeeping*), desplegando personal militar para ayudar a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en los conflictos, respetando estrictamente el principio de imparcialidad y de uso de la fuerza sólo en legítima defensa, a extenderse a lo que vino a denominarse como construcción de paz (en inglés, *peacebuilding*) —definida como el conjunto de acciones colectivas emprendidas por diferentes actores para consolidar la paz después de un conflicto. Este cambio transformó las prácticas y concepciones de la gestión de conflictos, principalmente en torno a la necesidad de abordar lo que se entendía por las raíces de los conflictos, con programas de reforma del estado, democratización y liberalización de la economía (Naciones Unidas, 2010, p. 3).

Como se va a mostrar en el presente artículo, hay varios indicios de que las características fundamentales asociadas con la Paz Liberal han dejado de estar presentes o han tomado un papel secundario de forma que ya no son parte de los objetivos y prácticas principales. Entre ellos, hay dos aspectos fundamentales que llaman la atención. En primer lugar, que la búsqueda de la paz ha sido sustituida por la búsqueda de las victorias militares, independientemente de los daños colaterales y la exacerbación de la violencia. Desde la aparición de las misiones de estabilización en 2004, las operaciones de paz han tomado a menudo la forma de operaciones de contrainsurgencia, contra el terrorismo y con objetivos militares inmediatos (Íñiguez de Heredia, 2019, 2020; Karlsrud, 2017, 2019; Kenkel, 2021; Tull, 2018). En segundo lugar, la búsqueda de la implantación de un estado liberal y del amplio espectro de objetivos políticos, económicos y militares asociados a la agenda de Paz Liberal se ha centrado cada vez más en la defensa de los estados frente a la guerra y su preparación para ella, dejando objetivos políticos de reforma en un segundo plano (Belloni y Moro, 2020; Íñiguez de Heredia, 2020; Karlsrud, 2019).

En esta Paz Liberal, el uso de la fuerza con el objetivo de conseguir la Paz estaba ya inserta de manera constitutiva, como paradigma basado en la guerra justa y la teoría de la paz democrática. No obstante, un aspecto fundamental es que el uso legítimo de la guerra yacía en un sistema de seguridad colectiva, reactivado después de la Guerra Fría y centrado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este sistema, desde aproximadamente 2014 con el comienzo de la guerra de Ucrania, está en crisis, provocando una desregulación de la guerra, de manera que el mantenimiento del orden ya no es algo colectivo sino individual o bilateral. Es decir, el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas ha dado un paso atrás. En su lugar, la intervención en conflictos armados —que no necesariamente la búsqueda de la paz— se ha realizado a nivel bilateral o regional, buscando aliados militares que puedan sostener al estado, y, de hecho, reduciendo el presupuesto de las operaciones de paz (Coleman, 2020). Esto tiene aparejado otra cuestión importante que es un cambio en la percepción de las amenazas. En tanto que la mayoría de las operaciones autorizadas aproximadamente entre 1990 y 2010 tenían como objetivo la construcción de estados democráticos que fueran capaces de mantener la paz dentro y fuera de sus fronteras —por el hecho precisamente de ser estados democráticos—, la percepción de las amenazas durante esos años ha girado principalmente sobre la idea del estado

¹ Este artículo se basa en una investigación llevada a cabo gracias a la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación PROYECTO/AEI/10.13039/501100011033.

fallido. No obstante, los objetivos de las misiones de Naciones Unidas y la Unión Europea han sido, desde hace ya aproximadamente una década, el terrorismo, la migración y las revueltas (Charbonneau, 2017; Íñiguez de Heredia, 2019, 2020; Karlsrud, 2017). Parece como si ahora se percibiera que las amenazas al orden internacional se originan principalmente en las poblaciones y no tanto en los estados *fallidos* que no proveen a las poblaciones. La Paz Liberal podría entonces estar operando a la inversa, con el objetivo de potenciar militarmente a los estados para hacer frente a las poblaciones, que se han convertido en una amenaza.

Por todo ello, tanto si el modelo de Paz Liberal ha llegado a su fin, como si es posible afirmar, como lo hacen Coleman y Williams (2021), que las operaciones de paz continuarán, surgen dos preguntas correlacionadas. ¿Hasta qué punto los objetivos y prácticas que están caracterizando las operaciones de paz y el abordaje de los conflictos difieren de la llamada Paz Liberal para poder establecer que este paradigma ha dejado de existir? Y, ¿qué implicaciones tiene para la agenda de paz internacional el hecho de que los medios y objetivos militares parezcan haber tomado preponderancia sobre los políticos?

La literatura ha proporcionado tres lecturas diferentes para entender estos cambios. La primera se centra en los objetivos y los fundamentos normativos en los que se basaba la Paz Liberal. Se articula bajo el marco del pragmatismo, según el cual la construcción de la paz está reduciendo las expectativas y haciendo que los estados y las poblaciones implicadas tomen la iniciativa (Bargués, 2020; Juncos, 2017; Moe, 2018). Siguiendo este enfoque, Chandler (2017) sostiene que la consolidación de la paz ha llegado a su fin debido a la crisis del marco idealista universalista de la Paz Liberal, echando por tierra la idea de que las instituciones, la legitimidad y los procesos sociales pueden exportarse o imponerse. La segunda se centra en los actores que llevan a cabo la consolidación de la paz (Krause, 2021; Xinyu, 2020). En esta línea, Lewis et al. (2018, pp. 489-491) sostienen que la Paz Liberal está siendo sustituida por la *gestión autoritaria de conflictos*, que, liderada por Rusia y China, se caracteriza por un objetivo de control de la violencia generalizada en lugar de abordar las raíces profundas del conflicto, un rechazo de la mediación internacional y un uso desinhibido de la fuerza, la coerción y el poder jerárquico. Y, la tercera, se centra en los medios y los principios operativos de la consolidación de la paz, incluidos los cambios doctrinales en el mantenimiento de la paz, señalando un giro “agresivo” y “militarizador” en la Paz Liberal (de Coning et al., 2017; Cunliffe, 2015, 2016; Karlsrud, 2017, 2019; Pugh, 2015; Tardy, 2011; Tull, 2018).

Si bien esta literatura ha sido muy aguda en la identificación de los cambios en las intervenciones de paz y la gestión de conflictos, y del giro hacia lo militar, no ha habido un análisis real de la importancia de los cambios en la organización de la guerra como elemento central en la transformación de las prácticas de construcción de paz. Es más, ha habido un cruce de literaturas donde, a pesar de la cada vez más abundante literatura en torno al militarismo global, no ha habido suficientes análisis sobre cómo este afecta a la agenda de paz internacional y, por defecto, las implicaciones de esos cambios para las estructuras globales (Abrahamsen, 2018, 2019; Stavrianakis, 2018; Stavrianakis y Selby, 2013; Stavrianakis y Stern, 2018). Como argumentan Stavrianakis y Selby (2013, p. 1), las razones por las que los académicos descartan el militarismo no residen en su falta de relevancia, sino en la tendencia a concentrarse en la seguridad como algo separado de las cuestiones de organización militar y preparación para la guerra.



Este artículo argumenta que ha habido un tránsito de la Paz Liberal a la Paz Militar. Estos dos conceptos tratan de captar las características generales de los ciclos de la agenda de paz internacional. Esto se hace teniendo en cuenta tres cuestiones. Primera, la Paz Liberal estaba ya en sí misma configurada por el militarismo. El carácter militarizado de la Paz Liberal se ha analizado ampliamente por la literatura crítica en general, y la postcolonial y feminista en particular (Basham, 2018; Grosfoguel y Mielants, 2006; Jabri, 2013; Wilmer, 2009; Zirion, 2019). Segunda, la Paz Liberal ya tenía en su seno el objetivo de dotar al estado el papel preponderante como gestor del orden político, social y económico, bajo el control de las fuerzas de seguridad (Iñiguez de Heredia, 2017; Richmond, 2006; Ruiz-Gimenez, 2013; Sabaratnam, 2013, 2017). Tercera, no hay un tránsito perfecto y limpio de una a otra. Por un lado, el liberalismo de la Paz Liberal ya se había cuestionado (Chandler et al., 2011; Heathershaw, 2008; Ruiz-Gimenez, 2013). Por otro, un ethos liberal —o de asistencia en base a una obligación moral— ha impregnado incluso las iniciativas que han servido para revisar la construcción de paz con el fin de abordar sus desafíos y escollos (Secretario General de Naciones Unidas, 2018; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016).

Teniendo esto en cuenta, la Paz Militar se define como un conjunto de prácticas que están caracterizando el abordaje de los conflictos a nivel internacional, entre las que predominan: una tendencia a la búsqueda de victorias militares y preponderancia militar del estado sobre la población civil, quedando los objetivos de reforma política y la aspiración a la paz en segundo plano; la búsqueda de alianzas fuera de los tradicionales canales multilaterales de las Naciones Unidas y la Unión Europea, no siendo reflejo de una agenda internacional como tal; y una percepción de la necesidad de protección del estado frente a amenazas provenientes de la población. Este paradigma no es más ni menos militarista que la Paz Liberal. El militarismo, en tanto que práctica discursiva y material en torno a la legitimación, normalización, organización y ejercicio de la violencia militar que influye tanto en las relaciones sociales como en la toma de decisiones y sirve como fuente de poder, ha configurado el orden mundial contemporáneo y ha desdibujado la línea entre la paz y la guerra (Manchanda y Rossdale, 2021; Mann, 1993; Shaw, 2013, párr. 2; Stavrianakis y Selby, 2013). No obstante, se vislumbra una tendencia mayor a dar una preponderancia a las armas, los actores militares y el uso de la fuerza como instrumento de hegemonía y poder político (Thee, 1984, p. 296). Esta tendencia ha dejado en un segundo plano la retórica de reforma liberal del estado, está haciendo de la guerra un instrumento desmonopolizado y desregulado, disponible y apropiado, fuera del tradicional monopolio de la *legitimidad* de los grandes poderes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (por sus siglas, OTAN).

El artículo ofrece un análisis temático de los principales documentos sobre la agenda de construcción de paz de Naciones Unidas desde 1992 hasta 2023 e incluye algunos ejemplos sacados de varias observaciones y entrevistas realizadas con oficiales de Naciones Unidas en República Democrática del Congo (RDC) y la República Centroafricana (RCA). Las implicaciones no son sólo cómo debemos considerar la Paz Liberal a partir de ahora, sino el hecho de que se están estableciendo nuevas tendencias que normalizan aún más la guerra sin la probabilidad de mejorar el impacto de estas intervenciones. Para ello, primero se analiza el contexto en el que estas transformaciones han tenido lugar; segundo se examinan los elementos identificativos de la Paz Militar. Y, como conclusión, se destacan las consecuencias que estas transformaciones están teniendo, principalmente, la continuación y ampliación de los conflictos, el creciente protagonismo

de los actores armados en su gestión, y una reconfiguración del orden internacional.

I. La Paz Liberal: consensos, disensos, desarrollos y transformaciones

La Paz Liberal ha sufrido múltiples cambios a lo largo de su historia. Una de las complejidades que este paradigma implica es, precisamente, establecer cuándo y cuánto dura debido a que, independientemente de la periodización, hay un consenso en establecer que este paradigma ha estado permanentemente en crisis (Heathershaw, 2008). Para Chandler (2017) la Paz Liberal tuvo un periodo de auge y consolidación en los primeros años de la década de los noventa para luego caer en una “crisis de veinte años” que la ha llevado a desaparecer desde 2017. Chandler (2017) observa que algo característico que distanció en un primer momento la construcción de paz (*peacebuilding*) de las operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) es que estas nuevas operaciones se basaron en una crítica de la soberanía y un “doble desdibujamiento” de la guerra y la paz. Mientras que las operaciones de mantenimiento de la paz tenían por objetivo la salvaguarda de la soberanía, las operaciones de construcción de paz ponían el foco en la necesidad de intervenir en el espacio soberano de los estados, incluso militarmente, para promover la paz y abordar las llamadas raíces del conflicto. Para Chandler (2017) precisamente lo que ha cambiado en los últimos años es la revalorización de la soberanía y la pérdida de objetivos liberales. Así que, sin ser un “consenso monolítico” (Mateos, 2023), la Paz Liberal ha creado ciertos patrones de actuación durante años, configurando lo que puede llamarse la Agenda de Paz Internacional.

El comienzo de las misiones de estabilización en 2004 sirve de indicador del declive de los objetivos de reforma política (Belloni y Moro, 2019). Esto se complementa con que, como veremos en la siguiente sección, desde el año 2000 se observa un declive en la creencia de la posible consecución de la paz (Brahimi, 2000). Desde el 2012, además, se pasa a la búsqueda de victorias militares, con la autorización de misiones de imposición militar de la paz, contraviniendo el principio de neutralidad. No obstante, durante estos años, pervive la posibilidad de consenso en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Si observamos la tendencia del uso de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que tiene el poder último de autorizar las operaciones de paz, que los mayores años de consenso se detectan entre el fin de la Guerra Fría y el auge de una confrontación entre las grandes potencias, con la guerra en Ucrania y lo que venimos aquí a denominar como el fin de la Paz Liberal². Solo en los veinte primeros años de Naciones Unidas (entre 1946 y 1966), hubo 5,65 vetos de media anual. Si estudiamos todo el periodo de Guerra Fría, lo que incluye años en los que, por ejemplo, el absentismo dejó de interpretarse como veto, esto arroja una media total de 4,5 vetos entre 1946 y 1989. No obstante, entre 1990 y 2015, donde podríamos decir que se viven unos años de consenso, con la autorización de la mayor parte de las operaciones de paz, hay un promedio de 1,16 vetos al año. Desde el 2016 hasta el 2023 hay un repunte de los vetos, con 3,25 vetos de media anual. Es decir, si ya había grandes rasgos de la Paz Liberal que se habían ido desdibujando, se puede decir que, desde aproximadamente mediados de la década de 2010, lo que se pierde es la Agenda de Paz, concebida como el conjunto de políticas y prácticas consensuadas (con mayor o menor dificultad) para la gestión de conflictos internacionales.

² Los datos de este párrafo provienen del documento titulado *UN Security Council Meetings & Outcomes Tables* (Naciones Unidas, 2023).



No obstante, no se puede decir que todo haya sido acuerdo y consenso durante estos años. En gran medida, esta Paz Liberal ha sido un producto del P-3, es decir, de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, que son los principales *penholders* en Naciones Unidas y no del conjunto de países a nivel global (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2018)³. En este papel, los *penholders* tienen tareas de redacción de mandatos, supervisión, organización y coordinación y, por tanto, un gran control sobre casi todas las intervenciones. Esto se suma a las propias deficiencias y contradicciones de la Paz Liberal, que también han dado lugar a varios ajustes, como análisis a continuación (Brahimi, 2000; Chandler, 2015; Hameiri, 2014; Jabri, 2013; Nadarajah y Rampton, 2015; Randazzo, 2017; Rhoads, 2016).

Un primer ajuste se tuvo que hacer en la década de los noventa, ya que la apuesta intervencionista condujo a misiones fallidas allí donde el conflicto continuaba (por ejemplo, en Somalia). La aplicación entusiasta de la Agenda para la Paz del Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali, centrada en la necesidad de abordar las raíces del conflicto, definidas como la ruptura de las relaciones entre el estado y la sociedad, implicó una serie de medidas estándar en situaciones de conflicto y postconflicto tan variadas como Somalia, Camboya o Bosnia. Sin embargo, este entusiasmo se desvaneció rápidamente a mediados de los noventa, provocando escollos importantes como resultado de acciones poco comprometidas en Bosnia y Ruanda, lo que condujo a un enfoque más prudente en el impulso y despliegue de la intervención (Sabaratnam, 2011).

Itziar Ruiz-Giménez (2012, 2013) afirma que la llamada Paz Liberal no ha operado bajo premisas liberales sino que ha servido como vía de intervención para reproducir un orden mundial dominado por élites del Norte Global y ciertas élites del Sur, donde los conflictos han empeorado. La etiqueta de *liberal* se ha cuestionado mucho y, si bien, a nivel general sí se han establecido objetivos como la reforma del estado en base a premisas liberales, las prácticas de construcción de paz se han llevado a cabo por medio de prácticas autoritarias, con impulso de políticas neoliberales, más que liberales y, en muchas ocasiones se ha apoyado incluso a estados autoritarios (Ruiz-Gimenez, 2013; Thorsen y Lie, 2015, p. 34).

Durante la primera década del siglo XXI, las misiones pasaron a intervenir a nivel subnacional, con un compromiso cada vez mayor de la participación de la sociedad civil para presionar a los estados (Chandler, 2017; Duffield, 2010; Mac Ginty y Richmond, 2013). En la etapa posterior al 11 de septiembre, como afirma Oscar Mateos (2023),

“la construcción discursiva de los contextos de conflicto armado como problemas de seguridad colectiva potenciará un modelo que privilegia la construcción de instituciones fuertes (siendo especialmente relevantes las estrategias de Reforma del Sector de la Seguridad, RSS) como forma de construir una paz más efectiva, esto es, una agenda de construcción de paz como construcción de estado (peacebuilding-as-statebuilding)”.

³ En la actualidad, los países P-3 desempeñan este papel en quince de las diecisiete *situaciones de país* en África, incluidas las siete operaciones de paz de Naciones Unidas desplegadas actualmente en el continente. Los *penholders* son líderes, estrategas y coordinadores de las misiones a nivel general.

El aumento de las misiones de estabilización ha marcado un cambio hacia la capacitación militar del estado y la priorización de los objetivos militares sobre los políticos. También se ha producido un desplazamiento de la agencia del uso de la fuerza de los estados occidentales a los no occidentales y a las organizaciones regionales (de Coning, 2017, pp. 146-150).

Estos ajustes han acotado las misiones a una concepción más estricta del papel de los militares, es decir, un repliegue de los militares de las tareas políticas y sociales de las misiones. El alcance más amplio de los objetivos se ha reducido, aunque el enfoque en la *resiliencia* del estado y de las sociedades ha continuado con la tendencia a trabajar con la sociedad civil (Chandler, 2015; Bourbeau y Ryan, 2017; Juncos, 2017).

Los cambios también pueden apreciarse en las normas que rigen el mantenimiento de la paz. Se ha pasado de los principios de imparcialidad, neutralidad y uso de la fuerza sólo en legítima defensa defendidos hace ya décadas por el Secretario General Dag Hammarskjöl (Ramsbotham y Woodhouse, 2010, p. 417) y del principio de que las operaciones sólo deben desplegarse allí donde haya paz que mantener (Brahimi, 2000), “a una imparcialidad activa” con la aplicación de la ley (Rhoads, 2016) y al último informe del teniente Carlos Alberto Dos Santos (2017) que sugiere revisar los principios de mantenimiento de la paz que limitan el uso necesario de la fuerza.

Estos cambios son visibles en los principales actores de la consolidación de la paz. Naciones Unidas, por su parte, se ha comprometido a adoptar una postura más *enérgica*. En 2013, en la República Democrática del Congo (RDC), se autorizó la primera operación explícita de imposición de la paz autorizada con el fin de estabilizar y crear capacidad estatal (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2013). Otras operaciones recientes también han supuesto la imposición de la paz, como en Malí y la República Centroafricana (Karlsruh, 2015). Como se acaba de mencionar, el reciente informe Dos Santos (2017, pp. 11-17) afirma que el mantenimiento de la paz debe adoptar un enfoque proactivo “para neutralizar y eliminar amenazas” y “proyectar fuerza”. Para la Unión Europea, esto representa una forma de abordar los retos y las amenazas percibidas dentro y fuera de forma que sigan una tendencia global. Para los estados objetivo, esto ha supuesto un impulso en sus capacidades de control y policiales y un alivio de los requisitos de reforma política bajo la bandera de la apropiación (Fisher y Anderson, 2004, 2015; Frowd y Sandor, 2018). También la OTAN, cuyo compromiso en operaciones de consolidación de la paz es en sí misma un indicador de la militarización de la consolidación de la paz, ha puesto en marcha desde 2014 la *Iniciativa para el Desarrollo de la Capacidad de Defensa y Seguridad Conexa*, que otorga a la OTAN un mayor alcance sin involucrarla directamente en el combate (OTAN, 2018).

Como vemos, la Paz Liberal, sustentada en la idea de paz, instituciones y una capacidad de consenso de las potencias del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se ha desplomado, dando lugar a una serie de prácticas que, si bien tienen en común el uso de la fuerza militar, este no es necesariamente el aspecto fundamental —que ya protagonizaba la Paz Liberal y desdibujaba la guerra y la paz— si no con las implicaciones que estos cambios tienen en el uso y organización de la guerra.



2. La reversión del *proceso civilizatorio*

El uso de la fuerza ha sido protagonista en la literatura que ha tratado de teorizar los cambios en la Paz Liberal. Sloan (2011) por ejemplo habla de la “militarización” de las operaciones de paz. Pero aquí surge una pregunta, ¿puede haber un giro militar en un fenómeno que ya está militarizado? El debate entre Alison Howell (2018) y Cynthia Enloe (2016, 2000) puede elucidar algunos aspectos. Hablando sobre el militarismo global, Howell rebate el argumento de Enloe de que actualmente vivimos en un mundo más militarizado. Tomando el ejemplo de Enloe, quien observa que el hecho de que hasta una lata de sopa para niños del supermercado contenga fideos en forma de armas de la película *Star Wars*, ilustra la militarización de la vida cotidiana, Howell argumenta que la propia lata es un producto de tiempos de guerra. Las latas se inventaron cuando Napoleón “encargó el diseño del enlatado para abastecer los lejanos campos de batalla” (2018, p. 3). El argumento que Enloe quiere transmitir que la militarización va más allá del hecho en sí de unirse al ejército y es un proceso que afecta a relaciones sociales mucho más amplias. Sin embargo, para Howell, hablar de militarización ignora cómo la guerra y la estrategia militar son constitutivas de las relaciones sociales (género, raza, clase, etcétera) que no tienen un tiempo anterior no militarizado al que volver.

De esta reflexión se desprenden algunas otras. Si bien la Paz Militar no ha militarizado la Paz Liberal, el militarismo que la sustenta, es decir, las prácticas discursivas y materiales sobre la legitimación, normalización y uso de la guerra han cambiado. Los principios de Guerra Justa y Paz Democrática que han sustentado la Paz Liberal durante varias décadas han ido dando lugar a una preponderancia de los objetivos y actores militares donde las justificaciones liberales de paz, reforma política y protección de los civiles se han quedado atrás. Esto no es indicativo de que vivamos en un mundo ni más ni menos violento que antaño, sino que la legitimación, forma, despliegue y actores al frente de la guerra han cambiado, con implicaciones importantes.

Una consecuencia que ya se había apuntado es el hecho de que el uso de la fuerza —tanto de las operaciones como de las intervenciones militares que cada vez más se están dando a nivel bilateral, unilateral o regional— se emplea contra los civiles, incluso cuando se dice que es para la protección de los civiles. Este “militarismo excepcionalista” está relacionado con el pensamiento de Carl Schmitt, a través de autores como Giorgio Agamben (Mabee y Vucetic, 2018). Como señalan,

“[m]ucho de este pensamiento gira en torno a la constitución política y jurídica de la soberanía mediante la suspensión de las normas y procedimientos legislativos y judiciales ordinarios para hacer frente a los enemigos y a las amenazas a la seguridad” (Huysmans, citado en Mabee y Vucetic, 2018, pp. 100-101).

Esta suspensión se está haciendo explícita en cómo se prioriza la capacidad militar independientemente de la buena gobernanza y cómo se contiene a las poblaciones frente a la necesidad de defender el estado.

Pero más allá de esta categorización, un examen global de los cambios en la Paz Liberal nos lleva a observar la relación entre el orden global y sus formas de mantenimiento. En un sentido, la Paz Liberal podría verse como parte de lo que Elías (1982) llamaba el “proceso civilizatorio” —el proceso por el que las sociedades adquieren prácticas, instituciones y normas de actuar que conducen a la reducción del uso de la fuerza en sus asuntos cotidianos. No obstante, como se ha dicho anteriormente, la Paz Liberal ha sido parte constitutiva de un orden militarizado por su tendencia a buscar la paz a través de la guerra y de instituciones militaristas (Basham, 2018). De hecho, la Paz Liberal puede considerarse una forma de “militarismo liberal” (Basham, 2018; Stavrianakis, 2018) por diferentes razones: presenta justificaciones morales y legales para restablecer y mantener militarmente la paz y el orden internacionales; defiende preparativos para la guerra basados en la tecnología tanto en los estados intervinientes como en los estados intervenidos con un objetivo modernizador; y está intrínsecamente vinculada a la seguridad (Mabee, 2016; Stavrianakis, 2018).

Por esto mismo, la Paz Liberal podría verse como una fórmula de regulación por la que se operaba activamente para otorgar el monopolio del uso legítimo de la fuerza a actores gubernamentales que representaran el estado de derecho. De esta forma, por ejemplo, los programas de desarme, reintegración de combatientes y embargos han sido fundamentales en los procesos de construcción de paz y de construcción del estado en las últimas tres décadas. Es verdad que en muchas ocasiones se ha actuado en cierto modo en contra de esta idea —en la República Democrática del Congo o en Sudán se ha apoyado a líderes que han distribuido los medios de la violencia entre grupos proxy, pero que han sido vistos como los actores con el derecho a reclamar dicho monopolio (Iñiguez de Heredia, 2017; Vogel, 2014).

De hecho, Hutchful y Bathily (1998, p. 3) observan cómo, en referencia a la multitud de actores o de violencia armada existentes más allá de los ejércitos nacionales,

“[I]a problemática anterior de los años sesenta y setenta — en cuanto a si los gobiernos (tanto civiles como militares) podían mantener el control sobre las fuerzas militares— fue desplazada cada vez más por la cuestión de si el estado podía mantener su monopolio sobre los instrumentos de la violencia”.

De ahí que sobre este telón de fondo surgiera un programa más amplio de construcción del estado. Este programa estaba no obstante basado en la monopolización del uso legítimo de la violencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y por el P-3 en particular, como forma de garantizar el orden global, que otorgaba a un estado *no fallido* la posibilidad de usar la violencia para garantizar el orden nacional —y por ende el internacional.

Para Mazrui (1977, p. 244):

“Cuando el poder colonial se convirtió en [...] el estado en muchas partes de Asia y África, se produjo una fusión doctrinal entre este principio de monopolio estatal de la coerción física y



la pretensión imperial de monopolio de la guerra y la violencia. En la ideología total del imperialismo y el racismo, el derecho a iniciar la violencia se convirtió en la prerrogativa que sólo la civilización y la condición de estado podían otorgar”.

La ambición civilizatoria de la Paz Liberal, por tanto, puede verse no tanto como una forma de imponer un orden *liberal*, al que se llega después de conseguir la *paz* en un conflicto, sino como una forma de distribuir los medios de la violencia a nivel global, mediante las prácticas, procesos y políticas desplegadas a través de la agenda de construcción de paz. Este proyecto estaba no obstante destinado al fracaso puesto que, como afirma Achille Mbembe (2001, p. 8), existe una complicada relación entre guerra, estado y desarrollo, y no necesariamente con un vínculo natural entre la práctica de la guerra y la aparición de un poder central indiscutible en lugares como el continente africano. Aun así, las estrategias de construcción de paz que emergen entre 1990 y 2010 aproximadamente parecen estar centradas en la ordenación de los medios de la violencia bajo control estatal.

La Paz Militar rompe con esta forma de utilizar la fuerza para pasar a desregular y, por tanto, a redistribuir los medios de la violencia. Es precisamente esta práctica la que nos evidencia que la nueva manera de abordar los conflictos internacionales no es fruto de una estrategia pensada, mucho menos consensuada a nivel internacional, o entre las grandes potencias, sino que es un conjunto de prácticas que emergen con el desplome de los objetivos de paz y reforma política y de la propia Agenda de Paz y Seguridad Internacional. En su lugar, nos queda la relación existente entre el uso de la fuerza y los medios de ordenación política. En tanto la gestión de conflictos y por ende del orden internacional ha estado tan ligada al militarismo, son precisamente los cambios en las prácticas que legitiman, despliegan y regulan la fuerza militar los que han conllevado un cambio en el paradigma de esta gestión de conflictos.

3. Uso y desregulación de la guerra: una nueva era en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales

Hasta ahora se ha argumentado que existen tres claves principales que no solo indican el fin de una era en la construcción de paz, sino que caracterizan las prácticas y objetivos que se observan en las operaciones de paz y la manera de gestionar los conflictos internacionales en la actualidad. Estas tienen que ver, primero, con el fin de la búsqueda de la *paz* y de los objetivos de reforma política; segundo, con una priorización de las victorias militares, dotando a los estados de la capacidad necesaria para hacer frente a las amenazas de la población; y tercero, con una desregulación del uso de la fuerza, marcando el fin de la seguridad colectiva. Esta nueva era se ha denominado aquí Paz Militar.

Esta sección analiza estos tres elementos a través de los documentos más importantes de Naciones Unidas, como actor que ha estructurado la agenda de paz internacional, y con ejemplos de la República Democrática del Congo y la República Centroafricana como casos representativos.

3.1. Ni paz, ni liberalismo

Como se ha venido argumentando y, en contra de la literatura que ha relacionado el uso de la fuerza directa con el fin de la Paz Liberal, esto en sí mismo no marca su fin. Es preciso observar el despliegue del militarismo, en sus prácticas discursivas y operacionales para establecer los cambios. Un análisis temático de los grandes documentos que han marcado la hoja de ruta de la agenda de paz desde los años noventa del siglo XX hasta 2023 denota un alejamiento de los objetivos de *paz* y *liberalismo*, que culmina hacia 2014 con la guerra en Ucrania y la ruptura (más o menos) consensuada de la seguridad colectiva. Más concretamente, se analizan aquí la Agenda de Paz (1992), el Informe Brahimi (2000), la Doctrina Capstone (2008), el Informe de Revisión de la Construcción de Paz (2016), el Informe Dos Santos (2017) y el Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (2023)⁴.

La Agenda de Paz (1992) es el documento que asienta una nueva era en el mantenimiento del orden internacional. Este documento está caracterizado por su optimismo sobre la posibilidad de conseguir la paz (Bargués, 2021). Y si bien, el Adendum presentado en 1995 se muestra menos optimista, haciéndose cargo de la complejidad de los conflictos, en los dos documentos (1992 y 1995) se avanza el concepto de *peacebuilding* en lugar del de *peacekeeping*, y a Naciones Unidas “como agente progresista y autónomo de paz, desarrollo y justicia mundial tras años de marginación” (Sabaratnam 2011, p. 23).

Para Boutros Boutros-Ghali:

“Las fuentes del conflicto son sociales y económicas y los esfuerzos de consolidación de la paz deben dirigirse no sólo a lograr una tregua, sino a cuestiones postconflicto como el restablecimiento del orden, las elecciones, la protección de los derechos humanos y la reforma o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales y a promover procesos formales e informales de participación política. A medida que nos adentramos en el año del Cincuentenario de las Naciones Unidas, la Organización mundial está encontrando enfoques innovadores en sus objetivos en el nuevo entorno del mundo posterior a la Guerra Fría” (1992, sect. 4).

Es decir, de acuerdo a esta visión, las causas de los conflictos yacen en la falta de unas instituciones y de una gobernanza tal que puedan abordar estos problemas. La solución —es decir, la paz y la buena vida— son posibles y pasan por la creación de instituciones liberales.

Pero los retos que experimentaron las operaciones de paz en lugares como Ruanda, Bosnia o Haití, sumado a nuevos conflictos muy complejos surgidos en Timor Oriental, República Democrática del Congo o Liberia llevan a la necesidad de repensar la estrategia. En el año 2000 el Secretario General Kofi Annan convoca un Grupo de Alto Nivel para identificar la estrategia y

⁴ Se muestran aquí los resultados del análisis temático llevado a cabo a través de la búsqueda por nodos de paz, reforma, gobernanza, democracia, mercado y desarrollo.



recursos necesarios para que Naciones Unidas pueda llevar a cabo eficazmente sus operaciones de paz internacionales (Informe Brahimi, 2000, pp. ii-ii). Las recomendaciones de este grupo, liderado por Sr. Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, y que da nombre al informe donde estas se exponen.

El Informe Brahimi (2000) manda un mensaje claro:

“Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.” (Informe Brahimi, 2000, p. viii)

El Informe es pionero en lanzar el mensaje sobre las limitaciones de Naciones Unidas, la complejidad de los conflictos y la dificultad de alcanzar la paz. Es por ello que se acentúa la necesidad de un compromiso sobre el uso de la fuerza —su autorización clara y el despliegue de recursos— para poder dar espacio a las actividades de construcción de la paz (Informe Brahimi, 2000, p. viii). En todo caso, la paz, aún con dificultades sigue siendo posible y sigue anclada en una concepción liberal. Como indica el propio documento:

“[I]a consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley [...]; los derechos humanos [...]; el desarrollo democrático [...]; la ayuda al desarrollo [...] y la lucha contra la corrupción” (Informe Brahimi, 2000, párr. 13-14)

A medida que entramos en la década de los dos mil, el concepto de construcción de paz (*peacebuilding*) continua en forma de asistencia humanitaria y de otras formas de trabajo asistencial, administrada a quienes se interpretan como necesitados desde una ética del cuidado y basada en un marco de necesidades humanas (Cf. John Burton y Abraham Marslow, en Tschirgi, 2004). Esta forma, no obstante, no renuncia a que el objetivo sea la consecución de un estado liberal, pero cada vez más, junto al propio objetivo de la paz, se plasma como algo en el futuro distante, a muy largo plazo (Bargués, 2020; Iñiguez de Heredia, 2017).

Hay dos documentos que marcan el comienzo del fin de la creencia en la posibilidad (o, al menos, la posibilidad a medio plazo) de conseguir, por un lado, la paz, implicando una necesidad de aumentar el uso de la fuerza y, por otro, los objetivos liberales de reforma política, con el surgimiento de la resiliencia, como marco de operación de los programas políticos, humanitarios y de desarrollo. Estos son la Doctrina Capstone de 2008 y el Informe de la Revisión de la Construcción de Paz en 2016. Esto se refleja en documentos posteriores como el Informe Dos Santos (2017) y los informes que puntualmente emite el Comité Especial de Operaciones de

Mantenimiento de la Paz (2021, 2023). Estos documentos tienden a justificar el uso de la fuerza para proteger las tropas de Naciones Unidas y defender un estado que sea militarmente capaz de salvaguardarse a sí mismo, independientemente de su carácter liberal.

La Doctrina Capstone (2008, p. 9) es el documento que define la naturaleza, extensión y foco de las operaciones de paz de Naciones Unidas de una manera que descentraliza el rol y capacidad de la propia Naciones Unidas para conseguir la paz, y se enmarca como un actor más en un orden multidimensional, cada vez más complejo y cambiante, donde intervienen una pluralidad de actores. Es decir, comienza a consolidarse una desesperanza por la mera posibilidad de la paz. Además, llama la atención que no se encuentren en el documento referencias a la palabra democracia, aunque la asistencia electoral se nombra como fundamental⁵. De hecho, sí se nombra con asiduidad el objetivo de promover el estado de derecho y se establecen como *funciones básicas* de las operaciones de construcción de paz de Naciones Unidas:

“Crear un entorno seguro y reforzar [la capacidad y seguridad del estado de acuerdo con los derechos humanos]; Facilitar el proceso político [...] apoyando el establecimiento de un gobierno legítimo; y proporcionar un marco que garantice las actividades [de construcción de paz] de la ONU y otros actores (DPO, 2008, p. 23).

En todo caso, se pone énfasis en la promoción de un *diálogo* y en el hecho de que la promoción de instituciones legítimas es algo a *largo plazo* y que requiere la dotación de recursos y la acción conjunta con otros actores. Esto indica una reducción y un aplazamiento de las expectativas más altas a nivel de objetivos de reforma política.

El Informe de la Revisión de la Construcción de Paz de 2016 hace un intento por salvar la construcción de paz y está impregnada por un *ethos* de Paz Liberal que intenta abordar sus propios retos y escollos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016). Si se observa este documento junto con la Agenda 2030 que ha ratificado el compromiso de “promover sociedades pacíficas”, lo que requiere inclusión, desarrollo, justicia accesible e instituciones responsables (objetivo 16 de la Agenda 2030), no se puede afirmar que los principios liberales o, al menos, su retórica, en el sentido *Burtoniano* al que se hacía referencia más arriba, hayan desaparecido del todo. Sin embargo, estos documentos han redefinido los objetivos políticos fundamentales como objetivos humanitarios y de desarrollo (Lidén 2020, p. 154; Upadhyaya, 2020).

La Revisión de la Construcción de Paz de 2016 de hecho vuelve a poner *la paz* como objetivo central, pero, de nuevo, a largo plazo, requiriendo además la colaboración del conjunto de actores implicados en el conflicto, además del conjunto de miembros y órganos de Naciones Unidas. Así afirma:

“el sostenimiento de la paz debe entenderse en sentido amplio como un objetivo y un proceso para construir una visión

⁵ De hecho es un rasgo llamativo de todos los documentos a partir de este momento. Por ejemplo, véase Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2016) e Informe Comité C34 (2023). A excepción del Informe de Revisión de 2016 (p. 2) que cita *democracia* una vez.



común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población [...] poniendo de relieve que sostener la paz es una tarea y una responsabilidad compartida que deben ejercer el Gobierno y todos los demás interesados nacionales y debe encauzarse a través de los tres pilares de la labor de las Naciones Unidas en todas las etapas del conflicto, y en todas sus dimensiones, y necesita una atención y una asistencia internacionales sostenidas” (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2016, p. 2)

Esto hay que entenderlo en el contexto más amplia donde en la propia *operacionalización* de las misiones se muestra una preferencia por delegar la imposición de la ley en organizaciones internacionales regionales y en terceros estados (de Coning, 2017); por potenciar la formación y el equipamiento militar (Iñiguez de Heredia, 2020); y por desplegar programas humanitarios y de desarrollo con el objetivo de fomentar la resiliencia y el apaciguamiento de las poblaciones (Abrahamsen, 2019; Chandler, 2017; Joseph y Juncos, 2020). Aunque la promoción del estado de derecho y el nexo entre seguridad y desarrollo siguen estando presentes, parecen haber pasado a ser secundarios o de apoyo frente a la prioridad de lograr entornos pacíficos concebidos de forma más estricta mediante la acción militar y la preparación para la guerra. De hecho, el Informe Dos Santos (2017, pp. 11-17) afirma que el mantenimiento de la paz debe adoptar un enfoque proactivo “para neutralizar y eliminar las amenazas” y “proyectar fuerza”. En este se pone de nuevo de manifiesto los contextos complejos en los que opera Naciones Unidas y la necesidad de tener un entorno pacificado para cualquier actividad de construcción de paz. Además, los actores y programas humanitarios y de desarrollo, aunque siguen siendo esenciales para la construcción de la paz, se orientan cada vez más a apaciguar las relaciones entre el estado y la sociedad y entre civiles y militares para el despliegue de un estado con una capacidad militar más sólida (Abrahamsen, 2018, 2019).

Los documentos estudiados ponen de manifiesto que dos de los elementos principales de la Paz Liberal (paz y liberalismo), que también han sido los elementos principales para la legitimación del uso de la fuerza han perdido valor. Y si bien este cambio, como se veía en el Informe Brahimi y la Doctrina Capstone, parecía justificar el uso de la fuerza para la protección de los civiles, incluso esto se pone en cuestión ya en el Informe Dos Santos, en el que se señala que la responsabilidad principal de esta protección es del estado y, por tanto, queda de manifiesto que Naciones Unidas no puede construir la paz por sí misma, y que su labor es más efectiva si se dedica a coordinar programas asistenciales, apoyando y capacitando a los estados para afrontar las amenazas. De este modo, en último término, las poblaciones civiles se han convertido tanto en objeto de protección como de amenaza.

3.2. La desregulación de la guerra y el fin de la seguridad colectiva

El foco sobre la *estabilización* en la última década demuestra que la construcción de paz tiene que ver con el refuerzo del aparato estatal y, en particular, de su capacidad militar y de seguridad. El giro hacia las operaciones de contrainsurgencia también pone de manifiesto el auge de los actores,

medios y objetivos militares, tomando prioridad por delante de los objetivos civiles y de reforma política, que se plantean en el largo plazo. Ahora estas misiones se ocupan de dotar de capacidad suficiente a las sociedades para disciplinar y absorber la guerra, y se basan en la violencia tanto para la disuasión como para la constitución de la autoridad política. El lanzamiento de operaciones militares por parte o en nombre de Naciones Unidas tiene como objetivo, en general, conceder el monopolio de los medios de violencia al estado y apoyar a los ejércitos estatales para que sean capaces de asegurarse a sí mismos.

Entre 1990 y 2023 ha habido veintiocho operaciones autorizadas con un mandato del Capítulo VII⁶. Tanto si tomamos como referencia del momento del inicio de un cambio la publicación del Informe Brahimi en el año 2000, o el año 2004, con el inicio de las operaciones de estabilización, los datos arrojan un aumento sustantivo de los mandatos con autorización del uso de la fuerza. Entre 1991 y 2000, catorce de treinta y nueve misiones fueron autorizadas en virtud de un mandato del Capítulo VII (es decir, un 35,8%). Desde 2000 hasta 2023, ha habido catorce de veinticuatro operaciones con un mandato del Capítulo VII (es decir, un 58,33%). Igualmente, si tomamos como referencia el año 2004, el número de operaciones autorizadas bajo Capítulo VII supone el 58,82% desde esa fecha, en contra del 40% de operaciones entre 1990 y 2004.

Lo que marca la diferencia es que si bien las operaciones con las que se inicia el cambio de era en Naciones Unidas con el fin de la Guerra Fría (la Guerra del Golfo y Somalia) se hacen como algo *excepcional*, esta excepción comienza a convertirse en la norma (Sloan, 2011). Ya a finales de la década de los noventa hay tres misiones que parecen cambiar la tendencia, como la autorización de una operación dirigida por la OTAN de 50.000 efectivos en Kosovo; en Sierra Leona, las tropas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas luchan junto a las tropas gubernamentales para derrotar una nueva ofensiva del RUF en 2000 bajo un nuevo mandato *robusto*; del mismo modo, se autorizó a las tropas de mantenimiento de la paz a utilizar la fuerza contra la amenaza de las milicias en Timor Oriental (Findlay, 2002).

Desde principios de la década de los dos mil, la autorización de operaciones de imposición de la paz, generalmente a través de organizaciones regionales o terceros estados, se convierte en una norma. Es el caso de la operación francesa Licorne y de ECOFOR en Costa de Marfil en 2003. En Haití, desde 2004, no sólo la MINUSTAH tuvo un papel activo contra las llamadas bandas, como señala Lemay-Hébert (2014), el sistema político autocrático y militarizado, legado del colonialismo, se ha mantenido tras la independencia y se ha reproducido en la dinámica de las diferentes intervenciones de Naciones Unidas, “utilizando de hecho una solución militar a lo que es fundamentalmente un problema social, anclado en profundas desigualdades sociales, económicas y culturales”. En 2013, en la RDC, la autorización de la Brigada de Intervención marcó una tendencia consolidada en cuanto al compromiso renovado de imponer la paz que ya se había visto en Mali y en la RCA (Karlsruud, 2015; Tull, 2018).

Estos mandatos de imposición de la paz otorgan la autorización del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa con mayor frecuencia, traicionando los tres principios originales (imparcialidad, fuerza sólo en legítima defensa y consentimiento del país) (Sloan, 2014). No

⁶ Ver base de datos en *Peace Operations Tracker* (2023) que obtiene sus datos de Naciones Unidas, la Unión Europea y el trabajo de Robert Findlay (2002).



obstante, desde 2014 hasta 2023 no se han autorizado nuevas misiones, lo que supone un paso del fin de la Paz Liberal al fin de la seguridad colectiva, como se había conocido desde los años noventa. El resultado de estos movimientos ha sido, por un lado, el intento por hacer que los estados monopolicen la guerra mediante su capacitación militar y, por otro, la desregulación de la guerra, llevándola precisamente al área soberana de los estados, fuera de las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El foco en la capacitación militar del estado se puede observar a través del caso de la RDC. En este país, todos los donantes apoyaron al Presidente Joseph Kabila a pesar de que, por un lado, no ascendió como el hombre que iba a aplicar la doctrina liberal, sino como el hombre experto en cuestiones militares, rodeado de una guardia personal, al mismo tiempo que el ascenso de las élites militares en todo el país estaba fragmentando de hecho el poder estatal. La construcción de paz en la RDC ha hecho que la autoridad estatal grave en torno al poder militar y económico de Joseph Kabila. La creación de su propia Guardia Presidencial de 10.000 soldados, a pesar del embargo de armas, es reveladora. Esta Guardia desempeñó un papel clave al disparar contra manifestantes en Kinshasa y Lubumbashi en diferentes protestas a lo largo de 2016 y 2018. El conocido mal uso y manipulación por parte de Kabila de la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) y de las Fuerzas Armadas Congolesas (FARDC) no ha impedido que los donantes aumentasen sus programas de formación y equipamiento, y más bien han *fetichizado* los aparatos coercitivos del estado. Este es el caso de la Unión Europea, que entre 2004 y 2015 desembolsó importantes fondos en programas relacionados con la RSS (Edmunds y Juncos, 2020; Kets y de Vries, 2014). También de las políticas bilaterales, como muestra que, desde 2009, Bélgica entrenase a los batallones 321 y 322 de las FARDC concebidos para ser “desplegados para resolver crisis importantes de naturaleza potencialmente amenazadora para el régimen” (Verweijen, 2013). Estados Unidos también puso en marcha varios programas de entrenamiento militar a través de AFRICOM (2020).

Esto coincide con el nuevo enfoque de la Unión Europea en otros contextos en los que, aunque no fuera intencionado, ha apoyado las prácticas represivas de los gobiernos en el Sahel (Iñiguez de Heredia, 2019). En esta región, que ha experimentado un contexto de conflictividad con rebeliones armadas, golpes de estado y terrorismo, la UE ha apoyado la creación de G-5 Sahel, una fuerza militar de los cinco países más afectados en el Sahel (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger). Este enfoque, sin embargo, ha alimentado y aumentado la acción de los grupos armados que utilizan prácticas terroristas (Zyck y Muggah, 2013), y los ha situado como los que más han aumentado sus operativas en el último año a nivel global (GTI, 2023).

La construcción de paz en la RCA se ha basado desde la creación de la Misión Multidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización en la República Centroafricana (MINUSCA) en 2004 en la retórica de creación de un estado de derecho, si bien este objetivo se considera tan lejano que su consecución solo legitima la propia permanencia de las misiones (Bargués, 2020). Los dos pilares fundamentales de la misión han sido, por un lado, apoyar militarmente el estado para retomar el monopolio del uso de la fuerza y acabar con los grupos armados; y, por otro, llevar a cabo programas asistenciales de carácter humanitario, de desarrollo y protección de los Derechos Humanos (EEAS, 2018; Karlsrud, 2015; MINUSCA, 2018). En 2014 se aprobó el uso directo de la fuerza por parte de la Unión Africana y Francia lo cual solo ha logrado reforzar los problemas de autoritarismo, con una autoridad estatal plural a lo

largo del territorio sin que eso haya conllevado una disminución de la violencia (Karlsrud, 2015). Desde entonces, la acción de la MINUSCA se ha estancado, a la vez que la acción bilateral se ha impulsado. El Presidente de la RCA Touaderá ha sido capaz de recabar diferentes apoyos militares internacionales, incluyendo Naciones Unidas, la Unión Europea, Estados Unidos, Francia y Rusia para su propia consolidación en el poder político. De acuerdo con un oficial de Naciones Unidas, esta ayuda militar se está empleando para lidiar con las amenazas de grupos armados y para atraer inversiones en diferentes sectores comerciales como por ejemplo el de bebidas alcohólicas sobre todo por parte tanto de Francia como de Rusia (Oficial 2, 2023). Estas inversiones además se utilizan por las élites nacionales y subregionales en el interior de los países para asegurar su posición desde el punto de vista de la gestión de los medios de violencia.

El impulso del bilateralismo por encima del multilateralismo se ha puesto de manifiesto también en la RDC, que está viendo que su seguridad está mejor atendida por alianzas regionales como Sudáfrica o África Oriental que por Naciones Unidas o Estados Unidos. La decisión de Félix Tshisekedi en 2022 de que la RDC formara parte de la Comunidad del África Oriental (CAO) atestigua su voluntad de alejar a Naciones Unidas y confiar principalmente en los socios regionales para las cuestiones relacionadas con la seguridad y el desarrollo (Nakigudde, 2022). La Brigada de Intervención de Naciones Unidas en la RDC en 2013 ya era una señal de que, en primer lugar, las amenazas a la seguridad se iban a abordar mediante el uso directo de la fuerza militar, lo que era una petición del Gobierno de la RDC desde hacía mucho tiempo; en segundo lugar, de que, para ello, los principales socios no se encontraban entre los países occidentales, aunque estos apoyaban el enfoque; y, en tercer lugar, de que la Unión Africana se había convertido en la principal fuerza de mantenimiento de la paz en África (de Coning, 2017, p. 145).

La agenda de seguridad global de la última década se caracteriza por la ruptura del consenso en torno a la idea de seguridad colectiva, quizá el elemento más característico de la Agenda de Paz Internacional los años noventa. Lo que a lo largo de la primera década de este siglo se convirtió en un enfoque endurecido, que situaba la seguridad por encima de otras preocupaciones políticas, se ha hecho ahora aún más explícito, convirtiendo la creación de capacidad militar en una prioridad, incluso como prioridad que otras cuestiones relacionadas con la reforma política. La literatura ya ha apuntado que lo que caracteriza la actual política de paz y seguridad es la pérdida de consenso en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, paralizando su acción (Mbombo, 2022; Murithi, 2022; Paggoda y Richmond, 2023). Las misiones tienden a reautorizarse cada seis meses, y no se han autorizado nuevas misiones desde 2014 (DPKO 2023). También hay reticencia a conceder presupuesto suficiente a la mayoría de estas misiones (Autesserre, 2014). Se han aplicado reducciones presupuestarias en casi todas las misiones, y ahora algunas de las que llevan más tiempo en servicio están muy cerca de su fin (Goldberg, 2018).

La implicación es una desregulación de la guerra, fuera de la *autoridad legítima* —en términos de la Guerra Justa que suponían las acciones militares autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas— y, una pluralización del uso de la fuerza. Esto se observa en la tendencia a recabar apoyos de estados vecinos y de la región como se ha visto anteriormente en el caso de la RCA y la RDC. Se observa en el uso desproporcionado de la fuerza en la actual contraofensiva de Israel contra Palestina. Se observa también en cómo las potencias mundiales están abordando sus intereses políticos y de seguridad en el continente africano. Francia, por ejemplo,



ha desplegado tres mil soldados en el Sahel contra los terroristas islámicos en la zona del Sáhara-Sahel, en Chad, Mauritania, Mali, Níger y Burkina Faso (Ministerio de Defensa francés, 2023). De hecho, este país ha sido la nación occidental que más ha invertido en la lucha contra Boko Haram: ha llegado a un acuerdo con el gobierno nigeriano para contribuir con cuarenta y siete millones de euros. Estados Unidos también está haciendo una gran apuesta por tener un pie en África. Tras la Guerra Fría, la administración Clinton redefinió su agenda de política exterior en torno a varios objetivos que requerían la intervención extranjera de diversas maneras. Estos incluían la promoción del comercio y la inversión estadounidenses, la construcción de la democracia en el extranjero, la prestación de ayuda humanitaria y la participación en la consolidación de la paz. En África, en concreto, esta administración tenía objetivos específicos sobre la promoción de los derechos humanos y la ayuda a la reducción de efectivos militares (Bernstein, 1994, pp. 92-93). Las administraciones Bush, Obama y ahora la de Biden han seguido el ejemplo y desde Obama las actividades militares se han ampliado en el continente africano. Aunque oficialmente Estados Unidos sólo cuenta con una base militar en Yibuti, dispone de una red de estaciones de espionaje, reabastecimiento de combustible y centros de entrenamiento que no ha hecho más que crecer desde la creación del aeródromo auxiliar de Isla Ascensión en 1957. Nick Turse (2015) cuenta hasta sesenta puestos avanzados, incluidos campamentos, complejos, instalaciones portuarias, depósitos de combustible, etcétera. No es casualidad que las intervenciones militares y de consolidación de la paz contemporáneas en el continente vayan unidas a una estructuración revisora de las estructuras del estado. Sin embargo, éstas se utilizan en beneficio de distintos países africanos, no rinden cuentas y forman parte de prácticas autoritarias que reflejan tanto el poder de los gobiernos occidentales como el de los africanos, reproduciendo el statu quo.

Conclusiones

La Paz Militar es el resultado de los cambios en la Paz Liberal, basada en nuevos modos de conocer y hacer la guerra, que está situando la Paz y el Liberalismo fuera de los objetivos posibles (al menos a corto plazo), y está conllevando la desmonopolización y desregulación del uso de la fuerza y la defensa de un estado militarmente capacitado, al mismo tiempo que la sociedad civil ha dejado de ser un aliado para la reforma liberal del estado y es una amenaza potencial para los estados. Han surgido nuevas prácticas que sitúan a los actores y objetivos militares en una posición central respecto a lo que tradicionalmente se concebía como tareas civiles, al tiempo que redefinen las tareas civiles, históricamente llevadas a cabo por organizaciones humanitarias y de desarrollo, de forma que se integran en la consecución de objetivos militares y en la lógica de la resiliencia y el apaciguamiento, en lugar de en la lógica de la reforma liberal del estado desde abajo (Abrahamsen, 2019; Gelot y Hansen, 2019). Otros programas centrales relacionados, como la Reforma del Sector de la Seguridad, también se han visto alterados con un mayor papel de los actores militares y un menor énfasis en la supervisión civil de los militares.

Todo lo anterior nos indica que estamos ante nueva era en la gestión de conflictos. Una era caracterizada por las formas de pensar y hacer en torno a la capacidad para la guerra, el nuevo protagonismo de los actores militares y los cambios en la gobernanza global. Esto tiene tres consecuencias principales. En tanto que el liberalismo ya no es la herramienta universal que puede abordar las raíces de los conflictos, los países liberales pierden protagonismo. Lo que se

ha visto, prácticamente desde el año 1995 en Bosnia, es que los conflictos son muy complejos, y hay retos difíciles de abordar que se suman a un cuestionamiento global del marco estructural de capitalismo, militarismo y estado. Es decir, en la medida en la que la propia violencia estructural, sumada a las dinámicas intrínsecas a las sociedades, sigue presente a nivel global, los conflictos no se acaban y siguen surgiendo. En tanto que el abordaje sigue siendo principalmente la promoción de esas mismas estructuras, con una intensificación de la fuerza militar, los conflictos se avivan más que se pacifican.

El auge de la Paz Militar no altera la jerarquía de las relaciones Norte-Sur ni material ni ideológicamente, entre otras cosas porque, como se ha visto anteriormente, el militarismo es constitutivo de dicha jerarquía. La Paz Militar no acaba con las desigualdades en las relaciones entre donantes y receptores, y el conocimiento sobre los conflictos en el Sur sigue basándose en su desviación del modelo de política liberal de paz y prosperidad, sin tener en cuenta las raíces históricas y globales de las instituciones políticas, los conflictos y la pobreza del Sur (Íñiguez de Heredia, 2018b; Sabaratnam, 2017; Wai, 2012). Sin embargo, el movimiento visible hacia la capacitación de los estados del Sur Global para vigilar a sus propias poblaciones con la consiguiente amenaza a las mismas, sumado a una desregulación de la guerra a nivel global por el bloqueo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, implican un cambio importante en el uso y regulación de la guerra. ●

Referencias

- Basham, V.M. (2018). Liberal militarism as insecurity, desire and ambivalence: Gender, race and the everyday geopolitics of war. *Security Dialogue*, 49 (1-2), 32-43.
- Belloni, R. y Moro, F.N. (2019). Stability and Stability Operations: Definitions, Drivers, Approaches. *Ethnopolitics*, 18 (5), 445-461.
- Belloni, R. y Moro, F.N. (2020). *Stabilization as the New Normal in International Interventions: Low Expectations?* Routledge.
- Brahimi, L. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml
- Chandler, D. (2015). Resilience and the 'Everyday': Beyond the Paradox of 'liberal peace'. *Review of International Studies*, 41 (1), 27-48.
- Chandler, D., Campbell, S. y Sabaratnam, M. (2011). *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Statebuilding*. Zed Books.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2016). *Resolution 2282—S/RES/2282*. Recuperado de: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/sres2282.php>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2018). *The Penholder System: Research Report*. Recuperado de: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-penholder-system.php>
- Duffield, M. (2001). *Global governance and the new wars: The merging of development and security*. Zed Books.
- Edmunds, T. y Juncos, A.E. (2020). Constructing the capable state: Contested discourses and practices in EU capacity building. *Cooperation and Conflict*, 55 (1), 3-21. <https://doi.org/10.1177/0010836719860885>
- Elias, N. (1982). *The Civilizing Process*. B. Blackwell.
- Findlay, T. (2002). *The use of force in UN peace operations*. Oxford University Press.
- Grosfoguel, R. y Mielants, E. (2006). The Long-Durée Entanglement Between Islamophobia and Racism in the Modern/Colonial Capitalist/Patriarchal World-System: An Introduction. *Human Architecture: Journal of the Sociology of Self-Knowledge*, 5 (1), 1-12.
- Hameiri, S. (2014). The Crisis of Liberal Peacebuilding and the Future of Statebuilding. *International Politics*, 51, 316-333.
- Heathershaw, J. (2008). Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses. *Millennium: Journal of International Studies*, 36 (3), 597-621.
- Íñiguez de Heredia, M. (2017). *Everyday Resistance, Peacebuilding and State-Making: Insights from Africa's World War*. Manchester University Press.
- Íñiguez de Heredia, M. (2020). EU peacebuilding's new khaki: Exceptionalist militarism in the trading of good governed for military-capable states. *Politics, online first*, 1-20.



- Jabri, V. (2013). Peacebuilding, the local and the international: A colonial or a postcolonial rationality? *Peacebuilding*, 1 (1), 3-16.
- Karlsrud, J. (2015). The UN at war: Examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. *Third World Quarterly*, 36 (1), 40-54.
- Karlsrud, J. (2019). From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism. *International Peacekeeping*, 26 (1), 1-21.
- Kets, E. y de Vries, H. (2014). Limits to supporting security sector interventions in the DRC. *Institute for Security Studies*, 257.
- Lemay-Hébert, N. (2014). Resistance in the Time of Cholera: The Limits of Stabilization through Securitization in Haiti. *International Peacekeeping*, 21 (2), 198-213.
- Mabee, B. y Vucetic, S. (2018). Varieties of militarism: Towards a typology. *Security Dialogue*, 49 (1-2), 96-108. <https://doi.org/10.1177/0967010617730948>
- MINUSCA (2018). *Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minusca/>
- Naciones Unidas (2023). *UN Security Council Meetings & Outcomes Tables: Vetoes*. Dag Hammarskjöld Library. Recuperado de: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>
- Nadarajah, S. y Rampton, D. (2015). The Limits of Hybridity and the Crisis of Liberal Peace. *Review of International Studies*, 41 (1), 49-72.
- Randazzo, E. (2017). *Beyond Liberal Peacebuilding: A Critical Exploration of the Local Turn*.
- Rhoads, E.P. (2016). *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*. Oxford University Press.
- Richmond, O. (2006). The problem of peace: Understanding the 'liberal peace'. *Conflict, Security and Development*, 6 (3), 291-314.
- Ruiz-Gimenez, I. (2012). *Más Allá de la Barbarie y la Codicia*. Bellaterra.
- Ruiz-Gimenez, I. (2013). *El sueño liberal en África Subsahariana: Debates y controversias sobre la construcción de la paz*. Catarata.
- Sabarathnam, M. (2013). History Repeating? Colonial, Socialist, and Liberal Statebuilding in Mozambique. En Chandler, D. y Sisk, T.D. (Eds.). *Routledge Handbook of International Statebuilding* (pp. 106-119). Routledge.
- Sabarathnam, M. (2017). *Decolonising Intervention: International Statebuilding in Mozambique*. Rowman & Littlefield International.
- Servicio Europeo de Acción Exterior [EEAS] (2018). *Military training mission in the Central African Republic (EUTM RCA)*. Recuperado de: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eutm-rca_en
- Sloan, J. (2011). *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*. Bloomsbury Academic.
- Tull, D.M. (2018). The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo. *International Peacekeeping*, 25 (2), 167-190.
- Verweijen, J. (2013). Military Business and the Business of the Military in the Kivus. *Review of African Political Economy*, 40 (135), 67-82.
- Vogel, C. (2014). Contested statehood, security dilemmas and militia politics: The rise and transformation of Raïa Mutomboki in Eastern DRC. En Reyntjens, F., Vandeginste, S. y Verpoorten, M. (Eds.). *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2013-2014* (pp. 307-331). L'Harmattan.
- Wilmer, F. (2009). Women, the State, and War: Feminist Incursions into World Politics. En Mansbach, R. y Rhodes, E. (Eds.). *Global Politics in a Changing World* (pp. 453-463). Houghton Mifflin Harcourt.
- Zirion, I. (2019). Construcción de paz y masculinidades. En Pérez de Armiño, K. y Zirion, I. (Eds.). *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*. Tecnos.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT-388/2023
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6ª convocatoria)
Válido hasta: 28 de julio de 2024