

Las transformaciones de la Paz Liberal en los albores del siglo XXI

MARTA ÍÑIGUEZ DE HEREDIA Y MATTHEW ROBSON

La agenda de construcción de paz ha experimentado numerosos cambios a lo largo de su vida¹. Estos cambios han sido reflejo del contexto en el que se ha gestado, desarrollado y —tal y como proponen varios artículos en este número— llegado a su fin. Estos cambios han sido de diversa naturaleza. Si datamos el comienzo de la agenda de construcción de paz junto con el nacimiento mismo de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), dado el mandato que se le confirió para la salvaguarda de la paz y seguridad internacionales (Asamblea General de Naciones Unidas, 1945), se pueden observar tres cambios sustanciales. A estos, además, habría que añadir un sin fin de adaptaciones debidas a la *operacionalización* de las misiones y a los aprendizajes surgidos de esta experiencia, los cuales han provocado revisiones tanto a nivel práctico como estratégico.

El momento de nacimiento de la agenda de paz internacional es controvertido puesto que, si bien se había llegado a crear la ONU con el objetivo principal de mantener la paz y seguridad internacionales, es un momento de confrontación y bloqueo en el Consejo de Seguridad y, por tanto, no se puede hablar realmente de una agenda consensuada. A pesar de esto, ya en 1948 y en 1949 se autorizaron las dos primeras misiones de paz en Jerusalén y en Kashmir, respectivamente. Estas misiones tenían un mandato limitado y no había personal armado, incluso si entre ellos se encontraban militares (DPO, 2023). Esto parecía entrar dentro del mandato de la ONU y lo explicitado en el articulado de la Carta.

El primer cambio sustancial vino en 1956, con la primera operación armada de la ONU, autorizando la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I) para intermediar en la crisis de Suez (DPO, 2023). Se puede decir que detrás de este salto estaba la acción del entonces Secretario General Dag Hammarskjöld, para quien esta misión “ciertamente no es contraria a la Carta, pero está en cierto sentido fuera de los términos explícitos de la Carta” (Melber, 2005). A partir de aquí, el término *peacekeeping* se consolida como la fórmula que permitía desplegar personal uniformado y armado con el objetivo de mantener la paz y seguridad en lugares en conflicto. Fue precisamente Hammarskjöld el que a lo largo de varios informes y discursos consolidó lo que ha venido siendo la guía para las operaciones de la ONU y otros actores regionales. Estos incluyen: imparcialidad, neutralidad, mediación, reconciliación, buenos oficios, la Carta como “marco constitucional para la cooperación mundial” y la “función pública internacional” (Melber, 2005, p. 11).

Pero también fue él mismo quien pagó con su vida el riesgo de llevar a cabo una intervención armada en un país en conflicto. Fue así como en 1960, en la primera misión armada a gran escala,

¹ Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, llevada a cabo gracias a la financiación del Ministerio de Ciencia e Innovación PROYECTO/AEI/10.13039/501100011033.

que llegó a tener 20.000 militares, la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), murieron doscientos cincuenta miembros del personal de la ONU, entre los que se encontraba el Secretario General Hammarskjöld, y la ONU se vio sumergida en el complot que envolvió la muerte de Patrice Lumumba (Bildt, 2011; De Vitte, 2001).

Las siguientes décadas hasta 1990 vieron el desarrollo de la fórmula de *peacekeeping*, aunque dentro de un mandato, con despliegues limitados y misiones a corto plazo como aquellas en la República Dominicana, Nueva Guinea y Yemen, si bien también hubo algunos despliegues a largo plazo como en Chipre, Egipto o el Líbano (DPO, 2023). Esto fue el resultado del duro golpe sufrido con la ONUC, pero también la continua situación de bloqueo en el Consejo de Seguridad de la ONU.

El segundo cambio sustancial vino con el fin de la Guerra Fría. En este momento, las operaciones cambiaron cuantitativa y cualitativamente. A partir de este momento, no solo se desbloquea el Consejo de Seguridad de la ONU, los conflictos se abordan a través de la ONU más que unilateralmente por una de las grandes potencias, poniendo además en marcha el sistema de seguridad colectiva. Así por ejemplo, en 1990 se aprobó el uso de *todos los medios necesarios* contra Iraq tras la invasión de Kuwait, lo que se hizo efectivo con los ataques lanzados a principios de 1991 (UNIKOM, 2003). También en 1991, se autoriza la UNTAC en Camboya, donde la ONU se implanta como autoridad política transitoria hasta la realización de elecciones y la formación de un gobierno legítimo. Las operaciones comienzan a tener mandatos cada vez más complejos y cargados, contando con más medios personales y materiales. Solo “entre 1989 y 2000, el Consejo de Seguridad autorizó veinte nuevas operaciones, subiendo el número de *peacekeepers* de 11.000 a 75.000” (DPO, 2023).

Es en este momento donde se forja una agenda de paz con objetivos de reforma política de los estados y con la posibilidad de intervenir en las áreas soberanas de los estados con el objetivo de mantener la paz y seguridad internacionales. La Agenda de Paz del Secretario General de la ONU Boutros Boutros-Ghali (1992) se propone ambiciosa, dando a la ONU el rol no solo de guardiana de la paz y seguridad internacional, sino de promotora de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo. Surge así, lo que en los círculos académicos se ha llamado la Paz Liberal (Duffield, 2001).

El objetivo de este número especial sobre las Transformaciones de la Paz Liberal es analizar dónde está la agenda de construcción de paz en la actualidad. La necesidad de dar espacio a esta reflexión parte de tres hechos: la ausencia de nuevas misiones de paz desde 2014, el retraimiento de aquellas ya autorizadas tanto en número como en tiempo (con autorizaciones incluso de apenas seis meses), el crecimiento desproporcionado entre 2010 y 2014 de misiones de imposición de la paz, que chocan con los principios tradicionales de neutralidad e imparcialidad, y la pérdida de protagonismo del discurso de reforma política que se había implantado en las décadas de los años 1990 y 2000, para pasar a un discurso más pesimista acerca de la posibilidad *real* de conseguir la paz y la democracia.

Igual que en épocas anteriores, este último cambio está ligado al contexto en el que ha tenido lugar. Como afirma Tica Font en la Ventana Social de este número, “estamos en un nuevo



contexto geopolítico en el que prima la disuasión y el desarrollo militar”. La invasión de Rusia en Ucrania, la intensificación del conflicto Israel-Palestina en los últimos meses, así como el auge global del militarismo, ponen de manifiesto una pérdida de protagonismo de la agenda de paz, incluso cuando ya era una herramienta de intervención militar (Basham, 2018; Kienschferf, 2016; Moe, 2018).

La pregunta que sobreviene por tanto es ¿pervive la agenda de Paz Liberal en la actualidad? Y si lo hace ¿en qué forma? Las contribuciones a este número proponen diversas respuestas y, sobre todo, diversas formas de abordar las implicaciones de los cambios acaecidos. Chandler, Iñiguez de Heredia, Richmond y Pogodda y Melero Escamilla argumentan que la Agenda de Paz Liberal ha llegado a su fin, o, como mínimo, estamos en otra era totalmente distinta de la construcción de paz, ya sea por los actores que la están liderando, las prácticas que la definen o por los objetivos que se están poniendo al frente. Otros artículos como Colalongo, Oyawale y Vitón ponen de manifiesto los fracasos de esta agenda, si bien la pervivencia actual de ciertos discursos y prácticas nos llevan a pensar que no sería del todo correcto hablar de una terminación total de esta agenda de paz como tal.

Surgen así varios temas a los que los diferentes artículos de este número dan respuesta. Primero, ¿Qué ha cambiado? ¿Cómo de sustancial es este cambio? Y, por último, ¿Cuándo ha cambiado? Se analizan a continuación las respuestas de los diferentes artículos.

Respecto al *qué ha cambiado*, Chandler, siguiendo a Agamben, argumenta que el cambio fundamental en la construcción de paz se ha dado en la manera de ejercer la práctica de la gobernanza y la biopolítica, pasando de “gobernar las causas” a “gobernar los efectos”. Para Chandler,

“La intervención política para la consolidación de la paz conceptualizada como la gobernanza de los efectos reubica la posición del sujeto del constructor de la paz en relación tanto con el problema en cuestión, que ya no es susceptible de soluciones políticas externas, como con la sociedad o comunidad que se está construyendo de forma pacífica, que ya no se considera carente de conocimientos o recursos, sino un agente clave para la transformación de la consolidación de la paz. La transformación no se produce a través de intervenciones políticas externas de causa y efecto, sino facilitando o potenciando las capacidades de los agentes locales”.

La mayor implicación es una evasión de toma de decisiones políticas, y, por tanto, de responsabilidad. Esto no quiere decir que Chandler esté argumentando que el paradigma anterior fuera preferible o más responsable. Lo que argumenta es que, sin cambiar esencialmente las implicaciones de las intervenciones de paz en sus varios modelos, la gobernanza de los efectos produce una *vilificación* de los agentes internos y una *exculpación* de agentes externos, cuando es de facto imposible desligar a unos de otros en lo que respecta a las causas del conflicto, la pobreza

o la falta de democracia.

Esto coincide en parte con el argumento de Oyawale y Vitón, con implicaciones muy diferentes. Según Oyawale, los proyectos que grosso modo se pueden caracterizar como “humanitarios”, enmarcados en la intersección de las agendas de seguridad, paz y desarrollo, se han llevado a cabo desde hace ya varias décadas bajo el prisma de la resiliencia, con el objetivo de *capacitar* a las poblaciones locales de cara a abordar las causas profundas a los conflictos, la inseguridad y, en último término, el desplazamiento. Para Oyawale, estos proyectos, no obstante, son proyectos “excluyentes” y “racializados” donde lo que se pone de manifiesto es la percepción occidental sobre las “deficiencias cognitivas”, la “(ir-)racionalidad y la (des-)razón” del sujeto colonial, y por tanto, reproducen la relación de poder, explotación y colonialidad que mantiene Occidente con el mundo “no blanco”. Vitón, por su parte, analiza las políticas de impulso de la construcción desde “lo local”, y concluye que no necesariamente las propuestas locales tiene como resultado la paz y la justicia ideal, sino que son parte de un proceso marcado por tensiones y contradicciones, entre las cuales están las propias relaciones de poder y asimetrías entre los actores inmersos en el proceso de construcción de paz.

Esto es lo que muestra el artículo de Colalongo, Castrillón Riascos y Pachón Muñoz, para quienes un caso que pretendía ser un modelo de la construcción de paz ha fracasado. Según Colalongo et al., los acuerdos de paz de El Salvador, realizados en pleno auge de la Paz Liberal como modelo que pretendía traer a los países en conflicto, la paz, democracia y prosperidad necesarias, en realidad marcaron el comienzo de una deriva autoritaria, la reproducción de las condiciones estructurales de explotación: de tierras, de trabajo, etcétera, así como las que hicieron posible el paso de los grupos armados a bandas callejeras armadas.

Richmond y Pogodda nos traen una respuesta diferente, argumentando que la cuestión más importante radica en la pérdida del “alineamiento liberal” por el que se entendía que “las capacidades coercitivas del estado debían ser limitadas por una alianza entre los actores internacionales y la sociedad civil para permitir el florecimiento de una paz sostenible”. Para Richmond y Pogodda esto es causa de un orden multipolar en el que no han florecido nuevas “herramientas pacificadoras” que pudieran crear una paz sostenible, sino que al contrario han creado más inestabilidad, poniendo “en primer plano el uso de la fuerza” y las relaciones de poder como forma de determinar el orden político.

Esto lo articula Melero Escamilla, analizando el caso de la ascensión de China como garante de un nuevo orden internacional. Melero Escamilla ve que las consecuencias de las acciones de China y su papel preponderante en la gestión de la paz, la seguridad y el orden internacionales no se pueden todavía con rotundidad ya que China está planteando y provocando cambios, pero también se ha mostrado complaciente y contribuyente al orden internacional liberal. Como Melero Escamilla afirma

“[I]a iniciativa de la Franja y la Ruta, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), o su liderazgo en los BRICS, ha sido interpretado por algunos académicos como intentos de remodelar el orden internacional a su favor. No obstante,



a pesar de proclamar un discurso reformista, China ha sido una gran beneficiaria del orden actual, y por ello mismo, no rechaza de plano las normas e instituciones multilaterales. Contrariamente a lo que se suele pensar, China participa activamente en instituciones internacionales existentes con el objetivo de que las normas internacionales se basen en un multilateralismo verdaderamente inclusivo y favorable a los intereses chinos”.

En este sentido, los cambios pueden verse como una *transición* donde los resultados definitivos (si es que eso existe realmente en el mundo político y social) todavía están por ver.

Lñiguez de Heredia también indica los elementos de continuidad que se observan en las prácticas y objetivos de las misiones de paz en los últimos veinte años, pero su argumento pone el acento sobre los cambios y de hecho el fin de la Paz Liberal. El punto de partida para Lñiguez de Heredia son las nuevas prácticas relacionadas con el auge de las intervenciones militares y foco en las capacidades coercitivas del estado lo que le llevan en definitiva a hablar de un tránsito de la Paz Liberal a la Paz Militar. Con esto pone de manifiesto que lo que caracteriza las prácticas actuales de gestión de conflicto es la desmonopolización y la desregulación del uso de la fuerza, y con ello el fin de la seguridad colectiva.

Estamos aquí ante perspectivas divergentes que, si bien no dejan lugar a dudas sobre el hecho de que la Paz Liberal ha cambiado, nos invitan a plantear cuál es la envergadura de estos cambios. Aquí tendríamos un espectro de respuestas que se podrían dividir entre la articulación de cambios terminales (Chandler e Lñiguez), cambios transicionales (Richmond y Pogodda y Melero Escamilla) y cambios reproductivos (Colalongo, Oyawale y Vitón).

Chandler e Lñiguez entienden que los principios liberales, si bien todavía evocados en los mandatos de las misiones, han dejado de guiar la construcción de paz y es por esto que hablan de su fin. En este sentido, Chandler, basado en Agamben, habla de “cambio epocal”. Lñiguez de Heredia argumenta que se ha pasado del paradigma de la Paz Liberal al de la Paz Militar, donde los objetivos, prácticas y actores militares han tomado prioridad por encima de los objetivos de reforma liberal, de protección de la población e incluso de la paz.

Esto es similar a lo que plantean Richmond y Pogodda. No obstante, el artículo matiza esta posición, planteando, primero, una “marginalización” de los objetivos liberales y no tanto una terminación, y, segundo, abriendo la puerta a que los elementos con más potencial de provocar inestabilidad como el uso de la fuerza puedan revertirse y no asentarse. Melero Escamilla planea la acción de una potencia como China, como un elemento ambivalente, que puede plantear cambios y reformas en la gestión del orden global, así como sustentar sus elementos más tradicionalmente liberales con apoyo a las instituciones.

Por el contrario, Oyawale y Vitón y Colongo plantean que, independientemente de los cambios, lo que se produce es una reproducción del orden mundial. Para Oyawale los cambios tienen que ver con la tendencia que ha cambiado el foco de “salvar” a las poblaciones “vulnerables”

hacia la mejora de las capacidades de los sujetos vulnerables para que se “auto-aseguren”. Esto es un cambio sustancial pero que en último término solo reproduce el racismo y las estructuras de poder que ya configuraban las intervenciones humanitarias. Asimismo Vitón analiza las implicaciones de ese “giro local”, para articular que más que cambio es una reproducción de las relaciones de poder, cuyas implicaciones se hacen notar no solo en la operacionalización de las intervenciones sino también en la literatura que ha teorizado este giro. Por su parte, Colalongo et al. plantean que los propios fracasos con respecto a los objetivos de paz y democracia, insertos en la Paz Liberal, es lo que ha llevado a la emergencia de prácticas contrarias a estos objetivos. Como indican:

“La promesa de democratización y neoliberalismo como modelo de prosperidad, estabilidad, seguridad y paz, con el acuerdo de paz, no logró arrojar los resultados esperados. Fenómeno que llevó a reposicionar la primacía de las fuerzas militares hacia un nuevo militarismo, en términos de autonomía y falta de control civil; lo que posicionó a la seguridad como el marco conceptual-analítico para el diseño de políticas, ampliando la esfera de protagonismo de lo militar sobre lo civil, lo público y lo privado”.

Colalongo et al. con esto nos invita a pensar entonces en si la priorización de la seguridad sobre los objetivos de paz, democracia y desarrollo ha sido algo constante, ¿cuándo situaríamos los cambios? No todos los artículos nos proponen una periodización. Pero para quienes lo hacen de manera explícita, Chandler e Iñiguez de Heredia, hay un cambio a partir de los 2000 y más significativamente desde la aprobación de las misiones de estabilización.

En lo que sí coinciden todos los artículos es en indicar las graves consecuencias que tienen las relaciones de poder estructurales, basadas en el militarismo, el racismo, el género, el capitalismo y un sistema de estados, que implica la explotación, marginalización y desposesión de quienes no se encuentran en posiciones privilegiadas. A parte de la reproducción misma de estas estructuras de poder y sus dinámicas de subyugación, la mayoría de los artículos de este número pone de manifiesto la reproducción de los propios conflictos que se buscan aliviar o frenar.

Las intervenciones humanitarias en el Sahel y la Cuenca del Lago Chad han reproducido la acción de los llamados grupos terroristas, poniendo en último término en el centro la seguridad de las fronteras europeas y no la de nigerinos, chadianos y otros ciudadanos africanos (Oyawale). Esto mismo se observa en la República Centroafricana y en la República del Congo, donde las intervenciones militares de diversa índole han mantenido los respectivos conflictos en estos países, abriendo paso a una nueva militarización de las relaciones exteriores, donde estos países han buscado nuevos socios para la compra de armamento y ayuda militar, en unos contextos donde las inversiones deberían estar destinadas a la cobertura social. Las reflexiones de Tica Font con respecto a los tiempos en los que nos vamos a mover a medio plazo no auguran buenos tiempos para la paz y la democracia. Ahora bien, esto no es a causa de la desaparición de la Paz Liberal. La Paz Liberal, como lo ha marcado bien la literatura crítica expuesta en muchos de estos capítulos y en especial el de Vitón, ya era una herramienta de reproducción de las estructuras de poder y el militarismo global. El problema, como lo acentúan Richmond y Pogodda es que, en



vez de caminar hacia una forma de promover la paz más democrática, sostenible e igualitaria, el camino ha sido hacia formas más autoritarias.

El futuro de la agenda de paz de internacional es en estos momentos incierto. Es probable que lo que vayamos viendo es una intensificación de los procesos de militarización que se han venido dando hasta ahora, ante la cual, la actitud y la acción de las potencias mundiales marcará en gran parte la diferencia, así como las diferentes formas de resistencia que ya se están dando y que seguirán marcando nuevos caminos hacia donde el orden mundial camine (Hameiri, 2014; Iñiguez de Heredia, 2017; Oyawale, este número).

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.
- Bildt, C. (2011). Dag Hammarskjöld and United Nations Peacekeeping. *Pursuing Peace: Commemorating Dag Hammarskjöld*. Recuperado de: <https://www.un.org/en/chronicle/article/dag-hammarskjold-and-united-nations-peacekeeping>
- Boutros Boutros-Ghali. (1992). *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/61/pdf/N9225961.pdf?OpenElement> Accessed 05/02/2016
- De Vitte, L. (2001). *The Assassination of Lumumba*. Verso.
- DPO. (2023). *Our history*. United Nations Peacekeeping. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/en/our-history>
- Duffield, M. (2001). *Global governance and the new wars: The merging of development and security*. Zed Books.
- Hameiri, S. (2014). The Crisis of Liberal Peacebuilding and the Future of Statebuilding. *International Politics*, 51, 316-333.
- Iñiguez de Heredia, M. (2017). *Militarism, Authority and Resistance: Exploring the Patterns in Power Relations between Africa and World Politics through peace and security interventions*. Workshop on African Security. Recuperado de: <http://nai.uu.se/events/2017/african-security-and-unbr/papersnov2017uppsala/Iñiguez.pdf>
- Kienscherf, M. (2016). Beyond Militarization and Repression: Liberal Social Control as Pacification. *Critical Sociology*, 42 (7-8), 1179-1194.
- Melber, H. (2005). Revisiting the 'Hammarskjöld approach'. *Development Dialogue*, 1, 9-15.
- Moe, L.W. (2018). Counter-insurgency in the Somali territories: The 'grey zone' between peace and pacification. *International Affairs*, 94 (2), 319-341.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1945). *Charter of the United Nations*. Recuperado de: <http://www.un.org/en/documents/charter/> Accessed 18/11/2011
- UNIKOM (2003). *Background*. United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unikom/background.html>

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