

NÚMERO 55  
FEBRERO 2024 - MAYO 2024

ISSN 1699 - 3950

<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>



FECYT-388/2023  
Fecha de acreditación: 12 de julio de 2019 (4ª convocatoria)  
Válida hasta: 28 de julio de 2024

# RELACIONES INTERNACIONALES

LAS TRANSFORMACIONES  
DE LA PAZ LIBERAL EN LOS ALBORES  
DEL SIGLO XXI

# REDACCIÓN • CONSEJO EDITOR

## REDACCIÓN • EDITORIAL TEAM

**Director:** Diego Sebastián Crescentino

Sergio Caballero Santos  
Ana Isabel Carrasco Vintimilla  
Cristina Castilla Cid  
Juan Andrés Gascón Maldonado  
Andrés Gómez Molina  
Cristina González Orallo  
Sergio González Pérez  
Rebeca Giménez González

María Juárez Camacho  
Teresa Martínez Ruiz  
Andrés Mendioroz  
Ana Olmedo Alberca  
Francisco Javier Peñas Esteban R.I.P.  
Rocío Pérez Ramiro  
Xira Ruiz  
Matthew Robson

Itziar Ruiz-Giménez Arrieta  
Eduardo Tamayo Belda  
Martyna A. Wierzbicka

## CONSEJO ASESOR • ADVISORY BOARD

**Celestino del Arenal Moyúa**

Universidad Complutense  
de Madrid, España

**Gennaro Avallone**

Università degli Studi di Salerno, Italia

**William Bain**

National University of Singapore

**Jens Bartelson**

Lund University, Suecia

**Didier Bigo**

King's College, Reino Unido

**J. Peter Burgess**

Ecole Normale Supérieure, Francia

**Heriberto Cairo**

Universidad Complutense  
de Madrid, España

**Alessandra Corrado**

Università della Calabria, Italia

**Mark Duffield**

University of Bristol, Reino Unido

**Flavia Freidenberg**

Universidad Nacional Autónoma  
de México, México

**Antonia García Castro**

Université Paris-Ouest Nanterre, Francia

**Caterina García Segura**

Universitat Pompeu Fabra, España

**Xavier Guillaume**

Rijksuniversiteit Groningen, Países Bajos

**Stefano Guzzini**

Uppsala University, Dinamarca

**Lene Hansen**

University of Copenhagen

**Heidi Hudson**

University of the Free State, Sudáfrica

**Jef Huysmans**

Queen Mary University of  
London, Reino Unido

**Richard Jackson**

University of Otago, Nueva Zelandia

**Andrés Malamud**

Universidade de Lisboa, Portugal

**Pedro Antonio Martínez Lillo**

Universidad Autónoma de Madrid, España

**Carlos R. S. Milani**

Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro, Brasil

**Jason W. Moore**

Binghamton University - State University  
of New York (SUNY), Estados Unidos

**Astrida Neimanis**

University of Sydney

**Detlef Nolte**

German Institute of Global and  
Area Studies, Alemania

**Karlos Alonso Pérez de Armiño**

Universidad del País Vasco, España

**Leticia de Abreu Pinheiro**

Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro, Brasil

**Cintia Quiliconi**

FLACSO - Ecuador

**Pía Riggiozzi**

University of Southampton, Reino Unido

**Mónica Salomón**

Universidade Federal de  
Santa Catarina, Brasil

**Laura Sjoberg**

University of Florida, Estados  
Unidos y Royal Holloway University  
of London, Reino Unido

**Francesco Strazzari**

Sant'Anna Scuola Universitaria  
Superiore Pisa, Italia

**Arlene B. Tickner**

Universidad del Rosario, Colombia

**João Titterington Gomes Cravinho**

Universidade de Coimbra, Portugal

**Harmonie Toros**

University of Kent, Reino Unido

**Diana Tussie**

FLACSO - Argentina, Argentina

**Sara Mabel Villalba Portillo**

Universidad Católica Nuestra  
Señora de la Asunción, Paraguay

**Ayşe Zarakol**

University of Cambridge, Reino Unido

### Licencia:

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0) de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando

se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

### 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](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

[twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)



# LAS TRANSFORMACIONES DE LA PAZ LIBERAL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Coordinación: Marta IÑIGUEZ DE HEREDIA y Matthew ROBSON  
Número 55 • Febrero 2024 - Mayo 2024

## ÍNDICE

### ● EDITORIAL

5-11 *Las transformaciones de la Paz Liberal en los albores del siglo XXI*

### ● ARTÍCULOS

13-33 David CHANDLER  
*El fin de la consolidación de la paz liberal*

35-52 Oliver RICHMOND y Sandra POGODDA  
*Reconfiguración de la construcción de la paz en una era de multipolaridad:  
alineación bajo la hegemonía versus la desalineación multipolar*

53-70 Gonzalo VITÓN  
*El giro local en los estudios de paz: apropiación local y sus alternativas*

71-92 Akinyemi OYAWALE  
*La biopolítica racial del humanitarismo en África: examinando la construcción  
de la resiliencia europea en el Sahel y en la cuenca del lago Chad*

93-110 Cristina MELERO ESCAMILLA  
*La perspectiva china del orden liberal internacional: ¿nuevo orden mundial?*

111-138 Rodolfo E. COLALONGO, Javier Alberto CASTRILLÓN RIASCOS  
y William PACHÓN MUÑOZ  
*De las promesas incumplidas de la paz liberal, al liderazgo autoritario en El Salvador*

139-159 Marta IÑIGUEZ DE HEREDIA  
*De la Paz Liberal a la Paz Militar: una nueva manera de hacer  
y (des)regular el uso de la fuerza*

### ● VENTANA SOCIAL

160-166 Entrevista a TICA FONT  
*Malos augurios para la paz: Disuasión, tecnología militar y desvalorización  
de la democracia*

# LAS TRANSFORMACIONES DE LA PAZ LIBERAL EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Coordinación: Marta ÍÑIGUEZ DE HEREDIA y Matthew ROBSON  
Número 55 • Febrero 2024 - Mayo 2024

## ÍNDICE

---

- RESEÑAS

- 167-169** Gonzalo GARCÍA BARTOLOMÉ  
*Reseña de Pogodda, S., Richmond, O.P. y Visoka, G. (2023). Failed Peacemaking: Counter-Peace and International Order. Springer Nature, 127 pp.*
- 171-174** Camila ABBONDANZIERI  
*Reseña de Calvento, M. y Nicolao, J. (Coords.) (2023). Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una mirada desde Argentina. Editorial Teseo, 248 pp.*
- 175-181** Eduardo TAMAYO BELDA  
*Reseña de Brochner, G., Pinto Tortosa, A.J. y Sansó-Rubert Pascual, D. (Dirs.) (2023). ¿Hacia un nuevo Telón de Acero? 30 años de geopolítica en la posguerra fría. Tirant Lo Blanch, 376 pp.*

POLÍTICA EDITORIAL • ENVÍO DE MANUSCRITOS • INDICES • NÚMEROS PUBLICADOS

**183-195**

# 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 vida<sup>1</sup>. 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,

<sup>1</sup> 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; Kienscherf, 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.

Iñiguez 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 Iñiguez 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 Iñiguez), cambios transicionales (Richmond y Pogodda y Melero Escamilla) y cambios reproductivos (Colalongo, Oyawale y Vitón).

Chandler e Iñiguez 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”. Iñiguez 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>



# El fin de la consolidación de la paz liberal

DAVID CHANDLER\*

## RESUMEN

Este artículo analiza la transformación de la comprensión conceptual de la consolidación de la paz liberal en las últimas décadas. En él se define el cambio fundamental en la comprensión de la consolidación de la paz internacional desde las perspectivas liberales universalistas de la década de 1990, pasando por el estancamiento institucionalista de la consolidación de la paz como construcción del estado en la década del 2000 y los problemas del “giro local”, hasta el predominio de la perspectiva pragmática a mediados de la década de 2010. En términos heurísticos, esto se enmarca en el cambio de las intervenciones de consolidación de la paz dentro de la problemática de la causalidad a las que se ocupan de la gestión pragmática de los efectos. En este cambio, se han transformado los medios y mecanismos de la consolidación de la paz internacional, que ya no se centran en la aplicación universal del conocimiento causal occidental a través de intervenciones políticas, sino más bien en los efectos de procesos locales y orgánicos específicos y únicos que actúan en las propias sociedades. Al centrarse en los efectos, se reformulan los problemas de forma cada vez más orgánica, lo que sugiere que deben excluirse o minimizarse los intentos artificiales o arrogantes de intervención sociopolítica. La conclusión es que el declive de los marcos políticos modernistas y las concepciones modernistas más amplias de la causalidad han sido fundamentales para borrar el espacio y los objetivos particulares de la consolidación de la paz liberal.

Este artículo sugiere que los cambios conceptuales pueden ser interrogados útilmente a través de su imbricación con cambios epistemológicos más amplios que ponen de relieve los límites de las pretensiones de conocimiento causal. Estos cambios se enmarcan heurísticamente en términos del cambio de las intervenciones de consolidación de la paz dentro de la problemática de los marcos lineales o universales de la causalidad a las que se ocupan de la gestión pragmática de los efectos. En este cambio, los medios y mecanismos de la consolidación de la paz internacional se han transformado y ya no se centran en los enfoques de talla única de los planteamientos políticos generalizadores, sino más bien en los efectos de los procesos locales y orgánicos específicos y únicos que actúan en las propias sociedades. Centrarse en los efectos saca la conceptualización de la consolidación de la paz internacional del léxico terminológico tradicional de la política y la teoría de las relaciones internacionales y, en su lugar, replantea los problemas de formas cada vez más orgánicas, sugiriendo que los intentos artificiales o arrogantes de intervención sociopolítica deberían excluirse o minimizarse.

## PALABRAS CLAVE

Construcción de paz liberal; pragmatismo; causalidad; construcción del estado; local.



## TITLE

The End of Liberal Peacebuilding

## EXTENDED ABSTRACT

This article analyses the transformation in the conceptual understanding of liberal peacebuilding over the last few decades. It conceptualizes the fundamental shift in the understanding of international peacebuilding as one from the universalist liberal perspectives of the 1990s, through the institutionalist impasse of peacebuilding-as-statebuilding in the 2000s and the problems of the 'local turn', towards the dominance of the pragmatic perspective by the mid-2010s. These are heuristically framed in terms of the shift from peacebuilding interventions within the problematic of causation to those concerned with the pragmatic management of effects. In this shift, the means and mechanisms of international peacebuilding have been transformed, no longer focused on the universal application of Western causal knowledge through

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.001>

## Formato de citación recomendado:

CHANDLER, David (2024). “El fin de la consolidación de la paz liberal”, *Relaciones Internacionales*, n° 55, pp. 13-33

## \* David

**CHANDLER,**  
Universidad de  
Westminster (Reino  
Unido). Contacto:  
d.chandler@  
westminster.ac.uk.

## Traducción:

Elena LEDO  
MARTÍNEZ,  
Universidad Pablo  
de Olavide de Sevilla  
(España). Contacto:  
eledmar@alu.upo.es

## Recibido:

24/05/2023

## Aceptado:

10/10/2023

policy interventions but rather on the effects of specific and unique local and organic processes at work in societies themselves. The focus on effects recasts problems in increasingly organic ways, suggesting that artificial or hubristic attempts at socio-political intervention should be excluded or minimized. The conclusion is that the decline of modernist political framings and broader modernist understandings of causality have been central to the erasure of the particular space and goals of liberal peacebuilding, thereby transforming peacebuilding as an interventionary project.

This article summarises the transformation in the conceptual understanding of liberal international peacebuilding over the last few decades. It suggests that the conceptual shifts can be usefully interrogated through their imbrication within broader epistemological shifts highlighting the limits of causal knowledge claims. These are heuristically framed in terms of the shift from peacebuilding interventions within the problematic of linear or universal framings of causation to those concerned with the pragmatic management of effects. In this shift, the means and mechanisms of international peacebuilding have been transformed, no longer focused on the 'one-size-fits-all' approaches of generalising policy approaches but rather on the effects of specific and unique local and organic processes at work in societies themselves. The focus on effects takes the conceptualization of international peacebuilding out of the traditional terminological lexicon of politics and international relations theory and instead recasts problems in increasingly organic ways, suggesting that artificial or hubristic attempts at socio-political intervention should be excluded or minimized.

This fundamental shift in the understanding of liberal peacebuilding is grasped as one from the universalist liberal perspectives of the 1990s, through the institutionalist impasse of peacebuilding-as-statebuilding in the 2000s and the problems of the 'local turn', towards the dominance of the pragmatic perspective by the mid-2010s. In the pragmatic perspective, to all intents and purposes, peacebuilding no longer exists as a separate policy area. This shift reflects both the declining relevance of traditional disciplinary understandings of liberal modernist political categories and an increasing scepticism towards Western, liberal, or modernist forms of knowledge. Both of these are considered here. The conclusion is thus that the decline of both modernist political framings and broader modernist understandings of causality have been central to the erasure of the particular space and goals of liberal peacebuilding.

Over the last few decades, debates over international peacebuilding saw a shift from political concerns of sovereign rights under international law to concerns of knowledge claims of cause and effect, highlighted through the problematization of peacebuilding policy interventions' unintended consequences. This can be illustrated through contrasting the difference between the confidence – today, critics would, of course, say 'hubris' – of 1990s' understandings of the transformative possibilities held out by the promise of international peacebuilding with the much more pessimistic approaches prevalent today.

In the late 1990s, leading advocates understood international peacebuilding intervention as a clear exercise of Western power in terms of a 'solutionist' approach to problems that would otherwise have increasingly problematic knock-on effects in a global and interconnected world. Twenty-five years later, analysts are much more likely to highlight that the complexity of global interactions and processes, in fact, mitigate against ambitious schemas for intervention – aspiring to address problems at the level either of universalizable or generalizable solutions, exported from the West ('top-down' interventions), or through ambitious projects of social and political engineering (attempting to transform society through institutionalist approaches of peacebuilding-as-statebuilding).

When peacebuilding is condemned for being 'liberal' today, this is much more likely to be a pragmatist critique of the epistemological or cause-and-effect assumptions involved in external claims of peacebuilding effectiveness, rather than a statement concerning any understanding of the rights of sovereignty, self-government, or political equality. 'Liberal' thus equates to the modernist episteme rather than to political or philosophical questions of sovereignty and individual rights. Today, it is increasingly argued that causal relations cannot be grasped in the frameworks which constituted liberal international peacebuilding intervention in terms of either 'top-down' liberal universalism or 'bottom-up' institutional capacity-building understandings of the mechanisms of socio-political transformation. In a more complex world, the lines of debate and discussion have shifted away from a political critique of peacebuilding, grounded in political theory and claims of rights to self-government vis-à-vis external hegemony, to an epistemic critique of linear or reductionist assumptions of policy efficacy. Liberal peacebuilding has thus been discredited not on traditional 'political' grounds but on the 'pragmatist' basis of a growing awareness that any forms of external peacebuilding intervention or social engineering will have unintended side effects.

It is in the attempt to minimize these unintended consequences that the focus of policymakers has shifted to the pragmatic governance of effects (focusing on the fluid and specific context of engagements) rather than seeking to address ostensible universalist or structural cause-and-effect understandings of 'root causes'. For example, rather than seeking to solve conflict or to end it (resulting in possibly problematic unintended consequences) international peacebuilding intervention is increasingly articulated as 'managing' conflict, developing societal strategies to cope better and thereby limit its effects. Focusing on managing effects rather than engaging with causative chains makes the forms and practices of peacebuilding intervention quite different.

The shift beyond conceptual discussions of rights and sovereignty and towards epistemic questions of knowledge is undertaken here through developing Giorgio Agamben's heuristic framing of a shift from a concern with causation to that of effects, which he rightly understood to be a depoliticizing move. Debates about addressing causation involved socio-political analysis and policy choices, putting decision-making and the question of sovereign power and political accountability at the forefront. Causal relations assume power operates 'from the top down' with policy outcomes understood to be direct products of conscious choices, powers, and capacities. Agamben argued that whilst the governing of causes was the essence of politics, the pragmatic governance of effects reversed the political process. The governance of effects can therefore be seen as a pragmatic retreat from the commitments of the international peacebuilding approaches of the 1990s and 2000s, in terms of both resources and policy goals. However, the pragmatic shift from causation to effects involved a shifting conceptualization of peacebuilding itself; it is this conceptual connection that is the central concern of this article.

Peacebuilding policy intervention conceptualized as the governance of effects relocates the subject position of the peacebuilder in relation to both the problem under consideration, which is no longer amenable to external policy solutions, and the society or community being peacebuilt, which is no longer constructed as lacking knowledge or resources, but as being the key agency of peacebuilding transformation. Transformation comes not through external cause-and-effect policy interventions but through the facilitation or empowerment of local agential capacities. The regulation of effects thus shifts the focus away from the formal public, legal and political sphere to the more organic and generative sphere of everyday life. The management of effects involves on-going facilitative engagement in social processes and evades the question of government as political decision-making.

## KEYWORDS

Liberal peacebuilding; pragmatism; causality; statebuilding; local.



## **I**ntroducción

Este artículo examina la transformación de la comprensión conceptual de la consolidación de la paz internacional en las últimas décadas y sugiere que los cambios conceptuales se pueden cuestionar de manera más útil, a través de su imbricación dentro de cambios epistemológicos más amplios que resaltan los límites de las afirmaciones del conocimiento causal. Estos se enmarcan, en términos heurísticos, en el cambio de las intervenciones de consolidación de la paz dentro de la problemática de la causalidad a las que se ocupan de la gestión pragmática de los efectos. En este cambio, se han transformado los medios y mecanismos de la consolidación de la paz internacional, que ya no se centran en la aplicación universal del conocimiento causal occidental a través de intervenciones políticas, sino más bien en los efectos de procesos locales y orgánicos, específicos y únicos, que actúan en las propias sociedades. El enfoque en los efectos toma la conceptualización de la consolidación de la paz internacional fuera de la terminología tradicional de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales y lleva a reformular los problemas de forma cada vez más orgánica, lo que sugiere que deben excluirse o minimizarse los intentos artificiales o arrogantes de intervención sociopolítica.

Este cambio fundamental en la comprensión de la consolidación de la paz liberal se entiende desde las perspectivas liberales universalistas de la década de 1990, pasando por el estancamiento institucionalista de la consolidación de la paz como construcción del estado en la década de los 2000 y los problemas del “giro local”, hasta el predominio de la perspectiva pragmática a mediados de la década de 2010 (Dunton et al., 2023; Moe y Stepputat, 2018; Bargués, 2020). Desde una perspectiva pragmática y a todos los efectos, la consolidación de la paz ya no existe como ámbito político independiente. Este cambio refleja tanto la pérdida de relevancia de las concepciones disciplinarias tradicionales de las categorías políticas modernistas liberales como un escepticismo cada vez mayor hacia las formas de conocimiento occidentales, liberales o modernistas. En este artículo se analizan ambos aspectos. Por tanto, la conclusión es que el declive de los marcos políticos modernistas y las concepciones modernistas más amplias de la causalidad han sido fundamentales para borrar el espacio y los objetivos particulares de la consolidación de la paz liberal.

En las últimas décadas, los debates sobre consolidación de la paz internacional han cambiado de la preocupación política por los derechos soberanos en el derecho internacional a la preocupación por las reivindicaciones de causa y efecto en materia de conocimiento, que se han puesto de relieve a través de la problematización de las consecuencias imprevistas de las intervenciones políticas para la consolidación de la paz. Esto se puede ilustrar con la diferencia entre la confianza en los años noventa de las posibilidades transformadoras que ofrecía la promesa de la consolidación de la paz internacional, hoy en día consideradas arrogantes (Mayall y Soares de Oliveira, 2011), y los enfoques mucho más pesimistas que prevalecen en la actualidad (Pospisil, 2020; Paffenholz, 2021; Randazzo y Torrent, 2021).

A finales de la década de 1990, los principales defensores entendían que la intervención internacional para la consolidación de la paz era un claro ejercicio del poder occidental en términos de un enfoque “solucionista” de los problemas que, de otro modo, tendrían repercusiones cada vez más problemáticas en un mundo global e interconectado (Blair, 1999). Veinticinco años después, es mucho más probable que los analistas hagan hincapié en que la complejidad de las interacciones

y los procesos globales mitigan, en efecto, los ambiciosos esquemas de intervención, que aspiran abordar los problemas con soluciones universalizables o generalizables exportadas desde Occidente (intervenciones de *arriba hacia abajo*), o mediante proyectos ambiciosos de ingeniería social y política intentando transformar la sociedad a través de enfoques institucionalistas de construcción de la paz como construcción del estado (Ramalingam et al., 2008, 2013).

La consolidación de la paz se critica actualmente por ser *liberal*, lo cual es mucho más probable que se trate de una crítica pragmática de los supuestos epistemológicos o de causa y efecto implicados en reivindicaciones externas sobre la eficacia de la consolidación de la paz, en lugar de una afirmación relativa a cualquier interpretación de los derechos de soberanía, autogobierno o igualdad política. Por tanto, el adjetivo *liberal* equivale a la episteme modernista más que a cuestiones políticas o filosóficas sobre soberanía y derechos individuales. En la actualidad, cada vez más se debate sobre si las relaciones causales no pueden comprenderse en el contexto que constituyó la intervención internacional liberal de consolidación de la paz en términos de universalismo liberal de *arriba hacia abajo* o interpretaciones de *abajo hacia arriba* acerca del desarrollo de la capacidad institucional a través de mecanismos de transformación sociopolítica. En un mundo más complejo, las líneas de debate y discusión se han desplazado de una crítica política de consolidación de la paz, basada en la teoría política y las reivindicaciones de los derechos al autogobierno frente a la hegemonía externa, a una crítica epistémica de los supuestos lineales o reduccionistas de la eficacia de las políticas. De esta manera, la consolidación de la paz liberal no ha sido desacreditada por motivos *políticos* tradicionales, sino por el *pragmatismo* de una conciencia cada vez mayor de que cualquier forma de intervención externa para la consolidación de la paz o de ingeniería social tendrá efectos colaterales no deseados<sup>1</sup>.

Para intentar minimizar estas consecuencias imprevistas, el enfoque de los responsables políticos ya no es tratar de abordar las ostensibles interpretaciones universalistas o estructurales de causa y efecto de las *causas profundas* sino centrarse en la gobernanza pragmática de los efectos dentro del contexto cambiante y concreto de los compromisos. Por ejemplo, en lugar de tratar de resolver el conflicto o ponerle fin, dado que puede acarrear consecuencias problemáticas imprevistas, la intervención internacional para la consolidación de la paz se articula cada vez más como una *gestión* del conflicto, desarrollando estrategias sociales para afrontarlo mejor y limitar así sus efectos (BSOS, 2011). Así, al centrarse en la gestión de los efectos en vez de abordar las cadenas causales, las formas y prácticas de intervención para la consolidación de la paz son bastante diferentes.

Aquí, el cambio va más allá de los debates conceptuales sobre los derechos y la soberanía hacia cuestiones epistémicas del conocimiento mediante el desarrollo del marco heurístico de Giorgio Agamben (2014) que cambia de la preocupación por la causalidad a la de los efectos, que él entendía como un movimiento despolitizador. Los debates que abordaban la causalidad implicaban análisis sociopolíticos y decisiones políticas, poniendo en primer plano la toma de decisiones, la cuestión del poder soberano y la responsabilidad política. Las relaciones causales presuponen que el poder actúa de *arriba hacia abajo* y que los resultados de las políticas son directamente producidos por decisiones conscientes, poderes y capacidades. Agamben (2014) sostenía que, mientras que el gobierno de las causas era la esencia de la política, la gobernanza

<sup>1</sup> Para un análisis del pragmatismo filosófico en relación con la paz liberal, véase: Bargués (2020).





pragmática de los efectos invertía el proceso político:

“No debemos ignorar las implicaciones filosóficas de esta inversión, ya que supone una transformación epocal de la idea misma de gobierno, que altera la tradicional relación jerárquica entre causa y efecto. Dado que gobernar las causas es difícil y costoso, es más seguro y práctico internar gobernar los efectos”<sup>2</sup>.

Por tanto, la gobernanza de los efectos puede verse como un retroceso pragmático de los compromisos de los enfoques internacionales de consolidación de la paz de las décadas de 1990 y 2000, tanto en términos de recursos como de objetivos políticos. Sin embargo, el cambio pragmático de la causalidad a los efectos supuso a su vez cambiar la propia conceptualización de consolidación de la paz. Es esta conexión conceptual la que constituye la principal preocupación de este artículo.

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. Así pues, la regulación de los efectos desplaza el centro de atención de la esfera pública, jurídica y política formal a la esfera más orgánica y generativa de la vida cotidiana. La gestión de los efectos implica facilitar un compromiso continuo en los procesos sociales y elude la cuestión de que el gobierno tome las decisiones políticas (Chandler, 2014).

## I. La conceptualización de la consolidación de la paz liberal como política

En los debates políticos de la década de 1990, la intervención internacional para la consolidación de la paz solía concebirse en términos políticos como una excepción a la norma de la política internacional, basada jurídicamente en un orden soberano. Las intervenciones de consolidación de la paz se planteaban como necesarias en caso de crisis que amenazaran la paz y la seguridad de la sociedad internacional y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue relajando progresivamente sus restricciones, haciendo que las intervenciones de consolidación de la paz fueran cada vez más factibles (IICK, 2000; ICISS, 2001; Chesterman, 2002). La excepción jurídica y política a las normas internacionales aceptadas suponía la capacidad de resolución de problemas por parte de los actores internacionales externos y llevó al debilitamiento de los derechos soberanos. La cesión del poder soberano a las instituciones internacionales de consolidación de la paz se legitimó a través de la presunción jerárquica de la superioridad del conocimiento y de los recursos de

<sup>2</sup> Nota de la traductora (N.d.T.): este fragmento es una traducción libre, dada la inexistencia de la obra del autor publicada en español. Versión original en inglés: “We should not neglect the philosophical implications of this reversal. It means an epoch-making transformation in the very idea of government, which overturns the traditional hierarchical relation between causes and effects. Since governing the causes is difficult and expensive, it is more safe and useful to try to govern the effects”.

las partes que intervienen. De este modo, los discursos sobre la intervención internacional presuponían necesariamente que el conocimiento y el poder operaban de una forma que hoy en día se considera cada vez más lineal y reduccionista.

En consecuencia, es importante analizar cómo se ha negociado y abordado la crisis de la consolidación de la paz, destacando la importancia tanto para los responsables políticos como para los críticos del cambio de los debates en un marco político de derechos y responsabilidad a los debates en torno al conocimiento y los problemas de la episteme liberal o modernista. La problemática *liberal* de la consolidación de la paz se debía no solo a las interpretaciones causales lineales sino también a los discursos asimétricos y jerárquicos sobre intervenciones para la resolución de problemas, basados en los conocimientos y recursos superiores de los actores de la consolidación de la paz y las agencias internacionales. No obstante, la problemática pragmática que la ha desplazado hace hincapié en los problemas de las interpretaciones lineales y reduccionistas de la intervención y en las consecuencias imprevistas de estos enfoques mecanicistas en relación a la transformación de la consolidación de la paz.

El cambio conceptual puso en tela de juicio las concepciones disciplinarias de la consolidación de la paz como universalización de las instituciones liberales de gobernanza (Chandler, 2010) y los conceptos de la consolidación de la paz como construcción del estado a medida que se avanzaba hacia estos marcos institucionales liberales, inmunes a los mecanismos tradicionales de intervención, mediante el desarrollo de concepciones más organicistas del orden internacional emergente. Así pues, el cambio hacia conceptualizaciones de la consolidación de la paz como la gobernanza de los efectos alejó los enfoques políticos de la paz visto desde los supuestos paradigmáticos del poder normativo y el conocimiento en el centro de la política y las Relaciones Internacionales.

La teoría de las Relaciones Internacionales se ha ocupado tradicionalmente de las cuestiones del poder y el orden internacional (es decir, cómo la política del poder y el conflicto se pueden controlar mediante las instituciones y normas internacionales). En las preocupaciones tradicionales de la disciplina era clave el establecimiento de la soberanía y, por lo tanto, la intervención se convirtió en un problema, aunque se contuvo, por desestabilizar el orden internacional y conducir potencialmente a la internacionalización del conflicto (Schmitt, 2003; Bull, 1995). Por esta razón, los defensores de la intervención para consolidar la paz estaban muy interesados en mantener la intervención indirecta o en legitimar la intervención sobre la base de la redefinición de la soberanía para permitirla sin desestabilizar las normas jurídicas legales (Krasner, 1999). Como señaló Cynthia Weber, no era posible hablar de la intervención para la consolidación de la paz sin hablar de soberanía: sin soberanía no podía existir un marco de entendimiento, dando lugar a opiniones sobre “quién sería el objetivo de la intervención y qué se violaría o infringiría” (1995, p. 11).

La conceptualización de consolidación de la paz en la terminología política de la intervención no era posible sin una relación *coconstitutiva* con la soberanía estatal. La experta en teoría constructivista, Helle Malin, expuso brevemente:

“Que un acontecimiento determinado constituya una



intervención o una no intervención depende, por consiguiente, del significado que se atribuya de antemano a la soberanía. Para que algo pueda calificarse como una intervención, siempre debe existir una idea previa sobre qué entra dentro de la esfera soberana del estado y qué no” (2006, p. 16)<sup>3</sup>.

Malmvig afirmó que la relación funcionaba en ambos sentidos, ya que el concepto de soberanía estatal también dependía de la intervención. En los discursos sobre la intervención para la consolidación de la paz, lo que estaba en juego era la línea divisoria que había que trazar entre el interior y el exterior de los estados: qué contaba como una preocupación nacional y qué contaba como una preocupación internacional. Así pues, los constructivistas sostenían que el contenido de la soberanía estatal no estaba dado de antemano (es decir, antes de la intervención), sino que se constituía temporalmente en el propio proceso de la intervención (Malmvig 2006, p. 17).

Los enfoques constructivistas fueron sin duda útiles para entender la soberanía y la intervención como conceptos interrelacionados (Biersteker y Weber, 1996) y para proporcionar herramientas conceptuales relevantes para el análisis de cómo se habían desplegado discursivamente los conceptos de soberanía e intervención en el ámbito de la política internacional. Sin embargo, estos enfoques fueron incapaces de captar la transformación y posterior ruptura de los vínculos entre ambos durante los intensos debates de la década de 1990 y principios de los 2000. Actualmente, es evidente que el binomio intervención/soberanía ya no funciona como paradigma o “conjunto de investigación” que sea capaz de estabilizar el significado de la consolidación de la paz en términos de intervención política (Law, 2004).

Al analizar los cambios radicales en la comprensión, dentro de la disciplina formal, del concepto de consolidación de la paz, desde la década de 1990 hasta la de 2010, se pueden establecer tres marcos o modelos heurísticos. Estos marcos se distinguen tanto por la conceptualización de las categorías políticas formales de soberanía e intervención para la consolidación de la paz, como por el enfoque en reivindicaciones de conocimiento causal. De hecho, son estos vínculos discursivos los que posibilitaron nuevas formas de consolidación de la paz que no estaban supeditadas al nivel de autoridad política formal y, por tanto, ya no requerían legitimación en base a reivindicaciones jerárquicas de poder o superioridad de conocimientos.

## 2. Solucionismo: las raíces de la crisis de la consolidación de la paz

La visión de la intervención para la consolidación de la paz y la soberanía como conceptos opuestos fue predominante en la década de 1990. En este período, se produjeron intensos debates sobre el enfrentamiento entre los derechos de intervención y los derechos de soberanía, lo que demostró el arraigo de las perspectivas tradicionales de las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional sobre la coordinación de estos dos conceptos. Incluso el informe sobre la *responsabilidad de proteger* de 2001 trató de mantener este binomio conceptual argumentando,

<sup>3</sup> N.d.T.: este fragmento es una traducción libre, dada la inexistencia de la obra de la autora publicada en español. Versión original en inglés: “Whether any given event constitutes an intervention or a non-intervention, is hence dependent on what meaning sovereignty is attributed in advance. In order for something to be portrayed as an intervention, there must always already be an idea of what falls and what does not fall within the sovereign sphere of the state”.

en la línea constructivista, que la soberanía estaba condicionada a la voluntad del estado y la capacidad para preservar los derechos humanos y que, por tanto, la creciente permisibilidad de la intervención en la consolidación de la paz para garantizar la seguridad significaba que la definición de soberanía estaba cambiando para convertir esto en una condición de soberanía (ICISS, 2001). Soberanía e intervención seguían siendo opuestos coordinados, reafirmados por el hecho de que se entendía que los estados perdían su soberanía si fallaban a la hora de defender la seguridad y los derechos humanos de sus ciudadanos.

El modelo *solucionista* de causa y efecto fue el modelo arquetípico de intervención para la consolidación de la paz en los debates políticos de finales de la década de 1990 y principios de los 2000. La necesidad de la consolidación de la paz surgió directamente como una preocupación jurídica, política y ética en el período subsiguiente a la intervención humanitaria y cambio de régimen bajo los auspicios de la guerra contra el terror. Así pues, la consolidación de la paz surgió inicialmente como un conjunto diferenciado de objetivos políticos transformadores sobre la base del fracaso del estado y de la ruptura que se había percibido en el orden de seguridad nacional. En este marco, la tendencia fue que la respuesta política se dirigiera de forma centralizada, bajo el mando de las Naciones Unidas o Estados Unidos (EEUU) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), basada en el poder militar o en la organización burocrática, lo que a menudo asumía que las partes que intervienen en la política actuaban en un vacío, donde las normas sociales y políticas se habían roto, necesitando prestar poca atención al contexto político concreto.

Este modelo jerárquico se articulaba en términos universalistas. Los estados y las instituciones internacionales que intervenían tenían el poder, los recursos y los conocimientos científicos objetivos que eran necesarios para resolver los problemas del conflicto y ser capaces de construir un contexto de paz y estabilidad futuras. El momento cumbre de este marco de intervención fue la consolidación de la paz internacional en los Balcanes, con el establecimiento de protectorados a largo plazo en Bosnia y Kosovo, que se reflejó en la reducción de dichas intervenciones por parte de la Corporación RAND a fórmulas de simples costes y políticas que pudieran aplicarse universalmente (Dobbins et al., 2007). Los debates que fundamentaron la consolidación de la paz a mediados y finales de la década de 1990 daban por sentado que los estados occidentales tenían conocimiento y poder de actuación y, por tanto, se centraron en la cuestión de la voluntad política de los estados occidentales (Held, 1995; Wheeler, 2000). El temor a que EEUU persiguiera intereses nacionales en lugar de preocupaciones morales y éticas globales era especialmente preocupante (Kaldor, 2007, p. 150). En este marco, los problemas se percibían desde una perspectiva universalista y lineal.

Para los *solucionistas*, las intervenciones de consolidación de la paz, incluyendo también el cambio de régimen y la gestión posconflicto, podían tener éxito sobre la base de que un conjunto específico de soluciones políticas podía resolver a su vez un conjunto específico de problemas políticos. Así, se estableció una concepción universalista de una adecuada elaboración de políticas: se entendía que ciertas soluciones eran eternas y podían exportarse o imponerse, como el estado de derecho, la democracia y los mercados. Este marco político actualmente se critica por ser muy mecanicista. Los problemas de los estados en situación de posconflicto o propensos al conflicto se entendían simplemente como la necesidad de restablecer el equilibrio del *statu quo*, que había



sido alterado por nuevas fuerzas o acontecimientos. Como ilustra, por ejemplo, la conocida tesis de las “nuevas guerras”, en la que se exponía que las élites explotadoras perturbaban la estabilidad y buscaban desestabilizar la sociedad para aferrarse a los recursos y al poder (Kaldor, 1999) o que la falta de derechos humanos podía resolverse con reformas constitucionales (Brandt et al., 2011).

El planteamiento consistía en que la sociedad era fundamentalmente saludable y que los individuos o grupos problemáticos podían ser apartados o reemplazados mediante una intervención externa de consolidación de la paz que permitiera restablecer el equilibrio. Esta era una visión mecanicista de cómo funcionaban las sociedades, como si fueran máquinas y una sola pieza se hubiera estropeado y hubiera que arreglarla. No existía un compromiso holístico con la sociedad como un conjunto de procesos colectivos, interacciones e interrelaciones. La premisa era que las partes externas que intervenían en la consolidación de la paz podían encontrar una *solución rápida*, quizás manteniendo el nivel de tropas para reprimir el conflicto mientras los expertos legales redactaban las constituciones, seguida de una estrategia de salida.

El marco universalista que legitimaba la intervención política establecía a su vez un marco de entendimiento jerárquico y paternalista. Se entendía entonces que los estados democráticos liberales occidentales contaban con el conocimiento y el poder necesarios para resolver los problemas, de los que supuestamente carecían otros estados en situación de posconflicto o estados *fallidos* y estados propensos al conflicto. Por tanto, no era de extrañar que estas intervenciones cuestionaran los derechos soberanos al autogobierno, que se habían defendido durante mucho tiempo tras la descolonización en los años cincuenta y sesenta. Así pues, muchos expertos plantearon ciertas dudas acerca de la idealización de las sociedades occidentales liberales y la defensa de objetivos abstractos y poco realistas que tendían a exagerar la incapacidad o falta de legitimidad de regímenes no occidentales (Heathershaw y Lambach, 2008; Lemay-Hébert, 2009). Bajo las pretensiones universalistas de consolidación de la paz para promover el interés de los derechos humanos, la seguridad o el desarrollo humano, los analistas *políticos* críticos también sugirieron que estaban apareciendo nuevas formas de dominación internacional, institucionalizando desigualdades del mercado o reforzando jerarquías tradicionales de poder que recordaban a la época colonial (Chandler, 1999, 2006; Bain, 2003; Bickerton, 2007; Hehir y Robinson, 2007; Douzinas, 2007; Duffield, 2007; Pugh et al., 2008; Dillon y Reid, 2009; Barnett, 2010).

Hasta la década del 2000, las críticas a la consolidación de la paz internacional se formularon bajo la terminología tradicional del radicalismo *político* moderno. En otras palabras, se preocupaban por las desigualdades de poder y el carácter abierto de la jerarquía internacional expresada en los nuevos mandatos de consolidación de la paz. Tanto los objetivos de la consolidación de la paz centrados en las estructuras institucionales de los estados y las sociedades implicadas, como el enfoque crítico de estas prácticas, se consideraban de carácter político, señalando los riesgos de formalizar relaciones desiguales y establecer nuevas formas de hegemonía internacional. Al tratar de deconstruir o deslegitimar las políticas y prácticas de consolidación de la paz, los críticos hicieron hincapié en la naturaleza ideológica de las pretensiones de traer la democracia y los derechos a través de nuevas formas de protectorados directos e indirectos y problematizaron los efectos contraproducentes de interferir en los procesos políticos nacionales. En retrospectiva, como hemos visto, el nacimiento de la consolidación de la paz y los supuestos jerárquicos que la fundamentan no se han reformulado como un problema de política, derechos e igualdad sino

como un problema de conocimiento y de entendimiento.

### 3. Causalidad endógena: Prolongando el estancamiento de la consolidación de la paz

La perspectiva *solucionista*, con sus jerarquías evidentes de poder y conocimiento, empezó a transformarse de visiones menos lineales y universales a visiones más plurales y endógenas de la causalidad. Este cambio empezó a formularse en la década de los 2000 a través del discurso de la consolidación de la paz como construcción del estado, de forma que la soberanía y la intervención se entendieran como compatibles, y la intervención pudiera concebirse como un refuerzo de la soberanía en lugar de un debilitamiento (Krasner, 2004). Este segundo modelo tenía mucho más en cuenta el contexto local, entendiendo los problemas como resultado de unos procesos complejos de dependencia social e histórica en los que era necesario intervenir y ajustar con prudencia. De este modo, la relación entre los actores externos que intervenían (como agentes o causas de los cambios políticos) y los resultados políticos subsiguientes pasó a entenderse como mucho más mediada y contingente desde el punto de vista social, político e histórico. Este modelo se ejemplificó en el trabajo de Roland Paris sobre la necesidad de “institucionalización antes que de liberalización”, en el que se argumentaba que las intervenciones externas tenían que trabajar de “abajo hacia arriba” en las condiciones sociales e históricas previas para la consolidación de la paz, en lugar de “arriba hacia abajo” con la exportación total de modelos y supuestos occidentales (2004, p. 179).

Esta posición cobró más fuerza a medida que las intervenciones internacionales para la consolidación de la paz dirigían a las partes intervinientes internacionales a ampliar los ámbitos de sus intervenciones políticas mucho más allá de las intervenciones políticas iniciales para la resolución de problemas, con sus breves períodos de tiempo y sus estrategias de salida. La respuesta a los impactantes atentados del 11-S pareció intensificar la tendencia hacia un extendido intervencionismo político internacional. La Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2002 amplió y aseguró el mandato intervencionista alegando que: “EEUU se ve ahora menos amenazado por los estados que conquistan que por los que fracasan” (NSS, 2002, p. 1). El reconocimiento de que vivimos en un mundo globalizado e hiperconectado pareció vincular las necesidades de seguridad nacional con las de los derechos humanos, democracia y desarrollo, creando un importante consenso intervencionista en torno a la construcción de la paz como construcción del estado (Mazarr, 2014).

La consolidación de la paz como construcción del estado pasó de abordar las causas de forma universal y lineal a centrarse en los procesos endógenos y marcos institucionalistas, sentando finalmente las bases para una transición hacia la gobernanza de los efectos. En lugar de buscar soluciones rápidas a los problemas, los responsables de las políticas sostenían que la política tenía que ocuparse más holísticamente de los procesos sociales y del análisis de las relaciones entre el estado y la sociedad para superar la “brecha de soberanía” (Ghani et al., 2005; Ghani y Lockhart, 2008). Sin embargo, esta perspectiva seguía reproduciendo el estancamiento de la consolidación de la paz, manteniendo los legados de las interpretaciones universalistas de causa y efecto, puesto que su objetivo era establecer democracias viables basadas en el mercado y seguía presuponiendo que los intervinientes en política externos tenían más conocimientos



y recursos necesarios para dar forma a los resultados políticos (Bliesemann de Guevara, 2012; Kühn, 2011; Tadjbakhsh, 2011).

En consecuencia, los *pacificadores* internacionales se alejaban rápidamente de la idea de que las propias instituciones liberales eran adecuadas y, en cambio, empezaban a trabajar para sentar las bases de instituciones sostenibles centrándose en el cambio social e ideológico. Mientras, la ampliación de los mandatos internacionales quedaba enmarcada en términos liberales. Los objetivos liberales debían alcanzarse a través de medios coercitivos de ingeniería social y la privación de las libertades democráticas de autogobierno. La consolidación de la paz se encontraba en un estancamiento y parecía haber poca salida a la crisis, ya que cuanto más intentaban los *pacificadores* internacionales comprometerse con lo *local*, más reproducían los binomios jerárquicos que problematizaban aún más la sociedad (Chandler, 2018).

Sin embargo, la atención a los procesos *locales* y diferenciados, así como a la dependencia y rigidez social, supuso que los debates sobre consolidación de la paz gradualmente trasladaran la responsabilidad de elaborar políticas intervencionistas por parte de actores externos a considerar que la agencia se situara en el propio ámbito local. Una vez que este cambio se naturalizó o se redefinió como un problema de conocimiento y se centró en la necesidad de prestar atención al contexto, apareció una salida al estancamiento: las aspiraciones internacionales de consolidación de la paz podían dejarse de lado, no en base a reconocer igualdad de derechos a la soberanía e igualdad política, sino más bien al contrario, considerando los objetivos liberales como arrogantes y problemáticos por sí mismos.

#### 4. Efectos de la gobernanza: Más allá del estancamiento

El final de la consolidación de la paz liberal, más allá del estancamiento de la intervención para la consolidación de la paz, llegó a partir de la aceptación, cada vez más frecuente hoy en día, de que los modelos liberales eran demasiado reduccionistas y *lineales* en su comprensión causal, ignorando la capacidad de acción de los actores y contextos locales. Trabajar sin una concepción clara de las consecuencias de las intervenciones políticas en contextos locales redujo la intervención externa a un compromiso iterativo y experimental<sup>4</sup>. Este paradigma de *pos consolidación de la paz* ya no se basaba en los supuestos básicos de la intervención para resolver problemas y eludía cualquier debate sobre la relación política o jurídica entre la intervención y la soberanía. De esta manera, los *pacificadores* internacionales afirman cada vez más que no se hacen cargo de los procesos de toma de decisiones; que no fijan objetivos externos y que no miden los progresos con criterios externos.

En lugar de la provisión externa de soluciones políticas o el uso de la *condicionalidad* para guiar a los estados en una dirección específica, los actores internacionales son más propensos a entender la consolidación de la paz desde la perspectiva de sistemas orgánicos y conocimientos, prácticas y capacidades existentes. Este modelo promueve formas más pragmáticas de intervención política diseñadas para mejorar los procesos autónomos en lugar de minimizarlos o manipularlos socialmente (Drabek y McEntire, 2003; Kaufmann, 2013). Estas formas de intervención no

<sup>4</sup> Para una explicación detallada sobre el desarrollo del posconflicto, véase: Schomerus (2023).

pueden comprenderse dentro del paradigma de las reivindicaciones políticas y jurídicas de una autoridad política, central en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Reducidas a acciones políticas pragmáticas, no son comprensibles en términos éticos o políticos de los debates sobre la consolidación de la paz en la década de 1990 y los 2000.

El cambio de la intervención a un nivel de causalidad, a la intervención al nivel de los efectos, se debatió principalmente en relación con la necesidad de tener en cuenta la *ley de las consecuencias imprevistas*. El problema de estas *consecuencias imprevistas* se convirtió en un recurso político utilizado habitualmente como expresión abreviada del profundo cambio en la forma de entender la intervención para la consolidación de la paz, que se aborda en este artículo. Esto podría considerarse como una extensión generalizada de la visión de Ulrich Beck (1992) de “sociedad del riesgo”, con el papel causal determinante de los “efectos colaterales”, o el análisis similar de Bruno Latour (2004) del mundo actual como modernidad “más todas sus externalidades”. A mediados de la década de 2010 parecía que no había forma de considerar la consolidación de la paz en términos de resultados esperados sin considerar la posibilidad de que los resultados imprevistos los superaran.

El cambio de la transformación de consolidación de la paz de ser una preocupación política central a dejar de figurar en la agenda política fue tan rápido, que no es de extrañar que haya cogido desprevenidos a los expertos en este tema. Mientras que, en 2002, el Departamento de Estado estadounidense se centraba en amplias operaciones para consolidar la paz que abordaban la cuestión principal del fracaso del estado, ya en 2012, tan solo una década después, tras admitir la derrota en Iraq y Afganistán, la política de la Guía Estratégica de Defensa estadounidense ilustraba un conjunto diferenciado de supuestos: que las fuerzas estadounidenses perseguirían sus objetivos a través de “enfoques innovadores, de bajo coste y de pequeña huella” en lugar de llevar a cabo “operaciones de estabilidad prolongadas y a gran escala” (DSG, 2012, p. 3, p. 6).

Por ejemplo, en 2013, el debate sobre una posible intervención coercitiva en Siria estuvo dominado por miedo a que los resultados imprevistos pesasen más que las buenas intenciones de los actores externos (Ackerman, 2013). El general Martin Dempsey, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Aéreas de EEUU, advirtió de que era necesario actuar con cautela: “debemos anticiparnos y estar preparados para las consecuencias imprevistas de nuestra acción” (Ackerman, 2013; Phillips, 2013). Michael Mazarr afirmó en la influyente revista estadounidense de política exterior *Foreign Affairs* en 2014, que la consecución de los objetivos estadounidenses de paz, democracia y desarrollo en estados fallidos y asolados por el conflicto, no podía lograrse mediante intervenciones instrumentales externas de causa y efecto para la consolidación de la paz: “es un proceso orgánico, de base, que debe respetar el contexto social, cultural, económico, político y religioso único de cada país... y no puede imponerse” (Mazarr, 2014; Schomerus, 2023).

Para Mazarr, la política seguiría ahora una “mentalidad más resiliente, que trata las alteraciones como inevitables en lugar de catastróficas y resiste el impulso de reaccionar de forma exagerada”, entendiendo que la intervención internacional debe trabajar con las instituciones locales en lugar de contra ellas y “proceder de forma más orgánica y auténtica” (Mazarr, 2014). Asimismo, expertos políticos de alto nivel del Departamento de Estado estadounidense reflejaron este cambio. Según Charles T. Call, asesor principal en la Oficina de Operaciones de Estabilización





y Conflictos, los enfoques estadounidenses trataban cada vez más de dejar de imponer objetivos externos poco realistas y, en cambio, favorecer al agente transformador local a través de la participación y el refuerzo de “procesos orgánicos locales” (comunicación individual).

Hoy en día, la consolidación de la paz ya no existe como un ámbito político distinto, puesto que sus objetivos y enfoques están cada vez más desacreditados y se considera que se basan de manera problemática en las grandes narrativas del internacionalismo liberal, que impulsaron los debates sobre la intervención para la consolidación la paz a finales de la década de 1990, cuando las cuestiones de la intervención y la no intervención en África y los Balcanes se encontraban en el centro de la controversia política internacional. La oposición a la intervención internacional para la consolidación de la paz no se basó en principios políticos o jurídicos, sino en los supuestos de conocimiento universalistas y jerárquicos en los que se fundamentaban las intervenciones para la consolidación de la paz que daban lugar a reduccionistas y arrogantes promesas de resultados transformadores (Owen, 2012; Stewart y Knaus, 2012; Mayall y Soares de Oliveira, 2011; Mazarr, 2014).

## 5. Entendimientos *orgánicos* versus *políticos* de consolidación de la paz

La revisión de la interpretación de causa y efecto sobre consolidación de la paz podría basarse en críticas pragmáticas similares en el ámbito de las intervenciones médicas modernas que utilizan antibióticos y otros remedios químicos y técnicos artificiales (véase, por ejemplo, Thacker y Artlett, 2012; Krans, 2014; O’Neal et al., 2014, pp. 877-878). La visión reduccionista de la intervención en las ciencias biomédicas se ha cuestionado a menudo por su falta de atención a las consecuencias imprevistas, lo que podría significar fácilmente que la cura fue peor para la atención de salud individual y colectiva que la enfermedad inicial. Así pues, estas críticas sirvieron de modelo para el rápido desarrollo de una conceptualización más crítica sobre la intervención para la consolidación de la paz en la disciplina de las Relaciones Internacionales, que guardaba poca relación con las preocupaciones tradicionales de la estabilidad internacional, el Derecho Internacional, derechos soberanos de independencia o sensibilidades poscoloniales.

Estas críticas a los enfoques lineales y reduccionistas de causa y efecto tendían a centrarse en el poder orgánico, natural o endógeno de resistencia y resiliencia, que se encontraban debilitadas involuntariamente a raíz de los supuestos mecanicistas de la ciencia occidental moderna (Capra, 1983, pp. 118-165). En los debates paralelos sobre intervención y consolidación de la paz, se ha dado prioridad a los procesos orgánicos de desarrollo endógeno frente a los enfoques universales, mecanicistas o reduccionistas sobre intervención que pretendían introducir soluciones políticas desde el exterior. Como ejemplo, los mercados, el desarrollo, la democracia, la seguridad y el estado de derecho podían ser válidos cuando se desarrollaban orgánicamente, aunque a menudo se afirmaba que si se extraían de su contexto y se aplicaban en su forma más *pura* eran peligrosos, ya que carecían de los demás elementos relacionados con la cultura y las instituciones.

Los fundamentos de esta perspectiva se desarrollaron por primera vez en relación al estancamiento de la intervención para la consolidación de la paz en los Balcanes a finales de 1990 y principios de los 2000, cuando la formulación de políticas intervencionistas comenzó

a centrar su atención en las capacidades internas y endógenas de la sociedad local, en lugar de buscar “soluciones militares, medidas rápidas [y] salidas fáciles y tempranas” gestionadas desde el exterior; asociadas a simples interpretaciones de causa y efecto (Bildt, 2003). Sin embargo, la crítica a los supuestos de causa y efecto, que se centraban en el conocimiento y la competencia de las partes externas que intervienen en la política, se extendió rápidamente para incluir los enfoques de *abajo hacia arriba* de ingeniería sociopolítica, asociados a los objetivos institucionalistas de promover los mercados, el estado de derecho y la democracia de la consolidación de la paz como construcción del estado.

La gobernanza de los efectos, cada vez más utilizada por los *pacificadores* internacionales, incide en que los problemas no pueden tratarse únicamente a nivel de causalidad, identificando y categorizando un problema en términos reduccionistas de causa y efecto. Por tanto, la consolidación de la paz basada en la gobernanza de los efectos no necesitaba soluciones políticas internacionales predefinidas que pudieran aplicarse o ejecutarse sin más. Asimismo, esta visión tenía pocas posibilidades de extraer lecciones genéricas sobre intervención que pudieran aplicarse a todos los casos de conflicto o de subdesarrollo en base a que si los síntomas parecían similares, la causa debía ser la misma. Y lo que es más importante, este enfoque hizo que la consolidación de la paz se alejara del contexto de la elaboración de políticas y de la esfera política del debate democrático y la toma de decisiones.

La atención ya no se ponía en las políticas internacionales de consolidación de la paz (elaboración de políticas *basadas en la oferta*), sino en el compromiso en las capacidades y competencias internas que ya se consideraba que existían. En otras palabras, se cambió el enfoque de las agencias, el conocimiento y las prácticas de los intervinientes en la consolidación de la paz a la sociedad, que era el objeto central de las preocupaciones políticas. Esto se ve ejemplificado en el *Growth and Resilience Operational Plan* del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido actualizado en 2013:

“desarrollaremos menos productos, directrices y documentos políticos ‘impulsados por la oferta’, y fomentaremos el aprendizaje horizontal entre iguales e intercambio de conocimientos, sacando el máximo partido de las nuevas tecnologías como *wiki/huddles* para promover la mayor interacción posible entre las partes interesadas” (DfID, 2013, p. 8).

El funcionamiento de las políticas *basadas en la oferta* (en materia de política y toma de decisiones democrática) se entiende como artificial o no orgánica, y dichas políticas carecen de una verdadera relación con los efectos, a los que hay que hacer frente. La imposición de marcos institucionales políticos y externos, que sean responsables, se considera cada vez más artificial y con resultados contraproducentes o no deseados. De este modo, los enfoques pragmáticos y basados en los efectos pretendían alejarse del estancamiento de las intervenciones de la consolidación de la paz *liberal* que constituían el núcleo de las directrices de la política internacional a finales de la década de 1990 y principios de los 2000, que querían exportar marcos constitucionales, entrenar y equipar a fuerzas militares y policiales, imponer condicionalidades externas a la ejecución de los



presupuestos estatales, exportar marcos de gestión para funcionarios y representantes políticos o imponer normativas para garantizar la transparencia administrativa y los códigos de conducta (World Bank, 2007; Eurodad, 2006; ActionAid, 2006).

Se argumenta que el enfoque *basado en la oferta* de los especialistas externos que exportaban o desarrollaban instituciones liberales no captaba los complejos procesos generadores de inestabilidad o inseguridad. En cambio, el modelo de causa y efecto de la intervención para la consolidación de la paz crea sistemas políticos *híbridos* problemáticos y estados débiles con escasa conexión con sus sociedades (Roberts, 2008; Mac Ginty, 2010; Richmond y Mitchell, 2012; Millar, 2014). La imposición de marcos institucionales, que tienen poca conexión con la sociedad, se entiende que fracase, no solo por no abordar los procesos causales, sino por empeorar las circunstancias al debilitar las capacidades locales de gestionar los efectos de los problemas; desplazar los problemas a otros lugares y dejar estados y sociedades aún más frágiles o vulnerables a los conflictos.

Se afirma que este enfoque no escucha el *mensaje* de las manifestaciones problemáticas ni permite que los propios procesos orgánicos y homeostáticos de las sociedades generen mecanismos correctores. Desencadenar intervenciones externas de consolidación de la paz reduce la capacidad de las sociedades de reflexionar sobre sus propios asuntos y responsabilizarse de ellos, por lo que se considera cada vez más una “sobre-reacción” contraproducente por parte de las potencias externas (Desch, 2008; Maor, 2012). También se está extendiendo más la visión de que, al contrario de lo que se pensaba, las soluciones para la consolidación de la paz sólo pueden desarrollarse con la práctica de los actores que se encuentran en el terreno.

Como se ha señalado anteriormente y, siguiendo a Agamben, la conceptualización pragmática de las intervenciones para la consolidación de la paz en términos de la gobernanza de los efectos elude la interpretación tradicional en la disciplina de que la intervención es un ejercicio de autoridad y poder político externo. Esto lo consigue negando la intervención como un acto de toma de decisiones y dirección política externas, tal y como se entiende en el paradigma político del discurso modernista liberal. A modo de ejemplo, se pueden resaltar algunos cambios políticos en los ámbitos más importantes de la consolidación de la paz internacional: seguridad, estado de derecho, democracia y derechos humanos.

Las intervenciones para la consolidación de la paz están cambiando cada vez más en relación con la forma de entender el conflicto. Se habla mucho menos de soluciones o resolución de conflictos y más de gestión de conflictos. Como afirmó en 2011 el gobierno del Reino Unido en un documento conjunto del Departamento de Desarrollo Internacional; Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones; y el Ministerio de defensa, el conflicto *per se* no se considera ahora el problema: “el conflicto es una característica normal de la interacción humana y es el resultado natural cuando los individuos y grupos tienen necesidades, intereses o creencias incompatibles” (BSOS, 2011, p. 5). La cuestión que debe abordarse es la capacidad del estado o de la sociedad de gestionar los conflictos: “en sociedades estables y resilientes, los conflictos se gestionan a través de múltiples instituciones formales e informales” (BSOS, 2011, p. 5).

La gestión de los conflictos, como indica la política del gobierno del Reino Unido, se

entiende cada vez más como un conjunto orgánico de procesos y prácticas sociales, en los que la intervención internacional para la consolidación de la paz puede influir, pero no introducir soluciones del exterior o imponerlas. Esta interpretación sigue en gran medida el enfoque defendido durante mucho tiempo por el influyente experto sobre la paz Jean Paul Lederach, que señalaba: “El mayor recurso para mantener la paz a largo plazo está siempre arraigado en la población local y su cultura” (1997, p. 94). Para Lederach, la gestión de conflictos significaba alejarse de las formas de intervención externa instrumental de causa y efecto, que veían a las personas como “receptoras” de la política, y en su lugar ver a las personas como “recursos”, siendo parte integrante de los procesos de paz, por lo que era esencial que:

“... nosotros, en la comunidad internacional, adoptamos una nueva mentalidad: ir más allá de la simple enumeración de respuestas y modalidades para tratar los conflictos que proceden del exterior y prestar al menos la misma atención en descubrir y potenciar los recursos, las modalidades y los mecanismos para construir la paz que existen dentro del contexto” (Lederach 1997, 95)<sup>5</sup>.

Uno de los cambios fundamentales a la hora de entender el conflicto como algo a lo que hay que *enfrentarse* y *gestionar* en lugar de *resolver* o *evitar*, es la idea de que las intervenciones a nivel estatal tienen una utilidad limitada. Los estados parte pueden firmar tratados de paz, pero a menos que la paz se considere un proceso social inclusivo, continuo y transformador, estos acuerdos serán meramente superficiales e insostenibles (Lederach, 1997, p. 135).

Como se entiende que las formas de intervención de causa y efecto garantizan en menor medida la paz y la seguridad, que dependen de que los responsables políticos impongan soluciones de manera mecanicista y reduccionista, se ha producido también un cambio en la comprensión de los efectos contraproducentes al intentar exportar el estado de derecho (véase Cesarine y Hite, 2004; Zimmermann, 2007). El enfoque pragmático está impulsado por la concepción de la brecha existente entre la esfera formal del derecho y el constitucionalismo; y la *realidad* social de las relaciones informales de poder y normas informales. Esta perspectiva también ha sido respaldada por Douglass North (1990), el experto en política sobre economías institucionalistas, que ha destacado las dificultades de saber cómo interactuarán las instituciones exportadas con las “normas de comportamiento culturales” (p. 140). Así pues, la realidad social de los países en *transición* tras un conflicto no se puede comprender simplemente mediante un análisis de las leyes y los estatutos. De hecho, parece que existe cada vez más una brecha insalvable entre las construcciones artificiales de marcos legales y constitucionales; y la realidad de la vida cotidiana, reflejadas en las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades estatales.

Como se ha subrayado anteriormente, el enfoque pragmático no pretende reafirmar el poder soberano ni las jerarquías occidentales de poder y conocimiento. De hecho, la gobernanza de los efectos actúa como un desafío tanto epistemológico como ontológico a las interpretaciones

<sup>5</sup> N.d.T.: este fragmento es una traducción libre, dada la inexistencia de la obra del autor publicada en español. Versión original en inglés: “... we in the international community adopt a new mind-set—that we move beyond a simple prescription of answers and modalities for dealing with conflict that come from outside the setting and focus at least as much attention on discovering and empowering the resources, modalities, and mechanisms for building peace that exist within the context”.



de la intervención de causa y efecto, que prevalecieron hasta la década anterior. Estos aspectos aparecen, por ejemplo, en el compromiso fundamental del difunto Bruno Latour (2013, p. 343) con la interpretación de los modelos modernistas, argumentando que las sociedades occidentales han olvidado los largos procesos que les permitieron crear institucionales liberales que dependían del largo proceso de establecimiento de una cultura política, que tiene que ser conservado, renovado y ampliado constantemente y no puede exportarse o imponerse (Collier, 2010).

Este alejamiento de las concepciones universalistas formales de la democracia y los derechos humanos se pone cada vez más de manifiesto en la evolución de los modelos de empoderamiento basados en derechos humanos. Sin embargo, entender el empoderamiento en términos instrumentales de causa y efecto basados en la provisión externa de mecanismos jurídicos y políticos para las reivindicaciones se considera cada vez más ineficaz. Ahora, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) basadas en los derechos no pretenden empoderar a las personas para que accedan a los mecanismos institucionales formales, sino empoderarlas para sí mismas. El enfoque pragmático hace hincapié en las agencias y el auto empoderamiento de los actores locales, no en la introducción de marcos jurídicos formales, respaldados por las normas internacionales de derechos humanos (Moe y Simojoki, 2013, p. 404).

El enfoque que consiste en “encontrar procesos orgánicos y reforzarlos” (tal y como lo expresó el asesor político del Departamento de Estado de los Estados Unidos (DOS), citado anteriormente) no se limita a las intervenciones políticas gubernamentales, sino que se ha ido adoptando cada vez más como enfoque genérico para superar los límites de la comprensión de causa y efecto. Un estudio de las ONG finlandesas sobre el desarrollo puso de relieve que, en lugar de seleccionar instrumentalmente a grupos de élite de la sociedad civil, las nuevas formas de intervención aparecen como antintervención, negando cualquier papel externo en este proceso y resaltando que no hay ningún proceso de gestión o selección externa, ya que las partes intervinientes en política trabajan con grupos o asociaciones ya existentes y “simplemente se han reunido... no es nuestra ONG la que los ha reunido, sino que simplemente los hemos encontrado así” (Kontinen, 2014).

En un estudio similar, realizado en el sudeste de Senegal, se observó que los responsables políticos intentaban evitar el “imperialismo moral” de imponer normas occidentales de derechos humanos, así como un relativismo moral que solo aceptara las prácticas tradicionales locales (Gillespie y Melching, 2010). La solución que se propuso fue la de no ser prescriptivo; evitar y “desaprender” la visión de los profesores occidentales como “autoridades” y de los alumnos como receptores pasivos (Gillespie y Melching, 2010, p. 481). La intervención para la consolidación de la paz se definió como la facilitación de los intentos de la población local de descubrir prácticas tradicionales y de *despertar e involucrar* sus capacidades ya existentes: “al detectar sus propias capacidades inherentes, pueden transferirlas más fácilmente a la resolución de problemas personales y comunitarios” (Gillespie y Melching, 2010, p. 490). Estos procesos podrían fomentarse o respaldarse por los intervinientes externos en política, pero no pueden transferirse de una sociedad a otra, y menos aún imponerse por actores políticos.

## Conclusión

El cambio pragmático en la forma de entender la intervención para la consolidación de la paz, del estudio de las causas a la gobernanza de los efectos, centrándose en las propias capacidades, necesidades, procesos internos y orgánicos de la sociedad en conflicto, ha estado acompañado de un creciente escepticismo ante los intentos de exportar o imponer modelos occidentales. La gobernanza pragmática de los efectos elude así la problemática social del poder soberano y suele entenderse como no intervencionista por su conceptualización orgánica. Las intervenciones internacionales de este tipo ya no se pueden interpretar como *consolidación de la paz*, puesto que no existe un ámbito político separado o diferenciado en esta área. Tampoco requieren un conocimiento especializado en *consolidación de la paz* y, de hecho, suelen problematizar cualquier pretensión de dicho conocimiento, requiriendo en su lugar capacidades y sensibilidades terapéuticas, que van más en sintonía con fórmulas abiertas y no escritas de compromiso, procesos mutuos de aprendizaje y formas impredecibles y espontáneas de intercambio de conocimientos (Duffield, 2007, pp. 233-234; Jabri, 2007, p. 177; Brigg y Muller, 2009, p. 30).

En los ejemplos ilustrativos de la gobernanza de los efectos expuestos anteriormente es evidente que los problemas ya no se conciben como susceptibles de soluciones políticas en términos de intervenciones de gobierno instrumentales basadas en las interpretaciones de causa y efecto. Aquellos que se ven afectados por las nuevas formas pragmáticas con el objetivo del empoderamiento y desarrollo de capacidades *posconsolidación de la paz* no se consideran ciudadanos de los estados, capaces de negociar, debatir, decidir y adoptar proyectos políticos, sino que se ven atrapados en procesos interminables de gobernanza de los efectos a nivel local o comunitario. La política desaparece de la ecuación y con ella el enfrentamiento entre los conceptos *coconstitutivos* de soberanía e intervención y las demandas legitimadoras de poder y conocimiento a través de las cuales se disputaban estas reivindicaciones de consolidación de la paz.

El fin de la consolidación de la paz liberal como un conjunto en evolución de pautas para la resolución de problemas no debe considerarse necesariamente motivo de celebración. Como se ha señalado anteriormente, los proyectos de consolidación de la paz no se han archivado a causa de un progresivo desafío político que reafirma los derechos de soberanía y autogobierno, democracia e igualdad política. Asimismo, los efectos contraproducentes de la consolidación de la paz internacional no se consideran causados por los supuestos no liberales, jerárquicos, moralizantes, paternalistas, elitistas y a menudo racistas que se esconden tras el impulso de consolidación de la paz por parte de la resolución de conflictos occidental. Sino todo lo contrario, los nuevos discursos sobre la diferencia ontológica, las formas plurales de ser, las formas no lineales de causalidad, la complejidad, los sistemas autoorganizados, la resiliencia, el pragmatismo y la arrogancia liberal han alimentado un nuevo consenso según el cual el problema radicaba en las aspiraciones transformadoras de Occidente y no en sus teorías y prácticas hegemónicas. Puede que la consolidación de la paz liberal haya acabado, pero los problemas del conflicto y la fragilidad que afectan a gran parte de la población mundial siguen existiendo y el orden internacional no es menos jerárquico porque las instituciones internacionales y los gobiernos occidentales no están bajo presión para prometer un mundo más pacífico y seguro. ●



## Referencias

- Ackerman, S. (22.07.2013). US Military Intervention in Syria would Create “Unintended Consequences”. *The Guardian*. ActionAid (2006). *What Progress? A Shadow Review of World Bank Conditionality*. Recuperado de: <https://www.eldis.org/document/A23687>
- Agamben, G. (05.02.2014). *For a Theory of Destituent Power*. Recuperado de: <https://criticallegalthinking.com/2014/02/05/theory-destituent-power/>
- Bain, W. (2003). *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*. Oxford University Press.
- Bargués, P. (2020). Peacebuilding without peace? On how pragmatism complicates the practice of international intervention. *Review of International Studies*, 46 (2), 237-255.
- Barnett, M. (2010). *The International Humanitarian Order*. Routledge.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage.
- Bickerton, C.J. (2007). State-building: Exporting State Failure. En Bickerton, C.J., Cunliffe, P. y Gourevitch, A. (Eds.). *Politics without Sovereignty* (pp. 93-111). University College Press.
- Biersteker, T.J. y Weber, C. (1996). *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge University Press.
- Bildt, C. (02.04.2003). *Europe's Future in the Mirror of the Balkans*. Recuperado de: [https://www.opendemocracy.net/en/article\\_1123jsp/](https://www.opendemocracy.net/en/article_1123jsp/)
- Blair, T. (1999). Doctrine of the International Community. *Economic Club*.
- Bliesemann de Guevara, B. (2012). *Statebuilding and State-Formation: The Political Sociology of Intervention*. Routledge.
- Brandt, M., Cottrell, J., Ghai, Y. y Regan, A. (2011). *Constitution-making and Reform: Options for the Process*. Interpeace.
- Brigg, M. y Muller, K. (2009). Conceptualising Culture in Conflict Resolution. *Journal of Intercultural Studies*, 30 (2), 120-121. <https://doi.org/10.1080/07256860902766784>
- BSOS (2011). *Building Stability Overseas Strategy*. Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office and Ministry of Defence.
- Bull, H. (1995). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Editorial Palgrave.
- Capra, F. (1983). *The Turning Point: Science, Society and the Rising Culture*. Editorial Flamingo.
- Cesarini, P. y Hite, K. (2004). Introducing the Concept of Authoritarian Legacies'. En Hite, K. y P. Cesarini, P. (Eds.). *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. University of Notre Dame Press.
- Chandler, D. (1999). *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*. Pluto Press.
- Chandler, D. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. Pluto Press.
- Chandler, D. (2010). *International Statebuilding: the Rise of Post-Liberal Governance*. Routledge.
- Chandler, D. (2014). Democracy Unbound? Non-Linear Politics and the Politicisation of Everyday Life. *European Journal of Social Theory*, 17 (1), 42-59. <https://doi.org/10.1177/1368431013491817>
- Chandler, D. (2018). Intervention and Statebuilding beyond the Human: From the 'Black Box' to the 'Great Outdoors'. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12 (1), 80-97. <https://doi.org/10.1080/17502977.2017.1412108>
- Chesterman, S. (2002). *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford University Press.
- Collier, P. (2010). *War, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*. Editorial Vintage.
- Desch, M.C. (2008). America's Liberal Illiberalism: The Ideological Origins of Overreaction in US Foreign Policy. *International Security*, 32 (3), 7-43. <https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.3.7>
- DfID (2013). *Department for International Development, Operational Plan 2011–2015 DFID Growth and Resilience Department*. DfID.
- Dillon, M. y Reid, J. (2009). *The Liberal Way of War: Killing to Make Life Live*. Routledge.
- Dobbins, J., Jones, S.G., Crane, K. y DeGrasse, B.C. (2007). *The Beginners' Guide to Nation-Building*. RAND Corporation.
- Douzinas, C. (2007). *Human Rights and Empire: The Political Philosophy of Cosmopolitanism*. Routledge-Cavendish.
- Drabek, T.E. y McEntire, D.A. (2003). Emergent Phenomena and the Sociology of Disaster: Lessons, Trends and Opportunities from the Research Literature. *Disaster, Prevention and Management*, 12 (2), 97-112. <https://doi.org/10.1108/09653560310474214>
- DSG (2012). *Defense Strategic Guidance, Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. White House.
- Duffield, M. (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Editorial Polity.
- Dunton, C., Laurence, M. y Vlavonou, G. (2023). Pragmatic Peacekeeping in a Multipolar Era: Liberal Norms, Practices, and the Future of UN Peace Operations. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17 (3), 215-234.
- Eurodad (2006). *World Bank and IMF Conditionality: A Development Injustice*. European Network on Debt and Development.
- Ghani, A. y Lockhart, C. (2008). *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford University Press.
- Ghani, A., Lockhart, C. y Carnahan, M. (2005). Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building. *Overseas Development Institute Working Paper*, 253.
- Gillespie, D. y Melching, M. (2010). The Transformative Power of Democracy and Human Rights in Nonformal Education: The Case of Tostan. *Adult Education Quarterly*, 60 (5), 477-498. <https://doi.org/10.1177/0741713610363017>
- Heathershaw, J. y Lambach, D. (2008). Introduction: Post-Conflict Spaces and Approaches to Statebuilding. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (3), 269-289. <https://doi.org/10.1080/17502970802436296>
- Hehir, A. y Robinson, N. (2007). *State-Building: Theory and Practice*. Routledge.
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Editorial Polity.
- ICISS (2001). *International Commission on Intervention and State Sovereignty, Responsibility to Protect*. International Development Research Centre.

- IICK (2000). *Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report*. Oxford University Press.
- Jabri, V. (2007). *War and the Transformation of Global Politics*. Editorial MacMillan.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Editorial Polity Press.
- Kaldor, M. (2007). *Human Security: Reflections on Globalization and Intervention*. Editorial Polity.
- Kaufmann, M. (2013). Emergent Self-Organisation in Emergencies: Resilience Rationales in Interconnected Societies. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1 (1), 53-68. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.765742>
- Kontinen, T. (2014). Rights-based Approach in Practice? Dilemmas of Empowerment in a Development NGO. *After Human Rights workshop*.
- Krans, B. (2014). 5 Frightening Consequences of Overusing Antibiotics. *Healthline-News*.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press.
- Krasner, S. (2004). Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, 29 (2), 85-120. <https://doi.org/10.1162/0162288042879940>
- Kuhn, F. (2011). Less is More: International Intervention and the Limits of External Stabilization. *Canadian Foreign Policy Journal*, 17 (1), 62-74. <https://doi.org/10.1080/11926422.2011.559107>
- Latour, B. (2004). Whose Cosmos? Which Cosmopolitics? A Commentary on Ulrich Beck's Peace Proposal? *Common Knowledge*, 10 (3), 450-462. <https://doi.org/10.1215/0961754X-10-3-450>
- Latour, B. (2013). *An Inquiry into Modes of Existence: An Anthropology of the Moderns*. Harvard University Press.
- Law, J. (2004). *After Method: Mess in Social Science*. Routledge.
- Lederach, J.P. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Instituto de la Paz de los Estados Unidos.
- Lemay-Hébert, N. (2009). Statebuilding without Nation-Building? Legitimacy, State Failure and the Limits of the Institutionalist Approach. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3 (1), 21-45. <https://doi.org/10.1080/17502970802608159>
- Mac Ginty, R. (2010). Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, 41 (4), 391-412. <https://doi.org/10.1177/0967010610374312>
- Malmvig, H. (2006). *State Sovereignty and Intervention: A Discourse Analysis of Interventionary and Non-Interventionary Practices in Kosovo and Algeria*. Routledge.
- Maor, M. (2012). Policy Overreaction. *Federmann de Políticas Públicas y Gobierno*.
- Mayall, J. y de Oliveira, R.S. (2011). *The New Protectorates: International Tutelage and the Making of Liberal States*. Editorial Hurst & Co.
- Mazarr, M.J. (2014). The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm: Requiem for a Decade of Distraction. *Foreign Affairs*, 93, 113-121.
- Millar, G. (2014). Disaggregating Hybridity: Why Hybrid Institutions do not Produce Predictable Experiences of Peace. *Journal of Peace Research*, 51 (4), 501-514. <https://doi.org/10.1177/0022343313519465>
- Moe, L.W. y Stepputat, F. (2018). Introduction: Peacebuilding in an era of pragmatism. *International Affairs*, 94 (2), 293-299. <https://doi.org/10.1093/ia/iyy035>
- Moe, L.W. y Simojoki, M.V. (2013). Custom, Contestation and Cooperation: Peace and Justice in Somaliland. *Conflict, Security & Development*, 13 (4), 393-416. <https://doi.org/10.1080/14678802.2013.834115>
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- NSS (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. Departamento de Estado de EEUU.
- O'Neal, H., Thomas, C.B. y Karam, G. (2014). Principles Governing Antimicrobial Therapy in the Intensive Care Unit. En Parrillo, J.E. y Dellinger, R.P. (Eds). *Critical Care Medicine: Principles of Diagnosis and Management in the Adult* (pp. 870-885). Elsevier.
- Owen, D. (2012). *The Hubris Syndrome: Bush, Blair and the Intoxication of Power*. Editorial Methuen.
- Paffenholz, T. (2021). Perpetual Peacebuilding: A New Paradigm to Move Beyond the Linearity of Liberal Peacebuilding. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15 (3), 367-385. <https://doi.org/10.1080/17502977.2021.1925423>
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge University Press.
- Phillips, D.L. (11.09.2013). *Unintended Consequences of Striking Syria*. World Post.
- Pospisil, J. (2020). The ungovernance of peace: transitional processes in contemporary conflictscapes. *Transnational Legal Theory*, 11 (3), 329-352. <https://doi.org/10.1080/20414005.2020.1822071>
- Pugh, M., Cooper, N. y Turner, M. (2008). *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*. Editorial MacMillan.
- Ramalingam, B. (2013). *Aid on the Edge of Chaos: Rethinking International Cooperation in a Complex World*. Oxford University Press.
- Ramalingam, B., Jones, H., Reba, T. y Young, J. (2008). *Exploring the Science of Complexity: Ideas and Implications for Development and Humanitarian Efforts*. Overseas Development Institute.
- Randazzo, E. y Torrent, I. (2021). Reframing agency in complexity-sensitive peacebuilding. *Security Dialogue*, 52 (1), 3-20. <https://doi.org/10.1177/0967010620904306>
- Richmond, O.P. y Mitchell, A. (2012). *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism*. Editorial Palgrave Macmillan.
- Roberts, D. (2008). Hybrid Politics and Indigenous Pluralities: Advanced Lessons in Statebuilding from Cambodia. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (1), 63-86. <https://doi.org/10.1080/17502970701592298>





- Schomerus, M. (2023). *Lives amid Violence: Transforming Development in the Wake of Conflict*. Editorial Bloomsbury.
- Schmitt, C. (2003). *The Nomos of the Earth: In the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Telos Press.
- Stewart, R. y Knaus, G. (2012). *Can Intervention Work?* W.W. Norton & Co.
- Tadjbakhsh, S. (2011). *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives*. Routledge.
- Thacker, J.D. y Artlett, C.M. (2012). The Law of Unintended Consequences and Antibiotics. *Open Journal of Immunology*, 2 (2), 59-64.
- Weber, C. (1995). *Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Exchange*. Cambridge University Press.
- Wheeler, N.J. (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford University Press.
- World Bank (15.11.2007). *Conditionality in Development Policy Lending*. Recuperado de: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/601381468314049804/conditionality-in-development-policy-lending>
- Zimmermann, A. (2007). The Rule of Law as a Culture of Legality: Legal and Extra-legal Elements for the Realisation of the Rule of Law in Society. *ELaw-Murdoch University Electronic Journal of Law*, 14 (1), 10-31.



# Reconfiguración de la construcción de la paz en una era de multipolaridad: alineación bajo la hegemonía versus la desalineación multipolar

OLIVER RICHMOND Y SANDRA POGODDA\*

## RESUMEN

Con la publicación de *Agenda para la Paz* en 1992, el sistema de Naciones Unidas abrió sus intervenciones de paz a críticas que finalmente permitieron una tímida incorporación de enfoques etnográficos, feministas y basados en los derechos al Orden Internacional Liberal (OIL). Sin embargo, los esfuerzos posteriores por reformar la Arquitectura Internacional de la Paz (IPA), mucho más amplia, han sido limitados. Las reivindicaciones políticas legítimas ajenas a la concepción occidental del establecimiento de la paz pronto quedaron marginadas, a pesar de la creciente importancia de los discursos no occidentales. Del orden internacional liberal surgió una idea importante: la idea de 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. En un orden multipolar emergente, este alineamiento liberal parece haberse roto.

Este artículo describe y compara de forma crítica dos modelos de orden internacional y sus epistemologías y herramientas de pacificación relacionadas: el modelo alineado bajo la hegemonía liberal, que surgió después de 1990, y el modelo multipolar desalineado del siglo XXI. En el orden alineado ha surgido una dinámica no violenta de pacificación estancada, mientras que el orden desalineado suele generar una paz opresiva e inestable. Aunque en última instancia ambos patrones congelan los conflictos en lugar de resolverlos, existen diferencias significativas entre ellos. Los instrumentos desarrollados por potencias emergentes como muchos de los BRICS, incluidas China y Rusia, dejan sin respuesta las críticas feministas, etnográficas, poscoloniales, medioambientales y posliberales (aunque parezcan apoyar discursivamente algunas de estas críticas). Además, el argumento de la paz liberal apenas se aplica en condiciones de multipolaridad.

Metodológicamente, el documento presenta un análisis crítico inductivo de la pacificación contemporánea, comparando la alineación del orden internacional liberal con la desalineación en el orden multipolar emergente. En primer lugar, se explica cómo los estudios avanzados y las demandas de la sociedad civil presionan a la arquitectura internacional de la paz para que vaya más allá del paradigma de la gestión de conflictos y amplíe sus herramientas de intervención. Sin embargo, este documento pone de relieve las limitaciones de las críticas académicas. Además, analiza por qué la arquitectura internacional de la paz ha fracasado en última instancia a la hora de transformar fundamentalmente sus políticas y herramientas. Mediante la elaboración de la "alineación liberal", esta investigación explica por qué los intentos de reducir el poder estatal adquirieron importancia a principios del período posterior a la Guerra Fría, por qué esta alineación podría haber proporcionado una plataforma para avanzar hacia una paz emancipadora, pero también cómo se rompió la alineación. Tras analizar los mecanismos que condujeron al colapso del "alineamiento liberal", el documento investiga el "desalineamiento" emergente del establecimiento de la paz en un orden internacional de transición. Identifica dos vertientes del orden desalineado: Una vertiente internacional y otra decolonial, que parecen incompatibles. Por último, el documento evalúa lo que esto significa para una revisión crítica de las prácticas de pacificación y de la teoría de la paz.

## PALABRAS CLAVE

Construcción de la paz; multipolaridad; orden internacional liberal; consolidación de la paz; conflicto.

## TITLE

Reconfiguring Peacemaking for an era of multipolarity: Alignment under hegemony versus multipolar misalignment

## EXTENDED ABSTRACT

With the publication of *Agenda for Peace* in 1992 the UN system opened its peace interventions up to critiques that eventually allowed for a tentative incorporation of ethnographic, feminist, and rights-based approaches into the Liberal

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.002>

## Formato de citación recomendado:

RICHMOND, Oliver y POGODDA, Sandra (2024). "Reconfigurando la construcción de la paz en una era de multipolaridad: alineación bajo la hegemonía versus la desalineación multipolar", *Relaciones Internacionales*, n° 55, pp. 35-52

## \* Oliver

RICHMOND,

Universidad de Manchester (Reino Unido). Contacto: oliver.richmond@manchester.ac.uk

## Sandra POGODDA,

Universidad de Manchester (Reino Unido). Contacto: sandra.pogodda@manchester.ac.uk

## Traducción:

Elena LEDO MARTÍNEZ, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla (España). Contacto: eledmar@alu.upo.es

## Recibido:

17/11/2023

## Aceptado:

26/01/2024

International Order (LIO). Yet, subsequent efforts to reform the much broader International Peace Architecture (IPA) have been limited. Legitimate political claims from outside Western understandings of peacemaking were soon marginalised, despite the growing prominence of non-Western discourses. One important idea did emerge from the liberal international order though: the understanding that the coercive capacities of the state had to be restrained by an alliance between international actors and civil society in order to allow sustainable peace to flourish. In an emerging multipolar order, this 'liberal alignment' has broken down and been replaced with misalignment.

This paper outlines and critically compares two patterns of international order and related peacemaking epistemology and tools: the aligned pattern under liberal hegemony, which came into being after 1990, and the misaligned, multipolar pattern of the 21st century. In the aligned order, a nonviolent stalemate dynamic of peacemaking has emerged, while the misaligned order typically generates an oppressive and unstable victor's peace. While both patterns ultimately freeze rather than resolve conflicts, there are significant differences between them.

The creation of stalemates by peace processes since the 1990s demonstrates that the alignment was not ambitious enough to produce a sustainable peace. It also suggests that peace processes of the post-Cold War era were entangled with counter-peace processes in the form of parasitic dynamics that helped strengthen and connect spoilers across different scales, while exploiting structural blockages to peace and unintended consequences of the liberal peace. Eventually, counter-peace processes in the emerging multipolar order have paralysed the liberal alignment along with the international peace architecture. Yet, instead of offering new peacemaking approaches to replace the liberal alignment, the multipolar order reverts back to foregrounding the use of force and the determination of political orders through power relations. Decolonial peacemaking approaches, by contrast, have neither been scaled up by the rising powers, nor do they appear to be compatible with Russia's and China's illiberal conflict management strategies. As a consequence of the paralysis of the international peace architecture, the multipolar order is more prone to conflict as the outbreak of new wars (from Syria to Libya, Yemen, Ethiopia), the collapse of fragile or stalemated peace processes (e.g. in Ukraine, Sudan, Israel/Palestine, Nagorno-Karabakh, Myanmar), the widening of insurgencies (across the Sahel region) and the increasing stranglehold of gang violence (throughout the Caribbean and Latin America) show. In practice, the peacemaking approaches of rising powers such as China and Russia leave feminist, ethnographic, postcolonial, environmental, and post-liberal critiques unanswered (even if they appear to discursively support some of these critiques). The role of the UN has been reduced to a regional player (i.e. within the West or representative of the West's interests), while other regional security complexes do not have comparable internal nor external peacemaking tools. Without such tools for order maintenance and conflict resolution, some regions might descend into a range of complex hybrid wars like the Middle East or remain mired in cycles of violence, oppression and rebellion.

Hence, this paper highlights the importance of the 'liberal alignment'. Recognising that contemporary wars often resulted from the rise of non-state networks in opposition to illegitimate state structures, the 'liberal alignment' aims to create an alliance between civil society and the international peace architecture to curtail and reform the powers of the state. In this alliance, civil society monitors state power, articulates societal demands on the state, and tracks minority rights, while international actors deploy incentives and sanctions to pressure the state into reforming its coercive apparatus. This created a progressive - and ultimately precarious - anomaly. Peace processes carved out a larger role for civil society than its constitutional remit and power relations would have dictated. Yet, liberal peacemaking tools only temporarily decentred the role of the state without levelling power hierarchies. Subsequently, civil society became overburdened in the implementation of peace agreements. Curtailing state power and shoring up civil society's checks and balances required constant pressure on conflict-affected states. This was difficult to sustain. Moreover, backed by US hegemony, the liberal international order lost credibility as it became entangled with the hegemon's hypocrisy, drive towards neoliberalism and the American War on Terrorism. After 9/11 and 2011 respectively, the international peace architecture shifted from the liberal alignment to stabilisation policies and counterterrorism. This policy shift unshackled the state and left civil society exposed. Without constraints on state power though, the international order of the 21st century has reverted back to earlier balance of power mechanisms, enabling authoritarianism, (ethno-)nationalism and oppressive forms of a victor's peace.

Instead of a pluriverse of emancipatory alternatives to the liberal alignment, rising powers within the emerging multipolar order have supported authoritarian capitalism and military rule as alternatives to the liberal alignment. Decolonial approaches that offer greater equality, expanded rights and distributive justice have emerged in a few places in the global south, but appear fragile in the face of rising authoritarianism. Instead of supporting such approaches, rising powers such as Russia and China have created a revisionist international network of authoritarian states, which is hardly postcolonial, decolonial, or emancipatory. By eroding the 'liberal alignment', paralysing the international peace architecture but only offering pacification as an alternative peacemaking strategy, illiberal rising powers have severed the link between international politics and critical scholarship. Worse still, the social, state, and international order nexus is now permanently misaligned.

Methodologically, the paper presents a critical inductive analysis of contemporary peacemaking, comparing the alignment of the liberal international order with the misalignment in the emerging multipolar order. It first elaborates how advanced scholarship (on feminism, environmentalism, global justice, development, postcolonial thinking and anthropology) and civil society demands (for expanded rights, recognition, justice, legitimacy, and sustainability) put pressure on the international peace architecture to move beyond the paradigm of conflict management and to expand its interventionary toolbox. Yet, this paper highlights the limitations of the academic critiques. Moreover, it analyses why the international peace architecture ultimately failed to fundamentally transform its policies and tools. By elaborating the 'liberal alignment', this research explains why attempts to curtail state power became prominent in the early post-Cold War period, why this alignment could have provided a platform for progress towards an emancipatory peace, but also how the alignment broke down. After investigating the mechanisms that led to the collapse of the 'liberal alignment', the paper investigates the emerging 'misalignment' of peacemaking in a transitional international order. It identifies two strands of the misaligned order: An international strand and a decolonial strand, which appear incompatible. Finally, the paper evaluates what this means for a critical re-envisioning of peacemaking practices and peace theory.

## KEYWORDS

Peacemaking; multipolarity; liberal international order; peacebuilding; conflict.



## I ntroducción

Actualmente parece existir cada vez más una sensación fuera del Norte Global de que la creciente multipolaridad en las relaciones internacionales podría conducir a un sistema internacional más justo y estable. Esto ha surgido en la literatura poscolonial sobre Relaciones Internacionales, incluido en contribuciones de académicos como Samir Amin (2019), y ha sido mencionado directamente por líderes mundiales como Modi, el presidente de la India; Lula, el presidente de Brasil y Putin, el presidente de Rusia<sup>1</sup>. Sin embargo, la multipolaridad implicaría asimismo un orden internacional desalineado o no alineado<sup>2</sup> con pocas herramientas liberales para la construcción de la paz, más allá de los estados o a nivel regional. Por otro lado, la teoría de la paz, praxis y demás herramientas de la paz han confluído dentro del Orden Internacional Liberal (en adelante, OIL)<sup>3</sup>. Una virtud del antiguo *marco de paz liberal* era que los niveles locales, élite/estado e internacionales de construcción de la paz y modelos del orden político estaban alineados, aunque bajo la hegemonía estadounidense y sujetos a metodologías de resolución de problemas y marcos epistemológicos eurocéntricos. Claramente, esta capa de la arquitectura internacional de la paz está fracasando. En cambio, la multipolaridad y el desalineamiento pueden reducir la capacidad de mantenimiento y consolidación de la paz, debilitar la democracia y los derechos humanos, en vez de enfocarse en los intereses geopolíticos de las grandes potencias, élites y seguridad territorial. Este sistema de equilibrio de poder y marco de reforma constitucional, sin control en el orden internacional, conlleva una larga historia de inestabilidad y fracaso a la hora de garantizar la seguridad, los derechos humanos, la democracia y el desarrollo. También plantea aún el problema de cómo adecuar las diferencias mientras se proporciona una paz y seguridad sistémicas y localistas.

El sistema de Naciones Unidas parecía revitalizarse durante el período inicial de la posguerra fría, en el breve intervalo posterior a la *Agenda para la Paz* de 1992. En ese momento era evidente que había dificultades serias con las prácticas internacionales de construcción de la paz y prácticas intervencionistas en la sucesión de desastres en Somalia, los Balcanes y Ruanda (Howard, 2007, pp. 21-51). A pesar de esta contradicción entre la doctrina y los acontecimientos, lo que se conoció como *consolidación de la paz* rápidamente se convirtió en una plataforma para la aplicación práctica del previo trabajo teórico liberal de la década de 1980. A este concepto se le sumaron inmediatamente otros conceptos diseñados para refinar la implementación de la construcción de la paz en la práctica, incluyendo algunos como “retroceso”, “boicoteadores”, “estancamientos perjudiciales” y “momentos propicios”, que se aplicaron a herramientas como el mantenimiento de la paz y la mediación (Stedman, 1997, pp. 5-53; Huntley, 1996, pp. 45-76). Así buscaban identificar cualquier oposición a la construcción de la paz liberal, así como apoyar su implementación.

En ese momento, esas áreas conceptuales entendían esas cuestiones como problemas tácticos menores para el proyecto más amplio de consolidación de la paz, mantenimiento de la paz y mediación. Este proyecto estaba diseñado para respaldar el OIL de la posguerra fría y su

<sup>1</sup> Por ejemplo, véase: Chaudhury (06.11.2018).

<sup>2</sup> Aquí usamos preferiblemente el término *desalineado*, que no *alineado*, para señalar la falta de alineación entre lo local, élite/estado, y escalas internacionales, así como formulaciones de paz y orden político. *No alineado*, por el contrario, hace referencia a las posiciones contrarias de los grandes poderes en el Movimiento de Países No Alineados.

<sup>3</sup> Las siglas de orden internacional liberal (OIL) y arquitectura internacional de paz (AIP) corresponden a la versión en inglés Liberal International Order (LIO) y International Peace Architecture (IPA).

hegemónica “paz liberal” (Lake et al., 2021, pp. 225-257; Paris, 2004). Los enfoques de construcción de la paz orientados a la política, la resolución de problemas y la consolidación de la paz liberal que frecuentemente se aplicaron a los problemas de mantenimiento y construcción de la paz después del fin de la Guerra Fría sugerían que los bloqueos podían ser gestionados y no desafiaban el OIL (Pogodda et al., 2023a), pero muchos análisis críticos debatieron acerca de esta conformidad (Hoffmann, 1995; Richmond, 2005) debido a sus implicaciones sistémicas, a menudo basadas en Marx, Foucault y la Escuela de Fráncfort, que fueron en su mayoría ignoradas, incluso a pesar de que en 1995, Richard Holbrooke ya había notado la tendencia de la construcción de la paz a convertirse en parte de lo que él denominó en Bosnia-Herzegovina una “máquina gigante de estancamiento” (en Chollet, 2006, p. 45).

Este artículo explica y compara de manera crítica dos patrones de orden internacional, epistemología y herramientas relacionadas con la construcción de la paz: (i) el patrón alineado bajo la hegemonía liberal que surgió después de 1990; y (ii) el patrón desalineado y multipolar, en el cual el sistema internacional del siglo XXI vuelve a los mecanismos anteriores de equilibrio de poder, permitiendo el autoritarismo, el etnonacionalismo así como las formas opresivas de una paz de los vencedores.

Primero se describe brevemente el patrón de alineación de la posguerra fría bajo la hegemonía de Estados Unidos, que conectó la ciudadanía, los derechos humanos, el estado liberal y el OIL en marcos de construcción de la paz, pero que provocaron estancamientos en muchos casos. Luego evalúa la nueva versión del proyecto no alineado y su vinculación a un patrón multipolar *desalineado* de construcción de la paz en un orden internacional en transición. Finalmente, el artículo determina qué significa esto para una reinterpretación crítica acerca de las prácticas de construcción de la paz y la teoría de la paz considerando la Agenda de Paz Sostenible, la Agenda Común de Naciones Unidas y la nueva Agenda para la Paz que se están desarrollando actualmente.

## I. Construcción de la paz y orden internacional

Los debates acerca de las reformas en el mantenimiento y consolidación de la paz desde la *Agenda para la Paz* de 1992 hasta el *Informe del Panel de Alto Nivel* de 2004 y en torno a la Responsabilidad de Proteger (R2P)<sup>4</sup> han sido moldeadas por conceptos asociados a un OIL estrechamente alineado, tanto desde abajo hacia arriba como arriba hacia abajo, bajo supervisión occidental, junto con una creciente conciencia crítica de normas, derechos, localidad, justicia, legitimidad y sostenibilidad. En este período existía una tensión entre la construcción de la paz que representaba una preservación más conservadora o liberal del sistema de los estados, y la dinámica de expandir derechos de forma más crítica (Richmond, 2022a). Esta expansión fue impulsada por una investigación cada vez más avanzada con respecto a las organizaciones internacionales, el derecho internacional, estudios sobre desarrollo, feminismo, pensamiento poscolonial, justicia global y ecologismo. Gran parte de esto se publicó por primera vez en las décadas de 1970 y 1980, desde Rawls hasta Enloe<sup>5</sup>. A su vez hubo cada vez más críticas en los debates metodológicos que abarcaban teorías

<sup>4</sup> Por ejemplo, véase: Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS) (2001) y Naciones Unidas (2004).

<sup>5</sup> Entre otros, véase: Rawls (1971), Enloe (1990), Thomas (1992), Anderson (1991), Ashis (1983), Spivak (1988) y Escobar (1995).



de resolución de conflictos y teorías críticas (Pugh, 2004). Estas últimas resaltaron las cuestiones de legitimidad de abajo hacia arriba basadas en métodos etnográficos y feministas que se dirigían a las epistemologías de paz de arriba hacia abajo. Sin embargo, las propuestas que plantearon las teorías críticas para la construcción de la paz también son limitadas por lo siguiente: (i) tienden a ser bastante eurocéntricas; (ii) a menudo siguen centradas en los estados; (iii) pueden ser inherentemente liberales en sus enfoques de forma implícita; (iv) obstaculizan el desarrollo al no comprometerse con las perspectivas estructurales; (v) ofrecen solo percepciones a escala micro y (vi) sin embargo, hacen demandas poco realistas a un sistema —incluyendo tanto el OIL como la Arquitectura Internacional de Paz (en adelante, AIP) — que quizás sea solo lo suficientemente poderoso como para mantenerse, incluso si está desgastado.

Paradójicamente, estos análisis críticos fueron simultáneamente ayudados y obstaculizados por el universalismo liberal (Ruggie, 1982). Por un lado, el internacionalismo liberal permitió que la AIP avanzara más allá del enfoque de estabilización sobre la gestión de conflictos y aspirara en su lugar a la transformación de conflictos. Por otro lado, las suposiciones liberales sobre cómo funciona la transformación de conflictos obstaculizaron el intento de emancipación del análisis crítico en entornos en los que tanto los discursos políticos críticos como los no occidentales se volvían cada vez más relevantes<sup>6</sup>. En realidad, los fracasos de la AIP después de 1990 han indicado durante mucho tiempo la creciente multipolaridad de las Relaciones Internacionales junto con la exclusión de reclamaciones políticas legítimas sobre la paz de fuera de las comprensiones occidentales y profesionalizadas sobre la construcción de la paz. Las epistemologías occidentales norteamericanas (a menudo *orientalistas*) de la construcción de la paz han contribuido al deterioro de las herramientas de paz necesarias para mantener el orden internacional (Ginty y Richmond, 2013; Karlsrud, 2019; Dodge, 2021). Si bien las herramientas adecuadas para la construcción de la paz que satisfacen las demandas políticas de los actores afectados por el conflicto dentro y fuera del OIL siempre han sido escasas, la multipolaridad puede obstaculizar aún más su desarrollo debido a sus enfrentadas disposiciones ideológicas y normativas. Sin embargo, el desarrollo es necesario para mantener la AIP existente ante nuevas amenazas e inseguridades.

Los diferentes órdenes internacionales que se suponen dentro de un marco multipolar, ya sea relacionado con Oriente, Rusia, los BRICS o el Sur Global, los cuales pueden interpretarse como estados o actores regionales u hegemónicos, tampoco ofrecen mucho en cuanto a dar respuesta a los problemas de la guerra en el paradigma civil o internacional más allá de las guerras por delegación (*proxy*), los alto al fuego o los *cordones sanitarios* (Richmond et al., 2022a). De hecho, hasta ahora los enfoques intergubernamentales e internacionales para la construcción de la paz son más limitados que los del OIL, a pesar de las críticas poscoloniales. Por lo general, esta laguna deja sin respuesta los problemas provenientes de la crítica feminista, etnográfica, poscolonial, medioambiental y posliberal (Crenshaw, 1989; Dryzek, 2019; Burke et al., 2016; Ndlovu-Gatsheni, 2019; Zondi, 2017). En otras palabras, la avanzada investigación sobre la paz no ha encontrado su camino de manera uniforme en el recién creado orden multipolar, si es que lo hizo alguna vez, por lo que tampoco puede resolver el problema de la paz. Por el contrario, las diferentes perspectivas críticas han destacado una variedad de problemas que los procesos de paz deben abordar y para los cuales hay un espacio limitado en una versión multipolar. En la práctica, la paz se basa en un conjunto inestable y contradictorio de prácticas, teorías y marcos epistemológicos (Richmond,

<sup>6</sup> Para una primera visión, véase: Hoffmann (1995), Said (1978).

2022b). Paralelamente, la paz liberal está desapareciendo en condiciones de oposición a la paz y multipolaridad. La evidencia de esta retirada de la arquitectura internacional de paz se puede encontrar en la *Nueva Agenda para la Paz*, ya que, al contrario que la agenda anterior de 1992, el nuevo enfoque sobre prevención de conflictos aparece como el repliegue del sistema de las Naciones Unidas hacia objetivos más básicos o esenciales (Naciones Unidas, 2023).

Esta actual reconsideración sobre cómo promover la paz dentro del sistema de las Naciones Unidas se ve limitada por un conflicto de intereses dentro del emergente orden multipolar y, por lo tanto, el conocimiento crítico sobre paz y poder en el orden internacional se está alejando cada vez más. La AIP ha estado estrechamente vinculada con lo que podría llamarse una arquitectura de oposición a la paz, incluyendo actores internacionales revisionistas y revanchistas, competidores mundiales como los BRICS, así como los obstáculos y bloqueos a la paz a pequeña escala en conflictos regionales o locales (Richmond et al., 2022a). Este enredo destaca cómo los procesos contradictorios están en pleno desarrollo dentro de la AIP y los compromisos con la paz del norte o de Occidente a menudo son menos de lo que parecen. Además, el desarrollo de herramientas de construcción de la paz respalda un sistema hegemónico u otro, y las grandes diferencias entre la AIP y sus competidores han llevado a un distanciamiento de la investigación crítica que ha avanzado en la comprensión de las condiciones para la emancipación (Richmond, 2022a; Thiessen, 2011).

La creciente multipolaridad del sistema internacional ha dificultado llevar a cabo los mecanismos de construcción de la paz al reducirse el papel de Naciones Unidas a un actor regional, es decir, dentro de Occidente o representante de los intereses occidentales, mientras que otras estructuras de seguridad regional no cuentan con herramientas externas ni internas de construcción de la paz al menos en el mismo grado (Paris, 2020). Las actuales limitaciones de Naciones Unidas requieren que las organizaciones regionales como la ASEAN, CEDEAO-ECOWAS, SADC, OEA y la Unión Africana superen su papel tradicional de regímenes de seguridad complementarios (Abass, 2004) y desarrollen herramientas efectivas para la resolución de conflictos en sus respectivas regiones. Una mirada a Oriente Próximo muestra de forma preocupante cómo las regiones sin organizaciones de seguridad colectiva sólidas pueden desembocar fácilmente en una serie de complejas guerras híbridas. En África, las organizaciones regionales pueden manipular sus relaciones con Naciones Unidas o importantes contribuyentes como la Unión Europea, al mismo tiempo que apoyan implícita o abiertamente a regímenes autocráticos en su territorio<sup>7</sup>. De hecho, en algunas regiones, la multipolaridad hará escalar el conflicto, como ha ocurrido recientemente en Siria, Libia o Ucrania, si las potencias regionales emergentes convierten los conflictos en un mercado político para milicias radicalizadas; debilitan procesos de paz frágiles o militarizan su política exterior para expandir sus esferas de influencia regional (Al-Haj Saleh, 2017; Wehrey, 2017; Gregory III, 2014; Phillips, 2020; Kaye y Wehrey, 2023). Como consecuencia, la multipolaridad implica la fragmentación del mundo en sistemas de seguridad regionales con enfoques internos distintos respecto al conflicto y recursos a menudo insuficientes para la intervención, por lo que hasta ahora no ha aportado mucho en relación con la construcción de la paz entre los diferentes bloques con intereses.

En el marco del internacionalismo liberal, las demandas subalternas del Sur Global y las

<sup>7</sup> Por ejemplo, véase: Ayele Dersso (2021) y Crocker (2021).





sociedades afectadas por el conflicto a menudo no se entendían y eran marginadas (Comaroff y Comaroff, 2012; Mishra, 2012). Sin embargo, la fragmentación del orden multipolar en esferas de seguridad distintas vuelve cada vez más precaria la movilización subalterna en regiones dominadas por regímenes autoritarios opuestos. De hecho, la multipolaridad y sus limitaciones de la arquitectura internacional de paz han facilitado la opresión violenta de demandas subalternas emancipatorias (Allinson, 2022). Venezuela, Myanmar, Egipto, Baréin, Siria, Yemen y Libia son estados feroces que han recibido el apoyo de potencias autoritarias emergentes para oprimir la movilización pacífica de las masas. Mientras tanto, la consolidación de la paz se ha ido debilitando debido a una “paz virtual” inherente en la construcción del estado o la estabilización, así como diversas nuevas incorporaciones “digitales” a la construcción de la paz (Richmond, 2014; Woodward, 2017; Richmond et al., 2022b). Esto ha permitido que la política occidental vaya a la deriva, que fracase su implementación y que surjan discursos contrapuestos sobre la naturaleza de la paz y el orden político.

En el plano teórico, también es posible observar que las teorías sobre el mantenimiento de la paz, la mediación, la consolidación de la paz y el desarrollo han tardado en surgir fuera de la academia occidental. Estas teorías se han visto impulsadas principalmente por una convergencia de teorías y métodos occidentales diseñados en las condiciones de la Guerra Fría y la posterior hegemonía estadounidense (es decir, la teoría de la resolución de problemas) (Pugh, 2004). Incluso la crítica se ha visto acosada por el temor al eurocentrismo<sup>8</sup>. Fuera de la academia occidental, la sospecha de las academias y las instituciones de política exterior del Sur Global, así como, de manera más formal, de agrupaciones políticas de China, Rusia, India, Brasil, Turquía, Indonesia y otros países, ha sido que dichas herramientas están demasiado alineadas con las normas eurocéntricas y la política exterior estadounidense. En consecuencia, esas herramientas podrían reproducir las dinámicas de anteriores órdenes imperiales y coloniales (y sus jerarquías) (Schuman, 28.03.2022).

Sin embargo, la política mundial, al igual que la política nacional, requiere herramientas para mitigar, gestionar y resolver conflictos. En caso contrario, pequeñas guerras híbridas, “nuevas” guerras e insurgencias podrían desestabilizar regiones de forma colectiva y correr el riesgo de una escalada aún mayor (Charbonneau, 2021). De hecho, en los casos en los que los gobiernos nacionales alimentan los conflictos en lugar de resolverlos, los instrumentos mundiales para el mantenimiento de la paz son más necesarios. En la actualidad, ya sean herramientas liberales o multipolares, locales, regionales y globales para hacer frente a la ignición y propagación del conflicto en determinadas escalas y redes están fracasando o están inactivas, estancadas, congeladas o son simplemente inexistentes (Richmond, 2022b; Pogodda et al., 2023b).

Aun así, las perspectivas críticas nos aportan ideas que podrían ofrecer enfoques más legítimos acerca de la construcción de la paz, una vez aclaradas e incorporadas a la teoría y, posteriormente, a la práctica. Se trata de la representación local y global, la justicia y la redistribución, así como el compromiso local como atributos importantes de la construcción de la paz, además de la seguridad, la reforma constitucional, el estado de derecho y el compromiso de la sociedad civil. Esto significa que un orden o sistema político capaz de incorporar dicho conocimiento crítico tiene más posibilidades de tener estabilidad, reformas, legitimidad, sostenibilidad y progreso en el futuro (Naciones Unidas, 2015). El OIL se ha visto perseguido por la hipocresía, la escasez de recursos,

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Ndlovu-Gatsheni (2013) y Onis, Z. y Kutlay, M. (2022).

la falta de implementación, la lentitud de los avances, los legados del imperialismo y el socialismo, las limitaciones de la centralidad del estado, la oposición externa y la falta de comprensión interna. Y, sin embargo, también fue una plataforma para avances significativos. En un sistema multipolar, cualquier región que no cuente con capacidades avanzadas para la construcción de la paz tendrá que, o bien, ser compensada por parte de otros, o bien, seguir sumida en conflictos, así como desplazamientos masivos de población y pobreza debido a estas deficiencias internas y externas.

## 2. La alineación de la paz liberal y su colapso

Los problemas de los boicoteadores, la insurgencia, el terrorismo, la representación y la falta de voluntad política para mantener y desarrollar la AIP están bien documentados. Las referencias a estas cuestiones aparecen en una amplia gama de contextos de construcción de la paz, así como en el sistema de Naciones Unidas y entre los contribuyentes (Naciones Unidas, 2018). Los intentos de integrar, coordinar y armonizar la práctica de la paz dentro del orden internacional liberal han sido la principal respuesta a estos problemas, tanto en la práctica como en la doctrina (Ikenberry, 2014). Dentro de las estructuras internacionales creadas tras la Segunda Guerra Mundial y reforzadas tras el final de la Guerra Fría, esta racionalidad de alineación dentro de la estructura de poder y los marcos normativos establecidos por Estados Unidos y los aliados occidentales no parecía extraña, y fue confirmada por un amplio abanico de investigaciones (Ikenberry, 2001; Deudney e Ikenberry, 2018).

Tras el *shock* de dos guerras mundiales y múltiples guerras por delegación, la hegemonía estadounidense mantuvo alineados a la sociedad civil, el estado, la seguridad regional y el sistema internacional después de 1989 (Ruggie, 1982). El cambio de tendencia de las guerras interestatales a las “nuevas guerras” (Kaldor, 2012) creó una presión adicional para el alineamiento del estado. Aunque el orden internacional basado en normas ha reducido drásticamente las agresiones entre países soberanos desde la Segunda Guerra Mundial (Hathaway y Shapiro, 2017), ha fracasado en gran medida a la hora de impedir que los estados feroces tiranicen a su población. El aumento constante de guerras civiles ha sido resultado del surgimiento de redes no estatales en oposición a estructuras estatales ilegítimas. De ahí que la tarea de la política moderna consistiera en manejar simultáneamente el poder del estado en algunos ámbitos y fortalecerlo en otros (Fukuyama, 2005). Básicamente el estado necesitaba alinearse con las demandas de la sociedad civil y los intereses de seguridad regionales e internacionales.

Como consecuencia, el OIL buscaba generar una “alineación liberal”, imponiendo pesos y contrapesos al estado desde abajo y desde arriba, con idea de que la sociedad civil supervise el poder estatal, exprese las demandas de la sociedad hacia el estado y supervise los derechos de las minorías, mientras que los actores internacionales utilizarían incentivos y sanciones para presionar al estado a reformar sus mecanismos coercitivos. Por lo tanto, el OIL y la sociedad civil compartían una visión crítica del poder estatal y colaboraban para limitarlo. La racionalidad de los pesos y contrapesos, la descentralización del poder y la presión externa para la reforma también se reflejaban en el argumento de la paz democrática, promoción de la democracia, el desarrollo, así como en los procesos de reforma estructural (Naciones Unidas y Banco Mundial, 2018). Dentro del marco multilateral y normativo proporcionado por el OIL se requerían mecanismos



para la construcción de la paz, la reforma y el desarrollo que encajasen en esta convergencia de intereses estratégicos y normas occidentales (Ikenberry, 2011; Doyle, 1997).

Durante el tiempo que perduró, la alineación liberal creó una anomalía progresiva y, en última instancia, precaria. Así se contribuyó a mantener la legitimidad mediante una amplia gama de herramientas para la construcción de la paz, el desarrollo y la ayuda humanitaria (además de las herramientas militares, de inteligencia y diplomáticas). Estas ofrecieron una plataforma para una expansión de los derechos impulsada por las redes activas de la sociedad civil a nivel mundial, los avances en el ámbito legal y en la investigación. En los procesos de paz, se le dio a la sociedad civil un papel más importante del que su mandato constitucional y relaciones de poder habrían dictado. La diplomacia paralela creó un espacio para la sociedad civil (a nivel global) (Keane, 2003) en las negociaciones de paz, con el objetivo de reducir el poder de las élites nacionales. Esto descentralizó al estado en los procesos de paz, aun cuando el impacto de la sociedad civil permaneció limitado debido a las jerarquías incorporadas en los procesos de diplomacia paralela.

Mientras que las negociaciones de paz proporcionaban un espacio protegido, la sociedad civil se vio posteriormente sobrecargada con la tarea de responsabilizar al poder estatal. Esto se basaba en el entendimiento de que los pesos y contrapesos constitucionales en las sociedades afectadas por el conflicto suelen estar incapacitados debido a los intereses de las partes en conflicto, ya que los partidos políticos pueden basarse en intereses étnicos o sectarios; los tribunales a menudo están sesgados y no pueden ser reemplazados a corto plazo; el poder ejecutivo tiende a ser cooptado por un grupo de identidad dominante y se inclina por oprimir a otro grupo<sup>9</sup> o está bloqueado internamente a causa del reparto de poder (por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina, Burundi, Irlanda del Norte o el Líbano). En tales contextos, la sociedad civil podría ser la única fuerza doméstica que queda para impulsar reformas estatales y la democratización manteniéndose en el camino correcto. Sin embargo, para permitir que la sociedad civil desempeñara este papel, la comunidad internacional tuvo que ejercer una presión constante sobre los estados afectados por el conflicto. Por lo tanto, contener el poder estatal y respaldar los pesos y contrapesos de la sociedad civil requería una serie de intervenciones difícil de mantener.

Mediante estos esfuerzos, el OIL logró un “auge de los derechos humanos” en la década de 1990 bajo la hegemonía estadounidense, cuando se crearon tribunales internacionales y la Corte Penal Internacional; el Consejo de Seguridad amplió su actividad hacia amenazas no militares (es decir, económicas, sociales, humanitarias y ecológicas); y se reconceptualizó el principio de autodeterminación con un mayor reconocimiento de los derechos humanos (Butler, 2018). El error más grave del OIL fue que el control de arriba hacia abajo y el goteo normativo (Finnemore y Sikkink, 1998) de Estados Unidos han sido difíciles de mantener y son impugnados internamente (Mearsheimer, 2019). La oposición ideológica y las reivindicaciones subalternas han tendido a perturbar esta alineación, en cuanto que la primera pone en primer plano la geopolítica y la segunda amplía las reivindicaciones de derechos (Dhawan, 2014). A medida que el OIL ha ido aspirando a formas de legitimidad cada vez más amplias, como exigen los regímenes de democratización y derechos humanos (Fawcett, 2014; Doyle, 1986), se ha dificultado el mantenimiento de la voluntad política dentro del núcleo y los aliados del OIL. Esto se basaba en investigaciones de una época

<sup>9</sup> Algunos ejemplos serían la opresión tamil por la mayoría Sinhala en Sri Lanka, la discriminación contra musulmanes por el gobierno supremacista hindú de Narendra Modi, o la persecución de los rohinyás por la junta nacionalista de Birmania en Myanmar.

anterior; por lo que nunca fue muy amplia en términos globales o de acuerdo con el análisis interdisciplinario, ni estaba actualizada, ni era lo suficientemente representativa. La renovación y la reforma han sido una necesidad constante, pero rara vez se han conseguido, como ocurre con la interminable saga de reformas de las Naciones Unidas (Archibugi, 1992; Acharya, 2014; Chesterman, 2011).

La hegemonía estadounidense resultó ser una base inestable para este alineamiento. La resistencia contra el dominio estadounidense ya estaba surgiendo en aquellas sociedades con regímenes autoritarios en los que Estados Unidos ayudó a consolidar en busca de alianzas anticomunistas durante la Guerra Fría (Afoaku, 2000). Además, las naciones más pobres también se dieron cuenta de que la defensa de principios igualitarios por parte del OIL contrastaba fuertemente con la “jerarquía de riqueza y poder en la que se basaba el sistema” (Moyn, 2017). La guerra contra el terrorismo y el auge del neoliberalismo contribuyeron aún más a las protestas acerca de la hegemonía estadounidense, ya que la experiencia ya vivida con el liberalismo y el desarrollo del Sur Global divergía drásticamente de la retórica estadounidense (Dalby, 2007; Blakeley, 2009). En contra de los principios del OIL, Estados Unidos también se ha

“negado a ratificar tratados que protegerían a mujeres y niños, frenarían el ritmo del cambio climático, impedirían el comercio ilícito de armas, conservarían la biodiversidad, limitarían el uso de minas antipersona y procesarían a individuos por genocidio y crímenes de guerra” (Acharya et al., 2023, pp. 2339-2365).

Esto desacreditó la hegemonía estadounidense y, por extensión, el OIL. En consecuencia, la voluntad política decayó junto con la legitimidad del Sur Global y el apoyo de las entonces potencias regionales como China, Rusia e India (y otros BRICS).

Tras el 11-S, la guerra contra el terrorismo de Estados Unidos transformó el enfoque hegemónico hacia los estados autoritarios. La guerra contra el terrorismo eliminó la presión internacional sobre los estados feroces, que ya no se veían como un impedimento para una *paz perpetua*, sino como aliados eficaces contra los grupos terroristas. Esto llevó a la “jaula de hierro del liberalismo” al borde del colapso (Ritter, 2014; Allinson, 2015). De esta forma, en la era posterior al 11-S, las estrategias de intervención estadounidenses se ajustaron a la situación: un giro hacia la estabilización, la contrainsurgencia y la lucha contra el terrorismo (tras el 11-S y 2011 respectivamente) condujeron a una forma desequilibrada de construcción del estado que reforzó los mecanismos estatales coercitivos (Richmond, 2014; Karlsrud, 2019). Una vez liberado de la presión internacional para responder a las demandas de la sociedad civil y la presión popular, la maquinaria coercitiva del estado volvió a apoyar las tendencias autoritarias de sus dirigentes. La sociedad civil se encontraba entonces expuesta en lugares como Sri Lanka, Egipto y Colombia. La comunidad internacional se apartó, las alianzas transnacionales se debilitaron y se crearon vacíos a escala local, estatal y regional que permitieron que el autoritarismo, el capitalismo extractivo y la rivalidad geopolítica volvieran a ocupar el primer plano. Privada de respaldo internacional, la sociedad civil carece ahora de los mecanismos de aplicación necesarios para contener el poder del estado.



### 3. Desalineación y multipolaridad

Como ya demostró la retirada estadounidense de Afganistán en 2022, la alineación liberal efectivamente se ha derrumbado y ha sido abandonada por las fuentes internas y sometida a una constante presión externa y subalterna (Dodge, 2021). Sin embargo, ¿qué podría pasar después? El hecho de que la impugnación más eficaz del actual sistema estatal proceda de fuerzas extremistas como los talibanes, Al Shabab y el Estado Islámico que desmitifican inmediatamente el desalineamiento que se avecina, en lugar de una pluralidad de alternativas emancipatorias a la alineación liberal, el orden multipolar emergente parece en efecto reducir la oposición del modelo doméstico de orden político a una elección entre la democracia liberal, el capitalismo autoritario y el gobierno extremista con limitadas posibilidades de mayor igualdad y justicia distributiva o representación subalterna del Sur Global (Karataşlı, 2023). Aun prescindiendo de tales limitaciones, ¿cómo se mantendría la paz dentro de las regiones y entre los bloques en este nuevo contexto internacional? ¿Qué herramientas se utilizarían?

El actual estancamiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha desplazado la responsabilidad de la construcción de la paz hacia las arquitecturas de seguridad regionales, que se superponen a la compleja estructura de la AIP (Richmond, 2022b). En tales circunstancias, la resiliencia de la población local tiene poco que ofrecer en términos de seguridad, lucha contra las causas profundas de los conflictos o sostenibilidad (Chandler, 2020). A este cambio podrían seguirle dos escenarios: uno más optimista y otro más pesimista. Dentro del escenario optimista, Naciones Unidas se convertiría en un “club de clubes” plurilateral, siguiendo las tendencias recientes de la OMC y la UE (Basedow, 2018). Dentro de esta estructura institucional más fragmentada, las organizaciones regionales de seguridad desarrollarían sus propias herramientas de intervención y nuevos mecanismos de mediación, basados en enfoques de paz localmente legítimos dentro de cada jurisdicción polar. Por el contrario, el escenario pesimista asume que la debilidad y la falta de inclusión de algunos procesos de paz liderados regionalmente podrían reproducir los modelos de equilibrio de poder de épocas anteriores, con una aguda fricción que está presente en las grandes potencias a falta de unas herramientas significativas para la construcción de la paz. En consecuencia, en algunas regiones la era multipolar podría provocar una carrera descendente en materia de derechos humanos, seguridad y reformas políticas, en lugar de un *multiplex* de órdenes alternativos. Las devastadoras consecuencias de la competencia entre diferentes órdenes autoritarios en Oriente Medio y el Norte de África desde 2011 podrían servir de advertencia para quienes idealizan el fin del internacionalismo liberal: Siria, Libia y Yemen han quedado devastadas por la guerra y fracturadas territorialmente (Allinson, 2022). En Siria, un proceso de paz inclusivo liderado por las Naciones Unidas fue sustituido por un proceso dirigido por Rusia, que carecía de un compromiso con las causas profundas, la reconciliación o incluso la desmovilización y que ofrecía a los sujetos locales poco más que su mera vida (Hellmüller, 2020; Adleh y Favier, 2017).

Pero ¿qué evidencias hay de este escenario pesimista? A diferencia del colapso institucional del orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial, las principales instituciones internacionales han sobrevivido al auge contemporáneo del orden multipolar (Archaya, 2017). Incluso los feroces detractores del OIL como Rusia o China y los escépticos de su orden jerárquico como Brasil o India no parecen interesados en la caída de sus instituciones centrales. Por el contrario, sí consideran a Naciones Unidas en particular como una importante plataforma para sus intereses

globales (Feltman, 2020; Remler, 2020; Stewart et al., 2023). Por tanto, es más probable que el orden emergente añada una nueva capa a la AIP antes que borrar las estructuras existentes. A los institucionalistas liberales les ha resultado difícil aceptar el cambio estructural a menos que se preserven las normas liberales y la hegemonía estadounidense. Pero esto se complica por el eurocentrismo, el neoliberalismo y la tendencia al aislacionismo por parte de EEUU como principal pilar hegemónico del OIL. Dado que, en general, el cambio sistémico parece poco probable desde el final de la Guerra Fría, los actores liberales interesados en la construcción de la paz se han centrado en refinar las políticas internas. Los enfoques tecnocráticos de hacer “más con menos” han provocado una pérdida de legitimidad en la consolidación de la paz, así como una pérdida de eficacia (Westendorf, 2015). Los institucionalistas liberales y los realistas suelen explicar esta situación en el sistema de Naciones Unidas como lo mejor que se puede conseguir (Richmond y Pogodda, 03.04.2023). Sin embargo, ha quedado claro que, sin un poder sustancial que los respalde, el liberalismo, el derecho y las instituciones multilaterales son demasiado débiles como para defender los derechos humanos y la democratización. La limitada voluntad política las desprovee de contenido, dejando una paz virtual que es en esencia un vacío político e ideológico en el cual prosperan el nacionalismo, el poder y la geopolítica.

Además, la localización, la descentralización y los impulsos federalistas de la democratización, también relacionados con los movimientos sociales y la resistencia (Vander Zanden, 1959; Vinthagen, 2015), han llevado a una débil autoridad mundial centralizada, que no puede respaldar los esfuerzos de paz en lugares remotos. Tampoco puede oponerse al retorno del estado autoritario y feroz, y ha diluido la conexión entre la investigación y la política exterior, que en cualquier caso siempre fue propensa a la contestación ideológica. Esto ha debilitado la construcción de la paz y el vacío resultante ha sido ocupado cada vez más por visiones conservadoras (si no reaccionarias) del estado y del orden internacional (Paris, 2020).

Una vía a través de la cual podrían haberse desarrollado los enfoques no alineados o alternativos a la paz es el poscolonialismo (Nkrumah, 1965; Dhawan, 2014; Getachew, 2019). Los movimientos poscoloniales han perseguido la emancipación a través del federalismo, la hibridez y métodos políticos tanto revolucionarios como discursivos. Sin embargo, esos intentos se contuvieron rápidamente por las hegemonías regionales y el estado autoritario. Aunque los estudios poscoloniales y decoloniales han generado conceptos alternativos a la resolución de conflictos, construcción de la paz y prevención de conflictos<sup>10</sup>, no se han materializado en nuevas herramientas internacionales de construcción de la paz basadas en esas ideas.

Para que estas herramientas pudieran surgir se necesitarían actores influyentes o alianzas dentro de Naciones Unidas que dieran su apoyo. Los países de los BRICS serían la fuente más obvia de este apoyo, ya que la agrupación surgió en la plataforma del replanteamiento crítico y el pluralismo en las relaciones internacionales, especialmente en relación con el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y el desarrollo. Sin embargo, en el ámbito de Naciones Unidas, los BRICS también han actuado como actores geopolíticos y no han logrado desarrollar un enfoque conjunto de la paz ni crear nuevas herramientas de paz<sup>11</sup>. Más recientemente, las tendencias autoritarias internas o monoétnicas de Rusia, India y China han abierto el camino para desarrollar

<sup>10</sup> Ver, entre otros: Akinola y Uzodike (2018), Sartorius (2022), Mac Ginty (2008), Van Teijlingen y Hogenboom (2016).

<sup>11</sup> Ver, entre otros: Richmond y Tellidis (2014), Rosaline y Virk (2014).



una red autoritaria internacional, que difícilmente es poscolonial, decolonial o emancipatoria si se mira bajo el prisma de las teorías críticas (Richmond et al., 2022a; Naim, 2022). De ahí que los estados afectados por el conflicto puedan elegir ahora entre la ayuda occidental (que solía venir acompañada de condicionalidades durante la era liberal); el apoyo de China y Rusia o un apoyo regional (que no tiene condicionales políticas), pero que también rechaza las libertades políticas, las libertades civiles y los derechos humanos (Lewis, 2022; Lewis et al., 2018). Esto ha debilitado las posibilidades de reformar los regímenes autoritarios mediante la presión de las condicionalidades políticas (Li, 2017; Watkins, 2022). Las condicionalidades económicas a menudo ilegítimas (que estaban diseñadas para activar las capacidades destructivas del neoliberalismo) (Harvey, 2007) señalaban un alineamiento de la comunidad internacional con los pueblos oprimidos en contra de sus dictadores. En el orden multipolar, el nexo entre lo social, el estado y el orden internacional se encuentra permanentemente desalineado y, en cambio, se ha enmarcado mediante estrategias de pacificación como, por ejemplo, la securitización y el neoliberalismo, la gestión de conflictos iliberales o la consolidación de la paz con la deuda china (Wong y Li, 2021). La multipolaridad ha creado en parte un espacio para el revisionismo, que ha roto el vínculo entre la política internacional y la investigación internacional, especialmente con respecto a la reinterpretación de las herramientas de mantenimiento del orden (Acharya, 2014).

Por lo tanto, se ha establecido un nexo discursivo que vincula a la sociedad civil transnacional/transversal con una investigación con las declaraciones de las organizaciones internacionales, así como con algunos responsables políticos nacionales (por ejemplo, con la política exterior feminista de Suecia, etcétera.) No obstante, este vínculo ha dado lugar a una doctrina que aún no se ha implementado. Por ello, este sistema emergente carece de teorías, métodos, conceptos o herramientas de paz para mantenerse por sí mismo, y su legitimidad y autoridad están fragmentadas. Tampoco ofrece una plataforma efectiva para la movilización en favor de la ampliación de los derechos, ni permite que las intervenciones de paz superen el modelo de estancamiento que Holbrooke temía a mediados de los noventa (Chollet, 2006). Los estancamientos caracterizan el panorama de construcción de la paz del orden internacional actual y son propensos a la escalada de conflictos. La brecha entre la producción de conocimientos éticos sobre la paz y el orden político está creciendo, lo que indica que se están generalizando unas morbosidades en el orden internacional y en sus actuales herramientas de construcción de la paz<sup>12</sup>.

#### **4. Algunas implicaciones para la construcción y consolidación de la paz**

Situado en medio de las dinámicas alineadas y desalineadas dentro de un sistema internacional fluido, el modelo de estancamiento de la construcción y consolidación de la paz ocultaba mayores problemas estructurales. Mientras el Norte Global ha hecho todo lo posible por ignorarlos, los BRICS han ido encontrando poco a poco oportunidades para aprovecharlos por razones revisionistas, y la AIP ha intentado abordar las carencias, aunque sin éxito. Anteriormente se asumía que las grandes cuestiones políticas acerca del orden, la seguridad, la justicia y la paz se resolvían mediante el modelo de alineación y convergencia bajo la hegemonía estadounidense, por lo que estos marcos discursivos centraron su atención principalmente el nivel táctico de análisis. Además, tampoco lograron detener la escalada de tácticas en oposición a la paz a pequeña escala hacia

<sup>12</sup> Para más información sobre esta dinámica morbosa, véase: Richmond (2022b).

estrategias a gran escala (Richmond et al., 2022a; Pogodda et al., 2023b). De hecho, muchos de los conceptos y teorías relacionadas con la paz dieron por supuesto una alineación con hegemonía de arriba hacia abajo, donde las comunidades locales aceptaban la legitimidad de las comprensiones cuasi hegemónicas y cuasi científicas de la paz, pero que actuaban realmente bajo las condiciones de la desalineación.

Este sistema ha demostrado estar mal equipado para hacer frente a la creciente complejidad, los desafíos digitales, la pérdida de legitimidad local, el aumento de las demandas de derechos, especialmente del Sur Global y los desafíos internacionales a su hegemonía subyacente. La escalada de dinámicas tácticas contra la paz a estratégicas apuntaba a un modelo de orden internacional desalineado, en el que los sistemas locales, de élites, estatales e internacionales estaban desincronizados, y la sociedad civil y las redes económicas y tecnológicas se combinaban para ofrecer, en el mejor de los casos, un lugar marginal para la construcción de la paz. El resultado es un orden cuasi multipolar, moderado por el crecimiento de las redes globales e informales, que ofrece pocas herramientas para la construcción de la paz fuera del OIL, donde está siendo cuestionado y a la vez se está desmoronando. Las variantes de los BRICS sobre el orden internacional y las herramientas de construcción de la paz, al igual que los debates poscoloniales, no han abordado este déficit.

## Conclusión

En las últimas décadas de experimentación en la práctica de la paz, una multitud de actores (sociedad civil, estado, élites, actores regionales e internacionales) ha convergido en un patrón de estancamiento de lo que nosotros describimos en otro lugar como *oposición a la paz*. Este proceso ha contaminado muchos de los elementos constitutivos de la AIP. Como consecuencia, las actividades de paz y reforma han convergido a nivel más práctico que teórico sobre el concepto de una gestión global de los estancamientos a largo plazo. Así, las doctrinas nuevas o emergentes, como la *Agenda de Paz Sostenible*, la *Agenda Común de Naciones Unidas* y la *nueva Agenda para la Paz*, aparentan aprobación en los hallazgos académicos, científicos e interdisciplinarios sobre la construcción de la paz, pero en la práctica hacen no hacen mucho por cambiar la dirección de la historia geopolítica hegemónica (es decir, la dominación o el estancamiento).

La alineación liberal busca limitar el poder del estado mediante la presión conjunta de la sociedad civil y la AIP. Su objetivo es una paz liberal, pero tiende a generar estancamientos no violentos. Por el contrario, la desalineación del orden multipolar tiene dos corrientes hasta ahora divergentes (y posiblemente irreconciliables): sus versiones decoloniales están localizadas, arraigadas en costumbres y tradiciones y persiguen la emancipación, mientras que su corriente internacional actúa a través de la gestión de conflictos iliberales y logra no más que la pacificación. El resultado de esta última converge en la práctica con el resultado de la alineación liberal, ya que ambas generan conflictos congelados en lugar de formas de paz emancipadoras. El modelo desalineado prioriza la no intervención y, por lo tanto, la protección contra la dominación externa, al mismo tiempo que destaca una retórica de alteridad y justicia. Sin embargo, también permite el autoritarismo y resultados iliberales. Este modelo parece ser más propenso a la guerra.





El modelo alineado se presta a formas liberales de neofideicomisos<sup>13</sup>, pero también ha proporcionado una plataforma para una expansión de los derechos y surgimiento de fuerzas sociales. Algunos éxitos y muchos estancamientos indican que este modelo quizás sea menos propenso a la guerra que el modelo desalineado, siempre y cuando la AIP lo respalde. El marco alineado se acerca más a los hallazgos en la investigación sobre la construcción de la paz, aunque aún no lo suficiente como para obtener una legitimidad generalizada por parte de los sujetos de la construcción y consolidación de la paz. La corriente internacional de la desalineación ha sido rescatada del *basurero de la historia* que se dejó tras la Segunda Guerra Mundial, pero no ofrece otra visión acerca de la construcción internacional de la paz que la de 1945. Esto presenta algo así como una paradoja: el sistema internacional se está desarrollando en una dirección donde no hay herramientas viables para el mantenimiento de la paz y la seguridad, aparte de la guerra y la pacificación. En otras palabras, la utilidad política de la guerra ha regresado al orden internacional.

Los movimientos sociales y algunas redes críticas transnacionales de académicos y activistas (como el movimiento ecologista) cuestionan el aparente nuevo consenso de que la construcción de la paz es factible en un orden multipolar, a pesar de la inclinación de este orden hacia una política centrada en las élites y los estados, así como en racionalidades burocráticas y geopolíticas. El surgimiento de estancamientos en la mayoría de los procesos de paz desde la década de 1990 demuestra que el alineamiento no era lo suficientemente ambicioso como para generar una paz sostenible. Sin embargo, el orden multipolar parece ser aún más inestable, como demuestran los recientes estallidos de nuevas guerras en Siria, Libia y Yemen, y el colapso de procesos de paz frágiles o fallidos desencadenando guerras civiles como en Myanmar, Sudán e Israel/Palestina. Peor aún, este nuevo orden internacional desalineado carece de la capacidad y herramientas de construcción de la paz, y en su lugar recurre a la determinación de la política a través de las relaciones de poder, incluido el uso de la fuerza (en lugar de su rechazo). Las herramientas de construcción de la paz y de reforma durante esta fase en transición de la política internacional se han visto debilitadas por la pérdida de legitimidad y la vuelta al atavismo. El *neomedievalismo* y sus falsos profetas han ignorado la investigación sobre la paz, la reforma y la naturaleza de un orden político sostenible, en aras de la geopolítica y la ideología. Ellos se resisten a las lecciones históricas de la evolución de la AIP. La parálisis de Naciones Unidas deja al sistema internacional sin herramientas viables para la construcción de la paz, al mismo tiempo que valida el nacionalismo autocrático, que va completamente en contra de la dirección que ha seguido la investigación académica y las doctrinas políticas relacionadas.

El modelo de estancamiento de la construcción de la paz basa su racionalidad en la intrincada relación entre el poder y la paz, en lugar de en la paz, la ética y la justicia. La racionalidad de este modelo se acerca peligrosamente al apaciguamiento, ya que se apoya en la distribución de poder, equilibrio de poder, acuerdos secretos, un enfoque en la autoridad centralizada y el territorialismo, esferas de influencia y geopolítica, en el cual los mecanismos de construcción de la paz simplemente confirman su preeminencia relativa en la política. Esta forma de neomedievalismo, usando la expresión de Hedley Bull, tiene poco que ofrecer cuando se compara con la investigación crítica que ha surgido sobre la construcción de la paz. ●

---

<sup>13</sup> N.d.T.: Esta traducción es una adaptación del término en inglés: *neo-trusteeship*.

## Referencias

- Abass, A. (2004). *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*. Hart Publishing.
- Acharya, A. (2014). Global international relations (IR) and regional worlds: A new agenda for international studies. *International Studies Quarterly*, 58 (4), 647-659.
- Archaya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31 (3).
- Acharya, A., Estevadeordal, A. y Goodman, L.W. (2023). Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order. *International Affairs*, 99 (6), 2339-2365.
- Adleh, F. y Favier, A. (2017). *Local reconciliation agreements in Syria: a non-starter for peacebuilding*. European University Institute Middle East Directions (MED).
- Afoaku, O.G. (2000). U.S. Foreign Policy and Authoritarian Regimes: Change and Continuity in International Relations. *Journal of Third World Studies*, 17 (2), 13-40.
- Akinola, A.O. y Uzodike, U.O. (2018). Ubuntu and the Quest for Conflict Resolution in Africa. *Journal of Black Studies*, 49 (2), 91-113.
- Al-Haj Saleh, Y. (2017). *The Impossible Revolution: Making Sense of the Syrian Tragedy*. Hurst & Co. Publishers.
- Allinson, J. (2022). *The Age of Counter-Revolution: States and Revolutions in the Middle East*. Cambridge University Press.
- Amin, S. (2019). *Only people make their own history*. Monthly Review Press.
- Anderson, B. ([1983] 1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso.
- Archibugi, D. (1992). Models of international organization in perpetual peace projects. *Review of International Studies*, 18 (4), 295-317.
- Ashis, N. (1983). *The Intimate Enemy: Loss and Recovery of Self Under Colonialism*.
- Ayele Dersso, S. (2021). *African Peace and Conflict Diplomacy in Uncertain Times*.
- Basedow, R. (2018). The WTO and the rise of plurilateralism — what lessons can we learn from the European Union's experience with differentiated integration? *Journal of International Economic Law*, 21 (2), 411-431.
- Blakeley, R. (2009). *State Terrorism and Neoliberalism: The North in the South*. Routledge.
- Burke, A., Fishel, S., Mitchell, A., Dalby, S. y Levine, D.J. (2016). Planet Politics: A Manifesto from the End of IR. *Millennium*, 44 (3), 499-523.
- Butler, S. (08.09.2018). *Visions of World Order: Multipolarity and the Global 'Constitutional' Framework*. European Society of International Law (ESIL).
- Chandler, D. (2020). Security through societal resilience: Contemporary challenges in the Anthropocene. *Contemporary Security Policy*, 41 (2), 195-214.
- Charbonneau, B. (2021). Counter-insurgency Governance in the Sahel. *International Affairs*, 97 (6), 1805-1823.
- Chaudhury, D.R. (06.11.2018). *Russia and India agree on multipolarity*. Recuperado de: [https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/russia-and-india-agree-on-multipolarity-pm-modi/articleshow/66094091.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/russia-and-india-agree-on-multipolarity-pm-modi/articleshow/66094091.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst)
- Chesterman, S. (2011). The Outlook for UN Reform. *New York School of Law Public and Legal Theory Working Paper*, (11-55).
- Chollet, D. (2006). *The Road to the Dayton Accords*. Palgrave.
- Comaroff, J. y Comaroff, J. (2012). *Theory from the South: Or How Euro-America Is Evolving Towards Africa*. Paradigm.
- Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS) (2001). *The Responsibility to Protect: The concept of the responsibility*.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 139-168.
- Crocker, C.A., Hampson, F.O. y Aall, P. (2021). *Diplomacy and the Future of World Order*. Georgetown University Press.
- Dalby, S. (2007). Regions, Strategies and Empire in the Global War on Terror. *Geopolitics*, 12 (4), 586-606.
- Dhawan, N. (2014). *Affirmative Sabotage of the Master's Tools: The Paradox of Post-Colonial Enlightenment*. *Decolonising Enlightenment: Transitional Justice, Human Rights, and Democracy in a Postcolonial World*. Barbara Budrich
- Deudney, G.D. y Ikenberry, G.J. (2018). Liberal World: The Resilient Order, *Foreign Affairs*, 97 (4), 16-24.
- Dhawan, N. (2014). *Affirmative Sabotage of the Master's Tools: The Paradox of Post-Colonial Enlightenment*. *Decolonising Enlightenment: Transitional Justice, Human Rights, and Democracy in a Postcolonial World*. Barbara Budrich.
- Dodge, T. (2021). Afghanistan and the Failure of Liberal Peacebuilding. *Survival*, 63 (5), 47-58.
- Doyle, M. (1986). Liberalism and world politics. *American Political Science Review*, 80 (4), 1151-1169.
- Doyle, M. (1997). *Ways of War and Peace*. Norton.
- Dryzek, J.S. (2019). *The Politics of the Anthropocene*. OUP.
- Enloe, C. (1990). *Bananas, Beaches, and Bases*. Pandora Press.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press.
- Fawcett, E. (2014). *Liberalism: The Life of an Idea*. Princeton University Press.
- Feltman, J. (2020). *China's Rising Influence in the UN – and how the US should respond*. Brookings Global China series.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52 (4), 887-917.
- Fukuyama, F. (2005). *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Profile Books.



- Getachew, A. (2019). *Worldmaking After Empire*. Princeton University Press.
- Ginty, R.M. y Richmond, O.P. (2013). The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34 (5), 763-783.
- Gregory III, G. (2014). *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*. Brookings Analysis Paper.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610, 22-44.
- Hathaway, O. y Shapiro, S. (2017). *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*. Penguin.
- Hellmüller, S. (2020). Meaning-Making in Peace-Making: The Inclusion Norm at the Interplay between the United Nations and Civil Society in the Syrian Peace Process. *Swiss Political Science Review*, 26, 407-428.
- Hoffmann, S. (1995). The Crisis of Liberal Internationalism. *Foreign Policy*, 98, 159-177.
- Howard, L. (2007). The failures: Somalia, Rwanda, Angola, Bosnia. En: Howard, L. (Ed.). *UN Peacekeeping in Civil Wars* (pp. 21-51). Cambridge University Press.
- Huntley, W.L. (1996). Kant's Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace. *International Studies Quarterly*, 40 (1), 45-76.
- Ikenberry, G.J. (2001). *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton University Press
- Ikenberry, G.J. (2014). The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, 93 (3), 80-90.
- Ikenberry, G.J. (2011). *Liberal Leviathan*. Princeton University Press
- Kaldor, M. (2012). *New and old wars: Organised violence in a global era*. Polity Press.
- Karataşlı, S.S. (2023). Hegemonic world orders, distributional (in)justice and global social change. *International Affairs*, 99 (1), 23-39.
- Karlsrud, J. (2019). From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism. *International Peacekeeping*, 26 (1), 1-21.
- Kaye, D.D. y Wehrey, F. (2023). Arab De-escalations and Realignment Amid Multipolarity. En Wehrey, F. (Ed.) *Disruptions and Dynamism in the Arab World*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Keane, J. (2003). *Global Civil Society*. Cambridge University Press.
- Lake, D.A, Martin, L.L. y Risse, T. (2021). Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization. *International Organization*, 75 (2), 225-257.
- Lewis, D. (2022). Contesting liberal peace: Russia's emerging model of conflict management". *International Affairs*, 98 (2), 653-673.
- Lewis, D., Heathershaw, J. y Megoran, N. (2018). Illiberal Peace? Authoritarian Modes of Conflict Management. *Conflict and Cooperation*, 53 (4), 486-506.
- Li, X. (2017). Does Conditionality Still Work? China's Development Assistance and Democracy in Africa. *Chinese Political Science Review*, 2, 201-220.
- Mac Ginty, R. (2008). Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace. *Cooperation and Conflict*, 43 (2), 139-163.
- Mearsheimer, J.J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, 43 (4), 7-50.
- Mishra, P. (2012). *From the Ruins of Empire: The Revolt against the West and the Remaking of Asia*. Penguin Books
- Moyn, S. (2017). *Human Rights and The Uses of History*. Verso.
- Naciones Unidas (1992). Informe del Secretario General An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.
- Naciones Unidas (2004). Resolución A/59/565 de la Asamblea General sobre el Informe del Panel de Alto Nivel A more secure world: our shared responsibility.
- Naciones Unidas (2015). Informe A/RES/70/1 del Secretario General Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.
- Naciones Unidas (2018). Informe A/72/707-S/2018/43 del Secretario General Peacebuilding and sustaining peace.
- Naciones Unidas y Banco Mundial (2018). Pathways to Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict.
- Naciones Unidas (2023). A New Agenda for Peace.
- Naim, M. (2022). *The Revenge of Power: How Autocrats are Reinventing Politics for the 21st Century*. St Martin's Press.
- Ndlovu-Gatsheni, S.J. (octubre, 2019). Triple Internationalism in the Making of the Modern World System. Trabajo presentado en el 2019 Millennium International Conference: Extraction, Expropriation and Erasure: Knowledge Production in International Relations.
- Ndlovu-Gatsheni, S.J. y Walter Chambati, W. (2013). *Coloniality of Power in Postcolonial Africa: Myths of Decolonization*. CODESRIA.
- Nkrumah, K. (1965). *Neo-Colonialism, The Last Stage of Imperialism*. Thomas Nelson & Sons.
- Onis, Z. y Kutlay, M. (2022). *The New Age of Hybridity and Clash of Norms: China, BRICS and Challenges of Global Governance in a Post-Liberal International Order*. Alternatives.
- Paris, R. (2004). *At War's End*. Cambridge University Press.
- Paris, R. (2020). The Right to Dominate: How Old Ideas About Sovereignty Pose New Challenges for World Order. *International Organization*, 74 (3), 453-489.
- Phillips, C. (2020). *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*. Yale University Press.
- Pogodda, S., Richmond, O. y Visoka, G. (2023a). Counter-peace: From isolated blockages in peace processes to systemic

- patterns. *Review of International Studies*, 49 (3), 491-512.
- Pogodda, S., Richmond, O.P. y Visoka, G. (2023b). *Failed Peacemaking*. Palgrave.
- Pugh, M. (2004). Peacekeeping and critical theory. *International Peacekeeping*, 11 (1), 39-58.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Remler, P. (2020). *Russia at the United Nations: Law, Sovereignty, and Legitimacy*. Carnegie Endowment for International Peace Global Russia series.
- Richmond, O.P. (2005). *The Transformation of Peace*. Palgrave.
- Richmond, O.P. (2014). *Failed Statebuilding: Intervention, the State, and the Dynamics of Peace Formation*. Yale University Press.
- Richmond, O.P. (2022a). What is an emancipatory peace? *Journal of International Political Theory*, 18 (2), 124-147.
- Richmond, O.P. (2022b). *The Grand Design*. OUP.
- Richmond, O.P., Pogodda, S. y Visoka, G. (2022a). The International Dynamics of Counter-Peace. *European Journal of International Relations*.
- Richmond, O.P. y Pogodda, S. (03.04.2023). Entrevista anónima en el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, Nueva York.
- Richmond, O.P. y Tellidis, I. (2014). Emerging Actors in International Peacebuilding and Statebuilding: Status Quo or Critical States? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 20 (4), 563-584.
- Richmond, O.P., Visoka, G. y Tellidis, I. (2022b). *Peace in Digital International Relations: Prospects and Limitations*. Cambridge University Press.
- Rosaline, D. y Virk, K. (2014). *South Africa and the BRICS: Progress, Problems and Prospects*. Centre for Conflict Resolution.
- Ruggie, J.G. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36 (2).
- Said, E. (1978). *Orientalism*. Pantheon.
- Sartorius, R. (2022). The Notion of "Development" in Ubuntu. *Religion and Development*, 1 (1), 96-117.
- Schuman, M. (28.03.2022). *The World Is Splitting in Two: Separate events are accelerating a shift that is transforming global politics*. The Atlantic.
- Spivak, G.C. (1988). Can the Subaltern Speak?. En Nelson, C. y Grossberg, L. (Eds). *Marxism and the Interpretation of Culture* (pp. 271-313). University of Illinois Press.
- Stedman, S. (1997). Spoiler Problems in Peace Processes. *International Security*, 22 (2), 5-53.
- Stewart, P., Mbete, S., Spektor, M., Guihong, Z., Novosseloff, A., Heusgen, C., Mukherjee, R., Lipsky, P.Y., Ruiz Cabañas Izquierdo, M., Adebajo, A., Kolosovskiy, A., NG, J., Singh, P., Yinanc, B., Gowan, R. y Dayal, A. (2023). *UN Security Council Reform: What the World Thinks*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Thiessen, C. (2011). Emancipatory peacebuilding: critical responses to (neo)liberal Trends. En Matyók, T., Senehi, J. y Byrne, S. (Eds.). *Critical Issues in Peace and Conflict Studies*. Lexington Books.
- Thomas, C. (1992). *The Environment in International Relations*. Royal Institute of International Affairs.
- Van Teijlingen, K. y Hogenboom, B. (2016). Debating Alternative Development at the Mining Frontier: Buen Vivir and the Conflict around El Mirador Mine in Ecuador. *Journal of Developing Societies*, 32 (4), 382-420.
- Vander Zanden, J.W. (1959). Resistance and Social Movements. *Social Forces*, 37 (4), 312-315
- Vinhagen, S. (2015). *A Theory of Nonviolent Action: How Civil Resistance Works*. Zed Books.
- Watkins, M. (2022). Undermining conditionality? The effect of Chinese development assistance on compliance with World Bank project agreements. *The Review of International Organizations*, 17 (4), 667-690.
- Wehrey, F. (Ed.) (2017). *Beyond Sunni and Shia: The Roots of Sectarianism in a Changing Middle East*. Hurst & Co. Publishers.
- Westendorf, K. (2015). *Why Peace Processes Fail: Negotiating Insecurity After Civil War*. Lynne Rienner Publishers.
- Wong, K. y Li, F. (2021). Rise of China's Developmental Peace: Prospects for Asian Hybrid Peacebuilding. En Uesugi, Y., Deekeling, A., Umeyama, S.S., McDonald-Colbert, L. (Eds). *Operationalisation of Hybrid Peacebuilding in Asia. Security, Development and Human Rights in East Asia*. Palgrave Macmillan.
- Woodward, S. (2017). *The Ideology of Failed States: Why Intervention Fails*. Cambridge University Press.
- Zondi, S. (2017). African Union approaches to peacebuilding: efforts at shifting the continent towards decolonial peace. *African Journal on Conflict Resolution*, 17 (1), 105-131.

# El giro local en los estudios de paz: apropiación local y sus alternativas

GONZALO VITÓN\*

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo realizar una aproximación a los debates sobre el “giro local” en los estudios de paz desde los estudios críticos para explorar el significado de dichos debates, así como sus posibles alternativas. En estos debates del giro local, el concepto de apropiación local se ha convertido en un elemento central cuando se tratan las cuestiones vinculadas a los procesos de construcción de paz y postconflicto. A través de un análisis cualitativo que parte de la revisión crítica de la literatura existente sobre los debates del giro local, se busca reflexionar desde los estudios críticos de paz sobre el concepto de apropiación local, sus principales potencialidades y desafíos, su vinculación con los estudios de paz, así como algunas de las alternativas a dicho concepto. Para ello, el texto se divide en tres grandes partes. En la primera parte, se resume el surgimiento de los debates sobre el giro local en la década de los noventa y el porqué de dicho surgimiento. En la segunda parte, se vinculan los debates del giro local con los estudios de paz, uno de los campos donde más se han desarrollado, tanto a nivel teórico como a nivel práctico. Finalmente, en la tercera parte, se abordan las perspectivas críticas sobre el giro local. Esta tercera parte se divide, a su vez, en cuatro apartados: uno primero donde se analiza el significado de la apropiación local en construcción de paz, un segundo donde se abordan los protagonistas de la apropiación local, un tercero sobre la operacionalización del concepto de apropiación local sobre el terreno y, finalmente, un cuarto punto que explora dos alternativas a la aproximación de los procesos de apropiación local en construcción de paz: la construcción de capacidades locales y los procesos de subjetivación y reconstrucción de las sociedades intervenidas. Se concluye, por tanto, que es necesario seguir reflexionando sobre los debates del giro local pues las alternativas descritas a dicho concepto dan respuesta a muchos de los desafíos que se han planteado desde los estudios críticos de construcción de paz en relación con los propios límites del concepto.

## PALABRAS CLAVE

Giro local; estudios críticos de paz; construcción de paz; paz liberal; apropiación local.



## TITLE

The local turn in peace studies: local appropriation and its alternatives

## EXTENDED ABSTRACT

This paper approaches the debates on the ‘local turn’ in peace studies from the perspective of critical studies in International Relations. The main objective is to explore the meaning of these debates for peace studies and what are the contributions and challenges that have been made from critical studies, as well as to introduce two alternatives that allow us to think about the local turn from a different perspective: local capacity building processes and processes of subjectivation for the reconstruction of intervened societies. In these debates of the ‘local turn’, the concept of local ownership has become a central element when dealing with issues related to peacebuilding and post-conflict processes. This concept of local ownership has been present in the literature and practice of peacebuilding mainly in the last three decades, specifically from the crisis of the peace model in the 1990s. Through a qualitative analysis based on a critical review of the existing literature on the debates of the ‘local turn’, we seek precisely to reflect

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.003>

## Formato de citación recomendado:

VITÓN, Gonzalo (2024). “El giro local en los estudios de paz: apropiación local y sus alternativas”, *Relaciones Internacionales*, n° 55, pp. 53-70

\* **Gonzalo VITÓN**,  
Universidad  
Autónoma de Madrid  
(España). Contacto:  
gonzalo.viton.garcia@  
gmail.com

**Recibido:**  
13/09/2023  
**Aceptado:**  
02/11/2023

from critical peace studies on the concept of local appropriation, its main potentialities and challenges, its link with peace studies, as well as some of the alternatives to this concept. Throughout this analytical process, the different elements of the concept of local appropriation are studied, with emphasis on the protagonists of local appropriation processes, as well as on the operationalization of the concept in the field. From the reflection on the protagonists of local ownership and the challenges they generate for the theory and practice of peacebuilding, the need to think of alternatives that respond to these challenges that, from the local ownership, are not being produced is perceived. Two of the alternatives discussed in this article are, on the one hand, the construction of local capacities and, on the other hand —linked to postcolonial perspectives and proposals— the processes of subjectivation and the reconstruction of intervened societies. The approach of these alternatives seeks, therefore, to respond to the challenges generated by the use in theory and practice of the concept of local appropriation, which carries with it a whole series of implications of the distinction between the international and the local, of preconceived images we have about what local space means and how it is constituted, as well as a series of challenges linked to the concept of ‘civil society’ such as the paradox of selectivity. To address this objective of exploring the meaning of the debates on the local turn and the contributions that have been made from critical studies in International Relations, the text is divided into three main parts. The first part summarizes the emergence of the ‘local turn’ debates in the 1990s and some of the factors that explain the emergence and development of these debates in both academia and practice. In the second part, once the emergence is explained, these ‘local turn’ debates are linked to peace studies. This linkage is important, because peace studies has become one of the fields where the debates on the ‘local turn’ have been most developed at both the theoretical and practical levels, along with other fields such as, for example, development. Finally, in the third part, critical perspectives on the ‘local turn’ are addressed. This third part is much more extensive and is therefore divided into four sections in order to better address the challenges and contributions from the critical studies. The first section analyzes the meaning of local ownership in peacebuilding, pointing to the variety of meanings that the concept acquires in this field, and the reasons for this variety. In the second section, partly in response to this variety of meanings, the protagonists of local appropriation are addressed. For this approach, firstly, the implications of the distinction between international and local are studied, secondly, the preconceived images of local space and how this influences the concept of local ownership are analyzed and, thirdly, the challenges of the concept of ‘civil society’ and what some authors call the ‘paradox of selectivity’ are unraveled. The third section deals with the operationalization of the concept of local ownership on the ground, one of the most problematic elements in the practice of peacebuilding in the last three decades, mainly because it is carried out within the framework of liberal peace. Finally, the fourth section of the third part explores two alternatives to the approach of local appropriation processes in peacebuilding. On the one hand, local capacity building processes are analyzed as a first alternative to the concept of local ownership. On the other hand, and based on postcolonial proposals in peacebuilding, the processes of subjectivation and reconstruction of intervened societies are analyzed as a second alternative to the concept of local appropriation. It is concluded that the approach to these debates of the ‘local turn’ demands, in the first place, a critical reflection on the concept of local ownership and the need to propose alternatives to this concept that allow us to face the challenges posed by the practice of the ‘local turn’ in peacebuilding. Secondly, that this whole process of critical reflection invites us and allows us to reflect on the very nature of what we mean by peace, and what peace we are building in the different post-conflict scenarios. Above all, after more than three decades in which peace operations have attempted to implement, with greater or lesser success, actions that seek to involve local populations affected by conflict scenarios. In short, it is a matter of putting the debates on the ‘local turn’ in perspective, in order to provide a framework from which to continue the task of critical reflection that will allow us to find answers to the challenges posed by the participation of local actors in peacebuilding and post-conflict processes, of which they are the protagonists.

## KEYWORDS

Local Turn; Critical Peace Studies; Peacebuilding; Liberal Peace; Local Appropriation.



## I ntroducción

Las nuevas perspectivas epistemológicas de las corrientes críticas en construcción de paz, surgidas en el marco de la crisis del modelo de paz liberal, cuestionan el paradigma estatocéntrico al centrarse en el análisis y el estudio de las capacidades, potencialidades y posibilidades de otros actores que también son necesarios para la construcción de una paz sostenible, duradera y emancipatoria. Uno de los puntos clave es el cuestionamiento del estado como actor protagonista de los procesos de construcción de paz, y cómo la excesiva importancia que se le concede invisibiliza a otros muchos actores, procesos y realidades. Más aún cuando el estado que se pretende construir y fortalecer es a imagen y semejanza del modelo de estado liberal occidental que no tiene en consideración las formas preexistentes de gobierno, las instituciones tradicionales ni las sensibilidades culturales de las realidades no-occidentales, lo que lleva a la crítica de cómo las comprensiones occidentalocéntricas de la modernidad liberal han marginado constantemente a otros tipos de concepciones (Randazzo, 2016, pp. 1352-1353).

En el análisis de los procesos de construcción de paz se han definido tradicionalmente dos esferas muy claras: la internacional —aquellos actores que construyen la paz al tener los conocimientos, recursos y herramientas— y la local —constituida por las sociedades víctimas del conflicto y receptoras de dicha (re)construcción de sus contextos institucionales, políticos, económicos y sociales. En este artículo se analiza cómo desde los enfoques críticos se ha teorizado y cuestionado el papel de la esfera local en los procesos de construcción de paz, buscando reclamar un protagonismo necesario que, en cierta medida, todavía sigue invisibilizado. Estas nuevas perspectivas han llamado la atención sobre la necesidad de reconocer y tomar en cuenta el peso que los actores locales tienen en los contextos de conflicto y el que tienen, o deberían tener, en los procesos de construcción de paz, dado que son procesos que transforman profundamente sus propias sociedades. La crítica a las prácticas exclusivas, jerárquicas y hegemónicas del modelo de paz liberal es un esfuerzo compartido por aquellos que se adscriben al “giro local” (Randazzo, 2016, p. 1351), un conjunto de debates para repensar el concepto de apropiación local, analizar sus elementos, identificar las tensiones que produce abordar los desafíos que implica, y proponer alternativas y soluciones.

Para ello, este artículo se va a dividir en tres grandes partes. En la primera, se resume el surgimiento de los debates sobre el giro local en la década de los noventa y el porqué de dicho surgimiento. En la segunda parte, se vinculan los debates del giro local con los estudios de paz, uno de los campos donde más se han desarrollado, tanto a nivel teórico como a nivel práctico. Finalmente, en la tercera parte, se abordan las perspectivas críticas sobre el giro local, dividiéndola en cuatro apartados: uno primero donde se analiza el significado de la apropiación local en construcción de paz, un segundo donde se abordan los protagonistas de la apropiación local, un tercero sobre la operacionalización del concepto de apropiación local sobre el terreno y, finalmente, un cuarto punto que explora dos alternativas a la aproximación de los procesos de apropiación local en construcción de paz: la construcción de capacidades locales y los procesos de subjetivación y reconstrucción de las sociedades intervenidas. Se concluye, por tanto, que la reflexión sobre los debates del giro local sigue siendo pertinente, pues las alternativas descritas a dicho concepto dan respuesta a muchos de los desafíos que se han planteado desde los estudios críticos de construcción de paz en relación con los propios límites del concepto.

## I. El surgimiento de los debates sobre el giro local

Las cuestiones sobre apropiación local han sido una preocupación constante del ideario liberal como una vía de justificación de sus acciones<sup>1</sup>, pues la idea de involucrar a la población local está presente en el imaginario político de la gubernamentalidad liberal mucho antes incluso de que desde la teoría se haya articulado en forma de complejos sistemas adaptativos y emergentes (Dillon y Reid, 2009, p. 38). Sin embargo, desde el enfoque liberal lo local es percibido como una traba u obstáculo que superar y no como una fuente potencial para diseñar e implementar soluciones sostenibles (Donais, 2011, p. 53), con lo que no se generan espacios de verdadera autonomía para los agentes locales (Hugues y Pupavac, 2005, p. 882).

Frente a esta concepción liberal, en los años noventa se enfatiza la importancia de la sociedad civil y del conjunto de actores locales para construir una paz sostenible de larga duración, fortaleciéndose la idea de “paz desde abajo” (Leonardsson y Rudd, 2015, p. 826) y ampliándose la comprensión de los recursos socioeconómicos y socioculturales. Este énfasis en la importancia de la sociedad civil y del conjunto de actores locales se produce, fundamentalmente, después del fracaso de varias operaciones de paz de Naciones Unidas en diferentes conflictos como el de Ruanda o el de la guerra de los Balcanes<sup>2</sup>. Autores como Lederach (1997, p. 94) ponen el foco en los actores de “rango medio” quienes, para desarrollar su actividad, necesitan de la creación de espacios políticos, económicos y sociales en los que puedan identificar, desarrollar y emplear los recursos necesarios para construir la paz (Bush, 1996, p. 86). Además, necesitan identificarse a sí mismos como constructores de paz, que se reconozca la necesidad de construir puentes entre personas con ideas afines a través del conflicto para que estos actores puedan encontrar una voz, y que la comunidad internacional les reconozca como actores válidos sobre los que pivotar la construcción de paz y así legitimar el espacio creado en el que puedan desarrollar su potencial (Lederach, 1997, pp. 94-95). Este enfoque sobre el papel de los actores locales es el que permite encarar el que es uno de los principios básicos de la construcción de paz<sup>3</sup>, según el cual la paz, seguridad y estabilidad necesitan ser alimentadas desde dentro a través de estrategias que estén en consonancia con las realidades domésticas (Tschirgi, 2004, p. 17).

Como señala Richmond (2010, p. 25), la mayor consideración de los actores locales puede deberse a la gran distancia existente entre lo que se espera de los procesos de construcción de paz y lo que realmente han conseguido, sobre todo desde la perspectiva de las comunidades locales. Además de la ya mencionada crisis del modelo de paz liberal, las nuevas perspectivas epistemológicas de las Relaciones Internacionales, el aumento del peso de los actores locales en contextos de conflicto, y el interés que otros campos han demostrado en las dimensiones locales son factores que estimulan el análisis de lo local (Pérez de Armiño, 2019, p. 130).

---

<sup>1</sup> Un ejemplo son las conocidas experiencias coloniales de los siglos XIX y XX, donde se desarrollaron formas de autogobiernos locales como los protectorados, en los que, sin embargo, no existía una autonomía real ni de toma de decisiones de las sociedades locales.

<sup>2</sup> Mateos Martín (2011, pp. 211-212) señala que el concepto de apropiación local adquiere protagonismo entre las décadas de los ochenta y noventa —asociado a los debates sobre la crisis de la ayuda internacional junto a otros conceptos como “participación local” o “empoderamiento local”—, siendo formalmente reconocido en 1996 en un informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

<sup>3</sup> Naciones Unidas refrenda la apropiación local como un principio básico al menos desde 2001 (Mateos Martín, 2011, p. 217), cuando Kofi Annan declara que el desarrollo sostenible indispensable para alcanzar la paz solo lo puede lograr la propia población local (Naciones Unidas, 2001, p. 3). En 2008, a través de la conocida como Doctrina Capstone, la apropiación local se considerará como un indicador para medir el éxito de una operación de paz (Mateos Martín, 2011, p. 217).





## 2. El giro local y los estudios de paz

Lo local y lo cotidiano son dos elementos centrales para poder desarrollar una comprensión más compleja y rica, ya no solo de las dinámicas de paz y conflicto, sino también de la sociedad internacional en su conjunto (Pérez de Armiño, 2016, p. 319), con lo que el concepto de “apropiación local” es cada vez más necesario en el creciente vocabulario de la construcción de paz (Donais, 2011, p. 48). La enfatización de lo local surge como un medio para neutralizar dos grandes problemas con los que se encuentran este tipo de operaciones: su sostenibilidad y su legitimación (Mateos Martín, 2011, p. 209).

La apropiación local implica que los actores locales son quienes fundamentalmente diseñan, gestionan e implementan las reformas de las políticas, instituciones y actividades de su propia sociedad, mientras que los actores externos se limitan a apoyar los programas y proyectos puestos en marcha por los actores locales (Nathan, 2007, p. 4). Es decir, esta búsqueda de la agencia local no supone simplemente analizar cómo estos actores pueden contribuir, sino que trata de incluir la voluntad de estos agentes locales con una dimensión creadora (Feliu, 2016, p. 4) —algo fundamental para entender la apropiación local desde una perspectiva crítica y alternativa<sup>4</sup>.

Los cuestionamientos que muestran la importancia de estos debates para los estudios de construcción de paz giran en torno a cómo las acciones que pretenden construir paz excluyen de facto a la gran mayoría de los miembros de una sociedad, y a cómo se pretende apoyar los procesos que buscan el cambio del tejido sociopolítico local ignorando lo que es el conocimiento, recursos y deseos locales (Pouligny, 2005, p. 509). Por un lado, porque su análisis suscita una serie de debates teóricos de gran interés, como la vinculación entre la paz y las relaciones de poder, el ejercicio de la agencia en la construcción de paz, la concepción de derechos, el peso que tienen las identidades en los contextos de posconflicto, o cuál es la legitimidad tanto de las instituciones como de los procesos que se desarrollan durante la construcción de paz (Pérez de Armiño, 2016, p. 318). Por otro lado, porque reflexionar en torno a la apropiación local permite imaginar y desarrollar en la teoría y en la práctica otros tipos de paz como la cotidiana, la cosmopolita y emancipatoria<sup>5</sup>, o la híbrida<sup>6</sup>.

Un ejemplo de la importancia de estos debates para los estudios de construcción de paz se puede encontrar en el caso de Mozambique, en donde los actores locales han sido sistemáticamente invisibilizados de los diferentes procesos formales de paz. Ello ha conllevado el resurgimiento del conflicto y la falta de una paz sostenible y duradera en el país por excluir a ciertos grupos y regiones del país, por no reconocer ni apoyar la capacidad de las comunidades locales en los procesos de paz, o por no abordar las desigualdades económicas y sociales que contribuyen a la perpetuación del conflicto en Mozambique (Vitón, 2023, pp. 54-58)

<sup>4</sup> En este sentido resulta reveladora la lectura de Lederach sobre la importancia de proporcionar espacio para el acto creativo en la construcción de paz (2007, pp. 74-75).

<sup>5</sup> Para una definición de paz cotidiana, cosmopolita y emancipatoria ver: Pérez de Armiño (2016, pp. 312-317).

<sup>6</sup> La paz híbrida implica que la paz debe tener en cuenta tanto elementos de lo local como de lo internacional. En la perspectiva liberal existe una visión dual entre la esfera local e internacional —que además es jerárquica: lo internacional sobre lo local. Desde las perspectivas críticas se propone que ambas esferas no están separadas, sino interrelacionadas, y que un proceso de paz exitoso debe tener en consideración tanto aspectos locales como internacionales —rescatando por un lado las virtudes tanto de los aportes y contribuciones internacionales y locales, como por otro lado advirtiendo de los peligros de que lo internacional pese sobre lo local o de la romantización de lo local frente a lo internacional.

Si el objetivo de la construcción de paz es asegurar que los pilares institucionales de una sociedad reposen sobre cimientos sólidos ajustados a las condiciones locales (Donais, 2011, p. 60), reflexionar sobre la apropiación local en construcción de paz es una tarea necesaria. Más aún cuando estamos en un contexto en el que las agendas de securitización derivadas de los atentados del 11 de septiembre y sus consecuencias posteriores priorizan otros elementos como la estabilización o la seguridad, poniendo en riesgo un proyecto de construcción de paz en el que los actores locales jueguen un rol protagónico (Tschirgi, 2004, p. 1).

### 3. Perspectivas de los debates críticos sobre el giro local

El enfoque crítico sobre el giro local está constituido por diversas perspectivas con diferencias respecto a la comprensión de la apropiación local, y que ponen el foco en unos u otros debates. Existen dos dimensiones principales sobre los debates actuales del giro local:

“La primera dimensión se refiere a lo local en construcción de paz como un medio efectivo de construcción de paz. La literatura de esta aproximación se enfoca en los gobiernos subnacionales como pilares en el diseño de la construcción de paz y de construcción del estado, enfatizando la apropiación local y la construcción de capacidades locales. La segunda dimensión se centra en su lugar en lo local como un medio de emancipación, expresado al enfatizar las voces desde abajo. La literatura de esta aproximación defiende la inclusión de la agencia local en construcción de paz y critica la forma en que lo local ha sido hasta ahora interpretado en construcción de paz” (Leonardsson y Rudd, 2015, p. 826).

Las diferentes perspectivas y debates que se desarrollan a continuación se enmarcan en una de estas dos dimensiones analizadas por Leonardsson y Rudd, una de carácter más pragmático y otra de carácter más teórico. La primera, de carácter eminentemente normativo, engloba tres modelos: un primero que entiende la apropiación local como un objetivo o un resultado de los esfuerzos de construcción de paz, un segundo que entiende la apropiación local como un derecho, y un tercero que la entiende como un derecho condicional a la capacidad y responsabilidad de los actores locales (Sending, 2010, p. 2). Esta primera dimensión corre el peligro de convertirse en un discurso retórico utilizado para conseguir más legitimidad y sostenibilidad en las operaciones sobre el terreno (Mateos Martín, 2019, p. 76). La segunda dimensión, de un perfil más teórico, aborda la ambigüedad, paradojas y límites del concepto de apropiación local (Mateos Martín, 2011, p. 219) y más extensivamente a los debates asociados al giro local. El riesgo de esta segunda dimensión es permanecer en el terreno de la discusión puramente teórica, con lo que la complementariedad de ambas dimensiones permite una aproximación más completa al significado, limitaciones y desafíos de los debates del giro local.

El punto de partida común de las escuelas críticas es la comprensión de la apropiación local en clave emancipatoria, frente a otras perspectivas teóricas como el marxismo o el liberalismo



donde lo local juega un papel secundario y subalterno (Pérez de Armiño, 2019, pp. 129-130). Esto significa entender a los actores locales como agentes potenciales de transformación y no como objetos a transformar (Donais, 2011, p. 66), siendo los actores locales quienes ejercen su agencia en la definición de procesos y conformación de estructuras, y no siendo elementos pasivos receptores de la agencia de actores externos. Mateos Martín (2011, p. 220) plantea tres preguntas centrales que nos ayudan a enmarcar el posicionamiento de la literatura crítica con respecto a esta cuestión de la apropiación local: primero, preguntarse sobre el significado de la apropiación local en construcción de paz; segundo, cuestionarse quiénes son los protagonistas de los procesos de apropiación local; y tercero, ser capaces de establecer cuáles han sido los mecanismos que permiten la operacionalización del concepto sobre el terreno.

### **3.1. El significado de la apropiación local en construcción de paz**

El significado de apropiación local en construcción de paz responde a la heterogeneidad de dimensiones, perspectivas, prácticas, enfoques, reflexiones y teorías que existen sobre la materia, lo que deriva en una cierta ambigüedad o vaguedad del concepto. En realidad, es más adecuado plantear que la apropiación local está constituida por una miríada de significados que puede tener hasta seis sentidos distintos: capacidad de respuesta, consulta, participación, responsabilidad, control y soberanía; que a su vez pueden ser divididos en dos grandes grupos. Por un lado, aquellos que se refieren a cómo la población llega a considerar ciertas políticas como propias, incluyéndose aquí la capacidad de respuesta —que es de carácter pasivo, es decir, cuando la población llega a considerar una política como propia a través de políticas que son diseñadas para ser receptivas al contexto local—, y el sentido de consulta —que tiene un carácter más activo al ser las políticas diseñadas a través de procesos de consulta con los diferentes actores locales—; y, por otro lado, aquellos que se refieren a las estructuras de toma de decisiones, donde encontramos sentidos más variados, desde mecanismos que fomentan la participación de los actores locales, pasando por los que permiten responsabilizar a los actores internacionales —por ejemplo a través de defensores de derechos—, al control de las autoridades locales a no ser anuladas por las estructuras internacionales, hasta mecanismos vinculados a la soberanía como el poder de solicitar la salida de personal internacional (Chesterman, 2007, pp. 9-10).

La variedad de significados de la apropiación local incide tanto en la cuestión sobre quiénes son los protagonistas, al no permitir establecer directrices claras sobre qué actores locales deben ser priorizados, y en la cuestión de la operacionalización del concepto en el terreno al dificultar el abordaje de los inevitables enfrentamientos entre las prioridades de ciertos actores locales y los intereses de las sociedades postconflicto en un sentido más amplio (Donais, 2011, p. 57). A su vez, seguir explorando el propio significado de la apropiación local permite imaginar alternativas a la aproximación de los procesos de apropiación local en construcción de paz que hacen frente a los desafíos sobre la priorización de actores locales y hasta la propia operacionalización del concepto.

### **3.2. Los protagonistas de los procesos de apropiación local**

La cuestión sobre quiénes son los protagonistas de los procesos de apropiación local es un aspecto central para los debates del giro local, pues de establecer quiénes son los protagonistas depende en gran medida el significado que le demos a la apropiación local. De esta cuestión emergen

reflexiones en torno a una serie de limitaciones y cuestionamientos de la práctica de procesos de apropiación local. Entre ellas se destacan tres: las implicaciones de la distinción entre internacional y local, los peligros de las imágenes preconcebidas del espacio local, y las consecuencias derivadas de los desafíos al concepto de *sociedad civil* y el surgimiento de paradojas asociadas a dicho desafío.

La primera de las limitaciones y cuestionamientos de la práctica de procesos de apropiación local tiene que ver con las implicaciones de la distinción entre lo internacional y lo local que, en primer lugar, permite abordar el discurso paternalista de patologización de las sociedades postconflicto por el que la población local queda relegada al rol de mera receptora<sup>7</sup>, lo que refuerza las percepciones de que estas poblaciones aún no son maduras para ejercer una autoridad política real sobre sus propios territorios (Donais, 2011, p. 53). En segundo lugar, permite enfrentar el discurso de la securitización que legitima las prácticas encaminadas al gobierno de las poblaciones y no a su reconocimiento como agentes políticos (Tschirgi, 2004, p. 68).

Para trascender a la división binaria entre lo internacional y lo local se han planteado diversas propuestas. Una primera propuesta de Jacobsen y Lidén es abogar por la necesidad de problematizar la categoría misma de lo “local” como una estrategia de investigación, definiendo persistentemente los significados de local y de externo en cada entorno de investigación (Jacobsen y Lidén, 2012, p. 29). Esta propuesta permite definir quiénes son los actores locales y quiénes son los externos en cada contexto de posconflicto.

Una segunda propuesta que busca desdibujar la frontera entre lo internacional y lo local es la apuesta por soluciones híbridas<sup>8</sup>, que varían mucho según los autores. Para Schwarz la clave es que la noción de apropiación local esté vinculada a los estándares internacionales en la reconstrucción de estados viables (2005, p. 435), es decir, que la apropiación local debe ser ejercida dentro de los límites normativos de los principios del internacionalismo liberal (Donais, 2011, p. 63). En otra línea se sitúan autores como Pérez de Armiño o Richmond, quienes apuestan por la mutua transformación entre la esfera internacional y la local. Entienden la hibridación como una “vía media” entre ambas esferas donde en la aceptación de la diferencia se encuentra un método que reconceptualiza radicalmente la paz, ya que supone comprender la paz como un proceso en sí mismo y no como un objetivo o estado final (Richmond, 2008, p. 147). Esto supone que cada proceso de hibridación es único y específico de cada contexto<sup>9</sup>, pues la interrelación entre lo internacional y lo local se produce de diversas formas influidas por factores como el número y carácter de los actores, las relaciones locales existentes, las necesidades contextuales o las estrategias y discursos que emplean los diferentes actores (Pérez de Armiño, 2019, p. 133). Esta especificidad con respecto a cada contexto local se da tanto en la práctica como en el discurso de la apropiación local (Sending, 2010, p. 3). Así, Bernhard distingue hasta cuatro significados distintos de hibridación: como resultado de relaciones dialógicas, resultado de resistencia y aceptación; como una demanda analítica que mejora las posibilidades de una paz efectiva y sostenible, y

<sup>7</sup> El discurso de que las sociedades están traumatizadas por la brutalidad de un conflicto —junto con otra serie de procesos políticos diseñados para influir en las instituciones nacionales de los estados— permite a los actores externos la negación de soberanía de los actores locales porque se considera que estas poblaciones están incapacitadas para el ejercicio de actos soberanos (Hughes y Pupavac, 2005, p. 881).

<sup>8</sup> Para un análisis de las ventajas y desventajas de las soluciones híbridas ver: Bernhard (2013, pp. 15-17).

<sup>9</sup> Oliver Richmond y Audra Mitchell (2012, pp. 7-9) establecen tres formas a través de las que los actores locales disputan, dan forma e hibridan a los elementos de las intervenciones de paz liberal: aceptación de las propuestas externas y, a través de cierta cooperación, ir dando forma a las políticas; la cooptación y desvío de fondos, prácticas, etcétera; y prácticas de resistencia o (contra) organización autónoma. Optar por uno u otro modelo da un proceso de hibridación diferente, con distintas tensiones, resultados y desafíos.



como un punto de referencia para evaluar la legitimación o hasta dónde la paz es copropiedad de diferentes actores (Bernhard, 2013, pp. 13-15).

Una tercera propuesta viene de la mano de Anderson y Olson, que pasa por abandonar el uso de los términos local e internacional y sustituirlos por integrados y externos<sup>10</sup>, siendo los primeros quienes conviven territorialmente con el conflicto experimentando, viviendo sus consecuencias y vulnerabilidades de forma personal; y los segundos, quienes deciden involucrarse en el conflicto teniendo por ello menos posibilidades de experimentar y vivir sus consecuencias de forma personal —aunque no existen actores integrados puros o externos puros, sino actores con cierto grado de integración o de externalidad (Anderson y Olson, 2003, p. 36). Esta propuesta es sugerente pues considera que en la mayoría de los casos la categorización local/internacional es una simplificación poco adecuada, mientras que integrados/externos pueden ser definidos en comparación con otros e incluso ser ambos al mismo tiempo, como por ejemplo los gobiernos nacionales que, al tomar el rol de mediador entre actores locales e internacionales, representan unas u otras posiciones según a qué actor se dirijan (Bernhard, 2013, p. 9).

Una cuarta propuesta, vinculada a la tradición poscolonial, defiende que la distinción no es entre actores como tal, sino entre prácticas. Se diferencia entre aquellas que establecen que su objetivo son poblaciones que gobernar, y aquellas que, a través del reconocimiento de las poblaciones como agentes, conciben el conflicto como un elemento claramente político (Jabri, 2013, p. 6). Esta comprensión permite no esencializar a los actores según sean internacionales o locales, sino complejizarlos, pues la cuestión no es simplemente quién protagoniza la apropiación local, sino cómo se protagoniza. Esta idea tiene un gran potencial para el análisis de los procesos al emerger cuestiones vinculadas a las identidades de los diferentes actores, a la constitución diversa de espacios locales e internacionales y, en definitiva, a no tratar a lo local como un grupo homogéneo en sus intereses, discursos y prácticas. Poner el foco en las prácticas permite analizar las relaciones entre los actores, además de la naturaleza de los actores en sí mismos, pues dichas prácticas son producto de la interrelación entre diferentes agentes.

La segunda de las limitaciones y cuestionamientos de la práctica de procesos de apropiación local gira en torno a las imágenes preconcebidas del espacio local, pues su existencia es uno de los peligros más evidentes al tratar la cuestión de la apropiación local, que se produce tanto desde los enfoques liberales como desde los enfoques críticos. Por un lado, en las perspectivas liberales se distinguen hasta cuatro expresiones diferentes de este fenómeno: el orientalismo —lo local como exótico y desconocido—; la aseveración de falta de capacidad de los locales que justifican el enfoque vertical de las propuestas liberales; la afirmación de la deshonestidad y descortesía de los locales, y la percepción de los locales como un repositorio de capacidades indígenas que los actores internacionales deben cooptar (Richmond, 2008, pp. 113-114). Por otro lado, desde las perspectivas críticas existe el peligro de considerar el ámbito local como un espacio de actores homogéneos con una voluntad compartida de (re)construir sociedades pacíficas y justas aunque no exista tal homogeneidad ni garantías reales de dicha voluntad ni entre los actores ni estructuras locales (Donais, 2011, p. 57, p. 63), e incluso aunque existiese, en muchas ocasiones

---

<sup>10</sup> Anderson y Olson (2003) utilizan *insiders* y *outsiders*. Si bien la traducción de *outsiders* genera menos conflicto al traducirse como *externos*, la de *insiders* es un poco más conflictiva. Finalmente, he decidido traducirla como *integrados*.

se obvia que lo que significa “paz” puede ser muy diferente para unos u otros actores<sup>11</sup>, y puede estar vagamente definida (Bernhard, 2013, p. 10). Estos preconceptos responden tanto al poco conocimiento que se tiene de los contextos locales (Sending, 2010, p. 3), como a la falta de análisis de las identidades específicas de los locales (Donais, 2011, p. 58). Frente a la idea de lo local como espacios unitarios, estos se caracterizan por su diversidad y división, pudiendo ser partidarios, discriminatorios, exclusivos o violentos, sin olvidar que también están atravesados por relaciones de poder y jerarquías que generan desigualdades (Mac Ginty y Richmond, 2013, p. 770).

Esta realidad plural genera una serie de cuestiones asociadas como tensiones, dificultades, distintos enfoques y problemáticas a las que hay que hacer frente aumentando el conocimiento sobre la naturaleza y dinámicas del espacio local. En primer lugar, hay que destacar la multiplicidad de actores en un proceso de paz. Para Barnett y Zürcher hay tres tipos de actores locales: los constructores de paz —quienes buscan estabilidad y liberalización—, las élites estatales —quienes buscan mantener su poder— y las élites subnacionales —quienes buscan la autonomía del estado y mantener su poder localmente (Barnett y Zürcher, 2009, p. 24); cuyas interacciones generan cuatro formas de construcción de paz: la cooperativa, la pactada, la cooptada y la conflictiva<sup>12</sup>. Para Narten, las cuatro formas de Barnett y Zürcher no tienen que ser entendidas como excluyentes, sino como un modelo que describe las dinámicas multidireccionales entre dos grandes grupos de actores (Narten, 2008, p. 371). Esto nos ayuda a comprender que las interacciones entre los diferentes actores son complejas y que no podemos reducirlas a relaciones lineales.

Sin embargo, el modelo de Barnett y Zürcher responde a un enfoque minimalista, es decir, aquel en el que la apropiación local se reduce a las élites políticas a nivel nacional al creer que son las únicas que tienen la capacidad necesaria (Mateos Martín, 2011, p. 226), un enfoque de carácter estatocéntrico y como mayoritariamente se entiende la apropiación local (Andersen, 2006, p. 2). Presenta además un problema importante vinculado a la legitimidad y representatividad de estas élites que, en muchas ocasiones, han adquirido su condición de élites —políticas, sociales y económicas— durante un conflicto armado, suponiendo además el periodo de posconflicto una oportunidad para consolidar dicha condición fundamentalmente a través de las elecciones, que funcionan como una herramienta reproductora de las divisiones sociopolíticas que los procesos de construcción de paz pretenden superar y confieren una legitimidad de la representatividad democrática de estas élites (Donais, 2011, p. 58). Así, se da la paradoja de que las élites tanto estatales como subnacionales son normalmente las menos cooperativas al ser quienes más poder pueden perder (Hansen, 2008, p. 44). El resultado es que el proceso de apropiación local es conducido por unos actores sobre los que no se tiene seguridad de su compromiso real con un proceso de construcción de paz orientado al desarrollo y fortalecimiento de dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que sean horizontales, justas, emancipatorias e igualitarias.

El enfoque maximalista es una apuesta más amplia en la que la apropiación local no se entiende como un proceso en el que deban participar únicamente élites políticas, sino que debe estar abierto a más actores, abogando por la incorporación del conjunto de la sociedad civil y de

<sup>11</sup> Cuando diferentes actores piensan en diferentes conceptos de paz, la resolución de un conflicto puede verse perjudicada, tal y como expone Javier Salas en un artículo de El País, donde analiza el estudio de Oded Adomi Leshem y Eran Halperin sobre esta cuestión. Ver Salas (01.08.2020).

<sup>12</sup> Para una descripción de las cuatro formas, ver Barnett y Zürcher (2009, pp. 24-25).



actores no estatales (Mateos Martín, 2011, p. 226). Aunque para autores como Martin y Wilson (2008, p. 84) este enfoque también puede resultar políticamente problemático, el compromiso con el mismo puede dar resultados más legítimos, responsables y efectivos. Esto es así porque un enfoque centrado en la sociedad incluye también a instituciones informales que desempeñan un papel importante en las políticas cotidianas y que, incluso cuando dichas instituciones se fundamentan en categorías divisorias como la etnia, el clan o la religión, constituyen un pilar sobre los que construir un orden pacífico postconflicto (Andersen, 2006, pp. 2-3).

Un tercer enfoque, a medio camino entre los anteriores, es un enfoque mixto que, sin olvidar los actores estatales, aboga por la necesidad de tener siempre en cuenta los diferentes niveles. Pouligny destaca que las organizaciones internacionales distinguen entre tres tipos de actores: gobiernos, sociedad civil —que puede incluir al sector privado— y las comunidades y, aunque estos tres actores reciben una atención desigual, los tres niveles deben ser tomados en consideración para que el proceso de apropiación local sea satisfactorio (Pouligny, 2009, p. 10).

La tercera de las limitaciones y cuestionamientos de la práctica de procesos de apropiación local tiene relación con los desafíos del concepto de *sociedad civil* y la paradoja de la selectividad. Al igual que los procesos de apropiación local a través de élites presentan ciertas problemáticas, cuando es la sociedad civil el conjunto de actores en torno a los que se producen los procesos de apropiación local, se generan una serie de desafíos vinculados al concepto de sociedad civil y su imagen<sup>13</sup>. La visión idealizada de la sociedad civil como un conjunto de fuerzas dedicadas al desarrollo y fortalecimiento de sociedades más pacíficas puede no corresponderse con la realidad. Como señala Donais, existe la probabilidad de que haya organizaciones que apoyen políticas partidistas que se neutralicen entre sí y que, por tanto, obstaculicen una construcción de paz sostenible y duradera (2011, p. 59). Hay tres elementos que limitan el concepto de sociedad civil: la diversidad de las sociedades locales civiles, la no diferenciación de categorías entre ONG internacionales y locales, y que la sociedad civil forma parte de los juegos políticos (Pouligny, 2005, pp. 498-501).

En cuanto al primer elemento, ya se ha señalado la necesidad de complejizar la naturaleza diversa de lo local, haciendo hincapié en su heterogeneidad de espacios, actores y formas, y cómo esto genera diferentes interrelaciones y, consecuentemente, modelos de construcción de paz diversos. Sobre el segundo elemento, la diferenciación de categorías entre ONG es precisamente un ejemplo de esta diversidad. En relación con el tercer elemento, los juegos políticos tienen lugar por la constante interrelación entre actores, prácticas, estructuras y narrativas, provocando que los procesos de apropiación local sean inevitablemente una cuestión política en tanto en cuanto forman parte de un proceso más amplio que es la construcción de paz (Donais 2011, p. 57). Un ejemplo de este tercer elemento es la vinculación de los actores locales —en especial de sociedad civil y comunidades— con distintas formas de resistencia —ya sea violenta o pacífica— como una manera de luchar por el modelo de paz que consideran más justo y sostenible (Mateos Martín, 2019, p. 72). Estas resistencias locales deben ser entendidas también desde otra dimensión del juego político, pues “incluso donde la resistencia tiene lugar, lo hace en relación con el poder

<sup>13</sup> Una imagen marcada por el discurso contemporáneo que ha olvidado la histórica variedad vinculada a los diferentes grados de formalidad, autonomía y poder de la sociedad civil —entendiendo esta como una diversidad de espacios, actores y formas institucionales—, y que, por el contrario, ha derivado en la consolidación de una imagen rígida del concepto (Pouligny, 2005, p. 497).

de los constructores de paz internacionales y a sus capacidades de tener la última palabra en cuestiones, por ejemplo, relacionadas con la distribución de fondos” (Jabri, 2013, p. 15).

Esta complejidad de los actores locales genera lo que Randazzo denomina la “paradoja de la selectividad”, es decir, que a pesar de la existencia de un compromiso hacia la pluralidad de expresiones, las formas de agencia local que son seleccionadas entre las existentes son identificadas y legitimadas de tal forma que las elecciones no son inmediatamente evidentes y se eligen sin mucha exploración del contenido normativo ni de los efectos de dicha legitimación (2016, pp. 5-6). Para Sending, esta paradoja se presenta cuando se incorporan instituciones de justicia informal a los procesos de apropiación local, dado que genera cuestionamientos sobre qué actores locales deben ser privilegiados —particularmente en lo que se refiere a derechos de las mujeres (2010, p. 3). Cómo se escogen los socios locales puede influir en el desarrollo político de un territorio, especialmente en el caso de poblaciones en las que se considera a los grupos grandes como únicos socios (Chesterman, 2007, p. 19). En los debates sobre el giro local, esta paradoja se traduce en el por quién y para qué se lleva a cabo la apropiación local que, como demuestran Scheye y Peake (2005, p. 238) para el caso de la reforma del sector de la seguridad, es en definitiva una cuestión de carácter político.

### 3.3. La operacionalización del concepto de apropiación local sobre el terreno

Tras reflexionar sobre el significado y los protagonistas de la apropiación local, la operacionalización del concepto sobre el terreno también suscita una serie de contradicciones, paradojas, tensiones y factores —muy vinculadas al significado del concepto y a la naturaleza de los protagonistas de los procesos de apropiación local—, tanto si trabajamos desde los enfoques tradicionales y liberales como desde los críticos y alternativos. Estas paradojas, tensiones y contradicciones se producen fundamentalmente por una serie de factores condicionantes de la operacionalización de la apropiación local que se pueden dividir en dos grupos: los prácticos —falta de capacidades locales, dependencia de los recursos externos, o choques y desconfianza mutua entre actores—, y los estructurales —asimetría y postcondicionalidad, superioridad moral de la construcción de paz, o problematización de la autonomía— (Mateos Martín, 2011, p. 253).

Al operacionalizar el concepto de apropiación local desde un enfoque liberal, Chesterman (2007, pp. 18-19) observa tres tensiones: la localización de un socio al que transferir cierta responsabilidad, el debilitamiento de la apropiación significativa por las relaciones entre actores nacionales e internacionales, y que la naturaleza suministradora de la asistencia internacional debilita la posibilidad de una transferencia significativa de poder. Pouligny (2005, pp. 504-506), por su parte, resalta tres contradicciones: la pretensión de construir nuevas sociedades excluyendo a la gran mayoría de los miembros, la pretensión de construir estados a través de procesos que vacían su sustancia política, y el hecho de pensar en términos de estabilidad y no de cambio. Si el concepto se operacionaliza desde un enfoque crítico, Randazzo (2016, p. 1352) señala dos paradojas: la presencia de elementos de arbitrariedad que son difíciles de reconciliar con los objetivos de los enfoques críticos de evitar selectividad y marginalización, y la tensión producida — en el tratamiento de la agencia cotidiana— entre el imperativo teórico de fragmentar y pluralizar lo social y teórico, y lo que puede ser entendido como un esfuerzo normativo lineal para criticar y reemplazar la paz liberal.





Con relación a la operacionalización sobre el terreno hay que tener además en cuenta la heterogeneidad cultural de los actores locales. En esta línea, autores como Donais (2011, p. 65) proponen entender los procesos de construcción de paz como un intercambio cultural cuyo último objetivo sea fusionar distintos elementos (viejos, nuevos, internos, externos, etcétera) para crear un orden político justo y estable que, a su vez, implique una mayor apertura de los actores externos con el fin de mejorar el tratamiento de los recursos locales —tanto humanos, como abstractos y materiales— en los procesos de construcción de paz. El enfoque cultural es importante dado que una de las principales características de los actores locales es, precisamente, su heterogeneidad sociocultural. Esta, marca las formas en que perciben, piensan y significan su realidad y cómo deciden actuar ante ella. Es decir, que los actores con diferentes contextos socioculturales tienen diferentes visiones y comprensiones de un conflicto y cómo este debe ser gestionado, resuelto o transformado (Bernhard, 2013, p. 18).

### **3.4. Alternativas a la aproximación de los procesos de apropiación local en construcción de paz**

Existe una cierta aceptación de que el orden internacional está construido de una forma jerárquica en la que lo internacional prima sobre lo local. Los primeros debates en torno al giro local se centran en cómo potenciar y reforzar los elementos locales para hacer frente a esta primacía de lo internacional sobre lo local, lo que suscitó un conjunto de elementos y cuestionamientos que parten del concepto de lo local y de la apropiación local, y van hasta el tipo de relaciones que se establecen entre los diferentes actores. También se ha señalado cómo las soluciones de hibridación se han propuesto como un intento de rechazo de las perspectivas dicotómicas que, en palabras de Lederach, “limitan seriamente la forma de enmarcar nuestros retos y elecciones” (2007, p. 245). En esta tarea de aproximación a los procesos de apropiación local en construcción de paz se han planteado propuestas en las que el elemento local es lo central. En este sentido, se destacan las propuestas de construcción de capacidades locales y la de la reconstrucción de las sociedades intervenidas.

En primer lugar, en cuanto a la construcción de capacidades locales, este es un concepto clave del proceso de apropiación local pues permite a los actores e instituciones nacionales alejarse de la dependencia de la presencia internacional y poder influir más en sus propias agendas, políticas y estrategias (Huang y Harris, 2006, p. 79). Este proceso se encuentra sin embargo con el obstáculo de transformar actitudes y pautas culturales determinadas (Mateos Martín, 2011, p. 235). Además, se encuentra también con el dilema de que las reformas iniciadas sean muy difíciles de alterar por encontrarse en una fase muy avanzada en el momento en que los actores locales hayan completado su proceso de construcción de capacidades, lo que influye directamente en una merma de la capacidad de decisión de los actores locales (Donais, 2008, p. 13).

A pesar de la centralidad del concepto en la apropiación local de la paz, los análisis críticos de cómo dichas capacidades deberían ser construidas son muy escasos, y más aún en el contexto de construcción de paz postconflicto (Huang y Harris, 2006, p. 80). Donais (2008, p. 282) critica que la construcción de capacidades haya estado tradicionalmente centrada en la construcción de instituciones funcionales, sin apostar por un enfoque maximalista centrado en construir la capacidad de los actores locales para diseñar, gestionar e implementar reformas. Para autoras

como Jabri (2013, p. 5), esta idea de construcción de capacidades locales podría ser representada bajo el marco de “resiliencia”, un concepto definido como “la capacidad de adaptarse positiva o exitosamente a problemas o amenazas externas” (Chandler, 2012, p. 217), y donde el sujeto resiliente no es nunca concebido como pasivo o falta de agencia, convirtiéndose así “en una referencia para expresar la capacidad necesaria de cualquier organización para poder llevar adelante su proyecto en entornos complicados” (Dubois, 2019, p. 45). En este sentido, Dubois (2019, p. 31) plantea un enfoque más cercano a la idea de “desarrollo de capacidades”, sosteniendo que esta propuesta, en su dimensión individual y colectiva, es original y alternativa al establecer que lo que determina el bienestar es el espacio de las capacidades de las personas y no los recursos económicos atravesados por el mercado.

Al asumir un tipo de planteamientos más horizontales en la construcción y desarrollo de capacidades, es posible superar las dificultades vinculadas a la urgencia de los donantes y a la falta de capacidades locales relacionado con la excesiva dependencia de los recursos externos (Mateos Martín, 2011, pp. 237-238). Además, frente al carácter técnico y neutral que los organismos internacionales adoptan en materia de construcción de capacidades, la propuesta recogida por Dubois se caracteriza por su fuerte carácter endógeno, la inclusión de capacidades individuales y colectivas, y la importancia concedida a las interacciones entre diferentes niveles y el funcionamiento del conjunto del sistema (Dubois, 2019, pp. 34-35).

En segundo lugar, y desde las lentes poscoloniales, también existe una perspectiva que interroga a los procesos de apropiación local en construcción de paz partiendo de la premisa de que, aunque la implicación e involucración de los locales sea indispensable, el guion de los procesos no es de su autoría, sino que deriva de otro lado (Jabri, 2013, p. 5, p. 11). Estos son los procesos de subjetivación para la reconstrucción de las sociedades intervenidas. La propuesta de los enfoques poscoloniales es diferente, pues plantean que, para la reconstrucción de las sociedades intervenidas, y en consecuencia para que se apropien de sus propios procesos de reconstrucción, es necesario reconstruir su subjetividad en el análisis político (Sabaratnam, 2017, p. 39)<sup>14</sup>.

Si la primera premisa es que lo local siempre está fuertemente imbricado con lo internacional (Jabri, 2013, p. 11), la segunda es que todos estos procesos son procesos políticos en los que las subjetividades desempeñan un papel fundamental. En este sentido, Sabaratnam (2017, pp. 39-46) propone tres estrategias para reconstruir las sociedades intervenidas partiendo de la idea de subjetividades que, aunque reconoce que desde los debates del giro local y otros enfoques ya se han incorporado alguno de estos elementos, esta incorporación se ha realizado complementando la configuración eurocéntrica del problema sin desafiarla. Así, frente a los enfoques críticos del giro local, esta propuesta busca una emancipación real y política de las sociedades intervenidas desafiando a los *avatares* del eurocentrismo presentes incluso en los enfoques críticos.

Las tres estrategias propuestas por Sabaratnam (2017) para la reconstrucción de las sociedades intervenidas tienen que ver con la recuperación de su memoria histórica, la involucración de su consciencia política y la investigación de sus realidades materiales. La primera de ellas, la

---

<sup>14</sup> Se entiende la subjetividad como “la propiedad de tener la propia presencia, consciencia y realidades comprometidas en el análisis del espacio político” (Sabaratnam, 2017, p. 39).



recuperación de la presencia histórica, es central, pues no se trata únicamente de abordar la historia de los colonizados e intervenidos para combatir la percepción de que son sociedades ahistóricas que parten desde cero en la reconstrucción de sus sociedades, sino también para reivindicar que tienen significado histórico (Sabaratnam, 2017, p. 40). Para esta primera estrategia, trabajar desde perspectivas historiográficas como la historia del tiempo presente<sup>15</sup> puede ser muy valioso al permitir acercarnos a ese significado histórico —además de reconstruir la presencia histórica— desde las lentes del presente, dado que continuamente este moldea, resignifica y da sentido y contenido al significado histórico en las interrelaciones que tienen lugar en el tiempo y en el espacio entre agentes y estructuras. Desde esta primera estrategia, “decolonizar el análisis de la intervención significa entonces cultivar una apreciación de la presencia histórica de las sociedades intervenidas y contemplar su significado para las políticas de la intervención” (Sabaratnam, 2017, p. 41).

La segunda de las estrategias es involucrar la consciencia política. Para Donais (2011, p. 57), la construcción de paz es un proceso altamente político, algo que también nos recuerda Jabri (2013, p. 6) al afirmar que la racionalidad postcolonial reconoce el conflicto como un dominio de la política y no simplemente del gobierno. Pero Sabaratnam (2017, p. 42) va más allá de reconocer los procesos como puramente políticos, pues de lo que se trata es de que los actores locales sean conscientes de dicha naturaleza política, ya que las consecuencias de marginar la consciencia política pasan por la negación de la subjetivación. Además, el compromiso con la consciencia política es, en sí mismo, un acto de decolonización, y permite entender de forma diferente la naturaleza del colonialismo a través de las vías en las que los colonizados lo entienden y lo experimentan (Sabaratnam, 2017, p. 43).

Por último, la tercera de las estrategias es investigar realidades materiales. Para Sabaratnam (2017, p. 45), la investigación de realidades materiales en interacción con la conciencia de la presencia histórica y la conciencia política es la base fundamental para el pensamiento crítico. Si a la masa crítica en una sociedad dada unimos el compromiso activo de dicha sociedad, estaremos más cerca de alcanzar la paz sostenible (Donais, 2011, p. 57). Además, la investigación de realidades materiales permite descolonizar los procesos de construcción de paz en general, y los de apropiación local en particular, de tres formas diferentes: al indicar cómo se tergiversa a sí mismo el discurso colonial y sus efectos desarrollistas o civilizatorios, al exponer las formas específicas en que la diferencia colonial jerárquica empobrece y aumenta el sufrimiento material al colonizado/intervenido, y al problematizar la idea que las vidas locales valen menos que las externas (Sabaratnam, 2017, p. 46).

## **Conclusión: los debates sobre el giro local en perspectiva**

El objetivo de este artículo era explorar el significado de los debates del giro local en construcción de paz y cuáles eran las contribuciones y desafíos que se habían realizado desde los estudios críticos, así como introducir dos alternativas que nos permitan pensar sobre el giro local desde una perspectiva diferente: el desarrollo de capacidades locales y los procesos de subjetivación para la reconstrucción de sociedades intervenidas. En definitiva, podemos señalar que el giro

<sup>15</sup> Para un acercamiento a la historia del tiempo presente ver: Crescentino y Vitón (2020).

local constituye un debate muy amplio y en expansión que aún tiene que resolver muchas de las divergencias, sobre todo en el momento de la operacionalización del término en el terreno. Las dificultades en conceptualizar la apropiación local, en determinar quiénes son los actores locales, y en problematizar cómo se están implementando los procesos de apropiación local posibilitan un debate muy rico que, sin embargo, no resuelve ciertas divergencias que surgen en cuanto nos preguntamos quiénes tienen que liderar dicha apropiación, cómo debe realizarse, cuándo debe realizarse y cuál debe ser el objetivo último de dicho empoderamiento.

En último término, estos debates nos permiten reflexionar sobre la misma naturaleza de lo que entendemos por paz. Si existe algún consenso en torno al giro local, es que quienes son parte de una sociedad postconflicto necesariamente tienen que apropiarse de los procesos que conducen hacia un contexto más justo y pacífico, donde el conflicto se pueda gestionar de formas no violentas. Esto enlaza, por ejemplo, con los debates sobre conceptos como la *paz imperfecta*, que acepta la coexistencia de experiencias de paz con experiencias de violencia siempre que exista la perspectiva de reducir progresivamente los niveles de violencia tanto directa como estructural (Harto de Vera, 2016, p. 142). Esto es importante porque un proceso de paz que haga de la dimensión local el centro de todo el proceso, parte de una comprensión del conflicto como algo ineludible a la naturaleza humana. Es sustancial diferenciar entre conflictos que son funcionales al desarrollo de las sociedades y aquellos que son disruptivos y que suponen la destrucción de las sociedades donde tienen lugar, siendo la violencia el criterio que permite distinguir ambos tipos de conflictos, lo que nos permite definir la paz ligándola a la resolución no violenta de los conflictos (Harto de Vera, 2016, p. 143). La resolución no violenta de los conflictos no puede sino ser realizada desde las propias dimensiones locales, pues cada sociedad tiene sus especificidades y mecanismos para plantear vías de resolución ligadas a los diferentes contextos culturales, económicos, sociales, políticos e históricos, así como sus propias subjetividades.

Sin embargo, si existe alguna certeza, es que no hay un enfoque o una aproximación que sea la más acertada en cuanto a cuál debe ser y cómo debe ser el rol de lo local en la construcción de paz. Se trata más bien de seguir dialogando entre las diferentes posturas, reflexiones teóricas y resultados de investigación sobre realidades materiales, pues cada realidad es específica y responde a cuestiones propias. Es probablemente la forma que se tiene para que los procesos sean realmente emancipatorios y alimenten un pensamiento crítico en sociedades que están en permanente (re)construcción. Porque la construcción de paz no termina con el fin del conflicto armado o la firma de unos acuerdos de paz, sino que es un proceso de muy larga duración cuyo objetivo último debería ser el funcionar como un espacio de aprendizaje para gestionar el conflicto inherente a toda relación social de formas creativas que eviten el uso de la violencia en todas sus dimensiones. Retomando la conexión con conceptos como el de *paz imperfecta*, se trata de abordar la paz como un proceso inacabado “porque la construcción de paz es un proceso continuo y permanente, como permanente es la presencia del conflicto en la vida humana” (Harto de Vera, 2016, p. 143). El debate deja muchas más preguntas que respuestas, lo que permite generar nuevas preguntas con las que continuar la reflexión sobre qué tipo de paz estamos construyendo y qué tipo de paz queremos construir. ●



## Referencias

- Andersen, L. (2006). *Post-Conflict security sector reform and the challenge of ownership – The case of Liberia*. Danish Institute for International Studies Brief.
- Anderson, M.B. y Olson, L. (2003). *Confronting war: critical lessons for peace practitioners*. The Collaborative for Development Action.
- Barnett, M. y Zürcher, C. (2009). The peacebuilder's contract: how external statebuilding reinforces weak statehood. En Paris, R. y Sisk, T.D. (Eds.). *The dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations* (pp. 23-52). Routledge.
- Bernhard, A. (2013). *Dynamics of relations between different actors when building Peace. The role of hybridity and culture*. Berghof Foundation.
- Bush, K.D. (1996). Beyond bungee cord humanitarianism. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études du développement*, 17 (4), 75-92. <https://doi.org/10.1080/02255189.1996.9669681>
- Chandler, D. (2012). Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*, 43 (3), 213-229. <https://doi.org/10.1177/0967010612444151>
- Chesterman, S. (2007). Ownership in theory and in practice: Transfer of authority in UN statebuilding operations. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1 (1), 3-26. <https://doi.org/10.1080/17502970601075873>
- Crescentino, D. y Vitón, G. (2020). Historia del tiempo presente: la triple frontera entre pasado, presente y futuro. Un análisis desde la historia oral y los marcos normativos. *História da Historiografia*, 13 (33), 273-308. <https://doi.org/10.15848/hh.v13i33.1529>
- Dillon, G.M. y Reid, J. (2009). *The liberal way of war. Killing to make life live*. Routledge.
- Donais, T. (2008). Understanding local ownership in security sector reform. En Donais, T. (Ed.). *Local ownership and security sector reform* (pp. 3-18). Lit Verlag.
- Donais, T. (2011). ¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos. *Relaciones Internacionales*, 16, 47-72.
- Dubois Migoya, A. (2019). La propuesta alternativa desde el enfoque de las capacidades. Conceptos y marco de análisis. En Alberdi, J., Casimiro, I., Cunha, T., Dubois, A., Fernández, G., Jubeta, Y., Larrañaga, M., Oianguren, M. y de Pinho Valle, L. (Coords.). *Territorios en conflicto. Claves para la construcción de alternativas de vida*. Gernika Gogoratuz.
- Hansen, A.S. (2008). Local ownership in peace operations. En Donais, T. (Ed.). *Local ownership and security sector reform* (pp. 39-58). Lit Verlag.
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 119-146.
- Huang, R. y Harris, J. (2006). The nuts and bolts of post-conflict capacity building: Practicable lessons from East Timor. *Journal of Peacebuilding and Development*, 2 (3), 78-92. <https://doi.org/10.1080/15423166.2006.181516694598>
- Hughes, C. y Pupavac, V. (2005). Framing post-conflict societies: international pathologisation of Cambodia and the post-Yugoslav states. *Third World Quarterly*, 26 (6), 873-889. <https://doi.org/10.1080/01436590500089232>
- Jabri, V. (2013). Peacebuilding, the local and the international: a colonial or a postcolonial rationality? *Peacebuilding*, 1 (1), 3-16. <https://doi.org/10.1080/21647259.2013.756253>
- Jacobsen, E.K.U. y Lidén, K. (2012). Theoretical challenges for assessing socio-cultural sensitivity in governance and conflict resolution. En Galvanek, J.B.; Giessmann, H.J. y Mubashir, M. (Eds.). *Norms and premises of peace governance. Socio-cultural commonalities and differences in Europe and India*. Berghof Occasional Paper, 32, 25-30.
- Lederach, J.P. (1997). *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies*. United States Institute of Peace Press.
- Lederach, J.P. (2007). *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Gernika Gogoratuz y Bakeaz.
- Leonardsson, H. y Rudd, G. (2015). The 'local turn' in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. *Third World Quarterly*, 36 (5), 825-839. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1029905>
- Mac Ginty, R. y Richmond, O. (2013). The local turn in peace building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34 (5), 763-783. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>
- Martin, A. y Wilson P. (2008). Security sector evolution: which locals? Ownership of what? En Donais, T. (Ed.). *Local ownership and security sector reform* (pp. 83-104). Lit Verlag.
- Mateos Martín, O. (2011). La construcción de paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona.
- Mateos Martín, O. (2019). La 'paz liberal', el día después. Un análisis de la segunda generación de críticas a la agenda internacional de construcción de paz. En Pérez de Armiño, K. y Zirion Landaluze, I. (Coords.). *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal* (pp. 45-85). Tecnos.
- Narten, J. (2008). Post-conflict peacebuilding and local ownership: dynamics of external-local interaction in Kosovo under United Nations administration. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (3), 369-390. <https://doi.org/10.1080/17502970802436361>
- Nathan, L. (2007). *No ownership, no commitment: a guide to local ownership of security sector reform*. University of Birmingham.
- Pérez de Armiño, K. (2016). La tensión entre lo global y lo local en los procesos de construcción de paz: aportes para una paz cosmopolita. En García i Segura, C. (Coord.). *La tensión cosmopolita: avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo* (pp. 291-321). Tecnos.

- Pérez de Armiño, K. (2019). La paz tiene lugar. Poder, agencia y transformación del espacio en la construcción de paz. En Pérez de Armiño, K. y Zirion Landaluze, I. (Coords.). *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal* (pp. 125-166). Tecnos.
- Pouligny, B. (2005). Civil society and post-conflict peacebuilding: ambiguities of international programmes aimed at building 'new' societies. *Security Dialogue*, 36 (4), 495-510. <https://doi.org/10.1177/0967010605060448>
- Pouligny, B. (2009). *Supporting local ownership in humanitarian action*. Global Public Policy Institute and Center for Transatlantic Relations. [http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/GPPiPPR\\_local\\_ownership\\_2009.pdf](http://www.disastergovernance.net/fileadmin/gppi/GPPiPPR_local_ownership_2009.pdf)
- Randazzo, E. (2016). The paradoxes of the 'everyday': scrutinizing the local turn in peace building. *Third World Quarterly*, 37 (8), 1351-1370. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1120154>
- Richmond, O.P. (2008). *Peace in International Relations*. Routledge.
- Richmond, O.P. (2010). A genealogy of peace and conflict theory. En Richmond, O.P. (Ed.). *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches* (pp. 14-38). Palgrave Macmillan.
- Richmond, O.P. y Mitchell, A. (2012). Introduction. Towards a post-liberal peace: exploring hybridity via everyday forms of resistance, agency and autonomy. En Richmond, O.P. y Mitchell, A. (Eds.). *Hybrid forms of peace. From everyday agency to post-liberalism* (pp. 1-37). Palgrave MacMillan.
- Sabaratnam, M. (2017). *Decolonising intervention. International statebuilding in Mozambique*. Rowman & Littlefield.
- Scheye, E. y Peake, G. (2005). Unknotting local ownership. En Ebnöther, A.H. y Fluri, P.H. (Eds.). *After intervention: public security management in post-conflict societies. From intervention to sustainable local ownership* (pp. 235-260). Bureau for Security Policy y CDCAF.
- Schwarz, R. (2005). Post-conflict peacebuilding: The challenges of security, welfare and representation. *Security Dialogue*, 36 (4), 429-446. <https://doi.org/10.1177/0967010605060447>
- Sending, O.J. (Ed.). (2010). *Learning to build a sustainable peace: ownership and everyday peacebuilding*. Norwegian Institute of International Affairs.
- Tschirgi, N. (octubre, 2004). Post-conflict peacebuilding revisited: achievements, limitations, challenges. Trabajo presentado en el *WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference*, Nueva York.
- Vitón, G. (2023). Conflicto y paz en Mozambique entre Frelimo y Renamo (2012-2019): un análisis desde la apropiación local. *1991. Revista de Estudios Internacionales*, 5 (1), 49-60.

# La biopolítica racial del humanitarismo en África: examinando la construcción de la resiliencia europea en el Sahel y en la cuenca del lago Chad

AKINYEMI OYAWALE\*

## RESUMEN

Este artículo analiza el humanitarismo en el Sur Global a través de los proyectos de resiliencia en el Sahel y en la cuenca del lago Chad. Se aborda el modo en el que el humanitarismo reciente se ha alejado de las intervenciones ascendientes —que pretenden o bien intervenir para salvar a aquellos definidos por el poder como “vidas desnudas” (Agamben, 1998, p. 4) o bien mejorar la capacidad de gobernar del estado, especialmente aquellos frágiles y fracasados— hacia proyectos basados en la sociedad que buscan producir sujetos resilientes. El principal argumento del artículo es que el movimiento hacia la resiliencia supone no solo un reconocimiento de las imperfecciones cognitivas del sujeto liberal, sino que también —lo que es aún más importante (Chandler, 2013b)— plantea algunos cuestionamientos sobre la subjetividad liberal en sí misma. Estas imperfecciones —es decir, todas las cuestiones relacionadas con la (ir-)racionalidad y la (in)razón— han estado reservadas históricamente a personas no blancas y no europeas, desde la Ilustración. Esto no hace sino confirmar que, después de todo, el homo economicus no deja de ser un mito (Thaler y Sunstein, 2009; Chandler, 2013a). Al pasar de las actividades humanitarias de intervención a la post-intervención —lo cual tiene una serie de implicaciones sobre la capacidad interna del sujeto para “autogobernarse” (Chandler, 2012; Chandler, 2013a)— la migración, el desarrollo y la seguridad se han entrelazado estrechamente, de tal forma que algunos hablan incluso de un nexo migración-desarrollo-seguridad, en el que la ayuda humanitaria ayudaría a lograr una gobernanza global de la complejidad (Stern y Öjendal, 2010; Truong y Gasper, 2011; Deridder et al., 2020). Sin negar su utilidad, este trabajo problematiza esta comprensión de la resiliencia —preocupada por la mejora biopolítica de la capacidad para auto-gobernarse— desentrañando así las diversas formas en que “los procesos de resiliencia están marcados por las desigualdades y por las consecuencias de una historia de colonialidad del poder, opresión y privilegio” (Atallah et al., 2021, p. 9) que se manifiestan cuando estos proyectos se implementan en contextos o sobre cuerpos del Sur Global. Al reconceptualizar la biopolítica como una biopolítica racial y al descentrar el estado, centrando el foco, en su lugar, en los ensamblajes —es decir, la multiplicidad de actores, racionalidades y tecnologías —este texto muestra cómo los proyectos de resiliencia de los actores estatales y no estatales occidentales —como el Reino Unido, Francia y la Unión Europea— y otros actores humanitarios como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el Sahel y la cuenca del lago Chad son a la vez excluyentes y tienen un sesgo racial, explotando por ello la infantilización histórica del sujeto o de la subjetividad no blancos en estos territorios. Por último, mientras estos proyectos de resiliencia europea —como el control migratorio en la frontera entre Níger y Nigeria a través de la gestión biométrica y otros proyectos de desarrollo que pretenden abordar las causas profundas de la seguridad y el desplazamiento— sean definidos como proyectos humanitarios y promovidos por la ayuda al desarrollo, se estarán ahogando las posibilidades de poner en práctica formas alternativas de resiliencia, como las asociadas a la relacionalidad humana.

## PALABRAS CLAVE

Humanitarismo; resiliencia; raza; biopolítica; Sahel; Cuenca del Lago Chad; África.

## TITLE

The racial biopolitics of humanitarianism in Africa: examining European resilience-building in the Sahel and lake Chad Basin

## EXTENDED ABSTRACT

This paper examines humanitarianism in the “Global South” through engaging with resilience projects in the Sahel and Lake Chad Basin (LCB) in Africa. It addresses how recent humanitarianism has moved away from top-down interventions which sought to either intervene to save those that have been rendered as “bare life” (Agamben, 1998: 4) by their own governments or improve the state’s —especially “fragile” and “failing” ones— capacity to govern, towards society-based projects which seek to produce resilient subjects. While previous accounts of security and development emphasized why fragile states and authoritarian regimes could constitute a threat to their people and the international system, society, or community, where justifications for interventions were based on their flouting of

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.004>

## Formato de citación recomendado:

OYAWALE, Akinyemi (2024). “La biopolítica racial del humanitarismo en África: examinando la construcción de la resiliencia europea en el Sahel y en la cuenca del lago Chad”, *Relaciones Internacionales*, n° 55, pp. 71-92

\*Akinyemi OYAWALE, Universidad de Warwick (Reino Unido). Contacto: Akinyemi.Oyawale@warwick.ac.uk

Traducción: Laura CORRAL CORRAL, Universidad Panthéon-Assas Paris II (Francia). Contacto: laura\_corral99@hotmail.com

Recibido: 14/11/2023  
Aceptado: 22/11/2023

specific international norms and conventions. In contrast, recent humanitarianism has become less targeted at regime change as was evident with the reluctance that followed the unproductive cases in Afghanistan, Iraq, and Libya where assumptions that regime change, or democracy promotion could achieve or promote the ends of liberal governance. Moving away from these statist focus, post-intervention has moved towards strengthening the capacities of communities to withstand shocks, adapt and self-transform their own the broader social milieu.

My contention is that the move towards resilience is not only an acknowledgement of the cognitive imperfections of the liberal subject but more importantly (Chandler, 2013b), it raises questions about historical claims concerning “liberal” and “illiberal” subjecthood. These imperfections have historically been reserved for non-whites and non-Europeans since the Enlightenment, i.e., issues related to (ir-)rationality and (un-)reason; the homo economicus is a myth after all (Thaler and Sunstein, 2009; Chandler, 2013a). By moving away from humanitarian activities that require intervention to post-intervention, which involves claims about the subject’s internal capacity to “self-govern” (Chandler, 2012; Chandler, 2013a), migration, development and security have become closely intertwined with some suggesting a migration-development-security nexus where humanitarian aid serves the purpose of accomplishing global governance of complexity (Stern and Ojendal, 2010; Truong and Gasper, 2011; Deridder et al., 2020). While useful, this paper problematizes this understanding of resilience which concerns itself with the biopolitics of enhancing life’s capacity to self-govern by unpacking the various ways in which “resilience processes are marked by inequities and by the consequences of a history of the coloniality of power, oppression, and privilege” (Atallah et al., 2021: 9), especially in the Global South. In particular, the move towards resilience has entailed further incursions into people’s lives such that various rationalities and techniques of governmentality target the population which may raise further questions when these populations are those of other countries or within regions that have a history of colonisation and subjugation.

By reconceptualising biopolitics as racial biopolitics and by decentering the state and instead looking at assemblages, i.e., a multiplicity of actors and rationalities and technologies, and practices which function as totalities and produce passive or active agents with or without capacity for resistance, Deleuze and Guattari’s concept of agencement which is translated to English as “Assemblages”, is useful to capture the rationalities and techniques of resilience projects in the Sahel and LCB. I reconceptualise this powerful concept as “racialised assemblages,” made up of a set of “racial components” that produce “racialised ensembles,” i.e., a multiplicity of actors, rationalities, and technologies which attempt to interpellate subjects within these spheres of influence. This paper shows how resilience-building projects by Western state and non-state actors such as the United Kingdom, France and the EU and other humanitarian actors such as the International Organization for Migration (IOM) within the Sahel and the LCB are both exclusionary and raced and how these attempts seek to exploit the historical infantilization of the non-white subject or subjectivity within these regions. Engaging with humanitarian activities in the Sahel and LCB, the paper argues that through racialised and exclusionary racial biopolitics which function through racialised assemblages, European humanitarian aid and assistance through upstreaming border control management such as biometrics, exploit and sustain colonialities that seek achieve European outcomes abroad. While projects such as migration and border control in the Niger-Nigeria border through biometric management and development projects that seek to address the “root causes” of insecurity, underdevelopment and forced displacement are promoted as humanitarian issues and are facilitated through development aid, such racialised discourses and practices are a continuation of racist historical depictions associated with whiteness and non-whiteness which made assumptions about humans, the environment, and the relationship between the two.

For those who emerged in European discourse as lacking the capacity to transform their environment, access to full personhood was either denied or delayed which could be found in recent attempts to interpellate persons and communities in the Sahel and LCB as “vulnerable” and “poor”, and states as “fragile” or “failing” to highlight their deficient resilience and how this could impact on other developed populations or countries who have achieved better resilience. For example, attempts to regularize various forms of desirable movements and criminalise others within the Sahel and LCB could be viewed as attempts to control those viewed as potentially risky to European security interests. For example, border policing and management posts in Konni-Illela and Eroufa in the Tahoua Region of Niger which both seek to manage and control movement across the Niger-Nigeria border are promoted as enhancing Niger’s own border management policy while it was set up through collaborative humanitarian efforts of various actors and was funded by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) of the U.S. Department of State (IOM, 2023). This paper shows how these all constitute racialised biopolitical assemblages which attempt to govern complexity within the African context which is a continuation of various historical colonialities where their inherent infantilizing tendencies assume the incapacity of full self-governance, and self-transformation; they perpetuate colonialities which within the Sahel, may stifle other possibilities of non-Western resilience such as those associated with human relationality where the definitions of the human and the environment may be different and their relationship may be more complex. It becomes necessary to problematize the various resilience projects, including those that have explicit humanitarian dimensions such as “assistance” and “aid” by asking critical questions about what they do which could expose the ways in which those that experience them may resist these attempts. Further research should investigate the ways in which individuals and communities in the Sahel interact with these resilience projects and how various so-called African partners—state and non-state—who play integral roles in facilitating and implementing them become positioned and how they position themselves. Such research could adopt focus groups, in-depth interviews, or ethnographic methods to capture ways in which resilience projects are engaged with, modified, or even resisted by those who emerge as targets of European post-interventionist racial biopolitics.

## KEYWORDS

Humanitarianism; resilience; race; biopolitics; Sahel; Lake Chad Basin; Africa.





## I ntroducción

Este trabajo estudia el humanitarismo en el Sur Global a través de proyectos de resiliencia en el Sahel y en la cuenca del lago Chad (a partir de ahora, CLC). Se explica igualmente cómo el humanitarismo reciente se ha ido alejando de intervenciones descendentes que tenían como objetivo o bien *intervenir* para salvar a aquellos tratados como *vidas desnudas* (Agamben, 1998) por parte de sus propios gobiernos o bien mejorar la capacidad del estado —especialmente de aquellos estados frágiles y fallidos— para gobernar, hacia proyectos basados en la sociedad que tenían como objetivo la producción de sujetos resistentes. Mi posición es que el cambio hacia la resiliencia no es únicamente un reconocimiento de las *deficiencias* cognitivas del sujeto liberal sino también, y de forma más importante (Chandler, 2013b) pone encima de la mesa cuestiones —sobre la subjetividad (*subjecthood*) liberal— que han sido históricamente reservadas a personas no blancas y no europeas desde la Ilustración. Un ejemplo de ello son los planteamientos relacionados con la (i)racionalidad y la falta de razón, que confirman el mito del *homo economicus* liberal (Thaler y Sunstein, 2009; Chandler, 2013a). Habiendo cambiado de la intervención a la postintervención, lo que ha implicado igualmente una afirmación de la capacidad interna del sujeto para auto-gobernarse (Chandler, 2012; Chandler, 2013a), la migración, el desarrollo y la seguridad se han ido entrelazando estrechamente a través de un supuesto nexo migración-desarrollo-seguridad (Stern y Öjendal, 2010; Truong y Gasper, 2011; Deridder et al., 2020). El presente trabajo problematiza esta comprensión de la resiliencia, que define el biopoder, enfocado en la búsqueda por mejorar la capacidad vital al auto-gobierno (*self-govern*), como todas aquellas vías en las que “los procesos de resiliencia están marcados por inequidades y por las consecuencias de una historia de poder colonial, opresión y privilegio” (Atallah et al., 2021, p. 9). Este aspecto se pone de manifiesto cuando dichos proyectos se ponen en práctica en contextos o en organismos del Sur Global.

Más que los estados, son las instituciones específicas las que funcionan como unidades cerradas, produciendo agentes activos o pasivos con la capacidad o no de resistir. El concepto francés de *agencement* de Deleuze y Guattari, que se traduce al inglés como *assemblages* resulta aquí muy útil para comprender las racionalidades y las técnicas de resiliencia implementadas en el Sahel y en la CLC. Gracias a la reconceptualización de este poderoso concepto —ensamblajes racializados (*racialised assemblages*)— compuesto por una serie de componentes raciales —como la multiplicidad de actores, racionalidades y tecnologías— este trabajo muestra cómo los proyectos de resiliencia llevados a cabo por actores occidentales como el Reino Unido, Francia y la Unión Europea, así como otros actores humanitarios como la Organización Internacional para las Migraciones en el Sahel y en la CLC son exclusivistas y con un sesgo racial. Manteniendo el compromiso con las actividades humanitarias en el Sahel y en la CLC, este artículo defiende que la ayuda humanitaria europea (*European humanitarian Aid*, en inglés) y la asistencia en la gestión del control fronterizo ascendente a través del uso de los datos biométricos, explota y mantiene las colonialidades que persiguen los resultados a nivel europeo. Esto se debe a la biopolítica racial de carácter racializado y exclusivista que ponen en práctica los ya mencionados ensamblajes racializados.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, hablaremos de la imprecisión del humanitarismo tanto en su *ethos* como en su puesta en práctica, subrayando cómo su valor inicial —que serviría de justificación para violaciones de la soberanía o acciones que en una situación normal se considerarían abominables— siempre ha sido vital para sus

practicantes. Se analiza también la reciente transición de la intervención a postintervención. En esta última, el foco se pone en la mejora de la capacidad propia del sujeto a mantenerse seguro y no en la salvación y protección de las personas vulnerables. En segundo lugar, se estudian las predisposiciones a la radicalización y a la exclusión propia la resiliencia como concepto y como un instrumento de políticas públicas subrayando el eurocentrismo y el poder biopolítico al que da forma, especialmente cuando se desarrolla en el Sur Global. En tercer lugar, mientras que la biopolítica se ha desarrollado principalmente en el análisis histórico, este trabajo se concentra en el caso de estudio del Sahel y la CLC en África con el objetivo de mostrar cómo estos ensamblajes de poder racializados y eurocéntrico u occidentalocéntricos operan en la práctica, pero también cómo son objeto de resistencia en las prácticas del día a día de la gente común. Por último, el artículo concluye con una reflexión sobre los principales argumentos utilizados y las posibles implicaciones de los mismos.

## I. Humanitarismo: de la intervención a la postintervención

El humanitarismo es un concepto amplio e impreciso, vago en cuanto a su terminología (Cutts, 1998). Subrayando la imprecisión y la ambigüedad de este término, Best (1994, p. 234) argumenta cómo su derivado adjetivo, humanitario, “ha llegado a movilizar una mezcla resbaladiza de significaciones y aplicaciones que facilitan su utilización ambigua y su manipulación”. Este aspecto sugiere que más que algo objetivo y que tiene una definición precisa y consistente, el humanitarismo es al mismo tiempo un concepto y una etiqueta que se ha utilizado para justificar actividades y acciones muy distintas a lo largo de la historia. Si bien es cierto que en su sentido más amplio, el humanitarismo se centra en la promoción del “bienestar humano” (Cutts, 1998, p. 2), la letanía de actividades y acciones que podrían ser comprendidas en esta categoría podría extenderse todavía más. Por ejemplo, desde las garantías filantrópicas y humanitarias para acabar con el comercio de esclavos del rey Leopoldo II de Bélgica en el Estado Libre del Congo (Kabemba, 2013, p. 140; Viaene, 2008) —las cuales resultaron en una violencia genocida contra la población local (Hochschild, 2019)— hasta los movimientos abolicionistas en Reino Unido y en Estados Unidos y la aparición de organizaciones exclusivamente humanitarias como Médicos Sin Fronteras (MSF) o incluso el Comité Internacional de la Cruz Roja. La ayuda humanitaria ha sido central en la lucha por la dignidad y contra el sufrimiento de las personas (Fassin, 2011, p. 248).

Mejor que preguntarnos sobre lo que es el humanitarismo, podríamos debatir sobre lo que *hace* el humanitarismo, teniendo en cuenta además que algunos autores han defendido que —tanto en su doctrina como en su puesta en práctica— el humanitarismo puede ser constitutivo de la identidad propia de cada uno y de los valores que están asociados a su identidad. Así, los debates en torno a lo que es humano y lo que no lo es se sitúan en el centro de las reclamaciones humanitarias sobre uno mismo (*the Self*) y el otro (*the Other*). Como afirmaba el filósofo francés Montesquieu en *El espíritu de las leyes* sobre el papel del otro en la constitución del cristiano: “Nos resulta imposible suponer que estas criaturas son seres humanos puesto que, si lo fueran, desataríamos la sospecha de que somos nosotros los que no lo somos” (de Secondat Montesquieu, 1977). Con respecto a este último aspecto, los americanos esclavizados no podrían ser nunca considerados como seres humanos, dado que el hecho de haberles sometido a la esclavitud pondría en cuestión la cristiandad de sus esclavistas y, por consiguiente, su humanidad. Con la



secularización de la raza en la etapa posterior a la Ilustración y gracias a diferentes concepciones de lo humano y de la persona (Mills, 2017; Eze, 1995), esta ontología relacional une el hecho de ser blanco (*whiteness*) al hecho de no serlo (*non-whiteness*), dado que el reconocer total humanidad o personalidad (*personhood*) a personas no blancas podría poner en cuestión algunas reclamaciones hechas sobre el propio hecho de ser blanco. Por ejemplo, para Immanuel Kant, las personas tienen que tener un valor infinito y no deben ser tratadas como medios sino como fines en sí mismos. Tratar a algunas personas de esta manera implicaría una negación de la personalidad de las mismas, que serían construidas y percibidas como infrapersonas o *Untermensch* (Mills, 2017).

Desde actividades de supervisión, observación y monitorización a formas más intrusivas que pueden incluso suponer una violación de la soberanía —protegida normalmente por la norma de no intervención— o el uso de la fuerza militar, lo que une estas actividades es su subyacente *ethos* humanitario, que enfatiza un compromiso moral por la mejora del sufrimiento de personas vulnerables constituidas como *vidas desnudas* (Agamben, 1998, p. 4; Reid, 2010, p. 394). Con los numerosos conceptos introducidos en relación con las justificaciones morales de la acción colectiva, este artículo se centrará en el humanitarismo y sus derivados inmediatos, como la “acción”, “asistencia”, “ayuda” e “intervención” humanitarias (Cutts, 1998) entre otros, y especialmente en cómo se aplican en África y, más concretamente, en el Sahel y en la CLC. Mientras que el humanitarismo como doctrina podría ser aplicado a cualquier contexto en el que hay un sufrimiento humano, el Sur Global es desde el final de la Guerra Fría el principal epicentro de las acciones humanitarias a nivel mundial. Se hace referencia aquí a las acciones que fueron justificadas por motivos de fines humanitarios y que consistían en la ayuda o asistencia en intervenciones en las que los países africanos “tienen unas necesidades humanitarias desproporcionadas” (Foro Económico Mundial, 2022, p. 4). Así, los países africanos representan un cincuenta por ciento de los veinte países que sufren actualmente crisis humanitarias, con Somalia, Etiopía, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Burkina Faso entre los diez primeros (Foro Económico Mundial, 2022, p. 4).

Las intervenciones humanitarias como forma de humanitarismo se volvieron más frecuentes después del colapso de la Unión Soviética, que marcó el final de la Guerra Fría, con el cese de la guerra indirecta (en inglés, *proxy war*) y la apertura de zonas que habían estado polarizadas entre los bloques ideológicos rivales. Sin embargo, desde este auge de intervenciones en los años noventa y su codificación de la responsabilidad de proteger por parte de las Naciones Unidas, los fracasos en Afganistán, Iraq y Libia han provocado un replanteamiento y una puesta en jaque de las suposiciones subyacentes a la idea de que el derrumbamiento de gobiernos en defensa de la democracia fuera una solución milagrosa para conseguir la paz en estados frágiles y autoritarios. Este desencanto con respecto a las promesas del internacionalismo liberal dio paso a diferentes debates sobre otras alternativas para conseguir la paz en el mundo (Chandler, 2013a).

En cierto sentido, la postintervención representa una *nueva vía* para lograr los objetivos de la “gobernanza global” a través de la transformación de “sociedades disfuncionales afectadas por la guerra (...) en entidades cooperativas, representativas y especialmente estables” (Reid, 2010, p. 399), sin los inconvenientes propios a otras formas de humanitarismo que implican violaciones de soberanía. Este nuevo medio se adapta también mejor a la gestión y al gobierno de realidades complejas —como puede ser el caso en múltiples fronteras en las que hay reclamaciones

encontradas de competencia territorial— puesto que no se centra principalmente en el estado en sí mismo, sino en los individuos y las sociedades (Chandler, 2013b). Todo esto ha hecho que se elija la resiliencia como instrumento de acción pública en el caso del Sahel y de la cuenca del lago Chad, debido sin duda a la complejidad de estas zonas. Se trata así de territorios que abordan varios estados soberanos y esferas de influencia, con una multiplicidad de actores estatales y no estatales. Ejemplo de estos últimos son los grupos yihadistas como *Al Qaida* u otros afiliados al Estado Islámico como *Jama'at Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin* (JNIM), *Jama'at Ahl al-Sunna lil-Da'awah wa al-Jihad* (JAS o Boko Haram) y el Estado Islámico del África Occidental (ISWAP). También cabe destacar la presencia de milicias étnicas, pastoralistas Fulani, granjeros, y traficantes de seres humanos entre otros. Por último, estas áreas han sido testigos de prolongadas agitaciones políticas y riesgos como el cambio climático y la degradación del medioambiente, por lo que una aproximación en términos de ecosistema resulta muy interesante.

Mientras que Occidente ha *intervenido* históricamente para traer cambios a las sociedades no occidentales, el redesarrollo y reconceptualización de la resiliencia —potente herramienta de acción pública— ha facilitado

“un cambio de las reclamaciones de *seguridad* o acción soberana por parte de Occidente propias al internacionalismo liberal (...) hacia una preocupación por facilitar o desarrollar la *capacidad de acción para la seguridad propia* —es decir, la resiliencia—de aquellos considerados como más vulnerables”<sup>1</sup> (Chandler, 2012, p. 213).

Tanto en el caso de la intervención como en el de la postintervención, son fundamentales las demandas sobre la subjetividad, los sujetos y la relación de estos últimos con los otros y con su entorno. A través de la comprensión del sujeto resiliente y la determinación de las intervenciones que pueden ser necesarias, estos discursos *interpelan* al sujeto de diferentes maneras. David Chandler sugiere al respecto que se trataría entonces de un sujeto activo que es “fuerte e independiente, capaz de sobrevivir a las pruebas más duras, flexible, adaptable y autotético, desarrollándose con un crecimiento y una dirección propios” o, de forma más pasiva, como un “sujeto que es pasivo y reactivo” que puede o no disponer de la disciplina “para adaptarse a cambios y dictámenes externos” (Chandler, 2014, p. 5). La respuesta a estas preguntas determinará el nivel de empoderamiento (*empowerment*) necesario. Pero es importante también subrayar que, mientras esta aproximación biopolítica de la resiliencia enfatiza la capacidad del individuo y de las comunidades “para sacar lo mejor de situaciones [desfavorables]”, funcionar con esta asimetría de poder —por ejemplo, en un contexto racializado— requiere además que no se pongan en cuestión las diferentes injusticias históricas y contemporáneas, como tampoco las desigualdades estructurales existentes (Wandji et al., 2021, p. 3; MacKinnon y Derickson, 2013, p. 254).

## 2. Resiliencia exclusivista y racializada

Sin embargo, no es suficiente con hablar de sujetos y de su capacidad de acción (*agency*) o

<sup>1</sup> La cursiva es del autor.



intereses, de biopolítica o de moralidad, sin profundizar en las connotaciones de estos términos y las dinámicas históricas y contemporáneas que estos términos ponen en juego. Una lectura atenta de los debates y las prácticas de resiliencia y de biopolítica revela la impronta colonial (*colonialities*) inherentes que representan formas de asimetría de poder, epistemologías, normas, experiencias de vida y manifestaciones empíricas de políticas públicas basadas en estas nociones. Dentro de este uso, el término colonialidad (*coloniality*) hace aquí referencia a “patrones de poder duraderos que emergieron como resultado del colonialismo, pero que definen la cultura, el trabajo, las relaciones intersubjetivas y la producción de conocimiento mucho más allá de los límites estrictos de las administraciones coloniales” (Maldonado-Torres, 2007, p. 243). Así, estos patrones de relaciones asimétricas determinan no solo el humanitarismo sino también los aspectos individuales y colectivos propios a la gobernanza global. Por todo ello, esta parte defiende que los proyectos de resiliencia en África son exclusivistas y racializados.

Como bien señala Chandler (2014, p. 5), nuestra comprensión de la resiliencia no es un concepto neutral, sino más bien un producto de las culturas y epistemologías dominantes de tal forma que “depende mucho de los campos disciplinarios en los que se trabaja y, hasta cierto punto, de la era en la que nos educamos”. Una aproximación muy útil en este caso es hablar del “contrato epistemológico” dominante que “aportaría...una brújula moral” (Mills, 2014, p. 17) y provocaría, por lo tanto, que las personas sean *interpeladas* de manera distinta y que las percepciones y concepciones del otro sean compartidas de forma intersubjetiva y no solo movilizadas por los individuos, sino también por el estado y las instituciones.

Como sugiere Chandler (2014) más adelante

“en la medida en que el sujeto humano forma parte de este sistema de interconexión, la resiliencia se convierte en un proceso latente de respuesta a través de una conciencia reflexiva propia de que el sujeto es al mismo tiempo productor y producto del mundo”.

Esto podría ser problemático si se extiende a aquellos que han sido históricamente infravalorados y considerados incapaces de producir cualquier cosa o aquellos cuyas sociedades han sido consideradas como una amenaza para el gobierno global (Reid, 2010, p. 396) o incluso como un riesgo para el sistema internacional.

Por su parte, Reid (2010, p. 397) afirma que, si comprendemos al ser humano como un “biohumano”, las personas “se ven reducidas a las capacidades que, según las ciencias de la complejidad, distinguen a los sistemas de vida evolutivamente exitosos; capacidades de adaptación, emergencia, aprendizaje, flujos de información y resiliencia”. Analizando la incapacidad o, al menos, la dificultad de algunas sociedades y de algunas personas para alcanzar estos procesos revolucionarios de forma endógena, Kent (2002) concibe por ejemplo el genocidio de Ruanda como un efecto de la mala adaptación y fosilización de actitudes tradicionales que permitieron a los líderes Hutu movilizar estereotipos para justificar las matanzas en masa de los Tutsis. Como remedio, los “comportamientos adaptativos” y las “capacidades de adaptación” de los individuos y de las sociedades podrían mejorarse para prevenir el conflicto (Kent, 2002, p. 72). Aunque no

se diga de manera explícita, esto se alinea con las suposiciones históricas y con las reclamaciones sobre el primitivismo (Mills, 2014, p. 69) y el retraso en el discurso colonial, incitando a una oposición binaria entre tradición y modernidad, en la que la modernización se define como un “proceso occidental que las sociedades no-occidentales solo pueden alcanzar abandonando sus culturas tradicionales” (Galland et al., 2008, p. 153).

Habida cuenta de todo esto, la incompetencia evolucionaria —si no la incapacidad— de los “hombres tradicionales” supone una forma de riesgo no solo para uno mismo sino para el ecosistema en su conjunto. El proceso colonial por el cual se han “fijado” identidades étnicas en Ruanda (Longman, 2001, p. 353) ha sido tratado de manera extensiva y, si bien no vamos a retomarlo aquí, mi posición es que las dicotomías simplistas raramente pueden recoger los matices tanto históricos como contemporáneos. La transición hacia el biohumano tiene implicaciones biológicas sobre los agentes, esto es, la idea por ejemplo de que el primitivismo es un producto de la mala adaptación y que, por lo tanto, el mantenimiento de la tradición es propio a sociedades que han fracasado evolutivamente y que tienen pocas “capacidades de adaptación” (Reid, 2010, p. 397). Por consiguiente, estos sujetos no pueden ser concebidos como “autotélicos” que, según Anthony Giddens, sería aquel sujeto propio “que no busca neutralizar el riesgo o que no pretende ‘que otro se encargue del problema’; [el sujeto autotélico se confronta a riesgos] como si se tratase de un desafío activo que provoca la actualización propia” (Giddens, 1994, p. 192). Así, cuando su afirmación de que los proyectos “de bienestar positivo, orientados al riesgo manufacturado más que al externo, estarían dirigidos a fomentar el yo autotélico” (Giddens, 1994, p. 192) se extienden a sociedades que han sido históricamente infantilizadas o situadas más cerca de la naturaleza en la dicotomía hombre-naturaleza, donde no se considera que esos hombres hayan transformado su entorno —expresión de su libertad—. Este fortalecimiento del yo autotélico se transforma aquí en un interesante interrogante.

Con la expansión de la centralidad de las libertades garantizadas por el liberalismo, tipificadas por las nociones latinas de *laissez faire*, *laissez aller*, *laissez passer*, esto es, dejad hacer, dejad ir, dejad pasar (Middleton, 2008), Michel Foucault señaló en sus clases en el *Collège de France*, que

“el juego del liberalismo —que [necesita que no haya interferencia], permitiendo el movimiento libre, dejando las cosas seguir su curso (...)— significa fundamentalmente actuar de tal forma que la realidad se desarrolle, siguiendo su curso de acuerdo con las leyes, principios y mecanismos de la propia realidad” (2007, p. 48).

Teniendo en cuenta las realidades raciales imperantes del siglo XVIII y la propia historia del liberalismo a lo largo de los siglos, nos surgen preguntas más profundas sobre lo que estas “leyes, principios y mecanismos de la realidad” son o pueden ser (Foucault, 2007, p. 48). Para dar un poco de contexto, el siglo XVIII fue el pico de la esclavitud transatlántica. Es en este momento que se produce, por ejemplo, el “Asiento de Negros”, tanto en su fase francesa —de 1701 a 1713— como inglesa —de 1713 a 1750— (Weindl, 2008) y la “Burbuja del mar del sur” (Paul, 2010). También tuvo lugar en este momento la repartición del mundo entre personas blancas y no blancas, conceptualizado más tarde como “el problema de la línea de color” (Du Bois, 1911, p. 4).



La esclavitud es, en efecto, la manifestación más extrema de falta de libertad.

Lo que esto surgiere es que mientras surgía una biopolítica liberal para las personas blancas, que fue construida en torno a la idea de libertad, y que transformó —aunque no sustituyó— el poder soberano del monarca para matar o dejar vivir (Foucault y Ewald, 2003) había otra biopolítica paralela que definía y circunscribía los ámbitos de aplicabilidad de estos (bio)podere disciplinarios. Así, ese mismo poder que mejoraba la vida de algunos, se la quitaba a otros, negando su valor moral completo. Más específicamente, la brutalidad ocurrida durante la revolución de Haití y la inversión de los principios del lema de la Revolución Francesa *Liberté, égalité, fraternité* (Klar, 2015) pueden ilustrar esta definición gradual de lo que es una persona (*personhood*), así como la negación de la participación política y de los derechos a personas colonizadas, incluso cuando estos mismos ya estaban garantizados para las personas blancas. Como defiende Charles W., esta *gradualidad* fue constituida a través de una racialización del contrato social, siendo el contrato racial “global, implicando un movimiento tectónico de las bases éticas y jurídicas del planeta en su conjunto, la división del mundo... entre ‘hombres’ y ‘nativos’” (Mills, 2014, p. 20). Aquellos definidos como hombres o, más concretamente, como hombres blancos, esto es, hombres europeos “emergen por lo tanto como los señores de la humanidad, del mundo, con el creciente poder para determinar la posición de las personas no europeas, que son sus sujetos” (Mills, 2014, p. 20). Un argumento similar en las Relaciones Internacionales, que carece sin embargo de dimensión de género, subraya cómo Europa se definió a sí misma como el “estándar de la civilización” en el siglo XIX (Linklater, 2016). La *libertad* liberal podía verse entonces como exclusiva a los europeos y, por consiguiente, las personas no blancas eran sometidas a una forma diferente de biopolítica: una biopolítica racializada (Macey, 2009).

La biopolítica liberal presupone la capacidad del sujeto para hacer tipos de juicios específicos, lo que significaría que aquellos sujetos que aparecen —en un sistema político racializado— como capaces de adaptarse a la realidad (Foucault, 2007) no solamente deben expresar sus libertades a través del “juego del liberalismo” (Foucault, 2007, p. 48) sino que también pueden regular o negar estos privilegios a personas no blancas, en un contacto en el que “los individuos blancos deben ser observados como aquellos a los que se les ha concedido la autoridad para ejecutar ellos mismos el Contrato Racial” (Mills, 2014, p. 87). La subjetividad no blanca es, por lo tanto, una subjetividad infantilizada. Estos estatus morales diferenciados emergen y se fundamentan en contratos morales y epistemológicos (Mills, 2017, p. 106) en el sentido kantiano, como por ejemplo las nociones de persona total (*full personhood*) o la infrapersona (*subpersonhood* o *Untermenschen*). Desde el punto de vista del desarrollo internacional, comprometido con un marco post-colonial, Amartya Sen (1999, p. xii) afirma que se necesitan expandir libertades

“como objetivo principal y como medio principal para disminuir la pobreza y el subdesarrollo. El desarrollo consiste aquí en la eliminación de varios tipos de *no libertades* que dejan a las personas con poca elección y pocas oportunidades para ejercer su *capacidad de acción* —o *agencia*— *racional* (*reasoned agency*)”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La cursiva es del autor.

Dicho de manera más simple, se espera por defecto de aquellos sujetos que poseen libertades que extiendan la capacidad de racionamiento adaptativo de aquellos que, por defecto, no las tienen. Mi argumento es que estos “juegos del liberalismo” (Foucault, 2007, p. 48) actúan a menudo según los méritos o deméritos “naturalizados” que gobiernan las “conciencias morales” (Mills, 2014, p. 91) de los agentes o sujetos *anatomo-politizados* y *bio-politizados* (Foucault, 2007, p. 378) que surgieron como *población* en contraste con otras colectividades como personas o populachos (*populousness*) a través de la microfísica de la disciplina y la macrofísica del biopoder. Se trata de ontologías sociales transformadas en “tecnologías de poder” (Foucault, 2007) que producen tanto la *libertad* como la *no libertad*.

El hecho de extender estas racionalidades racializadas y estas tecnologías de forma global significa que las dualidades y jerarquías emergieron entre blancos y no-blancos, de manera que “entre las razas, se asumía que los blancos poseían la civilización mientras que a los no blancos les correspondía ocupar un estado más bajo del desarrollo, considerado como barbarismo o salvajismo” (Henderson, 2014, p. 72). Retratado como una falta de capacidad total para razonar —de ahí la idea de *Untermensch* en lugar de *Übermensch* (Mills, 2017)— un movimiento postliberal hacia la resiliencia que enfatiza “la actividad transformadora del sujeto autotélico” (Chandler, 2013b, p. 45) gracias a su capacidad interna hace que aparezcan cuestionamientos críticos en torno a la subjetividad, la capacidad de acción y la personalidad (*personhood*). En un sentido biopolítico, las emergencias en el continente forman zonas “de peligro global y de desorden”, renovando por lo tanto su

“significado político, dado que ocurren no solo donde se pretende que la vida ha fallado en sus funciones adaptativas de *protegerse* a sí misma, sino también donde el propio fracaso de la vida a la hora de adaptarse es considerado como una amenaza a la seguridad del orden mundial” (Reid, 2010, p. 291).

Con los discursos de la postintervención que enfatizan la resiliencia. Además, “el sujeto autotélico se comprende como un individuo capaz de autogobernarse en un mundo de contingencia e incertidumbre radical. El yo autotélico transforma la inseguridad en actualización personal, en crecimiento” (Chandler, 2013b, p. 220). La interpelación aquí de sujetos dichos “autotélicos” es un alejamiento significativo “del sujeto universalizado de la modernidad liberal” (Chandler, 2013b, p. 220). Debemos afirmar al respecto que el así llamado sujeto liberal no es universalizable —dado que es racialmente excluyente— ni neutro, puesto que se trata de un sujeto racializado (Mills, 2014) y con un género atribuido (Pateman, 1988).

Sin embargo, como ha resultado evidente en diferentes debates tanto contractualistas como no —que siguen teniendo una influencia en los conceptos y prácticas a los que han dado lugar— existen diferencias entre el hombre y la naturaleza, siendo esta última externa al hombre una vez que la sociedad —tanto civil como política— fue constituida (Mills, 2014; Locke, 1669; Locke, 2014; Hobbes, 2006). Si bien es cierto que esto último puede ser comprendido de diferentes maneras, lo que resulta evidente es que la idea de que la naturaleza es externa al hombre se fundamenta en la suposición de que los hombres *abandonaron* primero la naturaleza, argumento contractualista que permite diferenciar entre el estado de naturaleza y la sociedad civil, en la que los hombres





constituyen un contrato social o, mejor dicho, varios contratos o meta-contratos (Mills, 2014, p. 42; Hobbes, 2006; Locke, 2014, p. 45). Si releemos el contrato social como un contrato racial, nos damos cuenta de que aquellos que dejaron el estado de naturaleza son en realidad blancos (Mills, 2014) y hombres (Paterman, 1988), esto es, exclusivamente hombres blancos. Así, mientras se dan debates sobre si realmente tuvo lugar o no el mencionado contrato social<sup>3</sup>, lo que es importante es que para las personas no blancas, este contrato racial es realmente un contrato colonial que sirvió para establecer un tipo de identidad relacional entre África y Europa, y entre los africanos y los europeos (Paterman et al., 2007). A través la normativización y racialización del espacio y de las personas, tiene lugar aquí una constitución recíproca en la que “tú eres lo que eres en parte porque eres originario de un cierto tipo de espacio, y que ese espacio tiene esas características en parte porque está habitado por criaturas como tú” (Mills, 2014, p. 42).

Si, como Locke (1669, 1847, 2014) y Kant (1887) y otros pensadores europeos afirman que algunas personas no reúnen los criterios para disponer de la personalidad humana completa y permanecen en el estado de naturaleza o que existe la posibilidad conceptual y la evidencia empírica real de que algunas personas se encuentran perpetuamente en el estado de naturaleza<sup>4</sup>, “uno podría decir que el cuerpo no blanco es una burbuja de tierra salvaje que se mueve en un espacio político blanco, un nódulo de discontinuidad que es necesariamente en permanente tensión con él” (Mills, 2014, p. 53). Esto está asociado a menudo con las reivindicaciones de la llamada anarquía tropical (*tropical anarchy*) (Sampson, 2002, p. 446). En efecto, ya no se afirman las ideas de la (post-)modernidad o la modernidad reflexiva (Giddens y Pierson, 1998; Beck, 1992) en lo respectivo a la naturaleza como externa a los seres humanos. Al contrario, se defiende que la naturaleza ha sido remodelada a través de actividades humanas transformadoras (Giddens, 1994, p. 6), lo cual ignora u oculta la parte oscura de la modernidad, esto es, la impronta colonial (Mignolo, 2009, p. 39) en la que estas capacidades transformativas con excluyentes en términos raciales.

Tanto las narrativas que propusieron una definición para los seres humanos y para medio ambiente e hicieron suposiciones sobre su relación, como las aproximaciones correctivas que sugieren un Yo transformado, están implicadas en exclusiones, ocultamientos y elisiones tanto históricas como contemporáneas (Mignolo, 2009) que, entre otros, contribuyen al establecimiento y sostenimiento de la “norma contra el notar” (Vitalis, 2000; Henderson, 2014) o a abordar de forma genuina las desigualdades raciales en las Relaciones Internacionales. Así, la política de la tercera vía, que intenta reforzar la resiliencia ayudando a las sociedades a “*pilotar* su camino a través de las principales revoluciones de nuestro tiempo: la globalización, las transformaciones en la vida personal y nuestra relación con la naturaleza”<sup>5</sup> (Giddens, 2013) puede ser releída desde el prisma racial como el posicionamiento de los blancos como pilotos y los otros como pasajeros con una capacidad de acción (*agency*) disminuida o *infantilizada*<sup>6</sup> (Mills y LeFrançois, 2018, p. 509). La propia distinción de Immanuel Kant entre *persona plena* (*full personhood*) y subpersona (*subpersonhood*) es

<sup>3</sup> Existe un debate sobre si el contrato social original fue un mero experimento mental o una realidad sociohistórica y antropológica.

<sup>4</sup> Locke consideraba que los nativos americanos se hallaban aún en estado de naturaleza, mientras que Frederick Lugard se mostraba más dubitativo con sus intentos de describir las civilizaciones africanas como escasas y aisladas. Véase *The Dual Mandate in British Tropical Africa* para un análisis detallado de la sociedad africana.

<sup>5</sup> Énfasis añadido por el autor.

<sup>6</sup> Énfasis añadido por el autor.

ilustrativa de esta subjetividad escalonada que jerarquiza a los seres humanos y condena a los no blancos a una categoría moral inferior (Eze, 1995; Mills, 2014). El llamado sujeto humano liberal no tiene, por lo tanto, una aplicación universal a través del espacio y el tiempo (Mills, 2017).

En pocas palabras, esto podría interpretarse como que el sujeto *resistente* del pensamiento postintervencionista suele ser racional—aunque a veces pueda ser irracional—, representado por la problematización del concepto de *homo economicus*. Esto se puede observar en el marco de instrumentos de política pública como la distinción que hacen Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein entre “Econs” y “Humanos” (Thaler y Sunstein, 2009) donde, en lugar de ser racionales, muchos humanos se consideran capaces de tomar malas decisiones, lo que requiere impulsar o moldear sus “entornos sociales”, que a su vez moldean el “mundo interior [o cognitivo] de los individuos” (Chandler, 2013b, p. 221). Por el contrario, el sujeto *racializado* suele ser irracional, aunque a veces es racional. Sigue teniendo cierta capacidad para tomar las decisiones correctas, aunque en condiciones históricas y contemporáneas más complejas que el primero. Los debates en torno a la propiedad y las afirmaciones sobre quiénes son personas de pleno derecho y quiénes son subpersonas desempeñan un papel fundamental en las diferentes aproximaciones sobre las relaciones de las personas con la naturaleza. Por ejemplo, mientras que las personas plenamente morales pueden reclamar la propiedad absoluta en virtud de sus derechos inalienables (Locke, 2013), se sostiene que algunas personas —los nativos de América, África y las Antípodas— sólo pueden poseer derechos “usufructuarios” (Pateman et al., 2007, p. 61) sobre las “bondades desperdiciadas de la naturaleza”, que deben ser explotadas para el “comercio del mundo” y los beneficios de la civilización y, por lo tanto, “sus materias primas y alimentos —sin los cuales la civilización no puede existir— deben desarrollarse por igual en interés de los nativos y del mundo en general, sin ninguna restricción artificial” (Lugard, 2013, p. 60).

Desafiar estas biopolíticas raciales es crucial, dado que —como afirmamos anteriormente— es esencial para desafiar la impronta colonial inherente a través de una perspectiva decolonial, que implicaría:

“esfuerzos de rehumanización del mundo, para romper las jerarquías de diferencia que deshumanizan a sujetos y comunidades y que destruyen la naturaleza, y a la producción de contra-discursos, contra-saberes, contra-actos creativos y contra-prácticas que buscan dismantelar la colonialidad y abrir otras múltiples formas de estar en el mundo” (Maldonado-Torres, 2016, p. 31).

Como correctivo a las prácticas y políticas basadas en antiguos modelos de colonialidad que deshumanizan o infrahumanizan al sujeto africano, este artículo analiza los proyectos humanitarios históricos y actuales en el Sahel y la cuenca del lago Chad a través de las actividades de los ya definidos ensamblajes racializados (Wiertz, 2021; Deleuze y Guattari, 2005; Saldanha, 2017) que han intentado mejorar la capacidad de resiliencia en esta región. En su acepción más básica, según Deleuze y Parnet (2007) un ensamblaje es:

“una multiplicidad que se compone de muchos términos



heterogéneos que establece vínculos y relaciones entre ellos, a través de las edades, los sexos y los reinados, es decir, naturalezas diferentes. Así, la única unidad del ensamblaje es la del cofuncionamiento: se trata de una simbiosis, de una 'simpatía'. Lo importante nunca son las filiaciones, sino las alianzas, las aleaciones. No son las sucesiones, las líneas de descendencia, sino los contagios, las epidemias, el viento" (Deleuze y Parnet, 2007, p. 69).

Ensamblaje es la traducción inglesa de la palabra francesa *agencement* que, como hemos visto anteriormente, subraya el proceso de establecimiento de relaciones simbióticas complejas entre entidades no necesariamente similares, que se unen gracias a su función u objetivo. Además, las identidades de estas entidades son *emergentes*, lo cual evita todo tipo de propensión *micro* reduccionista de las aproximaciones centradas en la agencia (*agency-centric approaches*). Se trata así de relaciones de exterioridad, lo que evita también caer en inclinaciones propias a una aproximación centrada en la estructura (*structure-centric approaches*) (DeLanda, 2016, p. 10). A través de las propiedades emergentes de las entidades "y de la exterioridad podemos definir los conjuntos sociales, como redes interpersonales u organizaciones institucionales", sin reducirlas a los agentes individuales que las componen y también evitando todo tipo de totalización que disuelva a sus individualidades en el conjunto (DeLanda, 2016, p. 10). Como explica DeLanda, los ensamblajes son "este tipo de conjunto social irreductible, producido a través de relaciones de exterioridad, un todo que no totaliza sus partes" (DeLanda, 2016, p. 11). Estos ensamblajes pueden, por lo tanto, considerarse como una reivindicación de las posibilidades de resistencia, de tal forma que tanto los materiales como las entidades animadas o inanimadas puedan influir en el funcionamiento del "poder biopolítico" (Wiertz, 2021, p. 1381). En relación con los debates mencionados anteriormente sobre la biopolítica, estos ensamblajes operan "en la interfaz de la vida, la política y la población, [y] deberían ser concebidos como multiplicidades de componentes que generan un campo de fuerzas no necesariamente convergentes" (Wiertz, 2021, p. 1380). Como se mostrará en la siguiente sección, estos ensamblajes incluyen diferentes actores estatales y no estatales así como organizaciones occidentales, a menudo con una multiplicidad de objetivos pero con alianzas simbióticas. La siguiente parte del trabajo se centrará principalmente en las actividades de actores clave como el Reino Unido —especialmente a través del Departamento de Exteriores, Commonwealth y Desarrollo— Francia, la Unión Europea y otras organizaciones relevantes implicadas en actividades humanitarias en el Sahel y en la cuenca del lago Chad.

### 3. Humanitarismo racializado: resiliencia en el Sahel y en la cuenca del lago Chad

Aunque existen diferentes clasificaciones, las Naciones Unidas definen el Sahel como la región de África Occidental y Central que incluye Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Guinea, Mauritania, Malí, Níger, Nigeria y Senegal. En el reciente marco político de la Unión Europea sobre migración, se prefieren los términos de Sahel y cuenca del lago Chad, con la inclusión de Ghana y Costa de Marfil. Dadas estas incoherencias clasificatorias, el Sahel y la cuenca del lago Chad serán utilizadas de forma laxa para captar algunos de los proyectos puestos en práctica en estos países. Así, es importante mencionar que muchas de las racionalidades y tecnologías aplicadas para conseguir los objetivos

Europeos de resiliencia se dirigen al Sahel en su conjunto y no al estado o estados en cuestión. Si bien podemos identificar una multiplicidad de actores, racionalidades y discursos, considerarlos como conjuntos biopolíticos resulta útil para alejarse de las trampas de un enfoque puramente biopolítico, especialmente en su enfoque sobre la historia, el estado y el poder, pero también sobre la población (Wiertz, 2021; Cuttitta, 2018). Además de descentrar el estado, el examinar la biopolítica como ensamblajes maquínicos (*machinic*) y enunciativos nos permite investigar estos “ensamblajes en la interfaz de la vida, la política y la población [que implican] multiplicidades de componentes que generan un campo de fuerzas no necesariamente convergentes” (Wiertz, 2021, p. 1380). De este modo, se pueden analizar los discursos y prácticas asociados a la caracterización, clasificación, control, mejora e institucionalización de diversas formas de control en el Sahel y la cuenca del lago Chad por parte de una multiplicidad de actores y agentes. Además, dado que los ensamblajes suelen ser coherentes entre lo que dicen y lo que hacen, se encuentran siempre en flujo, de tal modo que se produce una disolución o transformación continua en formas cada vez más nuevas (Tampio, 2009, p. 394). Esta sección mostrará cómo la vida en el Sahel y en la cuenca del lago Chad se ha convertido en el objetivo de estos ensamblajes racializados, organizándolos de forma favorable para el control y la gestión; pero también cómo estas vidas pueden hacerse ingobernables al resistirse al “poder cuando el poder toma la vida como su sujeto” (Deleuze, 1988, p. 92).

En el Reino Unido posterior al Brexit, la nueva dirección política ha sido la de una Gran Bretaña global que pretende reposicionar al Reino Unido como un auténtico actor mundial. Esto se establece en el tercer pilar de la *Integrated Review Refresh 2023*, que busca proteger al Reino Unido en un mundo globalizado, “disputado y más volátil” (Gobierno de Su Majestad, 2023, p. 2). Además de las preocupaciones tradicionales en materia de seguridad —como la guerra en Ucrania y las amenazas de China— la política británica hace hoy hincapié en la creciente preocupación por “retos transnacionales como la migración a gran escala, el contrabando de personas, estupefacientes y armas... [que] se han agudizado, con graves costes humanos y presión sobre los recursos nacionales [del Reino Unido]” (Gobierno de Su Majestad, 2023, p. 2). A diferencia de la seguridad estatal tradicional —que se centra en las amenazas reales de actores violentos o en las intervenciones que tratan de desarticular regímenes deshonestos en el extranjero— esta nueva conceptualización de la seguridad trata de alcanzarla “a través de la [creación de] resiliencia” en el extranjero (Gobierno de Su Majestad, 2023), lo que constituye una agenda de seguridad ampliada y profundizada.

Al establecer y mantener alianzas simbióticas, se hace hincapié en cómo “la resiliencia del Reino Unido está entrelazada con la resiliencia de aliados y socios” (Gobierno de Su Majestad, 2023, p. 45), como otros países europeos y también países occidentales o cualquier otro aliado cuyos intereses puedan converger con los del Reino Unido. Curiosamente —aunque entre los aliados y socios pueden incluirse el Sahel y la cuenca del lago Chad— su relevancia para estas relaciones se basa en que estos territorios albergan “las causas profundas de los riesgos”, que pueden hacer que el Reino Unido y Europa sean más vulnerables y menos seguros (Gobierno de Su Majestad, 2023, p. 45). La ayuda humanitaria y al desarrollo se convierte entonces en un instrumento político menos intrusivo para la acción ascendente del Reino Unido en el exterior, que podría incluir el “apoyo a otros” —especialmente a aquellos que no pueden hacerlo por sí mismos— “para construir su propia resiliencia” (Gobierno de Su Majestad, 2023, p. 45). A



través de la ayuda al desarrollo, el reciente Fondo Regional del Sahel del Reino Unido o el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África actúan para lograr la resiliencia mediante asociaciones con otros actores humanitarios y estatales. Un ejemplo de ello son la Organización Internacional por la Migración (OIM en sus siglas en inglés) o incluso diferentes estados del Sahel, especialmente los pertenecientes al G5 Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger) y otros estados de la cuenca del lago Chad como Nigeria y Camerún (Welz, 2022; Ogbozor, 2016).

Intentos de construir sujetos africanos resilientes frente a las “causas profundas” (Szent-Ivanyi, 2021, p. 2553; Gobierno de Su Majestad, 2009) del desplazamiento y la migración y, por tanto, dar prioridad a una variedad de amenazas y riesgos de origen humano y natural que podrían hacer que la gente se desplazara, especialmente hacia Europa. Esta transición hacia la resiliencia se recoge acertadamente en el informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2019) sobre el Sahel:

“El cambio climático añade una capa complicada en una región donde el subdesarrollo, la pobreza endémica, la criminalidad generalizada y la violencia ya hacen que la vida sea especialmente frágil. Esta combinación explosiva significa que debe haber un cambio radical en los enfoques para el Sahel, que fortalezcan la capacidad de las personas para resistir mejor los choques climáticos”.

Reforzar las capacidades de las comunidades para resistir a los choques es esencial para los proyectos de resiliencia, pero esto no es más que un requisito previo para los objetivos del mismo. Este discurso está relacionado con otros que intentan interpelar a personas y comunidades concretas del Sahel como frágiles, endémicamente pobres e incapaces de resistir a diversas perturbaciones naturales y provocadas por el hombre. Como sugiere Chandler (2012, p. 217) esto suele

“aplicarse a individuos —aquellos ‘en riesgo’, ‘socialmente excluidos’ o ‘marginales’— así como a comunidades —los ‘pobres’, ‘indígenas’ o ‘amenazados por el medioambiente’— tanto como a los propios estados —los ‘fracasados’, ‘fallidos’, ‘frágiles’, ‘de bajos ingresos bajo estrés’ o mal gobernados”.

Sin embargo, aquí se asigna a poblaciones racializadas. Las afirmaciones de vulnerabilidad y fragilidad introducen así a esos individuos y sociedades en la gobernanza global como sujetos que disponen de una resiliencia disfuncional, es decir, sin la capacidad interna necesaria para autotransformarse ante los choques dinámicos.

Dado que el sujeto es incapaz de adaptarse y de transformar los riesgos y las vulnerabilidades desfavorables en resultados favorables (Wandji et al., 2021) surge la necesidad de que intervenga la comunidad internacional. Se trata de un problema para ellos mismos pero aún más para el sistema internacional, en el que la inseguridad y los riesgos de un mundo globalizado e interconectado podrían repercutir en la vulnerabilidad de otras entidades mejor autogobernadas

dentro del sistema (Gobierno, 2021; Gobierno de Su Majestad, 2009). La seguridad, la migración y el desarrollo se entrelazan. Lo que surge aquí es un intento globalizado de gobernar la circulación de personas, especialmente en el Sahel, donde las personas viven en zonas de “anarquía tropical” (Sampson, 2002, p. 446) y cuyos movimientos y ritmos a miles de kilómetros de Europa podrían constituir un riesgo y, por tanto, hacerla más vulnerable. En ocasiones, esto se securitiza mediante la escalada del discurso en términos explícitamente amenazadores como:

“Estamos realizando esfuerzos vitales para reforzar la frontera británica, reducir la vulnerabilidad del Reino Unido ante las amenazas de terroristas, delincuentes y agentes estatales, impedir que lleguen mercancías ilícitas, detener la inmigración ilegal y proteger la bioseguridad del Reino Unido” (Gobierno de Su Majestad, 2023, p. 51).

Los límites entre refugiados y migrantes, así como su capacidad o potencial voluntario o intencionado de ser vectores de amenazas concretas o imaginarias para la seguridad del Reino Unido son difusos. Así, lo que realmente constituye una amenaza es el desplazamiento de personas con normas o razas específicas dentro de un espacio con otras normas o razas específicas.

Ha habido intentos de aumentar la resiliencia mediante el control y la gestión de las fronteras en el Sahel y la cuenca del lago Chad. Una de las áreas de control es la regularización de los movimientos y la criminalización de los movimientos irregulares dentro del Sahel y la cuenca del lago Chad. Por ejemplo, los puestos de vigilancia y gestión de fronteras de Konni-Illela y de Eroufa, en la región nigerina de Tahoua, que tratan de gestionar y controlar los movimientos a través de la frontera entre Níger y Nigeria (OIM, 2023). Esta iniciativa se puso en marcha gracias a la colaboración de diversos actores y fue financiada por la Oficina de Asuntos Internacionales de Estupefacientes y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de Estados Unidos (OIM, 2023). Así, al mismo tiempo que reconocía que “la frontera entre Níger y Nigeria...abarca una zona densamente poblada con amplias rutas comerciales y migratorias”, el jefe de misión de la OIM en Níger destacaba que las “nuevas instalaciones contribuirán a la circulación regular de personas y mercancías a través de las fronteras, contribuyendo de esta forma a una migración más segura y ordenada, así como a la integración regional y al comercio transfronterizo” (OIM, 2023). Sin embargo —contrariamente a estas afirmaciones sobre la mejora de la capacidad del estado para gobernar a través de la facilitación de su gestión de fronteras y la de la política de libre circulación de la Comunidad Económica de África Occidental— se podría hacer una evaluación crítica sobre cómo este régimen de control de fronteras y “la biometría están enredados en un proceso securitario de rearticulación desde la *legibilidad* de la población para mejorar la gobernanza en Níger hacia la *trazabilidad* de los migrantes con fines de gestión de la migración”<sup>7</sup> (Dauchy, 2023, p. 214). Además, a partir de las discusiones anteriores sobre la externalización y la ascensión de las fronteras europeas, el referente en esta práctica de seguridad no son los ciudadanos nigerinos o africanos, sino la seguridad de Europa frente a los diversos riesgos constituidos por movimientos indocumentados en el Sahel y la cuenca del lago Chad.

Resistencia a través de la naturaleza aleatoria de los intentos de las personas de vivir

<sup>7</sup> Énfasis en el original.



sus vidas con normalidad participando, por ejemplo, en ritmos de movimiento que atraviesan las rutas tradicionales de la historia y, a veces, negándose a ser capturados biométricamente (Dauchy, 2023). Elden (2007, p. 2) define “lo aleatorio [como] lo caprichoso, lo arriesgado y lo contingente” y Dunn y Cons (2014, p. 94) definen “la *soberanía aleatoria* [... como la] regla de la contingencia”, lo cual expone la fragilidad, la imprevisibilidad y el azar de la soberanía a través de los potenciales transgresores de los sujetos. En última instancia, para los individuos y las comunidades del Sahel y de la CLC, “en su lucha por recrear vidas normales en un terreno desigual, configurado por proyectos de gobierno competitivos, deben negociar proyectos de soberanía en conflicto y transgredir necesariamente las visiones y los planes que subyacen a los intentos de controlarlos” (Dunn y Cons, 2014, pp. 93-94). Así, fue la partición europea de África, junto con la preferencia por el *utis possidetis* —es decir, la retención de las fronteras coloniales y las prácticas fronterizas que dieron forma a los límites de los nuevos estados independientes en África en el momento de la descolonización— las que desmarcaron la actividad normal y las actividades transfronterizas en estas comunidades históricas.

En términos de raza, la “normalización recíproca en la historia del espacio y de las personas” (Mills, 2014) en el Sahel y la CLC —ambos dentro del África subsahariana— constituye un tipo de materialidad de los cuerpos y del espacio o terreno, que producen mutuamente una “anarquía tropical” (Sampson, 2002, p. 446) surgida del llamado “arco de inestabilidad” (Cooke y Sanderson, 2016). Estos cuerpos que se desplazan por el espacio —especialmente hacia Europa— constituyen un tipo de riesgo diferente al de, por ejemplo, un cuerpo sin raza. Lo importante aquí no es si existen amenazas genuinas como el extremismo, el terrorismo, las insurgencias, o riesgos como las emergencias climáticas. Las evaluaciones de estos riesgos y amenazas —así como su papel en hacer vulnerable a Europa dentro de una narrativa de resiliencia— se sustentan en suposiciones sobre la deficiencia de los sujetos dentro de este espacio para autogobernarse o autotransformarse. Lo que une a estas personas es que son cuerpos africanos negros que se mueven por el espacio y esto puede contrastarse con los responsables políticos —los cerebros que están detrás de ambas racionalidades y tecnologías de poder— que suelen ser, aunque no exclusivamente, cuerpos blancos que regulan los flujos circulatorios de los primeros. Aunque existen diferencias significativas en los proyectos de los gobiernos y las ONG, estos discursos producen subjetividades como migrante, africano, traficante y retornado, entre otras (Abebe, 2019).

El *autogobierno* (*self-governing*) (Chandler, 2013b) africano es entonces un sujeto que trabaja para facilitar los resultados europeos desarrollados y gestionados a través de una multiplicidad de actores occidentales estatales, regionales, gubernamentales y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD); pero también actores africanos en el Sahel y la CLC. Lo que emerge es una condescendencia racializada en la que, en lugar de identificar algunos contratiempos con la capacidad de los sujetos blancos liberales para “autogobernarse” (Chandler, 2013b) o alcanzar una “conciencia autorreflexiva” (Chandler, 2014, p. 7), el dualismo histórico entre la blancura y la no blancura (Henderson, 2014) —y especialmente la negritud (*blackness*)— permite al facilitador blanco seguir gestionando política, social y económicamente los fracasos del sujeto africano, especialmente en aquellas áreas que amenazan el bienestar de la sociedad, la comunidad o el sistema internacional. En los debates sobre la radicalización y el extremismo violento, no solo se considera que el sujeto africano carece de capacidad de iniciativa para *protegerse* adecuadamente,

sino que también puede ser vulnerable a la *autoprotección*, es decir, a tomar decisiones equivocadas que podrían aumentar las amenazas o los riesgos que supone para Europa, como su propensión a la radicalización hacia el extremismo violento (Kundnani, 2014, 2015) o a la manipulación por parte de los traficantes de seres humanos que se dedican a transportar personas a Europa.

Paradójicamente, el hecho de que exista una necesidad de empoderamiento o mejora *exógena* para hacer que el yo que se reafirma sea, en primer lugar, seguro de sí mismo (*self-secure*), hace que la agencia de auto-seguridad de los africanos no pueda ser autotélica o autogeneradora. En el caso de las sociedades vulnerables de Occidente, la gubernamentalidad implicaría que la “conducta de sus conductas” (Foucault, 1982, p. 237) emerge de las racionalidades y tecnologías de sus gobiernos. Comprendido a través de la “dualidad” racializada (Henderson, 2014) de las agencias y/o subjetividades humanas o de la “agencia infantilizada” de manera histórica —*de iure*— y contemporánea —*de facto*— atribuida al sujeto africano, este movimiento —que va desde las amenazas o riesgos específicos hacia la mejora de los “medios sociales” (Chandler, 2017, p. 7)— posiciona al potencial migrante africano como una amenaza, como una “burbuja móvil de lo salvaje [que avanza hacia] el espacio político blanco” (Mills, 2014, p. 53). Más concretamente, lo considera como una “anarquía tropical” (Sampson, 2002, p. 446), como el barómetro de una “crisis migratoria” inminente y empeorada (Vaughan-Williams, 2021) que debe abordarse “desde arriba” (Gobierno de Su Majestad, 2023) y dentro del “arco de inestabilidad” vecino de Europa (Abrahamsen, 2018).

Además, así como la blancura sofocó y excluyó otras posibilidades de ser, ha sofocado también otras posibilidades de resiliencia a través de la imposición del modo europeo de resiliencia en el Sur Global. Una posibilidad podría ser alejarse de las tendencias eurocéntricas y excluyentes de los proyectos de resiliencia occidentales para centrarse en la “relacionalidad humana” (Whyte, 2018). Esta comprensión ampliada cambia el enfoque de las propensiones antropocéntricas de lo humano a complejas “relaciones que conectan seres vivos humanos y no humanos (plantas, animales, personas, insectos), seres y entidades no vivos (espíritus, elementos) y colectivos (por ejemplo, bosques, cuencas hidrográficas)” (Whyte, 2018, p. 126). Si como sugiere Dutta (2018, p. 273)

“la decolonialidad conlleva una transformación fundamental de los términos de la producción de conocimiento, haciendo un esfuerzo hacia una nueva visión de la vida humana que no esté configurada por la imposición de los ideales de la sociedad blanca euroamericana... [y] requiriendo un cambio fundamental en el punto de vista”

Se hace necesario problematizar los diversos proyectos de resiliencia. En estos también deben incluirse aquellos con dimensiones humanitarias aparentemente explícitas —como la asistencia o la ayuda— planteando para ello una serie de preguntas críticas sobre lo que hacen. Esto podría también explicar las formas en que aquellos que están expuestos a estas racionalidades y tecnologías se resisten a estos intentos.





## Conclusión

Este trabajo examina el humanitarismo en el Sur Global a través del compromiso con proyectos de resiliencia en el Sahel y la cuenca del lago Chad. En primer lugar, evocamos el significado y la imprecisión del término humanitarismo, que se ha desplegado en diferentes contextos y para alcanzar diversas finalidades. En lugar de salvar a quienes se constituyen como *vidas desnudas*, el enfoque postintervencionista ha adoptado una racionalidad y una tecnología biopolíticas que pretenden mejorar y promover la vida. Así, en vez de intervenir para salvar la vida constituida como *vida desnuda*, este movimiento hacia la resiliencia intenta mejorar la capacidad de los sujetos para autogobernarse y autotransformarse, sin cuestionar las desigualdades estructurales u otras injusticias implicadas en las relaciones de poder asimétricas. Es por ello que este trabajo cuestiona las tendencias racistas y excluyentes de los proyectos humanitarios postintervencionistas que pretenden construir sujetos resilientes en el Sahel y en la cuenca del lago Chad. Dada la naturaleza compleja y dinámica tanto del terreno como la multiplicidad de actores, retos y poblaciones, este texto sugiere que deben ser considerados como ensamblajes compuestos de una multiplicidad de actores unidos por alianzas simbióticas. Esto significa que los actores estatales y no estatales pueden unirse por sus intereses. En el caso del Sahel y de la cuenca del lago Chad, han gestionado la vulnerabilidad de Europa dentro de su vecindad de interés.

Estos discursos racializados son una continuación de las representaciones históricas racistas asociadas al hecho de ser blanco (*whiteness*) o de no serlo (*non-whiteness*), dando lugar a suposiciones sobre los seres humanos, el medio ambiente y la relación entre ambos. Así, a los que el discurso europeo considera como carentes de la capacidad de transformar su entorno se les niega o retrasa el acceso a la plena condición de personas, lo que se deja ver en las afirmaciones que intentan interpelar a las personas y comunidades del Sahel como vulnerables, pobres, frágiles o fracasadas. Estas denominaciones se utilizan para destacar su deficiente capacidad de resiliencia y su posible repercusión sobre otros que sí que la tienen. Además de las diversas tendencias infantilizadoras de una versión racializada de la resiliencia en la que se considera al sujeto incapaz de autogobernarse y de autotransformarse plenamente, estos proyectos —cuando se aplican en contextos no occidentales como el Sur Global— perpetúan las colonialidades y —dentro del Sahel— pueden ahogar otras posibilidades de resiliencia no occidental, como aquellas relacionadas con la relacionalidad humana. ●

---

## Referencias

- Abebe, T.T. (2019). Securitisation of migration in Africa: the case of Agadez in Niger. *ISS Africa Report 2019*, 20, 1-15.
- Abrahamsen, R. (2018). Return of the generals? Global militarism in Africa from the Cold War to the present. *Security Dialogue*, 49 (1-2), 19-31.
- Agamben, G. (1998). *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford University Press.
- Atallah, D.G., Bacigalupe, G. y Repetto, P. (2021). Centering at the margins: Critical community resilience praxis. *Journal of Humanistic Psychology*, 61 (6), 875-905.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage.
- Best, G. (1994). *War and Law since 1945*. Oxford.
- Chandler, D. (2012). Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*, 43 (3), 213-229.
- Chandler, D. (2013a). International statebuilding and the ideology of resilience. *Politics*, 33 (4), 276-286.
- Chandler, D. (2013b). Resilience and the autotelic subject: Toward a critique of the societalization of security. *International Political Sociology*, 7 (2), 210-226.
- Chandler, D. (2014). *Resilience: The governance of complexity*. Routledge.

- Chandler, D. (2017). *Peacebuilding: The twenty years' crisis, 1997-2017*. Palgrave Macmillan.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2019). *International Committee of the Red Cross*. Recuperado de: [https://www.icrc.org/en/document/mali-niger-climate-change-and-conflict-make-explosive-mix-sahel#:~:text=Foundations%20and%20trusts-,Mali%2DNiger%3A%20Climate%20change%20and%20conflict%20make%20an,explosive%20mix%20in%20the%20Sahel&text=Geneva%20\(ICRC\)%20%E2%80%93%20The%20effects,to%20traditional%20means%20of%20survival](https://www.icrc.org/en/document/mali-niger-climate-change-and-conflict-make-explosive-mix-sahel#:~:text=Foundations%20and%20trusts-,Mali%2DNiger%3A%20Climate%20change%20and%20conflict%20make%20an,explosive%20mix%20in%20the%20Sahel&text=Geneva%20(ICRC)%20%E2%80%93%20The%20effects,to%20traditional%20means%20of%20survival) (26.12.2023).
- Cooke, J.G. y Sanderson, T.M. (2016). *Militancy and the arc of instability: Violent extremism in the Sahel*. Rowman & Littlefield.
- Cuttitta, P. (2018). Delocalization, humanitarianism, and human rights: The Mediterranean border between exclusion and inclusion. *Antipode*, 50 (3), 783-803.
- Cutts, M. (1998). Politics and Humanitarianism. *Refugee survey quarterly*, 17 (1), 1-15.
- Dauchy, A. (2023). Dreaming biometrics in Niger: The security techniques of migration control in West Africa. *Security Dialogue*.
- de Secondat Montesquieu, C. (1977). *The spirit of laws*. University of California Press.
- DeLanda, M. (2016). *Assemblage theory*. Edinburgh University Press.
- Deleuze, G. (1988). *Foucault*. University of Minnesota Press.
- Deleuze, G. y Guattari, F. (2005). *A thousand plateaus: Capitalism and schizophrenia*. University of Minnesota Press.
- Deleuze, G. y Parnet, C. (2007). *Dialogues II*. Columbia University Press.
- Deridder, M, Pelckmans, L. y Ward, E. (2020). Reversing the gaze: West Africa performing the EU migration-development-security nexus. Introduction. *Anthropologie & développement*, 51, 9-32.
- Du Bois, W. (1911). *The souls of black folk: essays and sketches*.
- Dunn, E.C. y Cons, J. (2014). Aleatory sovereignty and the rule of sensitive spaces. *Antipode*, 46 (1), 92-109.
- Dutta, U. (2018). Decolonizing "community" in community psychology. *American Journal of Community Psychology*, 62 (3-4), 272-282.
- Elden, S. (2007). Rethinking governmentality. *Political geography*, 26 (1), 29-33.
- Eze, E. (1995). The color of reason: The idea of 'race' in Kant's anthropology. En Faull, K. (Ed). *Anthropology and the German Enlightenment*. Bucknell University Press.
- Fassin, D. (2011). *Humanitarian reason: a moral history of the present*. Berkeley Univ of California Press.
- Foucault, M. (1982). The subject and power. *Critical inquiry*, 8 (4), 777-795.
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78*. Palgrave Mcmillan.
- Foucault, M. y Ewald, F. (2003). "Society Must Be Defended": *Lectures at the Collège de France, 1975-1976*. Macmillan.
- Galland, O., Lemel, Y. y Djezriri, S. (2008). Tradition vs. Modernity: The Continuing Dichotomy of Values in European Society. *Revue française de sociologie*, 49, 153-186.
- Giddens, A. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Stanford University Press.
- Giddens, A. (2013). *The third way: The renewal of social democracy*. John Wiley & Sons.
- Giddens, A. y Pierson, C. (1998). *Conversations with Anthony Giddens: Making sense of modernity*. Stanford University Press.
- Henderson, E.A. (2014). Hidden in plain sight: racism in international relations theory. *Race and racism in international relations*. Routledge.
- HM Government. (2009). *The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism*. The Stationery Office.
- HM Government. (2021). *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*.
- HM Government. (2023). *Integrated Review Refresh 2023 Responding to a more contested and volatile world*.
- Hobbes, T. (2006). *Leviathan*. A&C Black.
- Hochschild, A. (2019). *King Leopold's ghost: A story of greed, terror and heroism in colonial Africa*. Picador.
- Kabemba, C. (2013). *The Democratic Republic of Congo: The land of humanitarian interventions. The History and Practice of Humanitarian Intervention and Aid in Africa*. Springer.
- Kant, I. (1887 [1796]). *The philosophy of law: an exposition of the fundamental principles of jurisprudence as the science of right*. Liberty Fund.
- Kent, R. (2002). Humanitarian futures and adaptive failures. *Conflict, Security & Development*, 2 (3), 67-92.
- Klabbers, J. y Lefeber, R. (1993). Africa: lost between self-determination and Uti Possidetis. *Peoples and minorities in International law*. Brill Nijhoff.
- Klar, J. (2015). *The French Revolution, Napoleon, and the Republic: Liberté, Égalité, Fraternité*. Encyclopaedia Britannica.
- Kundnani, A. (2014). *The Muslims are coming!: Islamophobia, extremism, and the domestic war on terror*. Verso Trade.
- Kundnani, A. (2015). *A decade lost: Rethinking radicalisation and extremism*. Claystone.
- Linklater, A. (2016). The 'standard of civilisation' in world politics. *Human Figurations*, 5 (2).
- Locke, J. (1669). *The fundamental constitutions of Carolina*. The University of Michigan Library.
- Locke, J. (1847). *An essay concerning human understanding*. Kay & Troutman.
- Locke, J. (2013). Two Treatises of government, 1689. *The anthropology of citizenship: A reader*, 43-46.
- Locke, J. (2014). *Second treatise of government: An essay concerning the true original, extent and end of civil government*. John Wiley & Sons.
- Longman, T. (2001). Identity cards, ethnic self-perception, and genocide in Rwanda. En: Caplan, J. y Torpey, J. (Eds.). *Documenting individual identity: The development of state practices in the modern world*. Princeton University



- Press.
- Lugard, L.F.J. (2013). *The dual mandate in British tropical Africa*. Routledge.
- Macey, D. (2009). Rethinking biopolitics, race and power in the wake of Foucault. *Theory, culture & society*, 26 (6), 186-205.
- MacKinnon, D. y Derickson, K.D. (2013). From resilience to resourcefulness: A critique of resilience policy and activism. *Progress in Human Geography*, 37 (2), 253-270.
- Maldonado-Torres, N. (2007). On the coloniality of being: Contributions to the development of a concept. *Cultural Studies*, 21 (2-3), 240-270.
- Maldonado-Torres, N. (2016). *Outline of ten theses on coloniality and decoloniality*.
- Middleton, R. (2008). *Laissez-faire*. Oxford University Press.
- Mignolo, W.D. (2009). Coloniality: The darker side of modernity. *Modernologies: Contemporary artists researching modernity and modernism*, 39-49.
- Mills, C. y LeFrançois, B.A. (2018). Child As Metaphor: Colonialism, Psy-Governance, and Epistemicide. *World Futures*, 74 (7-8), 503-524.
- Mills, C.W. (2014). *The racial contract*. Cornell University Press.
- Mills, C.W. (2017). *Kant's Untermenschen. Black Rights/White Wrongs: The Critique of Racial Liberalism*. Oxford University Press.
- Ogbozor, E. (2016). Resilience to violent extremism: The rural livelihood coping strategies in the Lake Chad Basin. *Households in Conflict Network Working Paper*, 237.
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (2023). *International Organization for Migration*. Recuperado de: <https://niger.iom.int/news/government-niger-us-uk-and-iom-inaugurate-first-its-kind-integrated-border-post-tahoua-region-along-niger-nigeria-border> (01.01.2024).
- Pateman, C. (1988). *The Sexual Contract*. Stanford University Press.
- Pateman, C. y Mills, C.W. (2007). *Contract and domination*. Polity.
- Paul, H. (2010). *The South Sea Bubble: an economic history of its origins and consequences*. Routledge.
- Reid, J. (2010). The biopoliticization of humanitarianism: from saving bare life to securing the biohuman in post-interventionary societies. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 4 (4), 391-411.
- Saldanha, A. (2017). *Space after deleuze*. Bloomsbury Publishing.
- Sampson, A.B. (2002). Tropical anarchy: Waltz, Wendt, and the way we imagine international politics. *Alternatives*, 27 (4), 429-457.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred Knopf.
- Stern, M. y Öjendal, J. (2010). Mapping the Security—Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue*, 41 (1), 5-29.
- Szent-Ivanyi, B. (2021). Practising what they preach? Development NGOs and the EU's Emergency Trust Fund for Africa. *Third World Quarterly*, 42 (11), 2552-2571.
- Tampio, N. (2009). Assemblages and the multitude: Deleuze, Hardt, Negri, and the postmodern left. *European Journal of Political Theory*, 8 (3), 383-400.
- Thaler, R.H. y Sunstein, C.R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Truong, T.D. y Gasper, D. (2011). *Transnational migration and human security: The migration-development-security Nexus*. Springer Science & Business Media.
- Vaughan-Williams, N. (2021). *Vernacular Border Security: Citizens' Narratives of Europe's migration Crisis*. Oxford University Press.
- Viaene, V. (2008). King Leopold's imperialism and the origins of the Belgian colonial party, 1860–1905. *The Journal of Modern History*, 80 (4), 741-790.
- Vitalis, R. (2000). The graceful and generous liberal gesture: Making racism invisible in American international relations. *Millennium*, 29 (2), 331-356.
- Wandji, D., Allouche, J. y Marchais, G. (2021). *Vernacular Resilience: An Approach to Studying Long-Term Social Practices and Cultural Repertoires of Resilience in Côte d'Ivoire and the Democratic Republic of Congo*.
- Weindl, A. (2008). The Asiento de Negros and International Law. *J. Hist. Int'l L.* 10, 229.
- Welz, M. (2022). Institutional choice, risk, and control: The G5 Sahel and conflict management in the Sahel. *International Peacekeeping*, 29 (2), 235-257.
- Whyte, K. (2018). Settler colonialism, ecology, and environmental injustice. *Environment and Society*, 9 (1), 125-144.
- Wiertz, T. (2021). Biopolitics of migration: An assemblage approach. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39 (7), 1375-1388.
- World Economic Forum (2022). *The 20 humanitarian crises the world cannot ignore in 2023 — and what to do about them*.



## Agradecimientos

*Deseo expresar mi agradecimiento al profesor Nick Vaughan-Williams, al Dr. Thom Tyerman, a la profesora Shirin Rai y a la Dra. Marta Iñiguez de Heredia por sus valiosas ideas y contribuciones a mi reflexión sobre la migración europea, el desarrollo, la resistencia, la resiliencia y la gestión de las fronteras, así como por los útiles contactos mantenidos durante los meses previos a la elaboración de este documento. También quiero dar las gracias al profesor Franklyn Lisk, al Dr. Mouzayian Khalil y a otros colegas del Departamento de Política y Estudios Internacionales (PAIS) de la Universidad de Warwick.*

# La perspectiva china del orden liberal internacional: ¿nuevo orden mundial?

CRISTINA MELERO ESCAMILLA\*

## RESUMEN

El futuro del orden liberal internacional se encuentra en un estado de profunda transformación, impulsado en gran parte por el ascenso de China como una potencia económica y política de primera categoría. Durante décadas, el orden liberal internacional ha sido el paradigma predominante en la política global, promoviendo valores como la democracia, los derechos humanos y el libre comercio, liderado en gran parte por las naciones occidentales, especialmente los Estados Unidos. Sin embargo, China ha surgido como un actor clave en el escenario mundial, planteando preguntas fundamentales sobre el rumbo que tomará el sistema global en los años venideros. El objetivo de esta investigación no es solo analizar la postura que China tiene frente al orden liberal internacional, sino también estudiar el modelo alternativo de orden mundial que China está proponiendo, y cómo éste difiere del orden actual. Para ello, se ha procedido a seguir un enfoque teórico-metodológico multidimensional. Se inicia con una revisión exhaustiva de la literatura académica sobre la crisis del orden liberal y la postura china al respecto. Para ello se incorporan datos económicos, demográficos y políticos relevantes para comprender la evolución a lo largo de la última década de las dinámicas de poder global. Dada su importancia geopolítica, este trabajo analiza específicamente la posición china en la invasión de Ucrania, ya que la misma revela las pretensiones que China tiene con respecto al orden mundial. El estudio se centra en el marco teórico de la teoría liberal de la cual surge el Liberalismo Internacional, así como también se nutre de teorías realistas y constructivistas de Relaciones Internacionales. También parte de los principios promulgados por la teoría de la hegemonía y su relación con la evolución de órdenes internacionales junto con la teoría de la gobernanza global y su relación con desafíos actuales y futuros con el propósito de brindar una comprensión amplia de la dinámica y cambios en el orden internacional.

## PALABRAS CLAVE

Orden liberal internacional; China; Transformación; Potencia económica y política; Rusia; Reformas del sistema internacional.



## TITLE

The chinese perspective on the international liberal order: a new world order?

## EXTENDED ABSTRACT

The global landscape is experiencing a dramatic shift, largely shaped by China's ascent as a major economic and political force. The aim of this research is to analyze China's stance on the international liberal order, to scrutinize whether China is currently proposing an alternative model of a world order and to scan how it differs from the current order. It relies on a foundation of multidimensional theoretical and methodological approach, delving into academic literature on the crisis of the liberal order and China's stance. This study incorporates pertinent economic, demographic, and political data to help the comprehension of a spectrum of perspectives, which involves referring to books, academic articles, and reports from international organizations to establish a

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.005>

## Formato de citación recomendado:

MELERO ESCAMILLA, Cristina (2024). "La perspectiva china del orden liberal internacional: ¿nuevo orden mundial?", *Relaciones Internacionales*, n° 55, pp. 93-110

\* Cristina MELERO ESCAMILLA,

Universidad Loyola Andalucía (España). Contacto: crismelero98@gmail.com

Recibido:

18/09/2023

Aceptado:

05/12/2023

solid historical and conceptual framework concerning the decline of the international liberal order and China's current aspirations regarding the world order. The theoretical framework of this study encompasses liberal theory, the root of International Liberalism, intertwined with realist and constructivist theories of International Relations. It also considers hegemony theory's principles and their correlation with the evolution of international orders, as well as global governance theory and its interplay with present and future challenges. This endeavor seeks to offer a comprehensive understanding of the dynamics and shifts in the international order which is long led by Western nations and championing democracy, human rights, and free trade and is now undergoing a significant crisis. This crisis can be scrutinized: Firstly, a legitimacy crisis has arisen due to growing inequality, lack of representation, and widespread corruption, eroding trust in institutions. Secondly, a rise in populism and nationalism has shifted focus towards protectionist policies, challenging international cooperation. Lastly, the rise of China as a major player has led to tensions, revealing the flaws and limitations of the current liberal international order. These crises can be partly explained by significant challenges to the liberal order since 2016, marked by major social and political shifts such as Trump's presidency, Brexit, migration crises, US-China trade tensions, and the impact of covid-19 on the production model, among others. China's rise has sparked fundamental questions about the future trajectory of the global system. Historically, China has prioritized sovereignty and non-interference in other countries' internal affairs, a stance rooted in their past experiences with colonization and resistance to foreign intervention. Economic growth and international trade are vital aspects of China's international strategies, which have seen remarkable economic development since Deng Xiaoping's era of reforms in 1978, which led to China becoming a major player in global trade after joining the WTO in 2001. Since Xi Jinping's presidency in 2008, China's participation in international institutions has played a more proactive role in maintaining global public goods, albeit with a focus on its own economic and development interests. This also has been possible by developing a more assertive foreign policy, often referred to as "wolf warrior diplomacy," characterized by a stronger defense of Chinese interests and an increase in military capabilities. The recent conflict in Ukraine has shed light on China's stance toward the international liberal order: China's neutral, pro-Russian position in the conflict, avoiding strong condemnation of the invasion and abstaining from critical United Nations votes, underscores its strategy to steer clear of direct clashes and portray an image of global stability and pacifism. Additionally, the Ukraine War has had significant global impacts on the economy, security, and international balance. Western countries are most affected and strongly condemn Putin's actions. However, Asian and "Global South" nations have a less clear stance. China's position is heavily influenced by its economic, political, and strategic interests worldwide. China, with its increasing global influence, has emerged as a potential mediator in the conflict, presenting a peace plan to end the destabilizing confrontation. China's role in this crisis is crucial as it is both a Russian ally and a rising global power. From an economic point of view, China is being heavily impacted by the instability in the Black Sea region, affecting energy prices and supply security. Nowadays China is facing severe economic challenges, including a slowdown, attributed to its extreme Zero-Covid policy. The country also grapples with a housing crisis and rising debt, leading to increased youth unemployment and decreased foreign investment. The US technological embargo further worsens China's economic and technological situation. However, from a political side, China and Russia have strengthened their strategic partnership, as they are both promoting a "multipolar world" in which rules are no longer based in western countries interest's and. Both nations resist unipolarity and external interference. China's response to the invasion balances its economic interests with respect for international principles and regional stability. Therefore, China's stance is complex, reflecting its intricate interests and diplomatic approach. Initially, it abstained from UN resolutions on Crimea due to its non-interference policy. During the invasion, China abstained from condemning Russia in the UN Security Council, showcasing a calculated neutrality. China aspires to be a responsible global actor, emphasizing diplomacy and engagement. It has maintained direct communication with all parties involved, proposing a 12-point peace plan. While this plan might not have an immediate impact, it positions China as a mediator and a responsible actor preparing for its inevitable role in ending the conflict. The central question revolves around whether China's perspective will usher in a new world order. While the international liberal order is unlikely to completely vanish, it is undeniably undergoing profound transformations under the influence of China and other emerging powers. The future of the global system hinges on nations' capacity to adapt to these shifting realities and undertake substantial reforms to discover common ground in an increasingly intricate and interconnected world. The purpose of this work is to contribute a new perspective to the field of study on this matter. Starting from the premise that there is a clear crisis in the international liberal order, evidenced by the deterioration and delegitimization of the structures and institutions created after World War II and led by the West, we should ask ourselves: What is China's perspective on international relations?

## KEYWORDS

International liberal order; China; Transformation; Economic and political power; Russia; International system reforms.



## I ntroducción

En un escenario global marcado por cambios y tensiones geopolíticas, la perspectiva de China en relación con el orden liberal internacional se ha convertido en un tema de análisis crucial para comprender el actual panorama de las relaciones internacionales. En las últimas décadas, China ha surgido como una potencia económica y política significativa, desafiando la preeminencia histórica de las naciones occidentales en la configuración del orden mundial (Kissinger, 2011). Este artículo busca adentrarse en la comprensión de la postura china frente al orden liberal, explorando sus fundamentos, motivaciones y el impacto que tiene en la dinámica global. La clave para interpretar el papel de China en el escenario internacional reside en examinar no sólo sus acciones y políticas, sino también las bases filosóficas y culturales que fundamentan su visión del orden global. Este análisis tiene como objetivo proporcionar una visión integral de la perspectiva china sobre el orden liberal internacional y su implicación en la evolución de las relaciones internacionales contemporáneas.

Académicos de distintos continentes y escuelas de pensamiento han escrito sobre la crisis del orden liberal internacional, especialmente tras el Brexit y la elección de Donald Trump en 2016. Entre ellos podemos encontrar a Gilford J. Ikenberry, con su artículo *The End of Liberal International Order?* (2018); John Mearsheimer con obras como *The Tragedy of Great Power Politics* (2014) o *Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order* (2019); Stephen M. Walt con *The End of the American Era* (2011); o Amitav Acharya con *The End of American World Order* (2015).

También es amplia la bibliografía de referencia acerca del ascenso de China. Entre las principales obras sobre el tema cabe destacar sin lugar a dudas *On China* (2012) de Henry Kissinger; *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State* (2018) de Elizabeth C. Economy; o *Chinese Politics in the Xi Jinping Era: Reassessing Collective Leadership* (2016) de Cheng Li.

A pesar de la pluralidad de autores y obras que existen al respecto, aún falta un consenso sobre las razones detrás del deterioro del orden liberal internacional y las verdaderas intenciones de China al respecto de plantear un nuevo orden mundial. Esta investigación tiene como objetivo contribuir a llenar este vacío en la literatura académica.

Para la comprensión de este artículo, es preciso mencionar alguno de los conceptos clave relacionados con la crisis del orden liberal internacional y las teorías que ayudan a comprender este fenómeno. Entre ellas, cabe mencionar el liberalismo como teoría en la que se ha basado el sistema internacional desde el final de la Guerra Fría y que se ha caracterizado por la promoción de principios como la democracia, los derechos humanos, el libre comercio y la cooperación multilateral. Así mismo, este trabajo también se basa en las teorías realista y constructivista de las Relaciones Internacionales que plantean otros enfoques diferentes acerca de la dinámica del sistema internacional y cómo y por qué los estados actúan de una o de otra forma. Otras teorías en las que este trabajo se apoya son la teoría de la hegemonía, que sostiene que una potencia hegemónica, como Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, desempeñó un papel crucial en la creación y el mantenimiento del orden liberal. La pérdida de la hegemonía contribuye a crisis y cambio en el orden internacional, cuya teoría ofrece una perspectiva sobre cómo los órdenes internacionales pueden evolucionar o colapsar en respuesta a desafíos y tensiones.

La finalidad de este trabajo es la de aportar al campo de estudio una nueva perspectiva sobre esta cuestión; partiendo de la base de que existe una clara crisis del orden liberal internacional, contrastada por en el deterioro y deslegitimación de las estructuras e instituciones creadas a partir de la Segunda Guerra Mundial y lideradas por Occidente, cabe cuestionarnos: ¿cuál es la perspectiva de China del orden liberal internacional? ¿propone un nuevo orden mundial?

Para ello, la estructura que persigue el presente trabajo consiste en una primera parte de aclaración de términos y definición de las principales características del denominado orden liberal internacional, así como una breve explicación de cuáles han sido las causas que explican su actual estado de crisis. A continuación, se expone un análisis detallado de la evolución histórica de la relación de China con el orden liberal internacional, haciendo hincapié en la política exterior desarrollada por el actual presidente chino, Xi Jinping. Con el objetivo de indagar más en esta cuestión, el tercer apartado de este artículo se centrará en señalar cuáles son los principales intereses de China en la Guerra de Ucrania, lo cual nos hará entender la postura de neutralidad que toma ante la misma y su interés en desempeñar un papel como mediador. Por último, en el apartado de conclusiones se elaborará un resumen de las principales conclusiones que se han podido extraer de la elaboración de este artículo.

En cuanto a la metodología, en este estudio se abordó la perspectiva china del orden liberal internacional mediante un enfoque metodológico que integra diversas fuentes y técnicas de análisis. La metodología empleada en este estudio se basa en un enfoque mixto que combina métodos cualitativos y el análisis de datos cuantitativos para obtener una evaluación completa. A continuación, se describen los aspectos clave de la metodología utilizada.

En primer lugar, se ha realizado una revisión exhaustiva de la literatura académica relacionada con la crisis del orden liberal internacional, así como la postura que tiene China con respecto a este asunto. Se consultaron libros, artículos académicos e informes de organizaciones internacionales para establecer un contexto histórico y conceptual sólido.

Además, se examinaron documentos políticos, discursos de líderes políticos, legislación relevante, informes gubernamentales y otros materiales oficiales relacionados con el declive del orden liberal internacional y la posición de China con respecto al mismo. El estudio también incluyó un análisis cuantitativo utilizando datos demográficos, socioeconómicos y políticos proporcionados por organismos oficiales como el Banco Mundial y Naciones Unidas. Esto permitió identificar tendencias y patrones cuantitativos que respaldan la comprensión de la perspectiva china sobre el orden liberal.

Por último, se utilizó el estudio de caso para analizar la posición china con respecto a la Guerra de Ucrania con el objetivo de observar cómo se posiciona oficialmente ante una clara violación del derecho internacional por parte de Rusia, su aliado en la región asiática y defensor de una postura completamente radical al orden liberal establecido por Occidente.

La combinación de estos métodos proporcionó una base sólida para un análisis integral de la perspectiva china sobre el orden liberal internacional, integrando aspectos históricos, políticos, económicos y sociales en la interpretación de los datos recopilados. En definitiva, los hallazgos de





esta investigación se basan en una amplia gama de fuentes y perspectivas, lo que proporciona una base sólida para el análisis y las conclusiones presentadas en este artículo.

## I. El orden liberal internacional: definición y crisis

El orden liberal internacional es el sistema internacional que rige las relaciones entre países desde la Segunda Guerra Mundial, y que ha sido definido por sus principios democráticos, la promoción de los derechos humanos, el libre comercio y la cooperación multilateral. Sin embargo, en las últimas décadas, este orden ha enfrentado desafíos significativos, erosionando sus fundamentos y generando una profunda crisis. En este análisis, se indaga en la esencia de este orden y se examinan críticamente las razones detrás de su actual estado de crisis, proporcionando un marco conceptual esencial para comprender el contexto en el que se desenvuelven las relaciones internacionales en la actualidad.

¿A qué nos referimos exactamente cuando hablamos del *orden del sistema internacional*? El académico Mohamed S. Helal (2019) sostiene que el sistema internacional se basa en un “régimen constitutivo” diseñado por las grandes potencias de cada época histórica y que encarnan una gran cosmovisión. Este régimen, prescribe políticas, prácticas y normas de derecho internacional que se consideran necesarias para mantener el orden y la estabilidad mundiales, así como también determina los criterios y las condiciones previas de la condición de estado, afectando así al modo en que se organizan y gobiernan las sociedades. Ikenberry resume esta idea definiendo al sistema internacional como “un conjunto de ideas, principios y políticas para organizar y reformar el orden internacional” (2018b, p. 18).

Según Mearsheimer (2019), estas definiciones son demasiado generalistas. El adjetivo *liberal* indica que el estado dominante en este orden debe ser una democracia liberal y con una enorme influencia en las instituciones clave que pueblan el orden, así como un número considerable de otras democracias liberales en el sistema y una economía mundial en gran medida abierta. Su objetivo último será extender la democracia por todo el planeta, promoviendo al mismo tiempo un mayor intercambio económico y creando instituciones internacionales cada vez más poderosas y eficaces, comprometidas entre sí por un conjunto de normas comunes con la premisa final de que este orden asegurará la paz y la prosperidad para todos sus estados miembros.

A pesar de que no existe una única definición del término sobre la que coincidan la mayoría de los académicos, sí que existe un amplio consenso acerca de las convicciones o *ideas fuerza* que conforman el orden internacional liberal.

La primera, se refiere a la apertura económica. El comercio y el intercambio se consideran componentes de la sociedad moderna que fomentan la paz y el progreso político. Un orden internacional abierto, sin barreras al comercio ni a la inversión, facilita el crecimiento económico, fomenta el flujo de conocimientos y tecnología, y une a los estados. Esta idea, la recoge la denominada teoría de la dependencia económica la cual defiende que el comercio internacional crea una interdependencia económica entre los países, reduce la probabilidad de conflictos y fomenta la cooperación pacífica (Gartzke et al., 2001). Según esta perspectiva, cuando las naciones

están involucradas en relaciones comerciales mutuamente beneficiosas, tienen menos incentivos para recurrir a la guerra, ya que pueden poner en peligro dichas relaciones comerciales.

En segundo lugar, el orden liberal internacional se basa en un sistema de instituciones internacionales, como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial, que desempeñan un papel en la promoción de los valores y principios liberales en las relaciones entre los estados. Estas instituciones facilitan la cooperación internacional y la resolución pacífica de conflictos, así como crean espacios donde a los estados se les pueden exigir responsabilidades si incumplen con sus obligaciones. Esto es lo que John Ruggie describe como “multilateralismo”, una forma institucional que coordina las relaciones entre un grupo de estados “sobre la base de principios de conducta generalizados” (Ruggie, 2010).

En tercer lugar, existe la creencia de que el orden internacional liberal implica alguna forma de cooperación en materia de seguridad. Esto no significa necesariamente alianzas o un sistema formal de seguridad colectiva, pero los estados dentro del orden se afilian de formas diseñadas para aumentar su seguridad, como sucedió con la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) al final de la Guerra Fría (McCalla, 1996).

En cuarto lugar, el orden internacional liberal se basa en la idea de que la sociedad internacional es corregible. La reforma es posible. Los estados pueden establecer relaciones estables en torno a la búsqueda de beneficios mutuos. Por ello, el orden liberal internacional valora la negociación, el diálogo y la búsqueda de soluciones comunes a través de acuerdos y tratados internacionales donde la diplomacia y la cooperación internacional juegan un papel crucial (Palan, 2000).

En quinto y último lugar, existe la expectativa de que un orden internacional liberal hará avanzar a los estados en una dirección progresista, definida en términos de democracia liberal. El orden proporciona instituciones, relaciones, derechos y protecciones que permiten a los estados crecer y desarrollarse. El orden liberal internacional enfatiza la importancia de la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades individuales como principios fundamentales, así como se fundamenta en buena medida en la teoría de la paz democrática. Michael Doyle, uno de los académicos más influyentes en el desarrollo de esta teoría, en su artículo *Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs* (2017), sostiene que las democracias tienen menos probabilidades de entrar en guerra entre sí debido a sus características institucionales, como la rendición de cuentas, la separación de poderes y los procesos de toma de decisiones más transparentes.

Estas convicciones, apoyadas y defendidas por las principales democracias occidentales y que conforman el orden liberal internacional, como es la teoría de la paz democrática o la teoría de la interdependencia económica, han demostrado no cumplirse ante un mundo que se ha vuelto más inestable, más desigual, y más polarizado. Los cambios en la tecnología y en el ámbito productivo, unidos a sus problemas sociales y políticos consecuencia de la *hiperglobalización* como el auge de la extrema derecha y del nacionalismo, parecen abrir una nueva etapa, más fragmentaria e incierta, que implica una clara erosión del entramado de normas e instituciones sobre las que se sostiene un orden liberal internacional que no ha sabido dar respuesta a los principales desafíos globales (Ikenberry, 2018).



## 2. La perspectiva china del orden liberal internacional

La visión china del derecho internacional ha evolucionado significativamente a lo largo de los años, pasando por distintas fases que reflejan cambios en la ideología, la estrategia y los objetivos del país en el ámbito internacional. Hasta el surgimiento de la primera Revolución Industrial, China ostentó la posición de la nación más próspera del mundo. Según el análisis de Angus Maddison (1998, p. 39), hasta el año 1820, China generaba el 30% del Producto Interno Bruto global, superando la suma de Europa y Estados Unidos.

No obstante, la intención de China no era necesariamente la de exportar sus principios y valores. Fue tras el denominado *Siglo de Humillación* (1839-1949) durante el cual China experimentó una serie de derrotas militares, invasiones extranjeras y humillaciones a manos de las potencias occidentales, como las guerras del Opio, o la invasión de Japón (Kaufman, 2011). Este período de humillación y debilidad llevó a un resurgimiento nacionalista en China, marcado por el denominado Movimiento del Cuatro de Mayo<sup>1</sup>, que se caracterizaba por criticar a la tradición confuciana y la influencia imperialista extranjera en China. Este movimiento influyó en la formación del Partido Comunista de China (PCCh) y el Kuomintang (KMT), ya que muchos de los intelectuales y jóvenes que participaron en el Movimiento del Cuatro de Mayo se convirtieron más tarde en figuras clave de la Revolución China de 1949, la cual condujo eventualmente al establecimiento de la República Popular China.

Mao Zedong, fundador y máximo dirigente del Partido Comunista, fuertemente marcado por el espíritu de este movimiento, buscó desafiar a las superpotencias y apoyó movimientos revolucionarios en el mundo en desarrollo, manteniendo fuertes vínculos con la Unión Soviética, y alejándose de Occidente. Habría que esperar hasta la década de los setenta para que China se abriera al resto del mundo bajo el liderazgo de Deng Xiaoping (Zhang, 1998).

El 10 de abril de 1974, el entonces viceprimer ministro chino y presidente de la delegación de la RPC, fue el primer líder chino que habló ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Deng (1974) afirmó que

“China no es una superpotencia, ni buscará nunca serlo. ¿Qué es una superpotencia? Una superpotencia es un país imperialista que en todas partes somete a otros países a su agresión, interferencia, control, subversión o saqueo y lucha por la hegemonía mundial”.

A lo que más tarde añadió “China es un país socialista, y también un país en vías de desarrollo. China pertenece al Tercer Mundo”. La era de Deng, que comenzó oficialmente en 1978, se caracterizó por promover la *Reforma y Apertura*, introduciendo elementos de mercado en la economía socialista planificada de China, mientras el país se abría al comercio internacional. Esta serie de reformas políticas y económicas conocidas como las Cuatro Modernizaciones se centraron en transformar y modernizar cuatro áreas clave: la agricultura, industria, defensa

<sup>1</sup> Fue un movimiento modernizador y nacionalista que surgió el 4 de mayo de 1919 en China como respuesta al Tratado de Versalles y las Conferencias de París después de la Primera Guerra Mundial.

nacional, y la ciencia y tecnología (Naughton, 1993).

Las Cuatro Modernizaciones marcaron un cambio significativo en la dirección económica de China hacia un modelo más orientado al mercado y globalizado. Estas reformas han sido fundamentales para el espectacular desarrollo económico que China ha experimentado en las décadas siguientes, pasando de ser una economía mayoritariamente agraria, a ser hoy en día la segunda economía más grande del mundo. Esta extraordinaria transformación económica de la República Popular China desde finales del siglo XX hasta la actualidad, conocida como el *Milagro Chino*, es sin lugar a duda uno de los mayores logros sociales en la lucha contra la pobreza (Lin et al., 2003).

No obstante, el momento crucial en el que China se incorporó de lleno en el sistema internacional fue cuando ésta fue admitida como estado miembro en la OMC en 2001. Occidente celebró la entrada de China con el convencimiento de que la liberalización comercial iría de la mano de una apertura política. Hace tiempo que esta creencia se ha demostrado errónea. La convergencia no se ha producido, al contrario, la divergencia ha aumentado en los últimos años (Plender, 2022).

El país abrazó el comercio global, atrajo inversiones extranjeras y se centró en el desarrollo económico, mientras que en lo relativo a política exterior buscó mantener un *perfil bajo*. No sería hasta 2013, con la elección de Xi Jinping como secretario general del Partido Comunista chino que la política exterior de China tomará un rumbo distinto: si antes el objetivo era mantener un entorno pacífico para lograr el ascenso de China, ahora, la protección de los intereses nacionales se ha convertido en un factor más importante que el ascenso pacífico (Hu, 2018).

Uno de los principios que definen a la política exterior china desde el inicio, es el principio de no interferencia en los asuntos internos de otros países, el cual se extrae de uno los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica<sup>2</sup> en 1953 y que ha sido eje central de la política exterior china desde entonces. Este principio nació de las preocupaciones de China con respecto a su propia soberanía, ya que el Partido Comunista chino temía una intervención occidental, y la implementación de esta doctrina evitaría sentar un precedente que pudiera usarse contra China. Otro pilar central de la visión china de las relaciones exteriores es el principio de soberanía. China defiende el principio de que cada país tiene el derecho a ejercer su autoridad y tomar decisiones en sus asuntos internos sin interferencia externa (Kane, 2001).

La defensa de estos dos principios ha llevado a China a rechazar históricamente intervenciones militares o sanciones unilaterales que puedan afectar la estabilidad y la paz en el sistema internacional, como ha sido el caso de intervenciones militares occidentales en países como Irak y Libia (Kozyrev, 2016), respaldadas por la doctrina de la *Responsabilidad de Proteger*, y que han sido vistos por China como una interpretación selectiva del derecho internacional, así como de imposición de valores. Así mismo, esta postura anti intervencionista de China también pretende delimitar muy claramente cuáles son sus esferas de actuación, y dejar claro que los asuntos de

---

<sup>2</sup> Los Cinco Principios de la Coexistencia Pacífica son una serie de principios enunciados por el líder chino Zhou Enlai en 1953 como una guía para las relaciones exteriores de China a raíz del Acuerdo Sino-Indio de 1954. Estos principios se han convertido en un elemento fundamental de la política exterior de China y han sido respaldados y promovidos por el gobierno chino desde su promulgación.



Taiwán y Hong Kong deben considerarse asuntos internos en los que no cabe intervención por parte de terceros países (Acharya, 2017).

Uno de los puntos de inflexión en la política exterior china es el anuncio en 2013 de la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* (One Belt, One Road) impulsada por Xi Jinping durante una serie de visitas a países de Asia Central y el sudeste asiático en ese año. La iniciativa fue diseñada para promover la conectividad económica y la cooperación en infraestructura entre China y otras partes del mundo, así como para revitalizar las antiguas rutas comerciales de la Ruta de la Seda que conectaba China con Europa y otras regiones. Ha involucrado proyectos de construcción de carreteras, ferrocarriles, puertos, y otros tipos de infraestructura en países a lo largo de las rutas terrestres y marítimas, lo que ha tenido un impacto significativo en el nivel de compromiso de China con el comercio y la cooperación económica a nivel mundial (Oliveira et al., 2020).

Esto ha supuesto que la política exterior china hasta ahora haya dependido en gran medida de la diplomacia económica. El país no posee el poder blando necesario para moldear e influir en las normas de la política internacional, ni tampoco tiene capacidades estratégicas suficientes para ser un proveedor de seguridad creíble en la región, por ello, los lazos económicos son tan importantes, y, con ellos, su continuidad en un ambiente pacífico (Jian, 2015).

Por primera vez, los intereses chinos fueron más allá de sus límites geográficos y para protegerlos requiere de una política exterior dinámica e innovadora, la cual inició todo un debate entre los académicos chinos sobre la adherencia o no al *cuasi sagrado* principio de no interferencia (Chen, 2016). De hecho, algunos expertos como Amitav Acharya (2015) consideran que China acabará viéndose tentada a abandonar su política de no injerencia y utilizar la fuerza o la coerción en apoyo de sus objetivos económicos y estratégicos.

Todo esto ha llevado a que la política exterior desarrollada por Xi Jinping sea más asertiva y agresiva que la de sus antecesores. El nuevo estilo de la política exterior china se conoce como la denominada *diplomacia del lobo guerrero*<sup>3</sup>. Según esta nueva actitud, el papel creciente de China en el mundo requiere salvaguardar sus principales intereses de manera inequívoca e incondicional, lo que implica un tono más agresivo en la diplomacia china y una defensa enérgica de los intereses chinos. Esta actitud confrontativa ha llevado a un enfoque más asertivo y, a veces, provocador en la diplomacia china que contrasta enormemente con las prácticas diplomáticas anteriores de Deng Xiaoping y Hu Jintao, las cuales enfatizaban el uso de la retórica cooperativa y la ausencia de controversias (Dai y Luqiu, 2022).

El marcado discurso nacionalista de Xi Jinping y su defensa férrea de la soberanía china viene acompañada por una expansión significativa de la presencia militar china en la región del Mar del Sur de China, en Nepal, Myanmar o Sri Lanka, zona de influencia de la política exterior de India (Li, 2016). Entre 2012 y 2021 el tamaño de la economía China se ha duplicado a la par que lo ha hecho el presupuesto militar, que prácticamente también se ha duplicado en este periodo, aumentando sustancialmente la cantidad y la sofisticación de su fuerza aérea, naval y nuclear, así

<sup>3</sup> El término fue acuñado a partir de la película de acción *Wolf Warrior 2* del director chino Wu Jing, cuyo lema era "quien ataque a China será asesinado sin importar qué tan lejos esté el objetivo". La expresión se popularizó como descripción de este enfoque diplomático durante la pandemia de covid-19.

como su capacidad para realizar operaciones en el espacio y el ciberespacio (Tian, 2023).

El pasado 10 de marzo, Xi Jinping fue nombrado por tercera vez presidente de la República Popular China con el apoyo absoluto de la Asamblea Popular Nacional. Este nombramiento además supuso un cambio en el paradigma consolidado por Jiang y Hu, de limitar los mandatos a dos periodos de cinco años (González, 2023). Durante este inédito tercer mandato parece ser que Xi va a seguir desarrollando una política exterior similar a la que venía ejerciendo, orientada a maximizar tres elementos: las capacidades económicas, tecnológicas y militares de China; la influencia internacional de China; y su propia posición de poder dentro del régimen (Esteban, 2022).

Para ello se prevé que Xi continúe desarrollando un rol activo en el mantenimiento de los bienes públicos globales y la estabilidad internacional, así como que intensifique la cooperación con actores con una creciente asertividad a la hora de defender sus intereses nacionales, incluyendo el uso de la coerción económica y de la fuerza militar (Economy, 2018).

China, si bien busca preservar sus intereses nacionales y soberanía, también reconoce la importancia de participar en instituciones internacionales para fomentar la cooperación global y promover su visión de la gobernanza mundial (Yan, 2023). Esto se ha traducido en un aumento de sus contribuciones voluntarias en las Naciones Unidas, especialmente en instituciones centradas en desarrollo y misiones de paz. Esta contribución financiera significativa, combinada con una red de asociaciones, ha permitido a China asegurar posiciones destacadas, incluso presidencias, en varias agencias especializadas de Naciones Unidas (Fung y Lam, 2022). Asimismo, China ha dado un impulso a la diplomacia de asociaciones, aumentando significativamente sus asociaciones bilaterales y con organizaciones regionales en los últimos años. Participa activamente en diversas plataformas regionales de cooperación, como las Cumbres China-ASEAN, el Foro para la Cooperación entre China y África, y el Foro de Desarrollo Económico y Cooperación China-Países Insulares del Pacífico, entre otros.

No obstante, su participación en diferentes instituciones internacionales no significa que China acepte el orden liberal establecido, es más China utiliza estas instituciones para modificar los valores y normativas de esas entidades de manera que concuerden y se ajusten a los intereses políticos de China (Economy, 2021). Un ejemplo reciente lo podemos encontrar en la última cumbre de los BRICS, celebrada en Sudáfrica, donde además de acordarse la expansión del grupo al invitar formalmente a seis nuevos miembros, también se propuso crear una moneda para transacciones comerciales e inversiones entre los miembros de los BRICS, lo que busca independizarse del dólar y de la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos (Cheatham y Gallagher, 2023).

En resumen, China reconoce la importancia de mantener la estabilidad global y fomentar la cooperación entre naciones, al mismo tiempo busca mantener un papel activo en las instituciones internacionales para proteger sus intereses nacionales, promoviendo reformas y participando en coaliciones como los BRICS, que reflejan su aspiración de un orden mundial más equitativo y multipolar.



### 3. Guerra de Ucrania: el papel de China y su plan de paz

La Guerra de Ucrania ha tenido enormes repercusiones para la economía mundial, la seguridad y el equilibrio del sistema internacional. Los países occidentales son quienes más afectados se encuentran por esta situación y quienes más fervientemente declaran su completo rechazo y condena a las acciones llevadas a cabo por Putin. Por otra parte, los países asiáticos y los denominados países del sur global no tienen una postura tan clara. La posición de China en este conflicto depende en gran medida de sus intereses económicos, políticos y estratégicos en juego en múltiples regiones del mundo, que a continuación procederemos a analizar.

#### 3.1. Intereses económicos

Desde un punto de vista económico, la invasión rusa de Ucrania y la consecuente inestabilidad en la región tiene un impacto directo en los intereses económicos chinos. La estabilidad en regiones como la del Mar Negro es estratégica para el tráfico marítimo y la producción de energía. Las tensiones geopolíticas y los conflictos han provocado fluctuaciones en los precios de la energía y a la disminución de la seguridad de los suministros, lo que está afectando a la economía mundial, incluida la china.

Los expertos económicos advierten de que la economía china está entrando por primera vez en desaceleración. La economía China había crecido un promedio de un 9% al año desde 2000 hasta 2019; ahora parece que el crecimiento de China se está desacelerando a aproximadamente la mitad de ese ritmo. Entre las numerosas causas que se le achacan a este freno de la economía china, la más plausible tiene que ver con los efectos de la política extrema de Cero Covid de Xi Jinping (Tiberghien, 2021, p. 23).

La economía de China enfrenta desafíos significativos en el año 2023, marcados por una gran crisis inmobiliaria que involucra la bancarrota de gigantes como Evergrande y Country Garden, junto con un aumento en la deuda. Este contexto ha contribuido a un alarmante desempleo juvenil, que ha alcanzado el 21%. Además, el sector privado se ha visto paralizado debido a una creciente represión política, lo que plantea el riesgo de un posible estancamiento económico a nivel nacional. La inversión extranjera directa ha disminuido este año debido a la disminución de la confianza de los inversionistas en el mercado chino. En paralelo, la confianza del consumidor se ha visto afectada, habiendo experimentado una caída en 2022 y manteniéndose en niveles bajos en 2023. A estos desafíos económicos se suma el impacto del embargo tecnológico impuesto por Estados Unidos, lo que agrava aún más la situación económica y tecnológica del país (Haass, 2023).

Para China, Rusia tiene una economía muy complementaria: Rusia es uno de los mayores productores y exportadores de energía del mundo, mientras que China es uno de los mayores consumidores. Han establecido acuerdos a largo plazo para el suministro de petróleo y gas natural, lo que garantiza una cooperación energética a largo plazo. Los lazos económicos entre China y Rusia han experimentado un notable fortalecimiento en las últimas décadas, estableciendo una asociación estratégica integral que abarca principalmente dos sectores cruciales: el energético y el financiero. Actualmente, el Fuerza de Siberia (*Power of Siberia*) es el principal oleoducto que conecta a ambos países. De 8.000 kilómetros de longitud, entró parcialmente en funcionamiento

en 2019 y suministra más de 10.000 millones de metros cúbicos de gas anuales. Es mucho, pero sigue siendo poco comparado con los 136.000 millones de metros cúbicos que Gazprom exporta actualmente a Europa. Se prevé que cuando el gasoducto llegue a Shanghái en 2024, las entregas aumenten considerablemente, así como estaría en fase de estudio un segundo proyecto, Fuerza de Siberia 2, que uniría la parte occidental de Rusia a través de Mongolia (Gallo et al., 2020, p. 203).

En relación con Ucrania, aunque no lleguen al nivel de los lazos ruso-chinos, los vínculos con China tienen su importancia. China ostenta el estatus de ser el principal socio comercial de Ucrania. Las cifras comerciales bilaterales alcanzaron los 19.300 millones de dólares en 2021, y aunque no se compara con los 146.000 millones del comercio ruso-chino, resalta su relevancia. Estos intercambios económicos adquieren notoriedad especialmente en los sectores de agricultura y minería. Un 30% de las importaciones chinas de cebada tienen origen en Ucrania, mientras que el 60% de las exportaciones de mineral de hierro de Ucrania van a parar a China. Además, China es un importante exportador de productos manufacturados hacia Ucrania. Conocido como el *granero de Europa*, Ucrania desempeñó un papel clave como proveedor de maíz para China entre 2015 y 2020. Durante este período, la proporción de maíz ucraniano en las importaciones totales de China se mantuvo por encima del 60% (The Diplomat, 2022).

Ucrania también se ha unido al grupo de países europeos en la *Nueva Ruta de la Seda* promovida por China y ha ascendido como un destacado punto logístico entre Europa y China. China había esperado aprovechar el acuerdo de libre comercio de Ucrania con la Unión Europea para aprovechar a Ucrania como puerta de acceso al mercado europeo. Además, compañías chinas de cierta envergadura ya han invertido en distintos sectores en Ucrania, incluyendo las telecomunicaciones (donde Huawei ha establecido una fuerte presencia), la industria agroalimentaria con la participación de COFCO, y proyectos de energías renovables, como proyectos eólicos a gran escala (Taylor, 2023).

### 3.2. Intereses Políticos

Las relaciones entre China y Rusia desempeñan un papel importante en la posición china con respecto a la invasión de Ucrania. A lo largo de la historia, la relación entre ambos estados ha experimentado una evolución significativa, pasando por períodos de alianza estratégica, desconfianza y finalmente una mejora sustancial en las últimas décadas.

Es a partir de la década de los 2000 cuando China y Rusia comienzan a establecer una alianza estratégica, principalmente en asuntos de seguridad regional y en la promoción de un mundo multipolar mediante acuerdos bilaterales de cooperación económica y energética y respaldando mutuamente distintos proyectos, como la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* de China y la *Unión Económica Euroasiática* de Rusia. Esta relación se ha consolidado más aún con la tensión entre Rusia y Occidente debido a la anexión de Crimea y las sanciones impuestas a Rusia, las cuales coincidieron con las sanciones impuestas a China por competencia desleal, y han reforzado una visión compartida de un mundo multipolar y de una mayor autonomía frente a las potencias occidentales (Lin, 2023).

Su visión compartida de un orden mundial postoccidental constituye el elemento más





importante de su relación política. La declaración conjunta de Rusia y China el 4 de febrero de 2022 es prueba de la consolidación de una asociación estratégica *sin límites*. Esta declaración refleja el compromiso conjunto de resistir la unipolaridad y la interferencia externa, así como disminuir la influencia hegemónica de los Estados Unidos es lo que ambos países llaman *democratización de las relaciones internacionales* y promover una cooperación económica más estrecha y una visión compartida de un mundo multipolar (Leonard y Bachulska, 2023).

Esta mejora en las relaciones, que ocurrió solo unas semanas antes de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, podría haber sido calculada por Moscú para fortalecer su posición geopolítica general antes del ataque (Kim, 2023), del mismo modo que *The New York Times* publicó un artículo citando un informe de inteligencia que decía que el gobierno chino había pedido al gobierno ruso que retrasara la invasión hasta después de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2022 (Wong y Barnes, 2022).

La invasión de Ucrania va en contra de principios que supuestamente son sagrados en la diplomacia china, como el principio de no intervención y respeto a la soberanía nacional. Sin embargo, en la práctica, la actitud de China ha sido la de neutralidad prorrusa (Anderson, 2013). China no aprueba el comportamiento de Rusia; se abstuvo en las votaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, pero respalda las justificaciones de Rusia para la guerra, es decir, la afirmación de que las causas subyacentes se encuentran en el pensamiento de la Guerra Fría y, especialmente, en la ampliación de la OTAN (Borrell, 2023). Para el gobierno chino, la *crisis* (porque en ningún momento utiliza el término *guerra*, prefiriendo eufemismos como *problema* o *conflicto*) en torno a Ucrania es la respuesta directa a que los países occidentales no respetan los intereses de seguridad de Moscú (Shepherd et al., 2022).

El gobierno chino es consciente de que la manera en la que responda a la invasión rusa afectará su imagen como actor global responsable, por eso China se encuentra en la complicada posición de equilibrar sus intereses económicos con el respeto por los principios internacionales y la estabilidad regional (Lin, 2023). La posición de China con respecto al conflicto en Ucrania ha experimentado una evolución que refleja la complejidad de sus intereses y su enfoque diplomático. Ya desde el inicio del conflicto entre Rusia y Ucrania en 2014, China se abstuvo en la votación de la Resolución 68/262 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se condenaba la anexión de Crimea y afirmaba la integridad territorial de Ucrania. La resolución fue aprobada con cien votos a favor, once en contra, cincuenta y ocho abstenciones y veinticuatro ausencias (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014). La abstención de China en esa votación se debió a su política de no interferir en los asuntos internos de otros estados y a su énfasis en la importancia de la soberanía y la integridad territorial, reconociendo también la historia y las realidades complejas de la región, y de esta manera una posición de equilibrio.

El 24 de febrero de 2022, ocho años más tarde de la anexión de Crimea, Rusia decide invadir Ucrania. La invasión rusa de 2022 se produjo después de un aumento de tensiones en la región y se justificó oficialmente por parte de Rusia como una respuesta a las preocupaciones de seguridad y alegaciones de amenazas a la población de habla rusa en el este de Ucrania. El día siguiente a la invasión, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunió de urgencia para aprobar una resolución que condenaba la ofensiva que el presidente Vladimir Putin ha lanzado

sobre Ucrania. El documento pedía a la Federación de Rusia “el cese inmediato del uso de la fuerza contra Ucrania” y “la retirada inmediata, total e incondicionalmente de todas sus fuerzas militares” (Davidson, 2022). De los quince miembros del Consejo de Seguridad, la resolución obtuvo el voto a favor de once estados, contando con las abstenciones de China, India y los Emiratos Árabes Unidos, y el voto en contra de Rusia, impidiendo la aprobación de la misma por su derecho a veto (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2022).

El 2 de marzo de 2022, la Asamblea General aprobó en una sesión de emergencia tras el veto de Rusia en el Consejo de Seguridad, la resolución A/ES-11/L.1 condenando y calificando de agresión la invasión de Rusia contra Ucrania, por contravenir el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. El proyecto de resolución fue finalmente aprobado con ciento cuarenta y un votos a favor, cinco en contra, treinta y cinco abstenciones (entre ellas China) y trece ausencias (Asamblea General de Naciones Unidas, 2022). Si comparamos las votaciones de la Asamblea General en 2014 y 2022 podremos observar que se ha obtenido una condena más firme (cuarenta y un países cambiaron su voto con respecto a la condena a la anexión de Crimea, solo cinco mantuvieron el voto en contra). No obstante, la posición de China no parece que haya cambiado, ya que ésta sigue manteniendo un interesado abstencionismo.

China aspira a ser un actor responsable en la comunidad internacional. Por ello, mantener una postura neutral y enfocada en la diplomacia es clave para reforzar su imagen internacional. El gobierno de Xi Jinping ha mantenido comunicación directa y diplomacia activa con todas las partes involucradas en la crisis, fomentando el entendimiento y la cooperación, lo que le llevó a publicar el denominado Decálogo para la Paz. El 24 de febrero de 2023, un año después de que tuviera lugar la invasión, China emitió un esquema de doce puntos para la paz, en el que llama a un alto el fuego y conversaciones de paz. El mismo día, el presidente ucraniano Zelensky indicó que estaba dispuesto a considerar aspectos de la propuesta, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia declaró que acogía con satisfacción la propuesta china.

Hablando en una conferencia de prensa en Kiev para conmemorar el primer aniversario del ataque a gran escala de Moscú, el presidente ucraniano dijo que “quería creer” que Beijing estaba interesado en una “paz justa”. Zelensky ha acogido con cautela el plan de paz de China para poner fin a la invasión de Rusia en Ucrania, pero ha dicho que solo sería aceptable si lleva a que Vladimir Putin retire sus tropas de todo el territorio ucraniano ocupado (Harding, 2023). Varios analistas han previsto un posible papel para China como mediador clave en el conflicto, ya que su ambigüedad estratégica podría tener un efecto beneficioso al presentarse como una gran potencia responsable y mediadora. Esta ambigüedad refleja los intereses variados y complejos de China. Beijing se considera defensora del principio de integridad territorial y de su primacía sobre el derecho a la autodeterminación, siendo sensible no solo a la cuestión de Taiwán, sino también a los movimientos separatistas dentro de sus propias fronteras (Gabuev, s.f.).

El Decálogo para la Paz de China no es un *plan de paz* en sí y tendrá poco impacto a corto plazo en cambiar el rumbo de la guerra. Sin embargo, sería incorrecto descartar como un gesto vacío. Al posicionarse como mediador en el conflicto, China está enviando un mensaje claro de que desea asumir esta responsabilidad y está pensando a largo plazo, preparando el terreno para el papel que inevitablemente desempeñará en el acuerdo geopolítico que pondrá fin a la



guerra en Ucrania (Mariani, 2023). Aunque la iniciativa de paz de China está manchada por su neutralidad prorrusa, ésta ha creado la oportunidad de intensificar el diálogo entre Occidente y China sobre cómo poner fin a la guerra, cómo mitigar las amplias repercusiones globales de la guerra, en particular la necesidad de abordar la inseguridad alimentaria, y cómo cooperar mejor en la recuperación y reconstrucción posterior al conflicto.

## Conclusiones

La perspectiva de China en el orden liberal internacional plantea interrogantes significativos sobre el futuro del sistema global. La crisis del orden liberal internacional ha permitido que China se haya convertido en una potencia económica y política de primer nivel que cuestiona principios como el multilateralismo, el respeto de los derechos humanos y la primacía del derecho internacional, asentados en la política mundial desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

China, a lo largo de las décadas, ha mantenido una postura cautelosa respecto a la expansión de su influencia en el mundo, enfatizando el principio de no interferencia en los asuntos internos de otros estados y abogando por un enfoque más multipolar en la gobernanza global. Sin embargo, su creciente poder económico y militar la ha llevado a buscar un mayor papel en la toma de decisiones globales. La 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. El aumento de las contribuciones voluntarias de China en Naciones Unidas ha asegurado posiciones destacadas en varias agencias especializadas de Naciones Unidas, impulsando su diplomacia de asociaciones y fortaleciendo sus relaciones bilaterales y regionales. Además, la reelección de Xi Jinping por un inusual tercer mandato augura que China continuará desempeñando un papel activo en el mantenimiento de bienes públicos globales y la estabilidad internacional, al mismo que tiempo que se enfocará en maximizar las capacidades económicas, tecnológicas y militares de China, así como fortalecer su influencia internacional.

La guerra en Ucrania ha desencadenado una serie de cambios significativos en el panorama internacional que han sacudido los cimientos del orden liberal internacional. Durante décadas, Europa ha confiado en un orden mundial basado en normas y acuerdos internacionales, en gran parte promovidos por Estados Unidos, que defendían la primacía del derecho internacional y los derechos humanos. La situación en Ucrania ha revelado grietas en el orden liberal internacional y ha llevado a Europa a repensar su dependencia económica y política de Occidente.

China, como actor clave en el escenario internacional, está desempeñando cada vez un papel más activo en la escena internacional, y por ello su postura con respecto a la invasión de

Ucrania es relevante para descifrar su proyección en el sistema internacional.

La posición de China con respecto al conflicto de Ucrania es de una evidente neutralidad prorrusa, aunque en ningún momento ha respaldado abiertamente las acciones de Rusia. Por un lado, ha estado tratando de mostrar una cara pacifista y constructiva en asuntos internacionales, promoviendo la idea de una comunidad global basada en el respeto mutuo y la cooperación. China ha evitado condenar enérgicamente la invasión y se ha abstenido en votaciones clave de las Naciones Unidas, no obstante, China también lidera un movimiento revisionista, desafiando las normas y estructuras del orden internacional existente en consonancia con Rusia. Esta postura refleja el equilibrio delicado que China busca mantener entre mostrar una imagen pacífica en la escena mundial y liderar un movimiento revisionista que desafía la supremacía de Occidente.

Su propuesta realmente tiene menos que ver con poner fin realmente al conflicto y más que ver con mantener su reputación internacional y socavar la de Occidente. China está aprovechando la oportunidad para cuestionar elementos centrales del orden internacional, como la formación de alianzas, la injerencia en los asuntos de otros países y el uso de sanciones unilaterales, que considera fundamentales para el mantenimiento de la hegemonía estadounidense. En este contexto, China se presenta como un actor que busca remodelar el orden internacional de acuerdo con sus intereses y valores, desafiando así el principio liberal que ha dominado la política mundial durante décadas.

La pregunta clave es si esta perspectiva china conducirá a un nuevo orden mundial. Si bien es bastante improbable que el orden liberal internacional desaparezca por completo, la creciente influencia de China está desafiando sus fundamentos y está moldeando un sistema internacional más diverso y complejo. Es cierto que la teoría liberal se ha apoyado exclusivamente en principios desarrollados por Occidente (incluso cuando estas potencias liberales occidentales los violan flagrantemente). Pero también es cierto que el orden liberal internacional sienta las bases de para una relación pacífica, reglada y democrática entre países.

Para que el orden liberal internacional perdure, es probable que necesite reformas significativas para ser más inclusivo y reflejar mejor la realidad multipolar. Esto requerirá un diálogo y una cooperación continuos entre las potencias emergentes y las potencias tradicionales, las cuales incluyen a otros países como India, Brasil o Rusia. La era de la hegemonía liberal ha pasado. El orden internacional liberal será sólo uno de muchos sistemas transversales, y tendrá que competir o enredarse con otras ideas en un mundo cada vez más complejo e interconectado. ●

---

### Referencias

- Aarup, S.A. (24.11.2021). 'All talk and no walk': America ain't back at the WTO. *Politico*.
- Acharya, A. (2015). The end of American world Order. *Choice Reviews Online*, 53 (03), 53-149. <https://doi.org/10.5860/choice.189857>
- Acharya, A. (2017). After liberal hegemony: the advent of a multiplex world Order. *Ethics & International Affairs*, 31 (3), 271-285. <https://doi.org/10.1017/s089267941700020x>
- Anderson, J. (2013). *The limits of Sino-Russian strategic partnership*. Routledge.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). Resolución 68/262: Integridad territorial de Ucrania. A/RES/68/262.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2022). Resolución A/ES-11/L.1: Invasión rusa de Ucrania de 2022. A/RES/ES-11/1.



- Borrell, J. (2023) My view on China and EU-China relations. *EEAS*.
- Cheatham, A. y Gallagher, A. (2023). Why the BRICS summit could be a big deal. *United States Institute of Peace*.
- Chen, Z. (2016). China debates the Non-Interference principle. *The Chinese Journal of International Politics*, 9 (3), 349-374. <https://doi.org/10.1093/cjip/pow010>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2022). Resolución 2623: Invasión rusa de Ucrania de 2022. S/RES/2623(2022).
- Dai, Y. y Luqiu, L.R. (2022). Wolf Warriors and Diplomacy in the New Era. *China Review*, 22 (2), 253-283.
- Davidson, H. (17.03.2022). How close are China and Russia and where does Beijing stand on Ukraine? *the Guardian*.
- Deng Xiaoping General Assembly Speech (01.01.1974). *United Nations UN Audiovisual Library*.
- Doyle, M.W. (2017). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Routledge eBooks*.
- Economy, E. (2018). *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. Oxford University Press.
- Economy, E. (2021). *The world according to China*. John Wiley & Sons.
- Esteban, M. (2022). La política exterior de Xi Jinping tras el 20º Congreso: ¿podrá mantener Xi su hoja de ruta? *Real Instituto Elcano*.
- Fung, C.J. y Lam, S. (2022). Mixed Report Card: China's influence at the United Nations. *Lowy Institute*.
- Gabuev, A. (s. f.). Inside China's peace plan for Ukraine. *Carnegie Endowment for International Peace*.
- Gallo, E., Wu, Z. y Sergi, B.S. (2020). China's power in its strategic energy partnership with the Eurasian Economic Union. *Communist and Post-communist Studies*, 53 (4), 200-219. <https://doi.org/10.1525/j.postcomstud.2020.53.4.200>
- Gartzke, E., Li, Q. y Boehmer, C.R. (2001). Investing in the peace: economic interdependence and international conflict. *International Organization*, 55 (2), 391-438. <https://doi.org/10.1162/00208180151140612>
- Girard, B. (30.03.2022). The cost of the war to the China-Ukraine relationship. *The Diplomat*.
- González Martín, A. (2023). Xi Jinping, el portador del anillo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Haass, R. (21.08.2023). China's homegrown crisis. *Council on Foreign Relations*.
- Harding, L. (25.02.2023). Zelenskiy open to China's peace plan but rejects compromise with 'sick' Putin. *The Guardian*.
- Helal, M. S. (2019). The Crisis of the World Order and the Constitutive Regime of the International System. *Florida State University Law Review*, 459. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3247645>
- Hu, W. (2018). Xi Jinping's 'Major Country Diplomacy': The Role of Leadership in Foreign Policy Transformation. *Journal of Contemporary China*, 28 (115), 1-14. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1497904>
- Ikenberry, G.J. (2018a). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94 (1), 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Ikenberry, G.J. (2018b). Why the liberal world order will survive. *Ethics & International Affairs*, 32 (1), 17-29. <https://doi.org/10.1017/s0892679418000072>
- Jian, Z. (2015). China's new foreign policy under Xi Jinping: Towards 'Peaceful Rise 2.0'? *Global Change, Peace & Security*, 27 (1), 5-19. <https://doi.org/10.1080/14781158.2015.993958>
- Kane, T.M. (2001). China's Foundations: Guiding principles of Chinese foreign policy. *Comparative Strategy*, 20 (1), 45-55. <https://doi.org/10.1080/01495930150501106>
- Kaufman, A. (2011). *The "Century of Humiliation" and China's National Narratives*. Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission Hearing on China's Narratives Regarding National Security Policy.
- Kim, P.M. (13.07.2023). The limits of the No-Limits partnership: China and Russia can't be split, but they can be thwarted. *Foreign Affairs*.
- Kissinger, H. (2012). *On China*. Penguin UK.
- Kozyrev, V. (2016). Harmonizing 'Responsibility to Protect': China's vision of a post-sovereign world. *International Relations*.
- Leonard, M. y Bachulska, A. (10.07.2023). China and Ukraine: The Chinese debate about Russia's war. *ECFR*.
- Li, C. (2016). *Chinese politics in the Xi Jinping era: Reassessing Collective Leadership*.
- Lin, B. (2023). The Russia-China "No Limits" partnership is getting even stronger. *Foreign Policy*.
- Lin, J. y Cai, F. y Li, Z. (2003). *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. Chinese University Press.
- Maddison, A. (1998). Chinese economic performance in the long run. En *Development Centre studies*. <https://doi.org/10.1787/9789264163553-en>
- Mariani, B. (2023). *China's peace efforts in Ukraine*. China Dialogues.
- McCalla, R.B. (1996). NATO's persistence after the Cold War. *International Organization*, 50 (3), 445-475. <https://doi.org/10.1017/s0020818300033440>
- Mearsheimer, J.J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J.J. (2019). Bound to fail: the rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43 (4), 7-50. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/isec_a_00342)
- Naughton, B. (1993). Deng Xiaoping: the economist. *The China Quarterly*, 135, 491-514.
- Oliveira, G., Murton, G., Rippa, A., Harlan, T. y Yang, Y. (2020). China's Belt and Road Initiative: Views from the ground. *Political Geography*, 82, 102-225. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102225>
- Palan, R. (2000). A world of their Making: an evaluation of the constructivist critique in international relations. *Review of International Studies*, 26 (4), 575-598. <https://doi.org/10.1017/s0260210500005751>
- Plender, J. (23.09.2022). Why trade couldn't buy peace. *Financial Times*.
- Ruggie, J.G. (2010). ILO interview with John Ruggie. *International Union Rights*, 17 (2), 3. <https://doi.org/10.1353/iur.2010.0052>



- Shepherd, C., Rauhala, E. y Tan, R. (15.11.2022). In G-20 talks, China objects to calling Russian invasion of Ukraine a 'war'. *Washington Post*.
- Taylor, A. (20.03.2023). What is China's relationship with Russia, and with Ukraine? *Washington Post*.
- Tian, Y.L. (05.03.2023). China plans 7.2% defence spending rise this year, faster than GDP target. *Reuters*.
- Tiberghien, Y. (2021). *The East Asian CoVID-19 paradox*. Cambridge University Press.
- Walt, S.M. (2011). The End of the American Era. *The National Interest*, 116, 6-16.
- Wong, E. y Barnes, J.E. (03.03.2022). China asked Russia to delay Ukraine war until after Olympics, Biden officials say. *The New York Times*.
- Yan, X. (26.06.2023). Becoming strong: the new Chinese foreign policy. *Foreign Affairs*.
- Zhang, W.F. (1998). *China's foreign relations strategies under Mao and Deng: A Systematic Comparative Analysis*.

# De las promesas incumplidas de la paz liberal, al liderazgo autoritario en El Salvador

**RODOLFO E. COLALONGO,  
JAVIER ALBERTO CASTRILLÓN RIASCOS  
Y WILLIAM PACHÓN MUÑOZ\***

## RESUMEN

El objetivo del artículo es relacionar el ascenso de liderazgos autoritarios en estados que atraviesen fases de posconflicto, por cuenta de las promesas incumplidas de la paz liberal inscritas en los acuerdos firmados para cesar la violencia. Ello, será evidenciado a través del análisis de El Salvador, entre 1992 y 2022, período que cubre la firma del acuerdo de Chapultepec y los primeros tres años del gobierno de Nayib Bukele. Para ello, se emplean tres variables: estancamiento económico, deuda pública y migración; corrupción; violencia e inseguridad. El resultado de la investigación establece cómo el avance de las opciones neoliberales y la preservación de las élites políticas, menoscabó el estado y la institucionalidad —para el caso salvadoreño—, lo que perpetuó el estatus quo y la inequidad; proceso que generó migración y violencia, junto a la llegada de remesas por parte de la diáspora que dejó el país. Del mismo modo, se resalta cómo estas crisis convergentes, llevaron a un mayor pedido de seguridad por parte de la población, en detrimento de la democracia y las libertades civiles. El trabajo utiliza un marco teórico que identifica las modalidades de paz liberal (esto es, histórica, de centro, y periférica), así como una metodología de estudio de caso que permite encontrar interrelaciones y contextos sobre el problema planteado. Adicionalmente, se articula el desarrollo del texto con un modelo mixto, que aplica el estudio hermenéutico de fuentes secundarias y bases de datos pertenecientes al Banco Mundial (BM), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Transparency International, Varieties of Democracy (V-Dem) y Latinobarómetro. A manera de conclusión, se resaltan algunos logros en seguridad alcanzados por el gobierno de Bukele, a la vez que se erosiona el estado de derecho, lección que llama la atención sobre el surgimiento de tendencias similares en otros contextos de posconflicto.

## PALABRAS CLAVE

El Salvador; paz; liberalismo; liderazgo político; autoritarismo; seguridad.



## TITLE

From the unfulfilled promises of liberal peace to authoritarian leadership in El Salvador

## EXTENDED ABSTRACT

From the late 1980s onwards, El Salvador started a series of neoliberal policies that consolidated in the state through the Chapultepec Accords of 1992 (“agreement”). The agreement closed 12 years of civil conflict between a civil-military regime and the guerrillas of the Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN). After more than three decades of the agreement, promises of social peace, equality, poverty reduction, and land redistribution remain unfulfilled. The liberal-economic state’s structure has prompted authoritarian governments to maintain the status quo. The article aims to analyse the development of that crisis through four sections: 1) Liberal peace theoretical debate; 2) Mixed methodological aspects; 3) Discussion: Unfulfilled promises of liberal peace in El Salvador; 4) Result and frustration: El Salvador; authoritarianism and liberal peace.

The article uses a study case methodology that combines quantitative and qualitative approaches to relate authoritarian leadership and unfulfilled liberal peace promises, along with a revision of theoretical approaches (i.e. historical, central and peripheral perspectives of liberal peace). It uses hermeneutics and documentary research, combining databases revision from

## DOI:

<http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.55.006>

## Formato de citación recomendado:

COLALONGO, Rodolfo E., CASTRILLÓN RIASCOS, Javier Alberto y PACHÓN MUÑOZ, William (2024). “De las promesas incumplidas de la paz liberal, al liderazgo autoritario en El Salvador”, *Relaciones Internacionales*, n° 55, pp. 111-138

**\* RODOLFO E. COLALONGO,**  
Universidad Externado de Colombia (Colombia).  
Contacto: rodolfo.colalongo@uexternado.edu.co

**JAVIER ALBERTO CASTRILLÓN RIASCOS,**  
Universidad Externado de Colombia (Colombia).  
Contacto: jcastrillonriascos@gmail.com

**WILLIAM PACHÓN MUÑOZ,**  
Universidad Externado de Colombia (Colombia).  
Contacto: william.pachon@est.uexternado.edu.co

**Recibido:**

17/09/2023

**Aceptado:**

08/01/2024

Latinobarómetro, Variety of Democracy, the World Bank, the International Organization for Migration, and Transparency International. The time frame analyzed covers three decades from the agreement that ended the civil conflict in 1992 to 2022, and it considers three variables (i.e. economic stagnation, public debt and migration; corruption; violence and insecurity).

The liberal peace theoretical debate establishes three perspectives: historical and democratic, centre, and peripheral.

The first group of theories –known as historic and democratic perspective- highlights the creation of interdependent relations that make war a costly option and the spillover effect that attracts developing states to the democratic ruling. It trusts that democracies and free market economies do not fight among themselves. The Cold War during the 1970s and 1980s marks this period, backing liberal-democratic hegemonic thinking that spreads through international organisations and Washington's influence.

The second group of theories –normative-institutional- starts after the end of the Cold War and changes towards shaping institutions to receive liberal peace. At the local level, normative-institutional theories agree that leaders in democratic ruling are the object of institutions and public opinion pressure that limit their room of manoeuvre to declare war. It articulates with the first-generation theories in the economic interdependence assumption as a variable that avoids democracies going to war when costs overcome benefit calculations.

The third group of theories constitute peripheral and critical perspectives that analyse the consequences of liberal peace imposition. It studies the interaction between liberal international actors and illiberal domestic forces that compete within the state to set procedures that reflect their ideologies. In this sense, liberal orders clash with illiberal ones to create shared political technologies, strategies and practices such as state-securitized development. Critical theories draw similar arguments from post-colonial and constructivist social standpoints.

The theoretical framework helps to interpret the failed development of liberal peace in El Salvador after the Chapultepec peace process. The accord pushed transformations to enhance democracy, institutions, market economies and suppression of counterinsurgency doctrine within the security sector. However, liberal peace failed to reduce conflicts and limited state capacities to implement the accord concerning land redistribution, poverty eradication, social justice and equality. Thus, liberal peace creates three crises that promote authoritarian rule to cope with them: economic crisis, corruption and violence.

The evaluation of variables selected to interpret unfulfilled liberal peace promises describes convergent crises in three domains: economic, political and social.

Regarding economic crisis, the article mentions how the agreement implemented an economic program of rural industrialisation, land redistribution and social measures to reduce poverty. However, the program's results were less ambitious and neoliberal measures gave prevalence to privatisation and state reduction in detriment of social justice and labour rights. The evolving conditions reduced economic growth, created public debt, and increased levels of migration directed to developed states.

The corruption category describes the lack of policies to fight impunity, keeping the ruling elites' control of state institutions. Corruption perception and varieties of democracy (V-Dem) indexes reveal the lack of public trust in state institutions at all branches: executive, legislative and judiciary. The results show a weak democratic culture that cannot consolidate its mandate after the Chapultepec accords.

The third category, violence and security, expresses the convergent consequences of economic and corruption crises. It is noteworthy that the historical evolution of El Salvador has perpetuated violence as a mechanism to preserve the status quo of oligarch ruling and neoliberal economic structure. Equally, violence has been the model of conflict resolution society, and it was the answer to the restrictive political regime of the 1970s. After the peace agreement, the amnesty law created a state of impunity that transferred to institutions and collective culture. The governments –left and right-wing parties- have been instrumental in facing violence with severe security policies to win public opinion support.

All mentioned above opens the analytical section concerning the three categories that demonstrate the unfulfilled promises of liberal peace in El Salvador. After evaluating the variables, the article summarises with concise arguments that link the assumption of unfulfilled liberal promises and authoritarianism in El Salvador.

Finally, the article concludes that unfulfilled liberal peace promises rooted in the 1992 Chapultepec agreements have resulted in convergent crises that paved the way to authoritarianism in El Salvador in the figure of Nayib Bukele. The latter has influenced state institutions to promote an accurate environment for more stringent security measures to the detriment of democratic guarantees; however, with certain positive results lowering homicide and emigration rates in the country. On the other hand, it is noteworthy that radicalisation of urban population and Salvadorian diaspora that demand security have paved the way for stronger presidentialism.

After years of traditional market policies that eroded state's capacities, it is relevant to mention that Salvadorian citizens' frustration with democratic promises –evident in country's instability and insecurity- influenced political preferences. Thus, the electorate preferred a more authoritarian state that faced daily violence problems, despite traditional corruption and lesser democratic liberties.

The experience of El Salvador highlights lessons learned for other countries that are transiting post-conflict periods, such as Colombia, and the perils of returning to authoritarian governments.

## KEYWORDS

El Salvador; peace; liberalism; political leadership; authoritarianism; security.





## **I**ntroducción

Desde la entrada en vigor de los acuerdos de Chapultepec de 1992, El Salvador viene atravesando una serie de promesas incumplidas de la paz liberal, evidenciadas en el estancamiento económico, una creciente deuda pública, corrupción y una débil institucionalidad democrática. Como consecuencia de las promesas incumplidas, el país viene sufriendo problemas graves de violencia e inseguridad que impactan de manera directa al pueblo salvadoreño.

De igual modo, la violencia guerrillera periférica de los años ochenta se fue transformando en violencia pandillera urbana en los años posteriores. Se pasó de enfrentamientos entre grupos armados por el control territorial del campesinado del país, al enfrentamiento entre bandas criminales por el control territorial urbano de la ciudad.

La difícil situación de El Salvador en la década de los noventa, reforzó el éxodo masivo de ciudadanos hacia el extranjero en busca de una mejor vida (alrededor del 25% de la población vive afuera), permitiendo, por otro lado, el ingreso de divisas al país producto de las remesas enviadas por los salvadoreños radicados, principalmente, en EEUU y Europa. En 2022 un cuarto del PIB dependió de esos ingresos.

Cada una de estas crisis fue corroyendo la institucionalidad democrática en el país que, a pesar de los cambios de gobierno, no logró cumplir con las promesas hechas en los acuerdos para sacar a El Salvador de sus difíciles condiciones. En este contexto surge Nayib Bukele, presidente de El Salvador a partir del 2019, quien, desde un liderazgo autoritario, ha promovido la idea de terminar de una vez por todas con el flagelo de la violencia y la inseguridad, aún a costa de la democracia, los derechos y libertades civiles. Liderazgo que, paralelamente, permitió identificar una serie de responsables políticos de las promesas incumplidas que se fueron enquistando y enriqueciéndose en el poder, sin brindar solución alguna a los problemas del pueblo.

El objetivo de este artículo será explicar dichas crisis convergentes, las cuales dieron lugar a un modelo autoritario de poder en El Salvador, con ocasión de las promesas incumplidas de la paz liberal. Esto, será realizado en cuatro fases: primero, exponiendo los debates teóricos que interpretan la paz liberal; segundo, sentando las bases metodológicas que permitirán entender el fracaso de la paz liberal en El Salvador; tercero, planteando una discusión sobre el desarrollo de las variables (esto es, crisis convergentes) que explican la debacle del post-acuerdo (estancamiento económico, deuda pública y migración; corrupción; violencia e inseguridad); y cuarto, presentando la síntesis del ascenso del autoritarismo frente al fracaso de la paz liberal en El Salvador. Finalmente, se realizarán una serie de conclusiones sobre las lecciones que deja este proceso frente al surgimiento de liderazgos autoritarios.

### **I. Debate teórico paz liberal**

Los enfoques sobre la paz liberal permiten establecer tres relatos: uno que ubica su desarrollo histórico con un énfasis en la democratización; otro que lo establece como un sistema organizativo irrigado desde el centro del sistema —de orden normativo e institucional—; y uno que invita a su análisis desde la perspectiva periférica y crítica al entrar en contacto con procesos organizativos

nacionales del estado, especialmente sensible en países en vías de desarrollo.

Desde lo histórico de la democratización, la paz liberal estableció su esfuerzo en la construcción de condiciones nacionales y globales bajo un sistema de creencias occidentales —una zona de paz liberal—, asumiendo que, sobre los postulados de la democracia y el libre mercado, se forjarían relaciones socioinstitucionales interdependientes que harían más difícil la posibilidad de una guerra entre democracias. Tal pensamiento quedó evidente a nivel multilateral y supranacional con el documento *An Agenda for Peace* de las Naciones Unidas (1992), texto que propuso un marco conceptual para la reconstrucción de estados en post-conflicto desde una perspectiva democrática. En este sentido, se establece: “hay una conexión obvia entre prácticas democráticas —tales como el estado de derecho y la transparencia en la toma de decisiones— y el alcance de la verdadera paz y seguridad en cualquier orden político estable” (Naciones Unidas, 1992, párr. 59).

La idea de la paz liberal como modelo de desarrollo para las naciones, a nivel político, tiene referentes en el modelo de contención al comunismo y la doctrina Truman, impulsada a finales de la década del cuarenta. Así, la idea del intervencionismo liberal, ha estado atada a intereses geopolíticos frente a la preservación del poder (Pospisil, 2017, p. 2), discurso articulado al del bien común como precepto del liberalismo, que puso énfasis en los mercados como semilla para la creación de una sociedad liberal. No obstante, occidente priorizó el énfasis político-económico de las relaciones bilaterales, sin importar la construcción de las democracias, situación que llevó a que EEUU apoyará regímenes dictatoriales en la región latinoamericana con el auspicio de figuras como Henry Kissinger (Pospisil, 2017, p. 3).

Durante el gobierno de Reagan, el enfoque cambia hacia la construcción democrática, interés promovido por organizaciones respaldadas desde los EEUU, como el *United States Institute of Peace*. Ello, propició la ruptura del respaldo de Washington a liderazgos autocráticos, llevando a proyectar poliarquías que estabilizaran el control político internacional en la era postcomunista. Beate Jahn (como se citó en Pospisil, 2017, pp. 3-4), respalda esta visión, viéndola como una forma de intervencionismo liberal de orden estructural.

Pospisil (2017, p. 7) se suma a dicha visión, enfatizando que ignora las condiciones históricas y políticas locales. Fenómeno histórico que presenta un marcado desarrollo desde finales de la década de los setenta —sobre todo en Latinoamérica—, cuando emerge el dominio contemporáneo de la gobernanza neoliberal, reduciendo, notablemente, las competencias del estado de bienestar en favor de modelos privados (Abrahamsen y Williams, 2011, p. 60).

Labor que puede ser aplicada a través de acciones ofensivas, propias de un liberalismo militante, o a partir de la gobernanza que promueven organizaciones como la OCDE (Pospisil, 2017, pp. 7-9). El modelo de paz liberal fue construido mayoritariamente por estados occidentales y difundido a través de sus políticas exteriores, así como por organismos multilaterales que demandaban cambios estructurales para liberar planes de ayuda financiera —por ejemplo, Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional— (Zirion-Landaluze, 2017, p. 31). Al expandir los valores e intereses occidentales, se presumía que las confrontaciones se reducirían, suponiendo que las democracias eran respetuosas de sus sociedades y vecinos;



asunto que se extendía a las relaciones económicas de libre mercado y a la globalización (Zirion-Landaluze, 2017, p. 32).

La experiencia en la Eurasia postcolonial demostró lo contrario. Allí, el desvanecimiento del intervencionismo liberal fue prontamente superado por las estrategias iliberales promovidas por imperios históricamente dominantes en la región —Rusia, China y Turquía—. Esta variante ha reflejado la connivencia de modos alternativos de manejo de conflictos, combinando discursos e instituciones derivadas del intervencionismo liberal con prácticas autoritarias que mantienen un arraigo colonial (Heathershaw y Owen, 2019, pp. 269-273).

El enfoque contemporáneo de la paz liberal varía respecto a lo planteado en el período temprano de la posguerra fría, en donde, secuencialmente, se promueve la institucionalización antes que la democratización, llevando a depender de métodos no liberales y, algunas veces, violentos. La no existencia de capacidades preexistentes en todos los estados, lleva a enfocar las estructuras de poder en el entorno doméstico para construir sobre las mismas (Pospisil, 2017, p. 11).

Desde una mirada central, el análisis de la paz liberal puede verse de forma dual: una institucional y otra normativa. La institucional, propone que la democracia y sus normas llevan a que las élites políticas actúen sobre la base de lo reglado y a que los líderes le rindan cuentas a una gran variedad de grupos sociales. Asunto que invita al establecimiento de medios no violentos de resolución de conflictos, limitando el margen de acción del liderazgo político en lo referente al desarrollo de acciones militares. Asimismo, establece mecanismos que limitan la aprobación y movilización de la guerra, relacionados con el constreñimiento que ocasiona la opinión pública, los grupos de interés y la oposición gubernamental (Rosato, 2003, pp. 586-587).

En contraste, el enfoque normativo de la paz liberal expone que las democracias están preparadas para ir a la guerra contra regímenes no democráticos, al responder a intereses de protección frente a amenazas al orden liberal o contra los propios ciudadanos. Considera que las autocracias no están inclinadas a la resolución pacífica de conflictos, prefiriendo las amenazas o ataques para obtener concesiones durante momentos de crisis (Rosato, 2003, p. 586). Aquí se configura un modelo jerárquico centrista, en el que las democracias liberales plenamente desarrolladas, ubicadas en el centro del sistema, pueden llegar a enfrentar militarmente estados no liberales periféricos, autoritarios o que son considerados como poderes en crecimiento (Rampton y Nadarajah, 2016, pp. 2-3).

A estos enfoques normativo e institucionalista, le sobreviene un marco de estudio periférico que se ocupa de analizar cómo las intervenciones inspiradas en la paz liberal, no han resultado siempre en el desarrollo de mandatos de ese estilo, teniendo consecuencias al transformar, fortalecer o detener procesos creadores de regímenes. Se constituyen así, prácticas, sujetos y procesos competitivos entre la paz liberal y múltiples órdenes sociales, en términos locales y globales, lo que lleva a crear identidades, conflictos, actores y relaciones sociales que redefinen a los estados (Rampton y Nadarajah, 2016, pp. 3-4).

El desarrollo de modelos de paz liberal, es contingente con modelos no-liberales, forjando

órdenes particulares producto de estos fenómenos, como son modelos de desarrollo dependientes de la seguridad, democratización, autoritarismos de partido, entre otros (Rampton y Nadarajah, 2016, p. 4). De este modo, la competencia entre ordenes liberales y sus opuestos, termina creando tecnologías políticas compartidas.

Al final de la Guerra Fría, la búsqueda de un orden liberal internacional encontró fallas en su desarrollo, sustentadas en democracias no liberales, insurgencias islámicas, movilizaciones identitarias, prácticas no liberales enmarcadas en la guerra contra el terrorismo, y en el crecimiento de estados no liberales que compiten por alcanzar mayor influencia global, como los casos de China e India (Rampton y Nadarajah, 2016, p. 6).

En este nuevo contexto, el crear una zona de paz liberal arraigada en la fuerza de los mercados, se busca acentuar modelos de orden occidental-capitalista, soportados en el avance de la democracia representativa y la economía de libre mercado. Banderas que son enarboladas por organismos multilaterales, al desplegar misiones de construcción de paz en estados de posconflicto, transmitiendo ideas y prácticas occidentales (Zirion-Landaluze, 2017, pp. 30-34).

Desde el liberalismo, se impulsó la exclusión del estamento militar de la política doméstica, promoviendo, en contraposición, espacios público-privados que influyen en ámbitos antes reservados a los militares; fenómeno que se constituye en una característica de la política liberal moderna del sistema internacional (Abrahamsen y Williams, 2011, pp. 7-8). En términos de seguridad, durante la década de los setenta y ochenta, se promovió una cosificación (*commodification*) de la seguridad, la pluralización de actores y la privatización de este sector, como respuesta a industrias ilegales transnacionales en constante cambio (Abrahamsen y Williams, 2011, p. 15).

Finalmente, desde lo periférico, la liberalización económica en diversos países pobres, implicó programas de ajuste estructural, teniendo consecuencias en la reducción del gasto público y, por tanto, en la erosión de capacidades del estado (Abrahamsen y Williams, 2011, p. 69). Así, el estado liberal moderno, se justifica y legítima sobre la base de la seguridad del individuo y de la propiedad, desarrollando una comprensión de la seguridad en dos dimensiones: 1) entendida como un bien público y privado; 2) entendida en un espacio global-nacional y global-local (Abrahamsen y Williams, 2011, pp. 115-116).

Articulado a la posición periférica, han emergido una variedad de enfoques críticos los cuales pueden agruparse en al menos cinco tipos clave:

“críticas comunitarias —problematización de los supuestos liberales de valores universales; críticas constructivistas sociales —argumentando que los enfoques liberales de paz son demasiado técnicos y despolitizados, ignorando el papel de los valores y la identidad; enfoques de la teoría crítica internacional —destacan las relaciones de poder hegemónicas y los intereses involucrados en las misiones intervencionistas internacionales; marcos posmodernos —que deconstruyen los supuestos liberales del progreso universalizador hacia



una única forma de modernidad, promoviendo marcos tecnocráticos de la racionalidad liberal y la inscripción de formas hegemónicas de soberanía; y críticas poscoloniales — que desafían las divisiones entre lo global y lo local, centrándose en el contexto local y destacando la naturaleza híbrida y los resultados de las prácticas intervencionistas” (Tadjbakhsh y Richmond, 2011, pp. 232-233).

Críticas que han deconstruido la naturaleza de las operaciones de paz hacia la comprensión de la diversidad y las necesidades emergentes de contextos locales, sugiriendo nuevas formas de paz posliberal —híbridas y complejas— de participación y apropiación de lo local (Campbell et al., 2011).

Asimismo, subyacen un corpus de enfoques “hipercríticos” que suelen ser más escépticos y más dominantes sobre las prácticas políticas de la paz liberal, entre estos se encuentran: los que advierten una dicotomía entre actores internacionales (interventores liberales que promueven una agenda liberal) y receptores no liberales que no comparten necesariamente estas formas de imposición externa (Mac Ginty y Richmond, 2009); los defensores de la “paz liberal” que advierten que ésta ha llegado a un punto muerto entendiendo que su debate se ha apartado cada vez más del estudio de la propia intervención internacional (Paris, 2011); los que niegan la factibilidad del surgimiento de regímenes democráticos tras la imposición de la paz liberal (Branch, 2011; Campbell, 2011; Chaudhary et al., 2011; Zürcher, 2011); y los que trascienden el análisis empírico de las intervenciones hacia críticas epistemológicas de los supuestos “liberales” de la modernidad occidental (Campbell et al., 2011; Chandler, 2011; Hameiri, 2011; Sending, 2011; Tadjbakhsh y Richmond, 2011).

Las múltiples críticas a favor o en contra de la *paz liberal* terminan coincidiendo en tres aspectos: 1) División binaria del mundo (un conjunto de actores liberales con capacidad de intervención en la resolución de problemas, frente a un conjunto de actores no liberales en países en transición o posconflicto que solicitan su intervención); 2) Modificación de los supuestos universalistas de imposición de la paz liberal en estados en posconflicto, en favor de medidas más sensibles al contexto; 3) Suma de la posición binaria y de la universalista, buscando apoyar y facilitar la intervención internacional en la causa de la paz o la construcción de estado (Campbell et al., 2011).

Ahora bien, ¿dónde se ubica teóricamente la experiencia de la paz liberal en El Salvador posterior a los acuerdos de Chapultepec? ¿Cuál ha sido su alcance e influencia en el ascenso de un modelo autoritario de liderazgo? Para ello, se propone un modelo metodológico que permite hilar la discusión sobre las dimensiones políticas, económicas y sociales que han intervenido en el estado actual del país y en el ascenso del bukélismo.

## 2. Aspectos metodológicos

Para este artículo de reflexión, la metodología empleada es el estudio de caso, el cual permite

encontrar interrelaciones y contextos del problema planteado, articulándolo con un modelo mixto. Se plantea así, un ejercicio investigativo, basado en un análisis documental de corte hermenéutico sobre las dificultades del país para construir las condiciones de sostenimiento de la paz, que dan lugar a la llegada de Nayib Bukele a la presidencia en 2019. En este sentido, se estudia El Salvador entre 1992 y 2022; es decir, desde la firma de los acuerdos de Chapultepec que dan por terminada la guerra civil que empieza en 1979. El texto se apoya en cifras del Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones, *Transparency International*, *Varieties of Democracy* (V-Dem) y Latinobarómetro, lo que establece una variedad de cifras que van desde principios de los noventa hasta un período que varía entre 2019 y 2023, según los datos obtenidos. Se incluyeron gráficos para sintetizar la información y facilitar el análisis posterior. Lo anterior, permite una comprensión de las trayectorias históricas y políticas que dieron lugar a la situación actual a través del análisis de tres variables claves: 1) estancamiento económico, deuda pública y migración; 2) corrupción generalizada; y 3) violencia e inseguridad.

Al establecerse un modelo de estudio de caso, será posible develar los contextos y trayectorias históricas que dan lugar al autoritarismo contemporáneo en El Salvador. Fenómeno que refleja una serie de crisis articuladas que conciben, decisivamente, un estatus de frustración colectiva con respecto a las promesas de la paz liberal. En este sentido, se valorarán las crisis interrelacionadas para probar esta tesis, en el campo económico, político y social.

### 3. Discusión: promesas incumplidas de la paz liberal en El Salvador

Lo expuesto anteriormente lleva a cuestionarse sobre los alcances de la paz liberal en el contexto de El Salvador, donde claramente la búsqueda de una estabilidad basada en estos principios no ha sido posible para superar los desafíos persistentes en el país, tales como: desigualdad económica y social; violencia e inseguridad; corrupción y debilidad institucional; acceso a la justicia y respeto a los derechos humanos; migración y polarización política, entre otros. En este sentido, resulta importante reconocer que la paz liberal corresponde a un objetivo complejo y multifacético, cuya realización se encuentra influenciada por diversos factores tanto internos como externos. Por consiguiente, se analizan aquellas áreas donde se considera que convergen los incumplimientos más relevantes de la promesa de la paz liberal en El Salvador, de acuerdo a las variables propuestas.

#### 3.1. Estancamiento económico, deuda pública y migración

La aplicación de un programa económico derivado del acuerdo de paz no resultó del todo exitosa. Si bien, se identificó la concentración de las tierras de vocación agrícola como una de las causas del conflicto junto a la inequidad, poco avanzó la agenda reformista. Entre los problemas estructurales que desencadenaron el conflicto, se encuentran la “falta de acceso a la tierra a los campesinos, la pobreza y exclusión social, las graves limitaciones de los servicios de salud, educación, vivienda, los bajos salarios, la falta de oportunidades y de empleo formal” (Goitia, 2017, p. 1).

El conflicto posee un arraigo importante en las condiciones políticas que llevaron a concentrar el poder en las élites agroindustriales y en las fuerzas militares. Proceso que fue respondido con la movilización social y la conformación de estructuras guerrilleras. “La guerra



civil que inició en 1980, buscaba no solo superar la falta de democratización del país, sino también el problema de las libertades políticas, de organización, movilización y de libertad de expresión” (Goitia, 2017, p. 3).

Los acuerdos de Chapultepec, que terminaron doce años de conflicto, en lo económico, buscaron implementar una serie de sistemas microfinancieros de capitalización del campo, redistribución de la tierra y creación de cadenas productivas e industriales dirigidas al campesinado. Dentro de estos aspectos se destacaron: el crédito dirigido a las comunidades agrícolas, a las pequeñas y medianas empresas; el impulso a la productividad campesina —sobre todo en áreas de conflicto—; y la elaboración de un Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) que debía cerrar las brechas de inequidad (Cepal, 1993, p. 6).

Previó al conflicto, la economía salvadoreña había tenido un proceso de expansión desde 1950, en el que se urbanizaron nuevas áreas, emergió la clase media y se industrializó el estado, sobre la base de productos agrícolas como el café (Cepal, 1993, p. 11). No obstante, la crisis económica centroamericana en la década de 1980 llevó a la implementación de políticas proteccionistas unilaterales por parte de los estados que se convirtió en lastre para las aspiraciones de crecimiento del país. Aspecto al cual se sumó el aumento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, la caída de los precios de los *commodities* y el cierre de las fuentes externas de crédito (Cepal, 1993, pp. 11-12).

En 1989, la presidencia de Alfredo Cristiani, empeñada en redirigir el rumbo desarrollista nacional, se enfocó en lograr la paz nacional a través de una serie de políticas liberales, como la erradicación de las medidas de protección de los mercados, la sustitución de importaciones y la intervención del estado en la economía (Cepal, 1993, p. 14).

Aspectos que se vincularon al acuerdo de paz de 1992, que incluyó, adicionalmente, cubrir cinco áreas clave: “modificación de las fuerzas armadas; creación de la policía nacional civil; modificaciones al sistema judicial y a la defensa de los derechos humanos; modificación en el sistema electoral; y adopción de medidas en el campo económico y social” (Goitia, 2017, pp. 3-4). Como bien se ha dicho, en lo económico no se cumplió a plenitud, manteniéndose una esencia neoliberal que no transformó realmente las estructuras económicas y las condiciones de inequidad del país.

La reforma agraria de 1993, adelantó la redistribución de la tierra fértil, proceso logrado entre el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), la Alianza Democrática Campesina (ADC), el Banco de Tierras y la misión de observación de la ONU. El ISTA logró transferir cuatro mil hectáreas y el Banco de Tierras apenas pudo repartir 81.450 hectáreas; entre tanto, el código agrario que buscaba afianzar la redistribución, no logró ser aprobado (Goitia, 2017, pp. 4-5). Finalmente, la transferencia de tierras a ex combatientes en zonas conflictivas y la legalización de tierras ocupadas, apenas se cumplió, a través de la escrituración de las propiedades (Goitia, 2017, pp. 5-6).

En términos de créditos para el sector agropecuario y para la micro (esto es, con hasta diez trabajadores) y pequeña empresa (esto es, con hasta cincuenta trabajadores), tampoco

se registraron avances relevantes. La asistencia técnica se dejó a la competencia de la ayuda internacional multilateral y de ONGs; es decir, no fueron prioridad gubernamental. Las políticas de ajuste estructural que se impusieron desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, deterioraron el sector agropecuario, reduciendo el área de siembra para productos de consumo nacional, lo que impactó negativamente el aporte de dicho renglón al PIB nacional (Goitia, 2017, pp. 6-7).

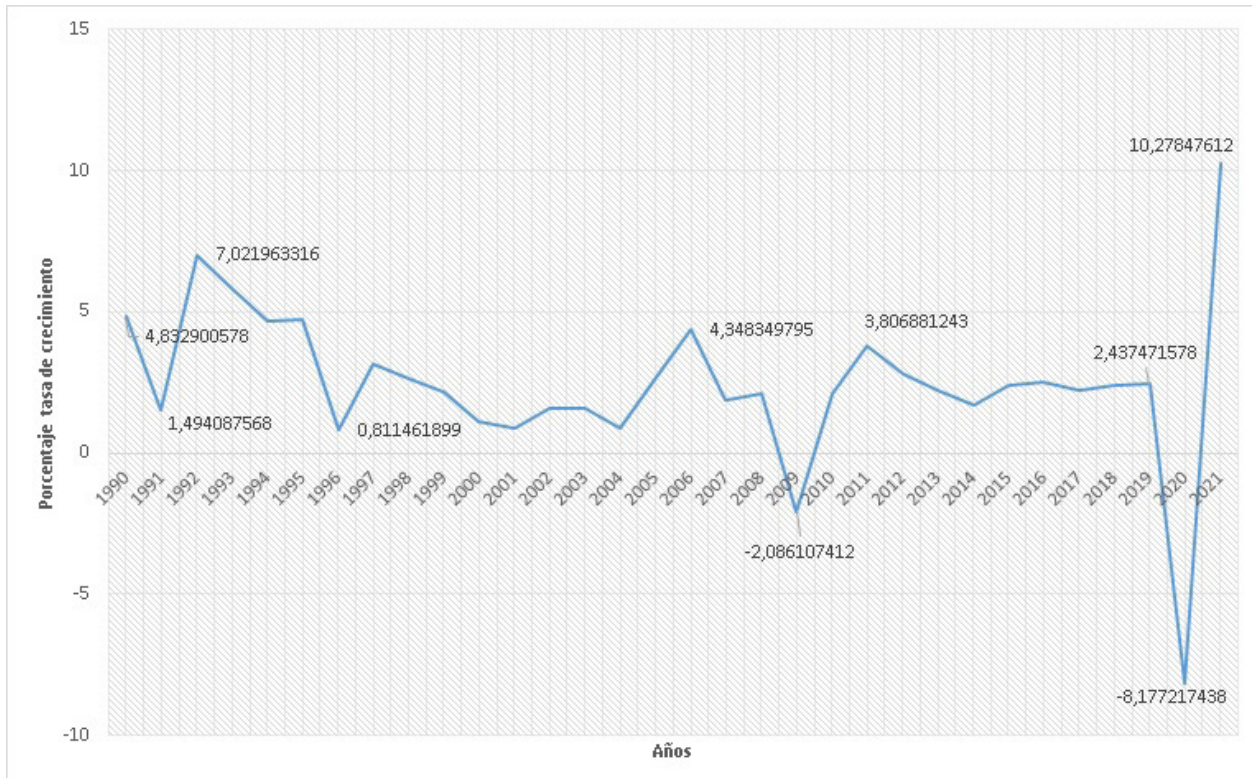
Pese al establecimiento de un Foro de Concertación Económica y Social en 1992, en el cual se plantearon reformas al código de trabajo, dirigidos al fortalecimiento del sindicalismo y la contratación colectiva; las medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, no fue asumido con vehemencia, al mantenerse la agenda de privatización de empresas públicas, concentrando áreas estratégicas de la economía (por ejemplo, ingenios azucareros, generación de energía y telefonía) (Dada, 2018, pp. 7-8).

Frente a los debates sobre el modelo de desarrollo económico y social, se opusieron empresarios y gobierno, argumentando que la victoria electoral significaba una aprobación al programa neoliberal de ajuste estructural (Goitia, 2017, p. 9). A ello, se sumó el Plan de Reconstrucción Nacional, orientado a proyectos de infraestructura, reinserción y desmonte de las fuerzas armadas, al igual que a programas de apoyo a víctimas, familias de víctimas y lisiados de la guerra; en 1995 se da por concluido dicho programa (Goitia, 2017, p. 10).

El crecimiento de El Salvador a inicios de 1990 parecía forjar un avance sostenido, en parte por las reformas estructurales neoliberales de los años ochenta. Hecho que empalmó con la privatización bancaria, de las generadoras de energía, las comunicaciones, ingenios azucareros y los beneficios del café; devenir formador de una nueva elite económica nacional (Dada, 2018, p. 57). Para 1996, la economía empieza un proceso de desaceleración pronunciado, aumentando el déficit fiscal paulatinamente (Dada, 2018, p. 68). En 1992, el Acuerdo de Paz impulsó la economía a un 7.02% en medio de una ola neoliberal que ya venía desde finales de la década de los ochenta; sin embargo, el crecimiento se desacelera hasta llegar a un 0.8% en 1996, presentando una década de dificultades que se supera en 2004. La crisis financiera mundial de 2009 impacta al país de manera sustantiva, dada su dependencia en la importación de bienes y servicios (Dada, 2018, p. 72), llevándolo a una crisis económica con una caída de -2.08%, crisis que se resuelve en 2011 presentando un crecimiento lento por encima del 2% hasta 2019, cuando el país es afectado por la pandemia, ocasionando una caída de -8,17%; en 2021 la economía es favorecida por el marco global de reactivación, creciendo un 10.27% (ver figura 1).



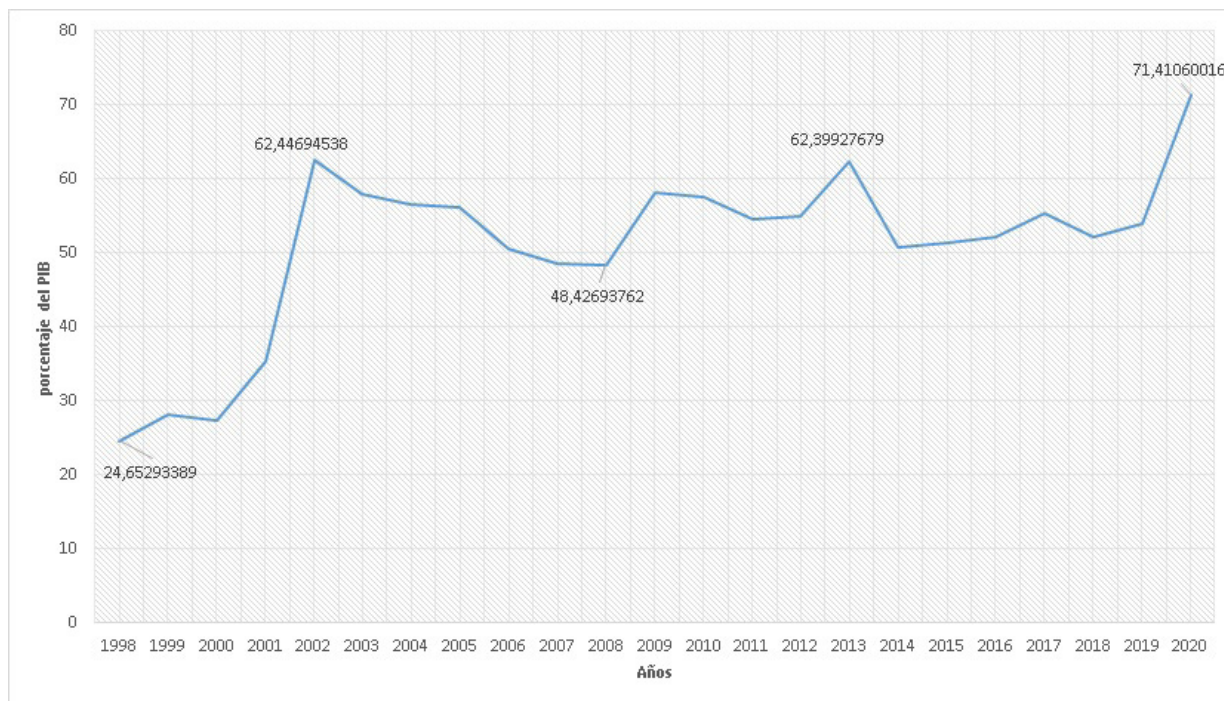
**Figura I: Tasa de crecimiento PIB de El Salvador 1990-2021**



Fuente: elaboración propia con base a datos Banco Mundial (2023)

La inversión pública y privada, las remesas familiares y el ímpetu del turismo que era promovido desde el gobierno, con la creación de un ministerio que lideraba el sector (Dada, 2018, p. 71), apoyaron el breve resurgir de la producción de bienes y servicios salvadoreña. No obstante, el desequilibrio que ocasionaron las crisis económicas, junto a las demandas de mayor inversión social, aumentaron la deuda pública con respecto al PIB desde finales de la década de los noventa, pasando de 24.65% en 1998, a 48.42% en 2008 y a 71.41% en 2020 (Banco Mundial, 2023) (ver figura 2).

**Figura 2: Deuda gobierno central como porcentaje del PIB 1998-2020**



Fuente: elaboración propia con base a datos Banco Mundial (2023)

Pese al esfuerzo público y a la existencia de programas de apoyo a las comunidades en pobreza extrema, estos, no rindieron los frutos esperados:

“Al final de la gestión de los gobiernos de ARENA, la pobreza y la desigualdad seguían siendo de una grave dimensión, para el 2008, el 40% de los hogares se encontraban en pobreza y el Índice de GINI era de 0.48” (Dada, 2018, p. 8).

En tal sentido, se impulsa una diáspora que se exilia con destino a los países desarrollados, estableciendo una mayor transferencia de remesas a las familias que se quedaban en El Salvador, amortiguando así, una mejora en los índices de inequidad (Dada, 2018, p. 8).

El Salvador proporciona un laboratorio único para estudiar los efectos de la migración internacional en la propagación de la violencia en el lugar de origen. La guerra civil de la década de 1980 y la posterior emigración transformaron rápidamente la economía y la sociedad salvadoreña. En 2013, casi dos millones de personas de origen salvadoreño y 1,2 millones de nacidos en El Salvador (aproximadamente una quinta parte de la población) residían en Estados Unidos. Las remesas enviadas por los migrantes a sus familias contribuyeron al 17% del PIB salvadoreño en 2016, siendo un factor importante para reducir la pobreza, mejorar los resultados educativos, proporcionar liquidez al sector financiero y financiar el déficit de cuenta corriente, entre otros (Ambrosius, 2018, p. 2).

De igual modo, tras la firma del acuerdo de paz, la migración neta (inmigración-emigración)



presenta una amplia tendencia negativa que pasó de alrededor de -48 mil a -76.214 en tan solo un año, para ubicarse en -98.364 en 1999; solo fue hasta 2007 que logra revertirse en cerca de la mitad la tendencia, ubicándose en -56.863. Para 2020, la migración neta continúa cambiando su tendencia hasta llegar a los -25.214, ubicándose en -23.249 en 2022 (Banco Mundial, 2023) (ver figura 3).

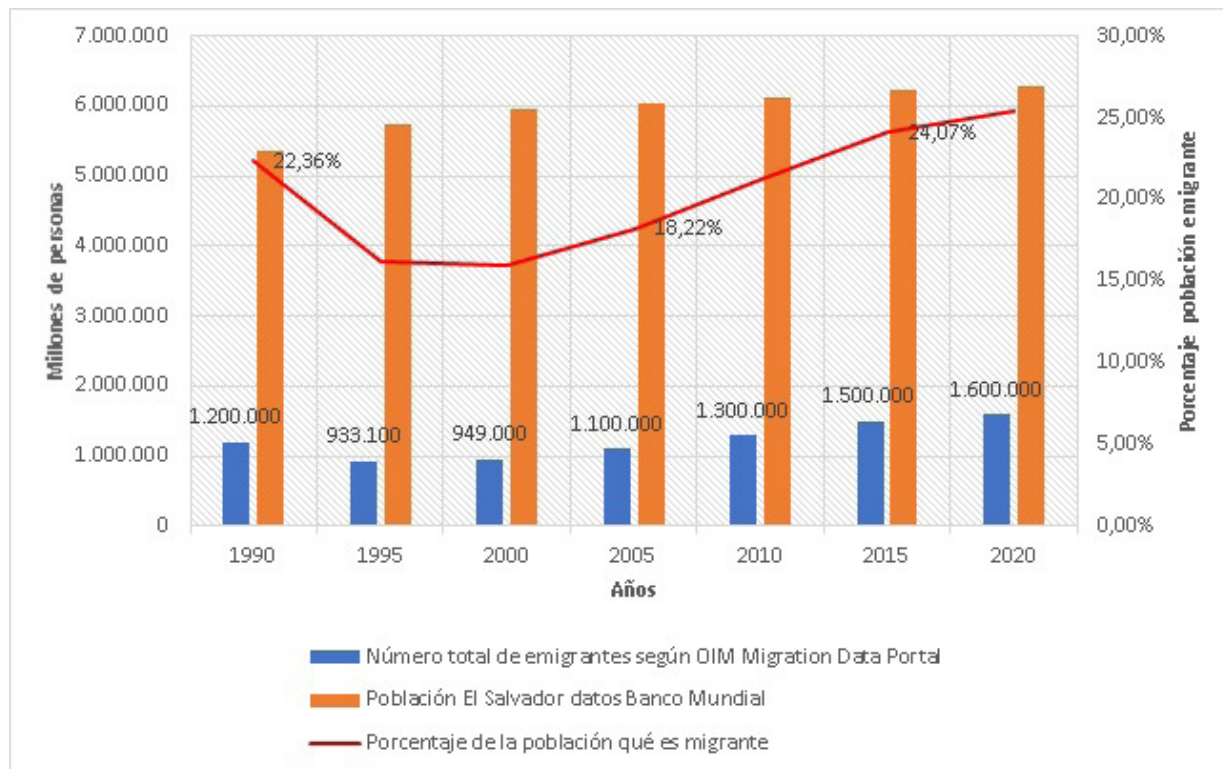
**Figura 3: Migración neta El Salvador 1990-2022**



Fuente: elaboración propia con base a datos Banco Mundial (2023)

En 2020, El Salvador tenía un número de emigrantes correspondiente a 1.6 millones, de una población de 6.2 millones de personas, lo que equivale a 25.4%; tendencia que presentó valores crecientes desde 1995, cuando representaba un 16.23%; a 2010, la cifra aumentó a 21.26% (ver figura 4).

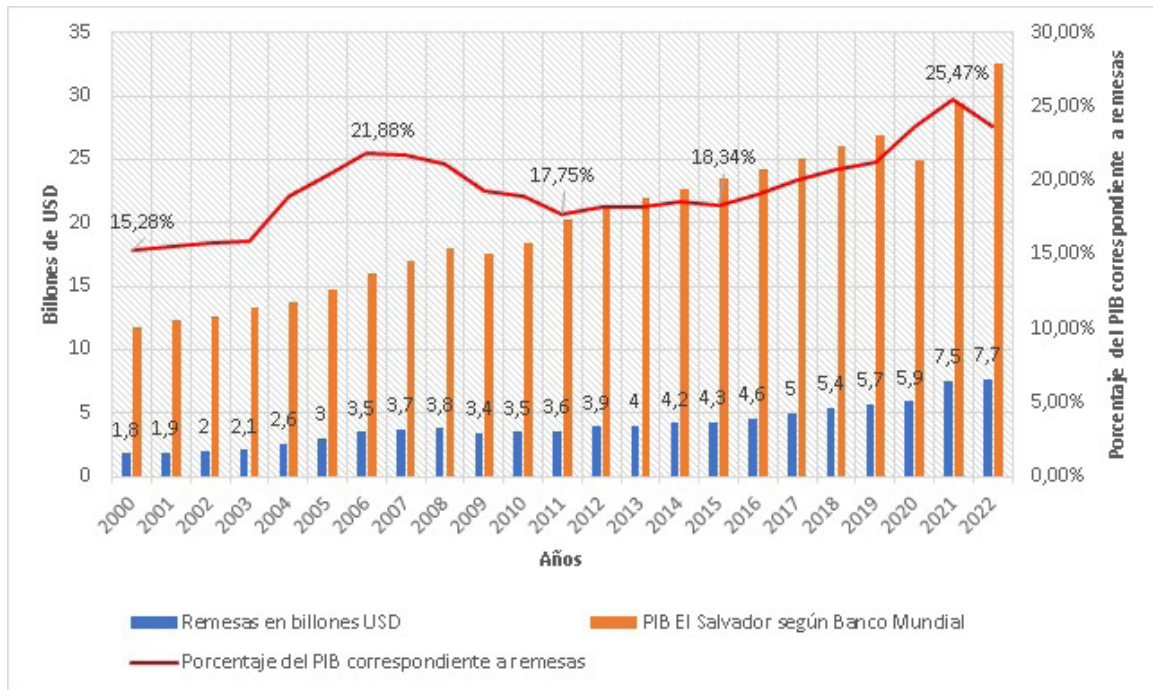
**Figura 4: Comparativo población El Salvador, emigrantes y porcentaje que representa 1990-2020**



Fuente: elaboración propia con datos OIM Migration Data Portal (2023) y Banco Mundial (2023)

Dicha comunidad en el exterior aportó un 23.7% del PIB en remesas para el año 2022. De igual modo, el aumento del número de emigrantes desde 1990, ha significado un número creciente de la participación de las remesas en la economía que van desde el 15.28% en el año 2000, al 21.8% en el 2006, presentando un descenso en el 2011 con un 17.75%; desde 2015, las remesas presentan un ciclo ascendente desde 18.34% hasta el 25.47% en 2021 (OIM, 2023) (ver figura 5).

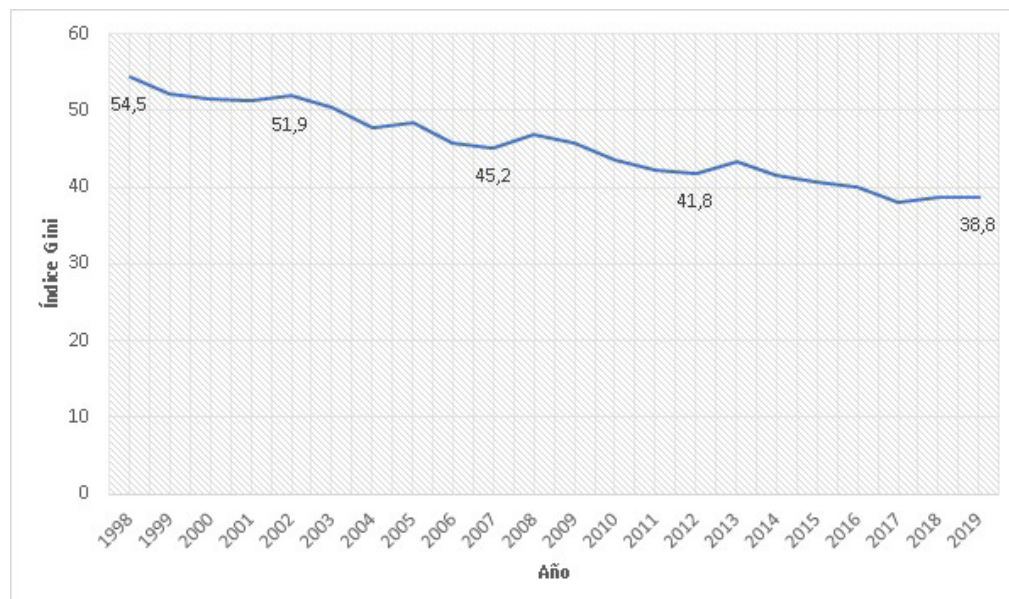
**Figura 5: Proporción remesas correspondientes al PIB 2000-2022**



Fuente: elaboración propia con datos OIM Migration Data Portal (2023) y Banco Mundial (2023)

Con certeza, las remesas se han convertido en un ingreso importante de la economía nacional que va directamente a las familias, permitiendo una reducción de la inequidad, situación especialmente evidente entre 1998 y 2019, cuando el índice Gini pasa de 54.5 a 38.8 (Banco Mundial, 2023) (ver figura 6).

**Figura 6: Índice Gini en El Salvador 1998-2019**



Fuente: elaboración propia con datos Banco Mundial (2023)

Si bien, las reformas firmadas en el acuerdo de Chapultepec buscaban impulsar una reorganización del estado en torno a mejores estándares de vida para la población, las medidas neoliberales que se establecieron desde finales de la década de los ochenta opacaron tales iniciativas. En este sentido, el estancamiento de la economía y la crisis de deuda pública que consumía gran parte del PIB, impulsaron un fenómeno de emigración de la población que coincide con la reducción de la inequidad, dada la importancia ascendente de las remesas directas a las familias salvadoreñas. En este contexto, la paz liberal como respuesta a la crisis y al conflicto, no solo falló en la construcción de un estado más eficiente, sino que promovió la salida de millones de personas de su territorio.

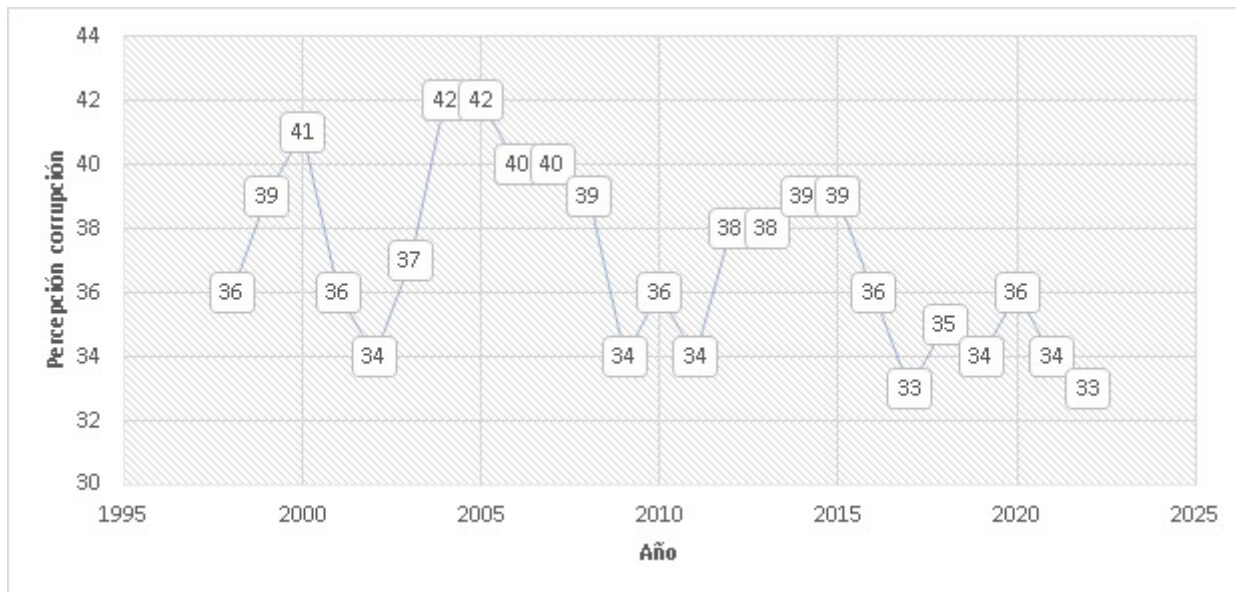
### 3.2. Corrupción

La constitución salvadoreña otorga una jerarquía superior a los tratados. En tal sentido, la firma de instrumentos internacionales contra la corrupción adquiere una significancia política manifiesta en los compromisos de estado. El país suscribió la Convención Interamericana contra este flagelo en 1996, aprobó su Mecanismo de Seguimiento en el 2001 e integra, además, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde el 2004 (Andrade, 2020, p. 12).

El fenómeno de la corrupción se ha hecho manifiesto al más alto nivel de la democracia salvadoreña sumando desde finales del siglo XX hasta la fecha, cuatro presidentes que han sido acusados, condenados o están en prisión por corrupción: Francisco Flores (1999-2004), Elías Antonio Saca (2004-2009), Mauricio Funes (2009-2014) y Salvador Sánchez Cerén (2014-2019) (Latinobarómetro, 2023, p. 8).

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, a 2022 existen escasos avances contra esta problemática en un contexto nacional cada vez más violento; encontrando una profunda interrelación entre corrupción, conflicto e inseguridad. Tal es el caso de El Salvador, que durante los últimos once años se ha mantenido entre los países con más alta percepción de corrupción del sector público a nivel mundial, ubicándose para este periodo en el puesto 116/180, con un puntaje de 33/100; analizando los datos desde 1998, el país se ha mantenido en una franja entre treinta y seis y cuarenta (antes de 2011 el índice se calificaba entre cero y uno; números cercanos a cien denotan baja corrupción) (Transparency International, 2023) (ver figura 7).

**Figura 7: Índice de percepción de corrupción El Salvador 1998-2022**



Fuente: elaboración propia con datos Transparency International (2023), para los datos 1998 a 2011, se ajustan con un multiplicador de  $\times 10$ , dado que en este período el índice se calificaba de cero a diez

La percepción de corrupción detallada en el informe de Transparencia Internacional, articulada al análisis con el enfoque de *Varieties of Democracy* (V-Dem), de la Universidad de Gotemburgo, Instituto V-Dem y Universidad de Notre Dame, proporcionan un conjunto de datos multidimensionales y desagregado que reflejan la complejidad del concepto de la democracia como un sistema de gobierno que va más allá de la simple presencia de elecciones. Así, el análisis se cuestiona sobre ¿qué tan generalizada es la corrupción política?, a partir de cuatro indicadores: índice de corrupción del sector público, índice de corrupción ejecutiva, indicador de corrupción legislativa e indicador de corrupción judicial; con la particularidad de poder contrastar diferentes periodos de tiempo (Varieties of Democracy, 2023).

Para el caso de El Salvador, la figura 8 presenta las variaciones de estos indicadores correspondiente a los periodos 1992-2022, el cual corresponde al momento en que se suscribe el acuerdo de paz y la evolución obtenida hasta la actualidad, teniendo como telón de fondo, los principios de la paz liberal. De esta manera, el índice de corrupción del sector público cuestiona ¿en qué medida los empleados del sector público otorgan favores a cambio de sobornos, comisiones ilícitas u otros incentivos materiales, y con qué frecuencia roban, malversan fondos públicos u otros recursos del estado para uso personal o familiar? A ello, el modelo responde evidenciando una caída de la confianza durante este período, pasando de 0.58 en 1992 a 0.68 en 2022. Los demás indicadores tienen un comportamiento similar, donde se pueden advertir cambios marginales, pero que durante el periodo analizado denotaron una débil institucionalidad de la democracia.

En el caso del índice de corrupción ejecutiva, la pregunta a resolver es: ¿con qué frecuencia los miembros del ejecutivo o sus agentes otorgan favores a cambio de sobornos, comisiones ilícitas u otros incentivos materiales, y con qué frecuencia roban, malversan fondos públicos u

otros recursos del estado para uso personal o familiar?, si bien hay una mejora marginal en el indicador (0.71 en 1992 a 0.66 en 2022) el soborno y la malversación ejecutiva persisten.

En términos del indicador corrupción legislativa, el cuestionamiento a direccionar es: ¿los miembros de la legislatura abusan de su posición para obtener ganancias financieras? Los resultados obtenidos (0.57 en 1992 a 1.26 en 2022) reflejan lo común de esta práctica en la mayoría de los legisladores y su participación en estas actividades. Finalmente, el indicador de corrupción judicial, está orientado a responder: ¿con qué frecuencia las personas o empresas realizan pagos extras o sobornos no documentados para acelerar o retrasar el proceso o para obtener una decisión judicial favorable?, presenta un panorama desalentador para la consolidación de la democracia en este país desde que se firmó el acuerdo de paz (1.43 en 1992 a 1.05 en 2022).

**Figura 8: Índice de corrupción del sector público, ejecutiva, legislativa y judicial de El Salvador**



Fuente: Varieties of Democracy V-Dem (2023)

Por otro lado, se estima que el costo de la corrupción en el país oscila entre setecientos ochenta y tres y ochocientos ochenta y seis millones de dólares anuales, representando el 16% del presupuesto de la nación para el 2018 (Universidad Francisco Gavidia et al., 2020, pp. 24-25).

Pese al acuerdo de Chapultepec que trazaba una senda de democratización del país, las detenciones arbitrarias y el procesamiento judicial sin pruebas por parte de la Fiscalía para cumplir metas políticas persiste, siendo considerada como una de las prácticas de corrupción más dañinas para el tejido social, causando un estigma o muerte civil para quien la sufre (Universidad Francisco





Gavidia et al., 2020, p. 23).

Parte de la problemática radica en quienes están encargados de vigilar, investigar y castigar la corrupción, pues se trata de cargos cuya elección recae en procesos políticos. La Asamblea Legislativa es quien designa a estas figuras a través de procedimientos que son objeto de influencias indebidas, con amplios espacios de discrecionalidad que permiten la negociación de intereses y la posibilidad de reelegir a dichas autoridades; la regulación es mínima y deficiente en comparación con otros estados con mecanismos políticos de elección para dichas figuras (Due Process of Law Foundation, 2018, p. 2). Pese a esto, es posible establecer ciertos avances de instituciones como la Fiscalía —a pesar de ser vista como una institución opaca—, sobre todo, en investigaciones donde la evidencia es sumada gracias al trabajo de otras instituciones como la Corte Suprema (Due Process of Law Foundation, 2018, p. 2).

La lucha contra la corrupción ha sido asumida de manera decisiva desde la sociedad civil, sobre todo, desde el sector del periodismo: “la principal fuente de información sobre casos de gran corrupción, es la investigación periodística, y no la realizada por las instituciones del estado que tienen ese mandato” (Due Process of Law Foundation, 2018, p. 3).

El régimen de excepción impuesto desde marzo de 2022 se ha dedicado a limitar derechos constitucionales y de información. Proceso que ha eliminado controles legales para el uso de fondos públicos, derivando en un fortalecimiento del ejecutivo que, además, controla el poder legislativo con sus mayorías (Méndez, 2022). En tal sentido, la lucha contra las pandillas ha devenido en un régimen de control de la información y de libertades civiles, que ha erosionado la transparencia en detrimento de la sociedad y sus derechos.

Lo mismo se puede decir sobre el devenir de las instituciones democráticas en el país, siendo cada vez más recurrentes, los cambios en las reglas de elección presidencial y la pretensión de permanencia. Muestra de ello es el anuncio, en julio de 2023, de Nayib Bukele sobre su postulación a la reelección, aunque la regla constitucional del país solo permite la reelección no consecutiva. Así, Bukele rompe esa regla al anunciar su candidatura para la elección que tendrá lugar en 2024, asumiendo un modelo de liderazgo autocrático<sup>1</sup> (Latinobarómetro, 2023, pp. 4-5, p. 13).

De acuerdo con el Informe 2023 de la Corporación Latinobarómetro, América Latina ha transitado desde dictaduras militares a electo-dictaduras. Tal es el caso de El Salvador, un país que ha violado los derechos humanos de las personas encarceladas y que ahora cambia la regla electoral para permitir la reelección consecutiva. A juicio de este informe, “el efecto Bukele en El Salvador no está haciendo más robusta la democracia en ese país, sino más bien que torna más poderoso al presidente” (Latinobarómetro, 2023, p. 6, p. 30).

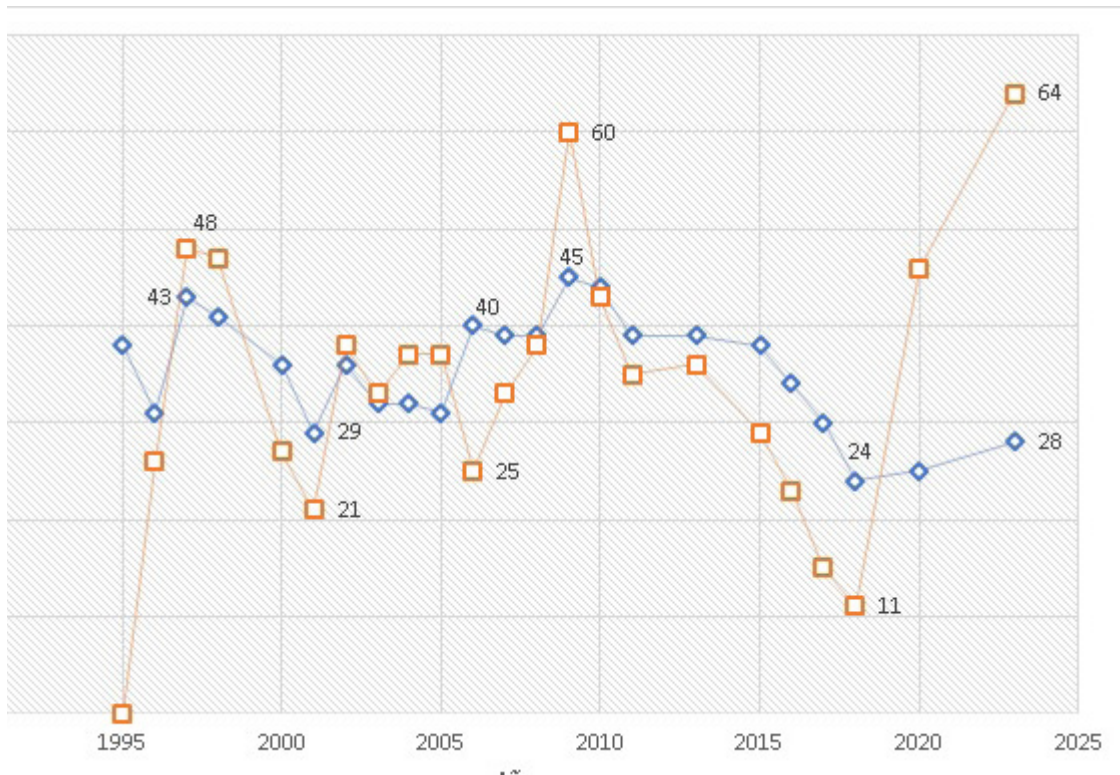
Paradójicamente, El Salvador es el país latinoamericano donde se registra la mayor satisfacción con la democracia (64%), casi triplicando el promedio regional (ver figura 9), contra un 32% de insatisfacción; existe un contingente del 14% de demócratas insatisfechos los cuales

---

<sup>1</sup> Según Latinobarómetro (2023) El Salvador se ha ido transformando en un populismo autocrático con altos niveles de aprobación, siendo cada vez menor, el número de ciudadanos que discrepa de la falta de garantías para los delincuentes, así como de las estrategias de detenciones masivas y sin fórmula legal.

refuerzan la idea de la instalación del personalismo, dejando la democracia de lado (Latinobarómetro, 2023, p. 37, p. 39).

**Figura 9: Satisfacción con la democracia en Latinoamérica vs satisfacción con la democracia en El Salvador 1995-2023**



Fuente: elaboración propia con datos Latinobarómetro (2023)

### 3.3 Violencia e inseguridad

La violencia e inseguridad en El Salvador han formado parte del devenir histórico del país a lo largo del siglo XX, convirtiéndose en un medio de resolución de conflictos para mantener el statu quo, perpetuando el régimen político adoptado; fenómeno que avanza a la par de una estructura económica restrictiva que no favorece la equidad social (Salgado, 2012, pp. 81-82). Esto último marca la vida institucional-económica del país en torno al avance del sector agroindustrial cafetero de la mano de sectores militares y políticos, proceso que buscó ser diversificado con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que, hacia finales de la década del setenta, no entregó los frutos esperados, desatando una intensa crisis social y el levantamiento del movimiento revolucionario Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) (Salgado, 2012, pp. 82-85).

La radicalización de sectores sociales junto a la represión del estado da lugar a doce años de conflicto que se cierran con el acuerdo de Chapultepec en 1992.

“A las consecuencias del conflicto armado como tal, que cobró, entre otras cosas, la vida de más de setenta y cinco mil



personas, provocó la destrucción de obras de infraestructura valoradas en millones de dólares y redujo significativamente la inversión, se le sumaba la crisis económica mundial reconocida como ‘la década perdida’” (Salgado, 2012, p. 85).

Luego de haberse suscrito el acuerdo entre el gobierno y las guerrillas, se dio paso a un nuevo conflicto social y político. Una primera ola criminal involucró a exmilitares y excombatientes que se mantuvieron al margen de los acuerdos, que nunca entregaron sus armas y no se reinsertaron a la vida civil, creando sus propias empresas criminales. La segunda ola correspondió a las pandillas callejeras, llamadas comúnmente *maras*<sup>2</sup>, quienes se dedicaron sobre todo a la extorsión, el secuestro y la venta de drogas a nivel local, pero alternando con grandes organizaciones criminales para cometer asesinatos u otras tareas específicas (Insightcrime, 2021).

La situación económica en este contexto resulta importante. La llegada de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) al poder abre la puerta a las reformas neoliberales que se consolidan para ser ejecutadas con el acuerdo de Chapultepec (esto es, privatizaciones, reformas impositivas y liberalización económica). Ello lleva a la implementación de un modelo de crecimiento basado en el comercio exterior en un marco institucional democrático, influenciada por el mercado, la desigualdad y la exclusión social (Salgado, 2012, p. 86). Es llamativo en este sentido, que el 85% de los asentamientos urbanos con precariedad extrema y alta, registraron el mayor número de homicidios entre el 2011 y el 2014 (Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2014, p. 11), constituyéndose en espacios donde la inequidad ha dado lugar al arraigo de la violencia.

Con la aprobación de la Ley de Amnistía General de 1993, que limita el alcance de las investigaciones sobre el conflicto que empezaban a ver la luz con el informe de la Comisión de la Verdad, titulado *De la locura a la esperanza, la guerra de doce años en El Salvador* (Salgado, 2012, p. 87), se mantuvo un estado de impunidad, permeando el imaginario colectivo de la población y los órdenes sociales que constituyen el posconflicto (Salgado, 2012, pp. 87-88). A lo largo de este período, avanzó la violencia, sobre todo, los homicidios, que coinciden con políticas institucionales contra la delincuencia, como lo son Mano Dura (2003), Súper Mano Dura (2004) y el Plan Sarissa (2007) (Salgado, 2012, p. 91).

Para 2012, la tregua pactada en secreto entre el gobierno salvadoreño, la iglesia católica y las pandillas Barrio 18 y MS13, la cual condujo a que el país presentara una caída de asesinatos por día de hasta el 60% (Stone, 2012), no logro mantenerse, dada la continuidad del accionar criminal por parte de las pandillas, las concesiones otorgadas a las mismas y la falta de transparencia y confianza en el gobierno, dando como resultado, un significativo aumento de la violencia desde mediados del 2014 (Dudley, 2013).

Para el 2015, El Salvador se convierte en el país más violento del mundo con la impactante cifra de ciento nueve homicidios por cada 100.000 habitantes. En 2017, más del 57% de los ciudadanos salvadoreños clasificaron la delincuencia y las pandillas como sus preocupaciones

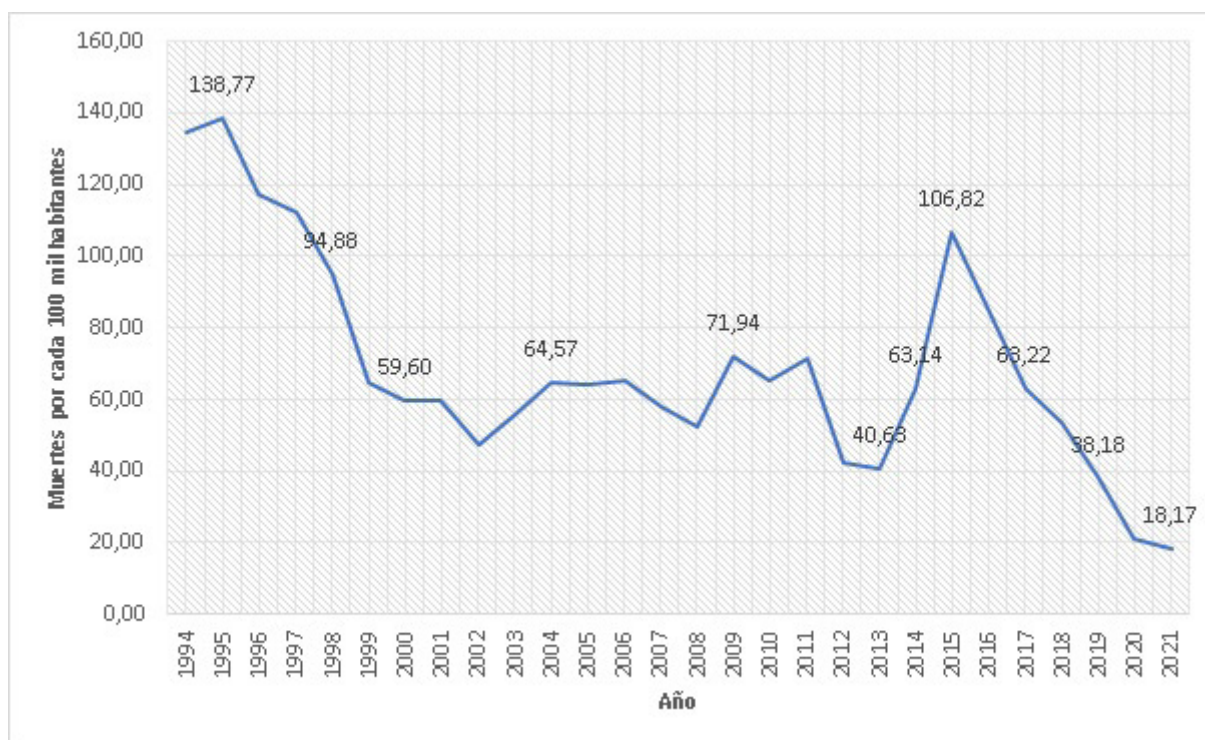
---

<sup>2</sup> Según Insightcrime (2021) en El Salvador se destacan la Mara Salvatrucha 13 (MS13) y Barrio 18, como las dos pandillas principales; atrayendo a sus filas núcleos de jóvenes vulnerables (esto es, en condiciones de pobreza, desempleo, necesidades básicas insatisfechas, eternos familiares disfuncionales y con falta de acceso a la educación).

más importantes, por encima de la pobreza, el desempleo o la economía (Ambrosius, 2018, p. 2; Latinobarómetro, 2023, p. 60). Tendencia que tiende a revertirse con la aplicación de políticas de mano dura en la segunda mitad del gobierno de Sánchez Ceren y que son exacerbadas en el gobierno Bukele.

En síntesis, las muertes por cada cien mil habitantes presentaron un patrón descendente en la última mitad de los noventa, con un ascenso entre el 2001 y el 2011, para crecer a niveles por encima de cien en 2015, momento en el que empieza un descenso pronunciado que coincide con la política de Enfrentamiento Directo (2014-2019) de Sánchez Ceren (Martínez-Reyes y Navarro-Pérez, 2020) y que profundizó el gobierno Bukele desde 2019 con mayores medidas restrictivas de las libertades. Estas políticas han llevado el índice de muertes a 18.17 en 2021 (ver figura 10).

**Figura 10: Muertes por cada cien mil habitantes en El Salvador 1994-2021**



Fuente: elaboración propia con datos Banco Mundial (2023)

Actualmente, El Salvador se encuentra en estado de excepción como medida para *combatir* a las pandillas, lo cual ha puesto en alerta a las organizaciones humanitarias del país, las cuales reportan al menos para marzo de 2023, 5.082 “víctimas directas” de violaciones a los derechos humanos, principalmente, por detenciones arbitrarias (Swissinfo, 2023). Asimismo, la debilidad institucional y el uso instrumental de la mano dura para afianzarse en el poder de cara a los ciclos electorales, ha desatado períodos de corrupción institucional que afianzan el statu quo del poder en el país (Martínez-Reyes y Navarro-Pérez, 2020, p. 3).

En suma, la combinación de crisis convergentes en el dominio económico, político y social, expresadas en el estancamiento económico, la crisis de deuda pública, la migración, la corrupción



sostenida, y la violencia e inseguridad dominante, después del acuerdo de Chapultepec en 1992, creó un compendio de condiciones que facilitaron el ascenso de un liderazgo autoritario en 2019, en cabeza de Nayib Bukele, quien personificó la frustración de la población con las promesas incumplidas de la paz liberal. Promesas que ofrecían seguridad, crecimiento económico y mayor equidad, bajo condiciones neoliberales y de mercado. En realidad, dejar al mercado los acuerdos de paz, actuó en detrimento de la capacidad del estado para gestionar la aplicación de lo firmado entre guerrillas y gobierno a principios de los noventa. Ante esto, es posible cuestionarse a manera de síntesis ¿cómo se entiende esta convergencia en el caso salvadoreño?

#### **4. Resultado y frustración: El Salvador, autoritarismo y paz liberal**

Posterior al acuerdo de paz de Chapultepec en 1992, El Salvador emprendió un proceso de reestructuración y desmilitarización del estado. Lo firmado, inspirado en los preceptos de la paz liberal, estableció una serie de transformaciones estructurales que buscaron fortalecer la democracia y la economía de mercado, desmontando la doctrina de seguridad dirigida a enfrentar la amenaza insurgente. No obstante, la limitada capacidad estatal, opacó lo convenido en la fase de la implementación, desatando dos crisis contingentes: crisis de seguridad y crisis económica; ambas, con derivaciones sociales y que terminan impulsando el fenómeno Bukele y su autoritarismo como respuesta.

En términos políticos y discursivos, para García y Rojas (2020), persiste el discurso securitizador basado en el enemigo interno, sin articular plenamente las recomendaciones de la comisión de la verdad sobre protección de los ciudadanos. En tal sentido, conviven instituciones democráticas y autoritarias, junto a problemas estructurales de orden social que no cambiaron. Así, el enfoque represivo militar se mantiene, cambiando las guerrillas por las pandillas y las comunidades donde se asientan. Tras la firma del acuerdo de paz se exacerba la violencia, promoviendo medidas autoritarias para su control (García y Rojas, 2020, p. 98).

Tras veinte años del gobierno ARENA, el FMLN gana las presidenciales del 2009 y establece un gobierno de izquierda con Mauricio Funes. Éste se vio opacado por un período de diálogos fallidos con las pandillas, que les permitió a los cabecillas criminales transformarse como líderes políticos, normalizando la extorsión. La respuesta del presidente Funes ante la arremetida de las maras, fue militarizar la seguridad pública, dando paso a la violencia institucional (Roque, 2021, pp. 239-240).

Desde lo económico, la liberalización de mercados erosionó las instituciones del estado, manteniendo condiciones estructurales de pobreza que contribuyeron a la violencia social (García y Rojas, 2020, p. 98). En tal contexto, persisten las alianzas cívico-militares que preservan el estatus quo: las élites lograron controlar las reformas protegiendo sus intereses, sin brindar espacios para discutir el modelo económico de país; concesión que el FMLN realizó a cambio de participar en el escenario democrático, y de una revisión y cambio de la política de seguridad. Por tanto, se mantuvo la inequidad, la exclusión económica y la desigualdad, llevando al aumento de las migraciones y la priorización de las remesas como uno de los pilares de la economía nacional. Además, se pasó de un modelo agroexportador a uno de comercio y servicios de orden transnacional que no resolvió

los problemas sociales (García y Rojas, 2020, p. 99; Roque, 2021, pp. 235-236).

Según Roque (2021) el estado, pese a presentar avances en democracia, ha mantenido estructuras autoritarias prevalentes en las elites políticas y la sociedad. El partido ARENA, que gobernó la mayoría del período de posguerra, reestableció la agenda neoliberal y el dominio oligárquico, administrando la economía de remesas que se volvió fuente principal de ingresos para la nación, junto a la economía de maquila (capitalismo de subcontratación), la privatización de la banca y la dolarización de la economía; persistiendo las condiciones difíciles para la población más pobre. A esta consideración, se suma la debilidad institucional en lo referente a la justicia, la política criminal, la inequidad y la exclusión, posterior a los acuerdos de Chapultepec, que han contribuido a la expansión de la violencia (Verdes-Montenegro y Rodríguez-Pinzón, 2020, p. 212).

El fin del conflicto trajo nuevos tipos de violencia que ya no amenazaban al estado per se, sino el bienestar de la sociedad. En este contexto, la ciudadanía identificó el desempleo y la delincuencia como problemas críticos. Ello, en medio de un proceso securitizador de las problemáticas sociales y las pandillas, que se convirtieron en el eje discursivo sobre la seguridad (García y Rojas, 2020, pp. 102-103).

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 repositionar 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. La inseguridad provocada por las maras, tanto en gobiernos de ARENA como del FMLN, hizo que se recurriera al ejército a través de estados de excepción, así como a los grupos mixtos de policía y ejército, en lo que se llamarían Grupos de Tarea Conjunta (CTG), desembocando, desde 2003, en la implementación de planes de encarcelamiento masivo (Verdes-Montenegro y Rodríguez-Pinzón, 2020, pp. 206-208, p. 213).

La crisis de seguridad y las promesas incumplidas del acuerdo, sustentado en la paz liberal, dan lugar al fenómeno Bukele, arribando al poder después de un periplo por el FMLN y el partido ARENA, a través de la fundación de un partido independiente que enarbolaba un discurso crítico y populista que se oponía a la dirigencia de los viejos partidos, quienes no demostraban resultados concretos. Este contexto, más una estrategia de redes sociales, atrajo a un electorado joven y activo en los espacios digitales, maniobra que ya había usado en su condición de alcalde de San Salvador (Roque, 2021, pp. 243-244). Bukele da continuidad al enfoque represivo pero por fuera del bloque bipartidista ARENA-FMLN, limitando el alcance de los sectores tradicionales de la política (García y Rojas, 2020, p. 106).

La estrategia de Bukele buscó atraer a la diáspora salvadoreña en Norteamérica y Europa, quienes tenían influencia sobre el voto de opinión en El Salvador. Asunto que articuló de manera sofisticada con las redes sociales y su personificación como el candidato que respondía a las principales frustraciones de la sociedad en la posguerra, que solicitaba inclusión, seguridad y visión de futuro (Roque, 2021, p. 245). Para Roque (2021), tal devenir fue capitalizado con una “movilización de la nostalgia por una supuesta plenitud de los años exitosos de la modernización



autoritaria”, memoria que no es estéril en el imaginario político salvadoreño.

De este modo, Bukele sustentó su poder con el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), disidencia de ARENA que le permitió competir en las elecciones, así como con sectores conservadores y el ejército, a quienes a cambio de su apoyo una vez elegido, prometió priorizar la seguridad en su agenda de gobierno. En contraste, las políticas sociales pasaron a un segundo plano por un oneroso plan de seguridad (Roque, 2021, pp. 247-248).

La victoria de Bukele en 2019 con el partido GANU, expresa la crisis democrática y del bipartidismo de posguerra, al igual que aglutina la frustración popular en torno a la clase política que no supo o no quiso resolver los problemas de fondo, como son la seguridad, la inequidad, la falta de oportunidades y la pobreza que afectan al pueblo salvadoreño. Demandas que son expresadas de manera especial, por su principal electorado, jóvenes que, si bien no conocieron la guerra, si conocen la violencia pandillera, la ausencia de trabajo y el aumento paulatino de la desigualdad (Verdes-Montenegro y Rodríguez-Pinzón, 2020, p. 214).

Todo esto, se puede resumir en una serie de crisis conjuntas (esto es, estancamiento económico, deuda pública y migración; corrupción; violencia e inseguridad), que explican, al menos en parte, la llegada al poder de una figura como la de Bukele con rasgos personalistas y autoritarios (Verdes-Montenegro y Rodríguez-Pinzón, 2020, p. 216), que apela a la ejecución de una política pública a través de las fuerzas militares, reclamando orden y mando, lo que permite el desarrollo de un mensaje efectivo ante la población aunque sin cauce parlamentario, unido al manejo, igualmente práctico, de la comunicación digital (Verdes-Montenegro y Rodríguez-Pinzón, 2020, pp. 216-217).

## Conclusión

El objetivo principal del artículo fue evidenciar la relación directa entre las promesas incumplidas de la paz liberal surgidas de los acuerdos de Chapultepec y el surgimiento del liderazgo autoritario de Nayib Bukele en El Salvador. A lo largo del trabajo se fue demostrando como la no solución del estancamiento económico, la corrupción y la violencia e inseguridad condujo, por un lado, al deterioro de la confianza en el sistema político por parte de la sociedad, en tanto que los acuerdos no se materializaron en un mayor bienestar social en términos de justicia, igualdad y seguridad. De otra parte, los acuerdos tampoco lograron cerrar las brechas estructurales en cuanto a desigualdad, pobreza y exclusión social; por último, los acuerdos no se tradujeron en procesos de posconflicto efectivos y sostenibles, dejando en evidencia el fracaso de la construcción de instituciones democráticas fuertes. Lo anterior creó un vacío de poder e incertidumbre de seguridad en la sociedad salvadoreña, dando paso al surgimiento de narrativas en torno a suplir la carencia de seguridad y la consolidación de una agenda de liderazgo político de corte autoritario.

La literatura normativa e institucional de la paz liberal no logró explicar el fracaso de los acuerdos en la construcción de una democracia sólida; no obstante, las miradas periféricas, permiten entender la emergencia de órdenes autoritarios sustentados en la falta de seguridad y en el fracaso de la oferta de progreso realizada por la democracia-liberal. De este modo, las promesas

incumplidas, en ambientes de posconflicto, contribuyen a liderazgos personalistas, autocráticos y basados en el discurso de la securitización y en las relaciones de poder que afianzan las fuerzas militares.

El modelo de gobierno de Bukele, precia la seguridad en detrimento de la democracia y las libertades, lo que, según las cifras de muertes por cada 100.000 habitantes, ha resultado efectivo en la reducción de homicidios. A esto, se suma la disminución de la tasa neta de migración desde 2020, posiblemente vinculada por la mejora en las condiciones de seguridad y en la capacidad adquisitiva de las familias generada por una diáspora consolidada en los mercados de Norteamérica y Europa. Proceso que ha disminuido marginalmente la inequidad en ausencia de programas efectivos por cuenta del estado. No obstante, la percepción de corrupción se ha mantenido, así como la erosión a los derechos de la población por cuenta de la lucha contra las pandillas respaldada por medidas propias del estado de excepción.

En este sentido, la paz liberal como respuesta a la construcción del estado en el posconflicto falló. Situación que propició —de entrada— la desprotección social, la emigración y la violencia, profundizadas por la no resolución de los factores de inequidad que ocasionaron la guerra civil. Los acuerdos de Chapultepec, en este sentido, no tuvieron el alcance suficiente, en gran medida por la retirada del estado para dejar la gestión del acuerdo de paz al mercado. Esto ha decantado en el ascenso de Bukele como figura de autoridad, quien ha fortalecido su imagen bajo el manto de un presidencialismo fortalecido, que aprovecha la petición de más seguridad, por parte de la población urbana y la diáspora salvadoreña.

Lo expuesto deja lecciones aprendidas que deben ser revisadas por las sociedades en contextos de postacuerdo y posconflicto, como la colombiana, que atraviesa, precisamente, un período de este tipo posterior a 2016 (esto es, firma de acuerdo de paz Gobierno de Colombia y FARC-EP). Ciertamente, la atomización de la violencia y la inseguridad, el incumplimiento de lo pactado, la inequidad y la ausencia de estado —en lo referente a la construcción de país y a la protección social—, pueden llevar a procesos similares de radicalización de la población, en favor de liderazgos autoritarios sustentados en la promesa de mayor seguridad, dadas las promesas incumplidas de la paz liberal, más aún, posterior a promesas frustradas de cambio por cuenta de gobiernos de izquierda. ●

## Referencias

- Abrahamsen, R. y Williams, M. (2011). *Security beyond the state: private security in international politics*. Cambridge University Press.
- Ambrosius, C. (2018). Deportations and the roots of gang violence in Central America. *Criminal Justice, Borders and Citizenship Research Paper*, 3225314. <https://doi.org/10.2139/SSRN.3225314>
- Andrade, L. (2020). Combate a la corrupción en El Salvador. *Investigaciones UCA*, 1, 242-243. <https://doi.org/10.51378/iuca.v1i1.6901>
- Banco Mundial. (2023). *Indicators World Bank*. Recuperado de: [www.Data.Worldbank.Org/Indicator](http://www.Data.Worldbank.Org/Indicator).
- Branch, A. (2011). Neither liberal nor peaceful? practices of 'global justice' by the ICC. En Campbell, S., Chandler, D. y Sabratna, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 133-136). Zed Books.
- Campbell, S. (2011). Routine learning? how peacebuilding organisations prevent liberal peace. En Campbell, S., Chandler, D. y Sabratna, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 98-102). Zed Books.
- Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratna, M. (2011). Introduction: the politics of liberal peace. En Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratna, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 13-30). Zed Books.
- Cepal. (1993). *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*. Cepal.





- Chandler, D. (2011). The uncritical critique of 'liberal peace.' En Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratnam, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 181-188). Zed Books.
- Chaudhary, T., Ashraf, O. y Suhrke, A. (2011). Promoting women's rights in Afghanistan: the ambiguous footprint of the west. En Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratnam, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 114-119). Zed Books.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. (2014). *Análisis sobre Violencia e Inseguridad en El Salvador*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10447.pdf>
- Dada, H. (2018). La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos. *Teoría y Praxis*, 32, 45-103.
- Dudley, S. (2013). *Tregua entre pandillas en El Salvador: aspectos positivos y negativos*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/los-aspectos-positivos-y-negativos-de-la-tregua-entre-pandillas-en-el-salvador/>
- Fundación para el Debido Proceso (2018). *La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción, ¿tiene el país las herramientas necesarias para ganar esta batalla?* Recuperado de: <https://www.dplf.org/es/resources/la-apuesta-salvadorena-en-el-combate-la-corrupcion-tiene-el-pais-las-herramientas>
- García, V. y Rojas, E. (2020). La política de seguridad en El Salvador: la construcción del enemigo y sus efectos en la violencia y el orden social. *Revista de Estudios Sociales*, 73, 96-108.
- Goitia, A. (2017). El tema económico y social en los Acuerdos de Paz: 25 años después. *Perspectivas*, 1, 1-12.
- Hameiri, S. (2011). A reality check for the critique of the liberal peace. En Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratnam, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 192-202). Zed Books.
- Heathershaw, J. y Owen, C. (2019). Authoritarian conflict management in post-colonial Eurasia. *Conflict, security & Development*, 19 (3), 269-273. <https://doi.org/10.1080/14678802.2019.1608022>
- Insightcrime (2021). *Perfil de El Salvador*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-el-salvador/el-salvador/>
- Latinobarómetro (2023). *Informe latinobarómetro 2023: la recesión democrática de América Latina*. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Mac Ginty, R. y Richmond, O. (2009). Introduction. Myth or reality: opposing views on the liberal peace and post-war reconstruction. En Mac Ginty, R. y Richmond, O. (Eds.). *The liberal peace and post-war reconstruction. Myth or reality?* (pp. 10-18). Routledge.
- Martínez-Reyes, A. y Navarro-Pérez, J.J. (2020). De la Mano Dura al Enfrentamiento Directo: vaivenes de las políticas públicas en El Salvador. *Revista de Sociología e Política*, 27 (71). <https://doi.org/10.1590/1678-987319277102>
- Méndez, A. (2022). *Corrupción y régimen de excepción en El Salvador: una democracia sin oxígeno*. Recuperado de: <https://www.wola.org/es/2022/09/corrupcion-estado-de-excepcion-el-salvador/>
- Naciones Unidas (1992). *An Agenda for Peace*. Recuperado de: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>
- OIM (2023). *Global migration data portal*. Recuperado de: [www.Migrationdataportal.Org](http://www.Migrationdataportal.Org)
- Paris, R. (2011). Critiques of liberal peace. En Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratnam, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 39-47). Zed Books.
- Pospisil, J. (2017). *Pathways to post-liberal peace: Perspectives on the 'common good' in peace and statebuilding*. University of Edinburgh. Recuperado de: <https://www.research.ed.ac.uk/en/publications/pathways-to-post-liberal-peace-perspectives-on-the-common-good-in>
- Rampton, D. y Nadarajah, S. (2016). A long view of liberal peace and its crisis. *European Journal of International Relations*, 23 (2), 441-465. <https://doi.org/10.1177/1354066116649029>
- Roque, R. (2021). Nayib Bukele: populismo e implosión democrática. *Andamios*, 18 (46), 233-255. <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.844>
- Rosato, S. (2003). The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *American Political Science Review*, 97 (4), 585-602. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000893>
- Salgado, M. (2012). Factores clave para entender la violencia en El Salvador. En Vargas, A. (Ed.). *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales* (pp. 81-94). CLACSO.
- Sending, O. (2011). The effects of peacebuilding: sovereignty, patronage and power. En Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratnam, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 55-56). Zed Books.
- Stone, H. (2012). *El Salvador sees almost 60% drop in murders in April, as gang truce holds*. Recuperado de: <https://insightcrime.org/news/brief/el-salvador-sees-almost-60-drop-in-murders-in-april-as-gang-truce-holds/>
- Swissinfo. (2023). *El Salvador registra 95 homicidios en lo que va de 2023, según una diputada oficialista*. Recuperado de: [https://www.swissinfo.ch/spa/el-salvador-homicidios\\_el-salvador-registra-95-homicidios-en-lo-que-va-de-2023--seg%C3%BAAn-una-diputada-oficialista/48507036](https://www.swissinfo.ch/spa/el-salvador-homicidios_el-salvador-registra-95-homicidios-en-lo-que-va-de-2023--seg%C3%BAAn-una-diputada-oficialista/48507036)
- Tadjbakhsh, S. y Richmond, O. (2011). Conclusion: typologies and modifications proposed by critical approaches. En Tadjbakhsh, S. (Ed.). *Rethinking the liberal peace: external models and local alternatives* (pp. 221-241). Routledge.
- Universidad Francisco Gavidia, Universidad José Matías Delgado y USAID. (2020). Estudio sobre el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía. Prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos.
- Varieties of Democracy (2023). *Country radar chart – Varieties of Democracy V-Dem*. Recuperado de: [https://v-dem.net/data\\_analysis/RadarGraph/](https://v-dem.net/data_analysis/RadarGraph/)
- Verdes-Montenegro, F. y Rodríguez-Pinzón, É. (2020). Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña. *Pensamiento Propio*, 25 (51), 205-232.
- Zirion-Landaluze, I. (2017). Críticas al modelo de construcción de "paz liberal" en contextos posconflicto en el



África Subsahariana. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6 (2), 28-47. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.242](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.242)  
Zürcher, C. (2011). The liberal peace: a tough sell? En Campbell, S., Chandler, D. y Sabaratnam, M. (Eds.). *A liberal peace? the problems and practices of peacebuilding* (pp. 70-71). Zed Books.

# 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 Rossdale, 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.



## Introducción<sup>1</sup>

¿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

<sup>1</sup> 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 Liberal<sup>2</sup>. 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.

<sup>2</sup> 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)<sup>3</sup>. 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)”.

<sup>3</sup> 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 (Karlsrud, 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)<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> 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 fundamental<sup>5</sup>. 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

<sup>5</sup> 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 VII<sup>6</sup>. 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

<sup>6</sup> 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](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.
- Sabaratnam, 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.
- Sabaratnam, 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](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.





# Malos augurios para la paz: Disuasión, tecnología militar y desvalorización de la democracia: Entrevista a Tica Font\*



## TICA FONT

Tica Font ha sido fundadora del Centre d'Estudis per la Pau J.M. Delàs, donde ahora ejerce como investigadora. Anteriormente ha sido profesora de educación no formal, tutora de la Universidad Nacional a Distancia (UNED) y técnica de medio ambiente en la Diputación de Barcelona. Es experta en economía de la defensa, comercio de armas, presupuestos de defensa, industria militar, nuevas armas y seguridad.



## P resentación

En este número de la revista *Relaciones Internacionales* estamos viendo las transformaciones de la Agenda de Construcción de Paz. Gran parte de la literatura académica ha ligado estas transformaciones a una mayor tendencia a imponer la paz mediante el uso de la fuerza, saltándose con mayor asiduidad el principio de neutralidad que había regido las intervenciones de paz hasta ahora. Esto coincide en un momento en el que se ha identificado por la literatura un auge del militarismo global. El trabajo del Centro de Estudios por la Paz y el de Tica Font en concreto resulta iluminador en este sentido y le hacemos varias preguntas al respecto.

### ***¿Estamos ante un auge del militarismo global? ¿Qué implicaciones puede tener esto en la manera en que se despliegan las estrategias de paz?***

Podemos hacer un repaso desde el final de la Guerra Fría, aunque yo creo que de eso ya se ha escrito mucho. Por supuesto que la conflictividad mundial Este-Oeste ya desapareció. Las confrontaciones mundiales ya no se han dado en este dilema de qué proyecto político o económico era el triunfador, porque triunfó Occidente. Y de alguna manera Estados Unidos puso la *Pax Romana*, dictando por dónde tenía que ir el mundo en esa época.

\* Entrevista  
realizada por:  
Marta IÑIGUEZ DE  
HEREDIA

Y hemos estado en un periodo, diríamos, unipolar. No había competitividad mundial, no había quien disputara de liderazgo de Estados Unidos y la conflictividad mundial no se paró, se ralentizó. Los estados siguieron invirtiendo en armas, siguieron comprando, pero no a una gran velocidad.

A partir del año 2000 aproximadamente, China empieza a emerger, y Estados Unidos empieza a pensar que puede tener un rival. Durante estos veinte años, Estados Unidos ha visto que China avanza en tres terrenos que le pueden quitar el liderazgo mundial. En el terreno económico puede crecer tanto que su nivel de generación de PIB y de riqueza supere al de Estados Unidos. El miedo más relevante está en el sector tecnológico, con el temor de que tecnológicamente China, supere a las tecnologías, diríamos, occidentales, pero eminentemente estadounidenses, y también el temor al crecimiento militar chino. Porque China en estos últimos veinte años ha invertido en muchas áreas, pero también en el terreno industrial militar y de modernización de su ejército, creando bases militares envolviendo todo el territorio chino en el mar, y protegiendo sus circuitos comerciales.

El fin de la unipolaridad se ve cuando Estados Unidos deja Afganistán y comienza la guerra de Ucrania. En este momento, entramos en otra nueva era, y al menos en los documentos de la OTAN, aprobados en el verano del veintidós, yo creo que lo que ponen muy de manifiesto es... entramos en un periodo de confrontación por la hegemonía mundial. ¿Quién la va a tener? ¿China o Estados Unidos? Cuando tú generas la idea de que vamos a entrar en confrontación, tienes que poner todas las máquinas para esa confrontación.

Una máquina importante es la militar, esos documentos muestran a la OTAN en una postura clásica, poniendo de manifiesto que la disuasión es un elemento clave y que, por tanto, tenemos que tener musculatura de fuerza, tenemos que demostrar que tenemos más capacidad militar que el otro, y que vamos a tener capacidad de aguantar guerras y guerras largas. Eso justificará toda la inversión de carácter militar que vamos a estar asistiendo y que está empezando ahora.

Estamos en los inicios, y lo único que estamos viendo es que los compromisos de inversiones militares aumentan, y la inversión militar va en tres sentidos.

Por una parte, comprar más armas. Segunda parte, que yo creo que ahí es una cuestión que viene desde Ucrania. Teníamos una industria militar con capacidad de producción limitada. Por ejemplo, lo que te dice la Unión Europea, uno puede opinar o no, pero el discurso oficial que mantiene la Unión Europea es que la industria productora europea no es capaz de suministrar al ritmo que se va a consumir en una guerra. Por tanto, el segundo factor que se va a ver fuertemente apoyado es que la industria de armas, que va a tener que crecer en capacidad para producir más misiles, más bombas, más material militar. Y la tercera, que está relacionada con la competitividad tecnológica, es que toda esta competitividad tecnológica se traslade también al sector militar.

Entonces, hay un gran repunte de invertir en tecnologías de aplicación militar, sea en el mejoramiento de armas más o menos clásicas, pero en el desarrollo de nuevos armamentos que utilicen nuevas tecnologías, dígame inteligencia artificial u otras tecnologías. La tecnología se

vislumbra como un punto clave, incluso el Centro de Seguridad de Estados Unidos ha editado ahora, en abril del 2023, un documento que plantea que, si se entrara en una guerra con China, hay siete tecnologías esenciales para ganarle la guerra. Esto muestra que hay un gran factor, porque hay un mito que no sé si es real, o simplemente es un mito que, a través de la historia, se va lastrando, es que Occidente, si fue relevante, o la primacía occidental desde el Renacimiento hasta ahora, es porque ha sido la cultura que más ha dominado la tecnología.

El dominio cultural o el dominio económico y político nos viene por el dominio tecnológico. Y, de alguna manera, la tesis que parece que se mantiene es, si Occidente, Estados Unidos y los países occidentales quieren mantener la hegemonía, tienen que mantener la hegemonía tecnológica, en este caso, por encima de China. Y ahí ves que muchas políticas se orientan en este sentido, que son políticas, por ejemplo, del control de los minerales estratégicos para estas tecnologías.

Esto, por una parte. Luego, por ejemplo, hay acciones de cara a limitar ciertas transferencias a China, aquellas que se consideran de gran valor añadido tecnológico, prohibir que haya, por ejemplo, ventas de chips de alta gama, que no pueda acceder a la tecnología de computación cuántica, impedir desarrollos de bioingeniería, eso figura como punto esencial de la seguridad.

Y yo creo que luego hay otros elementos que veo que se están poniendo también de manifiesto, y es, diríamos, que estos treinta años anteriores de hegemonía norteamericana, la globalización era hegemónica, no había cuestionamiento. Y ahora la cuestión es, hay que poner límite a esa globalización, como mínimo, en ciertos sectores. Aquellos sectores que tienen interés de seguridad no pueden estar ubicados en China, ni en los países asiáticos. Por tanto, habrá cierta reversión en ciertos elementos productivos.

Yo creo que entraremos en una época, otra vez, en donde la seguridad tendrá mucho que decir sobre la economía, por tanto, sobre qué se produce, dónde se produce, y ahí habrá otra vez una directriz política en aplicación a la economía. En este sentido, otra cuestión que yo creo que la pandemia nos puso como clave, es que mientras que China tenga un control amplio de las cadenas de suministro, eso puede representar un cuello de botella para las economías europeas o norteamericanas. Y, por tanto, volvemos a lo mismo, hay que hacer que aquellos sectores industriales que se consideren clave no dependan de cadenas de suministro que pueda controlar China.

Ya no solo que China controle la exportación, con el control de puertos, solamente con que pare el movimiento de contenedores, pues, de alguna manera, ralentiza la economía occidental. Bueno, estos son factores que yo leo que serán claves, y ahí veo este futuro, que entramos otra vez en el peso de la disuasión y, por tanto, la militarización.

***Parece entonces que, por ejemplo, en contra de la situación de Guerra Fría, donde efectivamente sí que había estos dos grandes polos, y es verdad que tú has hablado de China y Estados Unidos, y de esa confrontación, pero parece que la guerra es ahora una herramienta disponible para muchos actores y no solamente las grandes potencias militares. Es en este contexto que parece que la invasión de Rusia en Ucrania se ha hecho***

**posible, o el hecho de que Israel esté actuando en Palestina como lo está haciendo desde hace unos meses. Parece que hay nuevas alianzas militares a lo largo y ancho del mundo, incluso con países quizá de menos calado, pero parece que esto es una tendencia. España, que no es una gran potencia militar, sin embargo, está aumentando su armamento.**

Nadie ha renunciado a la guerra como instrumento político y económico, todos los estados la tienen muy incorporada.

**¿Es posible que en este sentido haya algo que ha cambiado?**

Sí, yo creo que el cambio que se va perfilando, veremos si se asienta o no, es que lo que se ha perdido de estos treinta últimos años es el respeto hacia los estándares internacionales. Efectivamente, Israel o Rusia, y quien dice ellos dos, yo creo que cualquier país, democrático o no democrático, antepone sus propios intereses de gobierno a respetar los estándares internacionales.

Y yo creo que eso también viene dado por la confrontación entre Estados Unidos y China. De alguna manera, cuando China se refiere a Occidente como que Occidente es decadente, nos está diciendo que todo aquello que defendió Occidente, que puede ser democracia, libre mercado no lo cuestiona, pero los roles, valores internacionales y las normas internacionales pueden ponerse en cuestión. Yo creo que ahí es donde diríamos que el pudor a no aparentar o no parecer democrático se pierde.

Yo creo que entramos en un periodo que no da ningún reparo optar por ser autócrata. Y eso se está perdiendo, no solamente en Europa, sino también en países africanos, en Latinoamérica, en Estados Unidos... Lo que se ha perdido es ese pudor de apariencia de decir "no, no, si todos estamos con la democracia". Yo creo que no, que ya hay países que claramente están diciendo que les importa poco que sean calificados o no como demócratas.

**¿Qué implicaciones tiene esto, a nivel humano, a nivel de las perspectivas de tener democracia en el mundo, y una mejor democracia?**

Yo creo que los últimos treinta años, yo estoy pensando ahora en Europa, era muy relevante que, por ejemplo, como un pequeño detalle, la ayuda a la cooperación exterior tenía compromisos de carácter democrático y de respeto hacia las normas internacionales. Yo creo que, por ejemplo, Europa bajará esos estándares de petición a los países, que no será tan relevante pedir o exigir que sean demócratas. Creo que los estándares que teníamos de democracia se van reduciendo o rebajando.

También creo que la conflictividad mundial irá en aumento porque tenemos muchas crisis unidas, crisis de carácter económico, crisis de medición total, crisis de valores... Toda esta mezcla llega a frustraciones y las personas acaban dando apoyo a formas de gobierno no tan democráticas. Al final, parece que la gente está diciendo que no importa si es o no demócrata, pero que arregle esto, o que arregle aquello, o que arregle mi vida, pero que lo arreglen.

Y esto en un contexto donde además estamos entramos en un periodo de mayor confrontación mundial, si bien puede que no llegue a ser como las confrontaciones de los tiempos de la Guerra Fría.

Además hay alianzas que están cambiando. Europa siempre va a estar con Estados Unidos, nunca se desmarca, pero otros países sí... Por ejemplo, ahora estoy pensando en propuestas de condena, por ejemplo, a Ucrania, o cuando Estados Unidos, pidió a Arabia Saudí que aumentara la producción de petróleo para rebajar el precio del petróleo y que Rusia tuviera menos ingresos. Pues Arabia Saudí, a todas estas cosas, le ha dicho que no a Estados Unidos. Y era un aliado clásico, ¿no? Ahí se ve que han cambiado cosas.

### ***¿Cómo ha afectado esto al movimiento antimilitarista?***

La intervención de Rusia en Ucrania, pero ahora también con el genocidio en Palestina, se ha reactivado el movimiento antimilitarista. No obstante, el movimiento antimilitarista nunca ha desaparecido, simplemente hay momentos más visibles y momentos muy poco visibles. Con Ucrania, el movimiento antimilitarista fue muy silenciado. Muy silenciado desde toda la Unión Europea, fue muy machacado, muy contestado, como que éramos unos ignorantes, poco realistas, que no sabemos de qué va el mundo, unos idealistas, unos *happy flowers*, nos llamaron de todo.

En cambio, con Palestina, no. Y yo creo que el movimiento antimilitarista prácticamente es el mismo. Pero hay momentos que los medios de comunicación se hacen más eco de nuestra presencia y otros menos.

Pero aquí está ligado el hecho de que, de alguna manera, los gobiernos siempre etiquetan qué causa es justa y qué causa no es justa. En este caso, diríamos, los gobiernos europeos en masa apoyaron al gobierno de Zelensky y apoyaron todas las peticiones de armamento y de apoyo a la guerra. Y, en cambio, en el tema de Israel y Palestina, hay división dentro de la Unión Europea.

### ***¿Dónde queda la Agenda de Paz Internacional en este contexto? ¿Qué rol para esta tarea que se le había dado a las Naciones Unidas, bajo esta nueva idea que había podido, por fin, más o menos ponerse en práctica tras la Guerra Fría, de seguridad colectiva, este rol que se le dio a un montón de funcionarios en Naciones Unidas y también en la Unión Europea de construir la paz, de activación de programas de desarrollo para abordar las causas de las guerras y demás?***

Yo veo que el papel de Naciones Unidas se reducirá, quedará más en segundo plano, en dos o tres elementos, incluso te diría que después de Ucrania y con Israel, los objetivos del 2030, yo creo que ya quedarán hasta *relegados*, que ya pocos gobiernos lo tendrán como bandera, porque ya empiezan a situar prioridades, no en el desarrollo, sino otra vez en la competitividad, por tanto, eso veo que va en retroceso. El papel de Naciones Unidas como constructor de paz va a quedar también relegado, o más bien, que va a perder relevancia, porque fíjate que rápidamente a UNRWA se le han quitado recursos económicos simplemente porque Israel dijo que diez de los 30.000

trabajadores eran de Hamás, y sin pruebas, simplemente lo dijo, no ha demostrado nada, pero rápidamente muchos países se han situado quitándole los fondos. Elementos esperanzadores, para mí, que la Asamblea General puede ser que tenga un rol más preponderante en la promoción de la paz y la seguridad. Puede ser que entremos en un periodo, en el que los países que no son tan relevantes puedan tener más voz.

Fíjate que muchas resoluciones, bueno, las resoluciones el Consejo de Seguridad las bloquea, pero cuando pasan a la Asamblea General son aprobadas. Y yo creo que esa es parte de lo interesante, bueno, yo eso lo estoy llamando la revuelta de los países pobres, porque sin la participación de ningún país occidental relevante, todos estos países empiezan a hacer oposición a ciertas posiciones más occidentales. Veo que habrá reconfiguraciones, no sé todavía los alcances. ●

---

## Pogodda, S., Richmond, O.P. y Visoka, G. (2023). *Failed Peacemaking: Counter-Peace and International Order*. Springer Nature, 127 pp.

GONZALO GARCÍA BARTOLOMÉ\*

Uno de los elementos más importantes en la gestión del sistema internacional actual es la *International Peace Architecture* (IPA), un conjunto de instrumentos orientados a la finalización de conflictos que a lo largo del siglo pasado se ha consolidado en múltiples niveles: desde las organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, el sistema internacional de donantes y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG). La IPA ha sido uno de los principales agentes estabilizadores del sistema internacional liberal, favoreciendo tanto la consolidación de organizaciones internacionales como la defensa del estado-nación. Sin embargo, esta red internacional se ha visto socavada, tras el final de la Guerra Fría, en diversos procesos de paz. No solo no han encontrado una resolución aquellos heredados de décadas anteriores —Chipre o el conflicto palestino— sino que los procesos de paz actuales han fracasado, bien reiniciando la violencia —Libia, Nagorno-Karabaj— o bien, permitiendo la consolidación de regímenes autoritarios —Egipto y Afganistán—.

Ante este panorama de fracaso continuado de la IPA, Pogodda, Richmond y Visoka plantean una hipótesis novedosa: que, desde la Guerra Fría, los distintos procesos de paz a lo largo del mundo se han visto sistemáticamente bloqueados

por la emergencia de un conjunto de herramientas y patrones orientados a detener, prorrogar o acabar con dichos procesos de paz. Este conjunto es denominado por los autores *Counter-Peace* (*contrapaz*) (p. 2). Los autores, investigadores en el área de los estudios críticos sobre la paz, han desarrollado este concepto a lo largo del último año, a través de artículos como *The international dynamics of counter-peace*. (2023) o *Counter-peace: From isolated blockages in peace processes to systemic patterns* (2023). Este libro supone el primer intento de los autores de desarrollar sus argumentos de forma más extensa y elaborada. Los autores pretenden descubrir qué motiva estos procesos de *contrapaz*, en qué consisten y cómo se manifiestan. Específicamente, plantean que se trata de procesos *proto-systemic* (p. 19), esto es, que están comenzando a crear una arquitectura sistémica.

Estructurada en diez capítulos, la obra comienza definiendo los elementos de análisis más importantes, para luego explicar los diversos patrones de la *contrapaz*, el surgimiento de estrategias a nivel internacional contra los procesos de paz, su justificación ideológica y el impacto que éstas están teniendo sobre la arquitectura de paz liberal. Se trata de una investigación exploratoria destinada a llamar la atención sobre el surgimiento de estructuras coordinadas contra la paz

\* Gonzalo GARCÍA BARTOLOMÉ, Universidad Pablo de Olavide (España). Contacto: ggarbar@alu.upo.es

para favorecer su comprensión y con ello, reforzar estos procesos contra dinámicas destructivas.

En los dos primeros capítulos se definen los conceptos centrales de la obra: la IPA y la *contrapaz*. En el primer capítulo se aborda la evolución histórica del sistema de paz internacional, nacido en el Congreso de Viena basado en el equilibrio de poder, y que tras varias etapas de evolución se ha consolidado como uno de los principales baluartes del sistema de hegemonía occidental. Los autores señalan que, con la llegada de un sistema internacional multipolar, esta arquitectura de paz debe buscar un rediseño intelectual, pero que la ausencia de nuevas formulaciones da espacio a actores revisionistas para sabotear esta estructura en busca de sus intereses ideológicos. Esta explicación se desarrolla en el siguiente capítulo, donde la *contrapaz* se presenta como un conjunto de tácticas y estrategias *protosistémicas* (*proto-systemic strategies*) destinadas a detener las posibles reformas y avances sociales que un proceso de paz exitoso podría conllevar. En este sentido, los autores inciden sobre cómo los aspectos débiles de la IPA son aprovechados por actores revisionistas para, a través del sistema, socavar su función.

Los siguientes tres capítulos abordan los tres principales patrones en los que se presenta la *contrapaz*: el estancamiento (*stalemate*), la *contrapaz* limitada (*limited counter-peace*) y la *contrapaz* absoluta (*unmitigated counter-peace*), respectivamente. Si bien el factor que unifica a todos los patrones es la relativa pacificación de un territorio, cada uno de ellos presenta diversos aspectos corrosivos para la estabilización y la consolidación de la paz. Desde conflictos congelados en los que los frentes de batalla se han transformado en fronteras políticas —Chipre, Palestina, Bosnia, Líbano—, hasta

estados donde la autoridad central apenas gobierna una parte de su propio territorio —República Democrática del Congo, Colombia, México, Burundi—, o aquellos donde el proceso de paz ha reforzado a gobiernos represivos y autoritarios —Egipto, Túnez, Siria, Mali, Burkina Faso—. En todos estos patrones las causas que iniciaron las hostilidades siguen existiendo, siendo la única función del proceso de paz el control de la violencia o el reparto de zonas de influencia.

En el séptimo capítulo, los autores se detienen sobre las conexiones entre distintos actores de *contrapaz*. Éstas revelan la posibilidad del surgimiento de una *counter-peace architecture*, la cual permitiría consolidar un bloque de estados militaristas, imperialistas o nacionalistas. A través de un sistema alternativo de financiación a agentes disruptivos basado en bancos regionales o grupos paramilitares, los agentes de la *contrapaz* suponen una contestación que se ha introducido en el sistema liberal para sabotearlo.

El octavo capítulo se centra en los principales beneficiarios de la *contrapaz*: estados revisionistas —China, Rusia y Turquía— que, a través de una colaboración ocasional con el sistema internacional liberal, han conseguido convertirse en actores relevantes del mismo para poder sabotearlo para sus propios intereses. En el capítulo nueve se abarca la lucha ideológica que representa la *contrapaz*, tanto como contestación a la hegemonía liberal —y la defensa de su soberanía frente a las organizaciones internacionales— como referente para el Sur Global en procesos de estabilización. Los autores señalan que, sin embargo, este proceso contestatario no suele tener en cuenta las opiniones de la sociedad civil, apropiándose de los análisis del antiimperialismo para sostener estados represivos y una tendencia general hacia la



escalada de la violencia.

En la conclusión, se resumen los principales argumentos del libro, y se insiste en la necesidad de estudiar los procesos de paz fallidos en clave de red y no como accidentes aislados. Por último, los autores proponen el desarrollo de una arquitectura de paz más amplia y que tenga en cuenta las jerarquías económicas, de género, y de raza para poder proporcionar un marco verdaderamente transformativo en los procesos de paz.

La obra conjuga una óptica novedosa del tema abordado con una preocupación que va más allá de la mera defensa de las estructuras internacionales actuales. En este sentido, Pogodda, Richmond y Visoka presentan una visión ponderada sobre los problemas y limitaciones de la arquitectura de paz liberal, sin realizar en el proceso una justificación para los actos de los que se oponen a ella. También se realiza una defensa de la literatura crítica al respecto, señalando como sólo con un planteamiento teórico sólido puede ser viable una nueva arquitectura de paz interdisciplinar e intercultural.

Sin embargo, también deben señalarse las limitaciones de la obra. En primer lugar, se insiste en la creación de estrategias internacionales de *contrapaz*. Si bien los autores demuestran el nacimiento de una coalición contrahegemónica a través de instituciones internacionales o intervenciones en conflictos, la obra no termina de señalar cómo las tácticas individuales empleadas en casos aislados se están transformando en estrategias globales, lo que requiere un estudio futuro más profundo. En segundo lugar, si bien en la defensa de la arquitectura de paz internacional se ponderan sus defectos y limitaciones, ésta se centra en la potencialidad liberadora del sistema liberal, y no en sus capacidades actuales. Limitaciones

teóricas como esta no hacen sino debilitar precisamente la construcción teórica a favor de la paz que los autores proponen. Con respecto de este argumento, Pogodda, Richmond y Visoka no definen claramente su postura: si bien caracterizan la relación dialéctica que se establece entre los agentes de la *contrapaz* y la IPA, no aclaran si el núcleo del problema se encuentra en problemas sistémicos inherentes a la arquitectura neoliberal o en un grupo de adversarios que el sistema de paz internacional no es capaz de detener.

En conclusión, *Failed Peacemaking: Counter-Peace and International Order* es una aportación original a los estudios críticos sobre la paz, que proporciona una visión ponderada de algunos de los problemas que afronta la construcción de la paz en el actual sistema internacional. Dirigida principalmente a un público académico, aporta elementos para profundizar sobre sus limitaciones con el objetivo de construir una paz más efectiva. ●



**Calvento, M. y Nicolao, J. (Coords.) (2023).**  
***Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una mirada desde Argentina.***  
**Editorial Teseo, 248 pp.**

**CAMILA ABBONDANZIERI\***

La obra compilada por la Doctora Mariana Calvento y la Doctora Julieta Nicolao representa una combinación perfecta de lo que se necesita para planificar y ejecutar la internacionalización de los gobiernos locales: una sólida base de investigación que incorpore elementos teóricos y empíricos junto con referencias didácticas que faciliten la aplicación práctica de tales recursos en el campo de la gestión pública. En lo que respecta específicamente a su contenido, este manual propone una revisión auténtica y original de temáticas que fueron ampliamente abordadas en distintas disciplinas. ¿Cómo lo logran? Enlazando con suma coherencia metodológica un conjunto de líneas de investigación tradicionales de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales con lecturas actuales y novedosas de las problemáticas estructurales y coyunturales de agenda.

En efecto, a través de este manual, las compiladoras y su equipo de trabajo facilitan la recolección detallada de datos, describen y analizan de manera minuciosa diversas experiencias ilustrativas de la gestión local e identifican de forma sintética y cabal las principales tendencias en curso del sistema internacional. A su vez, los investigadores proponen recomendaciones concretas orientadas a la resolución pragmática de problemas. Esta tarea es sostenida por medio de un aná-

lisis sumamente sintético y esclarecedor de la complejidad inherente a la realidad internacional, en el que la impronta *intermística* del vínculo local-internacional es marcada de manera contundente.

La calidad de la obra producida en esta compilación no es casual, sino que es consecuencia directa de la labor del equipo de investigación que fue conformado para cumplir el propósito del presente manual. De hecho, este libro, que congrega a expertos en la materia, es el resultado de años de trabajo realizados en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemas Internacionales y Locales (CEIPIL) de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), dirigido por la Doctora Mariana Calvento. Los integrantes de la compilación, que poseen una vasta experiencia tanto en el ámbito de la gestión como en el académico, proponen una lectura actual, rigurosa y original de la temática porque su contribución opera como un nexo que recupera los principales aportes de ambos mundos. De esta manera, el equipo de trabajo consiguió conjugar de manera consistente el análisis complejo propio de la academia junto con la practicidad requerida desde el orden de la gestión pública.

Tampoco es casual que para este libro se haya optado por el formato de manual. De hecho, el objetivo explícito

\* **Camila ABBONDANZIERI**,  
Universidad Nacional de Rosario (Argentina).  
Contacto: cabbondanzieri@hotmail.com

enunciado por las compiladoras consiste en brindar herramientas teóricas y prácticas para que los distintos gobiernos locales puedan conducir estrategias de internacionalización en términos sostenibles y duraderos y con impactos concretos en el terreno del desarrollo local. A lo largo del manual se entretienen de manera coherente y lógica la discusión teórica de temáticas de agenda, la definición apropiada de conceptos, la clasificación de herramientas de internacionalización, la identificación de acciones e iniciativas y la compilación de socios clave. Para dar cuenta de todo ello, esta producción se complementa con un fuerte anclaje empírico en la realidad de los gobiernos locales de Argentina. No obstante, su contenido trasciende ampliamente un abordaje acotado en términos geográficos a la experiencia argentina. En efecto, debido al tenor, tono y cobertura de los temas trabajados, se propone una discusión lo suficientemente amplia y general como para alcanzar la experiencia de cualquier actor subnacional, independientemente de su ubicación geográfica.

En cuanto a su estructura, el manual está compuesto por una introducción, siete capítulos y un glosario final. Como punto de partida, las compiladoras incorporan una sección en la que trazan una hoja de ruta y recomendaciones para la lectura del libro. En tal sentido, Calvento y Nicolao señalan que cada capítulo encierra las claves explicativas suficientes para analizar el tema específico que aborda y, por lo tanto, su lectura es autónoma y puede realizarse en cualquier orden y temporalidad. No obstante, las compiladoras también sugieren la lectura de la obra de forma integral, transitando en orden los capítulos propuestos porque de esta revisión se aprehende la complejidad inherente a la temática y cobra mayor sentido tanto en términos teóricos como pragmáticos la discusión del objeto del libro, que es la internacionalización

de los gobiernos locales.

El manual está dividido en dos partes en cuanto al tipo de contenido abordado. Los primeros tres capítulos, que responden a un registro teórico centrado puntualmente en discusiones de conceptos y de contextos, operan como secciones introductorias y generales que permiten posicionar metodológicamente el objeto trabajado en todo el libro a través de la presentación de una progresión lógica de conceptos básicos. Los cuatro capítulos subsiguientes asumen un tono más pragmático y propositivo y se centran en la identificación y clasificación de herramientas y actores clave en los procesos de internacionalización de los gobiernos locales tomando como referencia experiencias concretas. A continuación, se describe sucintamente el contenido trabajado en cada uno de ellos.

En el primer capítulo, Mariana Calvento, Celeste Domínguez González y Sergio Gutiérrez, plantean una hoja de ruta conceptual básica y sintética de los principales conceptos, dinámicas y tendencias que orbitan en torno a la discusión de las Relaciones Internacionales de los gobiernos locales. Es precisamente a partir de este primer aporte del manual que se ramifican y enarbolan las distintas discusiones teóricas y prácticas profundizadas en cada uno de los capítulos. Así, en el segundo capítulo, Federico Trebucq y Natalia Sánchez exponen las principales tendencias y dinámicas del sistema de cooperación internacional contemporáneo puesto que éste es precisamente el ámbito en el que se desenvuelve la acción internacional de los gobiernos locales. La identificación de los incentivos y trabas más usuales del contexto internacional lograda por los autores representa una premisa fundamental para la planificación de estrategias de internacionalización trabajadas en el resto de los capítulos. Para complementar esta sección teórica, Delfina Campanella, Maximiliano

Zuccarino y Micaela Cavadini presentan en el tercer capítulo el marco normativo y el proceso de institucionalización de las Relaciones Internacionales de los gobiernos subnacionales de Argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994. Para dar cuenta de ello, revisan no solamente la normativa nacional, sino los instrumentos jurídicos propios de cada una de las provincias.

En el cuarto capítulo, Fernanda Di Meglio, Analuz Piersanti, Natalia Lorenzo, Celeste Domínguez González y Ana Inés Mutti, examinan y clasifican las principales herramientas de internacionalización con las que cuentan los gobiernos locales. A su vez, proponen una sistematización de las redes de ciudades, puntualizando su alcance, cobertura y relevancia. Posteriormente, en el quinto capítulo, Carolina Pesuto y Julieta Nicolao exploran las capacidades de la administración pública necesarias para sostener la internacionalización municipal, enumerando y discutiendo las condiciones requeridas para conducir una política de internacionalización.

En el sexto capítulo, las autoras Julieta Nicolao, Victoria Bernoldi, Abril Carrizo y Ana Inés Mutti, se preguntan puntualmente cómo se puede internacionalizar un municipio. Para ello, enumeran y exploran cada una de las fases de los proyectos de internacionalización de los gobiernos locales, recurriendo a ejemplos concretos de hojas de ruta y de formularios. Seguidamente, en el séptimo capítulo, Facundo Carcedo e Ignacio de Angelis, presentan una clasificación exhaustiva de las principales agencias estatales, organismos internacionales de crédito y otros actores involucrados en la cooperación internacional con incidencia en las estrategias de internacionalización de los gobiernos locales. Los autores sintetizan los principales datos de contacto, señalan las oportunidades brindadas por tales actores e incorporan experiencias relevantes como

ejemplos de gestiones exitosas. Finalmente, el manual se concluye con un glosario que incluye las definiciones de los conceptos fundamentales requeridos para la planificación de las estrategias de internacionalización, tal como fue profundizado a lo largo de los capítulos.

El manual compilado por Calvento y Nicolao es una producción esencialmente didáctica y divulgativa. Esto se refleja de manera concreta en dos aspectos: por una parte, en la forma de presentación de los contenidos y, por otra, en la variedad de los recursos utilizados. En lo que respecta al primer punto, se observa que cada capítulo replica minuciosamente ciertos criterios editoriales establecidos por las compiladoras. De hecho, todos ellos comienzan explicitando claramente su objetivo y se concluyen con la enunciación de las ideas clave o preguntas orientadoras para próximas discusiones. Esta disposición propende hacia el establecimiento de un orden coherente y conciso de los contenidos y facilita un recorrido ágil a través de la obra. En referencia al segundo punto, se valora la incorporación de una gran variedad de recursos implementados para la transmisión de la información y para el procesamiento de los datos. Así, a lo largo de la obra se incluyen de manera frecuente recursos audiovisuales, una gran cantidad de gráficos, mapas conceptuales y cuadros, fragmentos de noticias periodísticas y enlaces de sitios web. Además, cuando es oportuno comparten formularios, entrevistas y otro tipo de herramientas basadas en experiencias concretas que son sumamente prácticas tanto para la tarea de gestión pública como de investigación académica. Como resultado, se logró plasmar un tono didáctico que posibilita la problematización del asunto de la internacionalización de los gobiernos locales de manera ágil y dinámica.

En suma, este manual desafía el apren-

dizaje tradicional y jerárquico de las Relaciones Internacionales y, por el contrario, propicia un diálogo horizontal y consistente con sus interlocutores, ya sean estos estudiantes o funcionarios. Por tanto, se puede afirmar sin dudas que la obra consigue su objetivo propuesto, esto es, posicionarse como un recurso didáctico en cuanto a su transmisión, concreto en cuanto a sus contenidos y sólido en lo teórico, para problematizar las complejas experiencias de la internacionalización de los gobiernos locales con una mirada propositiva y proactiva.

Para concluir, cabe remarcar que un gran valor agregado que presenta este manual radica en que logra articular de manera muy sencilla una tarea sumamente desafiante y compleja. Esto es, construir un registro único y claro para dialogar en simultáneo con un grupo diverso y complejo de interlocutores y, con cada uno de ellos, establecer una conexión detectando sus necesidades, expectativas, capacidades y posibles cursos de acción. Por lo tanto, este manual es recomendado para un amplio grupo de lectores. Por una parte, se sugiere su revisión para quienes transiten la elaboración de marcos teórico-metodológicos en cualquier etapa de la investigación. Particularmente, este manual es útil en tanto enumera de manera cabal una serie de definiciones, conceptos, variables e indicadores sumamente referidos en el ámbito de la internacionalización de los gobiernos locales. Asimismo, la obra ilustra de manera clara el proceso de *operacionalización* de conceptos. Por otra parte, su lectura también es recomendada para funcionarios y gestores de la administración pública local. De hecho, en este libro encontrarán un recurso sumamente valorable, por el tipo de casos empíricos que explora y, sobre todo, por la explicitación que plantea acerca de la vinculación entre la realidad local con la internacional. Sin dudas, representa una contribución fundamental en

la que se manifiesta cómo el estudio de las Relaciones Internacionales es necesario para la administración local. ●

---

Brochner, G., Pinto Tortosa, A.J. y Sansó-Rubert Pascual, D. (Dir.) (2023). *¿Hacia un nuevo Telón de Acero? 30 años de geopolítica en la posguerra fría*. Tirant Lo Blanch, 376 pp.

EDUARDO TAMAYO BELDA\*

Los acontecimientos de repercusión global de estos últimos años han intensificado de manera clara la atención social, mediática y también académica sobre los aspectos internacionales que explican o condicionan los procesos de orden nacional. Esta renovada consideración de lo internacional —en absoluto escasa previamente, pero sí menos extendida entre la sociedad—, así como este reforzado interés por investigar desde las universidades o por tener en cuenta en los estudios mediáticos factores y problemas más allá de los límites analíticos del estado nación, se extiende hoy en día no solo a la actualidad de la política internacional, sino también, con bastante claridad, al pasado de la política internacional.

La pandemia por la covid-19, un siglo después de la anterior vivida por la humanidad; la explosión social, económica, política y militar de la tecnología de inteligencia artificial (incluyendo su aplicación en la generación y distribución de información a nivel global); las tensiones y la emergencia climática mundial debidas al calentamiento del planeta (y los preocupantes movimientos negacionistas de éste); o el ataque masivo de Rusia a Ucrania iniciado en 2022, recordando a episodios de invasión imperialista (doctrinas militares que se remontan décadas o siglos en el tiempo). Más

recientemente, hemos asistido también al recrudecimiento —como no se había visto en mucho tiempo— de la violencia en el área de Palestina e Israel, región atravesada por un conflicto religioso-estato-nacional sempiterno, en el que la comunidad internacional parece no tener ninguna capacidad de acción real para la paz, conflicto que provoca un sufrimiento humano que se remonta décadas atrás, pero que en 2023 ha ocasionado que una considerable cantidad de población civil —tanto israelí como, sobre todo, palestina— esté padeciendo unas condiciones de vida vergonzantes (que deberían ser inasumibles e injustificables para la *cultura occidental* si atendemos al relato que de esta *cultura* solemos difundir).

Todos estos y otros procesos o episodios internacionales han provocado un aumento de la atención social y mediática, copando telediarios, editoriales y noticias de manera constante; y con ello, se incrementó de manera notable también el interés por analizar, comparar y visitar el pasado y la historia reciente de los conflictos a nivel global. La obra que aquí nos ocupa, *¿Hacia un nuevo Telón de Acero? 30 años de geopolítica en la posguerra fría*, constituye un buen ejemplo de cómo la academia española afronta el desafío de mirar hacia afuera —en el espacio— y hacia atrás —en el tiempo— para explicar fenómenos y procesos recientes o actuales de ámbito transnacional.

\* Eduardo TAMAYO BELDA, Universidad Autónoma de Madrid (España). Contacto: tamayo.belda.eduardo@gmail.com

Sin duda, en la investigación sobre lo internacional tiene un peso específico preferencial la teoría de las Relaciones Internacionales, que como rama diferenciada entre las disciplinas del conocimiento humano y como campo epistemológico *celebraron* su centenario en el año 2019 (su *nacimiento* como *disciplina* se fija convencionalmente en 1919, con la creación de la Cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional en la galesa *Aberystwyth University*). Como telón de fondo en el contexto internacional de aquella inauguración aparecía la Primera Guerra Mundial —por entonces solo denominada como *Gran Guerra*—, la Paz de Versalles que le puso fin —solo temporalmente—, y la creación de la Sociedad de Naciones como nuevo actor y espacio —fútil, incompleto e inoperante— de regulación de los conflictos internacionales.

Desde entonces y aún hasta hoy, de entre el amplio conjunto de actores de la comunidad internacional que los investigadores e investigadoras han tenido en cuenta en sus estudios a la hora de explicar los procesos y acontecimientos globales, los estados fueron operacionalizados y han sido utilizados en calidad de unidad básica y/o de marco discursivo de la mayoría de los análisis de las Relaciones Internacionales. Aunque hoy la disciplina es mucho más heterogénea, con una creciente multiplicidad de enfoques y voces diferenciadas, incluyendo la aparición de una mayor distancia entre ontologías, epistemologías y metodologías al interior de la propia disciplina —que han dado lugar a la actual pluralidad de paradigmas que disfruta—, el estado nación sigue siendo, empero, un actor *privilegiado* de las relaciones internacionales.

Además, la mayor advertencia internacional sobre los conflictos antes enumerados, y no sobre otros —muchos

silenciados, *olvidados*, o simplemente desprovistos de la atención mediática en general—, debería ser también motivo de preocupación y atención por parte de los investigadores e investigadoras de la situación internacional y de su(s) pasado(s). Que en 2023 una organización como la OTAN se haya visto mucho más fortalecida en su relato, en sus presupuestos y en su nivel de cohesión política y militar interna que los organismos de la ONU dedicados a la construcción de paz y al entendimiento político a nivel global dice mucho —pero malo, en general— del camino que estamos transitando como humanidad; un camino para el cual las alternativas —que las hay— son de una complejidad tal que, a día de hoy, parecen más utopías casi irrealizables que realidades plausibles. Las soluciones parciales, no obstante, tampoco parecen suscitar confianza ni generar los resultados necesarios; las respuestas parecen pasar, en todo caso, por buscar soluciones globales —o cuanto menos *glocales*—, y por la manera en que observamos lo internacional.

No obstante, en el imaginario mayoritario de la investigación sobre los conflictos en las Relaciones Internacionales, la geopolítica ha tenido un lugar preponderante como método de estudio del comportamiento de los actores del sistema internacional, principalmente de los propios estados. Como todos los enfoques metodológicos, el método de la geopolítica tiene sus propios problemas y condicionantes; uno de esos problemas —casi siempre común, por otra parte, a cualquier enfoque— es el reduccionismo de sus respuestas, condicionadas principalmente por el tipo de preguntas y variables que se ponen sobre la mesa. Centrado en la relación entre el espacio geográfico y el poder político, este método tiende a menudo a sobrevalorar la unidad-estado frente a otros actores o marcos de análisis; sin embargo, no por ello es un método que no produzca investigación



de relevancia para explicar ciertos fenómenos del ámbito internacional, algo que evidencia la obra que aquí se reseña, entre otros motivos, también, porque en algunos de sus capítulos se discute o se reflexiona desde la crítica a la propia geopolítica, investigaciones que se demuestran apropiadas y fructíferas para la reflexión teórica sobre lo internacional.

Conviene además recordar que la manera en que miramos la escena internacional condiciona también el propio objeto de estudio, al suscitar resultados investigativos que después son utilizados para definir políticas y procesos de toma de decisiones reales. Así, la preponderancia de trabajos basados en análisis de geopolítica durante el periodo que conocemos convencionalmente como Guerra Fría definieron y condicionaron las miradas sobre la realidad internacional de aquella etapa, y éstos han calado historiográficamente. De igual modo, y utilizando categorías habituales de la geopolítica tradicional, parece claro que las estrategias de política exterior de las principales potencias actuales —Estados Unidos y China—, así como de Rusia, continúan concibiéndose y operándose en buena medida bajo estas lógicas. La Unión Europea, por su carácter multiestatal y plurinacional en extremo, tiene mayor dificultad para entrar en ese *juego entre estados* (siendo el factor interno de decisión en la UE —muy complejo y atomizado— mucho más definitorio de sus posiciones exteriores que en los casos de Estados Unidos y, sobre todo, de China o de Rusia).

En el contexto actual, con el resurgimiento de un modelo de dominación que la comunidad internacional creía superado —como es la invasión territorial masiva rusa en Ucrania, y con la puesta al servicio de la guerra de las economías en estos dos estados—, no puede resultar

extraño el resurgimiento de análisis que ya fueron empleados antes en condiciones internacionales que se interpretan como *similares* (o con las que surgen ciertos paralelismos históricos evidentes). La guerra entre Rusia y Ucrania —y sobre todo las reacciones internacionales a ésta— ha generado la casi inevitable sensación de cambio de paradigma en el funcionamiento de las relaciones internacionales (entendidas aquí no como teoría, sino como espacio de relación de la comunidad internacional); esta sensación, a su vez, deviene en la necesidad de explicar los comportamientos de los distintos actores del sistema, y en el interés por predecirlos o condicionarlos. La búsqueda de respuestas, como casi siempre, comienza en el pasado profundo o en la historia reciente, y la Guerra Fría constituye, sin duda, un marco lógico de emplazamiento del relato.

El libro *¿Hacia un nuevo Telón de Acero? 30 años de geopolítica en la posguerra fría* (2023) constituye, a todas luces, un ejemplo de lo anterior; esta obra colectiva, dirigida por los investigadores Gabriela Brochner, Antonio Jesús Pinto Tortosa y Daniel Sansó-Rubert Pascual, recoge a lo largo de trece capítulos los resultados y las reflexiones suscitadas a partir de las investigaciones presentadas durante las *II Jornadas de Relaciones Internacionales* de la Universidad Europea (celebradas en Madrid del 25 al 27 de abril de 2022). La obra se compone de investigaciones —teóricas, de caso y de área— en torno a cuestiones como el orden internacional, los regímenes políticos, el conflicto bélico y las crisis humanitarias producidas por la guerra, los colectivos vulnerables en los conflictos armados, la dirección tomada por el sistema de defensa y seguridad europeas, el papel de los medios de comunicación como actores fundamentales en la transmisión de los relatos sobre las crisis políticas o sociales, las prácticas de desinformación digital y la manipulación en la

comunicación, o sobre las transformaciones y permanencias de las dinámicas propias del periodo de la Guerra Fría durante los años noventa y en el siglo XXI.

El libro, que se consolida en torno a una reflexión desde la geopolítica, lo hace a su vez también desde la crítica del método, inquiriendo sobre el efecto que producen los análisis desde el mismo y los fracasos y límites de la propia geopolítica en cuanto metodología. La obra, muy variada en sus temas, en parte por la diversidad de autores y autoras (y sus procedencias disciplinarias), mixtura con sobrada aptitud la Historia, la cultura política, el análisis de discurso, los estudios de conflicto, y las investigaciones sobre comunicación; todo ello aparece abordado a lo largo de los capítulos con la mirada puesta en el ámbito internacional y, sobre todo, en relación con el conflicto abierto en Ucrania por la invasión de la Rusia de Putin en febrero de 2022 (los editores advierten ya en su *Introducción* de la posible desactualización de algunos datos al momento de publicarse el libro).

Son varios los asuntos que en la obra son abordados desde la reflexión geopolítica o desde su crítica, centrados todos ellos cronológicamente en el mundo de la post Guerra Fría, y con la mirada puesta en los debates y problemas que ha suscitado el ataque ruso de 2022 sobre Ucrania. El libro ha sido estructurado en tres partes: en la primera se abordan aspectos relativos al contexto teórico e histórico que discuten o relacionan la democracia, el orden internacional y la guerra; la segunda afronta la reflexión sobre esa *vuelta* —“impensable”, dicen los autores— de algo pasado, olvidado, analizando la resurrección de la dinámica bipolar; la tercera y última parte concierne al conflicto bélico en sus entornos híbridos (información, relato, crisis humanitarias, grupos vulnerables, etcétera).

No obstante, dada la diversidad de los trabajos, se ha optado aquí por revisar en mayor detalle tres de sus capítulos — uno correspondiente a cada parte de la obra—, textos que resultan en cada caso muy sugerentes en lo teórico, y que sirven al objeto de *presentar* cada una de las partes del libro.

El capítulo de Daniel Sansó-Rubert y Manuel Núñez reflexiona sobre la regresión democrática —moderada pero prolongada— que se ha generalizado en el mundo durante los últimos lustros, y que en opinión de los autores evidencia la necesidad de admitir que existe una amplia pluralidad de conceptos en torno a un término tan polisémico y culturalmente tan complejo como el de *democracia* (cuya amplitud o estrechez a menudo viene marcada por el adjetivo que lo sucede). Sansó-Rubert y Núñez realizan en su texto un análisis conceptual sobre la democracia y sobre lo que la tiende a fortalecer o construir, y aquello que la debilita o la desvanece; analizan, así, los factores que contienen el empuje de los “poderes iliberales” y el reflujo del autoritarismo.

Este capítulo, perteneciente a la primera parte del libro, oscila entre una mirada desde abajo —o cultural—, cuando pone el foco en las condiciones sociales que promueven los valores democráticos, y una mirada desde arriba —geopolítica—, cuando es planteada la relación entre los estados para afrontar los desafíos antidemocráticos en los distintos escenarios internacionales. Señalan asimismo la importancia que tiene la democracia como elemento contribuyente al fortalecimiento de los derechos humanos, de la cultura de paz y la superación de la violencia, de la erradicación de la anomia social, y del orden político “en una sana vida democrática”. Asimismo, ponderan la vigencia de la democracia constitucional

frente a la visión de un realismo político que apunta al mundo del poder, la razón de estado y la seguridad desde el *cómo son*, en lugar del *cómo deberían ser* (más cercano al ideal de la visión política democrática); en su opinión, “el apoyo efectivo a la democracia no debe subordinarse a los intereses económicos, militares o geopolíticos”, y abogan por acciones democráticas que vayan más allá de las fronteras estatales como respuesta a las manifestaciones iliberales que representan un reto contemporáneo también transnacionalizado.

En resumen, y como vía para impulsar una revitalización democrática que afronte los desafíos en la esfera internacional, Daniel Sansó-Rubert Pascual (Universidad Europea) y Manuel Núñez (UNED) desarrollan la idea de la constitucionalización del Derecho Internacional, un Derecho Constitucional de alcance global que opere a escala supraestatal, constitucionalizando así el Derecho de manera transnacional para limitar la potencial deriva antidemocrática de los poderes nacionales.

En la segunda parte de la obra los capítulos giran en torno a la vuelta de una retórica bipolar similar a la de la Guerra Fría y a la reacción geopolítica de terceros actores (como la UE o la región MENA) a esa *nueva* lógica bipolar; entre los capítulos de esta parte encontramos el trabajo de la investigadora Gabriela Brochner (de la Universidad Europea), que plantea un análisis del conflicto en Ucrania *localizado*, que ponga en valor el lugar de enunciación de la investigadora y de sus reflexiones; así, la guerra por la agresión rusa escapa en su trabajo de la dimensión geopolítica y de la habitual visión binaria de esta guerra —que Brochner no considera como un reflejo del mundo internacional actual— para ubicar su reflexión en el ámbito de lo social. El trabajo desarrolla la relación entre los discursos de

cada posición con respecto al conflicto y su lugar de enunciación, demostrando que existe una multiplicidad de enfoques y una agenda paralela de problemas en lo internacional que se conectan, disputando también la atención social en el mundo. Con ello, el trabajo de Gabriela Brochner evidencia la relevancia de movimientos sociales transnacionales de singular trascendencia para explicar el mundo de hoy, como son los feminismos, el ecologismo global, la perspectiva decolonial, o los movimientos antirracistas; todos estos, movimientos sociales que conviven y compiten en los medios con las retóricas bipolares desplegadas por efecto de la guerra en Ucrania. Las visiones binarias, amigo-enemigo, fundamentadas en los intereses de los estados y más propias de los cálculos de la geopolítica, son traídas aquí a debate para su crítica.

Brochner propone que la investigación en geopolítica se realice con el objetivo de trascender el denominado Orden Mundial, para no dividir el mundo solo desde la observancia de los intereses y problemas de los estados, sino más allá, señalando que el imaginario geopolítico también se construye en lo cotidiano, con personas y grupos sociales, sean éstos locales o transnacionalizados. Esto permite “escapar del binarismo” y, sin dejar de reconocer el poder en los actores estatales involucrados directamente en la guerra, percatar también la existencia de procesos que ocurren en el mundo de manera concomitante, al igual que ocurrió durante la Guerra Fría. Así, pone en valor, sobre los factores binarios de la geopolítica, la importancia y la existencia de un poder “más distribuido”, dando voz y valor a movimientos sociales que fortalecen las agendas transnacionales desde fuera de la geopolítica formal, lo que Agnew (2005) denomina “antigeopolítica”.

El último de los capítulos que aquí acercamos al lector —correspondiente a la tercera parte del libro—, es autoría de cinco investigadores/as y aborda la manipulación de la información, con la generación de los bulos y contrainformaciones sobre la geopolítica actual. El trabajo de Adán Arsuaga, Belén García-Delgado, Beatriz Guitiérrez, Gerardo Vilches y de Antonio Jesús Pinto Tortosa —también director de la obra—, desarrolla un aspecto crucial de las políticas de ámbito nacional en el mundo actual, con igual o mayor relevancia también en la política internacional (por el menor contacto directo de las ciudadanías con lo que ocurre fuera de su país): la calidad de la información.

Los autores y autoras del capítulo se ven interpelados por una preocupación contemporánea muy generalizada: la manipulación de la información y la generación de relatos dominantes con un pobre sustento argumental (particularmente en asuntos relativos a conflictos geopolíticos), cuyo fin, según los autores, es el de “polarizar la opinión pública y favorecer una lectura maniquea de la realidad”. Lo hacen advirtiéndoles de que cuando un individuo recibe una información, activa en el momento de la recepción su proceso de intuición estética, fundamental en el desarrollo cognoscitivo humano; este proceso resulta fundamental en el contexto actual de uso y consumo en redes sociales y plataformas de contenido gráfico virtuales —entre otros medios—, pues cuando un sujeto se enfrenta a una imagen se activa su intuición estética, y de resultados de este proceso, “la imagen se convierte en un proceso performativo”. El capítulo se enfrenta al reto de alcanzar una definición de lo que significa *pensamiento crítico*, una capacidad humana que para los autores constituye la “panoplia de herramientas que nos empodera para enfrentarnos” a nuestro día a día visual.

Una vez explicitadas las condiciones en que se considera que se pone en juego un nivel adecuado de esa capacidad para el juicio crítico, y establecidas las relaciones entre verdad y realidad que los autores consideran oportunas, el trabajo desarrolla una serie de ejemplos de práctica profesional vinculados al área de las Relaciones Internacionales, ejemplos en los que la manipulación de información en el contexto de la geopolítica actual —o más bien la capacidad para detectarla y responderla— son problemas a los que se enfrenta un investigador/a de esta disciplina.

Esta obra colectiva constituye un aporte valioso para reflexionar sobre la guerra de Ucrania desde la geopolítica y también desde la discusión sobre el propio enfoque metodológico de la geopolítica. A través de sus trece capítulos, investigadores y estudiantes encontrarán muchos motivos para la consideración de nuevos y viejos problemas de un mundo aparentemente polarizado, o con dinámicas de bipolaridad en ciernes, como el actual. Un trabajo significativamente relevante para investigar la actualidad de la guerra de Rusia contra Ucrania y los contornos de este conflicto, a pesar de que la velocidad a la que se suceden los acontecimientos pueda hacer necesarias también transformaciones en los enfoques; en tiempos de tanta incertidumbre, las investigaciones a menudo *juegan contra el tiempo*, en la medida en que la inmediatez de los cambios dificulta una reflexión teórica profunda.

No obstante, ese jugar en contra del tiempo ni mucho menos desmerece las contribuciones de esta publicación, cuyo valor reside, sobre todo —y paradójicamente—, en plantear muchas preguntas desde la geopolítica y más allá de ésta; la obra *¿Hacia un nuevo Telón de Acero? 30 años de geopolítica en la posguerra fría* tiene la virtud de poder



estimular y renovar las líneas de trabajo sobre algunas de las cuestiones que giran en torno a los conflictos armados actuales, en la era de la post Guerra Fría, en la que parece que no deja de *bajar la temperatura* global (y por desgracia no de manera literal). ●

---



# POLÍTICA EDITORIAL • EDITORIAL POLICY

## Enfoque y alcance

*Relaciones Internacionales* es una revista de la Universidad Autónoma de Madrid (España) que se publica cuatrimestralmente en formato electrónico. Tiene como objetivo fomentar el estudio y los debates académicos en torno a la compleja realidad internacional desde un enfoque interdisciplinar, mostrando especial interés por aquellas aproximaciones teóricas que, desde la disciplina de Relaciones Internacionales, inciden en la necesidad de desarrollar un relato “situado” de las historias, en plural, de las relaciones internacionales, pasadas y contemporáneas, así como por aquellos enfoques teóricos que abogan por analizar, entre otros múltiples factores, el papel de las ideas, los discursos y las identidades en la conformación de las estructuras de poder internacionales.

Desde la creación de la revista en el año 2005 en el marco del Grupo de Estudios Internacionales (GERI-UAM), el principal objetivo ha sido extender y divulgar la literatura académica especializada en relaciones internacionales —especialmente la desarrollada por la Teoría de Relaciones Internacionales— en los entornos profesionales y académicos de habla castellana, para acercar esta literatura —en su mayoría anglosajona— a una creciente comunidad hispanohablante de casi 500 millones de personas a nivel global (cuya lengua es oficial en más de veinte países de todo el mundo). Con ello, se pretende internacionalizar la disciplina, haciéndola llegar también en su lengua materna a esta enorme comunidad lingüística, y es por este motivo por el que la revista se publica desde su origen íntegramente en lengua castellana.

Esta circunstancia ha coadyuvado a que la publicación se haya constituido como un referente de la literatura especializada en relaciones internacionales en este idioma, llegando a ser galardonada en 2019 con el Sello FECYT (Fundación Española de Ciencia y Tecnología), que distingue a *Relaciones Internacionales* como una de las mejores revistas del panorama académico español. Con ello, fueron reconocidas la creciente relevancia investigadora y la trascendencia académica que ha adquirido la publicación, principalmente en el ámbito iberoamericano, a lo largo de la última década y que, en los últimos años, está permeando también publicaciones de relevancia global en lengua inglesa.

A través de los artículos y otras de sus secciones, la revista ofrece tanto aportes originales e inéditos de investigadoras e investigadores de todo el globo, como también traducciones inéditas de textos clásicos de las *Relaciones Internacionales* al castellano, aportando y

## Focus and Scope

*Relaciones Internacionales* *Relaciones Internacionales* is a journal of the Universidad Autónoma of Madrid (Spain) which is published electronically every four months. Its objective is the promotion of the study and the academic debates that surround the complex international reality, and to do so from an interdisciplinary perspective. It shows special interest in those theoretical approaches that, from the discipline of International Relations, emphasize a need to develop a “situated” account of the histories, in plural, of international relations, past and contemporary, as well as those theoretical approaches that advocate analysing among other things: the role of ideas, discourses, and identities in the configuration of international structures of power.

From the creation of the journal in 2005, within the framework of the Grupo de Estudios Internacionales (GERI-UAM), the main objective has been to extend and disseminate the specialist academic international relations literature —especially the one developed in the theory of international relations— in the professional Spanish speaking academic setting. Moreover, it is to bring this literature —for the most part, Anglo-Saxon— to a growing Spanish speaking community of almost 500 million people globally (of which Spanish is the official language in more than twenty countries around the world). Thus, the internationalization of the discipline is sought by reaching out to this enormous linguistic community in their mother tongue, and it is for this reason that the journal has been published since its inception in Spanish.

This orientation has contributed to the publication having been constituted as a reference in the specialist international relations literature in Spanish, being awarded in 2019 with the certification of FECYT (Spanish Foundation of Science and Technology), which distinguishes *Relaciones Internacionales* as one of the most significant journals in the Spanish academic panorama. Thus, throughout the last decade, the growing research relevance and academic significance that the publication has acquired, mainly in the Ibero American context, has been recognized. In addition, in recent years, publications of global relevance for the English speaking literature are also being disseminated.

Both through the articles and in the other sections, the journal offers original and unpublished contributions from researchers all over the globe, as well as unpublished translations of classic international relations texts into Spanish. This helps to produce and spread the different

difundiendo enfoques, herramientas y conocimientos teóricos de relaciones internacionales en este idioma. De este modo, la publicación enriquece la reflexión sobre la disciplina en la comunidad académica de habla hispana, y conecta internacionalmente las producciones académicas sobre relaciones internacionales del mundo anglosajón y del ámbito hispanohablante en este campo del conocimiento.

Relaciones Internacionales publica tres números anualmente (febrero, junio y octubre) de los que dos de ellos suelen tener forma de dossier monográfico, mientras el tercero es de tema libre, al objeto de dar cabida a todos los trabajos que llegan regularmente a la revista de manera independiente..

## Envío de manuscritos

### Directrices para autores/as

Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos. Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación”. Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](mailto:).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

### Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El envío no ha sido publicado previamente ni se ha enviado previamente a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al / a la editor/a).
2. El fichero enviado está en formato Microsoft Word, RTF, o WordPerfect.
3. El texto sigue las normas de edición y formato mostradas anteriormente.
4. Las referencias a páginas web contienen las fechas de visita de las mismas y siguen el formato señalado en el libro de estilo.
5. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en el [Manual de Estilo](#).

approaches, tools and theoretical knowledge of international relations to this language. In this way, the publication enriches the reflection on the discipline in the Spanish speaking academic community. Moreover, it connects, internationally, the academic production in the field of international relations emanating both from the Anglo-Saxon and Spanish speaking worlds.

Relaciones Internacionales publishes three editions annually (February, June and October). Two of these are normally in monographic format, while the third is open, with a view to making space for all of the varied contributions which arrive regularly to the journal.

## Online Submissions

### Author Guidelines

To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes. To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the “Style Guide” and the “Evaluation Manual”. If you need more information, do not hesitate to contact us by [email](mailto:).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

### Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. The submitted article has never been published before nor sent to another journal.
2. The submitted file is in Word, RTF or WordPerfect format.
3. The submitted article follows the style and format rules mentioned above.
4. References to webpages have information about the visit date and follow the rules indicated in the Style Guide.
5. The submitted article suits bibliographic requirements indicated in the [Style Guide](#).
6. If your submissions is related to a peer reviewed section, please check that there's no personal data on the text or the document properties.
7. If your submission is a Dialogue, please check



6. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse de no indicar en el cuerpo del artículo, ni en las propiedades del documento, su nombre, apellidos u otros datos personales.
7. Si está enviando un review essay asegúrese de que trata máximo de tres libros. Si está enviando una reseña, asegúrese que el libro no tenga más de tres años de antigüedad.

### Aviso de derechos de autor/a

Aquellos/as autores/as que publiquen en Relaciones Internacionales, aceptan los siguientes términos:

- Las/os autoras/es conservarán sus derechos de autor y garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cuál estará simultáneamente sujeto a la [Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).
- Las/os autoras/es podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada (p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.
- Se permite y recomienda a las/os autoras/es difundir su obra a través de Internet (p. ej.: en archivos telemáticos institucionales o en su página web) antes y durante el proceso de envío, lo cual puede producir intercambios interesantes y aumentar las citas de la obra publicada.
- Las/os autoras/es son responsables de obtener los oportunos permisos para reproducir material (texto, imágenes o gráficos) de otras publicaciones y de citar su procedencia correctamente.
- Relaciones Internacionales no cobra a las/os autoras/es ninguna tasa por presentación o envío de manuscritos ni tampoco cuotas por la publicación de artículos.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#).

Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.

it's from no more than three books. If your submission is a review, please check the book is less than three years older.

### Copyright Notice

Those authors who publish in this journal accept the following terms:

- The authors will retain their copyright and guarantee the journal the right of first publication of their work, which will be simultaneously subject to the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International License](#).
- The authors may adopt other non-exclusive licensing agreements for the distribution of the published version of the work (eg, deposit it in an institutional telematic file or publish it in a monographic volume) as long as the initial publication in this journal is cited.
- The authors are allowed and recommended to spread their work through the Internet (eg in institutional telematic files or on their website) before and during the submission process, which can produce interesting exchanges and increase the citations of the published work (See [The effect of open access](#)).
- The authors are responsible for obtaining the appropriate permissions to reproduce material (text, images or graphics) of other publications and to quote their origin correctly.
- Relaciones Internacionales does not charge the authors for the submission of manuscripts or its publication. This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivative 4.0 International](#) license.

Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.

## Políticas de sección

### Artículos

*Relaciones Internacionales* admite la presentación de artículos **inéditos** y **originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales.

Aunque cada uno de sus números gira en torno a un tema específico, no se trata de monográficos. El objetivo es proporcionar contenidos que ofrezcan diversos enfoques y análisis sobre un tema propuesto que domina el número pero reservando siempre un porcentaje de los contenidos a textos que abordan otros temas. Éstos, aunque aparentemente alejados de la temática dominante, en muchas ocasiones proporcionan herramientas de análisis que pueden resultar complementarias para el análisis.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✓ Evaluado por pares

### Fragmentos

Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Ventana Social

Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista, pero se aceptan formatos novedosos, tales como exposiciones de fotos, documentos, etc.

- ✗ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

### Diálogos

Esta sección consiste en un ensayo sobre una temática similar y, en principio, en consonancia con el tema central del número. Los Diálogos serán de un máximo de cuatro libros, y al menos uno de ellos tendrá un máximo de tres años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

## Section Policies

### Articles

*Relaciones Internacionales* admits the presentation of **unpublished** and **original** articles that deal with the field of International Relations.

Whilst individual issues are based on specific topics they are not monographic. The objective is to publish content that offers a diverse range of analysis regarding the proposed topic yet at the same time allow space for texts that discuss other subjects. This is because themes that are apparently unrelated often provide complementary tools to analyse the main issue at hand.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✓ Peer Reviewed

### Fragments

One of the main objectives, when the project was launched, was to translate classic International Relations texts into Spanish. In doing so it aimed to provide a resource for the Spanish speaking academic community and enrich discussion about International Relations. This section is intended for this purpose.

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Snapshot of Society

This is a space where international relations theory leaves the margins of the academy, to get in contact with social actors who generate a reflection in their day-to-day work. In general, it has an interview format, but all kind of new formats are accepted (such as photo exhibitions, documents, etc).

- ✗ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

### Dialogues

This section consists of an essay in line with the central theme of the number. The Dialogues will handle a maximum of four books, and at least one of them will be three years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

## Reseñas

Las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

## Firma invitada

Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no necesariamente cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- ✓ Se aceptan envíos
- ✓ Indizado
- ✗ Evaluado por pares

## Proceso de evaluación por pares

*Relaciones Internacionales* admite la presentación de artículos, reviews-essays y reseñas **inéditos y originales** que versen sobre contenidos del ámbito de las relaciones internacionales. Para remitir los manuscritos se utilizará el sistema de OJS de la web de la Revista (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>) que permite un seguimiento online de todos los procesos de manera transparente.

Los artículos, reseñas y review essay enviados a la redacción de la revista se someterán a en primer lugar a un proceso de revisión interna por parte del Comité de Redacción de la Revista. En una reunión cerrada, será debatido:

- En el caso de los artículos, la aceptación o el rechazo de la propuesta del manuscrito y su consiguiente envío a un segundo procedimiento de evaluación externa y anónima en el que participarán dos personas encargadas de valorar la calidad de la publicación;
- En el caso de los Diálogos y reseñas, se decidirá de manera interna sobre su aceptación o rechazo para publicación.

En el segundo proceso de evaluación, los evaluadores externos podrán sugerir modificaciones a las/os autoras/es, e incluso rechazar la publicación del texto si consideran que éste no reúne la calidad mínima requerida o no se ajusta al formato académico de la revista. Los evaluadores podrán: rechazar la publicación, aceptarla con correcciones mayores, aceptarla con correcciones menores, o aceptarla. Las posibilidades son:

## Reviews

Reviews must be from books no more than two years old.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

## Guest Author

Articles written by authors specialized in the specific issue of the number will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. They are articles that do not necessarily meet the style requirements (extension, originality, etc.) but that are of interest to the journal because of their authorship.

- ✓ Open Submissions
- ✓ Indexed
- ✗ Peer Reviewed

## Peer Review Process

*Relaciones Internacionales* admits the presentation of **unpublished** and **original** articles, Dialogues and reviews that deal with the field of International Relations. To send the manuscripts, it will be used the OJS system of the Journal's website (<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/>), which allows online monitoring of all the processes.

Papers, reviews and Dialogues send to *Relaciones Internacionales* will first undergo a process of internal review by the Editorial Team and Board. Once assessed, they will be discussed at a meeting of the Editorial Team:

- for articles and Dialogues the Editorial Team will make a decision to the appropriateness of submitting manuscripts to external double blind peer review process, which will determine their value for publication;
- for reviews, the Editorial Team will make a decision to their publication.

Referees may suggest modifications to the author or even refuse publication if they consider it does not satisfy minimum quality requirements or edition and style rules of the journal. Referees may: refuse publication, accept publication conditioned to major corrections, accept publication conditioned to minor corrections, or accept direct publication. Possibilities are:

- Double rejection: the manuscript will not be published and the author will be informed.
- One rejection and one acceptance with major corrections: a third evaluation is requested. If

- Doble rechazo: se decide no publicar el artículo y se informa al autor.
- Rechazo y aceptación con correcciones mayores: se pide una tercera evaluación. Si esta tercera evaluación recomienda el rechazo, se decide no publicar el artículo y se informa al autor. En caso contrario, su resultado sustituye a la evaluación que rechazaba la publicación.
- Doble aceptación con correcciones mayores / una aceptación con correcciones mayores y otra con correcciones menores: para su publicación el autor debe aceptar e introducir los cambios sugeridos por los evaluadores. Una vez realizados los cambios, se remite el nuevo texto a los evaluadores para su consideración y decisión final. En caso de que al menos un evaluador indique de nuevo la necesidad de cambios mayores, se decidirá la no publicación del artículo y se informará al autor. En caso contrario, se remitirá de nuevo el manuscrito al autor para que introduzca los últimos cambios menores y una vez devuelto pasará al proceso de edición para su publicación.
- Doble aceptación con cambios menores: se envía al autor para que introduzca los cambios. Una vez devuelto el manuscrito a la redacción, pasa directamente al proceso de edición para su publicación
- Doble aceptación: se decide su publicación, se informa al autor y pasa al proceso de edición para su publicación

A partir del envío del resumen del artículo propuesto para el número específico, el proceso general de evaluación tiene un tiempo aproximado de:

- Artículos: 6-9 meses.
- Diálogos 2-3 meses.
- Reseñas: 1-2 meses.

Los Diálogos serán de un máximo de tres libros y las reseñas deben ser de libros de no más de dos años de antigüedad. Los requisitos de edición y evaluación exigidos por Relaciones Internacionales para la aceptación de artículos están plasmados en el “Manual de Estilo” y el “Manual de Evaluación” de la revista, disponibles en su web.

La revista cuenta, además, con las siguientes secciones extraordinarias:

- Firma invitada: Se incluirán en esta sección artículos redactados por autores especialistas en la temática específica del número, sin

this third evaluation recommends rejection, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, third evaluation decision will replace the rejected publication evaluation.

- Double acceptance with major corrections / acceptance with major corrections and acceptance with minor corrections: in order to be published, the author should accept and implement in his paper/review changes suggested by reviewers. The paper/review will be then sent again to the referees for their consideration and final decision. If one of the referees considers again that the paper/review needs major changes, the manuscript will not be published and the author will be informed. Otherwise, the manuscript will be sent back to the author to introduce latest minor changes and then will go through edition process for his publication.
- Double acceptance with minor changes: the manuscript will be published, but the paper/review will be sent to the author in order to make needed changes. Once returned, the manuscript will go through edition process for his publication.
- Double acceptance: the manuscript will be published and the author will be informed. The manuscript will go through edition process for his publication.

External double blind peer review process estimated resolution time:

- Papers: 6-9 months.
- Dialogues: 2-3 months.
- Reviews: 1-2 months.

Dialogues will be of a maximum of three books and the books reviewed must not be older than two years old. The editing and evaluation requirements demanded by Relaciones Internacionales for the acceptance of Dialogues are reflected in “Style Guide” and the “Evaluation Manual” of the Journal, available on our website.

The journal also has the following extraordinary sections:

- Guest author: Articles written by specialists on the specific subject of the issue will be included in this section, without the need to pass the evaluation process. These are articles that do not meet the writing requirements (length, originality, etc.) but are of interest to the journal due to their authorship.

necesidad de pasar el proceso de evaluación. Son artículos que no cumplen con los requisitos de redacción (extensión, originalidad, etc.) pero que son de interés para la revista por razón de su autoría.

- **Fragments:** Uno de los principales objetivos con los que se inició el proyecto era y es traducir a lengua castellana aquellos textos considerados como clásicos por los especialistas, con el fin de proporcionar herramientas a la comunidad académica de habla hispana que enriquezcan la reflexión sobre las relaciones internacionales. Este apartado está destinado a este fin.
- **Ventana social:** Se trata de un espacio en el cual la teoría de las relaciones internacionales sale de los márgenes de la academia, para ver a los actores sociales que en su quehacer también generan reflexión. Por lo general, tiene un formato de entrevista.

Para conocer en detalle los requisitos de edición y evaluación que exigimos para la aceptación de artículos por favor lea el [“Manual de Estilo”](#) y el [“Manual de Evaluación”](#). Si necesita más información, no dude en contactar con nosotros mediante [email](#).

Por último, puede acceder a nuestra ficha de evaluación pinchando [aquí](#).

## Frecuencia de publicación

*Relaciones Internacionales* se publica tres veces al año, es decir, un volumen cada cuatro meses. No se añaden contenidos a los números progresivamente.

## Política de acceso abierto

Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente las investigaciones al público apoya a un mayor intercambio de conocimiento global.

Los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional](#). Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



- **Excerpts:** One of the main objectives with which the project of *Relaciones Internacionales* began was to translate into Spanish those texts considered classic by specialists, to provide tools to the Spanish-speaking academic community that enrich reflection on international relations. This section is intended for this purpose.
- **Dialogues:** It is a space in which the theory of international relations leaves the margins of the academy, to see the social actors who also generate reflection in their work. It has usually an interview format.

To know in detail the editing and evaluation requirements required for the acceptance of articles, please read the [“Style Guide”](#) and the [“Evaluation Manual”](#). If you need more information, do not hesitate to contact us by [email](#).

Finally, you can access our evaluation form by clicking [here](#).

## Publication Frequency

*Relaciones Internacionales* is published every four months at once. No new content is added between issues.

## Open Access Policy

This journal provides free and instant access to all content. It firmly believes that allowing free public access to academic investigation supports the open exchange of knowledge.

The published contents are under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#) license. Thus it allows reproduction, distribution and public presentation with the requirement that the author of the text and the source are properly cited in a note on the first page of the article, as demonstrated by the citation recommendation appearing in each article. Content is not for commercial use nor for derivative works. The rights of the articles published belong to the authors or the publishing companies involved.



## Estadísticas

### Estadísticas de Relaciones Internacionales (1699-3950). Período 2016 - 2018.

Como ha quedado reflejado en el apartado correspondiente, el doble proceso de evaluación llevado a cabo por *Relaciones Internacionales* impide generar a través de nuestro OJS una estadística que refleje el proceso interno de aceptación y rechazo de propuestas de cada número llevado a cabo conjuntamente por el Consejo de Redacción de la revista y los coordinadores de número.

En este sentido, el sistema OJS de *Relaciones Internacionales* considera únicamente los artículos que han superado el proceso de revisión interna por parte de la redacción de la Revista y han sido sometidos a una doble evaluación externa y anónima:

- Nivel de aceptación de manuscritos: 70 %;
- Nivel de rechazo de manuscritos: 30 %.

## Código ético

La revista *Relaciones Internacionales* (1699-3950) tiene un Código Ético que se puede consultar [aquí](#).

## Identificador de objeto digital (DOI)

A partir del año 2017 (número 34), la revista *Relaciones Internacionales* adoptó el uso de identificador de objetos digitales (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. Tal identificador es asignado a firmas invitadas, artículos, fragmentos y aquellas ventanas sociales aprobadas por su alta calidad por el Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid.

## Stats

### Relaciones Internacionales Journal Statistics (1699-3950). Period 2016 - 2018.

As it has been reflected in the corresponding section, due to the double evaluation process carried out by the *Relaciones Internacionales Journal*, the OJS automatic statistic do not reflect the first proposal's acceptance and rejection process made jointly by the Editorial Board and each issue's coordinators.

In this sense, our OJS' automatic statistics consider only the articles that have successfully overcome the first internal review process, and have been submitted to an external double blind peer review process:

- Submitted articles acceptance rate: 70 %;
- Submitted articles rejection rate: 30 %.

## Publication Ethics

The *Relaciones Internacionales Journal* (1699-3950) has his own Ethical Code (to be consulted [here](#)).

## Digital Object Identifier (DOI)

From 2017 (No. 34), the *Relaciones Internacionales Journal* adopted the use of the digital object identifier (DOI) 10.15366/relacionesinternacionales. This identifier is assigned to sections articles, fragments, and those snapshot of society's publications approved for their quality by the Publications Service of the Autonomous University of Madrid.

# ÍNDICES • INDEXES

Índices, repositorios, buscadores, etc. en los que está la Revista:  
*Relaciones Internacionales is indexed by (indexes, repositories and databases):*



# NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

*Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.*

- **Nº1** - “Nuevos Vientos Teóricos, nuevos fenómenos políticos”
- **Nº2** - “Feminismo y Relaciones Internacionales”
- **Nº3** - “Guerras Justas”
- **Nº4** - “Globalización e imperialismo”
- **Nº5** - “Sociología Histórica y Relaciones Internacionales”
- **Nº6** - “Nuevas conflictividades en el mundo global”
- **Nº7** - “Religión y Relaciones Internacionales”
- **Nº8** - “África: estados, sociedades y relaciones internacionales”
- **Nº9** - “Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales”
- **Nº10** - “Protectorados Internacionales”
- **Nº11** - “Industrias extractivas y relaciones internacionales”
- **Nº12** - “Regímenes Internacionales”
- **Nº13** - “Cuestiones actuales de la política exterior española”
- **Nº14** - “Movimientos migratorios en el mundo: lecturas alternativas y complementarias a los enfoques de seguridad y desarrollo”
- **Nº15** - “Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur -Sur”
- **Nº16** - “Construcción de paz postbélica y construcción de estado en las Relaciones Internacionales”
- **Nº17** - “Derechos Humanos: uno de los rasgos de identidad del mundo de la post Guerra Fría”
- **Nº18** - “Dinámicas políticas en torno al Cuerno de África”
- **Nº19** - “Espacios en lucha: Hacia una nueva geografía de lo internacional”
- **Nº20** - “Polisemia del tiempo histórico desde las Relaciones Internacionales: Una mirada teórica desde la filosofía de la historia”
- **Nº21** - “Del poder en la crisis y de la crisis del poder: un análisis interdisciplinar”
- **Nº22** - “La Teoría de Relaciones Internacionales en y desde el Sur”
- **Nº23** - “Crisis, Seguridad, Política”



# NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

*Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.*

- **Nº24** - “¿Cómo pensar lo internacional / global en el siglo XXI? Herramientas, conceptos teóricos, acontecimientos y actores”
- **Nº25** - “El Caribe como múltiples espacios en lucha”
- **Nº26** - “Resistencias y aportaciones africanas a las Relaciones Internacionales”
- **Nº27** - “Feminismos en las Relaciones Internacionales, 30 años después”
- **Nº28** - “Entre los ODM y los ODS: el camino a las metas globales de desarrollo sostenible”
- **Nº29** - “La alteridad en las Relaciones Internacionales”
- **Nº30** - “Diez años de Relaciones Internacionales”
- **Nº31** - “Pensamiento político y Relaciones Internacionales 30 años después de Hegemonía y Estrategia Socialista”
- **Nº32** - “Repensando el “Terrorismo” desde lo internacional”
- **Nº33** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente”
- **Nº34** - “De Río a París. Desarrollos de las Relaciones Internacionales en torno al medioambiente II”
- **Nº35** - “Internacionalizando la Ciudadanía: Discusiones sobre ciudadanía en Relaciones Internacionales”
- **Nº36** - “Migraciones en el sistema internacional actual: migraciones forzosas y dinámicas del capitalismo global”
- **Nº37** - “Historia y Teoría de las Relaciones Internacionales: Diálogo y ausencias en un debate científico”
- **Nº38** - “Hacia una reflexión en torno a las Relaciones Internacionales”
- **Nº39** - “Sobre la resistencia: Discusiones desde las Relaciones Internacionales”
- **Nº40** - Diálogos con Francisco Javier Peñas Esteban: interrogando a las Teorías de Relaciones internacionales
- **Nº. 41** - Diálogos con la escuela de la Sociedad Internacional: Desarrollos y/o Análisis críticos
- **Nº. 42** - Repensando el “MENA” desde lo internacional

# NÚMEROS PUBLICADOS • PUBLISHED ISSUES

---

*Pinche en los títulos para ver el número en cuestión / Click on the issue title to view it on your browser.*

---

- **Nº. 43** - La seguridad humana 25 años después
- **Nº. 44** - Número Abierto
- **Nº. 45** - Un debate global sobre el agua: enfoques actuales y casos de estudio
- **Nº.46** - Ecología-Mundo, Capitaloceno y Acumulación Global Parte I
- **Nº.47** - Ecología-Mundo, Capitaloceno y Acumulación Global Parte II
- **Nº.48** - Número Abierto
- **Nº.49** - Feminismos Críticos en Relaciones Internacionales: Nuevas Teorías, Metodologías y Agendas de Investigación
- **Nº.50** - Quo Vadis? Nuevas agendas y fronteras de las Relaciones Internacionales
- **Nº.51** - Número Abierto
- **Nº.52** - COVID-19: Releer las Relaciones Internacionales a la luz de la pandemia
- **Nº.53** - Número Abierto
- **Nº.54** - Movilidad y poder en Relaciones Internacionales
- **Nº.55** - Las transformaciones de la Paz Liberal en los albores del siglo XXI



# 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](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)



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