

ESTADOS UNIDOS Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ INTERNACIONAL: HISTORIA Y PERSPECTIVAS

EDWARD C. LUCK

DESDE EL INICIO, ESTADOS UNIDOS HA SIDO EL PAÍS que más ha contribuido económicamente a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Con no poca frecuencia ha ofrecido también apoyo político y logístico. No obstante, el entusiasmo de Washington difícilmente ha sido incondicional, consistente o ilimitado. Ha tenido flujos y reflujos, dependiendo de factores políticos domésticos y de cómo se percibía la efectividad de las misiones de la ONU en el cumplimiento de sus mandatos. De momento, la marea va en ascenso y el número de cascos azules que hay desplegados por el mundo alcanza niveles récord. ¿Se podrá sostener esta tendencia al alza? ¿Qué tan sólido es el apoyo de Estados Unidos? ¿Qué factores se prestan a la vigilancia? No son preguntas meramente académicas, porque, gracias a su derecho de veto en el Consejo de Seguridad y a sus activos militares no superados, Estados Unidos tendrá la palabra decisiva sobre el futuro del mantenimiento de la paz a cargo de la Organización.

Este artículo considera las políticas y actitudes hacia el mantenimiento de la paz a través de un lente histórico. Se centra en una serie de preocupaciones doctrinales y estratégicas que han contribuido a la ambivalencia de los Estados Unidos en relación con el desarrollo y el despliegue de fuerzas militares internacionales, por no mencionar su participación en ellas, desde los tiempos de la Liga de las Naciones. Aunque no sea un invento de los Estados Unidos, las operaciones para el mantenimiento de la paz surgieron como una respuesta creativa a los límites de la fuerza internacional impuestos tanto por éste como por otros estados miembros de la ONU. Claro que ha habido una cierta evolución del pensamiento estadounidense, especialmente desde que terminó la Guerra Fría. En efecto, el espacio doctrinal dentro del que se desarrollan las misiones de paz se ha expandido en los últimos años, y los límites han sido impuestos tanto por otros es-

tados miembros –incluidos algunos países en desarrollo– como por los Estados Unidos. Pese a ello, este artículo parte de la premisa de que el pasado puede darnos valiosas lecciones sobre el futuro y la dirección que tomen las operaciones de mantenimiento de la paz a cargo de la ONU.

Este artículo se inicia echando un rápido vistazo a cuatro series de preguntas que fueron centrales para el debate en el Senado estadounidense sobre la Liga de las Naciones y que siguen siendo pertinentes para entender las políticas de Estados Unidos en la actualidad. Un segundo apartado considera las implicaciones que tienen cada una de estas preguntas para el apoyo actual y futuro del mantenimiento de la paz por la ONU. El artículo llega a la conclusión de que tanto las limitaciones como los prospectos de las operaciones de paz de la ONU están en buena medida definidos por estas preocupaciones medulares. Ello es así en parte porque dichas preocupaciones son también ampliamente compartidas por otros estados miembros. El *statu quo* parece, pues, firme y el apoyo de Estados Unidos debería ser sostenible al menos en el corto plazo. No obstante, las limitaciones impuestas por los factores que aquí se abordan harán más difícil que el mantenimiento de la paz satisfaga el clamor público en pro de una respuesta vigorosa a las amenazas a la seguridad humana y a la responsabilidad de proteger.

Dilemas recurrentes

Lo mismo que su sucesora –las Naciones Unidas–, la Liga de las Naciones fue en su momento concebida como una organización internacional destinada a realizar un sinnúmero de empresas. De acuerdo con su Constitución o Pacto, la Liga debía cuidar las colonias y los territorios de las potencias metropolitanas que acababan de perder la Primera Guerra Mundial (artículo 22) y, a nivel global, la primera organización mundial debía contribuir a mejorar las condiciones laborales, a ejecutar acuerdos para erradicar la trata de mujeres y de niños, así como el tráfico de opio y de otras drogas peligrosas, inspeccionar el comercio de armas y municiones, intensificar las comunicaciones, el tránsito y el comercio entre sus miembros, y evitar y combatir las enfermedades (artículo 23). La Liga fue también concebida como una organización “sombrija”. Todas las oficinas y comisiones, establecidas o por crearse, “para la resolución de asuntos de interés internacional” se colocarían “bajo la autoridad de la Liga” (artículo 24). En efecto, la burocracia de la Liga no sólo se ganó una reputación profesional envidiable en una serie de áreas de la cooperación internacional, sino que los Estados Unidos participaron activamente en muchos as-

pectos de su trabajo oficial.¹ Sin embargo, como ha ocurrido con la ONU, funcionarios y ciudadanos estadounidenses por igual juzgaron a la Liga en función de sus percepciones sobre su potencial y su contribución real al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En su momento, el debate sobre la incorporación de Estados Unidos a la Liga en el Senado estuvo dominado por cuatro conjuntos de preguntas interrelacionadas:

Uno. ¿Quién decide si se ha de usar o no la fuerza bajo los auspicios de la Liga? ¿Quién paga por el costo de cualquiera de esas empresas de la Liga y cómo se ha de determinar tal costo y la distribución de responsabilidades? ¿Qué peso tienen el Congreso y el público estadounidense en este tipo de decisiones?

Dos. Uniéndose a la Liga, ¿se obligarían los Estados Unidos –ya sea moral, política o legalmente– a proveer fuerzas para sus operaciones militares colectivas? ¿Aceptaría en efecto Washington un compromiso militar de carácter abierto? Y de nuevo, ¿cuál sería la voz del Congreso o de los ciudadanos estadounidenses sobre esos asuntos?

Tres. ¿Quién aseguraría que la Liga prevalecería en cualquier competencia militar a la que se incorporara? ¿Quién se encargaría de la acción millitar, de capacitar, de planear? ¿Quién comandaría las fuerzas internacionales y bajo qué bandera marcharían, navegarían o pelearían? ¿Quién, en otras palabras, sería en último término responsable de su destino y de sus obras?

Cuatro. ¿Con qué fines y de acuerdo con qué estrategia y doctrina se pondría a las fuerzas de la Liga en peligro? ¿Sería su misión central proteger y preservar el *statu quo*, promover la justicia, contener y mantener confinados los pequeños conflictos, o asegurar que cualquier cambio en el ámbito internacional se llevara a cabo a través de medios pacíficos? ¿Bajo qué condiciones, si las hubiera, se podría considerar la intervención de las fuerzas de la Liga dentro de las fronteras nacionales?

La posibilidad de que Estados Unidos fuera miembro de la Liga fue condenada al fracaso no sólo por las tácticas contraproducentes del presidente Woodrow Wilson, sino también por su incapacidad para dar una respuesta congruente a las preocupaciones en torno al alcance de las obligaciones de seguridad que su país contraería con el Pacto. Aun cuando la ausencia de respuestas al segundo grupo de preguntas fue la causa última de dicho fracaso, los otros tres conjuntos de preocupaciones también contribuyeron de manera importante a la muerte del proyecto.

¹ El relato clásico de la Liga es el de F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, dos vols., Londres, Oxford University Press, 1952.

¿Quién decide, quién paga?

Desde la creación de la Liga de las Naciones hace ochenta años, el primer conjunto de preocupaciones —en torno a quién decide y quién paga— ha provocado reiteradamente un áspero debate en el ámbito doméstico e intergubernamental. Los críticos más acerbos de la Liga, como el reverendo obispo Thomas Benjamín Neely, de Filadelfia, protestaron, en su momento, contra la pretensión de un gobierno supremo, de un “sobre-gobierno permanente”, y alertaron sobre las trabas a las respuestas de su país a violaciones de la Doctrina Monroe porque “ya no serían los Estados Unidos independientes, libres de tener sus propios pensamientos y de llevar a cabo sus propios y nobles propósitos”.² Posteriormente, dos presidentes republicanos expresaron advertencias similares. Aunque el artículo 10 del Pacto era vago en cuanto a compromisos específicos y al Consejo de la Liga se le otorgaba autoridad sólo para “aconsejar sobre los medios” para resistir la agresión, Warren Harding, como candidato republicano a la presidencia en 1920, advirtió que “el artículo 10 crea un gobierno mundial, pone a Estados Unidos en alianza con cuatro grandes potencias para gobernar el mundo por la fuerza de las armas y lo compromete a entregar sus hijos a todos los campos de batalla del Viejo Mundo”.³ Herbert Hoover, por su parte, opinaba que había que limitar el papel de la Liga para facilitar “la solución pacífica de controversias entre naciones libres”.⁴ Mientras que el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, al explicar la reserva que proponía al artículo 10 en 1919, insistió en que “en ninguna circunstancia puede imponerse a Estados Unidos obligación legal o moral alguna para entrar en guerra o enviar su ejército y armada al extranjero; o, sin la intervención del Congreso, para obligarlo a imponer boicots económicos a otros países. Según la Constitución de los Estados Unidos, sólo el Congreso tiene el poder de declarar la guerra”.⁵

Pese a estas reservas, es cierto que el Pacto incluía garantías que protegían la soberanía nacional en la toma de decisiones. No sólo las decisiones del Consejo no eran vinculantes y se incluían pocos recursos para imponer el cumplimiento de sus resoluciones, sino que según el artículo 5, para las decisiones, se requería de la unanimidad de los miembros del Consejo. El

² Thomas Benjamin Neely, *The League, the Nation's Danger*, Filadelfia, PA, E.A. Yeakel, 1919, pp. 128, 150-153.

³ “Harding Demands Republican Senate”, *New York Times*, 29 de octubre de 1920.

⁴ Citado en Walter A. McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776*, Nueva York, Houghton Mifflin, 1997, p. 141.

⁵ John Chalmers Vinson, *Referendum for Isolation: Defeat of Article Ten of the League of Nations Covenant*, Athens, GA, University of Georgia Press, 1961, p. 101.

artículo 4 permitía incluso a las partes disputar la participación a través del voto, tomando en consideración asuntos que pudieran afectar sus intereses. Eventualmente, estas reglas tuvieron que ser modificadas en la práctica, ya que parecían estar concebidas para desalentar la acción oportuna o decisiva. Ante el fracaso de la Liga para impedir el estallido de la Segunda Guerra Mundial, los arquitectos de las Naciones Unidas estaban resueltos a conferir al nuevo organismo herramientas más poderosas para imponer el cumplimiento de sus decisiones y a diseñar un proceso de toma de las mismas. Por consiguiente, el Consejo de Seguridad de la ONU, con sólo 11 miembros, fue concebido como un órgano más delgado y más ágil, con derechos y responsabilidades especiales asignadas a las cinco potencias que habían participado en la alianza antieje en tiempos de guerra. Se exigía, además, la unanimidad entre estas cinco potencias en vez de entre los miembros del Consejo en su conjunto.

En mayo de 1944, mucho antes de las conferencias de Dumbarton Oaks o de San Francisco, el secretario de Estado Cordell Hull aseguró a un grupo de prominentes senadores: "Nuestro gobierno no permanecería allí ni un solo día sin que retuviera su poder de veto."⁶ Además, al menos según la percepción de Henry Cabot Lodge —un antiguo representante permanente de Estados Unidos ante la ONU e, irónicamente, nieto del principal opositor a la Liga—, la nueva organización "tiene una base más realista que la Liga" porque "la ONU no puede enviar a soldados de ningún país a combatir sin su previo consentimiento".⁷ Aunque lo mismo se podía decir de la Liga, lo cierto es que el esfuerzo de hipermercadotecnia desplegado por los gobiernos de Roosevelt y Truman había convencido a la mayoría de los estadounidenses de que el nuevo organismo significaba un gran avance con respecto al antiguo, a todas luces fallido.⁸ EL secretario de Estado George C. Marshall defendió el veto en su testimonio ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara en 1948 poniéndose de nuevo la gorra militar: "Me preocupa mucho que el pueblo de Estados Unidos no se sienta comprometido con el uso militar de este gran poder en función de decisiones tomadas con base en dos tercios de los votos. El electorado estadounidense debe tener la oportunidad de tomar una decisión en relación con esto."⁹

⁶ Citado en Townsend Hoops y Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the UN*, New Haven, CT, Yale University Press, 1997, p. 126.

⁷ Henry Cabot Lodge, *The Storm Has Many Eyes: A Personal Narrative*, Nueva York, W.W. Norton, 1973, p. 251.

⁸ Para un primer reconocimiento de la continuidad entre las dos organizaciones, véase Leland M. Goodrich, "From League of Nations to United Nations", *International Organization*, vol. 1, núm. 1, febrero de 1947, pp. 3-21.

⁹ Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara, *The Structure of the United Nations and the*

No obstante, en el primer cuarto de siglo de la ONU, la disposición del veto no funcionó de la manera en que los planificadores de Estados Unidos habían previsto. Con el estallido de la Guerra Fría, la rezagada Unión Soviética empezó a emitir veto tras veto. Para finales de los años cuarenta, Estados Unidos buscó colocar las cuestiones de solución pacífica bajo el capítulo VI de la Carta, es decir, fuera del alcance del requisito de unanimidad. Cuando los soviéticos amenazaron con vetar la renovación del mandato del Consejo para la operación de paz en la península de Corea, los estadounidenses acudieron de inmediato a la Asamblea General para que aprobara la cuestionable resolución de unirse para la paz y para poder evadir así el obstáculo impuesto por un Consejo paralizado. Como en estos años Estados Unidos no tuvo que emitir un solo veto, el valor de dicho instrumento retrocedió tanto a los ojos del electorado como del Congreso. No obstante, desde 1970, Estados Unidos ha recurrido al veto más frecuentemente que el resto de los cinco miembros permanentes; juntos, lo que ha recordado a los estadounidenses su utilidad para impedir acciones del Consejo nocivas para los intereses de su país.

Aunque para el Congreso la existencia del veto representó en cierto modo un seguro, lo cierto es que el alcance de este instrumento no ofreció respuestas satisfactorias a sus preocupaciones sobre quién decide. Porque las cuestiones de las potencias bélicas surgían tan significativamente sobre el Pacto y, en menor medida, sobre la Carta en relación con los procesos de toma de decisión domésticos, no intergubernamentales. La sección 6 de la Ley de Participación de las Naciones Unidas de 1945 consideraba la negociación de un acuerdo del artículo 43 entre el presidente y el Consejo de Seguridad referente a fuerzas de reserva para responder a urgencias reconocidas por el Consejo. Según la Ley, una vez que el Congreso hubiera aprobado el acuerdo, el presidente no tendría que buscar su autorización específica para cada nueva crisis.¹⁰ Sin embargo, y dado que ningún Estado miembro firmó este tipo de acuerdos de reserva y que el Consejo de Seguridad nunca pretendió organizar este tipo de operación militar conjunta, la mecánica de separación de poderes prevista por tales acuerdos no fue puesta a prueba nunca. No obstante, estas preguntas volverían a surgir muchos años después en el contexto del auge de las operaciones de manteni-

Relations of the United States to the United Nations, audiencias, 4-7 de mayo, 11-14, 1948, 80° Congreso, 2ª sesión, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1948, p. 57.

¹⁰ Código de Estados Unidos, título 22, sección 287. La Ley fue reformada en 1949 para agregar, entre otras cosas, una nueva sección 7 que permitiría el aprovisionamiento de hasta 1 000 empleados para misiones de no imposición, capítulo VI, y arreglo pacífico por la ONU. Comité de Relaciones Exteriores del Senado, *A Decade of American Foreign Policy, Basic Documents, 1941-1949*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, pp. 160-161.

miento de la paz, cuando el fin de la Guerra Fría permitió un rápido crecimiento en cuanto al tamaño y complejidad de dichas misiones.

La reaparición de las preocupaciones del Congreso sobre asuntos de esta índole coincidió con una coyuntura especial marcada por la presencia de un demócrata –Bill Clinton– en la Casa Blanca y por el control republicano del Capitolio (como en enero de 1995). Aunque la aceleración de la actividad en torno al mantenimiento de la paz en realidad comenzó cuando George H.W. Bush era presidente, la preocupación del Congreso aumentó durante la presidencia de Clinton, en particular después del incidente de octubre de 1993 en el que, tras haber sido derribado un helicóptero estadounidense en un intenso fuego cruzado, los cuerpos de *rangers* asesinados fueron arrastrados por las calles de Mogadisco, Somalia.¹¹ A raíz de este incidente, el Congreso buscó ejercer un veto virtual sobre las decisiones del brazo ejecutivo referentes a nuevas misiones de mantenimiento de la paz. Para ello, exigió al presidente que notificara al Congreso sobre cualquier discusión o consideración de nuevas misiones de paz por parte del Consejo de Seguridad de la ONU.

Poco después de asumir el gobierno, Clinton empezó una revisión intensa de las políticas estadounidenses para mantener la paz, con la intención inicial de mantener el impulso positivo que había heredado de su predecesor republicano. Pero, en vez de lo anterior, el esfuerzo dio lugar a un ejercicio tan prolongado como controvertido que culminó en la Presidential Decision Directive (PDD) del 25 de mayo de 1994. En efecto, con esta decisión la administración de Clinton dio un paso atrás con el fin de satisfacer las demandas expuestas por el Congreso relativas a consultas tempranas y a criterios rigurosos para la consideración de cualquier nueva operación de mantenimiento de la paz.¹² Aún antes del incidente de Mo-

¹¹ Para las políticas de la administración de Bush, véase presidente George H.W. Bush, discurso ante la Asamblea General de la ONU, 21 de septiembre de 1992, y Edgard C. Luck, "American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s", en Rosemary Foot, S. Neil MacFarlane y Michael Mastanduno (eds.), *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 29-30. Hay muchos relatos útiles del incidente de Mogadisco y sus repercusiones; el más detallado y gráfico se encuentra en Mark Bowden, *Black Hawk Down: A Story of Modern War*, Nueva York, Atlantic Monthly Press, 1999. Para la política Estados Unidos-ONU en ese momento, véase Stanley Meisner, "Dateline UN: A New Hammar skjöld?", *Foreign Policy*, núm. 98, 1995. Véase también Robert B. Oakley: "Using the United Nations to Advance US Interests", en Ted Galen Carpenter (ed.), *Delusions of Grandeur*, Washington, D.C., Cato Institute, 1997; Robert Oakley y John Hirsch, *Somalia and Operation Restore Hope*, Washington, D.C., U.S. Institute for Peace, 1995; y Comité de Servicios Armados del Senado, Operaciones Militares de Estados Unidos en Somalia, audiencias, 12 de mayo, 1994, 103d Cong., 2ª sesión, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1994.

¹² Los primeros pasos de la administración de Clinton en el terreno de las operaciones

gadisco ya había señales claras de que el entusiasmo de la administración de Clinton por las operaciones de mantenimiento de la paz había empezado a menguar. En efecto, semanas antes del incidente, en su primer discurso a la Asamblea General, el presidente Clinton había pedido la reducción de activos estadounidenses luego de afirmar que “las Naciones Unidas simplemente no pueden acabar implicándose en cada uno de los conflictos mundiales. Para que el pueblo estadounidense pueda mantener su apoyo a las tareas de mantenimiento de la paz de la ONU, la Organización debe saber cuándo decir no”.¹³ La última exhortación era especialmente extraña dado que Estados Unidos era sólo uno de los cinco estados miembros que tienen la capacidad de decir no a través del veto.

Al igual que en 1919-1920, los senadores republicanos trataron de exhibir a un presidente demócrata claramente débil en la defensa de los intereses estadounidenses y abiertamente propenso a ceder autoridad en la toma de decisiones a las instituciones internacionales. Durante la campaña en busca de la candidatura presidencial en 1996, el senador Bob Dole (R-Kansas), por ejemplo, declaró que una vez que el presidente ha enunciado los intereses de la nación, éstos “no deben ser objeto de interpretaciones, modificaciones o de la aprobación de organizaciones internacionales”.¹⁴ El presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Jesse Helms, fue aún más contundente: “las políticas de seguridad de Estados Unidos no están bajo control de las Naciones Unidas, del Consejo de Seguridad de la ONU ni de Kofi Annan”.¹⁵ Aunque recientemente el presidente George W. Bush reconoció que Estados Unidos ha gozado de apoyo internacional en Afganistán e Iraq, proclamó que “hay una diferencia, no obstante, entre encabezar una coalición de muchos países y someterse a la objeciones de unos cuantos. Estados Unidos no pedirá nunca una papeleta de permiso para defender la seguridad de nuestro país”.¹⁶ Jugar con las viejas preocupaciones públicas y del Congreso sobre quién decide sigue siendo, por lo visto, una táctica atractiva, al menos para apelar y

para el mantenimiento de la paz se describen en Ivo H. Daalder, “Knowing When to Say No: The Development of US Policy for Peacekeeping”, en William J. Durch (ed.), *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, y Michael G. MacKinnon, *The Evolution of US Peacekeeping under Clinton*, Londres, Frank Cass, 2000.

¹³ Discurso del presidente Clinton a la 48ª Asamblea General de Naciones Unidas, 27 de septiembre de 1993.

¹⁴ Bob Dole, “Shaping America's Global Futures”, *Foreign Policy*, núm. 98, primavera de 1995, p. 39.

¹⁵ *Congressional Record*, 105º Congreso, 2ª sesión, marzo de 1998, vol. 144, núm. 35, p. S2543.

¹⁶ Presidente George W. Bush, *Discurso sobre el estado de la Unión*, 20 de enero de 2004.

atraer a las bases electorales republicanas. En este aspecto, pues, algunas de las propuestas que se expresan frecuentemente en círculos de la ONU, como modificar la aplicabilidad del veto o ampliar el número de miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad, podrían desencadenar reacciones políticas preocupantes en Estados Unidos, pero especialmente en el Capitolio.

Las cuestiones referentes a quién paga han enardecido los ánimos sobre las prerrogativas del Congreso y el principio constitucional de la separación de poderes tanto como lo han hecho las dudas en torno a quién decide. Aunque estas cuestiones surgieron en los agitados debates sobre la Liga, en aquellos tiempos era un punto debatible, dado que Estados Unidos nunca se incorporó a ella y a que ésta nunca consiguió montar operaciones militares internacionales. En lo que se refiere a los gastos de organización, la Carta de la ONU encomienda a la Asamblea General elaborar una distribución justa entre los estados miembros (artículo 17). Ello fue así en parte porque el tema era demasiado polémico, pero también porque era demasiado detallado para negociarlo en San Francisco. Como lo he relatado en otra parte, las trifulcas intergubernamentales en torno a las estimaciones de los gastos regulares de la ONU y de los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz –los segundos en la actualidad exceden a los primeros por un amplio margen– han sido un rasgo periódico de la vida fiscal y política de la Organización en las últimas seis décadas.¹⁷ La inclinación del Congreso a favor de retener las cuotas de mantenimiento de la paz en los años noventa fue precedida por la crisis del artículo 19, fomentada por la negativa de la Unión Soviética y Francia a pagar las suyas a principios de los años sesenta.¹⁸

En las cuatro primeras décadas de la ONU, Estados Unidos fue el paladín de la necesidad de que cada Estado miembro cumpliera sus obligaciones financieras con el organismo mundial –incluido el rubro de mantenimiento de la paz– plenamente y sin reservas. Pero a mediados de los años ochenta, el Congreso empezó a recurrir a retenciones financieras como medio de ejercer influencia tanto sobre la Organización como sobre el brazo ejecutivo en cuestiones de reforma y de decisiones políticas.¹⁹ A medida que el número, el tamaño y la complejidad de las misiones de paz se acrecentaron a principios de los años noventa, también aumentaron sus costos. En 1993, la estimación de la aportación de Estados Unidos para operaciones

¹⁷ Edgard C. Luck, *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, New Haven, CT, Academic Council on the United Nations, 2003, pp. 29-46.

¹⁸ Edward C. Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organizations, 1919-1999*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1999, pp. 233-238.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 224-253.

de paz superó por primera vez los mil millones de dólares.²⁰ Este umbral económico se presentó justo en el momento en que se suscitaban difíciles cuestiones políticas en el Capitolio sobre la debacle de Mogadisco. No debe, pues, sorprender que la revisión de la PDD-25 alentara las primeras retenciones importantes de Estados Unidos. En efecto, pese a expresar reservas sobre la violación de las obligaciones internacionales de su país, el 30 de abril de 1994 el presidente Clinton firmaba la Ley Pública 103-26, que imponía unilateralmente un tope de 25% a la contribución para las operaciones de mantenimiento de la paz, aunque las estimaciones de ese momento de la ONU sobre la aportación estadounidense eran ligeramente superiores (31.7%). Para fines de la década esta medida dio lugar a atrasos en el pago de Estados Unidos a la ONU superiores a los mil millones de dólares. La consecuente crisis financiera de la ONU impulsó una revisión altamente politizada de las estimaciones de las cuotas en la Asamblea General. Si bien con la ley Helms-Biden Estados Unidos se comprometió a pagar sus cuotas atrasadas, sólo lo haría a cambio de una reducción de sus contribuciones. Como resultado de ello se acordó que dichas contribuciones al mantenimiento de la paz se reducirían gradualmente a 25% para 2005.²¹

No ha sido sólo una coincidencia que el ascenso y caída de la actividad para el mantenimiento de la paz de la ONU haya corrido paralela a los flujos y reflujos del entusiasmo de Washington por estas tareas. Entre 1988 y 1992, el Consejo de Seguridad emprendió 16 nuevas misiones de observación y mantenimiento de la paz, mientras que el número de cascos azules y los costos de sus acciones se cuadruplicaron a principios de los noventa. Pero una vez que las dudas y suspicacias se extendieron en el Congreso y la administración de Clinton, los gastos anuales de la ONU para la paz se redujeron de un pico máximo de 3 200 millones de dólares en 1994 a menos de mil millones en 1998. El número de cascos azules desplegados se contrajo de alrededor de 70 000 en 1995 a 14 818 en 1998.²² Acontecimientos mundiales, en particular el genocidio ocurrido en Ruanda en la primavera de 1994 mientras Estados Unidos y el Consejo de Seguridad se mantenían al margen, obligaron a Washington a reconsiderar –quizás de manera más

²⁰ William J. Durch, "Keeping the Peace: Politics and Lessons of the 1990s", en Durch, *UN Peacekeeping*, *op. cit.*, p. 14.

²¹ Las tasas de contribución al mantenimiento de la paz varían; la Asamblea General establece para Estados Unidos un tope máximo, dada la posición de éste como mayor contribuyente; dicho tope se redujo de 25 a 22% en diciembre de 2000. Los cinco miembros permanentes pagan una prima adicional basada en una metodología acordada. Para una actualización al respecto, véase Marjorie Ann Browne, "United Nations Peacekeeping: Issues for Congress", Congressional Research Service, CRS Issue Brief for Congress, 11 de marzo de 2005.

²² Luck, *Mixed Messages*, *op. cit.*, p. 175.

gradual y matizada— su política para el mantenimiento de la paz. De hecho, en los años siguientes, la ONU ofreció la única opción atractiva para abordar las sucesivas crisis en Timor Oriental, Sierra Leona, Liberia y la República Democrática del Congo, así como en el conflicto entre Etiopía y Eritrea. Una vez más, los despliegues de tropas para el mantenimiento de la paz aumentaron rápidamente, de 12 084 efectivos en junio de 1999 a 36 605 en junio de 2000 y de nuevo a 47 575 en octubre de 2001.²³ Para 2006 puede que excedan el máximo de 70 000 que se alcanzó hace una década. Las contribuciones para Estados Unidos se aproximan de nuevo a los mil millones de dólares y van en ascenso.²⁴ En este momento, todo parece indicar que el apoyo político que presta Washington a ese crecimiento se mantendrá. En la Casa Blanca hay un republicano. Por un lado, muy pocos estadounidenses han tenido que vestirse de cascos azules. Y si bien aquellos que tienen a su cargo el mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo han estado expuestos a situaciones extremas y han sido también acusados de abusos sexuales, allí y en otras partes, hasta ahora los llamados del Capitolio han sido más a favor de la reforma que de la deserción. El informe bipartidista sobre la reforma de la ONU y las relaciones Estados Unidos-ONU, presentado por el antiguo portavoz de la Cámara Newt Gingrich y el ex líder de la mayoría en el Senado George Mitchell en junio de 2005, asumió un tono notablemente constructivo sobre el valor y el futuro de las operaciones de paz de la ONU.²⁵ De momento, la cuestión fundamental es si estas arriesgadas empresas están planeadas, respaldadas y estructuradas para conseguir su propósito, y no si ellas representan o coinciden con los intereses de Estados Unidos o si son tareas verdaderamente legítimas para ser emprendidas por la ONU. Si bien el tema del costo podría llegar a ser una preocupación en el futuro, lo cierto es que, en una audiencia reciente sobre África, el presidente del Subcomité de Derechos Humanos Globales y Operaciones Internacionales del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara, Christopher H. Smith (R-Nueva Jersey), no pareció preocupado sobre lo que denominó “una sensación de *shock*”. Sí, señaló, “un aumento de 2 300 a 5 000 millones de dólares de 2003 a 2006 es un incremento muy importante” en los desembolsos anua-

²³ Luck, “Lessons for the 1990s”, *op. cit.*, p. 36.

²⁴ Según Kim R. Holmes, entonces secretario adjunto de Estado para Asuntos de Organización Internacional, “Estados Unidos dio mil millones de dólares este año fiscal [FY2004] para apoyar los esfuerzos de mantenimiento de la paz en lugares como Kosovo, Liberia, el Congo, Haití y Burundi”. Observaciones ante el Consejo de Asuntos Mundiales de California del Norte, San Francisco, 30 de septiembre de 2004.

²⁵ Misión Especial sobre las Naciones Unidas, *American Interests and UN Reform*, Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2005, pp. 88-98.

les de la ONU para el mantenimiento de la paz, pero “necesitamos proporcionar el dinero de buena gana, porque ¿qué podría ser más laudable que tratar de asegurar y mantener y sustentar la paz?”²⁶ Sus opiniones optimistas no son ciertamente típicas de los legisladores de Washington, en particular de sus colegas republicanos, pero sí reflejan el tono generalmente constructivo de esta coyuntura.

Sin embargo, la historia de las relaciones entre Estados Unidos y la ONU y de las actitudes estadounidenses hacia el mantenimiento de la paz nos previene de confiarnos demasiado en la prognosis. Hay un extendido sentimiento de que las operaciones para el mantenimiento de la paz tienden a estar al servicio de los intereses estadounidenses, cuando son relativamente pocos los soldados de Estados Unidos puestos en riesgo, pero hay que tener presente que el compromiso con estas operaciones es más bien incierto, como lo es la influencia política de los grupos de votantes a favor del mantenimiento de la paz. Lo que es claro es que otro desastre de la magnitud de Mogadiscio, Srebrenica o Ruanda bien podría cortar de tajo y rápidamente las modestas reservas de apoyo en el país. Si las elecciones de 2008 llevaran un demócrata a la Casa Blanca y produjeran otro Congreso republicano, es muy probable que la situación deplorable de mitad de los años noventa se repita. Con una historia política tan volátil, es pues aconsejable ser prudentes y cuidadosos al abordar las preguntas de quién decide y quién paga.

¿Compromisos abiertos?

Como ya lo hemos mencionado, la alergia de Washington a emprender compromisos militares abiertos —el tema del segundo conjunto de preocupaciones— fue decisiva para rechazar en su momento a la Liga de las Naciones. Elihu Root, ex secretario de Estado, secretario de Guerra y senador republicano por Nueva York, se lamentó: “No se ha hecho nada para poner límite a la vasta e incalculable obligación que el artículo 10 del Pacto impone a cada uno de los miembros de la Liga.”²⁷ En su opinión, Estados Unidos podría contribuir más a la paz mundial “manteniéndose fuera de las peleas mezquinas que surgen continuamente, que comprometiéndose

²⁶ *United Nations Peacekeeping Reform: Seeking Greater Accountability and Integrity*, audiencia del Subcomité para África de Derechos Humanos Globales y Operaciones Internacionales, Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara, 109º Congreso, 1ª sesión, 18 de mayo de 2005, Federal News Service, p. 26.

²⁷ Philip C. Jessup, *Elihu Root, 1905-1937*, vol. 2, Nueva York, Dodd, Mead & Co., 1938, p. 399.

nos a tomar parte en ellas”.²⁸ De modo similar, la principal Némesis del presidente Wilson, el presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Henry Cabot Lodge, sostenía: “Nosotros no pedimos garantías; pero se nos pide, en cambio, que garanticemos la integridad territorial de prácticamente cada país del mundo.”²⁹ El hecho de que el artículo 10 fuera más bien vago en cuanto a cómo tenían que responder los miembros a la agresión contra otro miembro no disuadió de hacer críticas. Como lo expresó Lodge, “las garantías se han de cumplir. Son promesas sagradas”.³⁰ Según Root, “no se debería considerar ningún acuerdo en el sentido de una liga de paz [...] que probablemente no se cumpla cuando llegue el momento de actuar de conformidad con él. No hay nada peor en los asuntos internacionales que hacer acuerdos y romperlos”.³¹

Cuando tomaron la iniciativa de elaborar y negociar la Carta de la ONU, los diplomáticos de Estados Unidos tuvieron mucho cuidado en no incluir términos que implicaran la suerte de obligaciones tan amplias como poco claras que contenía el artículo 10. “Nosotros queríamos que fuera tal como es”, admitió el senador Tom Connally, miembro de la delegación de Estados Unidos en San Francisco y presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, “una organización que no incrementara nuestras obligaciones [y] que no añadiera obligaciones sin el consentimiento previo de los Estados Unidos”.³² El otro senador de la delegación, el republicano Arthur H. Vandenberg, hubiera preferido que no se admitiera el uso del veto en asuntos de solución pacífica, pero reconocía: “La ironía de la situación es que cuanto mayor es el alcance del ‘veto’, menor la posibilidad de que la nueva Liga pueda involucrar a Estados Unidos en situaciones contrarias a nuestra voluntad.” Y además sería más fácil obtener la aprobación de la Carta por parte del Senado.³³

En un influyente libro de 1943, Walter Lippmann puso de relieve la importancia de mantener alianzas fuertes y preparativos de defensa nacionales junto con los esfuerzos por construir el orden internacional. Pero además, según Lippmann, en el caso de muchos defensores de la Liga, como Woodrow Wilson y William Howard Taft, “el idealismo que incita a los

²⁸ Vinson, *Referendum for Isolation...*, op. cit., p. 74.

²⁹ Edith M. Phelps (ed.), *Selected Articles on a League of Nations*, Nueva York, H.W. Wilson Co., 4ª ed., 1919, pp. 332-333.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Jessup, *Elihu Root...*, op. cit., vol. 2, p. 378.

³² Comité de Relaciones Exteriores del Senado, *The Charter of the United Nations*, audiencias, 10 de julio de 1945, 79º Congreso, 1ª sesión, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1945, pt. 2, p. 154.

³³ Arthur H. Vandenberg, Jr. (ed.), *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Boston, Houghton Mifflin, 1952, p. 200.

estadounidenses a hacer grandes y rimbombantes compromisos, se combinaba con un pacifismo que los lleva a retroceder y a retirar su apoyo a las medidas de fuerza que son necesarias para respaldar los compromisos”.³⁴ En consecuencia, en la conferencia inaugural en San Francisco, los delegados de Estados Unidos resistieron los esfuerzos de los países más pequeños por incluir en la Carta de la ONU garantías de seguridad más específicas o de más largo alcance.³⁵ Como es fácil imaginar, en ello Estados Unidos no estaba para nada solo, puesto que sus socios primordiales, la Unión Soviética y el Reino Unido, tenían puntos de vista e intereses muy similares. Así como el presidente Roosevelt había promovido el concepto de “los cuatro policías” como eje del sistema de seguridad de la posguerra, el presidente Truman y los líderes de las otras potencias congregadas eran perfectamente conscientes de la necesidad de conservar sus recursos militares y de centrarse en las amenazas primordiales a la paz y la seguridad internacionales.³⁶ De hecho, la Carta considera los acuerdos regionales como el primer recurso –después de las partes mismas– para manejar los desequilibrios locales en la medida de lo posible, y remite únicamente al Consejo de Seguridad aquellos problemas de seguridad que desbordan la capacidad de grupos regionales (artículo 52(2) en particular y capítulo VIII en general).

Aunque la noción de mantener la paz no se había desarrollado del todo y la Carta no hace referencia a ella, su evolución ha sido la respuesta a esta brecha entre la limitada disposición y capacidad real de las grandes potencias para defender a estados miembros acosados en todo el mundo, por una parte, y las expectativas creadas por las ambiciosas metas enunciadas en la Carta, por la otra. Es claro que el mantenimiento de la paz no podía sustituir en modo alguno el tipo de mecanismos necesarios para respaldar un verdadero sistema de seguridad colectivo. En primer lugar, porque mantener la paz es una tarea mucho menos vigorosa que hacerla cumplir. En segundo término, como mencionamos más arriba, los miembros del Consejo de Seguridad, sobre todo los permanentes, han insistido no

³⁴ Walter Lippmann, *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, MA, Little, Brown, 1943, p. 31. El ex presidente Theodore Roosevelt adoptó una posición similar cuando estaba en proceso la conceptualización de la Liga de las Naciones. Dijo que apoyaría este tipo de Liga “como una *adición*, pero no como un *sustituto* de la preparación de nuestra propia defensa”. Citado en McDougal, *Promised Land*, *op. cit.*, p. 139.

³⁵ Edward C. Luck, “Article 2(4) on the Non-Use of Force. What Were We Thinking?”, en David Forsythe, *US Foreign Policy in a Divided World*, Nueva York, Routledge (de próxima aparición, 2006).

³⁶ Para un relato claro del pensamiento de Roosevelt sobre el papel de los “cuatro policías”, véase Forrest Davis, “Roosevelt’s World Blueprint”, *The Saturday Evening Post*, 10 de abril de 1943.

sólo en el derecho que tienen, sino también en la responsabilidad que los obliga a ser selectivos en la determinación de dónde, cuándo y cómo intervenir. En virtud de su naturaleza política, era impensable esperar que el Consejo estableciera líneas de acción o estándares de conducta y de respuesta automáticos.

Sin embargo, para muchos observadores estadounidenses, y en particular aquellos que se situaban en el Capitolio, la acelerada expansión de los compromisos de mantenimiento de la paz a fines de los ochenta y principios de los noventa despertó preocupaciones políticas sobre el riesgo de asumir compromisos más allá de las capacidades o intereses reales. Como se preguntaba en su testimonio de marzo de 1994 John R. Bolton, ahora representante permanente de Estados Unidos ante la ONU:

¿Realmente queremos que la política exterior estadounidense se concentre exclusivamente en las Naciones Unidas, de manera que las presiones para que Estados Unidos participe militarmente en el mantenimiento de la paz sigan creciendo? ¿Debemos esperar que las Naciones Unidas acaben embrollándose en cada uno de los conflictos étnicos alrededor del mundo o debemos insistir en que se confinen al papel asignado al Consejo de Seguridad en la Carta, es decir, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales? ¿Queremos que se amplíe la autoridad de las ONU a costa de nuestra propia soberanía nacional?³⁷

Poco después, en 1996 el senador Helms afirmó, equivocadamente, que “las operaciones para el mantenimiento de la paz es la industria de las Naciones Unidas que crece con más rapidez”.³⁸ Aunque las tendencias apuntadas por el senador Helms no coinciden con las tendencias reales, como hemos señalado, su comentario reflejaba un rezago ampliamente compartido en las percepciones del Congreso. El coro de críticos conservadores acusaron a los intervencionistas de la administración de Clinton de no poder distinguir entre situaciones en las que sí estaban y aquellas en las que no estaban implicados importantes intereses nacionales. Según Christopher Layne, “los políticos estadounidenses han sido históricamente incapaces de distinguir entre intereses vitales e intereses periféricos, precisamente porque equiparan la seguridad al orden global”. Según Layne, “la infatuación en la posguerra fría con las operaciones de mantenimiento /construc-

³⁷ *United Nations Peacekeeping: The Effectiveness of the Legal Framework*, audiencia, Subcomité de Legislación y Seguridad Nacional, Comité de la Cámara sobre Operaciones del Gobierno, 103° Congreso, 2ª sesión, 3 de marzo de 1994, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1994, p. 66.

³⁸ Jesse Helms, “Saving the UN: A Challenge to the Next Secretary-General”, *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 5, septiembre-octubre de 1996, p. 6.

ción de la paz internacional” reflejaba esa mala “costumbre”.³⁹ Mientras Alan Tonelson advertía sobre “los efectos del genio del internacionalismo que llevaba a centrar la atención de Estados Unidos en los espectáculos secundarios”,⁴⁰ para Jeffrey Gerlach, del Instituto Cato, el peligro consistía en que Estados Unidos acabara enredado “en un sinnúmero de operaciones complejas y costosas que poco tienen que ver con su interés nacional y que en último término iban a fracasar”.⁴¹

En la revisión de la PDD-25, analizada con anterioridad, la administración de Clinton trató con todas sus fuerzas de convencer a los escépticos del Congreso y del público de que adoptaría un enfoque decididamente cauteloso, sobrio y selectivo para decidir tanto la aprobación de nuevas misiones como la extensión de las ya existentes. Aunque el informe reconocía que las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz ofrecían una respuesta efectiva para atender los intereses de seguridad que los Estados Unidos compartían con otros países, lo cierto es que introdujo numerosos criterios para la aprobación de nuevas misiones. Más aún, estos criterios fueron tantos y tan exorbitantes que daba la impresión de que la meta era justamente la contraria. Es decir, establecer principios fundamentales para no responder a los retos de seguridad nacientes o localizados. En efecto, esa misma primavera algunos funcionarios de la administración aludieron a la falta de respuesta del Consejo de Seguridad ante el genocidio en Ruanda como un ejemplo en el que las nuevas reglas (para la inacción) habían sido puestas en práctica.

Como ya dijimos, los horrores y la culpa asociados con esa debacle contribuyeron a invertir la dirección del péndulo político en estos asuntos. Sin embargo, lo cierto es que el presidente electo George W. Bush y algunos de sus asesores más cercanos mantenían su escepticismo sobre el valor de las operaciones de mantenimiento de la paz para los intereses nacionales de Estados Unidos. Durante la campaña presidencial Condoleezza Rice, entonces asesora de seguridad nacional de Bush y ahora secretaria de Estado, advirtió que la intervención de su país en crisis humanas “debía ser, a lo sumo, extremadamente poco frecuente”, y alertó respecto del tipo “de misión que avanza arrastrándose”, como la que Estados Unidos había

³⁹ Christopher Layne, “Minding Our Own Business: The Case for American Non-Participation in International Peacekeeping/Peacekeeping Operations”, en Donald C.F. Daniel y Bradd C. Hayes (eds.), *Beyond Traditional Peacekeeping*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995, p. 92.

⁴⁰ Alan Tonelson, “What Is the National Interest? Interventionism versus Minding Our Own Business: Charting a New American Foreign Policy”, *Atlantic Monthly*, vol. 268, núm. 1, julio de 1991, p. 49.

⁴¹ Jeffrey R. Gerlach, “A UN Army for the New Order?”, *Orbis*, primavera de 1993, p. 226.

enfrentado en Somalia. En sus propias palabras: "El presidente ha de recordar que las fuerzas armadas son un instrumento especial. Son letales y eso es lo que se proponen ser. No son una fuerza civil de policía. No son un árbitro político. Y con toda seguridad no están destinadas a construir una sociedad civil."⁴²

Durante los debates de la campaña presidencial, la alergia de Bush a las tareas de construcción de la paz posconflicto, en particular, era palpable. Además, como lo habían comentado Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, "más que anunciar nuevas iniciativas, durante los primeros ocho meses la política exterior de Bush se centró en sacar a los Estados Unidos de las iniciativas ya existentes".⁴³

Los atentados terroristas del 11-S de 2001 parecen haber arrojado una nueva luz sobre la posible utilidad de las instituciones internacionales y de las operaciones para el mantenimiento de la paz y la construcción de naciones. El Congreso actuó en varios frentes: pagando finalmente las deudas acumuladas de Washington con la ONU, confirmando a John Negroponte como primer representante permanente de la administración ante la Organización y otorgando su consentimiento para que el Senado ratificara algunas convenciones clave sobre contraterrorismo.⁴⁴ No obstante, como es de suponer, las relaciones de la administración de Bush con la ONU continuaron siendo selectivas. Sin embargo es importante reconocer que el vínculo entre Washington y la ONU también se ha profundizado y ampliado. En el contexto posterior al 11-S, la pertinencia de construir la paz y de mantenerla ha adquirido una nueva dimensión. En un ambiente en el que estados fracasados, fallidos o bribones pueden convertirse en terreno de cultivo para grupos terroristas, la importancia de las operaciones de paz para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos se ha hecho mucho más manifiesta. Afganistán e Iraq son ejemplos primordiales, pero las preocupaciones se extienden también a otras latitudes. Como lo expresó Kim R. Holmes, entonces secretario adjunto de Estado para Asuntos de Organización Internacional: "En el entorno de seguridad de la actualidad, reconocemos también la amenaza que significan los estados fallidos. No es accidental que tres de los refugios de Al Qaeda –Sudán, Somalia y Afganistán– fueran estados falli-

⁴² Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 1, enero-febrero de 2000, p. 53.

⁴³ Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2003, p. 65.

⁴⁴ Edward C. Luck, "The US, Counterterrorism, and the Prospects for a Multilateral Alternative", en Jane Boulden y Thomas G. Weiss (eds.), *Terrorism and the UN: Before and after September 11*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 2004, pp. 74-101.

dos.”⁴⁵ Aunque esta dinámica política –como la del primer grupo de cuestiones– seguramente se modificará, lo cierto es que en esta coyuntura ha contribuido a una actitud más abierta y de apoyo a los esfuerzos de la ONU por mantener y construir la paz.

¿Quién sirve? ¿Quién manda?

Los intentos por encontrar respuestas institucionales a los retos que se presentan en los dos primeros conjuntos de cuestiones llevaron a los arquitectos tanto de la Liga como de la ONU a diseñar organismos que no contaron con una capacidad de respuesta real, que no garantizaron resultados congruentes en el proceso de toma de decisiones y que no impusieron obligaciones claras a los estados miembros. Debido a esta dinámica, los arquitectos de ambas organizaciones crearon instituciones que tampoco pudieron ofrecer respuestas automáticas al tercer conjunto de cuestiones, relacionadas con quién estaría al mando, quién sería responsable de las fuerzas internacionales y en quién descansaría la responsabilidad de la planificación, el entrenamiento y el combate. En la práctica, muchas de estas cuestiones tendrían que ser decididas de acuerdo con criterios *ad hoc*, dependiendo de la voluntad política en el interior de los estados miembros y de coyunturas particulares. De modo elocuente, ni Woodrow Wilson ni William Howard Taft, los principales impulsores de la Liga, favorecieron la creación de una fuerza internacional permanente; tampoco consideraron la posibilidad de poner las fuerzas de los Estados Unidos bajo un mando internacional, paso que Wilson reconoció, además, que sería inconstitucional.⁴⁶ Incluso en San Francisco, quienes habían sido aliados en tiempos de guerra reconocieron lo difícil que sería tratar de resolver la cuestión de quién comandaría las fuerzas internacionales, algo sobre lo que habían ya pensado y trabajado durante varios años, con resultados inciertos, en el contexto de la lucha global contra el fascismo. Lo mejor que podía hacer la Carta, en el artículo 47(3), era apostar a que “las cuestiones relacionadas con el mando de este tipo de fuerzas se habrán de resolver con posterioridad”.

Tampoco había una respuesta clara a la pregunta igualmente crucial de quién proveería las fuerzas necesarias para atender las obligaciones internacionales. Ante la falta de una fuerza permanente y en un intento por calmar a los críticos preocupados con que las fuerzas estadounidenses tuvieran que responder a las demandas globales, Woodrow Wilson parecía inclinarse a favor de un enfoque regional:

⁴⁵ Holmes, *Observaciones*, *op. cit.*

⁴⁶ Luck, *Mixed Messages*, *op. cit.*, p. 187.

Si se quiere extinguir un incendio en Utah no se manda pedir a Oklahoma el coche de bomberos. Si se quiere apagar un incendio en los Balcanes, si se quiere extinguir una llama en alguna parte de Europa Central, no se manda pedir tropas a Estados Unidos. El Consejo de la Liga selecciona a las potencias que están más dispuestas, más disponibles, más aptas y lo hace sólo con el consentimiento de éstas. De modo que no es concebible pensar que los Estados Unidos pudieran verse arrastrados sin su consentimiento. Ello sólo podría ocurrir en el caso de que las llamas se difundieran por todo el mundo.⁴⁷

Aunque ligado a un organismo global, el modelo operativo de Wilson parecía tener más en común con un sistema basado en hegemonías regionales que con cualquier otro que se acercara a la seguridad colectiva global. El desajuste entre una retórica encumbrada y francas ambiciones, por una parte, y compromisos titubeantes y maquinaria inadecuada, por la otra, era incluso más visible en 1920 que hoy.

Parte de la respuesta a estos dilemas y desajustes se encontró en la intervención de las operaciones para el mantenimiento de la paz. La doctrina tradicional que rigió las operaciones para el mantenimiento de la paz, así como las reglas que regularon la intervención al menos hasta el final de la Guerra Fría, favorecieron la participación de unidades militares que no provenían ni de los “cuatro policías” ni de los hegemonías regionales. Como a dichas unidades militares no se les asignaban misiones de ejecución y eran generalmente desplegadas con el consentimiento de las partes, no requerían de mayor capacidad militar, ni de las capacidades de combate de las grandes potencias. En realidad, la composición preferida constaba de contingentes procedentes de países pequeños, con frecuencia neutrales, situados a cierta distancia de la zona de conflicto.⁴⁸ Esta mezcla estaba destinada a reforzar el principio de la imparcialidad. Aunque la disciplina y la conducta profesional de parte de los cascos azules eran esenciales, en general, ni se esperaba ni era deseable que estas unidades militares pudieran intimidar a las partes. Como regla, se consideraba inadecuado incluir contingentes de las dos superpotencias, ya fuera por temor a que sus soldados pudieran convertirse en blancos o a que su presencia despertara el espectro de una posible escalada de las tensiones a nivel regional o global.

Por lo tanto, cuando las fuerzas de Estados Unidos empezaron a participar en algunas operaciones de paz de la ONU a principios de los años no-

⁴⁷ Ray Stannard Baker y William E. Dodd, *Public Papers of Woodrow Wilson, War and Peace, Presidential Messages, Addresses, and Public Papers (1917-1924)*, vol. 2, Nueva York, Harper and Brothers Publishers, 1927, p. 351.

⁴⁸ Bo Hultdt, “Working Multilaterally: The Old Peacekeepers’ Viewpoint”, en Daniel y Hayes, *Beyond Traditional Peacekeeping*, op. cit., pp. 101-119.

venta, ni ellas ni los políticos estadounidenses tenían ninguna experiencia de primera mano en la cual basarse. Mirando hacia atrás, la transición fue demasiado rápida, lo que contribuyó a la creciente cautela respecto de estas tareas en el Capitolio y, en menor medida, dentro de las fuerzas armadas de Estados Unidos. En una intervención extraordinariamente parecida a la del senador Henry Cabot Lodge de casi ochenta años antes, el senador Dole planteó las cosas de la siguiente manera:

Poner a soldados estadounidenses, de la marina, de las fuerzas aéreas y a *marines* en riesgo es la decisión más grave que puede tomar un presidente[...] No se debe arriesgar vidas, ni perderlas, en lugares como Somalia, Haití y Ruanda, en donde los intereses estadounidenses son marginales o no existen. Este tipo de acciones hacen más difícil convencer a las madres y padres de que envíen a sus hijos e hijas a luchar cuando *hay* intereses verdaderamente vitales en juego. El pueblo estadounidense no tolerará víctimas por un internacionalismo irresponsable. Y como el exceso de confianza en las Naciones Unidas, este tipo de empresas de riesgo acaban irónicamente reforzando el aislacionismo y el retraimiento.⁴⁹

Aunque Estados Unidos replegó muchas de sus unidades de combate que había asignado a las operaciones de la ONU, como se ha apuntado arriba, en la práctica la retirada de su apoyo económico y político resultó ser más bien efímera. Más aún, el país no se ha vuelto, como algunos lo predijeron, aislacionista. Es posible que el unilateralismo prevalezca a veces, al menos en algunas cuestiones, pero no así el aislacionismo.

Sin embargo, en los últimos 12 años la composición de fuerzas representadas en las operaciones de paz de la ONU ha cambiado notablemente. En 1993, los cuatro países que más contribuían con soldados procedían del mundo desarrollado (Francia, Reino Unido, Canadá y Holanda).⁵⁰ Una década después, los nueve países que contribuyen más con soldados son todos países en desarrollo.⁵¹ Hoy, sólo 3.5% de los soldados en la operación Haití provienen de países desarrollados, mientras que sólo 2.3%, de unos 55 000 soldados para el mantenimiento de la paz desplegados en África, proceden de países de la Unión Europea.⁵² Según el Servicio de Investigación del Congreso, al 31 de enero de 2005 había 428 estadounidenses entre los 65

⁴⁹ Dole, "Shaping America's Global Future", *op. cit.*, p. 46.

⁵⁰ SIPRI Yearbook: *World Armament and Disarmament*, 1993, Estocolmo, Almquist and Wiksell, 1993.

⁵¹ Sitio en internet de Naciones Unidas, "Contributors to UN Peacekeeping Operations", <http://www.UN.org/Depts/dpko>.

⁵² Task Force on the United Nations, *American Interests*, *op. cit.*, p. 92.

050 soldados procedentes de 103 países que están en servicio en 16 operaciones de paz de ONU, menos de 1% del total.⁵³ Además, el grueso de los estadounidenses (95%) eran policías civiles, no soldados. No hay razón para esperar que esta tendencia se invierta y que entren grandes cantidades de soldados estadounidenses en misiones de la ONU en el futuro inmediato.

En primer lugar, porque hay un punto de vista ampliamente compartido entre los círculos políticos de Estados Unidos, de ambos partidos, en cuanto a que las fuerzas armadas del país están mejor adaptadas para el combate y para misiones militares más tradicionales, para las que están bien equipadas y entrenadas. Se piensa, por consiguiente, que otros estados pueden hacer la labor de mantener la paz y las tareas multifacéticas que requiere la construcción de esta última. Como supuestamente dijo el presidente Bush a sus consejeros con respecto a la guerra en Afganistán: “Miren, yo me opongo a que se use el ejército para la construcción de la nación. Una vez acabada la tarea, nuestras fuerzas no están para mantener la paz. Lo que debemos hacer es instalar una protección a cargo de la ONU e irnos.”⁵⁴

Hasta ahora, claro está, la falta de un entorno seguro en Afganistán ha llevado a una bastante marcada división del trabajo. En dicho trabajo las fuerzas armadas estadounidenses siguen implicadas en operaciones de combate, mientras que la Fuerza de Asistencia para la Seguridad Internacional (ISAF, por sus siglas en inglés), dirigida por la OTAN, desempeña las labores de mantenimiento de la paz, y la ONU sigue activa en asuntos políticos y de desarrollo, así como en tareas humanitarias.

El escaso número de fuerzas de países desarrollados bajo el mando de la ONU es reflejo de una tendencia a favor de la reducción de las fuerzas armadas de la mayoría de los países, pero también de la preferencia por prestar servicios bajo una estructura de comando como la de la OTAN, y del aumento real de las tareas de mantenimiento de la paz a cargo de esta organización tanto en los Balcanes como en Afganistán. Si sumamos las fuerzas de mantenimiento de la paz a cargo de la ONU y de la OTAN, veremos que su número desplegado en todo el mundo alcanza niveles récord. O sea que no es que sólo los países en desarrollo estén dispuestos a participar en el mantenimiento de la paz, sino más bien que ha habido una tendencia a armar las fuerzas de mantenimiento de la paz por región y por organización. Podría ser que el presidente Wilson tuviera razón y que los actores

⁵³ Browne, “United Nations Peacekeeping”, *op. cit.*, p. 5. Véase también la carta sobre contribuciones de personal por parte de Estados Unidos a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, de fecha 31 de mayo de 2005, Peace Operations Factsheet Series, Henry L. Stimson Center, <http://www.stimson.org>.

⁵⁴ Citado en Daalder y Lindsay, *American Unbound*, *op. cit.*, p. 115.

primordiales en la preservación de la paz y la seguridad provienen de la región, aun cuando el organismo mundial sigue teniendo un importante papel como sombrilla organizadora y legitimadora en la mayoría de los casos. Estos cambios han alentado a Estados Unidos, así como a sus socios europeos, a promover el entrenamiento de fuerzas regionales de mantenimiento de la paz, sobre todo en África, para cerrar así la brecha entre las crecientes demandas de operaciones de mantenimiento de la paz y la dificultad de encontrar las fuerzas necesarias para ejecutar los ambiciosos mandatos del Consejo de Seguridad. Como destacó el presidente Bush en su discurso de septiembre 2004 a la Asamblea General de la ONU, Estados Unidos e Italia han impulsado la Iniciativa de Operaciones para la Paz Global dirigida a que los países del G-8 capaciten 75 000 elementos para el mantenimiento de la paz, inicialmente provenientes de África.⁵⁵ Aunque esta iniciativa tuvo un inicio atropellado, dados los problemas de arranque y la inercia burocrática,⁵⁶ no cabe duda de que es una propuesta políticamente atractiva, al menos para Washington, que parece querer avanzar en esta dirección.

Dado que muy pocos estadounidenses prestan servicio en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, la pregunta de quién manda es en buena medida discutible como problema político en el país. Sin embargo, ése no ha sido el caso y mucho menos a principios y mitad de los años noventa.⁵⁷ Si bien los *rangers* que murieron en Mogadiscio habían prestado sus servicios bajo el mando directo de los Estados Unidos y operaban con total independencia de las fuerzas de la ONU en el lugar, en el Capitolio se extendió la idea de que había sido la estructura de mando de la Organización la responsable del desastre. Además, el presidente Clinton no hizo nada por desacreditar o desactivar esta idea equivocada sobre la responsabilidad última en tal desastre. Más aún, la PDD-25 expuso detalladamente y

⁵⁵ Casa Blanca, Secretario de Prensa, El Presidente habla a la Asamblea General de las Naciones Unidas, 21 de septiembre de 2004. Véase también Casa Blanca, Secretario de Prensa, Background Briefing on Peace Support Operations, 8 de junio de 2004.

⁵⁶ Sonni Efron, "Demise of a Peacekeeping Initiative", *Los Angeles Times*, 23 de octubre de 2004.

⁵⁷ Luck, *Mixed Messages*, *op. cit.*, pp. 184-193. Aunque muchos legisladores hicieron objeciones a un comando internacional, John Bolton atestiguó que, esencialmente, estaban errando el tiro. Bolton testimonió que "a pesar de la atención que ha recibido, la cuestión principal no es el mando 'exterior' de las fuerzas de Estados Unidos que participan en una operación de la ONU para el mantenimiento de la paz o para imponer la paz. De hecho, si las tropas de Estados Unidos no se van a poner bajo un mando 'exterior' en las tareas de mantenimiento de la paz de la ONU, ¿cómo podemos esperar, siendo realistas, que otras potencias militares pongan a sus jóvenes hombres y mujeres bajo un mando 'exterior'?" Audiencia en la Cámara, *United Nations Peacekeeping*, *op. cit.*, p. 66.

con claridad la distinción entre control operativo temporal bajo mandos internacionales y la integridad de la cadena de mando de Estados Unidos, que nunca se rompe. Aunque ningún presidente ha consentido jamás en renunciar a la autoridad de mando máxima sobre las unidades de combate de Estados Unidos, la PDD-25 señalaba que “las fuerzas estadounidenses han estado bajo el control operativo de mandos extranjeros desde la guerra de Revolución, incluyendo la Primera y la Segunda guerras mundiales, la Operación Tormenta del Desierto y en la OTAN desde sus inicios”.⁵⁸ Si las constelaciones políticas en Washington cambiaran dramáticamente y Estados Unidos llegara a implicarse más directamente en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, estas cuestiones podrían aflorar de nuevo, porque el Congreso nunca pareció estar totalmente contento con la aclaración sobre las cuestiones de mando de la PDD-25. De momento, no obstante, el problema es inexistente.

¿Para qué fines?

Por último, aunados a las incertidumbres que plantea cada uno de los tres primeros grupos de preocupaciones, se presentan los debates infinitos sobre los fines que deben perseguir las operaciones internacionales. Elihu Root previno en contra de tratar de “preservar todo el tiempo intacta la distribución de poder y de territorio”. Según Root, “esto no sólo sería fútil, sería malévol”, porque “el cambio y el crecimiento son ley de vida”.⁵⁹ Refiriéndose al artículo 10, el senador Henry Cabot Lodge especuló: “Si esa Liga con ese artículo hubieran existido en el siglo XVIII, Francia no habría podido prestar asistencia a este país para ganar la Revolución.”⁶⁰ Asimismo, el *New Republic* cuestionó proyectos que “tienen un punto de vista estático del mundo” y que “emanan con bastante naturalidad de ciudadanos de potencias satisfechas, cansadas de soportar el peso de defender lo que han conseguido”.⁶¹

El artículo 10, respondió el presidente Wilson, no se aplicaría al “derecho a la revolución” dentro de los países ni al derecho a “la autodeterminación”. No obstante, “en lo que se refiere a estar en contra de la agresión exterior, en contra de la ambición, en contra del deseo de dominar desde el exterior, todos nos mantenemos hombro con hombro en un compromi-

⁵⁸ Casa Blanca, “Key Elements of the Clinton Administration’s Policy on Reforming Multilateral Peace Operations”, 3 de mayo de 1994, p. 10.

⁵⁹ Jessup, *Elihu Root...*, *op. cit.*, vol. 2, p. 393.

⁶⁰ Phelps, *Selected Articles*, *op. cit.*, p. 333.

⁶¹ Editorial, “A League of Peace”, *New Republic*, 20 de marzo de 1915.

so común, y ese compromiso es esencial para la paz del mundo”.⁶² La agresión externa como criterio debía haber estado suficientemente clara porque ésas son precisamente las palabras del artículo 10. Pero el empleo de la fuerza internacional contra amenazas subjetivas, como la “ambición” y la “dominación”, era otro asunto y lo único que hizo fue agregar confusión a los propósitos de la controvertida disposición.

Aquí es clave la sensible cuestión de si las fuerzas internacionales deben ser alguna vez desplegadas para atender situaciones dentro de las fronteras nacionales y, en caso afirmativo, bajo qué circunstancias, cuándo y cómo. En un debate con William Howard Taft sobre la propuesta de una Liga para Imponer la Paz, William Jennings Bryan entendió el dilema como sigue:

No existe ningún poder con la facultad de legislar internacionalmente [propuesto para la Liga]; y si ese poder legislador existiera, hay ciertas cuestiones sobre las que no [podría] actuar —ciertas cuestiones para las que cada país, grande o pequeño, se reserva el derecho de decidir por sí solo sin considerar el punto de vista o los intereses de otros países [...] y son éstas justamente las cuestiones por las que surgen las guerras.⁶³

Si la Liga o la ONU sólo hubieran abordado los disturbios o las controversias una vez intensificados e incluso transformados en confrontaciones militares abiertas entre estados, entonces no habrían desempeñado las funciones clave de prevención, disuasión y mediación temprana que han permitido salvar vidas y recursos. Por consiguiente, según el artículo 39, el Consejo de Seguridad “determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”, y decidirá qué se debe hacer en cuanto a ello. Más aún, el artículo 34 señala que el Consejo “podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. En esencia, el artículo 39 autoriza al Consejo a hacer un juicio político con respecto a lo que constituye una amenaza, y el artículo 34 provee un medio para acumular la evidencia que permita una determinación sustentada.

No obstante, el alcance de la acción del Consejo no carece de trabas. “En el desempeño de estas funciones”, previene el artículo 24(2), “el Con-

⁶² Discurso del 22 de septiembre de 1919, en Reno; Baker y Dodd, *Public Papers*, op. cit., vol. 2, p. 333.

⁶³ William Howard Taft y William Jennings Bryan, *World Peace: A Written Debate between William Howard Taft y William Jennings Bryan*, Nueva York, George H. Doran Company, 1917, p. 88.

sejo de Seguridad procederá de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. Aquí, es clave el último de los siete principios enumerados en la Carta. El artículo 2(7) contiene esta importante amonestación: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de solución comprendidos en la presente Carta.” Sin embargo, esta prohibición poco después se califica con la frecuentemente ignorada cláusula final del artículo 2(7), que establece: “Este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII.” Más que a resolver el dilema de Bryan, los arquitectos de la ONU parecían decididos a tratar de salir airosos en ambos mandos. En interés de la paz y la seguridad, la ONU podía ser concebida como una organización más intervencionista y con una mayor capacidad de respuesta temprana de lo que había resultado ser la Liga. Pero, por otra parte, y en interés de la preservación del principio de soberanía estatal en el que estaba basado el sistema westfaliano, se recomendaba al Consejo que no empleara o extendiera su autoridad –que no tenía precedente– de manera arbitraria o caprichosa.

A la vez, la ONU no estaba destinada a ser simplemente “una liga de las potencias satisfechas” ni a limitar sus ambiciones a la preservación indefinida del *statu quo*. Tanto en Dumbarton Oaks y en San Francisco, como en la primera planificación del Departamento de Estado, el concepto estadounidense del nuevo organismo mundial abarcaba la promoción del progreso económico, social y humano –dentro y entre los estados–, por sus implicaciones para la estabilidad y la seguridad en un mundo dinámico, pero también por su valor intrínseco.⁶⁴ Las Naciones Unidas debían ser otra “organización internacional general” y no simplemente una organización centrada en un concepto restringido de la paz y la seguridad. Por lo tanto, el preámbulo y los propósitos del artículo 1 incluyen referencias a los derechos humanos, las libertades fundamentales, la autodeterminación, la justicia y la promoción “del progreso social y de mejores niveles de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”. Por consiguiente, a medida que las doctrinas y estrategias de la ONU para las operaciones de paz se han desarrollado y madurado a lo largo de las cuatro últimas décadas, estas operaciones han llegado a encarnar visiones más dinámicas de los principios y propósitos medulares de la Organización. Las políticas y

⁶⁴ En Dumbarton Oaks, por ejemplo, Estados Unidos presionó mucho para disipar las dudas de los soviéticos sobre el establecimiento de un órgano principal para asuntos económicos y sociales. Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1990, pp. 86-93.

las actitudes de Estados Unidos hacia el mantenimiento de la paz han reflejado una evolución similar.

De todas las cuestiones que se han abordado en este artículo, la última –para qué fines, con qué objetivo– no sólo es la más difícil de responder, sino quizás también la más importante. Las actitudes sobre cuándo es apropiado que intervenga la ONU en una situación de crisis parecen estar cambiando de manera constante, tanto en Estados Unidos como en la comunidad internacional en el sentido más amplio. Los debates internacionales sobre conceptos recientes, como son la seguridad humana y la responsabilidad de proteger, siguen siendo acalorados. Sin embargo, no cabe duda de que la tendencia general desde el fin de la Guerra Fría ha estado a favor de una postura más intervencionista de la Organización y hacia una nueva manera de entender la soberanía que abarca tanto responsabilidades como derechos y privilegios. En particular, están surgiendo expectativas en muchas partes del mundo sobre las obligaciones de la ONU y de otros organismos internacionales en el sentido de impedir el genocidio, la limpieza étnica y la privación masiva de derechos humanos fundamentales. Como declaró el secretario general Kofi Annan en su informe *Un concepto más amplio de libertad* de marzo de 2005, no se puede permitir que “ningún principio legal –ni siquiera la soberanía– pueda amparar el genocidio, los crímenes contra la humanidad y el sufrimiento humano masivo”.⁶⁵ En efecto, su insistencia en las interconexiones y la interdependencia que subyace en la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, así como el enfoque omnicompreensivo de la seguridad colectiva por el que ha abogado su Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio,⁶⁶ ambos, son prueba de una interpretación más porosa de la soberanía y, por ende, de un Consejo de Seguridad más activista.

En el plano político, como es lógico, la presencia de estos valores y aspiraciones ha dado lugar a una rica gama de dilemas políticos y prácticos. Un conjunto de estados miembros –típica aunque no exclusivamente en el mundo en desarrollo– han expresado serias reservas sobre la mecánica que pondrá en práctica estos criterios y sobre el riesgo de que ello sirva de pretexto para intervenciones de las grandes potencias, impulsadas por otro tipo de motivaciones. Aunque los que abogan por la doctrina de la responsabilidad de proteger han puesto el énfasis en el valor de intervenciones tempranas, de carácter no militar y no coercitivo y con fines clara-

⁶⁵ Secretario General de la ONU Kofi A. Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Nueva York, Naciones Unidas, 2005, p. 47, par. 129.

⁶⁶ Informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio del Secretario General de la ONU, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Nueva Cork, Naciones Unidas, 2004.

mente preventivos, la cuestión sigue en pie: cómo deberían actuar el Consejo de Seguridad y los estados miembros con capacidad militar si fracasan este tipo de medidas basadas más en la persuasión que en la coerción. En el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, que con frecuencia son testigo de atrocidades, como el genocidio en Ruanda o la limpieza étnica en Bosnia-Herzegovina, es relevante la pregunta de hasta dónde deberían extender sus mandatos y las reglas que rigen su involucramiento para poder hacer realmente frente a los desafíos a los valores humanos fundamentales. Si bien el Consejo de Seguridad conserva sin duda una autoridad legal amplia para abordar este tipo de atrocidades, es importante tener presente que carece de la capacidad militar para responder rápida y eficazmente a semejantes retos. Más aún, la brecha entre autoridad y capacidad parece haberse ensanchado ante las declaraciones de los dos últimos secretarios generales de la ONU acerca de que la Organización no emprende acciones militares coercitivas, como se había considerado en el capítulo VII, en esta etapa de su historia.⁶⁷ Aunque sin duda precisas y realistas, estas declaraciones no hacen sino debilitar aún más cualquier base doctrinal a favor de acciones enérgicas de la ONU para hacer frente justamente al tipo de males que la retórica de la Organización identifica como responsabilidad de la comunidad internacional.

¿Dónde deja todo esto a los Estados Unidos y su política hacia las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU? Estados Unidos también enfrenta un dilema similar cuando trata de cerrar una brecha sustancial entre sus palabras y sus obras. Los impulsos mesiánicos que desde hace tiempo han dado forma al lenguaje, aunque con menos frecuencia a la práctica, de la política exterior estadounidense siguen siendo notorios. Por ejemplo, en su discurso de 2004 sobre el estado de la Unión, el presidente Bush declaró: "Estados Unidos es una nación con una misión, y esa misión proviene de nuestras creencias más básicas [...] Nuestro fin es la paz democrática [...] Estados Unidos actúa en esta causa con amigos y aliados que están con nosotros, pero nosotros entendemos nuestra especial vocación: esta gran república encabezará la causa de la libertad."⁶⁸

Pero, a pesar de todas las amonestaciones que hemos observado en los tres primeros conjuntos de preguntas, Estados Unidos ha expresado dudas sobre la noción de la responsabilidad de proteger. Washington suscribe to-

⁶⁷ Secretario general Boutros Boutros-Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60-A/1995/1, 3 de enero de 1995, pp. 18-19, paras. 77-80, y secretario general Kofi Annan, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, A/51/950, 14 de julio de 1997, p. 36, par. 107.

⁶⁸ Casa Blanca, *Discurso sobre el estado de la Unión*, 20 de enero de 2004.

talmente el imperativo de que se ha de hacer algo con respecto a las afrentas a los derechos y los valores humanos que comparte con gran parte del mundo. No obstante, mientras que a otros les inquieta que esta doctrina se pueda convertir en una excusa para la intervención, a Estados Unidos le preocupa que se pueda interpretar, sobre todo por el público, como una obligación de intervenir. A través de los años, Estados Unidos ha tendido a favorecer un Consejo de Seguridad activista y ha apoyado también el despliegue de un número importante de misiones de mantenimiento de la paz. Pero, como ya lo hemos hecho notar, con frecuencia Washington valora por encima de todo su libertad de acción y, al igual que los demás miembros permanentes, tiene una clara preferencia por la flexibilidad y la selectividad, más que por pautas rígidas para la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad.

Estos asuntos dividen a los comentaristas estadounidenses de acuerdo con criterios a veces matizados y a veces también inesperados. Si bien los conservadores tradicionales repudiarían el empleo de fuerzas estadounidenses para este tipo de fines, los neoconservadores (neo-cons) se han mostrado más dispuestos a usar el poder de los Estados Unidos, en especial cuando estén en juego los valores democráticos fundamentales. Mientras que algunos intervencionistas liberales sólo aceptarían tales acciones como parte de una misión autorizada por la ONU ante el riesgo de bloqueo en el Consejo de Seguridad, otros estarían dispuestos a buscar vías alternativas para formar una coalición internacional, como de hecho ocurrió en Kosovo.

En la primera mitad de 2005, la fuerza especial Gingrich-Mitchel, a la que ya nos hemos referido antes, trató de ofrecer respuesta a muchos de estos dilemas, dado que tanto ellos como sus patrocinadores en el Congreso comprendían que estas cuestiones eran centrales en la coyuntura actual de la política exterior. Los resultados a los que llegaron son aleccionadores. Por una parte, alaban al presidente Bush por haber hecho una anotación personal, en referencia al genocidio en Ruanda, aquella de “no en mi turno de guardia”, y sostienen que “futuros presidentes deberían confirmar esa promesa de ‘no en mi turno de vigilancia’”.⁶⁹ Además, en su opinión, desde Ruanda “no ha habido un caso más claro de campaña de exterminio calculada y sancionada por el gobierno que la que ha tenido lugar en Darfur. Y no hay argumento más convincente para una intervención humanitaria/militar efectiva que la catastrófica situación que vivieron millones de habitantes de Darfur”.⁷⁰ Sin embargo, en el conjunto de las

⁶⁹ Task Force on the United Nations, *American Interests*, *op. cit.*, p. 29.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 35.

sensatas recomendaciones que propusieron para incrementar los esfuerzos de la Unión Africana y de otros estados para atender dicha crisis, brilla por su ausencia cualquier sugerencia de que Estados Unidos pudiera considerar el despliegue de sus tropas.⁷¹

A fin de cuentas, las respuestas a los tres primeros conjuntos de preguntas que hemos planteado aquí han definido tanto el contenido como las limitaciones del tipo de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU que Estados Unidos y otros estados miembros están dispuestos a aceptar. En este sentido los estados miembros de la Organización han elaborado un sistema de *statu quo* que es relativamente estable y que muy probablemente facilitará la continuación del apoyo de Estados Unidos en el futuro previsible. Y, sin embargo, es también una postura que no consigue satisfacer, ni mucho menos, las expectativas del público estadounidense de una fuerza capaz de intervenir para prevenir o poner un alto a atrocidades tales como la que hemos visto en Ruanda y más recientemente en Darfur. Entre estas demandas y aspiraciones en conflicto, parecería que las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU, al menos en el futuro próximo, seguirán batallando y saliendo a duras penas del paso. A veces alentadas y a veces limitadas por el apoyo cargado de reservas de la última superpotencia.

Traducción de ISABEL VERICAT

⁷¹ En cambio, sugieren que Estados Unidos asista en la imposición de una zona libre de vuelos sobre Darfur. Argumentan también que el despliegue de fuerzas de tierra de Estados Unidos en el lugar podría resultar contraproducente. *Ibid.*, pp. 37-38.