

Los Estados Unidos y las Naciones Unidas en los 90

Isabel Jaramillo Edwards

Investigadora. Centro de Estudios sobre América (CEA).

La Guerra fría, como expresión de la confrontación entre dos grandes bloques, ha concluido. Nos encontramos en un período de transición y cambio caracterizado por la prioridad de la geoeconomía y la integración de megabloques. La globalización y la conformación de nuevos centros de poder a partir de ella, refuerzan la tendencia hacia el multipolarismo, al tiempo que surgen corrientes contradictorias que dificultan lo que podría ser un nuevo diseño global.

En el terreno de la seguridad se desarrolla —a nivel global— un nuevo ambiente caracterizado por la complejidad. La periferia pierde su importancia y valor estratégico, e irrumpen conflictos que estuvieron ocultos durante la confrontación Este-Oeste. Las contradicciones se han trasladado al eje Norte-Sur. En el caso de los países desarrollados, en el actual escenario están presentes las nociones de hegemonía tradicional, el equilibrio de poderes y el papel que desempeñarían las potencias medias. En el del mundo subdesarrollado, la característica principal será la integración subordinada y la marginación que profundiza el fraccionamiento del Sur.

En esta etapa de transición, la Organización de Naciones Unidas (ONU) comienza a sufrir cambios trascendentales, entre los cuales se destaca una tendencia hacia la concentración de los mecanismos de toma de decisiones, principalmente en el Consejo de Seguridad, donde virtualmente ha desaparecido el ejercicio del veto desde 1990. Entre 1945 y 1990 el derecho al veto fue ejercido en 279 ocasiones, sobre temas diversos. Una buena parte de estos temas se relacionaban con cuestiones inherentes a las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) o, en general, sobre el empleo de la fuerza como recurso para hacer cumplir el Derecho internacional, al amparo del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

Las dificultades —en algunos casos rayanas con el fracaso— que tuvo que afrontar el sistema de seguridad colectiva establecido por las Naciones Unidas a partir de 1945 hicieron que la comunidad internacional buscara mecanismos alternativos dentro del propio sistema para el cumplimiento de las misiones, en interés del mantenimiento de la paz.

En 1950, los Estados Unidos lograron que la Asamblea General aceptara la resolución 377 (V),

conocida como «Resolución Unión Pro-paz», que estipulaba que cuando el Consejo de Seguridad no pudiese asumir su responsabilidad en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales debido a la falta de unanimidad, la Asamblea General podría hacer recomendaciones al Consejo que incluyeran el uso de la fuerza.

La idea original para el empleo de una fuerza multinacional fue introducida por el ex-secretario de Asuntos Exteriores de Canadá, Lester Pearson, y el ex-secretario general de la ONU Dag Hammarskjöld, para controlar y supervisar un cese al fuego negociado entre dos Estados hostiles. Sus ideas se basaban en dos principios fundamentales: que una operación de mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas debería realizarse solo con el consentimiento de los Estados involucrados en el conflicto, y que dicha fuerza no podría ser aplicada para terminar con el conflicto. Es decir, que las operaciones de mantenimiento de la paz surgieron como un mecanismo para mantener un cese al fuego pactado entre las partes beligerantes, para que estas alcanzaran posteriormente una solución pacífica en la mesa de negociaciones. Inicialmente, los «casos azules» se desplegaban solo cuando ya habían cesado las hostilidades y en conflictos de carácter internacional.

Entre 1948 y 1985 hubo trece operaciones de mantenimiento de la paz, organizadas como misiones de observación, fuerzas de mantenimiento de la paz o combinaciones de ambas. Algunos autores¹ consideran que han existido cuatro fases de desarrollo para las operaciones de mantenimiento de la paz:

- Una fase experimental —1948-1956— en la cual fue introducido un sistema de observación internacional e informe, para el mantenimiento del cese al fuego entre partes en conflicto.
- Una segunda etapa —1956-1967— en la que se produce un incremento de las contradicciones entre los Estados Unidos y la URSS, que también se prolonga a los países del Tercer mundo. Se establece la primera fuerza de mantenimiento de la paz, la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF I) en la península del Sinaí, en 1956. El Consejo de Seguridad autoriza misiones en el Congo (ONUC) y en Chipre (UNIFICYP), así como otras cuatro misiones de observadores.²
- Entre 1967 y 1973, la guerra del Medio Oriente, el continuo deterioro de las relaciones Este-Oeste, así como las dificultades financieras en Naciones Unidas, hicieron que virtualmente desaparecieran las operaciones de mantenimiento de la paz. En esta etapa no se inició ninguna operación y solo tres permanecieron realizándose.

- En 1973, la guerra del Yom Kippur constituyó un serio peligro para la seguridad internacional y se establecieron nuevas operaciones en la región del Medio Oriente: la UNEF II (1973-1979) en la península del Sinaí, la UNIFIL en el Líbano y la UNDOF en las Alturas del Golán. A partir de entonces, y prácticamente hasta finales de los años 80, las operaciones de mantenimiento de la paz se han iniciado solo si se cuenta con el consentimiento de las partes involucradas.

Durante el período entre 1948 y 1988, las operaciones de Naciones Unidas en el terreno, con sus «casos azules», se ajustaron, en su mayoría, a una serie de reglas de consenso que —aunque aún hoy no han perdido su valor *teórico*— no se han cumplido como postulados en algunas de las últimas *operaciones* llevadas a cabo por fuerzas del organismo internacional.

Las normas o características generales de las operaciones de mantenimiento de la paz son:

- Que exista el consentimiento de las partes involucradas, para establecer una operación de mantenimiento de la paz.
- El Consejo de Seguridad «normalmente» aprueba la resolución que establece la operación, así como otras complementarias que renueven o modifiquen el mandato.
- Los Estados miembros contribuyen con tropas a estas operaciones, de forma voluntaria. Ningún órgano de Naciones Unidas podía exigir a ningún Estado tal contribución.
- La operación está subordinada al Secretario General, quien responde ante el Consejo de Seguridad por todos los aspectos de ella. El personal que participa no recibe órdenes de sus autoridades nacionales en asuntos operacionales, sino solo del mando de Naciones Unidas en el terreno.
- Las operaciones de mantenimiento de la paz tienen un carácter estrictamente imparcial.³

El 2 de agosto de 1990, Iraq invadió a su vecino Kuwait. En un plazo relativamente breve, las tropas iraquíes ocuparon el emirato sin encontrar casi ninguna resistencia. El mismo día, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, esbozaba la nueva estrategia de seguridad nacional, que establecía nuevas directrices para intentar consolidar la hegemonía estadounidense a partir de un «nuevo orden» a nivel global⁴ y una reorientación de su política de defensa hacia el enfrentamiento de los conflictos regionales.⁵ El error político-militar del gobierno iraquí evidenció la emergencia de los Estados Unidos como potencia militar indisputada,⁶ al mismo tiempo que hacía patente su debilidad económica. Se

originó así un período de transición caracterizado, en la práctica, por el unipolarismo militar, en el que están presentes los elementos y rasgos incipientes de un multipolarismo emergente.⁷

El conflicto en el Golfo Pérsico contribuyó también al debate sobre los necesarios cambios estructurales en Naciones Unidas, de acuerdo con el nuevo contexto internacional. Sobre la base de este conflicto, el Consejo de Seguridad aprobó 25 resoluciones, incluyendo la número 678, del 29 de noviembre de 1990, que autorizaba a los Estados miembros a tomar las medidas que juzgaran necesarias para restaurar la paz y la seguridad en la zona, y establecía además la llamada «Línea de la Muerte», para el 15 de enero de 1991.⁸ Todavía hoy se discute si las acciones emprendidas por los Estados Unidos y sus aliados en contra de Iraq, mediante las cuales ese país quedó prácticamente destruido y sometido a un intenso bloqueo económico, se tomaron a tenor del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, o si pudiera interpretarse como una acción de «legítima defensa colectiva» amparada por el artículo 51 de la Carta. Pero el Consejo de Seguridad fue mucho más lejoso. Sus exigencias no terminaron con la liberación de Kuwait. Las sanciones compensaron económicamente a su vecino kuwaití y, con el pretexto de condenar la represión contra los kurdos residentes en el norte de Iraq, el Consejo aprobó la Resolución 688 de abril de 1991, que fuera ampliamente criticada por la comunidad internacional, y que en la práctica permitió que los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña intervinieran en ese territorio.⁹

Cabe destacar que la Carta de Naciones Unidas insiste en la importancia de la soberanía, pero en este caso la Resolución 688 invocó el Capítulo VII de la Carta, que permite la intervención cuando los asuntos internos de una nación constituyen una «amenaza para la paz y seguridad internacionales».¹⁰ A partir de este momento se intensificaba el debate en el *establishment* militar occidental en torno al papel de los militares en las «operaciones humanitarias» y la posibilidad de su expansión.¹¹ Por otro lado, posteriores «enfrentamientos entre Irán y los Estados Unidos (diciembre 1992-enero 1993) contribuyeron a aumentar las fisuras y contradicciones entre los miembros de la coalición anti-iraquí y su consiguiente debilitamiento, no solo por las críticas a esas acciones por parte de varias políticas árabe-islámicas y otras que reclamaron el diálogo y la solución negociada, sino por los desacuerdos manifestados entre Washington y sus propios aliados occidentales».¹²

Las acciones antes descritas constituyeron una flagrante injerencia en los asuntos internos iraquíes, y los pretextos esgrimidos nada tenían que ver con la invasión a Kuwait, ni se relacionaban realmente con

una amenaza a la paz y la seguridad internacional. Estaban, más bien, destinadas a socavar el potencial económico y militar de Iraq, y de hecho constituían una violación de la soberanía de ese país y subrayaban las evaluaciones estratégicas con respecto a la región, vinculadas a los intereses económicos y los riesgos derivados de las nociones de seguridad nacional de los Estados Unidos y otras potencias.

Una agenda para la paz

El documento «Un Programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz», fue presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas ante el 47º período de sesiones de la Asamblea General, el 17 de junio de 1992.

El documento expresa que en las nuevas condiciones históricas —en los últimos años se ha derrumbado una «inmensa barrera ideológica» que fue fuente de «desconfianza y hostilidad»— el mecanismo de seguridad de las Naciones Unidas ha pasado a ser un instrumento central para prevenir y resolver los conflictos para preservar la paz, y por lo tanto sus objetivos deben ser tratar de determinar, en sus inicios, las situaciones que pudieran ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia. En los casos en que se desencadene un conflicto, se deben tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que los hayan ocasionado. Además se debe tratar, mediante actividades de mantenimiento de la paz, de preservarla, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha, y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz. Se agrega que se debe estar dispuesto a ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos, mediante el restablecimiento de las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, e ir creando vínculos de beneficios mutuos en tiempo de paz entre las naciones anteriormente en guerra; por último, tratar de poner fin a las causas principales de los conflictos: las dificultades económicas, la injusticia social y la opresión política.

El Programa de paz define los conceptos de *diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, y los vincula de manera integral.

La *diplomacia preventiva* se define como las «medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que estos, si ocurren, se extiendan». Tiene por objetivo resolver las controversias antes de que estalle la violencia.

El *establecimiento de la paz* se define como las «medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los expresados en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas».

El *mantenimiento de la paz* es el «despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de Naciones Unidas, y frecuentemente también con personal civil».

Por su parte, la *consolidación de la paz* se define como aquellas «medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz, a fin de evitar una reanudación del conflicto».¹³

De hecho, el Programa de paz contribuía a refrendar de alguna forma la tendencia a darle mayores facultades y derechos al Consejo de Seguridad, aun cuando se tratara de asuntos internos de los Estados.

El concepto de *soberanía limitada* comenzó a sustituir con fuerza al principio de no intervención, calificado por algunos como «un producto típico del congelamiento bipolar»,¹⁴ condenado a desaparecer. De aquí surge entonces el concepto de «intervención humanitaria», cuya legitimidad trata de basarse en argumentos de carácter ético que fundamentan cualquier acción de fuerza contra un Estado —por supuesto, sin consentimiento de este—, cuando la comunidad internacional considere que ha habido serias violaciones de los derechos humanos, o la población de dicho Estado se encuentre en una situación precaria. La *intervención humanitaria*, por tanto, no es fruto de un consenso general de todos los miembros de Naciones Unidas, sino el resultado de un consenso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El caso de Somalia, de resultados negativos para Naciones Unidas y sobre todo para las fuerzas estadounidenses que participaron en la operación, constituyó un ejemplo fehaciente de una intervención de este tipo.¹⁵

Entre los problemas más sensibles se encuentra el de

minimizar la soberanía nacional como el principio rector de la organización internacional, ya que es un fundamento pobre para construir un orden mundial durable. Una nueva dominación basada en el poderío militar de los Estados Unidos y unos pocos aliados no garantizará un orden prolongado. Es más, los objetivos contrapuestos de los gobiernos nacionales y el inevitable deseo de funcionarios ambiciosos por reafirmar una competencia basada en la interpretación, lo más amplia posible, de los mandatos de la organización, han creado un sistema de Naciones Unidas suelto e incoherente, incapaz de alcanzar el nivel de comportamiento que los desastres humanitarios demandan hoy de la opinión pública.¹⁶

En Somalia, unos ochocientos guerrilleros urbanos fueron capaces de frustrar y hostigar de forma severa a una fuerza de unos 28 000 efectivos de Naciones

Unidas. Al mismo tiempo, «las Naciones Unidas habían abandonado su imparcialidad y su reserva y se convirtieron en una parte más en la guerra civil».¹⁷

Un año después del Programa de paz, como resultado de una gira por Africa, el Secretario General de Naciones Unidas subrayaba que estas «no pueden imponer la paz; el papel de Naciones Unidas es el de mantener la paz».¹⁸

En el contexto internacional, las políticas desarrolladas por los Estados Unidos y otros países, en la búsqueda de un paradigma de posguerra fría, así como el Programa de paz y las acciones emprendidas por Naciones Unidas, contribuían a incrementar la discusión en torno a temas relevantes de la propuesta, como la definición de las acciones humanitarias, el mantenimiento de la paz, la participación de los militares en operaciones de Naciones Unidas, el intervencionismo y la soberanía y, por último, la posibilidad de —eventualmente— llegar a lograr un nuevo orden mundial.

Los Estados Unidos y Naciones Unidas: las operaciones de mantenimiento de la paz

Los imperativos de la economía y el cambio global implican una reducción de las fuerzas militares norteamericanas que, sin embargo, conservarán su ventaja cualitativa y tecnológica. Al mismo tiempo que se conserva la capacidad de acción unilateral, el elemento multilateral, esto es, la necesidad de que se comparta el costo y los imperativos de la legitimidad política de las acciones militares, apunta a la necesidad de los Estados Unidos de establecer «compromisos colectivos» y de utilizar el multilateralismo.

En términos de las Naciones Unidas, la política de la administración Clinton se orienta a fortalecer sus capacidades para desarrollar operaciones a fin de mantener la paz —*peacekeeping*—, realizar operaciones para hacer la paz —*peacemaking*—; practicar la diplomacia preventiva y ser un «mediador honesto» y catalizador de formas de promover soluciones regionales a problemas de seguridad, y lograr nuevos acuerdos de control de armas. Las instituciones regionales multilaterales —como la OEA— tendrán funciones similares y se trabaja para reorientarlas adecuadamente.¹⁹ El factor legitimidad estará directamente relacionado con la legalización en el contexto multilateral de la participación —o intervenciones— de carácter militar.

Los desafíos que enfrenta el presidente Clinton son convencer al *establishment* de política exterior que los norteamericanos exigen un presidente que les dé prioridad a los problemas domésticos.²⁰ Se hace

necesario articular una política de seguridad nacional que explique las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados Unidos y al orden global, los intereses norteamericanos relativos a estos problemas, y el uso de los medios unilaterales y multinacionales. Además, se debe explicar el uso de la fuerza en un mundo donde no hay amenazas directas a los Estados Unidos. Con esta perspectiva, se sugiere que el primer paso es crear una política de seguridad nacional que vaya más allá de las prioridades señaladas hasta ahora.²¹

El debate relativo a la participación de los Estados Unidos en operaciones y fuerzas para mantener la paz ha sido prolongado, para llegar al terreno de algunas definiciones. Experiencias negativas, como la de Somalia,²² han sido decisivas en cuanto al diseño de las reglas para las operaciones de mantenimiento de la paz.

La directiva que regula estas operaciones y fuerzas tardó en diseñarse debido, entre otras razones, a las contradicciones entre el Pentágono y el Departamento de Estado en torno al control político y financiero de la participación norteamericana. Finalmente, se acordó que el Pentágono sería política y financieramente responsable de operaciones en las que se les permitiera a las tropas el uso de la fuerza para imponer la paz, como en Somalia. El Departamento de Estado asumiría los gastos de operaciones clásicas para mantener la paz, o sea, aquellas en que las tropas monitorean un acuerdo con el consentimiento de las partes.²³

El impacto de la experiencia en Somalia determinó que en mayo de 1994 el presidente William Clinton emitiera una directiva que, de hecho, significó un cambio radical en las posiciones norteamericanas hacia las operaciones de mantenimiento de la paz. La administración Clinton condicionaba la participación de sus Fuerzas Armadas y establecía que solo se produciría cuando estuviesen en juego los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos.²⁴ Estas condicionantes serían similares a las que llevarían al empleo unilateral de las fuerzas armadas norteamericanas en determinado escenario,²⁵ y dependerían además de «que los riesgos para el personal estadounidense y los acuerdos para el mando y control de las unidades participantes fueran aceptables para los Estados Unidos».²⁶

Se dejaba claro que para el gobierno norteamericano «la cuestión del mando y control es particularmente crítica» y se señalaba que «puede haber ocasiones, cuando sea de interés [de los Estados Unidos] ubicar tropas bajo el control operacional temporal de un jefe competente de Naciones Unidas o de un país aliado...» Especial relevancia cobraba la afirmación de que «bajo ninguna circunstancia» el Presidente renunciaría a «su autoridad sobre las fuerzas norteamericanas».²⁷ Por

tanto, esta política establece que antes de que los Estados Unidos acuerden participar en una nueva operación internacional se deben considerar algunas condiciones como que la operación favorezca el incremento de los intereses norteamericanos, la disponibilidad de personal y fondos, la necesidad de su participación para el éxito de una operación, y el apoyo del Congreso. Además, el objetivo de la participación de los Estados Unidos debe ser claro y los arreglos de mando y control aceptables.

La Directiva presidencial establece condiciones igualmente estrictas, que deben ser consideradas antes de que los Estados Unidos aprueben una nueva operación para mantener la paz, con o sin sus tropas. Entre estas condiciones está la amenaza a la seguridad internacional, incluyendo una urgente necesidad de ayuda después de brotes de violencia y desórdenes; la repentina interrupción de una democracia o una descarnada violación de los derechos humanos; objetivos claros; consentimiento de las partes antes de que las fuerzas sean desplegadas; disponibilidad de dinero y tropas; un mandato apropiado a la misión y una estrategia de retirada realista.²⁸ Los problemas implícitos en estos puntos de la Directiva presidencial se relacionaban con un asunto medular: minimizar al máximo las bajas para evitar una reacción negativa en el pueblo norteamericano.²⁹ Al mismo tiempo se suscitaban contradicciones en términos de la definición de los intereses norteamericanos y de reconstruir el consenso en cuanto a estos intereses —y valores— que los Estados Unidos desean impulsar y que están preparados a defender; y este es un proceso que no es fácil de lograr en un contexto internacional carente de amenazas³⁰ como lo fuera el «peligro soviético».

La cautela implícita en la Directiva presidencial se relaciona con la percepción norteamericana —más o menos consensual— de que hacer de Naciones Unidas una organización viable en lo que se refiere a operaciones para hacer la paz y para mantenerla, de acuerdo con los intereses de los Estados Unidos, tomará un largo tiempo.

En este marco se establecía que la administración Clinton *no apoyará* la creación de un ejército permanente de las Naciones Unidas,³¹ ni contribuirá con tropas de los Estados Unidos a una fuerza de este tipo.

Lo controvertido del tema de las *operaciones para mantener la paz* se refleja en la resistencia que han ofrecido los Estados Unidos al proyecto de las Naciones Unidas para crear un inventario para futuras operaciones y, finalmente, han puesto condiciones duras para la participación de sus tropas en las operaciones del organismo internacional. Naciones Unidas estaba desarrollando un plan que permite a los funcionarios de la organización conocer anticipadamente las fuerzas