

**LA CRISIS DE LA DIPLOMACIA EN EL OCASO DEL
«ORDEN LIBERAL»:
LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACION.**

**THE CRISIS OF DIPLOMACY AT THE END OF THE
«LIBERAL ORDER»:
STABILISATION OPERATIONS.**

Bernardino León Gross

IUGM

20 de mayo de 2019

LA CRISIS DE LA DIPLOMACIA EN EL OCASO DEL «ORDEN LIBERAL»: LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACION.

Bernardino León Gross. Diplomático.

RESUMEN: En un momento histórico caracterizado por el agotamiento del «Orden Liberal», los instrumentos de la diplomacia clásica resultan insuficientes para superar las Nuevas Guerras (conflictos característicos de esta etapa). Distintos estados con posiciones de liderazgo en Occidente han optado por la Estabilización, una combinación de Defensa, Desarrollo y Diplomacia, con un enfoque escasamente multilateralista y que relega a la diplomacia y acentúa la crisis del modelo liberal. La región MENA ha sido escenario de las operaciones de estabilización más controvertidas, Irak, Afganistán y Libia, si bien la labor de la ONU en este último país ofrece lecciones que permiten pensar que un rol renovado de una diplomacia con nuevos instrumentos sería la mejor fórmula de resolución de estos conflictos.

ABSTRACT: In a historical moment characterized by the weakening of the «Liberal Order», the instruments of classical diplomacy are insufficient to overcome the New Wars (characteristic conflicts of this stage). Different states with positions of leadership in the West have opted for Stabilization, a combination of Defense, Development and Diplomacy, with a narrowly multilateral approach that relegates diplomacy and accentuates the crisis of the liberal model. The MENA region has been the scene of the most controversial stabilization operations, Iraq, Afghanistan and Libya, although the work of the UN in the latter country offers lessons that suggest that a renewed role for a diplomacy with a new toolkit would be the best formula for resolving these conflicts.

PALABRAS CLAVE: Nuevas Guerras, Mantenimiento de la Paz/Imposición de la Paz, Fragilidad, Derecho Internacional, Desarrollo-Defensa, región MENA/Libia.

KEYWORDS: New Wars, Peacekeeping/Peaceenforcing, Fragility, International Law, Development-Defense, MENA region/Libya.

Índice.

Introducción.	6
1 El declive del Orden Liberal, sus conflictos y la crisis de la Diplomacia.	12
1.1 El declive del Orden Liberal.....	12
1.2 Las Nuevas Guerras, ¿conflictos en la era de la globalización y el declive liberal?..	21
1.3 La Crisis de la diplomacia.	25
1.3.1 Perspectiva histórica.....	27
1.3.2 La diplomacia como sistema institucional.	31
1.3.3 La diplomacia y el uso de la fuerza.....	35
1.3.4 Imparcialidad, doble lenguaje y diplomacia.	38
2 La estabilización como alternativa a la diplomacia.	42
2.1 Planteamiento y perspectiva histórica.	42
2.2 La <i>doctrina de estabilización</i> en los principales países occidentales y organizaciones internacionales. Su aplicación en España.....	46
2.3 Estabilización y Diplomacia. La agenda diplomática pendiente.....	48
2.3.1 El debate sobre los fundamentos. El Derecho internacional.....	49
2.3.2 El debate en el seno de la ONU. El Informe Brahimi y su legado.....	54
2.3.3 Un consenso diplomático y académico.	57
3 Estudio de caso en la región MENA: la Estabilización en Libia.	60
3.1 Diplomacia vs Estabilización en la región de África del Norte y Oriente Próximo...	60
3.2 Un estudio de caso de estabilización político-diplomática en la región MENA: Libia.	63
Conclusiones.	70
Referencias bibliográficas:.....	75

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

ANMO	África del Norte y Medio Oriente
AQMI	Al Qaeda en el Magreb Islámico
CIA	Agencia Central de Inteligencia de EE. UU.
CdE	Consejo de Europa
CPI	Corte Penal Internacional
CSONU	Consejo de Seguridad de la ONU.
Daesh	(también ISIS) Estado Islámico en Iraq y Siria (o en el Levante)
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DDN	Directiva de Defensa Nacional
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
EAU	Emiratos Árabes Unidos
EE. UU.	Estados Unidos de América
ENL	Ejército Nacional Libio (Fuerzas leales al mariscal Haftar)
EUFOR	Fuerza de la UE en Bosnia Herzegovina
FBI	Oficina Federal de Investigación de EE. UU.
FFAA	Fuerzas Armadas
FMI	Fondo Monetario Internacional
G8	Grupo de los Ocho
G20	Grupo de los Veinte
G77	Grupo de los 77
GCTF	Foro Global para el Contraterrorismo
GIA	Grupo Islámico Armado
HIPPO	Panel de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz (Informe ONU)
LA	Liga Árabe
LO	Ley Orgánica
MENA	Middle East and North Africa
MINUSCA	Misión de la ONU para la Estabilidad en Rep. Centroafricana
MINUSMA	Misión de Naciones Unidas para la Estabilidad en Mali
MINUSTAH	Misión de Naciones Unidas para la Estabilidad en Haití
MONUSCO	Misión de Naciones Unidas para la Estabilidad en la RDC
MSF	Médicos Sin Fronteras
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible (también SDG)
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común de la UE
PRISM	Unidad de Prevención de conflictos, Estado de Derecho, SSR, Enfoque integral, Estabilización y Mediación de la UE
RTP	(también R2P) Responsabilidad de Proteger
RDC	República Democrática del Congo
RR.II.	Relaciones Internacionales

SDG	Sustainable Development Goals
SFOR	Fuerza de Estabilización (de la ONU para Bosnia)
SGONU	Secretario General de la ONU
SLF	Stabilization Leaders Forum
SSR	Security Sector Reform
TUE	Tratado de la UE
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de la ONU para la Educación, Ciencia y Cultura
UNSMIL	Misión de Apoyo de Naciones Unidas para Libia
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
5G	Sistema de comunicación inalámbrico de quinta generación

INTRODUCCIÓN.

Desde el final de la Guerra Fría el mundo ha conocido un periodo de transformación y globalización acelerados, con un impacto muy notable en las relaciones internacionales. Muchos han sido los protagonistas de este proceso: las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los individuos en tanto que actores en el orden internacional, los actores no estatales en conflictos o los grupos terroristas especialmente activos en los últimos años, las redes sociales e internet. Hemos asistido a procesos que en general nos han mostrado una pérdida de relevancia de los estados en el orden internacional y con ellos se ha diluido igualmente la *razón de estado*, el *interés nacional* y buena parte de la base tradicional en la que se apoyaba la institución fundamental a través de la que se proyectaba el estado hacia el exterior: la diplomacia. Las reglas de funcionamiento de ese Estado también han conocido una transformación profunda toda vez que el derecho internacional público ha seguido un curso paralelo.

Este proceso hunde sus raíces en algunos avances fundamentales que tuvieron lugar tras la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la ONU en 1945, la instauración de una justicia penal internacional con los tribunales de Nuremberg y Tokio, la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y, algunos años después, la creación de las comunidades europeas, que evolucionaron en paralelo a las llamadas instituciones de *Bretton Woods*, el FMI y el Banco Mundial. Estos avances liberales se vieron interrumpidos o ralentizados por la Guerra Fría y solo tras el colapso de la URSS comenzaron a producir efectos mas concretos, entre los que deben destacarse hitos como la Corte Penal Internacional, la aprobación del principio de Responsabilidad de Proteger (RTP O R2P), la consolidación de la Unión Europea, los avances en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, o los acuerdos internacionales en materia de comercio, legislación social, entre otros.

Cuando están a punto de concluir las dos primeras décadas del siglo XXI, este sistema da muestras de agotamiento. Aun es pronto para determinar si se trata de una crisis pasajera o del fin, como algunos avanzan, del Orden Liberal, que podría ser sustituido por un sistema de grandes potencias y zonas de influencia, una suerte de orden *neo-wesfaliano*, en cuya primera etapa se produciría un nuevo *Great Game* entre EE.UU. y China (Rudd et al., 2019) hasta que, acaso, algún día alguno de sus conflictos (mientras se escriben estas líneas se está produciendo un grave

contencioso en el terreno comercial) lleve a un enfrentamiento más grave y peligroso que confirme la *Trampa de Tucídides*.

Además de las dudas sobre el alcance de las actuales transformaciones, también hemos de ser prudentes con la asunción de la existencia de un Orden Liberal global, y hacerlo coincidir con la etapa de Globalización acelerada que vivimos (probablemente más Neoliberal que Liberal). No en vano, Freedman ha alertado sobre el corto lapso histórico transcurrido desde 1989, y observado que sólo las ideas que se confirman realmente a largo plazo adquieren carácter histórico, y el tiempo está demostrando que, en este caso, puede que no sea así. Acaso se trata tan solo de una transición, un tiempo bisagra entre la Guerra Fría y el tiempo no liberal que viene; en segundo lugar, el liberalismo tiene menos aceptación internacional de la que autores como Fukuyama proclaman; por último, tampoco existe una única lectura del significado del liberalismo hoy, puede responder a rasgos comunes en las democracias occidentales, pero en otras regiones esos caracteres comunes -aunque sean clasificados como liberales- tienden a difuminarse (Freedman, 2019, 19 y ss).

En cualquier caso, lo que aquí nos interesa resaltar es que, si el Orden Liberal supuso un impulso a las instituciones y organizaciones internacionales, al derecho y las reglas, y la cesión de soberanía, hoy su crisis puede conllevar igualmente una crisis para la Diplomacia, o, al menos, para un tipo de Diplomacia que ha sido dominante en los asuntos internacionales en las últimas décadas.

Puede comprenderse fácilmente el impacto global, en todos los ámbitos, de esta crisis. Su naturaleza y efectos exceden con creces el marco de un Trabajo de Fin de Máster. En las próximas páginas vamos a centrarnos en la relación de esta crisis con los conflictos más frecuentes en este periodo, las llamadas *Nuevas Guerras o conflictos híbridos*, entre otras posibles denominaciones, y a proponer una tesis: algunas potencias liberales han contribuido al círculo vicioso que ha debilitado el Orden Liberal al optar por la Estabilización como modelo de respuesta, un modelo que ha debilitado a instituciones como la ONU y al propio Derecho internacional y, desde luego, a la Diplomacia. Han anticipado el fin del Orden Liberal y acelerado el deterioro de organizaciones internacionales fundamentales al considerar que no servían a sus intereses.

La estabilización representa a la perfección el tipo de conflicto del ocaso del Orden Liberal y la crisis de la diplomacia. Ante conflictos de naturaleza y caracteres difusos, con gran desigualdad entre sus actores, los grandes estados liberales han optado por un modelo de actuación que limita

enormemente la diplomacia, o la vincula en tal grado a la fuerza militar que queda prácticamente inoperante. Si sostenemos que se trata de un proceso que ha acelerado el ocaso del Orden Liberal, es porque ha sido impulsado, precisamente, por estados que tenían una doble responsabilidad, en tanto que principales abogados del mismo, y en tanto, como veremos al analizar la Estabilización en el marco de la ONU, que estados que dominan el Consejo de Seguridad. La Estabilización muestra la impotencia de sus cancillerías y la incapacidad de reformar el sistema y proponer alternativas.

La combinación de un nuevo tipo de conflictos y la crisis de la diplomacia, unidas a las disfuncionalidades del sistema institucional internacional, han llevado en las últimas décadas a proponer la doctrina de la Estabilización como estrategia ante muchos de estos conflictos híbridos, cuyo *status* no responde ni al patrón clásico de guerra ni al de paz. El multilateralismo se sustituye por el unilateralismo, en la decisión de intervenciones internacionales tan polémicas como la de Iraq, o en las más actuales decisiones de intervención ante situaciones de *fragilidad* en un contexto internacional disfuncional.

A pesar de aquellas controvertidas operaciones a comienzos de siglo y sus sucesivas transformaciones, la idea de la Estabilización ha seguido presidiendo algunas de las misiones de paz más importantes aprobadas por la comunidad internacional en el Consejo de Seguridad, como la MINUSTAH (Haití), MINUSCA (República Centroafricana), MONUSCO (RDC), MINUSMA (Mali), y otras que no han recibido oficialmente tal denominación.

Sin embargo, relegar la diplomacia en el marco de unas estrategias que priorizan el empleo de instrumentos militares y de desarrollo combinados (a pesar de que se suele hablar de las 3D, Defensa-Desarrollo-Diplomacia), tampoco ha ofrecido soluciones. Se ha comprobado que no existe el corto plazo ni soluciones fáciles a conflictos complejos.

A pesar de su uso frecuente por parte de algunas de las principales potencias y de organizaciones internacionales como la OTAN, la Unión Europea y la propia ONU, no existe un consenso ni en medios político-diplomáticos ni en los círculos académicos sobre el significado de la Estabilización. Tampoco contribuye a arrojar luz sobre el concepto la heterogeneidad de algunos de los precedentes históricos que se han propuesto, como la contrainsurgencia de EE.UU. en Filipinas tras la Guerra de 1898, en Vietnam en los años sesenta y, más adelante, en El Salvador y la Guerra de Argelia para Francia.

Los principales países occidentales, EE.UU., Reino Unido, Canadá, Holanda, Suecia, Dinamarca, o Alemania, entre otros, han desarrollado doctrinas y unidades de Estabilización. También lo han hecho la OTAN -que la declara una de sus acciones prioritarias en su contexto estratégico ante el futuro inmediato (recuérdese que la primera gran operación de Estabilización es la SFOR o Fuerza de Estabilización en Bosnia en los años noventa)- y la UE.

España ha participado en varias de estas operaciones y, sin embargo, no ha desarrollado un concepto o una visión alternativa propia, ni ha elaborado una doctrina sobre las bondades de adoptar una posición u otra, algo para lo que este TFM puede tener interés también, toda vez que la actual situación la sitúa en una posición desventajosa ante conceptos estratégicos y exigencias de formación para sus fuerzas armadas, que puede terminar traducándose en un condicionante negativo en su proyección exterior.

Los fracasos cosechados hasta el presente y la falta de consenso en organizaciones internacionales, sobre todo en la ONU, muestran con claridad la necesidad de una reorientación estratégica. Parece evidente que se requiere más diplomacia, por su carácter permanente, que la habilita para el seguimiento de situaciones a largo plazo, aunque ello requiera un esfuerzo de adaptación por su parte. Tiene también una buena situación como pivote en la administración que puede jugar con otros sectores, como los militares o de desarrollo, si bien en los últimos años se ha demostrado la necesidad de un refuerzo desde los sectores de mayor peso y liderazgo político en los gobiernos, para garantizar una organización óptima de estas operaciones.

La comunidad internacional necesita llegar a un acuerdo sobre la mejor estrategia para abordar los nuevos conflictos. No será fácil que la Estabilización siga siendo la doctrina dominante si no se construyen grandes consensos diplomáticos respecto a los fundamentos, implementación y conceptos básicos.

En cuanto a los fundamentos, deben revisitarse conceptos como la *Soberanía* (a la luz de su evolución reciente y del principio de la Responsabilidad de Proteger), la *fragilidad*, concepto en el que generalmente se apoyan las intervenciones de estabilización, el *uso de la fuerza*, y otros como la relación entre Desarrollo y Fuerza Militar en el marco de las intervenciones internacionales, sobre todo las de Consolidación de la Paz o *state-building* liberal.

En el debate sobre el desarrollo de estas operaciones, deben ser considerados los distintos informes realizados a instancias de los secretarios generales Kofi Annan y Ban ki Moon para tratar de construir un consenso interno en la organización sobre este tipo de operaciones. Tanto el *Informe Brahimi* (UNGA, 2000c) como el que emitió en 2015 el comité de Alto Nivel presidido por Ramos Horta (UNGA 2015), mostraron su escepticismo ante esta doctrina, instando a quienes la promueven a construir un consenso y plantear un modelo de operaciones de paz fiel a los orígenes de los tres principios de Dag Hammarskjöld para las OMP, pero adaptado a las exigencias de los nuevos conflictos a través de mandatos más robustos y la planificación y preparación que estas misiones requieren.

Uno de los aspectos más frustrantes de la ONU es su capacidad de emitir informes que, como han señalado Malone y Thakur, ofrecen un diagnóstico adecuado, pero nunca implementado. Estos autores han señalado los intereses de los estados, el movimiento interinstitucional, las presiones del P-5 sobre el Secretario General, la limitada rendición de cuentas en la cúpula de la institución, las dificultades presupuestarias, la burocracia y su resistencia a ser reformada, la ambigüedad o deficiencias de los mandatos, y otros males endémicos de la organización como principales causas para que estas lecciones sean aprendidas pero nunca aplicadas (Malone y Thakur, 2001, 11) . Lo cierto es que, como veremos más adelante, ya son tres los informes dedicados a estas cuestiones y otros muchos los dedicados anteriormente a algunos de los fracasos más sonados de la Organización, como Ruanda (UN General Assembly, 1999a) o Srebrenica (UNGA, 1999b) , y a otros menos conocidos pero también notables, como los de Angola (UN, 2000a), Sierra Leona, y otros elaborados posteriormente (UN, 2000b), y en los que se incluye en vano el *mantra* de la importancia de la ejecución. Debería prestarse mayor atención a esta cuestión, y creo que sería importante al hacerlo observar de manera especial las propias contradicciones y deficiencias internas de la ONU. Es fácil observar los desafíos políticos e institucionales, pero otros factores nos parecen de enorme importancia y resultan menos visibles.

Por último, el debate internacional sobre el concepto sigue siendo importante porque no van a dejar de producirse situaciones de inestabilidad en el mundo. Puede afirmarse que estas serán aún más frecuentes en la región de África del Norte y Oriente Próximo-Medio, ANMO (o MENA, acrónimo inglés utilizado con frecuencia). Los casos de Libia y Mali, en los que se tomaron decisiones en un marco temporal muy limitado por razones de urgencia, muestran la necesidad de

avanzar en una visión regional compartida, incluso si ello no ocurre en el seno de del Consejo de Seguridad. Por este mismo motivo, resulta importante buscar rasgos que obtengan amplia aceptación en la comunidad académica, si bien se trata de dos ámbitos bien distintos, cuyos consensos o disensos tienen un impacto muy desigual en el mundo. Pero el primero debe ser permeable al segundo, y puede beneficiarse -ante el actual estado de cosas- de sus propuestas.

En definitiva, el planteamiento de este TFM propone la existencia de un contexto internacional, el de decadencia o fin del Orden Liberal, y plantea una crisis de la Diplomacia ante el tipo de conflicto dominante, que tendría distintas manifestaciones. Entre ellas, queremos centrarnos en las operaciones de Estabilización, cuyo interés reside en que son expresión de esa crisis y, a su vez, un factor que la acelera. Vamos a preguntarnos en estas paginas si estamos realmente ante el declive del Orden Liberal y cuáles son las características predominantes en esta etapa, y cómo se relacionan esos procesos tanto con un nuevo tipo de conflicto como con la Diplomacia que debería contribuir a su superación. Pero nuestro foco de interés prioritario será abordado en la segunda parte, cuando nos centraremos en la Estabilización. Nos plantearemos si esta es realmente un paradigma de conflicto y formula de solución particularmente relevante en esta etapa, cómo afecta a los conflictos y cuál es su relación con la crisis de la Diplomacia.

1 EL DECLIVE DEL ORDEN LIBERAL, SUS CONFLICTOS Y LA CRISIS DE LA DIPLOMACIA.

1.1 El declive del Orden Liberal.

Cada vez se afirma con más frecuencia que, tras este periodo de profunda transformación, se está produciendo una crisis del modelo de gobernanza u Orden Liberal internacional. Utilizamos esta denominación a pesar de que no tiene una larga tradición. Paradójicamente, ha sido en el periodo de mayor cuestionamiento sobre su extensión y perspectivas cuando ha comenzado a asentarse el termino, lo que puede dar una idea de hasta qué punto se había llegado a considerar el marco real -y no teórico- de las relaciones internacionales. Apenas se usó durante la Guerra Fría. Si bien Gilford John Ikenberry difundió el término en las décadas de los noventa y 2000 al analizar la estrategia estadounidense de posguerra, no apareció en *The New York Times* hasta 2012 (Wright, 2018) . Es un fenómeno reciente que tiene que ver con el declive de las grandes potencias liberales dominantes en el último siglo (el Reino Unido hasta 1945, y, posteriormente, Estados Unidos), y el auge de potencias que simpatizan poco con el mencionado Orden Liberal, como Rusia (su intervención en Siria -así como en Libia o Venezuela- es, hasta ahora, el hecho de mayor relevancia, una acción afirmativa que pretende situarla con fuerza como actor clave en Oriente próximo, donde también Irán y Turquía están teniendo un papel mucho más activo). Pero también los valores liberales se debilitan en los grandes países occidentales: el populismo ha ganado mucho terreno en el Reino Unido, con el caos autodestructivo del Brexit, y en Estados Unidos, donde el presidente Trump lidera una política aislacionista y unilateralista, contraria al libre comercio, la inmigración, las alianzas defensivas, la Unión Europea o la ONU (ya concretada en la UNESCO), la globalización económica, etc. Ello nos muestra un cuadro de potencias iliberales en auge, así como carencias y errores del sistema liberal, lo que, junto a la desigualdad generada por la globalización, está erosionando el sistema.

¿Tiene el ocaso del sistema liberal un impacto en la diplomacia internacional? ¿Existe una relación entre Fukuyama y Huntington y la fracasada política exterior expedicionaria neoconservadora de los primeros 2000? Nuestra tesis es que sí existe tal relación, y que, en cierto modo, la crisis de la *diplomacia liberal* toma razón en una cierta *hibris* occidental, en haber dado por sentados ciertos éxitos y considerarlos definitivos, como si el liberalismo ofreciera la definitiva invasión de soberanías ajenas e influencia que otras fuerzas no habían logrado. Se trata de un aspecto muy importante de la crisis de la diplomacia.

Cuando hablamos del Sistema u Orden liberal, no hacemos referencia al Liberalismo como idea política, sino a un conjunto de normas, ideas e instituciones que se han desarrollado en distintas fases. De acuerdo con Freedon, a diferencia del *liberalismo político* en sistemas domésticos, el Orden Liberal internacional responde a parámetros considerablemente menos definidos, a pesar de la frecuencia con que hoy se emplea el término. Esa menor definición puede comprenderse mejor si tenemos en cuenta algunas suposiciones que deben ser analizadas con atención: la primera es que cuando hablamos de «democracia liberal», se alude a un sistema político basado en el estado de derecho e inspirado, de manera difusa, en las etapas iniciales del liberalismo, que contrasta con la paradójica variedad de regímenes políticos que hoy se incluyen en la categoría. El caso más extremo sería el de los Estados Unidos de George W. Bush o Donald Trump, que han impulsado, en palabras de Freedon, una actuación profundamente conservadora que «corre el riesgo de desacreditar al liberalismo en su conjunto». Otra suposición es la supuesta base compartida de capitalismo y mercados, cuestionada en realidad por la amplia variedad de marcos ideológicos, desde los estados del bienestar al sistema iliberal de China. La tercera suposición es que el Orden Liberal promueve los derechos universales y la paz, también con profundas diferencias entre las distintas versiones del liberalismo -e incluso de los derechos humanos- en distintas regiones, que enfatizan derechos individuales, colectivos, o simplemente no simpatizan con ellos. La confusión aumenta cuando se habla de intervenciones, de una parte, para imponer la democracia, mientras que otras responden a versiones más modernas, relacionadas con los derechos humanos o las emergencias humanitarias. Para Freedon parece demasiado confuso y amplio como para constituir una categoría bien definida (Freedon, 2019, 222 y ss) .

Desde una perspectiva histórica, su origen puede situarse (procedente de España) en el siglo XIX, con el impulso británico al libre comercio, el derecho internacional y la abolición de la esclavitud, la seguridad colectiva y el capitalismo, para continuar -con influencias del imperialismo y el nacionalismo- evolucionando en el siglo xx hacia las instituciones wilsonianas, la arquitectura y el derecho inspirado por EE. UU. tras la Segunda Guerra Mundial, la *pax americana* y la globalización neoliberal tras el colapso soviético, e -inmediatamente antes de la actual crisis- la CPI y la Responsabilidad de Proteger (Ikenberry, 2018, 7 y ss.). Sin duda, su éxito ha radicado en la aceptación de varios de estos elementos más allá de Occidente, en forma de democracia liberal o algunos de sus elementos, respeto a las organizaciones y el comercio internacional, un crecimiento que ha permitido a muchos superar la pobreza y tejer alianzas

regionales de seguridad. Su impacto ha sido particularmente perceptible en el ámbito de la Diplomacia, donde es frecuente que se aplique el adjetivo liberal a instituciones y reglas. Pero también -como si fuera un anuncio de la crisis que aquí analizamos- se ha aplicado a la llamada Paz Liberal (Nadarajah, 2012, 61), vinculándola precisamente a la Estabilización, y a la intervención liberal (Duffield, 2014, 34).

Hoy la crisis se manifiesta en planos y escenarios muy distantes, por ejemplo, en aspectos geopolíticos, rechazo a movimientos migratorios a través de reacciones identitarias, terrorismo o nacionalismo económico, si bien otros elementos mantienen su vigencia.

Uno de los primeros en plantear seriamente la crisis fue Georg Sørensen, en 2011, para el que este Orden habría sido una aspiración no cumplida de Occidente, y su fracaso tomaría razón en el enfrentamiento entre dos visiones del liberalismo, una más agresiva que busca su imposición a cualquier precio y otra más contenida, cuyos principios serían más respetuosos con otras cosmovisiones, además de los factores que habitualmente se incluyen en los análisis académicos (Sørensen, 2011).

De acuerdo con Michta (2018, 2), en pocos años se ha pasado del sueño liberal neohegeliano de Fukuyama a la pesadilla populista posliberal. El Orden Liberal se apoyaba asimismo en asunciones, como la expectativa de que el funcionamiento óptimo de las instituciones de *Bretton Woods* llevaría al crecimiento económico de grandes países emergentes que, como China, desarrollarían su clase media, y, bajo su influencia, liberalizarían gradualmente su sistema económico y político, con el consiguiente impacto en las políticas globales. Rusia, con mayores dificultades, seguiría un proceso similar, y, en cualquier caso, no sería un competidor estratégico dadas sus debilidades estructurales. La narrativa estratégica global se centraba en las grandes instituciones internacionales cosmopolitas, mientras que la noción realista de *poder duro* basado en la geografía, los recursos naturales, la población y el poderío económico se consideraba obsoleta. En lo político, la cesión de soberanía, y, en lo económico, una mayor puesta en común de reglas de comercio y otros ámbitos regulatorios (representado por la Unión Europea, con su expresión más avanzada en el Tratado de Lisboa de 2007). Desde un punto de vista estratégico, la cultura propia de la Guerra Fría, basada en una narrativa armamentística y centrada en la gran amenaza de cada bloque, en que las terceras vías tenían poca cabida, dejó paso a la narrativa del *soft power*, en que la influencia global se obtendría más por componentes «atenienses» que

«espartanos», y la capacidad de proyectar ideas, ciencia, educación y cultura, un modelo social de éxito impulsado por el mundo digital y las redes sociales.

El impacto de la cultura estratégica global fue mayor, llevando a numerosos países a crear modelos de proyección internacional de *soft power*, véase por ejemplo el caso de China con su iniciativa «Belt and Road» (Banco Mundial, 2018). Si se producían conflictos o acontecimientos que pusieran en cuestión el argumento, por ejemplo, las guerras de los Balcanes en los noventa o en Georgia en 2008, se descartaban como las últimas muestras de conflictos de la Guerra Fría, o, como en el caso de los ataques terroristas del 11-S, como muestras de que la excelencia política no avanzaba al mismo ritmo para todos. La narrativa contaba con una fuerte base ideológica centrada en el éxito de la globalización y la extensión del discurso de la democracia (y, más que la democracia, el de los derechos humanos) pues el 60 por ciento de los países se autocalificaban como democracias, consolidadas o no, liberales o iliberales. Real o ficticia. Sin embargo, eso que Wright ha denominado una «era of convergence», habría concluido porque los líderes de países como China o Rusia ven más amenazas que beneficios en una etapa de mayor afirmación de sus países y sus sistemas políticos, cuyo poder y límites quieren expandir, en lo que denomina una *Competición* por adquirir el *status* de «gran potencia de los países emergentes» (Wright, 2018). Para ello, este grupo de países debería atacar precisamente el Orden Liberal y reducir su extensión, conscientes de que, en los momentos de inestabilidad propios de este tiempo (por ejemplo las Primaveras Árabes de 2011), los estados occidentales «siempre estarán bajo presión para apoyar a los activistas pro-democracia en el exterior precisamente en el momento en que los autoritarios son más vulnerables, cualquiera que haya sido la naturaleza de las garantías o relaciones de cooperación existentes anteriormente»¹, en un contexto en que los regímenes iliberales chocan (o buscan la cooperación) de las grandes nuevas empresas tecnológicas (Google en China) y los grandes medios de comunicación global pueden interferir, por ejemplo la investigación del New York Times en 2012 sobre la corrupción en China (Barboza, 2012).

La realidad de los últimos años ha permitido a Occidente despertarse y contemplar lo que Michta considera una realidad bien diferente. Las otras dos superpotencias que compiten con Estados Unidos, China y Rusia, han continuado dando forma al mundo en términos de «hard power

¹ «Will always face pressure to back democracy activists overseas at precisely the moment that authoritarians are most vulnerable, regardless of what assurances or cooperative relations existed beforehand» (traducción propia).

and zero sum strategies» (Michta, 2018, 2). Este autor insiste en que la manipulación de la divisa China y la adquisición irregular de propiedad intelectual, junto a una carrera armamentística, le han permitido acelerar su fuerza como actor estratégico. En su «esfera de influencia» en Asia es ya la potencia dominante, mientras gana considerable influencia en África y América Latina, e incluso en Australia o Europa. El reciente choque Google-Huawei, o EE.UU.-China, probablemente a cuenta de la tecnología 5G y el predominio tecnológico, ofrece un buen testimonio al respecto.

Rusia, por su parte, ha renacionalizado *de facto* su sector energético, convirtiéndolo en un recurso estratégico «weaponized for political gain» (Michta, 2018, 2). Su anexión de Crimea y su involucración en otros conflictos en sus áreas fronterizas (Balcanes, Báltico, Georgia...) han hecho añicos el sistema de seguridad basado en reglas en el espacio europeo (impulsado por la UE). Potencias medias como la Turquía de Erdogan, Irán o Arabia Saudí, siguen un curso similar, mientras Europa se enfrenta a sus propios problemas internos para poder actuar como un actor de peso, al tiempo que debilita su cohesión con propuestas para avanzar a dos velocidades -y que al tiempo permitió- la evolución antiliberal de países como Hungría o Polonia.

A todo ello deben añadirse los errores e ineficacias del sistema capitalista y la desregulación que condujeron a la Gran Crisis de 2008. Como señala *The Economist*, el liberalismo cayó en los noventa en la complacencia: «ordinary people often saw wealth as a cover for privilege and expertise as disguised self-interest» (The Economist, 2016).

Se trataría para algunos del fin -o, al menos, de una crisis muy profunda- de una era dentro de un planteamiento maniqueo en que el *perverso antiliberalismo* de China y Rusia va haciéndose fuerte frente a la benigna política exterior de EE.UU. El problema es que las explicaciones son más complejas. Por una parte, como Mahbubani ha señalado, no está claro que EE.UU. no pueda competir e incluso en algunos casos superar a China en ataques al Orden Liberal, por ejemplo, cuando se retiró de la Corte Internacional de Justicia en 1986 como respuesta a la denuncia de Nicaragua, de los Acuerdos Climáticos de París, del Acuerdo Nuclear de Irán, del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y del Tratado de las Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, su bloqueo de la reelección de jueces en la OMC, etc. Y añade que, en ocasiones, Washington critica a China por violar convenciones que EE.UU. ni siquiera ha ratificado (Mahbubani, 2018). Habría que analizar con mayor profundidad la tendencia antiliberal ya instalada en EE.UU.: Fareed Zakaria no tiene ninguna duda de que la política exterior que planteaba John Bolton y aprobaba el

presidente Trump se retrotrae al realismo más castizo, y muestra una «firmeza nacionalista» que pretende recuperar, por ejemplo, la Doctrina Monroe, que traducida a las distintas esferas de influencia quiere decir que las grandes potencias podrán utilizar la fuerza en las mismas, pulverizando cualquier atisbo de derecho internacional o instituciones liberales (Zakaria, 2018). La decisión sobre los Altos del Golán es otro ilustrativo ejemplo. Por otra parte, debe considerarse asimismo que la nueva versión de estos países no responde a los patrones extremos de la guerra Fría, toda vez que han adquirido algunos elementos *liberales*, por lo que Nicholas Kristoff hablaba de «Leninismo de Mercado» al referirse a China (Kristof, 1993).

Naturalmente, este *Apocalipsis liberal* no es la única posibilidad, y otros analistas mantienen una opinión más optimista y positiva, según la cual EE.UU. volvería al redil liberal tras Trump y China tendría un papel más constructivo, buscando simplemente una corrección del sistema en función de sus intereses (Mahbubani, 2018), mientras se siguen afianzando modelos abiertos de gobernanza liberal a múltiples niveles, como por ejemplo en Internet, a semejanza de otros nuevos ámbitos en las relaciones internacionales, aunque sufran correcciones por el menor entusiasmo de algunos de los emergentes. Al fin y al cabo, la UE, Japón, y países que podrían apoyar estos enfoques, como India (a pesar de los interrogantes que plantea su actual deriva populista), seguirán desempeñando un relevante papel en el sistema.

En cualquier caso, hoy circulan con fuerza las consideraciones de «poder duro», equilibrio militar y estratégico, competición geoestratégica y mercantilismo. Ante esta situación, Michta (2018, 2 y ss.) ha destacado tres aspectos:

-En primer lugar, habría que sustituir los síntomas por causas. No se trata de que el populismo, el nacionalismo, o el Brexit y Donald Trump, sean la causa, sino, más bien, ha sido la reordenación de la distribución del poder económico en el mundo a partir de 1945, centrado especialmente en Asia, lo que ha permitido un reposicionamiento geoestratégico, junto a una desconexión fundamental entre el discurso en las democracias occidentales y las consideraciones de poder en las relaciones internacionales. Wright ve en su artículo antes un proceso de aluvión y coincidencias que una relación causa efecto. Pero pocos discuten que, aunque aún sea pronto para poder atisbar la posibilidad de una *trampa de Tucídides* entre la potencia en declive, Estados Unidos, y la nueva potencia desafiante, China, tal escenario parece más probable hoy. Mientras, se incrementan las posibilidades de que otros ámbitos, como Rusia y Europa, se vean arrastrados a posibles conflictos

en un clima generalizado de tensión y rechazo -véase el caso de Siria- de las soluciones «tradicionales».

-En segundo lugar, resulta imprescindible admitir que la actual situación se debe a un conjunto de asunciones fundamentalmente erróneas respecto a las prioridades en el sistema internacional. El Orden Liberal internacional no fue el resultado de un proceso inevitable sino una consecuencia de la emergencia de Estados Unidos como potencia hegemónica tras la Segunda Guerra Mundial, lo que le ha permitido trasladar su sistema de valores e instituciones al orden global. Sin embargo, y a pesar de lo extenso de la narrativa del «poder blando» y el sistema basado en reglas, el poder duro y la seguridad nacional no son menos vitales hoy de lo que lo fueron cuando se creó el sistema. Es decir, el alma menos liberal de EE.UU. siempre estuvo allí.

-En tercer lugar, el poder ocupa un lugar central en estas consideraciones. El viejo paradigma realista que lo considera la principal aspiración de las naciones y la idea de que la capacidad de influenciar a los otros se apoya en el poder militar y económico, siguen siendo válidos, y lo serán aún más a medida que crezcan los emergentes. La noción de que las normas internacionales pueden adquirir fuerza sin necesidad de una autoridad dominante que las imponga es también consecuencia de la proyección de Estados Unidos. Si en el pasado el cambio de dominación británica, francesa o española sirvió para que los valores del nuevo hegemón pasaran a imponerse, algo parecido ocurrirá en el caso de Estados Unidos, y lo que vendrá no será precisamente la prevalencia del Orden Liberal. El actual sistema es temporal.

Estas tres claves resultan de gran utilidad para situar nuestra tesis, y es que, en paralelo a la *edad dorada del liberalismo*, se ha producido una cierta *edad dorada de la diplomacia liberal*, caracterizada por el fuerte dominio occidental, mayor convergencia del derecho internacional y la diplomacia y una gran actividad de las organizaciones internacionales. Esa diplomacia, dopada con esteroides, estaría en crisis, y sería menester desarrollar una nueva que no renuncie a algunos avances de gran valor en los últimos 150 años (de interés para todos los países), y al tiempo sepa adaptarse a las nuevas realidades. Ello permitiría un entorno internacional más cooperativo y ofrecería nuevas herramientas con las que afrontar la nueva tipología de conflictos.

Para ello es importante comprender la transición institucional en el orden global. Cuando, por una parte, las grandes potencias tomaron conciencia de que la gran crisis económica era demasiado amplia como para poderle hacer frente con las herramientas tradicionales del sistema y los recursos

de los países occidentales, se hizo necesaria la búsqueda de un nuevo modelo. Así surgió la cumbre del G20 (evolución de la organización que, con el mismo nombre, pero a nivel inferior, se había creado a finales de los años noventa, en el contexto de las grandes crisis asiáticas). Se trata de una organización hecha a la medida de Estados Unidos y China, donde existe un reparto equilibrado de países emergentes y occidentales, y que, en este tiempo de transición, está asumiendo mayor protagonismo como foro de encuentro político, más ágil que el rígido Consejo de Seguridad de la ONU, desequilibrado en favor de las tres potencias occidentales. Resulta evidente que, si las instituciones liberales son percibidas por grandes potencias como instrumentos de las otras, buscarán nuevas fórmulas que reflejen mejor el poder real en el mundo (Naylor, 2018). El abandono de EE.UU. del acuerdo Transpacífico y el rápido movimiento de China para tomar el liderazgo, o la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (versus el Banco Asiático de Desarrollo) así lo muestran.

La emergencia de un modelo que conlleva posibles nuevas amenazas geoestratégicas implica, necesariamente, un desarreglo en el equilibrio estratégico que exige ajustes, un proceso de redefinición. A medida que se consolide el nuevo orden internacional posliberal, aumentarán los *gaps* de seguridad, y vendrán nuevas propuestas en todos los órdenes, nuevas doctrinas militares (como la mencionada Neo-Doctrina Monroe promovida por Bolton, la afirmada por Rusia en su entorno, y sobre la que se justificó la anexión de Crimea, o la de China en el Mar de China, movimientos transversales, como el distanciamiento de países como Turquía o Hungría de la OTAN, el enfriamiento de la relación estratégica entre EE.UU. y la UE o el Brexit, y nuevas orientaciones, como la creación de una alianza militar árabe. Este es el marco de retorno al *hard power* y crisis de la diplomacia en el que hay que inscribir el debate sobre la Estabilización, al que dedicamos la segunda parte de este TFM.

Ello impacta naturalmente en la diplomacia global. En una perspectiva puramente tradicional de *equilibrio de poder*, parece anunciarse en la perspectiva global un orden anárquico, con la posible lucha por la supervivencia de los distintos actores, sobre todo las grandes potencias, lo cual permite considerar igualmente plausible el empeño de distintos actores por superar el *statu quo*. Si observamos en un entorno más cercano, en los tres escenarios de mayor interés en la proyección de España, se observan cambios de poder en su equilibrio interno. En el ámbito Mediterráneo y la región MENA, Turquía y Egipto, tradicionales aliados de EE.UU., parecen transformar esta

condición, siendo actualmente competidores entre sí en la región. Y algunos de los estados tradicionalmente estables (si bien lo eran a causa de la presencia de regímenes dictatoriales con una línea tan errática como la de Gadafi en Libia), se han convertido en lo que se llama *estados fallidos*, desde donde se amenaza la estabilidad regional y donde se constata la presencia de grupos terroristas. Por último, en el Golfo, se incrementa la competencia entre Arabia Saudí (cuyas reformas no impiden crisis postliberales como el asesinato de Khashoggi o el enfrentamiento con Canadá de 2018) e Irán (con el que la tensión va a seguir aumentando alrededor del acuerdo nuclear y las sanciones de EE.UU.).

En Europa, Rusia refuerza su activismo internacional manifestando una clara disconformidad con el *statu quo* de los años noventa, lo que se ha manifestado en años recientes en su proyección estratégica hacia el sur en Siria, y, en Europa Central, en Ucrania. Ello representa una llamada de atención para los países en el inmediato entorno de Rusia, como los bálticos (recuérdense las alegaciones de ciberataques, como el de 2007 en Estonia). El riesgo se incrementa con los gobiernos ultranacionalistas y populistas en el Este europeo, como los de Polonia y Hungría.

En América latina, la llegada al poder de un líder como Bolsonaro, en Brasil, convierte una región estable y pacífica en tiempos recientes en una potencial zona de tensión, teniendo en cuenta las profundas diferencias que pueden surgir con un régimen como el bolivariano de Venezuela, y también con otros como Argentina y Bolivia.

En definitiva, como diría Robert Kagan, *Jungle Grows Back* (Kagan, 2018). Cualquiera que sea el análisis, volvemos a la jungla, con la actuación proactiva de algunos emergentes y las políticas más o menos conscientes de los estados occidentales, como se destacará en la segunda parte de este TFM.

Puede comprenderse fácilmente que tal entorno es poco propicio para la diplomacia, deteriorada por las misma arrogancia y juego geopolítico que ha debilitado el Orden Liberal. Como señalara Hubert Vedrine: «¿qué beneficio se puede obtener de la diplomacia, de la negociación con el resto de la ‘comunidad internacional’? Todos son esfuerzos vacuos, incluso comprometedores» (Védrine, 2016, 16).²

² «...à quoi bon faire de la diplomatie, négocier avec le reste de la « communauté internationale»? Tous ces efforts sont superflus, voire compromettants» (traducción propia).

1.2 Las Nuevas Guerras, ¿conflictos en la era de la globalización y el declive liberal?

Las guerras que, de acuerdo con los planteamientos de Mary Kaldor (Kaldor, 2017), caracterizan a nuestra época, nos sitúan en una espiral en que sus propias dinámicas internas, las ramificaciones políticas, estrategias de los actores locales e internacionales involucrados, y las acciones de la comunidad internacional, se retroalimentan en un círculo vicioso en el que unas empujan a otras en la dirección de la perpetuación del conflicto o su conclusión de la manera que buscan sus protagonistas, sin que parezca posible invertir esa dirección en un círculo virtuoso. El análisis de los distintos actores involucrados, militares y paramilitares, grupos terroristas, comités de autodefensa, crimen organizado y traficantes, y sus intereses económicos y políticos, pone a la comunidad internacional ante el dilema de ofrecer respuestas globales, aunque cada nueva guerra represente un ecosistema único.

Hay dos aspectos en el origen del fenómeno que conectan con la crisis del Orden Liberal, y una consecuencia que nos interesa para este TFM: en primer lugar, podría afirmarse que las nuevas guerras son en cierto modo consubstanciales a la globalización, y contribuyen a explicar su auge y su crisis, mostrándola como un proceso que beneficia a *los pocos* y perjudica a *los muchos*. También, muy relacionado con lo anterior, el menor peso de los estados en esta etapa se puede relacionar con el hecho de que muchas de estas nuevas guerras tienen como protagonistas a actores no estatales. La consecuencia de ambos fenómenos contribuye a explicar lo que denominamos *crisis de la diplomacia*. Como veremos en el siguiente epígrafe, su vinculación a los estados dificulta su interacción con actores no estatales, al tiempo que algunos de los grandes estados de la era liberal han parecido primar el uso de instrumentos militares y de desarrollo combinados para tratar estos conflictos (directamente o a través de las instituciones internacionales liberales, como la ONU, cuyo Consejo de Seguridad dominan).

Todo ello introduce un elemento de complejidad y fragmentación «por arriba», al que se añade la complejidad y fragmentación «por abajo», ante la concurrencia de frágiles elementos estatales en descomposición con otros no estatales, crimen organizado, actores internos y externos... participando en violaciones a gran escala de los derechos humanos en un deliberado e inevitable deterioro del tejido social. La extinción del estado tiene su corolario lógico en la desaparición de los valores del Estado de Derecho.

Aunque otras denominaciones, como «conflictos de baja intensidad», «guerras privatizadas», o «conflictos híbridos» han intentado describir procesos similares, ni siquiera los más acertados (como por ejemplo «guerras posmodernas») alcanzan a describir adecuadamente el fenómeno. Más adecuados parecen «guerra degenerada» o los «desechos» de la guerra, empleados por Shaw o Mueller, que ponen de manifiesto la degeneración del entorno de organización estatal o administrativa como elemento central. Mary Kaldor ofrece un interesante planteamiento desde el que iniciar la reflexión.

En el escenario del deterioro del estado que conlleva la globalización, se limita su autonomía y soberanía, decrece asimismo su capacidad de utilizar fuerza unilateralmente contra otros estados *ad extra*, mientras que su papel se erosiona *ad intra*, en paralelo, como único detentador del monopolio de la violencia organizada. Tal deterioro se ha relacionado con aspectos políticos, económicos e identitarios, en la medida en que muchos nuevos estados son cuestionados como representantes de ciertas naciones o etnias, un factor presente en muchos de estos conflictos. Las *identidades* son uno de los elementos diferenciadores de estas *nuevas guerras*, cuyos principales actores tienen con frecuencia como objetivo no solo el inmediatamente evidente de crear territorios étnicamente homogéneos, sino llevar a la comunidad internacional a soluciones que refuercen ese objetivo, convirtiéndola -en el peor de los casos- en testigo impotente de sus *limpiezas étnicas*. Lo mismo ocurre con el establecimiento de un tipo de economía que sirve a los intereses de los combatientes y contribuye a perpetuar indefinidamente la dinámica del conflicto. La interpenetración de elementos mafiosos y paramilitares y sus pingües beneficios, con el desarrollo de economías paralelas que retroalimentan el crimen organizado, con fenómenos más o menos clásicos como el uso de niños soldado o las esclavas sexuales, se unen a otros como la connivencia de terrorismo y elementos mafiosos (por ejemplo, la industria del secuestro en el Sahel) y los nuevos patrones de violencia económica o el uso de las remesas de las *diásporas* (Kaldor, 2017, 102).

La globalización es, pues, elemento central e imprescindible para comprender y analizar las nuevas guerras de la era liberal y postliberal, a pesar de que el propio concepto de globalización, una especie de *malaise*, resulta enormemente difuso tanto desde el punto de vista teórico como práctico, como ya hemos explicado. Los especialistas son conscientes de este reto, y tratan de dar respuesta a algunos de los interrogantes que se plantean al respecto. La globalización plantea

fragmentación, homogeneización y diversificación, con tendencias contradictorias hacia lo global y lo local. Este fenómeno es para Kaldor, por ejemplo, más importante que algunos de los que frecuentemente se alegan para explicar conflictos recientes, como la situación creada por el final de la Guerra Fría y sus consiguientes fenómenos de transición, el descrédito de grandes relatos políticos como el socialismo, la disponibilidad de armas o la retirada del apoyo de grandes potencias a regímenes que se ven así abocados al conflicto. La globalización (sobre todo económica) resultaría así impuesta, sobre todo, a los países del Este de Europa y los países Árabes y musulmanes como una herramienta de integración también útil para maquillar situaciones de dominación de regímenes interesados en mostrar que no se oponen a las nuevas ideologías liberales dominantes, produciendo el caldo de cultivo ideológico en el que este tipo de conflicto encuentra su ecosistema en poblaciones excluidas y frustradas ante lo que consideran un ataque a sus valores tradicionales.

Fenómenos como la interconexión de actores e información, el debilitamiento del Estado, y el desdibujamiento de identidades propio de estas tendencias globales terminarían por plantear el cuadro que ofrece Kaldor, no muy distinto del que ofrecen otros autores (en general más descriptivos que prescriptivos). El resultado de todo ello sólo puede ser un complejo entramado de políticas de identidad, asistemáticas o antisistema, y fragmentación, que se retroalimentan de todos los fenómenos mencionados para prolongar indefinidamente el conflicto.

El cuadro no sería completo si no se analizaran también las «viejas guerras», como hizo Kaldor en ediciones posteriores de su obra, pues comprendió que se necesitaba un desarrollo teórico más profundo de la caracterización del nuevo fenómeno por contraste con el concepto clásico. Por ello traza un recorrido en el que, naturalmente, Clausewitz no puede faltar, e incluye el análisis de las guerras napoleónicas o la Guerra Civil de Estados Unidos en paralelo al desarrollo del Estado moderno, con su centralización del poder y el desarrollo de instrumentos fiscales y organizativos, así como de la propia lógica militar, que permitieron tal fenómeno. La guerra se convierte en un fenómeno aceptable, digno, recogido y regulado por el derecho, una de las actividades más importantes, si no la más importante, de los nuevos estados europeos. El corolario sería que la guerra clásica es a los estados fuertes clásicos de la era pre-liberal lo que las nuevas guerras a los estados *fallidos* de la, tal vez, fallida era Liberal. Los conceptos fundamentales Clausewitzianos se apoyarían en el desarrollo del estado (existe una íntima relación entre industrialización y guerra)

y su potencia militar. Los actores tenderán a utilizar el extremo de su fuerza para superar al enemigo, y a movilizar para ello (como comenzó a ocurrir con Napoleón o en la Guerra Civil en Estados Unidos) el máximo posible de ciudadanos comprometidos con la causa nacional. Las guerras totales (en sentido estatal) en la primera mitad del siglo xx, con su inédita capacidad destructiva, tienen su continuación en la Guerra Fría y la posibilidad de *aniquilación total* que conlleva el desarrollo de la disuasión nuclear junto a la rigidez de las nuevas alianzas y desemboca en guerras totales en sentido social. Ese poder total es el que explica la opción por otras formas de guerra (más primitivas, pero eficaces): el cuadro frente al que se desarrolla por contraste la nueva teoría. Recientemente se ha comenzado a hablar del retorno a una nueva era westfaliana, en la que grandes potencias y estados fallidos convivirán y en la que no sería descartable que se dieran ambos tipos de conflictos en paralelo, viejas y nuevas guerras, a no ser que se desarrolle un sistema diplomático eficaz y adaptado a la nueva etapa.

Por otra parte, se ha analizado la intervención internacional como elemento concomitante en buena parte de estos conflictos, como estudiaremos con detenimiento en la segunda parte de este TFM. La pregunta que surge entonces es si esa intervención internacional no puede en cierto modo formar parte también de ese definitivo deterioro del estado. Si tomamos como referencia los casos de Iraq o Libia, vemos que, aunque los estados se hayan podido debilitar (más en el caso de Iraq que en el de Libia), la intervención internacional, incluso el modelo de entradas-salidas de actores externos, contribuye o es coextensa a la situación de caos y colapso del estado. Para la mayoría de los académicos que estudian los nuevos conflictos, sin duda la descomposición del Estado hasta un carácter definido como *estado pre-fallido o fallido*, es un presupuesto para este tipo de nuevas guerras, aunque tal concepto requiere también mayor desarrollo teórico y legal, como veremos en la segunda parte, toda vez que no resulta tan fácil plantear que la solución a los conflictos de la era liberal es más liberalismo.

Para Kaldor las soluciones en el marco del cosmopolitismo pretenden ser realistas, sin caer al tiempo en el tan cuestionado *militarismo humanitario*. El *Cosmopolitismo*, como concepto filosófico que ilumina el Derecho Internacional, puede traducirse a la dinámica de soluciones auspiciadas desde la comunidad internacional, a través del concepto de *Seguridad Humana*. La doctrina europea ya integra en este caso una serie de criterios en la solución de conflictos complejos (CONSILIUM UE, 2009). Plantear que la única respuesta posible es la *cosmopolita*, una

alianza de instituciones transnacionales, sociedad civil global y defensores locales de la civilidad, con componentes políticos, militares y económicos, que operen en el marco del derecho internacional y puedan llevar a cabo una «Imposición legal del *cosmopolitismo*», plantea interrogantes prácticos de gran entidad, algunos de los cuales se explican *infra*. Sin embargo, la división del mundo entre *cosmopolitas* e *indígenas* conlleva el riesgo de la orientalización a la que nos referiremos más adelante, con planteamientos como los de la irracionalidad o la avaricia que Collier atribuía a no pocos insurgentes (Collier y Hoeffler, 2004), que tampoco facilitarán precisamente las soluciones a estos conflictos frecuentemente identitarios, en que las etiquetas importan. Cuando Kaldor explica el uso del término «político» para algunos de estos conflictos, por ejemplo los que incluyen terrorismo, responde remitiéndose a la lógica interna de algunos de estos actores, que necesitan de una épica militar que les ayude a no verse en el espejo como simples asesinos. La dinámica de los nuevos conflictos exige a una eventual nueva diplomacia un arsenal instrumental étnico, religioso o ideológico con el que poder envolver la violencia que practican, aspectos en los que tampoco podremos detenernos. En cualquier caso, la Estabilización sería una alternativa a la diplomacia y a la Consolidación de la Paz de la ONU, tomando algunos elementos de la misma. Se trataría de poner coto a las políticas identitarias y exclusivistas que, al dividir y fragmentar, erosionan y limitan la capacidad de las instituciones estatales y supraestatales y los servicios que estas tratan de proveer.

1.3 La Crisis de la diplomacia.

Los años noventa, coincidiendo con las grandes celebraciones del Orden Liberal con autores como Fukuyama, se produjo una verdadera (y más bien breve) Edad de Oro de la Diplomacia. Era frecuente ver en Oslo recibiendo el premio Nobel de la Paz a antiguos enemigos, que se estrechaban la mano y sellaban su reconciliación. Estos años concluyeron abruptamente a comienzos del actual siglo, con la proliferación de las nuevas guerras.

No parece difícil suponer que, si damos por buena la tesis que propone que estamos ante un nuevo tipo de conflictos que, en la mayoría de los casos, se están enquistando, existe una consiguiente exigencia de adaptación para la diplomacia que debe solucionarlos. Las fórmulas actuales y la diplomacia clásica carecen de muchas de las herramientas necesarias para responder al reto. Si en estas páginas reclamamos más Diplomacia, lo hacemos conscientes de que esta debe realizar un importante esfuerzo de adaptación de su *toolkit* clásico.

Pero nuestra visión de la crisis de la Diplomacia es mas amplia. No solo los nuevos conflictos, también el propio declive liberal afecta -y de qué manera- a la Diplomacia. La simbiosis entre ambos conceptos es profunda, y, si puede cuestionarse la extensión del Orden Liberal, parece claro sin embargo que la diplomacia liberal, el Derecho internacional y sus instituciones, se han extendido a las cancillerías de todo el planeta. Sus principios pueden ser más o menos compartidos o celebrados, pero no hay estado que no esté representado ante la ONU y participe de sus reglas y procesos. Con todo, la búsqueda de alternativas y el desapego van en aumento, lo que incluye - como veremos- significativamente a los estados occidentales que son sus puntales.

Sin embargo, la crisis de la Diplomacia va mas allá. Las propias características de la Diplomacia contemporánea, comenzando por su institucionalidad y reglas, y el desarrollo de sus aspectos mas representativos en la Guerra Fría, la han alejado también de la función para la que nació y debería constituir uno de sus fundamentos: la mediación y la resolución de conflictos.

No solo el fin del Orden Liberal, o su deterioro, y la proliferación de guerras con el protagonismo de actores no estatales, representan un cuestionamiento profundo y una amenaza para la diplomacia clásica. Asimismo, la entrada en juego con fuerza de los movimientos populistas afecta a la proyección exterior de los estados. La salida de las elites que han detentado el poder recompone o rompe el clásico *interés nacional* consensual y hace que se refleje el interés sólo de una parte de ese estado, que se puede hacer dominante a veces a través de una exigua mayoría (véase el Brexit o Trump). Además, se cuestionan grandes instituciones nacionales que hasta ahora representaban casi elementos estructurales del Estado (por ejemplo, los fundamentos inclusivos de la UE o el enfrentamiento de Trump con el FBI o la CIA, esenciales en la conformación del *interés nacional* y piezas fundamentales del establishment de relaciones exteriores de EE.UU.).

Otro elemento que afecta a las estructuras básicas del estado en las que hasta ahora se ha desenvuelto una parte muy importante de la política exterior, es la pérdida del tradicional espacio

de discreción o confidencialidad en los que operaba la diplomacia: Wikileaks es sin duda el mejor ejemplo.

Asimismo, debemos mencionar el desarrollo de estructuras de gobernanza informales, como el G20, paralelo al crecimiento del fenómeno de las redes sociales y la extensión de lo que a veces se denomina diplomacia digital o *twiplomacy*, que abre nuevos espacios y formas.

Los estados pierden cohesión y las diplomacias, inevitablemente, también. En años recientes hemos visto a nombres importantes en las grandes cancillerías cuestionar decisiones importantes en sus propios países por considerar que vulneran principios básicos del derecho internacional. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de Iraq en EE. UU., en el Reino Unido o en España. Todo ello permite completar este mapa de la *razón de estado mermada*.

Hoy la transformación es profunda y estructural, de tal entidad que no solo puede alterar enormemente la esencia de la diplomacia, podría a medio plazo acabar con ella. Esta tendrá que adaptarse a los nuevos cambios, a los que puede sobrevivir si sabe reinventarse.

1.3.1 Perspectiva histórica.

La Diplomacia nació como un arte, una ciencia o una práctica para la solución de conflictos, y así fue utilizada durante siglos. Sin embargo, a partir del Renacimiento comenzó a orientarse hacia otras direcciones. De algún modo, la historia diplomática desde esa época hasta el presente ha constituido un diálogo entre esas dos tendencias, la histórica, la diplomacia como un medio para dialogar y construir la paz o evitar la guerra, y la diplomacia orientada a la representación de unos estados que buscaban realizar sus ambiciones internacionales con todos los medios a su alcance. La consolidación y el triunfo del estado es también el del segundo tipo de diplomacia, la representativa (Sanz Camañes, 2002, 143). Si leemos la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, la *Biblia* de la diplomacia actual, podemos verlo perfectamente reflejado en su artículo tres.³ Es cierto que este texto se aprueba y publica en plena Guerra Fría, época nada

³ Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, (2005) United Nations, Treaty Series, vol. 500, Nueva York: ONU, p. 95. Su artículo 3 detalla las siguientes funciones: a. representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; b. proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; c. negociar con el gobierno del Estado receptor; d. enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e

dada a las mediaciones, y tal vez fuera el reflejo de una era de conflictos e intervenciones con el estado como gran actor -desde la Europa la Paz de Westfalia y el Congreso de Viena que consolidó la soberanía- y la Guerra Fría y la diplomacia de la era del *Telón de Acero*.

Este enfoque ya había recibido en la Conferencia de Viena un definitivo impulso al adoptar la visión tan querida para los Talleyrand y Metternich de un *Derecho Público Europeo* que contuviera: «le principe d'effectivité: la nécessité d'établir des rapports avec les pouvoirs effectifs, qui contrôlent effectivement un territoire, gouvernement une population. Ce sont ces pouvoirs qui doivent être pris en considération et 'reconnus' par les autres États européens» (Zorgbibe, 2015), es decir, una diplomacia de poder y estado. No podemos, pues, culpar únicamente a la Guerra Fría, es un concepto bien asentado desde que surge el estado moderno como un ente muy orientado hacia la guerra, y la diplomacia se convierte en uno de sus pilares fundamentales. Aquí aparece un error histórico frecuentemente reproducido, el de confundir el impulso puntual (y crucial, sin duda) de los grandes actores políticos -reyes, presidentes y *premiers*- en una *cumbre*, con la paz, que es un proceso mas largo y elaborado, que exige un trabajo sostenido de acompañamiento a la negociación, que solo puede aportar la Diplomacia.

Pero el mundo ha cambiado enormemente desde entonces, aunque tampoco parecen haberse hecho demasiados esfuerzos desde la propia diplomacia por incorporar nuevas ideas y reflexionar sobre su función, a juzgar por la escasa literatura existente al respecto. Nuestro análisis tratará de la diplomacia como instrumento de resolución de conflictos, y analizará de manera no exhaustiva (no puede abarcarse el tema en toda su amplitud en la extensión que este formato permite) algunas razones que la práctica de la diplomacia ha interpuesto entre ella y esa aspiración de paz original, para responder a la pregunta sobre los factores endógenos de crisis de la Diplomacia.

Como es sabido, existen diversos conceptos de diplomacia (Fletcher, 2016, 14 y ss), aunque directa o indirectamente todos podrían ser útiles a los efectos de este análisis. Sea una estructura, una función, un grupo profesional, una visión de relaciones de poder o de cooperación, incluso una característica personal, vista nacional o internacionalmente, en positivo o negativo, todas

informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; e. fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

pueden relacionarse con la resolución de conflictos. Aquí la entenderemos fundamentalmente como estructura o función.

Los manuales de resolución de conflictos ofrecen la perspectiva de los académicos que más empeño han puesto en analizar el fenómeno y, con buenas razones para ello, han prestado escasa atención a la diplomacia, lo cual no puede considerarse un olvido o una deficiencia, sino más bien el resultado de esa manera relativamente reciente de ver la diplomacia y del desconocimiento, o tal vez escaso interés que muchos diplomáticos muestran por el tema. Aquí la confusión puede darse entre la paz como negociación, que pueden acompañar o impulsar en un momento dado diferentes actores como políticos o académicos especializados, y, de nuevo, un proceso comprensivo esencialmente diplomático, en el que los actores más cercanos a la diplomacia (con el apoyo académico) ocupan el lugar central.

Pocas profesiones tan cercanas a los conflictos, y, sin embargo, para la mayoría de los diplomáticos, la ciencia de construir la paz puede ser un saber arcano y lejano. Tanto énfasis se ha puesto en aspectos como el Derecho y las reglas de procedimiento, la representación y el protocolo, la gestión y la protección consular, la tecnificación y funcionarización, que los diplomáticos y la diplomacia se han alejado de esa función para la que fueron inventados. Hay muchas razones que hacen absolutamente pertinente la interrelación del concepto diplomacia y la idea de la resolución de conflictos y muy pocas que expliquen por qué ambos mundos tienden a alejarse.

Los diplomáticos surgieron como los enviados que trabajaban en tiempo de paz para que no hubiera guerra y en tiempo de guerra para que hubiera paz. El derecho internacional nació también para regular, reducir o incluso terminar con la guerra. Desde el Tratado Kadesh,⁴ durante siglos ese fue su cometido, *hacer la paz*, porque la guerra extenuaba, autodestruía, impedía las grandes ambiciones de quienes querían construir. Solo en el albor del Renacimiento, las belicosas y brillantes repúblicas italianas inventaron la diplomacia moderna y le aportaron dos elementos que le han dado tanto esplendor como miseria: la *razón de estado* maquiaveliana (elevada por la diplomacia renacentista española o la barroca de Richelieu), y, al otorgarle la misión de representación permanente y encargarle información sobre su lugar de destino, convertirla en un

⁴ Tratado de Kadesh (o Qadesh), es el acuerdo de paz más antiguo del que se tiene noticia, firmado entre egipcios (Ramsés II) e hititas (Hattusili III) con toda probabilidad alrededor del 1259 A.C, tras una larga y cruenta guerra. Se conservan copias en museos egipcios y turcos y está reproducido en la sede de la ONU en Nueva York.

instrumento de representación, protocolario y con frecuencia no muy lejano al espionaje. No es que se hayan ocupado en exclusiva de actuar en nombre de estados belicosos. Los diplomáticos también estaban en la elaboración de los grandes acuerdos de paz, en Westfalia y Viena y el nacimiento del DIH en Ginebra. Digamos que se hicieron asiduos de otros espacios y se acostumbraron a ellos, un cierto cinismo se fue haciendo habitual en el paisaje diplomático, mientras que han ido surgiendo otros que han sabido ocupar ese espacio que ellos abandonaban.

Por una parte, la academia y los académicos se han lanzado al estudio científico de la construcción de la paz, de la seguridad, de las relaciones internacionales. Los académicos que estudian la paz y sus métodos han retomado la aspiración de aquellos filósofos que planteaban sus grandes propuestas de paz, el Abate Pierre y Kant, Rousseau y Bentham, entre otros, sobre la base de los utópicos renacentistas y barrocos, como Campanella y Moro. Los diplomáticos tal vez siguieron, en el mejor de los casos, el camino de los iusnaturalistas y los primeros padres del Derecho internacional, como Vitoria o Grocio, que se resignaban a la guerra como natural y consideraban a los príncipes como irremediabilmente pugnaces, y se esforzaban más bien en regularla o humanizarla. Hoy los académicos y especialistas en la paz y la negociación han construido un importante fondo de saber y son en algunos casos capaces de pasar a la práctica y mediar en situaciones reales de conflicto. En algunos casos, el desarrollo académico o civil ha tenido impacto en la Diplomacia estatal, como ha ocurrido en Noruega o Suiza.

Por otra parte, han aparecido también profesionales de la mediación o personas con una especial altura ética o capacidad para intermediar, que han ido ocupando un espacio propio. Incluso se han creado centros internacionales de mediación y empresas dedicadas profesionalmente a tal actividad.

De este modo, estos académicos y mediadores son los que ocupan ese espacio hoy. Y no se trata de expulsarlos, como si la diplomacia pudiera plantear quejas por intrusismo profesional. Insistimos en que ha sido el desistimiento de la diplomacia, ante la presión de los estados y los príncipes y gobiernos, la que se ausentó de ese espacio.

Para explicar la crisis de la diplomacia, vamos a concentrarnos en estas páginas en tres aspectos, tres ejemplos, que, al tiempo que la conformaban en su forma contemporánea, la han limitado como instrumento de paz: en primer lugar, abordaremos la conversión de la diplomacia en los

últimos dos siglos en un sistema institucional, a continuación, la relación entre diplomacia y uso de la fuerza y, por último, la relación entre imparcialidad y diplomacia.

1.3.2 La diplomacia como sistema institucional.

Tal vez el mayor obstáculo que se interponga hoy entre la diplomacia y la paz sea la propia diplomacia, en el sentido en que es entendida mayoritariamente hoy, fundamentalmente desde que se iniciara la *era Wilsoniana*, un gran sistema institucional bilateral y multilateral. Ese proceso discurre paralelo a una ampliación de la demarcación del derecho internacional desde el espacio europeo cristiano a uno más amplio que termina en la *universalización* del mismo, como lo denomina Rodríguez Carrión (2006, 26). La institucionalización de la diplomacia, que asume en nombre del estado poderes legislativos, ejecutivos, judiciales y cuasi-judiciales, comenzando fundamentalmente en 1918 (Chinkin y Kaldor, 2017, 105 y ss.), evoluciona hacia y es parte constitutiva del Orden Liberal.

Las Naciones Unidas hubieran podido llegar a ser ese órgano universal que resolviera las disputas y amenazas a la paz mundial, pero la organización quedó marcada por la división y los enfrentamientos de la Guerra Fría, de modo que incluso, una vez terminada ésta, las instituciones vinculadas a la ONU han mantenido las viejas prácticas (fundamentalmente por el sistema de vetos del Consejo de Seguridad, como los ejercidos, por ejemplo, por EE.UU. en favor de Israel o por Rusia en favor de Siria), a pesar de las declaraciones de buenas intenciones, con un grave daño a la credibilidad del sistema. Otras instituciones se han desarrollado teniendo los derechos humanos como referencia fundamental, por ejemplo, el Consejo de Europa, la OSCE, u otras entidades regionales como la Unión Europea o la Unión Africana, en cuyos sistemas de valores representan un hito fundamental. Se trata de algo, naturalmente, muy loable, pero que aumenta esa visión de que la diplomacia no es neutral, y en algunos casos dificulta las labores de mediación. Por ejemplo, en el campo de los derechos humanos, en algunos casos (UE, CDE) se produce un efecto de identificación de los mismos con Occidente, y, en otros, se *funcionarizan* y *procedimentan* hasta hacerlos irreconocibles (como ocurriera en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU), con impacto en la resolución de conflictos. Ello se agrava con la Estabilización, como veremos más adelante y puso de manifiesto, entre otros, el llamado *Informe Brahimi* (ONU, 2000).

Las instituciones son la paz, pero la paz institucional, -sus limitaciones son en muchos casos las limitaciones de la paz, véase el caso de Siria- y la diplomacia se identifica en buena medida

con las instituciones. Pero, además del aire a veces cínico que puede llegar a imperar en esas organizaciones cuando se activan mecanismos como el *veto*, ¿qué ocurre cuando surge un tipo de conflicto que choca y cuestiona esa institucionalidad? Pensemos en los siguientes supuestos:

- Las revoluciones que vienen a cuestionar, de algún modo, el *orden establecido* (y, en ese orden establecido, la diplomacia).
- El terrorismo, que considera cualquier ataque contra la diplomacia un objetivo legítimo y un fácil y accesible medio de propaganda.
- Las *nuevas guerras*, en que, como hemos visto, confluyen actores no estatales, civiles, crimen organizado, mafias y milicias (Kaldor, 2017, 32), con frecuencia más interesados en prolongar el conflicto que en terminarlo, y cuya desestructuración contrasta profundamente con la institucionalidad.

En los años sesenta y setenta, algunos movimientos revolucionarios cuestionaron algunos elementos fundamentales del orden internacional. La diplomacia podría para ellos ser reinterpretada como otra de las muchas imposiciones político-culturales de Occidente, y se consideraban legitimados para desafiarla con la propuesta de creación de un nuevo orden, sobre todo tras el decenio de la Descolonización y la ola de cambios que supuso en las RRII. Dos casos bien conocidos son la crisis de los rehenes de la embajada de EE.UU. en Teherán tras la revolución de 1979 y el caso *Fletcher*, el asesinato de una agente de policía británica desde la embajada de Libia en Londres, en 1984.

El primero fue llevado por EE.UU. al Tribunal Internacional de Justicia, que emitió un fallo considerado histórico en el que manifestó claramente que los principios que rigen la diplomacia, la inmunidad y la inviolabilidad, son principios *sagrados* en el orden internacional (Röling, 1980, 125 y ss.). Una sentencia muy importante, pero tal vez también un obstáculo para esa diplomacia de paz ante algunos de esos *nuevos actores*. La CJI no lo vio, y lamentablemente evitó todo análisis más allá del propio caso.

La diplomacia, para poder cumplir su misión, debe ser protegida y mantener su burbuja incluso en tiempo de guerra. Pero resulta inevitable considerarla, precisamente por su función representativa, un objetivo muy deseable. El terrorismo de Al Qaeda y Daesh (y anteriormente otros movimientos terroristas, recuérdese el asesinato de Folke-Bernadotte por el grupo terrorista

sionista Lehu-Stern, o los atentados de distintos grupos terroristas palestinos contra diplomáticos árabes) han escogido en años recientes embajadas como objetivos de grandes ataques. La voladura de las embajadas de EE.UU. en Beirut en 1983, o en Kenia y Tanzania en 1988, o el ataque dirigido en 2003 por Al Zaraqawi contra el equipo de la ONU en Bagdad, que acabó con la vida del Representante de la ONU, Sergio Viera de Mello, y 20 personas más, o la bomba que destruyó en 2007 la Misión de la ONU en Argel y asesinó a 17 funcionarios, obra del GIA (hoy AQMI), son buenas representaciones de esta tendencia, que sitúa a la diplomacia como objetivo de las nuevas guerras y por tanto reduce su capacidad de impulsar su solución.

Probablemente se trata de un fenómeno que se acrecienta con el desarrollo de conflictos en que alguno de los beligerantes son actores no estatales, un caso cada vez más frecuente. Cuando dos estados entran en conflicto, surgirá con facilidad un tercer estado dispuesto a mediar, representado por su diplomacia, esforzándose por mantener puentes de comunicación entre ambos y buscando posibles soluciones (como también tratarán de hacer las diplomacias de los beligerantes). Pero cuando alguno de los actores no es un estado, la cuestión es más difícil, y la preferencia será otro tipo de mediadores no estatales. Los actores no estatales han mostrado no solo la aspiración, también bastante eficacia para reemplazar las estructuras estatales (Clunan y Harold, 2010, 17). Pensemos en la paradoja de Irán en 1980, con los diplomáticos de EE.UU. retenidos como rehenes por los revolucionarios iraníes (parte del conflicto) y un antiguo Fiscal General de aquel país, Ramsey Clark, junto a otros representantes de la sociedad civil, enviados (en vano) para tratar de mediar una solución. En casos así, podríamos decir que *la no diplomacia practicaba la diplomacia*, mientras que permanecía inoperante.

Otro aspecto en que la institucionalidad afecta a la capacidad de la diplomacia de resolver conflictos es, como ponen de manifiesto Kaldor y Chunkin, que hoy no cabe duda de que los estados tratan de *legitimar* sus intervenciones exteriores a través de las organizaciones internacionales, que quedan a veces estigmatizadas. El caso de Iraq resulta muy ilustrativo, como las autoras recuerdan (2017, 115), haciendo bueno el relato de algunos de los grupos terroristas y revolucionarios mencionados anteriormente. En este sentido, algunas operaciones de Estabilización corren el riesgo de limitar el papel de pacificación de la ONU, que aparece como un actor que toma partido, al sustituirse las operaciones de mantenimiento o consolidación de la paz

-peacekeeping o peacebuilding- por operaciones de imposición de la paz, *peace-enforcement*, debilitando el papel de la diplomacia, como veremos más adelante.

La institucionalización de la diplomacia se puede volver un obstáculo para su capacidad para resolver conflictos. La red diplomática en los anteriores siglos era flexible y abierta. El centro de la diplomacia era el embajador, el enviado, hasta que las convenciones de Viena situaron en el centro la Misión Diplomática. Hoy día existe un laberinto de reglas estructuras, procedimientos y se ha *funcionarizado* el *network* internacional hasta el punto de hacer necesaria una categoría diferente para las negociaciones que ocurren sin reglas y con flexibilidad, fuera de los cauces diplomáticos: son las llamadas negociaciones a través de *backchannels*, o de segunda vía o *track 2*, una especie de *diplomacia sin diplomacia* (formal). En este ámbito son otro tipo de especialistas los que ofrecen sus servicios, académicos, filántropos, empresarios, lo que sea con tal de que se trate de un *outsider*.

Esa rígida línea divisoria entre la diplomacia formal que representan las organizaciones internacionales/derecho internacional y el espacio de la negociación informal, sin reglas y discreta, representa, incluso para los estados, una seria limitación que tratan de superar. La comunidad internacional ha visto así aparecer -como ya hemos señalado- foros informales, donde no hay reglas ni procedimientos, y que se prestan mejor a ese tipo de exigencias porque siguen siendo foros diplomáticos (*diplomacia no diplomática*). El G8 y el G20 son las mejores muestras de este tipo de foros, y cuando las cosas se ponen difíciles entre sus miembros más importantes, grandes potencias como EE.UU., China o Rusia, preferirán reunirse en este marco informal a hacerlo a través de sus embajadores en el Consejo de Seguridad de la ONU, que habla a través de Resoluciones, reglas y vetos, con un alambicado lenguaje.

Naturalmente, no todo son ventajas en esa búsqueda de lo informal. Los nuevos foros despiertan recelos por su falta de legitimidad, se hacen conflictuales, y son vistos por ello con frecuencia como instrumentos para el desarrollo del credo ultraliberal, y de ahí las protestas de muchas organizaciones de la sociedad civil cuando se producen reuniones del G8 o del G20. De alguna forma crean «formas de inseguridad dada su aún escasa regulación» (Kaldor, 2017, 109).

El *network* se termina haciendo inflexible e incómodo para negociar. Piénsese en otro caso paradójico: tras la Conferencia de Paz de Madrid se iniciaron negociaciones con la bendición de la comunidad internacional, ante el telón de fondo de las grandes resoluciones de la ONU, y bajo la

tutela de EE.UU., que además actuaba en la mayoría de los casos como anfitrión. Pero, en paralelo, israelíes y palestinos negociaron en secreto, lejos de los diplomáticos, los acuerdos de Oslo en un entorno fundamentalmente académico e informal (Qurei, 2006).

Algo parecido puede ocurrir en otros casos, como el Foro Global para el Contraterrorismo (GCTF), presidido por Turquía y Estados Unidos, con el objetivo de asesorar a gobiernos para reducir el reclutamiento y el desarrollo de grupos terroristas, también informal para, precisamente, poder cumplir mejor con su misión.

Para la diplomacia es importante establecer una línea divisoria en el orden operativo entre instituciones internacionales (sobre todo las más formales y reguladas, o las más judiciales) y la acción de los diplomáticos, sin por ello establecer espacios de ambigüedad que puedan dar la impresión de que las reglas, la ética o el derecho, son diferentes. Se trata de hacer a la diplomacia más eficaz en la resolución de conflictos por su capacidad única de vincular el mundo de lo formal y lo informal, aunque para ello tiene que saber aliarse inteligentemente con ciertos sectores informales. En todo caso, hoy esta institucionalización, construida durante el último siglo, representa una dificultad evidente para cumplir tal papel cuando proliferan conflictos en la decadencia del Orden Liberal.

1.3.3 La diplomacia y el uso de la fuerza.

En abril de 2019 se celebraron unas maniobras militares en el Mediterráneo entre EE.UU., España, Francia y el Reino Unido. El embajador de EE.UU. en Moscú, Jon Huntsman, fue invitado a asistir a las mismas, y a bordo de uno de los dos portaaviones norteamericanos declaró «200.000 Tons of diplomacy... cruising in the Mediterranean» (Holmes, 2019). Esta diplomacia de portaaviones tal vez sea una versión moderna de la *Gunboat Diplomacy*, la famosa Diplomacia de Cañonera tan vinculada desde el siglo XIX a las potencias que han extendido el Orden Liberal, que siempre han tenido el alma dividida entre Marte y Venus, como en cierto modo le ocurre a la Diplomacia contemporánea y refleja a la perfección el debate sobre la Estabilización -con un interrogante sobre la relación, dosificación y preeminencia en el binomio Diplomacia/Defensa- al que nos referiremos en la segunda parte.

Las dificultades de la diplomacia para actuar como herramienta de resolución de conflictos tienen que ver mucho con su vínculo con el estado, detentador legítimo de la fuerza y responsable de la defensa, y del frecuente uso que los estados han hecho a través de la historia de la diplomacia en paralelo a la amenaza o el uso de la fuerza para obtener resultados que eviten tener que usarla, o como prólogo de la misma. Como se ha citado en tantas ocasiones, ya dijo Kofi Annan: «You can do a lot with diplomacy, but with diplomacy backed up by force you can get a lot more done».⁵ La historia ofrece muchos ejemplos respecto al uso de la amenaza en la negociación diplomática, legítima o ilegítimamente, y hoy día forma, inevitablemente, parte de los procesos diplomáticos generados en el marco del Capítulo VII de la Carta de la ONU.

Jönsson y Aggestam subrayan que la diplomacia no es lo contrario a la guerra o al uso de la fuerza, pues puede ser una forma de intervención limitada, «parte de la guerra». Así se refiere a la «diplomacia de coerción», donde las amenazas y la fuerza (expresada con palabras y no con armas) son empleadas para doblegar a los oponentes, evitar que transformen un *status quo* a su favor o evitar una situación de conflicto. Recuerdan cómo se acuñó la idea del uso político de la fuerza, distinguiendo entre el uso de la fuerza unilateral y no diplomático frente a la diplomacia coercitiva apoyada sobre la capacidad de hacer daño. Esa fuerza será más eficaz si no llega a utilizarse o si se utiliza limitadamente, y la labor de apoyarse en esa fuerza y resultar convincente en su potencialidad reside fundamentalmente en los diplomáticos. Esa cuestión puede servir para obligar o para disuadir. Compeler se refiere a la posibilidad de obligar al oponente a cambiar de actitud mientras que la disuasión debe llevar a detener acciones antes de que lleguen a ocurrir o a completarse.

Se pueden utilizar distintos verbos, como los mencionados compeler o disuadir, como persuadir, amenazar, impulsar, convencer (formas más diplomáticas), pero al final de lo que se trata es de explicar razonablemente a qué se expone la otra parte si no se produce el resultado deseado. Creemos que también esta intimidad de la diplomacia con el Estado y la *razón de estado* en su peor sentido, ese espíritu procedente de la diplomacia renacentista, barroca y clásica, prolongada en la Guerra Fría, tiene mucho que ver con que siga siendo difícil imaginar la diplomacia relacionada con la resolución de conflictos. El diplomático hubiera podido tal vez

⁵ Su declaración en una recordada conferencia de prensa sobre Iraq fue muy matizada, al señalar que: «diplomacy can be effective, but it helps to have a military presence in the region. As I have said, if in fact you don't get to use it, it is even better. You are showing force in order not to use it» (UN, 1998).

terminar vistiendo como un médico o un abogado, pues debería seguir siendo la suya una ciencia curativa o mediadora, pero no es así. Desde la Edad de Oro de la diplomacia, el Congreso de Viena de Metternich, sus uniformes tienden a recordar freudianamente a los militares, a dejar claro que el estado que se tiene detrás cuenta con medios que están a la espera de intervenir porque forman parte de un mismo conjunto sin solución de continuidad. Como señalan Jönsson y Aggestam, «Diplomacy can be an integral part of armed conflict, in so far as the critical targets are ‘in the minds of the enemy as much as on the battlefield’».

Se trata de un planteamiento propio de un mundo de poder desigual y donde las reglas tienen un alcance muy limitado, características que parecen acomodarse al entorno postliberal. Sin embargo, cuando la desigualdad es extrema -caso de conflictos con actores no estatales, típicamente híbridos- la aplicación del principio resulta más compleja.

En este contexto, la intervención, o al menos ciertos tipos de intervención, pueden ser calificadas como diplomáticas en la medida en que la comunicación y el uso de la fuerza, anunciado o limitado, formen parte del mismo entramado, lo que puede vincularse a la idea de Estabilización. Diplomacia y guerra parecen ser con frecuencia más complementarias que diplomacia y paz.

En la actualidad, en casi todos los conflictos que conocemos existe de una manera u otra una coexistencia de la guerra y la diplomacia. Distintas prácticas diplomáticas como la negociación competitiva y la mediación utilizando el poder ilustrarían la oscilación entre las estrategias de amenaza y recompensa, lo que en la jerga diplomática se conoce como *palo y zanahoria*, expresión muy querida y utilizada frecuentemente por diplomáticos involucrados en conflictos, y que probablemente no entre con la misma frecuencia en la caja de herramientas de los mediadores no diplomáticos ni de los académicos que estudian los conflictos o tratan de solucionarlos. Aquí existe una natural ventaja competitiva en estados neutrales o claramente comprometidos con el Arreglo Pacífico de Controversias, lo que puede contribuir a ilustrar las posibles contradicciones que contiene el principio de las «tres D».

Las prácticas de amenaza y escalada presentan un alto riesgo, siempre existe la tentación de escalar para intentar que la otra parte ceda, lo que puede producir una espiral. El ejemplo más claro es la dinámica de las últimas décadas en Oriente próximo, ya que desde la cumbre de Camp David hasta el presente se ha producido un vaivén de conflictos e iniciativas diplomáticas. Pero si

contemplamos más de cerca esa realidad, observaremos una diplomacia vinculada a intereses diversos además de la paz, y otra dedicada únicamente a tratar de acabar con él. Es esta segunda la que cuesta tanto trabajo encontrar y la que, sin embargo, debería adquirir importancia a medida que se produce una profunda crisis en la diplomacia tradicional.

Una de las más recientes expresiones del poder y la diplomacia en el tardío Orden Liberal, fue la propuesta del profesor Joseph Nye del *Soft Power* o *Smart Power* (Nye, 2011), que hubiera podido ser una interesante alternativa a los anti-diplomáticos procesos de estabilización, que exhiben más bien poder duro, y la decadencia del Orden Liberal.

La pregunta que queda en el aire es hasta qué punto una diplomacia que emplea el poder, que cuenta con palos y zanahorias, puede ser verdadera diplomacia. En una mayoría de los casos, los participantes en conflictos han preferido la intervención de actores que no cuentan con instrumentos de fuerza, algo que ha actuado en muchos casos en detrimento de la diplomacia estatal.

1.3.4 Imparcialidad, doble lenguaje y diplomacia.

El anterior epígrafe permite comprender la favorable situación de las diplomacias de estados pacíficos para la resolución de conflictos. Otros estados se encuentran a veces cerca de aquellos, y a veces en una actitud más belicosa, mientras que las grandes potencias militares se proyectan internacionalmente mostrando su disposición a disuadir y, si fuera necesario, resolver cualquier contencioso mediante el uso de la fuerza. Sus intereses suelen mostrarse con tomas de posición muy asertivas, no son estados que suelen buscar la neutralidad. ¿Ello significa que sus diplomacias se verán inhabilitadas y excluidas de negociaciones y procesos de resolución de conflictos? Aunque no es lo mejor ni lo más eficaz (recuérdese como palestinos e israelíes se alejaron de las negociaciones en Washington para negociar secretamente en Oslo), la experiencia muestra que no es el caso, y, en ocasiones, se producirán mediaciones con diplomacias no imparciales. Su impacto en un proceso o conflicto dado podría ser positivo, pero no cabe duda de que tales situaciones

extienden la percepción de que, de manera consciente o inconsciente, se podría beneficiar o proteger a una de las partes, y propaga las incertidumbres respecto a la Diplomacia como instrumento de resolución de conflictos.

Existe una opinión muy extendida según la cual la diplomacia siempre representa intereses y estos no se expresan con claridad, porque es un territorio donde la ambigüedad y las medias verdades, o directamente la ocultación y la mentira, son aceptables. Esta maquiavélica característica también debe mucho a la labor de los propios diplomáticos a lo largo de la historia. La dificultad de que muestren claramente sus cartas -sus intereses- conlleva el que no puedan ser vistos fácilmente como neutrales o imparciales. El problema se acrecienta porque todavía hay diplomacias que practican abiertamente el juego de la ocultación, la doblez o la mentira.

En la resolución de conflictos, la imparcialidad del mediador ha sido considerada siempre una característica fundamental para el posible éxito de las negociaciones. No se trata de exigir una frialdad sobrehumana o negar por completo que el mediador pueda tener su visión. De hecho, puede incluso darse por sentado, como lo hacen Carnevale y Arad, estableciendo la siguiente distinción: «La influencia en la mediación puede derivarse tanto de la imparcialidad del mediador como de los intereses e inclinaciones del mismo» (Carnevale y Arad, 1996, 40).⁶

Pero esos intereses deben siempre equilibrarse con la neutralidad. Young considera que su papel dependerá de la percepción que tengan las partes de su imparcialidad, es decir, que no tenga nada que ganar o perder según el resultado final de la negociación (Carnevale y Arad, 1996, 41). Hay quien va más lejos, y requiere que el mediador sea completamente neutral, en el sentido de que no pueda tener preferencia alguna por que la disputa se resuelva de una manera u otra.

Ante ello cabe preguntarse si el diplomático, que representa a un Estado o un grupo de estados, pero también un sistema de valores y un *establishment*, puede llegar a ser, puede permitirse -o pueden permitirle- ser ese tipo de mediador imparcial.

⁶ «Influence in mediation can stem from either the mediator's impartiality or the mediator's interests and biases» (traducción propia).

Por descontado que, cuando se desciende a la práctica, como han puesto de manifiesto Touval y Zartman, cuando se llega el estadio de la negociación es porque la parálisis o el conflicto resultan más negativos por distintas razones, y en ese caso se preferirá aceptar al mediador y la perspectiva de la negociación, aunque pueda tener aspectos cuestionables (Carnevale y Arad, 1996, 42). En tal caso se producirá ese juego que describe Carnevale de influencias recíprocas del mediador en los negociadores y de éstos en el mediador.

Hay incluso conflictos en los que esa parcialidad resulta un activo para el mediador: por ejemplo, la participación de argelinos en la solución de algunos secuestros aéreos o en la crisis de los rehenes Estados Unidos en Irán, porque tenían las credenciales revolucionarias exigidas, pero también una diplomacia profesional y las conexiones y confianza internacionales imprescindibles para tal labor. Lo mismo puede decirse de la intervención de Estados Unidos en el proceso de paz de Oriente próximo. Hay analistas que consideran que, cuando la llegada de la administración de George W. Bush decidió romper con la línea seguida por Clinton y alejarse de la mediación, la creación del Cuarteto permitió una mediación más neutral, pero también la hizo menos efectiva en la medida en que, al alejarse de Israel, perdió capacidad de influencia en este país.

Distintos autores han puesto de manifiesto que la cuestión no es si el mediador tiene intereses o representa una posición no equidistante, sino como lo perciben las partes en ese ejercicio dinámico que es una mediación.

Carnevale y Arad han realizado estudios de laboratorio con simulaciones en las que se ha comprobado que los mediadores, incluso cuando tienen intereses, pueden dejarlos de lado cuando tienen un interés real en buscar una solución para el conflicto. Éste sería el caso, por ejemplo, de los *parámetros de Clinton*, un esfuerzo por encontrar una solución no marcada por el sesgo claramente proisraelí de la política exterior de Estados Unidos. Estos autores distinguen también entre la parcialidad que depende de la posición del *Estado* o del origen del mediador, y la parcialidad *personal*, que tiene que ver con sus simpatías o antipatías políticas y de otro tipo. Los estudios realizados en laboratorio por los autores muestran que el éxito estará más determinado por las propuestas que se ponen encima de la mesa que por el origen del mediador, e incluso será muy importante que el mediador pueda sorprender a los negociadores cuando estos esperen posiciones distantes o contrarias a sus intereses.

La conclusión de los autores es que no sería tanto la posible tendencia de un mediador según su origen o posiciones personales, sino el interés de las partes en llegar a una solución (incluso aceptando a un mediador que puede ser parcial), lo que constituiría un factor del éxito final en la negociación. Lo que no funcionará en modo alguno es el mediador que tiene un interés económico o similar en el resultado de la negociación. El ejemplo que aportan los autores es el rechazo de Chile y Argentina a la mediación de Estados Unidos en su conflicto en la disputa del canal de Beagle, que finalmente llevó acabo el Vaticano.

Podría afirmarse que las mediaciones parciales funcionan cuando no se pretenden ocultar, como ocurre en el caso de EE.UU. en Oriente Próximo. Sin embargo, también tienen límites, como ha ocurrido en el caso de la decisión del presidente Trump respecto a Jerusalén o los Altos del Golán. Cierta parcialidad puede ser aceptable si al mismo tiempo no se toman decisiones que puedan influir en el proceso claramente a favor de una parte.

Ese tipo de situaciones representan un importante obstáculo para la diplomacia. Este efecto se ve acrecentado cuando los países utilizan su diplomacia para exhibir el mayor cinismo. Hay casos muy llamativos, como la participación activa de países con un largo y terrible historial de violaciones de derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, o países que oprimen a la mujer en grandes conferencias sobre el tema. Aunque estos casos sean menos frecuentes hoy, siguen siendo habituales y contribuyen a generar una gran desconfianza respecto a las posibilidades de la diplomacia, en general, para actuar como *honest broker*.

2 LA ESTABILIZACIÓN COMO ALTERNATIVA A LA DIPLOMACIA.

2.1 Planteamiento y perspectiva histórica.

La Estabilización representa, en cierto modo, una fórmula alternativa a la diplomacia. Si en otros tiempos los estados se proyectaban hacia el exterior a través de sus fuerzas armadas en tiempo de guerra y de su diplomacia y redes comerciales en tiempo de paz, su *toolkit* era adecuado para ese conjunto binario de situaciones a las que un Estado podía enfrentarse. De un tiempo a esta parte, distintos estrategas y académicos han comenzado a tratar de acotar una nueva especie de proyección exterior, un híbrido que refleja las formas en que se suele calificar el tipo de conflicto característico de la posguerra fría, las *nuevas guerras*, *guerras asimétricas*, entre otras denominaciones.

En ese estadio alternativo a la guerra o la paz habría que utilizar estrategias y estructuras que no niegan necesariamente un papel a la diplomacia, pero si la relegan. Dependiendo del tipo de situaciones al que nos refiramos, se han empleado conceptos como *actuación conjunta*, *actuación militar y de desarrollo*, generalmente impulsadas por unidades de coordinación administrativa, o en algunos casos por estamentos militares. En EE.UU. ha sido denominada *Kinetic diplomacy*, y se ha traducido en una mayor presencia en el exterior de fuerzas especiales y una menor de diplomáticos (Duffy Toft, 2018). La otra característica esencial de estos instrumentos es que son *unilaterales*, al menos en tanto que conceptos estratégicos, pues, una vez desplegados sobre el terreno, son compatibles con otras unidades civiles o militares de estados aliados que pueden operar con objetivos similares, pero a partir de conceptos y estructuras dispares. Es esta otra razón por la que afirmamos que la Estabilización relega a la diplomacia.

No puede sorprender que así sea. Si bien la historia de las operaciones de estabilización contemporáneas pueden remontarse a conflictos coloniales, como las operaciones de contrainsurgencia de Estados Unidos en Filipinas a partir de la guerra contra España de 1898, o la de Francia en la Guerra de Independencia de Argelia (Barakat, Sultan, Deely, y Zyck, 2010, 297 y ss.), su sentido más reciente responde a los conflictos de Afganistán e Iraq, iniciados por Estados Unidos bajo un doble signo unilateralista: como reflejo de una nueva etapa histórica iniciada a partir de los ataques terroristas del 11-S y una correlativa nueva proyección del país, pero también

unilateralista en tanto que expreso cuestionamiento de las instituciones multilaterales y el derecho internacional, formas eminentemente diplomáticas que también se pretendían superadas.

En este epígrafe vamos a argumentar que deberíamos devolver a la diplomacia al centro de la escena. La diplomacia es un *continuum* que trata de comprender con una visión a largo plazo las causas y consecuencias de los problemas y considera que la divergencia de intereses es normal, en tanto que el conflicto es anormal. La práctica de la diplomacia debe reformarse, pero sigue siendo útil y potencialmente indispensable. La diplomacia clásica no era un juego de salón, sino una práctica habituada al caos y al conflicto y, de hecho, el derecho consuetudinario codificado en los tratados de Viena, tanto en su formulación decimonónica como en la de 1969, contienen distintas provisiones para los casos en que las embajadas operan en tiempo de conflicto.⁷ La diplomacia siempre ha sido un centro de gravedad alrededor del cual podrían girar diferentes instrumentos, de ahí la gran cantidad de agregados que se pueden desplegar en las embajadas, cuya presencia es permanente (frente a la más cortoplacista Estabilización). Es una doctrina alejada de la diplomacia. La diplomacia es una herramienta para estructurar el caos.⁸ La diplomacia efectiva propone políticas y planes en situaciones de desgobierno y desorden que se sostienen a lo largo del tiempo y son apoyados por un amplio conjunto de países y organizaciones, nunca unilateralmente, siempre cerca, y entiende la diferencia entre lo proyectado y la realidad «sobre el terreno» (Robert Carter, 2013). Las instituciones y las agencias internacionales de desarrollo a menudo serán compañeros de viaje y, en tiempos de crisis aguda, si hay ataques masivos contra civiles o violaciones graves de los derechos humanos -que en los últimos años han sido consideradas por el Consejo de Seguridad como amenazas a la paz y la seguridad internacionales- podría ser necesario incorporar elementos militares. También es una cuestión de dosificación (Zyck y Muggah, 2015, 3), que sigue siendo uno de los grandes desafíos de la Estabilización.

Las operaciones de estabilización tienden a centrarse en el corto plazo. No parece perseguirse, como por ejemplo en el caso de la «normalización» (Lemay-Hébert y Visoka, 2017, 153), un retorno a una situación de orden generalizado, sino que apunta a la recuperación de algunas constantes vitales de supervivencia para un estado. Es un tipo de declaración de *estado de emergencia* que podría permitir una interrupción de la aplicación de la legislación internacional y

⁷ Por ejemplo, los artículos 39, 44 o 45 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

⁸ Para el concepto de «Diplomacy as an Institution» de la Sociedad internacional para crear orden, véanse los trabajos de Hedley Bull, de la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales.

nacional, dictada de alguna manera desde el exterior, lo que crea una situación de absoluta excepcionalidad, cuya gobernanza es incierta.⁹ En el sistema binario clásico de guerra y paz, el Derecho diplomático internacional se aplica en tiempo de paz, mientras que, durante un conflicto, los combatientes aplican el Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, algunas de las operaciones de estabilización de hoy en día han funcionado en un limbo de fundamentos legales ambiguos. Las denuncias de violaciones del derecho internacional y los derechos humanos por parte de quienes fueron llamados a restaurarlas en Iraq constituyen un testimonio al respecto.

Las relaciones históricamente difíciles entre los promotores de las principales operaciones de Estabilización de principios de la década de 2000 y la ONU (como institución diplomática clásica) han llevado a la situación paradójica en que la estabilización a menudo *niega* la participación de la ONU, y esta a menudo *niega* la estabilización como enfoque a tener en cuenta. Es difícil imaginar la viabilidad del concepto a medio y largo plazo si el debate no abandona el entorno político-burocrático y académico en el que se encuentra actualmente confinado y se integra en las organizaciones internacionales globales y regionales. Esto implicará un debate profundo y, con certeza, modificaciones importantes con respecto al concepto que hemos conocido hasta el presente, algo deseable si le proporciona mayor precisión y aceptabilidad global (de modo que deje de ser lo que Saskia Van Genugten (2018) ha denominado «an elusive concept»). Si no se hace, la estabilización tendrá pocas expectativas de supervivencia.

Finalmente, la diplomacia clásica ha avanzado en la comprensión de la necesidad de priorizar el desarrollo de todos los estados, con pleno respeto por su soberanía. La evolución de lo que se llamó derecho al desarrollo llevó a integrar el desarrollo como un esfuerzo compartido, sin imposiciones, con la incorporación plena de la ONU y sus agencias, de una parte, y las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, de otra. Al mismo tiempo, la formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como *Soft Law*, y su proyección a medio y largo plazo, está reñida con las fórmulas a corto plazo, los llamados *quick fix*.

La diplomacia efectiva es inherentemente más multilateral que los enfoques de estabilización. La diplomacia tiende no solo a trabajar con actores locales (es esencialmente transaccional, sinalagmática), sino que también trata de incorporar actores regionales. Los países vecinos de esa

⁹ Aquí encontramos ecos de Foucault o Agamben.

zona o país que se enfrenta a un serio desafío político, económico o de seguridad, tienden a compartir estos desafíos en mayor o menor medida. Ese es el significado del Capítulo VIII de la Carta de la ONU. Si Afganistán es inestable, también lo será Pakistán, y sus otros vecinos, China e incluso India, se verán afectados. Si Iraq, Siria, Yemen, Libia o Mali son inestables, también lo serán sus vecinos, y deben ser los primeros en sentirse concernidos. Este principio de la diplomacia clásica es aún pertinente y, por lo tanto, el G77 debe tener un papel más importante en el debate (toda vez que la mayoría de los conflictos se producirán en este entorno), ya que esta no debería ser una cuestión polarizadora entre el Norte y el Sur.

La región MENA es hoy epicentro de la inestabilidad. Nuestros esfuerzos para contener esa inestabilidad no deben ser descriptivos, sino prescriptivos, y para eso debemos regresar a los orígenes. La diplomacia no es una medicina, es un protocolo de acción. No cura por sí misma, pero facilita la aplicación de los recursos que se acuerdan colectivamente, de acuerdo con códigos éticos y un enfoque multilateral, y urge reflexionar sobre esas medicinas para males globales o endémicos. Ese viejo método, que conoció un gran desarrollo histórico en esta región, está hoy algo alejado, como lo están las soluciones creíbles para la estabilización. Estas parecen ser razones convincentes para que la diplomacia ocupe un lugar central en el debate sobre el futuro de la estabilización. Está permanentemente en el terreno, desarrolla una relación a largo plazo con todos los sectores de un estado y la sociedad, para lo cual no es un organismo totalmente extraño, es multilateral por naturaleza y está abierta a trabajar con organizaciones de desarrollo. Pero cuando decimos más diplomacia, no nos referimos solo al terreno. Queremos decir que la diplomacia es un sistema orgánico complejo en el que todas las partes están interconectadas, que debe trabajar a nivel local y global, y hay una agenda diplomática pendiente a nivel institucional y legal.

Debe destacarse que no existe un solo concepto de Estabilización, pues una de sus características, como ya hemos señalado, es su escasa multilateralización conceptual. Por ello vamos a analizar las posiciones de los países más relevantes que han promovido operaciones de este tipo antes de adentrarnos en el debate.

2.2 La doctrina de estabilización en los principales países occidentales y organizaciones internacionales. Su aplicación en España.

El Reino Unido fue el primer país que desarrolló y estructuró el tema de la estabilización, alrededor de un equipo dirigido por el Consejero de Seguridad Nacional, en la oficina del primer ministro (que lo preside). Su organización, creada en 2007, incluye una *Unidad de Estabilización*, con representación de la mayoría de los servicios de la administración, y un Fondo para la Estabilidad y la Seguridad. Por su parte, Canadá ha desarrollado a partir de mediados del año 2000 el enfoque denominado 3D (Diplomacia, Defensa, Desarrollo), para integrar sus estrategias de tratamiento de pre-conflicto, conflicto y actuaciones posteriores. Para ello creó la Task Force de Estabilización y Reconstrucción en 2005, en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Integra a distintos departamentos, como la Agencia de Desarrollo, el Departamento de Defensa Nacional, y otros como los de Interior y justicia. Para apoyarlos se creó el mismo año el Fondo Global para la Paz y la Seguridad. Su objetivo es ofrecer ayuda «de alto impacto» en escenarios *frágiles*.

Estados Unidos estableció en 2012 en el Departamento de Estado la oficina para las operaciones en conflicto y estabilización, bajo la tutela del Subsecretario para la Seguridad Civil, la Democracia y los Derechos Humanos, y que ha reemplazado a la anterior Oficina de Coordinación, Reconstrucción y Estabilización, que había sido creada en 2004. Se dirige fundamentalmente a una coordinación civil entre agencias en entornos debilitados, para el desarrollo político. En este país la estructura militar tiene más peso que la civil en las operaciones. El Pentágono ha elaborado un manual de operaciones de Estabilización.

Francia comenzó a desarrollar sus estructuras más tarde, alrededor de la intervención en Malí en 2013. En 2017 el presidente Macron integró la doctrina de las 3D. En 2014 se creó Unidad de Estabilización en el Ministerio de Asuntos Exteriores (en el Centro de Gestión de Crisis y Apoyo, con un pequeño equipo que promueve la reconstrucción estatal y realiza la coordinación de embajadas y otros actores gubernamentales y no gubernamentales). Aún se encuentra en una fase preliminar y necesita un mayor desarrollo. Otros países de menor peso, por ejemplo, Países Bajos o Dinamarca, han desarrollado estructuras similares.

Entre las grandes organizaciones supraestatales, hay que destacar, en primer lugar, por su cercanía, el desarrollo de la unidad PRISM en la Unión Europea (Prevention of Conflicts, Rule of Law/SSR, Integrated approach, Stabilisation and Mediation). Se trata de una Unidad de

coordinación y mejora de mecanismos existentes, tanto a nivel comunitario como con los estados miembros, bajo la tutela del vicesecretario general para la PESC y la Respuesta ante Crisis. Su principal mandato procede del artículo 28.1 del Tratado de Lisboa, que presta especial atención a la Estabilización¹⁰. El TUE señala en su artículo 43 que la UE incluirá en sus misiones exteriores en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (CSPD) «misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al termino de los conflictos (...) que podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo». Por su parte, el Consejo de la UE ha incluido en las posibles «CSPD civilian missions and military operations derived from the EU level of Ambition» las misiones conjuntas de estabilización (CUE, 2016). Este concepto estratégico afecta enormemente a España, tanto más cuanto que ha sido uno de los cuatro firmantes del documento para la Cooperación Reforzada y Permanente que pretende activar la CSPD y ha asumido un protagonismo que, a medio y largo plazo, terminará afectando seriamente a las misiones que las FF.AA. puedan asumir en el contexto de la UE.

Por su parte, la ONU sigue actuando bajo el concepto de Consolidación de la Paz, que presta también atención a la idea de estabilización, aunque podría decirse que representa una *generación anterior*. El Consejo de Seguridad decidió denominar *misiones de estabilización* a cuatro misiones de paz: MONUSCO, MINUSTAH, MINUSCA y MINUSMA, si bien no ha desarrollado un concepto claro de lo que significa estabilización. Mas adelante nos detendremos en el concepto y misiones de estabilización de la ONU, y el debate que las acompaña.

En cuanto a la OTAN, desplegó a partir de 1996, tras los acuerdos de Dayton, una misión denominada SFOR, Fuerza de Estabilización, que fue relevada en 2004 por la EUFOR europea. Ballesteros ha considerado que «la estabilización de esta región ha costado demasiados años, demasiadas vidas, 21 españolas, y demasiados recursos humanos y materiales y hay que explorar nuevas estrategias para mejorar estos resultados» (Ballesteros, 2011, 145), al tiempo que ha puesto de manifiesto el contraste entre las intervenciones relativamente breves y fáciles en Iraq y Afganistán, frente a las muy complejas estabilizaciones posteriores. Tal vez por ello, en la Cumbre de Varsovia de julio de 2016 se introdujo un nuevo y profundo cambio estratégico. El SG de la OTAN lo presentó como una nueva fase en que la organización «must do both collective defense

and manage crisis and promote stability beyond our borders» (Stoltenberg, 2016). Además, se creó el Stabilization Leaders Forum (SLF), que reúne a distintos expertos internacionales sobre el tema.

En España, las Directivas de Defensa Nacional apenas se refieren al concepto de estabilización, o a la inestabilidad de algunas de las regiones en que las FF.AA. deben operar (por ejemplo, la DDN 2012 o la LO de la Defensa Nacional 5/2005. El documento «Mejorando la Eficacia Operativa» hace referencia a la estabilidad como parte de las posibles operaciones (CGEM de la Defensa, 2008).

2.3 Estabilización y Diplomacia. La agenda diplomática pendiente.

Ha llegado un punto en el que se necesita un intenso trabajo diplomático para lograr un consenso *para* la Estabilización y *en* la Estabilización. En las últimas décadas se han producido encuentros y desencuentros que contribuyen a explicar la situación de caos en la que nos encontramos hoy. La estabilización es un concepto inestable diseñado para ayudar a los países a salir del caos, que ha creado su propio desorden legal y político. Diferentes iniciativas y procesos convergen en el territorio difuso de la Estabilización, y todos ellos han sido objeto de luchas territoriales que han profundizado en un área específica sin extenderse al resto, aunque todas se superponen. Por lo tanto, dada la confluencia de los aspectos políticos, legales, militares y de comunicación de diferentes actores y niveles, hablamos de la necesidad de un *proceso diplomático*. Solo el diálogo y el acuerdo pueden permitir una solución no tanto al problema de la definición de Estabilización, sino a las disfunciones que la falta de entendimiento común puede representar para la Seguridad Humana. En las siguientes páginas intentaremos describir cómo se podría articular este proceso.

Es necesario volver a los principios, a la cuestión de la *legitimidad*. El fracaso y el desgaste de los unilateralistas hace veinte años, el daño que han hecho a su credibilidad como actores internacionales, puede ser un buen punto de partida para reclamar una acción colectiva y un principio efectivo de multilateralismo, principalmente a través de organizaciones internacionales. Y debe hacerse contando con organizaciones de la sociedad civil, combinando un enfoque descendente con otro ascendente, colocando a los individuos y su seguridad en el centro del debate, ya que la ley debe proteger, en estos casos, ante todo, a las personas.

A pesar de las dificultades de las últimas décadas, incrementadas con el auge actual del populismo y el nacionalismo, la diplomacia ofrece ejemplos alentadores. Uno de los más notables

es el proceso diplomático que los ex ministros de Relaciones Exteriores de Canadá, Gareth Evans, y Argelia, Mohamed Sahnoun, llevaron a cabo para construir un consenso global sobre uno de los principios relevantes en este debate: la Responsabilidad de Proteger. Ese debate permitió, después de cuatro años, pasar de un rechazo frontal en el Sur global (por ser considerado sinónimo del «derecho de intervención humanitaria» impuesto por Occidente), a un principio consensual muy prometedor en el Derecho internacional en la Cumbre de 2005, aunque este acuerdo se quebró después de la intervención en Libia en 2011. Otro ejemplo destacable, ante un desafío de gran inestabilidad como la Primavera Árabe, fue el Cuarteto formado por la Liga Árabe, la Unión Europea, la Unión Africana y la ONU, para actuar políticamente y coordinar enfoques.

2.3.1 El debate sobre los fundamentos. El Derecho internacional.

La intervención en Iraq podría no ser un modelo para las posteriores operaciones de estabilización, pero la controversia que generó respecto a la ONU y el Derecho internacional ha persistido y se ha reproducido en otros casos. La pregunta clave sigue siendo si es posible abordar nuevos desafíos de seguridad al mismo tiempo que se refuerzan las organizaciones multilaterales y la Carta de la ONU. El proceso implicará reflexionar sobre los fundamentos constitucionales del orden global, la soberanía, el Derecho Internacional Humanitario, los derechos humanos y la Responsabilidad de Proteger. Se han producido transformaciones muy profundas desde el final de la Segunda Guerra Mundial, lo que implica una exigencia de adaptación igualmente profunda. La naturaleza de los conflictos que prevalecen en las últimas décadas requiere un nuevo tipo de OMP, tal vez similares, después de todo, a la Estabilización. Pero solo un esfuerzo diplomático similar al realizado en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005 (UN, 2000) nos permitiría restablecer un tema tan importante sobre bases sólidas, y hoy se puede suponer que será una tarea más compleja dados los cambios globales, las violaciones posteriores y la pérdida de confianza, como ha destacado Gareth Evans (Evans, 2012), así como los nacional-populismos y el final del Orden Liberal. El debate debe incluir, entre otros, conceptos tales como soberanía, *fragilidad* o uso de la fuerza:

-*Soberanía*. Es el principio que ha dominado el Derecho internacional en su evolución desde los tiempos de los padres fundadores, elevado a «doctrina» cuando, por ejemplo, Brierly describe las teorías de Bodino y Hobbes (Clapham, 2012, 7). También resulta especialmente interesante su reciente evolución. Más allá de su reconocimiento como un principio en el que la ONU está 'basada', y la frecuente afirmación de que los regímenes autoritarios se esconden detrás de ella para cometer todo tipo de abusos y producir inestabilidad, en las últimas décadas se han planteado limitaciones que retratan la soberanía como un Principio no-absoluto, por ejemplo, mediante la creación de leyes por parte de organizaciones internacionales, el desarrollo de instituciones como la Unión Europea, los efectos de las decisiones de los tribunales internacionales y el desarrollo de regímenes de Derechos Humanos. Pero debe recordarse que el Artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas habla del «Principio de igualdad soberana», que debe aplicarse por igual a todos los sujetos del Derecho internacional, ya que ambos principios deben considerarse conjuntamente, como Kelsen expresó de manera bien conocida (Kelsen, 1944, 207). Como no soy un gran soberanista, no seré yo quien haga una *laudatio* del principio, sino más bien creo que se debe celebrar que en los últimos años hemos progresado hacia ideas de soberanía cooperativa tales como las defendidas por Chayes y Chayes (Slaughter, 2004, 288), si bien el actual contexto internacional no invita al optimismo. Contrariamente a las frecuentes críticas desde el Norte, los países del G77 han ofrecido muestras de aceptación de esta evolución, por ejemplo en el caso del principio de la Responsabilidad de Proteger, como expresión de la soberanía del siglo XXI.¹¹

Es de vital importancia hoy recuperar ese consenso, construir un concepto de Soberanía en el siglo XXI que, basado en la igualdad, no divida a la comunidad internacional entre estados que pueden permitirse decidir unilateralmente cuando otros estados son *disfuncionales* (y proyectar su poder), y los que no pueden. El Consejo de Seguridad y las organizaciones internacionales regionales, de acuerdo con los Capítulos VII y VIII de la Carta, son los que deben determinar cuándo deben tomarse medidas colectivas ante las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Cuando se habla del conjunto de herramientas o *toolkit* de las operaciones de estabilización, es importante incluir la *legitimidad*, que debe acompañar a la *legalidad*. A veces, un simple acuerdo entre dos estados puede permitir la segunda, pero es la intervención de las organizaciones

¹¹ Aunque aquellos que pretendían llegar más lejos se sintieran frustrados, tuvo la virtud de concitar un gran consenso internacional. Un valioso consenso que se perdió tras la intervención en Libia, que produjo una amarga disputa entre algunos países occidentales y los BRICS y el G77 (que contaron con el apoyo de otros países como Alemania).

internacionales relevantes y el Derecho internacional lo que refuerza la primera. La cuestión de la soberanía puede parecer demasiado amplia frente a los debates de estabilización, pero ambos conceptos están estrechamente relacionados.

- *Estados fallidos*. Este popular término resulta muy controvertido y no tiene traducción legal, a pesar de su éxito en diferentes círculos. Sin embargo, la *fragilidad* tiene un lugar en organizaciones multilaterales como el Banco Mundial o la OCDE, que viene publicando un índice desde 2005, en el que este tipo de estados se caracterizan por el riesgo y la falta de capacidad.¹² Aunque la OCDE ha realizado recientemente esfuerzos transversales Norte-Sur, y el objetivo es prevenir la vulnerabilidad a una serie de choques, sigue siendo una idea sospechosamente ambigua. La fragilidad es una etiqueta orientada a un tipo de política internacional, cargada de valores, confusa y superficial. Muchos aspectos racionales e irracionales entran en juego, pero la comunidad internacional no puede operar sobre la base de estos últimos. Edward Said explicó en *Orientalismo* los riesgos de construir tales discursos (Said, 1979) y aplicó el esquema como un filtro para mirar el mundo. Los conceptos han evolucionado, y los nuevos elementos continúan alimentando los estereotipos, piénsese en la ya mencionada «avaricia» de Paul Collier o en la «escasez, crimen, superpoblación, tribalismo y enfermedad» de Kaplan. El nuevo concepto de fragilidad tiene sus raíces en la idea de los años noventa de *estado fallido* (Duffield y Hewitt, 2009). También la Guerra contra el Terror ha tenido una inevitable superposición en el debate sobre los estereotipos, que lo «cambió todo», la percepción comprensiva de la seguridad, la superposición de conflictos de todo tipo, étnicos, generados por *estados fallidos*, genocidios, guerras ecológicas, recursos naturales, etc. (Butler, 2009, 40). Todo esto debe ser considerado cuando se afirma que la inseguridad o el terrorismo provienen de la pobreza o la fragilidad.

El interés por el Derecho internacional no es un debate filosófico o psicológico, sino que se basa en la tendencia a considerar la fragilidad como el supuesto *de iure* y *de facto* que justifica las operaciones de estabilización. Debemos construir conceptos con la mayor precisión, a partir de los cuales la comunidad internacional pueda actuar racionalmente. Numerosas voces han mostrado su preocupación por este tema, quién y con qué criterios decide qué es la *fragilidad*, dadas las

¹² La Fragilidad se define como «the combination of exposure to risk and insufficient coping capacity of the state, system and/or communities to manage, absorb or mitigate those risks. Fragility can lead to negative outcomes including violence, the breakdown of institutions, displacement, humanitarian crises or other emergencies» (OCDE, 2016).

importantes consecuencias del debate. El G77 aceptó, en cierto modo, un concepto de un estado fallido: aquellos que cometen «genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad», como la comunidad internacional aprobó por unanimidad en la Cumbre de 2005.¹³ Los estados que han firmado o ratificado el Estatuto de Roma, incluidos muchos miembros del G77, han aceptado limitaciones para sus líderes y funcionarios. La Convención Americana y la Carta Africana de Derechos Humanos también. Por lo tanto, hay bases suficientes para pensar que podemos trabajar con conceptos objetivos y consensuales después de una amplia consulta diplomática. Lo que hoy resulta insatisfactorio y muestra un diferencial entre Norte y Sur, no responde a posiciones *reificadas*, y puede superarse con diplomacia.

-*El uso de la fuerza*. Si la soberanía es la base de las Naciones Unidas, la Carta de la ONU afirma en su primer artículo que su *razón de ser* es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales mediante «medidas colectivas eficaces». Y esto no se refiere únicamente a los actos de agresión, sino también a «otros quebrantamientos de la paz», lo que debe permitir considerar otros supuestos, como la grave inestabilidad o la presencia de grupos terroristas o criminales que amenazan la seguridad colectiva. Es un buen punto de partida para nuevas interpretaciones o adaptaciones. Mas debe tenerse en cuenta que, cuando la Carta prohíbe en su Artículo 2.4 el uso de la fuerza, especifica que puede afectar a la integridad territorial y también a la 'independencia política' de un estado, o cualquier otro aspecto que resulte incompatible con «los propósitos de las Naciones Unidas». Los últimos veinte años han mostrado avances muy interesantes en los que el Consejo de Seguridad se ha adaptado a las nuevas situaciones, entendiendo que fenómenos como las crisis humanitarias o los golpes de estado (en tanto que ataques a la democracia) pueden constituir amenazas para la paz y la seguridad internacionales, y ha incluido mecanismos novedosos, como los corredores humanitarios, las zonas de exclusión aérea o los *safe havens*, las sanciones inteligentes individualizadas, la extensión de las medidas legislativas imponibles a los estados (como las que afectan a la financiación del terrorismo o la proliferación), así como un régimen de sanciones reforzado por Comités como el de Sanciones o el Comité contra el Terrorismo (Chinkin y Kaldor, 2017, 72). Otro ejemplo es la reflexión que el Consejo de Seguridad emprendió en la víspera del 11 de septiembre que proponía innovaciones en el derecho internacional para permitir una respuesta colectiva que reforzara el sistema multilateral

¹³ Así lo recoge la Resolución sobre la Cumbre Mundial de 2005 (A/60/L.1), p.30, en consonancia con lo anteriormente explicado en cuanto a su evolución doctrinal.

y el Derecho internacional, que se volvieron borrosas y oscuras después de las intervenciones en Iraq y Afganistán.

Queda mucho por hacer: estas autoras (2017, 74-76) han destacado las críticas por la posible pérdida de legitimidad o la incorporación insuficiente de la sociedad civil, especialmente si se considera los escasos avances logrados por las propuestas para reformar el uso del veto.

El debate debería, naturalmente, ser más amplio. Además de la cuestión de la participación de las organizaciones regionales y el Capítulo VIII de la Carta, que se «toca» en la siguiente sección, debe abordarse la cuestión fundamental de la relación entre *seguridad* y *desarrollo*, y su significado político (Collinson, Elhawary, y Muggah, 2010, 3). Este es un debate *quasi* constitucional que se ha desarrollado durante décadas y ha sido fuente de muchas controversias y malentendidos (Duffield y Hewitt, 2009). Desde el documento de Boutros Ghali de 1991 (Boutros-Ghali, 1995), se ha escrito mucho sobre la necesidad -prácticamente 'ortodoxia' (Carter, 2013)- en todas las sociedades de avanzar en ambos vectores. Sin embargo, esto no significa que las acciones de la comunidad internacional en países considerados *frágiles* puedan asumir automáticamente la presencia de fuerzas militares e instituciones y organizaciones de desarrollo, públicas y privadas, alineadas. Ocurrió en casos excepcionales en el pasado y, además de generar fuertes críticas en la comunidad de cooperación internacional, no produjo los resultados esperados, ni en términos de seguridad ni de desarrollo, como lo demuestran los estudios de caso detallados (Iyengar, Shapiro, y Hegarty, 2017). Hay principios rectores que deben tomarse en consideración, como el Código de conducta de la Cruz Roja, la Carta Humanitaria Sphere o los Principios de Chantilly (junto a los Acuerdos de La Mancha) de MSF.

Todos los debates mencionados anteriormente deben involucrar a la sociedad civil y las ONG, en una dirección ascendente y descendente, pero, en este caso, se puede entender hasta qué punto su apoyo es crucial. Los ODS han permitido una métrica sofisticada que muestra, a través de múltiples indicadores, que todos los países sufren alguna fragilidad, tanto en el Norte como en el Sur, y por lo tanto debemos evitar cualquier confusión entre las vulnerabilidades en el campo del desarrollo y en el de la seguridad, salvo que pretendamos llegar a un sistema desigual que viole los principios de la Carta. Los ODS también ofrecen un conjunto de herramientas de *Soft Law*, y una visión de la *resiliencia* (Sachs, 2015, 355). El SDG 16 propone una manera de repensar la división entre desarrollo y seguridad. Los enfoques de coordinación de los aparatos estatales son

bienvenidos, pero las propuestas como la cooperación entre gobierno y sociedad civil y el sector militar tienen más sentido como principios organizativos para burocracias más efectivas (Miles, 2014) que como modelos de acción ante conflictos.

La diplomacia es más adecuada para ser el eje de un diálogo en el que participan todas las partes, ya que los diplomáticos y las ONG trabajan dentro de los límites soberanos y con vocación de largo plazo. La relación de los diplomáticos con las instituciones de desarrollo y las ONG es más *natural* que la de los militares, ya que generalmente están integrados en los mismos ministerios y están acostumbrados a trabajar en estrecha coordinación. Arbitrando una relación fluida entre las «tres D» (Diplomacia, Defensa, Desarrollo), pero con respeto a la naturaleza y función de cada una (Collinson et al, 2010, 14).

2.3.2 *El debate en el seno de la ONU. El «Informe Brahimi» y su legado.*

Desde que Dag Hammarskjold propuso los tres criterios para las misiones de mantenimiento de la paz (consentimiento, imparcialidad y no uso de la fuerza, excepto en defensa propia), la comunidad internacional ha conocido momentos de consenso y disenso sobre las misiones de paz de la ONU, y ha aprendido que estos últimos son frustrantes y estériles, y que requieren un retorno, tarde o temprano, al acuerdo. Todas las partes interesadas deben participar en la definición, o tal vez la redefinición, de los límites, actores y supuestos para la pacificación, la consolidación de la paz, el mantenimiento de la paz y, cuando sea apropiado, un proyecto diplomático a gran escala, como explicó Carl Bildt (2011, 5). Se puede entender que es un debate que afecta directamente a las misiones de estabilización, y es fundamental entender que este es un problema normativo y operacional, y no solo lo segundo (Von Billerbeck, 2015).

El mundo y sus conflictos han cambiado y, después de trágicos fracasos en algunas de las nuevas guerras, muchas voces han solicitado misiones más efectivas de la ONU en un debate con líneas borrosas entre la consolidación de la paz y el mantenimiento de la paz, de una parte, y la imposición de la paz, de otra. Esta es la razón por la que los Secretarios Generales Kofi Annan y Ban Ki-moon han encargado informes sobre este tipo de misiones. El *Informe Brahimi* (2000) abordó muchos de los desafíos relacionados con las operaciones de estabilización y, si se hubiera implementado en su totalidad, tal vez podría haber dado forma a operaciones más exitosas. Pero el escenario posterior al 11 de septiembre fue más propicio para las misiones de estabilización. El

informe Brahimi enfatiza la diplomacia, ya que su filosofía es que el uso de la fuerza debe ir acompañado de una diplomacia más consistente para la consolidación de la paz, a través del desarrollo del Departamento de Asuntos Políticos. El informe también insistió en un papel más político de la Secretaría en casos similares a Kosovo. Los mandatos deben abordarse cuidadosamente, de manera creíble y alcanzable. El uso de la fuerza sería necesario en escenarios más complejos, para proteger a los civiles y al personal de Naciones Unidas. Las misiones deberían ser imparciales y contar con el consentimiento de las partes y recibir mejores herramientas. Deberían contar con mejores componentes civiles, policiales y de estado de derecho. Todo ello debería requerir una mayor coordinación a través de *Integrated Task-Forces* y de la Unidad de Consolidación de la Paz.

Aunque había muchos aspectos estrechamente relacionados con las misiones de estabilización que hubieran podido enriquecer el debate, no hubo un seguimiento adecuado para la mayoría de estas recomendaciones. Después de los años de confrontación descritos anteriormente, en 2015, un panel de la ONU presidido por José Ramos Horta publicó una *'Review of the Question of Peacekeeping Operations in all its aspects, the Special Political Missions and the Reinforcement of the UN System'*. Reiteró que la orientación debe ser esencialmente política, aunque flexible para adaptarse a las necesidades sobre el terreno, reivindicando igualmente más *diplomacia*. También insistió en que la mediación debería ser el elemento prioritario.

La ONU necesita claridad con respecto a las posibilidades del uso de la fuerza y la relación con otras fuerzas presentes en los conflictos, recordando que lo que mantiene los acuerdos de paz y los refuerza es, ante todo, la acción política (es decir, la Diplomacia). El informe no ignora los ecosistemas en los que se predica la estabilización, y en sus puntos 11 a 14 describe la situación de los estados con poca capacidad de recuperación o en situación de postconflicto, donde se da la presencia de terroristas y otros grupos violentos, y los casos en que una deficitaria gobernanza produce efectos devastadores, pero en el punto 14 señala que las estrategias centradas en estos entornos no han tenido el éxito esperado y los enfoques deben cambiar.

El Informe de 2015 del Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz (HIPPO, 2015) lanzó un desafío a la diplomacia internacional y al mundo académico y legal en su párrafo 111:

El Panel también observa que, en la última década, el Consejo de Seguridad y la Secretaría han utilizado el término ‘estabilización’ para distintas misiones que apoyan la extensión o el restablecimiento de la autoridad estatal y, en al menos un caso, en el transcurso de un conflicto armado. El término estabilización tiene una amplia gama de interpretaciones, y el Panel considera que el uso de este término por parte de las Naciones Unidas requiere una aclaración.

Como sabemos, este no es un concepto de poca importancia en el sistema de las Naciones Unidas, ya que ha servido para definir algunas de las misiones más importantes y delicadas entre 2004 y 2014, como las mencionadas MONUSCO, MINUSTAH, MINUSCA y MINUSMA. Si bien es difícil imaginar cómo fue posible acordar el significado fundamental de estas misiones sin un consenso sobre su denominación, es aún más difícil imaginar que esta práctica pueda mantenerse en el futuro, especialmente después del informe de 2015. Sin embargo, la ambigüedad constructiva - probablemente intencionada (Muggah, 2013, 57)- que ha permitido llegar a este punto no oculta un «cambio doctrinal» que podría tener «consecuencias imprevistas» (Karlsrud, 2015, 41). Puede ser útil investigar la naturaleza de estas misiones para comenzar este ejercicio de orientación. El mandato de la MONUSCO permite un sólido mantenimiento de la paz y una defensa proactiva de los civiles, además de la creación de una Fuerza de Intervención, concebida especialmente para enfrentar a la guerrilla del M23. MINUSCA y MINUSMA presentan caracteres similares, y MINUSTAH tiene un sólido mandato para enfrentarse al crimen organizado en Haití. Esto ha llevado a algunos observadores a señalar que la HIPPO podría haber asumido que la interpretación predominante en estas misiones ha sido la «occidental» (Curran y Holtom, 2015, 5).

Las posiciones de los principales grupos de países involucrados parecen bastante diferentes. Podemos dividirlos, en esencia, en tres campos: los países occidentales que han desarrollado individualmente sus propias doctrinas de estabilización (y las organizaciones en las que están integrados), en segundo lugar, los países candidatos a recibir en algún momento tales misiones y sus aliados, y, finalmente, otros estados con intereses más heterogéneos. Los países occidentales han acumulado algo de experiencia en este tipo de misiones, mostrando un apoyo claro, que es aún más marcado en el caso de los países de Europa del Este. Autores como Curran y Holtom, o De Coning, han atribuido un eficaz trabajo de persuasión a los tres miembros permanentes occidentales, frecuentes *penholders* en muchas de estas resoluciones (Curran y Holtom, 2015, 5 y 9). El término se aplica con matices a la OTAN y a la UE, que tienen su propia experiencia en la región (Lucarelli, Marrone, y Moro, 2017), pero con un sentido más restringido. Entre los países de América Latina, se registran más dudas (menores en el caso de MINUSTAH) y también los africanos, que no incluyeron las operaciones de estabilización entre las previstas para la Fuerza de

Reserva Africana de la UA. En 2010, Marruecos declaró en nombre del Movimiento de Países No Alineados que el *Mantenimiento de la Paz* era lo suficientemente consistente, y Sudáfrica subrayó que no deberían utilizarse para imponer la paz (Karlsrud, 2015, 43). Los países árabes mostraron poco entusiasmo en 2004 a través del Secretario General de la Liga Árabe, como veremos más adelante. Por otro lado, los estados que más contribuyen a las OMP también han mostrado su preocupación (lo que es importante, paralelamente a cierta fatiga de intervención occidental). Rusia, India y otros países asiáticos han expresado dudas similares en los últimos años (Curran y Holtom, 2015, 10).

El problema es de enorme importancia, porque el Consejo de Seguridad es la autoridad legítima para permitir el uso de la fuerza. Después del rechazo de la propuesta de la Administración Bush para Iraq, hubo una ruptura que podría haberse superado en la Cumbre de 2005. Pero, como se ha indicado, surgiría otra ruptura en 2011 después de la intervención en Libia. El modelo utilizado en el pasado está agotado. Todos los países han comprendido la lección: ningún estado, ni el más poderoso, puede sostener este tipo de operaciones a largo plazo (y aquí no hay corto plazo). Sin embargo, si aceptamos que estos ecosistemas tienden a extenderse, a medio plazo surgirán nuevas situaciones de este tipo, y la tendencia debería ser la multilateralización. Algunas de las doctrinas de estabilización nacional están convergiendo gradualmente hacia esa visión, pero necesitan afirmarla más profundamente, y la distancia con las posiciones del G77 y de los informes de la ONU todavía es perceptible. Otros están evolucionando en una dirección más contraproducente (Karlsrud, 2019, 15). Se requerirán acuerdos diplomáticos en el Consejo de Seguridad para la construcción de un gran consenso que evite ambigüedades, contradicciones o ausencias. Debemos evitar colocarnos en una *tierra de nadie* donde no hay una «guía de concepto operacional», terrenos en los que con frecuencia se adentra la ONU (Ruggie, 1992, 48).

2.3.3 *Un consenso diplomático y académico.*

En 2013, Francia indicó que actuó en Mali «para impedir a los grupos terroristas vinculados a Al Qaeda tomar el control del país», y tres días más tarde obtuvo el respaldo unánime del Consejo de Seguridad.¹⁴ La experiencia muestra que, de manera breve y temporal, pueden darse situaciones excepcionales de emergencia (con violaciones muy graves de los derechos humanos). Las

¹⁴ En la página Web del Quai d'Orsay, Francia afirmó que la operación representaba una aplicación de la Resolución 2085 del CSONU, aprobada en diciembre de 2012.

negociaciones en el CS continuarán, incluso si no hay un proceso de negociación sobre los fundamentos constitucionales del sistema. Pero el Consejo no es el lugar adecuado para los debates académicos. Dichos debates deberían tener lugar en el marco de un diálogo diplomático y académico (dos espacios bien diferenciados) sobre conceptos, para lo cual los informes de las Naciones Unidas mencionados anteriormente son una buena base, aunque no arrojan mucha luz sobre la idea de estabilización. Es aquí donde las contribuciones de académicos y grupos de expertos pueden ser muy valiosas y aportar valor al diálogo en el Consejo de Seguridad, siguiendo el excelente ejemplo del Derecho Internacional Humanitario en los últimos 150 años.

Para esto podría ser necesario que los académicos también progresen en su propio diálogo *diplomático*, ya que hoy no es posible hablar de una definición ampliamente aceptada. Para algunos es simple contrainsurgencia o contraterrorismo, para otros es el aspecto de construcción del estado el que prevalece, algunos destacan la interrelación entre las «tres D» (Diplomacia, Defensa, Desarrollo) y para otros el concepto debe ser más restringido. El trabajo de Robert Muggah o el concepto propuesto por Zyck, Barakat y Deely pueden ser buenos puntos de partida al delimitar los principales parámetros.¹⁵

También hay una escuela de pensamiento crítica con la idea, autores como Duffield, que la encuadra en una mentalidad neocolonial y neoliberal que deslegitima estas operaciones, o Mac Ginty, que critica la insistencia en el control y la titulización, y el poco ambicioso conformismo en la construcción del estado, en lugar de una mayor participación local (Mac Ginty, 2012). Paris y Sisk han analizado las contradicciones de la estabilidad y la construcción del estado y sugirieron que deben ser replanteadas (Paris y Sisk, 2009).

Desarrollar un concepto con amplia aceptación y superar los *malentendidos* y *deformaciones* (Dennys, 2013, 1) es tan complejo que vale la pena considerar la estrategia de Rotmann, que en su lugar identifica dos umbrales, un concepto más limitado y uno más amplio, que gravitan precisamente en torno a esta compleja conjunción del ejército y el desarrollo. La visión 'amplia' se centra en el desafío representado por la fragilidad, la falta de bienes y servicios, la inestabilidad política y la violencia de alta o baja intensidad: en este caso, la estabilidad debe producir una paz,

¹⁵ «A process involving coercive force in concert with reconstruction and development assistance during the immediate aftermath of a violent conflict in order to prevent the continuation or recurrence of conflict and destabilising levels of non -conflict violence» (Zyck et al., 2014, 19)

seguridad, prosperidad y estabilidad duraderas («sostenibles»). Frente a este concepto 'sin límites', aparece una versión más realista que contempla la estabilización como 'apaciguamiento de la crisis': trataría de evitar que las crisis alcancen un carácter muy agudo y de generar resiliencia. Si el estado en cuestión tiene la capacidad de evitar situaciones de extrema violencia, se entiende que los problemas pueden persistir dentro de su sistema político, mientras mantiene su capacidad para ofrecer servicios básicos a los ciudadanos. Aquellos deben abordarse a largo plazo. La mayoría de los estados que han participado en los debates sobre la Estabilización parecen avanzar en esta dirección (Rotmann, 2016, 4). Otro enfoque es el de Barakat, quien sugiere la presencia de criterios tales como un mandato claro, una intervención en la fase inicial del conflicto, especificidad de contexto y una estrategia de transición bien definida (Barakat, S., 2016, 3). Dennys ha propuesto centrarse en los niveles de estabilidad subnacionales (2013, 3). Cualquiera que sea el enfoque elegido, una potencial convergencia académica tendrá un alto valor en el contexto internacional actual.

3 ESTUDIO DE CASO EN LA REGIÓN MENA: LA ESTABILIZACIÓN EN LIBIA.

3.1 Diplomacia vs Estabilización en la región de África del Norte y Oriente Próximo.

Situar la diplomacia en el centro de la escena también es una tarea tan necesaria como urgente en la región de África Norte y Oriente Próximo (MENA, en su acrónimo inglés). Sin duda más apremiante que en otras áreas del mundo. Pero esto requeriría comenzar con un acuerdo para, precisamente, optar por la diplomacia. Hasta ahora, ha prevalecido un doble enfoque, en un momento histórico caracterizado por un gradual intervencionismo de los actores regionales que equilibran a las potencias externas: en primer lugar, considerar la región como un tablero de ajedrez, donde el progreso de algunos se hace en detrimento de los recursos o la posición táctica de los demás. Segundo, cuando resulta inevitable, puede estallar el conflicto, normalmente a través de *proxies*. Los poderes regionales no solo están compitiendo entre ellos, sino que también hay un interés renovado de los poderes globales. De hecho, la región ha sido testigo de las tres operaciones de estabilización que han generado la mayor controversia en las últimas décadas, las de Iraq, Afganistán a comienzos de siglo, y Libia en 2011.

Sin embargo, la mayor asertividad internacional de los actores regionales se ve acompañada por interesantes iniciativas diplomáticas que muestran nuevas capacidades. Desde la Iniciativa Árabe de Paz propuesta por Arabia Saudí para Medio Oriente en 2002 a las propuestas egipcias para Palestina, desde la diplomacia argelina en África a las intervenciones de EAU en Etiopía-Eritrea, o las iniciativas de Omán, Kuwait y Qatar, se constata una mejor y mayor actividad de las cancillerías árabes. La diplomacia tiene, en este sentido, oportunidades sin precedentes en la región. Pero esto requeriría, para poderse consolidar, una confianza interna que no existe hoy en día. Después de casi treinta años trabajando como diplomático en la región, he aprendido que los diplomáticos locales y las herramientas pueden ser más eficientes que las externas. Las ventajas de los enfoques más locales y la comprensión de las especificidades podrían permitir delinear en el futuro un concepto viable de estabilización al menos en esta parte del mundo (Dennys, 2013, 3).

Esta estabilización *problemática y problematizada* no se limita hoy a territorios o países específicos en la región MENA, es una enfermedad generalizada. Las fórmulas de la Guerra Fría y las políticas de estabilización han quedado obsoletas, y las posteriores han resultado ineficaces y controvertidas, dejando tras de sí un vacío y una necesidad. Hoy en día, la estabilización local es

difícilmente concebible sin abordar la estabilización de la región en su conjunto. Desde nuestra perspectiva, resulta obvio que, una vez más, se necesita más diplomacia local. Esto plantea las grandes preguntas sobre el foro apropiado, su agenda, y la compleja decisión sobre la posible inclusión únicamente de países árabes o una más amplia que incluya a Israel, Turquía e Irán, actores regionales determinantes en muchos de los conflictos MENA. E, igualmente importante, la pregunta sobre la noción de estabilización regional. ¿Debería ser un concepto westfaliano basado en una soberanía *dura*, que simplemente detenga los conflictos con esfuerzos limitados de estabilización? ¿O un concepto más estructurado e intervencionista como el del Congreso de Viena? ¿O quizás una visión más cooperativa y gradual con fórmulas como las de Helsinki o los primeros acuerdos de las Comunidades Europeas? Obviamente, no debería ser un concepto *importado*, se trata solo de referencias históricas. Sin responder a estas preguntas importantes, es difícil concebir operaciones de estabilización con un despliegue de fuerzas militares, humanitarias y diplomáticas. Como ha ocurrido en el Consejo de Seguridad con otras operaciones, no puede excluirse -incluso resulta probable- que se continúe operando con fórmulas *ad hoc*, pero será cada vez más difícil. Los estados de la región no solo deberían construir una posición *ad intra*, sino que también sería deseable construirla *ad extra*, ya que un consenso regional daría lugar a mayores posibilidades de un consenso en el CSONU, cuyas decisiones sin duda seguirán afectando a la región, que necesita vitalmente que los errores del pasado no se repitan.

Entre las tareas pendientes de la diplomacia internacional, es fundamental una división más eficaz del trabajo entre las organizaciones regionales, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta, que tendría importantes implicaciones para la Liga Árabe y la Unión Africana. En 2004, el secretario general de la Liga Árabe, Amre Moussa, mostró claramente la insatisfacción de la organización regional con el concepto de estabilización predominante:

¿Es la estabilidad un objetivo en si misma? ¿Es su propósito apaciguar conflictos que escalan? En ocasiones vemos que, incluso cuando una situación se ha apaciguado y se han aliviado las preocupaciones, el peligro persiste si se mantiene el *statu quo*. La noción de que la estabilidad llevará a la paz y la reconstrucción aún está por probar. De hecho, es posible tomar la dirección opuesta: en primer lugar establecer la paz, para garantizar el éxito de las operaciones de mantenimiento de la misma, y después avanzar en la seguridad, reconstrucción, reconciliación y estabilidad.¹⁶

¹⁶ «Is stabilisation an objective in itself? Is the purpose to cool down conflicts that are growing? Sometimes we find that, even when a situation is calm and when concerns are allayed, danger will remain if the status quo continues. The notion that stability will lead to peace and reconstruction has yet to be confirmed. It is in fact possible to take the opposite course: first to establish peace in order to ensure the success of peacekeeping operations, and then to pursue security, reconstruction, reconciliation and stability» (traducción propia).

Una visión regional de la estabilización sin duda prestaría más atención a ciertos aspectos específicos. Uno de ellos sería el sectarismo. La región ha rechazado las tendencias orientalizantes y su sesgo político desde que Edward Said escribió su obra seminal. Estas tendencias se han multiplicado desde el 11 de septiembre y el comienzo de la llamada *Guerra contra el Terror*. Para muchos, en Estados Unidos y en otros países, la idea del terror es totalizadora (Butler, 2009, 40). En la región, existe un riesgo similar hoy en día debido a la propagación de la violencia sectaria. A menudo, los mismos grupos terroristas que buscan con sus ataques consolidar una confrontación entre el Occidente judeocristiano y el Islam, buscan también consolidar una confrontación sectaria en la región MENA entre suníes y chiíes, lo que equivaldría a *orientalizar* Oriente. La inestabilidad comienza en lo más profundo del sentimiento de identidad religioso. Asimismo, estrechamente relacionado con este aspecto, la estabilización en la región requerirá una lucha más efectiva contra el extremismo, para lo cual la diplomacia puede y debe tener instrumentos e instituciones sofisticados, y ambos parecen candidatos obvios para el *toolkit* de diplomacia preventiva regional. Debemos ser conscientes de que no hay estabilización sin tolerancia y reconciliación.

Reivindicar más diplomacia en la región MENA también debe involucrar su evolución hacia formas del siglo XXI, en las que la inclusión puede convertirse en uno de sus activos más valiosos. La historia nos enseña que la diplomacia inclusiva es más efectiva.¹⁷ Todos los estados de la región tienen un papel que desempeñar en el proceso, aunque se pueden establecer círculos concéntricos porque algunos tendrán más involucración y alcance que otros. Pero la inclusión hoy también implica trabajar con la sociedad civil, en todos los niveles, con diferentes entornos, desde individuos hasta ONG (incluidas las de desarrollo, un área que ha experimentado un aumento impresionante con algunos países de la región en posiciones de liderazgo global). Desde 2011, una sociedad civil vibrante en la región pide ser escuchada, y este puede ser el mejor momento para hacerlo. Y, en un sentido más amplio, la *diplomacia cultural* es otra herramienta interesante. En Oriente Próximo y Medio, los comentaristas externos a menudo subestiman la importancia de los factores estabilizadores culturales árabes de larga data: los *majlis*, los vínculos comunitarios y tribales, etc. A menudo caracterizan erróneamente a las sociedades árabes como demasiado jerárquicas. En realidad, hay controles y balances (en la mayoría) pero operan de manera menos

¹⁷ Algunos historiadores han sugerido que el éxito del Congreso de Viena se debió en buena medida a la inclusión de todos los actores europeos, en una fórmula que seguía, precisamente, una articulación en círculos concéntricos. Vid., por ejemplo, Meerts, *Persuasion through negotiation at the Congress of Vienna 1814-1815*, DiPLO, <https://www.diplomacy.edu/resources/general/persuasion-through-negotiation-congress-vienna-1814-1815>

visible que otros. Un enfoque de estabilización del siglo XXI podría basarse en estos modelos tanto como en los globales, pero el objetivo principal debería ser encontrar el «equilibrio natural» propio de la región (Mac Ginty, 2012, 28), de manera inclusiva, sin interferencias externas.

Otro tema de enorme importancia en la región son los derechos humanos y democráticos. Con frecuencia, las operaciones de estabilización se originan en un entorno caracterizado por graves violaciones de los mismos (Siria es un ejemplo al caso). A su vez, las intervenciones posteriores a menudo han producido nuevos casos que complican aún más las soluciones, de las cuales Iraq o Libia son buenas muestras. Las instituciones regionales de derechos humanos se han desarrollado notablemente en el mundo, por ejemplo, en América Latina o África. En la región MENA sigue siendo un tema pendiente. De un texto decepcionante acordado en 1990,¹⁸ la región avanzó con la Carta Árabe de Derechos Humanos de 2004, que también recibió críticas, en mi opinión justificadas. El Tribunal Árabe de Derechos Humanos es otro paso, pero aún es insuficiente y su consolidación aun llevará tiempo. Tampoco habrá estabilización si no se materializa un clima de estricto respeto por los derechos humanos. Este debe ser un elemento precioso en el conjunto de herramientas diplomáticas regionales. Las sociedades democráticas con libertad de expresión y de prensa, no solo serán más estables, sino que ganarán en solidez. Solo asumiendo ciertos grandes principios será posible pasar a una segunda etapa, donde se pueden abordar los problemas más delicados y complejos que ya se han evocado, como el desarrollo de una Fuerza Militar de reserva de la Liga Árabe y el diseño e implementación de estrategias regionales de estabilización.

3.2 Un estudio de caso de estabilización político-diplomática en la región MENA: Libia.

Este TFM no pretende, naturalmente, proporcionar un análisis en profundidad del caso de Libia, sino abordar el valor de la diplomacia como un elemento central en la construcción e implementación de fórmulas de estabilización que funcionen a largo plazo. Para ello, la diplomacia y el desarrollo deben maximizarse, promoviendo la seguridad interna y minimizando las intervenciones externas, junto con la paciencia estratégica, y permitiendo que la diplomacia

¹⁸ Vid. La Declaración de El Cairo de los Derechos Humanos en el Islam.

regional tome la iniciativa. Estos elementos estaban presentes en el enfoque de estabilización patrocinado por la ONU para Libia en 2015, que permitieron una estabilización que muy probablemente otras fórmulas no habrían alcanzado. Hoy, tras cuatro años de Estabilidad en los que, lamentablemente, no se ha avanzado como hubiera sido necesario en el proceso de *statebuilding*, la violencia ha vuelto a resurgido con el ataque del mariscal Haftar a Trípoli, y todo parece indicar que ese uso -ilegitimo- de la fuerza militar no solo no va a permitir mas estabilidad, sino que va a producir una grave inestabilidad.

En Libia es fácil ver el *vaso medio vacío*. La situación ha distado de ser estable en estos años, dadas las dificultades para el acuerdo político, las amenazas que aún permanecen en diferentes áreas, las profundas diferencias de visión entre los diferentes actores internacionales y la existencia de problemas, como el drama de la trata de personas, que produce un muy elevado número de muertes en el mar cada día, abusos muy graves de los derechos humanos en tierra y dificultades para que los países europeos converjan en una visión unificada. Lamentablemente, no hay una solución inmediata a corto plazo para estos problemas, pero el principio de que los libios resuelvan los problemas de Libia sigue siendo una prioridad en el acuerdo de Skhirat (concebido como un primer paso hacia la estabilización) y debería seguir siendo una prioridad en el futuro.

En 2014, Libia presentaba un sombrío cuadro de inestabilidad, con una gran fragmentación y el riesgo de que los enfrentamientos en Bengasi y Trípoli terminaran convirtiéndose en una guerra completamente abierta en el país. En ese reino del caos, Daesh encontró el mejor caldo de cultivo para construir una gran base de operaciones en el centro del Mediterráneo (Sirte) y cerca de Argelia y Túnez (cuya experiencia democrática quería destruir) y Europa, un objetivo prioritario para sus ataques terroristas. Diferentes países estaban considerando acciones políticas y estudiando posibles planes de contingencia militar. Pero Libia es un país inmenso, que plantea dificultades logísticas igualmente inmensas. Después de las confrontaciones del verano del 2014, la elección para los libios y la comunidad internacional era bien una opción *vencedora*, bien o una *virtuosa*, una paz elitista dictada por los vencedores (*Fajr Libia* en Occidente y Karama-LNA en el Este) o un amplio acuerdo nacional en el que una gran mayoría de los libios pudieran reconocerse. Suscribirse a la primera opción no parecía la más prometedor y habría representado ofrecer a los *victores* militares la posibilidad de dictar un acuerdo sin haber ganado la batalla en el conjunto del país, una fórmula para ganar tiempo y volver con toda probabilidad a los combates sin permitir

una cooperación previa. No habría sido una fórmula muy estable. Un acuerdo elaborado con criterios de democracia deliberativa local podría parecer poco ortodoxo, pero ofrecía una perspectiva de estabilidad construida en direcciones ascendente y descendente, que podría funcionar para la sociedad y para las élites.

La presencia de Daesh y Al Qaeda, y sus ataques contra Egipto y Túnez, el uso por parte de AQMI del territorio libio como punto de entrada a Argelia, los ataques contra turistas occidentales y otros factores auguraron algún tipo de intervención más robusta en línea con las antiguas prácticas (hubo varias acciones aéreas contra objetivos específicos) y agotó la paciencia de muchos, pero finalmente prevaleció la diplomacia, quizás haciendo de la necesidad virtud. La diplomacia ofreció a los libios una plataforma para una primera etapa de estabilización, desde la cual comenzar a operar y actuar contra otros factores de inestabilidad, como Daesh. A pesar de las muchas deficiencias en el proceso, vale la pena recordar algunos de los principios fundamentales de este diálogo político inclusivo que podrían formar parte de una estrategia de estabilización diplomática.

En primer lugar, dados los controvertidos precedentes en el Consejo de Seguridad en 2011, la proyección de inestabilidad del país hacia el continente africano, Oriente Medio y Europa, el interés estratégico de las grandes potencias internacionales y el peso del petróleo libio en los mercados internacionales, no fue una sorpresa que el Consejo considerara la situación del país como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, este proceso dirigido por la ONU avanzó en estrecha coordinación con las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, la Liga Árabe y la UE. Pero el aspecto internacional fue equilibrado con un componente local aún más fuerte. Los diálogos se organizaron en cinco grupos, con diferentes actores políticos, institucionales y sociales, grupos de mujeres, municipios, milicias y tribus. Fue, siguiendo la distinción de Mac Ginty, *indígena*, aunque no muy tradicional (Mac Ginty, 2008), ya que la aniquilación deliberada de la cultura política local por parte del régimen de Gadafi y las dificultades para identificar representantes tribales impidieron una mayor participación de las tribus como tales). Pero en gran medida este papel fue desempeñado por los municipios y las comunidades locales, y llegó a ser tan activo que, en momentos clave, salvaron las conversaciones. Fue un proceso altamente adaptado a la idiosincrasia local, en el que la ONU dio prioridad a este enfoque, haciéndolo compatible con algunos elementos de la paz sostenible. El país no podría

construir la estabilidad a partir de factores neo-darwinianos exclusivamente internos sin apoyo externo (Weinstein, 2005, 29).

En segundo lugar, la labor consultiva de los actores internacionales se estructuró en círculos concéntricos, en los que el trabajo desde el interior del país fue acompañado por la iniciativa de los países vecinos, directa y profundamente afectados por la inestabilidad libia, y un segundo círculo de otros actores regionales, además de otras potencias y organizaciones internacionales especialmente interesados en el proceso. A los primeros se les pidió que congelaran sus esfuerzos de paz y estabilización (como la iniciativa de los Seis Vecinos, impulsada principalmente por Argelia y Egipto, o las iniciativas de diálogo en Argel y Jartum), pero permitiendo su participación activa en el proceso (Marruecos, Argelia y Túnez fueron anfitriones de importantes grupos de negociación en el proceso de la ONU, y Egipto debería haber sido anfitrión de un foro de tribus libias). Los embajadores del llamado grupo 5 + 1 (UE, EE.UU., Reino Unido, Francia, Italia y España, luego también Portugal y algunos países escandinavos), así como los embajadores de otros países interesados (Rusia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Turquía, Qatar, más regularmente, entre otros) acompañaron informalmente el proceso, brindando asesoramiento y apoyo.

Todos ellos coordinaron una estrategia de estabilización que debería comenzar con un acuerdo político interino que permitiría dos años de gobierno consensual aceptable para los actores principales con un gobierno único e inclusivo, una fórmula para la cooperación institucional y la participación de las principales ciudades, partidos políticos, miembros de la sociedad civil, mujeres y jóvenes y tribus, entre otros grupos, lo que podría sentar las bases para abordar las confrontaciones entre milicias, cuya desmovilización podría permitir iniciar más tarde un proceso de desarme y reintegración (todavía uno de los grandes desafíos). Para alcanzar un equilibrio razonable de ingredientes locales e internacionales, se puede utilizar el fundamento del Principio de subsidiariedad de la UE, la minimización de la presencia internacional estrictamente a todo aquello que no pueda hacerse a nivel local.¹⁹

¹⁹ Se trata de salvaguardar la capacidad de los Estados Miembros para tomar decisiones y actuar, y autoriza la intervención de la Unión Europea cuando los objetivos de una acción no pueden llegar a ser realizados por los EEMM y pueden ser abordados con mayor eficacia a nivel comunitario «dados la escala y efectos de la acción propuesta». The principle of subsidiarity, European Parliament, Fact Sheets on the European Union, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>

En tercer lugar, la naturaleza política de la misión era fundamental. La comunidad internacional no era generalmente vista (si bien el temor o la sospecha siempre estaba presente) como un actor amenazador que podía proponer una intervención con elementos militares (algo que los libios contemplaban con gran suspicacia y que podría generar más problemas de seguridad de los que hubiera resuelto). El Consejo de Seguridad y todos los actores regionales involucrados apoyaron unánimemente el acuerdo, lo que indica que el consenso regional y global -a pesar de la gran polarización- es posible a través de intensos esfuerzos diplomáticos. Todo esto permitió una acción más efectiva al mantener un proceso multilateral único, no sin fases desasosegantes, lideradas por la ONU, en las cuales muchas de las recomendaciones y el espíritu de legitimidad, credibilidad y *local ownership* promovido por los informes Brahimi y Ramos Horta estaban presentes. Se trataba de mantener la coherencia de adentro hacia afuera y viceversa.

Además, la seguridad era el foco de inestabilidad que más preocupaba. El problema de construir servicios estatales era relevante, pero en un país-continente, las ciudades estaban acostumbradas a funcionar como verdaderas ciudades-estado y a resolver localmente muchos problemas de gobernabilidad, lo que hacía menos acuciante la cuestión de los servicios básicos, aunque la tarea del desarrollo de las instituciones estables e integradas siguió pendiente. Por otro lado, las tres principales instituciones nacionales, el Banco Central, la Compañía Nacional de Petróleo y la Autoridad de Inversiones de Libia, continuaron operando tratando de mantener el equilibrio entre los diferentes contendientes. Por esa razón, el desafío más formidable fue la existencia de miles de milicias (algunas de solo unos pocos miembros y, otras, verdaderos ejércitos con un elevado número de combatientes). Debe agregarse la creciente presencia de Daesh (que terminó teniendo más de 6,000 miembros en el área de Sirte), las bases de entrenamiento de Al Qaeda y también la presencia gradual de grupos mafiosos de diferentes orígenes.

En este contexto, el primer paso después del alto el fuego fue abordar el problema político para reducir los riesgos de confrontación directa entre los grupos más grandes de milicias, algo que el acuerdo político ha logrado durante cuatro años, hasta que el ENL del mariscal Haftar ha retomado -todo parece indicar que en vano- la acción militar. Todavía existía inseguridad y necesidad de policía (Caan, 2005, 2), pero fue un primer paso que creó las condiciones para que los propios libios desactivaran la amenaza de los grupos terroristas en el centro y este del país (lo que hicieron las milicias de Misrata contra Daesh y las fuerzas de Khalifa Haftar en otras áreas). El trabajo aún

está pendiente en lo que se refiere al crimen organizado, donde se ha avanzado mucho menos.²⁰ Los grandes actores locales también han actuado sobre aquellos grupos más pequeños que interfirieron en la gestión nacional del petróleo. Las milicias desempeñaron un papel importante en la primera etapa de la estabilización, aunque deberían ser un componente clave de las próximas etapas a través del proceso de DDR y SSR, ya que no fue posible abordarlo en la primera etapa y, aun menor medida, tras al ataque de Haftar. Lo que Coletta llama Medidas de Estabilización Provisionales debería esperar en este caso, ya que las milicias, una vez que regresaron a sus hogares, aún tenían que desempeñar un papel de policía-defensa en muchos lugares, dado el colapso total del antiguo aparato de seguridad del estado (Colletta, 2015) . Podría decirse que uno de los inconvenientes de las misiones políticas sin un fuerte componente militar, es la influencia limitada en tales grupos. Pero la ONU ha realizado cientos de reuniones con diferentes líderes de la milicia, explicando el proceso político y obteniendo apoyo.²¹

Finalmente, el Acuerdo político libio mantiene su validez y su frágil función de estabilización hasta el día de hoy, casi cuatro años después, como una hoja de ruta para resolver problemas difíciles a través del diálogo. Paradójicamente, un primer ministro no electo que encabeza un consejo altamente inclusivo y plural, acordado a través del acuerdo Skhirat, ha sido más estable que los anteriores, elegidos por parlamentos democráticos, aunque altamente polarizados, y siempre sujetos a la miopía de una visión no inclusiva de la política. Incluso algunos de los partidarios de la *línea dura* que rechazaron el texto, lo aceptaron más tarde, total o parcialmente. En los últimos meses, antes de que se iniciaran los combates en Trípoli, se debatían posibles enmiendas, mientras que la Constitución aún está pendiente. Pero el mayor problema sigue siendo la existencia de milicias fuera del control del gobierno legítimo, lo que solo puede resolverse con el concurso de la comunidad internacional. El país sigue siendo vulnerable a la amenaza del terrorismo y la delincuencia organizada, y tiene otras tareas pendientes. Probablemente, una mayor participación de una comunidad internacional más unida y un consenso regional hubieran permitido avanzar con mayor fuerza, pero, con todas sus deficiencias, la experiencia de Libia ha sido durante cuatro años mejor que la de otras crisis en la región y ofrece valiosas lecciones sobre

²⁰ Ha evolucionado hasta convertirse en una cuestión sistémica en la transición libia, pero sus raíces se encuentran más allá del proceso de Skhirat.

²¹ La ONU ha facilitado numerosos alto el fuego y diálogos con milicias. Los últimos esfuerzos fueron liderados por el RESG Ghassan Salame, y se realizaron durante el verano de 2018 y en la primavera-verano de 2019, tras el ataque contra Trípoli del mariscal Haftar.

la priorización del diálogo político y la diplomacia local y regional en contextos inestables. Si la ofensiva del mariscal Haftar pierde fuerza, tal vez sirva para dar un nuevo impulso al diálogo político bajo los mismos principios y orientaciones.

CONCLUSIONES.

1. La comunidad internacional ha experimentado en las últimas tres décadas un proceso de globalización acelerada que, unido a otros factores, está llevando a un cuestionamiento de los valores de lo que se ha dado en llamar el «Orden Liberal». En los próximos años, los estados occidentales (o liberales) por excelencia, sus instituciones y reglas, serán menos influyentes a escala global, y muy en particular ante los estados emergentes de mayor dimensión. Su peso demográfico, económico y tecnológico les permitirá ser determinantes en su zona de influencia y adoptar reglas internacionales a la carta, en función de sus propios intereses.
2. La conjunción de este orden de cosas, la desigualdad inherente a la visión liberal (o Neoliberal) más extrema de la globalización, los choques identitarios, desequilibrios socio-económicos y lo que se ha denominado «fragilidad», unido a las limitaciones de las grandes instituciones liberales (y los estados con mayor peso internacional) conforman el marco en que se está produciendo un nuevo tipo de conflicto, las *nuevas guerras*, para las que, hasta el presente, no se han encontrado fórmulas de solución consistentes. Tanto la globalización como las *nuevas guerras* (en las que, frecuentemente, participan actores no estatales) constituyen amenazas para el estado y su centralidad en las relaciones internacionales.
3. El desgaste del Orden Liberal, unido al desarrollo de estas *nuevas guerras*, así como la, en definitiva, pérdida de peso del estado, está produciendo una crisis en la diplomacia o, al menos, en la *diplomacia liberal*. Sin embargo, esta crisis es más profunda y responde también a factores endógenos inherentes a la manera en que se ha desarrollado la propia diplomacia en los últimos 150 años. La diplomacia no debe resignarse a aceptar este orden de cosas o limitarse al papel representativo que consagran las convenciones de Viena. Debe ser más activa como instrumento de comunicación, mediación y solución de crisis, reconstruyéndose con creatividad y un sentido ético compartido, global e igualitario. Ello supondrá, en nuestra opinión, preservar algunas de las instituciones liberales

fundamentales y buena parte del derecho internacional, que tienen la posibilidad de seguir siendo útiles en un nuevo contexto global.

4. Una de las situaciones de conflicto más paradigmáticas de nuestro tiempo se presenta en estados cuya capacidad de ofrecer servicios básicos es crecientemente limitada y donde la violencia y, en ocasiones, el terrorismo, se convierten en factores endémicos y se cronifican. La estabilización es la fórmula que se ha propuesto desde distintos ámbitos estatales e institucionales para hacer frente a estas zonas grises, donde no se puede decir - en un sentido clásico- que exista ni guerra ni paz.
5. Aunque algunas versiones de la estabilización promueven enfoques multidisciplinarios en que se integren las llamadas «tres D» (Diplomacia, Defensa y Desarrollo), creemos que esta fórmula ha terminado por debilitar a las instituciones liberales y a la propia diplomacia.
6. La comunidad internacional debe reconstruir consensos y acordar fórmulas y remedios, trascendiendo fronteras y barreras culturales o ideológicas. Ningún Estado tiene interés en el desarrollo de la violencia endémica y la amenaza para la seguridad humana que representa. Cualquiera que sea el sistema de valores propugnado por un estado respecto al orden global y el Derecho internacional, no deben existir espacios de desgobierno ni *tierras de nadie* en que germinen las carencias para las comunidades humanas de alimentos, sanidad, educación y otros servicios básicos, y una violación generalizada de los derechos humanos.
7. La comunidad internacional necesita un concepto consensuado de estabilidad que, en ningún caso, puede ser un eufemismo para la intervención que, simplemente, trata de evitar la carga negativa de este concepto. Si la estabilización puede ser una fórmula viable para enfrentar nuevos conflictos, requerirá parámetros y fundamentos más claros. La delimitación del concepto exige un trabajo a escala del derecho internacional y las instituciones, y también sobre el terreno, que solo la diplomacia puede proporcionar con su permanencia y amplia presencia en ambos espacios. Pero también por su apertura a lo local y lo global-multilateral, y su trabajo en equipo con organizaciones de desarrollo y

construcción del estado. Esta tiene que ser una dinámica basada en reglas y legitimidad, donde los principios como la *igualdad soberana*, la inclusión y la prioridad de la política y el diálogo son cruciales.

8. El consenso también debe abordar la reforma de las instituciones internacionales efectivas y las reglas para enfrentar los nuevos desafíos, como la *fragilidad*. Esto solo puede hacerse a través de una lectura contemporánea de los principios constitucionales de la comunidad internacional, que deben ser adaptados, pero también respetados. Cuestiones como la soberanía o el uso de la fuerza requieren grandes consensos. Asimismo, resulta imprescindible un debate sobre el papel de la ONU y el significado de la estabilidad en sus OMP. Mientras tanto, las situaciones en el terreno continuarán solicitando respuestas urgentes, y no solo la Diplomacia, también la academia puede contribuir a este dialogo. Los informes elaborados por los comités de Brahimi o Ramos Horta pueden ser referencias interesantes en tal proceso. En cualquier caso, la ONU necesita desarrollar su capacidad de aprender de sus errores y aplicar los diagnósticos, profundos y certeros, de buena parte de los informes que han revisado sus fracasos y errores.
9. Las amenazas a los civiles y al personal internacional pueden ser una preocupación de seguridad apremiante donde el apoyo internacional, incluido el ejército, podría ser necesario con urgencia. Igualmente, violaciones masivas a los derechos humanos. Sin embargo, la construcción y desarrollo del estado es un desafío a largo plazo, y las herramientas para lidiar con ambos deben ser coherentes, pero manteniendo sus estructuras y reglas distintas. Es un debate fundamental en cuanto a principios y sobre el terreno. La coordinación de los diferentes actores seguirá siendo el principal desafío (Paris y Sisk, 2009). Si bien la diplomacia hará que la Estabilización sea más viable, necesitará el apoyo de las áreas críticas del gobierno, es decir, el más alto nivel gubernamental, para permitir la correcta toma de decisiones.
10. La inestabilidad está presente en todo el mundo, pero es especialmente grave en la región MENA. Es una inestabilidad endémica, con características locales distintivas. Después de los fracasos de las fórmulas internacionales, es hora de que la región aplique las suyas, para

lo cual tiene una diplomacia cada vez más activa y capaz. No será fácil abordar cuestiones como el foro, los actores y los principios para un concepto de estabilización MENA, el papel de las organizaciones regionales, las herramientas para tratar con el sectarismo, el extremismo, el terrorismo y alcanzar la estabilidad, la inclusión y la reconciliación. El rol de los derechos humanos es de crucial valor. Las OSC tienen que ser actores relevantes en el proceso.

11. Libia ha ofrecido durante cuatro años un buen ejemplo de cómo las dinámicas políticas locales, con el apoyo de la Diplomacia regional y global, pueden aportar Estabilidad. Para ello, UNSMIL, la misión política de la ONU, coordinó entre 2014 y 2015 un diálogo político multidimensional, contando con un apoyo internacional estructurado en círculos concéntricos, países vecinos, regionales y globales. Sin embargo, tras el acuerdo de paz no se ha avanzado en la construcción del Estado, y ha faltado presencia internacional. Hoy Libia ha vuelto a un escenario de violencia con la operación lanzada por el mariscal Haftar sobre Trípoli, que todo parece indicar va a traer más inestabilidad y caos.
12. La experiencia en este país, y en general los acontecimientos analizados en estas páginas, muestran que, a pesar de la crisis en que se encuentra, la diplomacia es el instrumento mejor situado externa e internamente para superar estos nuevos conflictos, para lo que habrá de actualizar sus métodos, analizar en profundidad su incardinación en el sistema de valores internacional, y renovar los instrumentos con los que trabaja. Sus limitaciones actuales no son únicamente el resultado de decisiones políticas incorrectas y el juego de poder de las grandes potencias, también su evolución y características plantea obstáculos endógenos para poder ser una herramienta eficaz en la resolución de conflictos.
13. Creemos que ha quedado explicado que las nuevas guerras no suponen solo un fracaso de la diplomacia, sino también una renuncia a la misma, que no puede disociarse del declive de los grandes estados liberales. Este declive podría representar un auténtico cambio de era. Las operaciones de Estabilización -al menos tal y como han sido concebidas hasta el presente- no representan una solución, y, de acuerdo con la experiencia en Afganistán, es posible que a largo plazo ni siquiera puedan garantizar una cierta contención. Cualquiera

que sea el escenario futuro de las relaciones internacionales, cualquiera que sean sus transformaciones, la humanidad deberá retornar siempre a la Diplomacia como fórmula a medio y largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BALLESTEROS, M. A. (2011). El posconflicto y la estabilización. M.I. Garrido Gómez., (ed.): *El derecho a la paz como derecho emergente*. Madrid: Atelier libros.
- BARAKAT, S. (2016). Stabilisation. *GSDRC Professional Development Reading Pack*, (n.º 47), 3.
- BARAKAT, S., DEELY, S., Y ZYCK, S. A. (2010). A tradition of forgetting: Stabilisation and humanitarian action in historical perspective. *Disasters*, 34, S297-S319.
- BARKER, J. C. (2000). *International law and international relations*. NY: AyC Black.
- BARSTON, R. P. (2014). *Modern diplomacy*. Londres: Routledge.
- Belt and road initiative*. (2018). Informe del Banco Mundial. <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>
- BOUTROS-GHALI, B., (1995). *An agenda for peace*. Nueva York: UN.
- BRAHIMI, L. (2016). *Conferencia sobre mediaciones internacionales*, New York University, Abu Dhabi.
- BRAHIMI, L. (2000). Report of the panel on United Nations Peace Operations. Nueva York: UN.
- BUTLER, M. J. (2009). *International conflict management*. Londres: Routledge.
- CAAN, C. (2005). Post-conflict stabilization and reconstruction: What have we learned from Iraq and Afghanistan. *USIP Peace Brief*,

- CAMAÑES, P. S. (2002). *Diplomacia hispano-inglesa en el siglo XVII: Razón de estado y relaciones de poder durante la guerra de los treinta años, 1618-1648*. Universidad de Castilla La Mancha.
- BILDT, C. (2011). Dag Hammarskjöld and United Nations peacekeeping. *UN Chronicle*, 48(2), 4. <https://search.proquest.com/docview/1824638574>
- CARNEVALE, P. J., Y ARAD, S. (1996). Bias and impartiality in international mediation. En Bercovitch, J. (Ed.) *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, 39-53.
- RODRIGUEZ-CARRIÓN, A. J. (2006). *Lecciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.
- CHINKIN, C., Y KALDOR, M. (2017). *International law and new wars*. Cambridge University Press.
- CLAPHAM, A. (2012). *Brierly's law of nations: An introduction to the role of international law in international relations*. OUP Oxford.
- CLUNAN, A., Y HAROLD, T. A. (2010). *Ungoverned spaces: Alternatives to state authority in an era of softened sovereignty*. Stanford University Press.
- COLLIER, P., y HOFFLER, A. (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.
- COLLINSON, S., ELHAWARY, S., Y MUGGAH, R. (2010). States of fragility: Stabilisation and its implications for humanitarian action. *Disasters*, 34, S275-S296.

- CONSILIUM, UNION EUROPEA (2009). *Estrategia europea de seguridad. una Europa segura en un mundo mejor*. <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
- CONSILIUM, UNION EUROPEA. (2016). *Conclusiones del consejo de la UE, implementing the EU global strategy in the area of security and defence, doc. 14149/16*, ynbsp.
- CUARTEL GENERAL DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. ESTADO MAYOR CONJUNTO. (2008). *FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS. Mejorando la eficacia operativa. Septiembre de 2008*. Madrid: <http://www.emad.mde.es/Galerias/EMAD/novemad/fichero/EMD-FAS-Mejorando.pdf>
- CURRAN, D., Y HOLTOM, P. (2015). Resonating, rejecting, reinterpreting: Mapping the stabilization discourse in the united nations security council, 2000–14. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1)
- DENNYS, C. (2013). For stabilization. *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(1)
- DEREDJIAN, J. (1989). *International/intertextual relations: Postmodern readings of world politics*. Free Press.
- DUFFIELD, M. (2014). *Global governance and the new wars: The merging of development and security*. Londres: Zed Books Ltd.
- DUFFIELD, M., Y HEWITT, V. (Eds.). (2013). *Empire, development y colonialism: the past in the present*. Boydell y Brewer Ltd.
- FLETCHER, T. (2016). *Naked diplomacy: Power and statecraft in the digital age*. London: William Collins.

FREEDEN, M. (2019). *Liberalismo*. Barcelona: Página Indómita.

EVANS G. (2012). *The responsibility to protect after libya and Syria*. Conferencia???

HOCKING, B., MELISSEN, J., RIORDAN, S., Y SHARP, P. (2012). Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century.???

IKENBERRY, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23.

Informe del comité independiente de investigación sobre las acciones de la ONU en el genocidio de 1994 en ruanda. (1999). <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-inquiry-actions-of-united-nations-during-1994-genocide-rwanda-s19991257>

IYENGAR, R., SHAPIRO, J. N., Y HEGARTY, S. (2017). Lessons learned from stabilization initiatives in Afghanistan: A systematic review of existing research. Washington: Rand organization.

JONSSON, C., Y AGGESTAM, K. (2008). Diplomacy and conflict resolution. Jacob Bercovitz, Victor Kermenyuk, Anf I. William Zartmen (Eds.), *the Sage Handbook of Conflict Resolution*, , 33-51.

Jorrit KREUKNIET. (2015). Diplomacy in the digital age.

ACI. <http://scholar.aci.info/view/14c473cd04c000e0009/14e87a3e3b200010008>

KAGAN, R. (2018). *The jungle grows back* (First edition ed.). New York: Alfred A. Knopf.

KALDOR, M. (2013). *New and old wars: Organised violence in a global era*. Londres: John Wiley y Sons.

- 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.
- KELSEN, H. (1944). The principle of sovereign equality of states as a basis for international organization. *The Yale Law Journal*, (Vol. 53, N. 2), 207.
- LEMAY-HÉBERT, N., Y VISOKA, G. (2017). Normal peace: A new strategic narrative of intervention. *Politics and Governance*, 5(3), 146-156.
- LUCARELLI, S., MARRONE, A., Y MORO, F. N. (2017). Projecting stability in an Unstable World. NATO, Brussels.
- MAC GINTY, R. (2008). Indigenous peace-making versus the liberal peace. *Cooperation and Conflict*, 43(2), 139-163.
- MAC GINTY, R. (2012). Against stabilization. *Stability: International Journal of Security and Development*, 1(1)
- MAHBUBANI, K. (2018). *Has the west lost it?: A provocation*. Londres: Penguin UK.
- MALONE, D. M., Y THAKUR, R. (2001). UN peacekeeping: Lessons learned. *Global Governance*, 7, 11.
- MCRAE, R., Y HUBERT, D. (2002). *Sécurité humaine et nouvelle diplomatie* McGill-Queen's Press-MQUP.

- MICHTA, A. A. (2018, October 16,). The revenge of hard power politics. *The American Interest*. <https://www.the-american-interest.com/2018/10/16/the-revenge-of-hard-power-politics/>
- MUGGAH, R. (2013). *Stabilization operations, security and development: States of fragility*. Londres: Routledge.
- NADARAJAH, S. (2012). 'Conflict-sensitive' aid y making liberal peace. *Empire, development y colonialism* (pp. 59-73). Woodbridge, UK: Boydell and Brewer Limited.
- NYE, J. S. (2011). *Theæ future of power* (1. ed. ed.). New York: Public Affairs.
- PARIS, R., Y SISK, T. D. (2009). *The dilemmas of state-building: Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Londres: Routledge.
- PIETZ, T. (2017). Flexibility and stabilization actions: EU crisis management. Zif, https://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Pietz_GSVP_Sept_2017_EN.pdf
- QUREI, A. (2006). *From Oslo to Jerusalem: The Palestinian story of the secret negotiations*. NY: I.B. Tauris.
- MILES R. (2014). The (many) hurdles to U.S. stabilization operations; *Lawfare-Brookings*, <https://www.lawfareblog.com/foreign-policy-essay-many-hurdles-us-stabilization-operations>

Report of the panel of experts on violations of security council sanctions against

UNITA. (2000). <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sanc%20S2000%20203.pdf>

Report of the panel on united nations peace operations: "We the peoples": The role of the united nations in the 21st

century. (2000). <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20S2000%20809.pdf>

CARTER R, W. (2013). War, peace and stabilization: Critically reconceptualizing stability in southern Afghanistan. *Stability: International Journal of Security y Development*, 2(1), 15. doi:10.5334/sta.bi

OECD (2015). States of fragility.

RÖLING, B. (1980). Aspects of the case concerning united states diplomatic and consular staff in Tehran. *Netherlands Yearbook of International Law*, 11, 125-153.

ROTMANN, P. (2016). Toward a realistic and responsible idea of stabilisation. *Stability: International Journal of Security and Development*, 5(1)

RUDD, K., SACHS, J., ECONOMY, E., SHAPIRO, J.L. Y NOLAN, P. (2019). The new great game, edición especial de la revista de RRII Horizons, Belgrado.

RUGGIE, J. G. (1992). Wandering in the void-charting the UN's new strategic role. *Foreign Affairs.*, 72, 26.

SACHS, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. NY: Columbia University Press.

SAID, E. (1979). *Orientalism*. New York: Vintage.

- SLAUGHTER, A. (2004). Sovereignty and power in a networked world order. *Stanford J.Int'L L.*, 40, 283.
- SØRENSEN, G. (2011). *A liberal world order in crisis: Choosing between imposition and restraint*. Cornell University Press.
- STOLTENBERG, J. (2016). *The three ages of NATO: An evolving alliance*. Discorso. Cambridge, Boston: Belfer Center, Kennedy School of Government.
- TOUVAL, S., Y ZARTMAN, I. W. (1985). *International mediation in theory and practice*. Westview Press with the Foreign Policy Institute.
- UN. (1998). *Transcript of press conference by secretary-general Kofi Annan at United Nations headquarters*. <https://www.un.org/press/en/1998/19980224.SGSM6470.html>
- UN GENERAL ASSEMBLY. (1999). *Report of the secretary general on the fall Srebrenica*. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_549_1999.pdf
- UN GENERAL ASSEMBLY, Security Council. (2015). *Report of the independent high-level panel on peace operations, A/70/95–S/2015/446*.
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446
- UNITED NATIONS MILLENIUM DECLARATION. (2000). *UN Chronicle*, 37(3), 38.
- VAN GENUGTEN, S. (2018). Stabilisation in the contemporary middle east and north Africa: Different dimensions of an elusive concept. EDA WP, Marzo.
- VÉDRINE, H. (2016). *Leæ monde au défi*. Paris: Fayard.

- VON BILLERBECK, S. All talk and no action or no action without talk? UN peacekeeping and internal legitimacy. *Dag Hammarskjöld Foundation*, <https://www.daghammarskjold.se/peacekeeping-legitimacy/>
- WALLENSTEEN, P. (2018). *Understanding conflict resolution*. Londres: SAGE Publications Limited.
- WEINSTEIN, J. (2005). Autonomous recovery and international intervention in comparative perspective. *Center for Global Development, WP.*, (N. 57), 29.
- WRIGHT, T. (2018). The return to great-power rivalry was inevitable. *The Atlantic*, 12.
- YOUNG, O. R. (1972). Intermediaries: Additional thoughts on third parties. *Journal of Conflict Resolution*, 51-65.
- ZAKARIA, F. (2018, 2-05-). Does a Trump doctrine on foreign policy exist? ask John Bolton. *Washington Post* ZAKARIA, F., Does a Trump doctrine [https://www.washingtonpost.com/opinions/does-a-trump-doctrine-on-foreign-policy-exist-ask-john-bolton/2019/05/02/6d209220-6d1c-11e9-a66d-a82d3f3d96d5_story.html?noredirect=onutm_term=.f950eee5a3a7](https://www.washingtonpost.com/opinions/does-a-trump-doctrine-on-foreign-policy-exist-ask-john-bolton/2019/05/02/6d209220-6d1c-11e9-a66d-a82d3f3d96d5_story.html?noredirect=on&utm_term=.f950eee5a3a7)
- ZORGBIBE, C. (2015). De Talleyrand à de Gaulle: Le style diplomatique français. *Revue Politique Et Parlementaire*, (1077), 7-22.
- ZYCK, S. A., Y MUGGAH, R. (2015). Preparing stabilisation for 21st century security challenges. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1)

Artículos en periódicos y páginas web:

ACI, Fewer diplomats, more armed force defines US leadership today. (2018).

<http://scholar.aci.info/view/14a4eebbc2808ca01f5/16262dad8340001b82239c8>

BARBOZA, D. (2012, 25 de Febrero). Billions in hidden riches for family of Chinese leader. *New York Times*.

COHEN, R. (2013, 21 de enero). Diplomacy is dead. *The New York Times*.

<http://www.nytimes.com/2013/01/22/opinion/global/roger-cohen-diplomacy-is-dead.html>

HOLMES, J. (2019, 27 de Abril). 200,000 tons of diplomacy: 2 navy aircraft carriers are making a statement in the Mediterranean. *States News Service*.

KRISTOF, N. D. (1993, 6, Abril). China sees 'Market-leninism' as way to future. *The New York Times*.

LA MENACE TERRORISTE AU SAHEL. (2018). *Página Web Quai*

d'Orsay. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/terrorisme-l-action-internationale-de-la-france/article/la-menace-terroriste-au-sahel>

THE ECONOMIST. (2016). The future of liberalism. how to make sense of

2016. <https://www.economist.com/leaders/2016/12/24/how-to-make-sense-of-2016>