



# ¿El fin del intervencionismo liberal?

Oficina de Estrategia y Prospectiva  
N.º 7, enero 2022

“Al finalizar el siglo XX había alrededor de ciento veinte democracias en el mundo”, dijo George W. Bush en 2003, “y puedo asegurarles que vienen más de camino”. Casi veinte años después, Anthony Blinken afirmaba en su primer discurso como secretario de Estado: “no promoveremos la democracia a través de costosas intervenciones militares o intentando derrocar regímenes autoritarios por la fuerza. Hemos intentado estas tácticas en el pasado. A pesar de sus buenas intenciones, no han funcionado”.

Es frecuente describir la política exterior estadounidense en términos de una recurrente alternancia entre períodos aislacionistas e intervencionistas que, desde los primeros años de la república, suelen presentarse no tanto como opciones políticas alternativas sino como la más fiel interpretación de unos mismos valores fundacionales. La retirada de Afganistán cierra, en cierto modo, el último de estos ciclos intervencionistas, que empezó con los ataques del 11 de septiembre de 2001. Para Spencer Ackerman, au-

tor de *Reign of Terror*, el legado de esta “guerra contra el terror” ha sido una transformación interior de EE.UU. que ha llevado a la erosión de garantías constitucionales en nombre de la seguridad nacional, al deterioro de cultura política con discursos xenófobos y, paradójicamente, a la elección en 2016 de un presidente aislacionista que tuvo el acierto de reconocer que “la política jingoísta de la guerra contra el terrorismo no tenía por qué estar aparejada a la propia guerra”.

Para el resto del mundo, el proclamado fin del intervencionismo liberal abre un debate sobre el papel de la fuerza en un orden internacional cada vez más caracterizado por una vuelta a la competición entre rivales pares. En este nuevo contexto, el cuestionamiento de la unipolaridad occidental del período de la posguerra fría se está traduciendo no sólo en un rechazo de la exportación de la democracia a remolque de un ejército, sino también en una creciente inoperancia del marco jurídico del recurso legítimo a la fuerza vigente desde el final de la Guerra Fría.

## Hemos intentado estas tácticas en el pasado

Durante la Guerra Fría, intervención militar y exportación del modelo político y económico nunca estuvieron muy alejadas para EE.UU. y la URSS, rivales ideológicos además de militares. EE.UU. entraba en la Guerra Fría a la vez que completaba la ocupación de Japón, su primer –y, con diferencia, más exitoso– experimento de democratización de un adversario vencido por las armas: una democratización entendida como una revolución desde arriba que, más allá de una reforma constitucional, comportaba una profunda transformación cultural y social. Es difícil evitar la conclusión de que este primer éxito –un ministro japonés llegó a llamar a las bombas estadounidenses “un regalo del cielo”– proporcionase el patrón y condicionase las expectativas del intervencionismo estadounidense en las décadas posteriores, aunque los resultados nunca se repetirían.

Por otro lado, y contradictoriamente, la rivalidad con la URSS colocó a

la exportación de la democracia en un segundo plano, y EE.UU. no dejó de apoyar regímenes dictatoriales que atentaban abiertamente contra los derechos humanos. La configuración en bloques de la comunidad internacional desactivó un sistema de mantenimiento de la paz diseñado en torno a las Naciones Unidas que, además, no contemplaba como legítima una intervención humanitaria en situaciones de genocidio, crímenes de guerra o contra la humanidad, prevaleciendo la igualdad soberana de los Estados y el principio de no intervención. Prueba de ello es la condena prácticamente unánime de la participación de la India en la guerra de liberación de Bangladesh de 1971, que frenó uno de los mayores genocidios de la historia.

La caída del muro de Berlín, con la consolidación de la hegemonía estadounidense y del modelo democrático liberal, modificó las dinámicas del intervencionismo: la defensa de los derechos humanos y de la democracia pasó a ser, por lo menos de cara a la opinión pública, una pieza esencial para justificar cualquier tipo de acción militar. Aunque a veces conviviese con otras justificaciones, como la legítima defensa invocada en la operación “Libertad Duradera” de Afganistán (2001), y también sirviese de fachada para esconder otros intereses, como fue el caso de la

marcha un proceso que condujo a la aprobación de la “Responsabilidad de Proteger” (R2P) en la Resolución 1674 del Consejo de Seguridad, que recogía el compromiso de la comunidad internacional para prevenir e impedir casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes contra la humanidad. El uso de la fuerza, a través del Capítulo VII de la Carta —tercer pilar de la doctrina—, sólo se contemplaba en caso de fracaso manifiesto de un Estado en su responsabilidad de proteger a su población, y sólo se ha activado una vez, en 2011, para lanzar la intervención militar en Libia de EE.UU., Francia y el Reino Unido.

Englobar todas estas operaciones, muy diferentes entre sí por sus fundamentos jurídicos y motivaciones, bajo la misma etiqueta de “intervencionismo liberal”, que no es un concepto jurídico, puede ser impreciso y discutible. No todas las intervenciones militares emprendidas en defensa de los derechos humanos obedecen a los planteamientos de cierta visión internacionalista de la política exterior de las democracias que algunos llaman intervencionismo liberal: no es inconcebible, por ejemplo, que la intervención de una dictadura detenga un genocidio, como hizo la invasión vietnamita de Camboya. Sin embargo, la amalgama es útil por dos razones.

Primero, porque toda intervención mi-

un mundo que ya no es el de 1989, el intervencionismo liberal esté menguando, aunque sus estructuras se mantengan formalmente intactas.

## ¿Qué ha fallado?

En primer lugar, el rechazo del Consejo de Seguridad a apoyar una intervención militar en Siria tras el estallido de la guerra civil en 2011, y la negativa de EE.UU., Francia y el Reino Unido a tomar acciones de manera unilateral, marcaron un punto de inflexión. La R2P, basada en el Capítulo VII de la Carta, implica que cualquier acción que emane de su tercer pilar debe ser aprobada por el Consejo de Seguridad, que, al contrario de lo que se pensó tras la caída del muro de Berlín, sigue funcionando bajo unos parámetros de bloqueo similares a los de la Guerra Fría. A día de hoy es difícil concebir que China, que otorga gran valor al respeto de la soberanía y cuya rivalidad con EE.UU. va en aumento, o Rusia, cuya actitud es cada vez más recalcitrante, aprueben una intervención militar contra un gobierno para impedir que se cometan atrocidades contra su población, salvo que repercuta de manera clara y directa en su beneficio.

Con carácter general, la comunidad internacional ha sido testigo en los últimos años de quiebras en los sistemas democráticos y atrocidades cometidas contra la población en Siria, Myanmar, Yemen y Etiopía, sin que se haya actuado más allá de la imposición de sanciones económicas. De media, 37.000 civiles han sido asesinados cada año en conflictos armados entre 2016 y 2020, según el *Armed Conflict Location and Event Data Project*, dos veces más que en los cinco años previos y casi multiplicando por diez las víctimas del período 2005-2009. La doctrina de la R2P ha sido invocada en más de ochenta resoluciones del Consejo de Seguridad y ha permeado en la actividad diaria de las Naciones Unidas, pero su tercer pilar, la principal herramienta para frenar la comisión de atrocidades, está inhabilitado en la práctica. Según académicos como Janice Stein, la R2P ya no resulta operativa, si es que alguna vez lo fue.

En segundo lugar, el intervencionismo liberal de corte humanitario en las últimas tres décadas no ha sido capaz de cumplir de manera satisfactoria con sus objetivos. Las experiencias en Irak, Afganistán o Libia, entre otras, han demostrado que derrocar un régimen autoritario en un país en desarrollo puede ser una tarea relativamente asumible para las principales potencias occidentales, pero no así la posterior creación de un Estado democrático, sobre todo

## *El modelo liberal ya no es el único capaz de ofrecer un contrato social próspero o de articular una doctrina intervencionista*

operación “Causa Justa” en Panamá (1989), en la que se alegó la defensa del tratado Torrijos-Carter y la lucha contra el narcotráfico, la larga lista de intervenciones militares de EE.UU. a partir de 1989 —ya fuesen unilaterales, a través de una coalición de Estados, de Naciones Unidas o de la OTAN— estuvo teñida de un claro componente humanitario: Irak (1991), Somalia (1993), Haití (1994), Bosnia (1995), Kosovo (1999), Libia (2011) y contra el Estado Islámico (2014), en su vertiente de defensa de las minorías cristianas. Este mismo marco conceptual fue aplicable a la intervención de Naciones Unidas liderada por Australia en Timor Oriental (1999), del Reino Unido en Sierra Leona (2000), o las francesas en la República Centroafricana (2013) o en el Sahel.

Al mismo tiempo, ante el rechazo que provocaron el genocidio de Ruanda y la masacre de Srebrenica, la Secretaría General de Naciones Unidas puso en

litar es el mismo fenómeno desde un punto de vista material y, por ello, al menos parcialmente, desde un punto de vista político: la noticia de la muerte de un soldado en el frente tendrá el mismo impacto en la opinión pública independientemente de que su misión esté basada en el Capítulo VI o VII, y la fatiga producida por unas “guerras interminables” más o menos justificables desde un punto de vista legal y ético puede traducirse en una falta de voluntad política futura para detener un genocidio, aunque ambas intervenciones tengan un fundamento jurídico muy distinto.

En segundo lugar, y como sugiere su evolución histórica, la construcción de las categorías jurídicas que sirven de soporte a los distintos tipos de intervención son el fruto de un determinado contexto político y dependen de sus equilibrios para seguir siendo operativas. Esto hace posible que, en

cuando se excluye del proceso de reconstrucción a todos los elementos del régimen dictatorial derrocado. A pesar de su naturaleza autoritaria, muchos de estos regímenes cuentan con un apoyo considerable de una parte de la población y de los poderes fácticos locales, sin los cuales no es posible la construcción de un nuevo Estado estable.

Asimismo, una intervención militar implica necesariamente la utilización de la fuerza, numerosas bajas, víctimas civiles colaterales y grandes niveles de destrucción: es fácil que la población local no vea a la potencia interviniendo como una fuerza libertadora sino como un ejército invasor, independientemente del mayor o menor mérito de su causa. Además, la viabilidad de un nuevo Estado democrático y de derecho reposa en la existencia de ciertas condiciones previas y de un complejo entramado institucional que difícilmente puede crearse en unos pocos meses o años. “El desarme por la fuerza y la democracia a través de una invasión son horizontes difícilmente alcanzables”, según Hans Blix, presidente de la Comisión de Control, Verificación e Inspección de armas iraquíes. El surgimiento del Estado Islámico en Irak, la guerra civil en Libia y el desenlace de Afganistán son buenos ejemplos de estos peligros, que no solamente fueron fatales para la población local, sino que desencadenaron crisis migratorias y de seguridad que han repercutido gravemente en Estados Unidos y la Unión Europea.

En tercer lugar, otro factor que ha contribuido a debilitar este tipo de intervencionismo ha sido el desprestigio que ha sufrido a lo largo de los años. Las razones de una intervención militar siempre son multidimensionales y ninguna obedece única y exclusivamente a motivos altruistas. La opinión pública es consciente de ello. Muchas de las intervenciones occidentales de las últimas décadas se han concentrado en su vecindad, en Oriente Medio o en antiguas colonias. Al contrario de lo que ocurrió en casos como Kosovo o Sierra Leona, el argumento humanitario esgrimido en la guerra de Irak ante el Consejo de Seguridad no encontró una aceptación generalizada en buena parte de la población mundial, en particular por la falta de respuesta internacional frente a crisis humanitarias de mayor gravedad, como la de Darfur. Asimismo, las prácticas denigrantes en Abu Ghraib y las detenciones ilegales en Guantánamo contribuyeron a deteriorar aún más la imagen de las potencias occidentales, y de EE.UU. en particular, como garantes de los derechos humanos.

Como consecuencia de estos factores, el apoyo popular a estas operaciones ha descendido notablemente en los últimos años. En la década de los noventa, las encuestas en EE.UU. mostraban que las cifras variaban según el conflicto, pero siempre se situaban por encima del 50%. La guerra de Irak supuso un punto de inflexión, pasando del 80% en 2003 a un 30% sólo tres años después. El apoyo a la intervención en Libia nunca llegó a superar el 50%, y la perspectiva de una operación “*boots on the ground*” fue rechazada en todo mo-

paso a una visión más realista y acotada por el interés nacional. Pero este nuevo enfoque entraña una serie de peligros.

## Una nueva realidad

En primer lugar, el repliegue del intervencionismo liberal puede crear un vacío que otros ocupen. Treinta años después de 1989, el modelo democrático liberal —un modelo expuesto a nuevas fracturas como el populismo, la desigualdad y la disrupción tecnológica— ya no es el único capaz de ofrecer un con-

## Reconstruir el consenso sobre el uso legítimo de la fuerza probablemente requiera nuevas figuras que ofrezcan garantías sobre los objetivos limitados de una intervención

mento por una amplia mayoría. Unos meses más tarde, la opinión pública se posicionó mayoritariamente en contra de una intervención en Siria. Desde entonces, salvo en el caso de la lucha contra el Estado Islámico, las encuestas han seguido mostrando un rechazo contundente a todo tipo de intervención en el extranjero. A pesar de la influencia del poderoso lobby de la industria de la defensa, han aparecido fuertes corrientes anti-intervencionistas tanto en el partido demócrata como en el republicano, y tanto Biden como Trump, con varios matices, han adoptado esta postura.

Esta misma tendencia se ha observado de manera más pronunciada en el Reino Unido y en Francia, donde el apoyo popular a las operaciones en África Occidental ha descendido por debajo del 50%. Su precio elevado, que no sólo se mide en bajas, también ha hecho mella en una opinión pública que ve cómo recursos que podrían ser utilizados en políticas sociales son malgastados en guerras lejanas. Según varios estudios, la guerra de Afganistán ha supuesto un coste de alrededor de dos billones de dólares, y la operación *Barkhane* costó, solamente en 2020, mil millones de euros al erario francés.

La salida de Afganistán y la reducción de la presencia francesa en el Sahel son una respuesta a esta evolución de la opinión pública, pero a la vez plantean nuevas preguntas para unas democracias que han de encontrar otras maneras de defender sus valores en una nueva realidad internacional. La “doctrina de la Comunidad Internacional”, declarada por Tony Blair en 1999, ha dado

trato social próspero, ni son EE.UU. y sus aliados los únicos capaces de articular una doctrina intervencionista. Por ahora, la proyección militar de Rusia y, en menor medida, de China, se ha concentrado en países de su vecindario y sólo se ha aventurado más allá para granjearse influencia con gobiernos en dificultad, no para sustituirlos. También es cierto que quizá no necesite hacerlo, ya que jurídicamente es menos problemático sostener a un gobierno autoritario pero legítimo que intentar derrocarlo mediante una intervención aprobada por el Consejo de Seguridad, que puede ser vetada. Un modelo de intervencionismo autoritario —cada vez menos hipotético— no necesitaría cambiar las reglas de las instituciones mundiales, porque ya juegan a su favor.

En segundo lugar, está la flaqueza del argumento sobre la competición geopolítica como un un mejor destinatario de recursos y esfuerzos malgastados en intervenciones humanitarias de incierto resultado. Como ha recordado el escritor Mohsin Hamid en una elocuente defensa del argumento de la mantequilla contra las armas, publicada en el *Financial Times*, buena parte de la inestabilidad actual en varias regiones del mundo —incluyendo la guerra civil afgana, la aparición de los talibanes y el viraje islamista y autoritario en el Pakistán del general Zia, que Hamid compara con la actual deriva de la India, “ahora alistada por EE.UU. como aliada contra China”— encuentra su origen en la competición *proxy* de la Guerra Fría, cuyas consecuencias se siguen cobrando vidas varias décadas después de su fin; después, incluso, de la desa-

parición de una de las dos superpotencias que la originaron. “Y así, a medida que se anima a los pueblos del mundo a

## Las categorías jurídicas que sirven de soporte a los distintos tipos de intervención son el fruto de un determinado contexto político y dependen de sus equilibrios

pivotar de una guerra fría a una guerra contra el terrorismo y ahora a una guerra contra la hegemonía china”, escribe Hamid, “yo sugeriría que miremos con atención la calamitosa debacle que se está desarrollando en Afganistán y que nos mantengamos adecuadamente escépticos”.

Una concepción menos reduccionista del interés nacional quizá aconsejaría identificarlo no con reconducir recursos hacia la competición geopolítica, sino con mitigarla en la medida de lo posible para que el dividendo de la paz —de ambas potencias— pueda emplearse en causas mejores. Pero esta desescalada, por la naturaleza del dilema de seguridad, sólo puede ocurrir si es concertada. Y esto lleva a una conclusión en apariencia paradójica: en un mundo cada vez más competitivo, el futuro del intervencionismo es un problema de cooperación.

### Una cuestión de legitimidad

El uso legítimo de la fuerza tiene y debe tener su lugar en el orden internacional. Reconocer sus límites a la hora de promover los derechos humanos y la democracia no debe llevar a engaño sobre la idoneidad de otras alternativas: existen numerosos estudios, como los de Robert Pape, sobre el poco efecto que han tenido la mayoría de las sanciones de la historia a la hora de modificar la conducta de los Estados. Es cierto que es necesario complementar los medios militares con otros que apunten a las causas estructurales de los conflictos, como la falta de oportunidades y las disfunciones del Estado que alimentan

el yihadismo en el Sahel. Sin embargo, también lo es perseverar cuando la presencia militar puede evitar males mayores, aunque no haya una solución definitiva en el horizonte y se incurra en el desgaste moral de una “guerra interminable”. Porque la alternativa —un orden internacional en el que las atrocidades queden impunes, y los países sancionados puedan replegarse hacia la esfera de potencias autoritarias— es mucho peor para unas democracias que verán mermadas su influencia y seguridad (puesto que, como se ha demostrado con frecuencia, los efectos de las crisis humanitarias no siempre se pueden contener en el lugar donde ocurren).

“La fuerza, se quiera o no, sigue siendo la *ultima ratio regum*”, según Hal Brands y Peter Feaver. El problema actual es la falta de consenso entre grandes potencias sobre cuándo es legítimo usarla. Reconstruirlo probablemente requiera adaptar o complementar el marco conceptual vigente con nuevas figuras que ofrezcan garantías sobre los objetivos limitados de una intervención, poniendo límites a una interpretación extensiva que no distingue entre protección de derechos humanos y exportación de la democracia, y que sólo podía ser aceptada por las potencias revisionistas en un contexto de hegemonía estadounidense que ya no existe.

No hay nada inherentemente contrario al interés nacional de una dictadura en consentir e incluso liderar una intervención humanitaria, pero su compromiso con un marco jurídico como el actual siempre será limitado mientras la línea divisoria entre intervención humanitaria y cambio de régimen siga siendo poco nítida, como ocurrió en Libia. Según Yukari Easton, “se ha difuminado la distinción entre la oposición al *nation-building* de EE.UU. y el rechazo de las ideas democráticas en bloque”.

El objetivo de un posible nuevo arreglo de mínimos sería evitar el bloqueo a la hora de detener los peores crímenes y violaciones de derechos humanos. Para conseguirlo, lo más necesario quizá no sea una nueva fórmula jurídica que cuadre todos los círculos, sino pequeñas medidas concretas que aumenten la confianza entre potencias a través de la transparencia y predictibilidad sobre sus intenciones. Una labor, por cierto, en la que la diplomacia paciente de potencias medianas y pequeñas, habitualmente *stakeholders* sin voz en esta competición de las grandes, puede desempeñar un papel relevante.

De este modo, el futuro del intervencionismo humanitario puede presentar-

se como un problema de cooperación internacional similar a otros más conocidos, como el cambio climático o a la proliferación nuclear, puesto que implica llegar a un acuerdo para coordinar una renuncia mutua: una renuncia, en este caso, a instrumentalizar las vulneraciones de derechos humanos en otros países para adquirir una ventaja estratégica relativa sobre el rival. Es probable que el precio de no construir las bases jurídicas y políticas para este nuevo tipo de intervenciones limitadas no sea un futuro sin intervencionismo, sino, más bien, su regresión a patrones de la Guerra Fría donde los perdedores serán, una vez más, las víctimas civiles ajenas al conflicto.

### Referencias

- “Stephen M. Walt. “The Geopolitics of Empathy” Foreign Policy, junio 2021.
- David Miliband. “The Age of Impunity”. Foreign Affairs, mayo 2021.
- Mohsin Hamid. “Mohsin Hamid on Afghanistan — and the case against wars”. Financial Times, 3 septiembre 2021.
- Hal Brands, Peter Feaver. “The myth of American militarism”. The National Interest, junio 2021.
- Yukari Easton. “Japan Isn’t a Model for US Nation-Building”. The Diplomat, septiembre 2021.
- Madeleine K. Albright, Richard S. Williamson. “The United States and R2P: From Words to Action”. The United States Institute for Peace, julio 2013.
- Katrina Manson. “Has America had enough of war?” Financial Times, 7 mayo 2021.
- “The dilemma of humanitarian intervention” Council on Foreign Relations, 12 junio 2013.
- Michael E. O’Hanlon. “Doing it right: the future of humanitarian intervention”. Brookings, 1 septiembre 2000.
- Dexter Filkins. “The Moral Logic of Humanitarian Intervention”. Global Center for the Responsibility to Protect, 9 septiembre 2019.
- Alex Bellamy. “The responsibility to protect at 15: a promise unfulfilled”. The New Yorker, 21 septiembre 2020.
- Harald Müller, Jonas Wolff. “The Dual Use of an Historical Event: Rwanda 1994, the Justification and Critique of Liberal Interventionism” Peace Research Institute Frankfurt, 2014.
- Siwen Huang. “The Legality and Legitimacy of Using Armed Force for the Protection of Strangers: From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect.” The Arctic University of Norway, 2015.