

TESIS DOCTORAL

**“La intervención como instrumento para la gestión de la hegemonía de
Estados Unidos en la posguerra fría: 1989-1995”**

Iñigo Arbiol Oñate

Directora: Dra. María Jesús Cava Mesa

Departamento de Humanidades

2015

Directora:

Dra. María Jesús Cava Mesa

Doctorando:

Iñigo Arbiol Oñate

“The Cold War is over, but war itself is not over”.

Bill Clinton

Estrategia de Seguridad Nacional, 1 de julio de 1994.

Durante el período de 1989 a 1995, al final de la Guerra Fría y el comienzo del nuevo orden mundial, la élite que dirigía la política exterior de Estados Unidos respiraba profundamente tras la liberación que supuso el *annus horribilis* de 1989, consciente de que la historia había alcanzado un momento decisivo. A pesar de las diferencias ideológicas Estados Unidos mantuvo una gran estrategia bien definida, que aún hoy puede decirse que continúa.

Sin embargo, dadas las exigencias de la política en un mundo real, la gestión de los presidentes Bush y Clinton no fue ni mucho menos perfecta. Con frecuencia, cuestiones como la influencia de la política interna, las citas electorales o la formación y la discrepancia interna en los equipos de gobierno, hicieron que el gobierno zigzagueara en asuntos clave para el futuro de la superpotencia como la nueva Rusia., el desastre humanitario de Somalia y Bosnia, o el genocidio en Ruanda.

A la luz de un número relevante de fuentes inéditas desclasificadas recientemente, la tesis analiza, en primer lugar, esta gran estrategia y su aplicación a través de la intervención exterior, e indaga en la estructura de toma de decisiones. En segundo lugar examina cómo, buscando perpetuar la hegemonía estadounidense en un orden internacional favorable a los intereses de EE. UU., las Administraciones de Bush y Clinton cambiaron la orientación de la política de Estados Unidos hacia un carácter más ofensivo e intervencionista. Por último, la tercera parte de la tesis busca realizar un análisis cualitativo de las nuevas fuentes sobre la intervención estadounidense en Ruanda y Bosnia determinando hasta qué punto la bibliografía existente hasta la fecha ha reflejado con fiabilidad la política exterior de Estados Unidos en el período.

A lo largo de toda la tesis pero especialmente en este último capítulo, se plantea reivindicar la importancia de las percepciones, del liderazgo personal, de las individualidades de algunos miembros del equipo de Gobierno y su interacción con estructuras rígidas e inercias en el diseño e implementación de la política exterior de la superpotencia en ambos casos de estudio.

1. Introducción	6
2. Algunas claves del intervencionismo de Estados Unidos durante la Guerra Fría.	
2.1 Motivaciones y objetivos	20
2.2 Patrones	29
- La complejidad de la política exterior dentro de la estructura de gobierno	29
- La gestión del riesgo y el mecanismo de control de daños	34
- Uso ad hoc de la fuerza	35
2.3 El rol del Congreso en la toma y control de las decisiones de política exterior	36
- La Goldwater-Nichols Act de 1986	43
3. La adaptación a un mundo unipolar y la gestión de la responsabilidad global.	
3.1 1989-1993 La Administración Bush y la gestión del fin de la bipolaridad	55
- El carácter de Bush y su influencia en la política exterior	56
- Bush vs. Reagan	59
- Nuevo liderazgo para nuevos desafíos	60
- La Guerra del Golfo: consolidación del nuevo paradigma	94
3.2. 1993-1997 La Administración Clinton y el nuevo intervencionismo estadounidense	120
- El mandato del cambio	124
- La aparición de nuevos problemas	138
- La PDD 25 y la implicación del presidente	141
4. La política exterior de Estados Unidos: Bosnia y Ruanda.	
4.1 La administración Bush 1989-1993	153
- La reacción inmediata de la comunidad internacional	157
- La reticencias a la intervención	164
- La sociedad estadounidense y Bosnia	168
- Occidente y la respuesta a la violencia de los Balcanes	169
4.2 La administración Clinton 1993-1995	187
- El gobernador Clinton y la primera aproximación a la política exterior	190
- La intervención militar de Estados Unidos en el contexto internacional	205
- El fracaso del plan de Naciones Unidas y la agenda particular de Estados Unidos	207

- La cooperación con Rusia	208
- La adecuación de la OTAN y el poderío militar estadounidense	213
- La protección de la zonas seguras	218
- Corea y Haití, dos crisis estratégicas	223
- La intervención en Haití, 1994-1995	225
- Lift and strike y la polémica sobre el levantamiento del embargo de armas en Bosnia	228
- La creación en Washington de alternativas políticas para Bosnia	231
- La masacre de Markale y la ventana de oportunidad para el cambio en la Administración Clinton	238
- La indefinición en política exterior y la implosión de Ruanda	247
- Naciones Unidas, Estados Unidos y el comienzo del genocidio	254
- El asunto de Ruanda en Washington	259
- El desacuerdo interno y sus repercusiones en la toma de decisiones	263
- El impacto en la Administración Clinton y la decisión final	272
- Varias crisis a un mismo tiempo	274
- El grupo de contacto, y el rol proactivo de Washington	285
- La NSS 1994 y la plasmación del cambio	289
- El principio del fin: la intervención militar en Bosnia	292
- La primavera de 1995 y los factores del cambio	293
- Srebrenica y la actuación final	294
5. Conclusiones	297
6. Tablas	308
7. Bibliografía	323
7. Relación de fuentes primarias citadas	344
8. Anexo documental	362

1. Introducción

Esta tesis doctoral se ubica en el ámbito de la historia reciente de Estados Unidos y supone un esfuerzo para certificar documentalmente algunos aspectos sobre la gestión del fin de la Guerra Fría no contrastados hasta la fecha. El tema es la política exterior estadounidense durante las administraciones de George HW Bush y Bill Clinton y el rol de la intervención política y militar en ella.

Durante el período de 1989 a 1995, al final de la Guerra Fría y el comienzo del nuevo orden mundial, la élite que dirigía la política exterior de Estados Unidos respiraba profundamente tras la liberación que supuso el *annus horribilis* de 1989, consciente de que la historia había alcanzado un momento decisivo. En palabras del propio Bill Clinton, el fin de la Guerra Fría significó para ellos la plenitud de los tiempos. Con el fin del sangriento y acelerado siglo XX, correspondía a Estados Unidos, después de haber ascendido a la condición de única superpotencia, completar el trabajo y orientar la historia hacia su destino final. El país emergía en los albores del nuevo milenio como la “nación indispensable” casi como tocado por la Providencia y con unas responsabilidades y obligaciones únicas.

Junto a esta élite política, el Congreso y la opinión pública también jugaron un papel crucial en la asunción del rol hegemónico. En la Cámara y el Senado, el tradicional enfrentamiento partidista se vio superado por un consenso bipartidista que respaldaba esa visión, aun cuando disentía sobre la mejor forma de preservarla,. A pesar del tradicional poco interés de lo que ocurría más allá de las fronteras de Estados Unidos, los ciudadanos, conscientes de las ventajas resultantes de ser la única superpotencia del mundo, interiorizaron la grandeza de su país y se relajaron para disfrutar de la recta final del excepcionalismo estadounidense. Con la particularidad de grupos e individuos anclados en la extrema derecha y la extrema izquierda, el concepto de Estados Unidos conformando un nuevo orden mundial a su imagen y semejanza evocaba poca oposición y mucho entusiasmo.

Junto a esta amplia aceptación de la misión trascendental de Estados Unidos, incluso a nivel global, fue avanzando una sensación de que las políticas para gestionar la hegemonía revelaban un desconcierto permanente. La supuesta falta de estrategia de Estados Unidos después de 1989 se transformó en una especie de mantra que todavía puede verse en los manuales. Se generalizó la percepción de que los defensores de esa supremacía estadounidense habían decidido tomar un camino de improvisación ante las crisis que en nada honraba la grandeza heredada de quienes habían derrotado a la Unión Soviética y aupado a EE. UU. a la mayor cuota de poder global desde el Imperio Británico. El historiador John Lewis Gaddis ha dado en llamar a este aspecto la “ausencia de un gran diseño”. Durante más de una década, politólogos e historiadores publicaron artículos y monografías sobre ambos presidentes y sus equipos, algunos incluso durante sus mandatos, pero fueron incapaces de documentar cuál era la concepción general que explicaba el comportamiento de Estados Unidos tras 1989. La conclusión más razonable fue que el gran diseño al que se refería Gaddis, simplemente, no existía. Haciéndose eco de este argumento, la gestión se calificó, por buen parte de los académicos, analistas, e incluso la opinión pública, como una etapa sin orden y extremadamente reactiva a los estímulos exteriores e interiores. En resumen, una oportunidad desperdiciada por el desatino de ambos líderes, Bush y Clinton, justo en el mismo momento en que Estados Unidos debería haber actuado con resolución para afianzar su situación estratégicamente hegemónica.

Esta tesis está en desacuerdo con esta afirmación. Desde el fin de la Guerra Fría, Estados Unidos ha sido gestionado conforme a una gran estrategia bien definida, que aún hoy puede decirse que continúa. Dadas las exigencias de la política en un mundo real, la gestión de ambos líderes no fue ni mucho menos perfecta. Con frecuencia, cuestiones como la influencia de la política interna, las citas electorales o la formación y la discrepancia interna en los nuevos equipos que transitaban desde una administración a otra, hicieron que el gobierno zigzagueara generando una imagen confusa. Así fue el caso de la Administración Bush respecto a la relación con una nueva Rusia o de la Administración Clinton respecto a Bosnia, Ruanda o Somalia entre 1993 y 1995. Sin embargo, este patrón

de zigzag no debe en ningún modo invitar a una lectura de confusión, pues incluso en los momentos de mayor desatino al timón, el rumbo y el destino de EE. UU. estuvieron meridianamente definidos en la mente de sus gobernantes.

Esa gran estrategia fue preservar y, en tanto fuera factible y favorable a los intereses de Estados Unidos, ampliar la hegemonía estadounidense. Esa hegemonía se gestionaría a través de la culminación de un orden internacional emprendido en 1945, abierto e integrado, basado en los principios del capitalismo democrático y con Estados Unidos como el garante último. A los ojos de los políticos estadounidenses, un mundo abierto que se adhiriese a los principios de la libre empresa y a los valores liberales, suponía una condición imprescindible para la continua prosperidad estadounidense y su hegemonía. Por tanto, una amenaza a esa condición suponía un ataque directo a Estados Unidos y justificaba una actuación en el exterior, ligando el intervencionismo a los intereses estratégicos de promoción hegemónica.

A finales de los noventa y comienzos de este siglo se publicaron un número importante de artículos de prensa, revistas y monografías muy críticos con la gestión de ambas administraciones. A pesar de conocer solo la realidad a través de lo que sus protagonistas tuvieron a bien contar en entrevistas, memorias, libros, etc. se ejerció la crítica política desde los medios de comunicación, las instituciones internacionales, otros Gobiernos e incluso desde funcionarios salientes del Gobierno.

Con el objetivo de tomar un punto de partida adecuado, el estado de la cuestión para la presente tesis parte de los postulados establecidos en tres campos; el fin de la Guerra Fría por un lado, la gestión de Bush de 1989 a 1993 y la de Clinton de 1993 a 1995.

En cuanto a la Guerra Fría, casi es obligado tomar como referencia las obras más clásicas como Crockatt en 1995, Powaski en 1998 o Patterson en 2005, que se complementan con otras que describen en profundidad la política exterior de Estados Unidos durante este período como las de Armstrong y Goldstein en 1990, Beschloss y Talbott en 1993, McCormick en 1995 o la de Gaddis en 2005 y 2012, detallando la evolución del concepto de seguridad nacional desde el interior de la

Administración. La historiografía española también ha realizado un esfuerzo por cubrir la cuestión de la Guerra Fría. Al final del período de estudio de esta tesis se publicaron obras pioneras como las de Pereira en 1995 y 1997, que cubrieron un hueco importante sobre en la atención prestada desde España al tema. Posteriormente, y con un mayor acceso a fuentes desclasificadas, Veiga en 2006 y Solar en 2012 realizan un recorrido, bien reconocido académicamente, por los conflictos del período y con especial atención al rol estadounidense.

La gestión de los últimos años de Guerra Fría, que correspondió a la Administración Bush, ha sido ampliamente analizada por el mundo académico y divulgativo. En primer lugar, las biografías y memorias de los protagonistas de este período ofrecen un punto de partida único. La biografía de Naftali en 2007 rescata la figura del presidente Bush como un líder necesario, que supo tomar decisiones difíciles en un momento fundamental de reubicación hegemónica y no solo como un interludio entre las potentes figuras de Reagan y Clinton. Junto a la del presidente, las memorias publicadas por las personalidades más conocidas como Powell en 1995, Scowcroft o Rice en 2011 son obras ineludibles y ofrecen una visión de primera línea sobre asuntos clave como la caída del muro, la reunificación alemana, la disolución de la Unión Soviética o el futuro de la OTAN en Europa. El análisis de obras sobre algunos de los líderes extranjeros del momento aporta un complemento necesario a la visión estadounidense del fin de la Guerra Fría. Indispensables son las biografías de Thatcher, especialmente la publicada por Moore en 2013, y las memorias de Gorbachov en 1990 y 1996. Estas ofrecen un análisis sobre el efecto en las relaciones soviético-americanas, tanto de los cambios en la Administración Bush como en el gobierno soviético tras la aprobación de la *perestroika* y la *glasnost*. En este último aspecto, la obra de Grachev publicada en 2008 es quizás la más concluyente sobre las reformas de Gorbachov. Desde la historiografía española, la obra de Martín de la Guardia en 2012, aunque desde una aproximación más global, realiza un brillante análisis sobre el fin del orden internacional surgido en Yalta y el inicio del nuevo orden mundial bajo la supremacía estadounidense. El atlas histórico publicado en 2013 por Pereira, aunque cubre en todo el conflicto, dedica un capítulo al fin de la

Guerra Fría y la conformación de un nuevo orden, completando las obras publicadas en nuestro país sobre el conflicto global, relacionadas con la presente tesis.

En cuanto al análisis del período posterior a 1992, una obra imprescindible para entender la figura política y la presidencia de Bill Clinton es su autobiografía, publicada en 2004. A pesar de las grandes ausencias en materia de política exterior, por ejemplo respecto a la actuación durante el genocidio en Ruanda, la obra ofrece, sin embargo, la posibilidad de comprender su crecimiento como personaje y su evolución en los valores de compromiso y servicio público. Desde su compleja infancia y adolescencia hasta sus primeras campañas, pasando por su matrimonio con Hillary, un antes y un después en su vida personal y política, su única autobiografía refleja la vida de una figura internacional, con talentos y contradicciones, narrada en primera persona.

Prácticamente todas las monografías sobre Clinton, tienden a proyectar la figura del presidente de forma muy positiva o radicalmente negativa. A mi juicio, una de las obras más equilibradas y recientes es la del historiador Michael Takiff que, a través de entrevistas a los aliados así como a los contrincantes políticos de Clinton en la Casa Blanca, el Congreso y la sociedad civil, disecciona con pericia a uno de los presidentes más controvertidos pero también fascinantes de la historia reciente de Estados Unidos.

En el lado de quienes han hecho una revisión positiva de la gestión de Clinton, destaca Joe Klein, quien se aleja de la línea clásica de análisis de las turbulencias de ambos mandatos y se centra en analizar racionalmente la gestión de una de las épocas más prósperas de Estados Unidos. Es una obra referente para entender la relación con el Congreso, capital para la política exterior.

En cuanto al modelo de gestión de Clinton en el primer mandato, destaca la obra de Bob Woodward, que desde el estilo periodístico narra su acompañamiento desde la campaña de 1992 hasta 1995, con un seguimiento diario, y ofrece uno de los mejores retratos no autobiográficos publicados hasta la fecha para comprender el trabajo cotidiano del presidente durante aquellos años clave. Completando el día a día de Clinton, la obra de Harris de 2005 ofrece algunas revelaciones

interesantes sobre los temas, sucesos y personajes dominantes del primer mandato. En otro orden, pero también importante, Hyland publicó en 1999 una monografía bien estructurada sobre el peso de algunos contratiempos en el giro de estrategia llevado a cabo en 1995 por la nueva Administración.

Un buen complemento a Woodward, Harris y Hyland es la segunda obra sobre Clinton del célebre biógrafo presidencial Hamilton, publicada en 2007. Tras su primer volumen sobre el ascenso de Clinton, el segundo tomo describe lo que fue una de las peores transiciones presidenciales, como veremos en el desarrollo de la tesis, llena de fracasos en todos los niveles. La obra describe con brillantez cómo Bill Clinton se enfrentó a esos fracasos en las cuestiones domésticas, pero, singularmente, en política exterior. Más concretamente sobre el intervencionismo clintoniano, las dos mejores obras que se han tomado como punto de partida han sido las editadas por Mayall en 1996 y Caraley en 1999.

Muchas son también las obras críticas con el papel de Clinton y Estados Unidos en la gestión de la posición hegemónica posterior a 1989. Centrándonos en la parte de política exterior, además de numerosos artículos en prensa y revistas especializadas, frecuentemente de tendencia más conservadora, existen obras importantes que deben servir como punto de partida de cualquier estudio. La monografía de Patterson de 2003, militar de alto rango que sirvió en Somalia, Ruanda, Haití y Bosnia, refleja la animadversión de un buen número de militares hacia el líder demócrata y lo que este representaba, un aspecto importante para percibir la sensación existente entre la Casa Blanca y los militares y cómo esta afectó a la decisión de Estados Unidos de intervenir en el exterior. Algo menos crítica, pero con información de primera mano sobre la gestión de los distintas batallas políticas luchadas por Clinton, es la obra de Blumenthal de 2003, asesor senior del presidente hasta 2001.

Por último, y en una línea crítica con el conjunto de la comunidad internacional, una investigación que pretenda historiar el comportamiento de la superpotencia estadounidense a partir de 1989 no puede olvidar algunas de las obras más elementales que han actuado como denuncia de las consecuencias del juego político de EE. UU. en el nuevo orden mundial. Por encima de todas, sobresale la

obra de la embajadora Power publicada en 2002 y ganadora del premio Pulitzer; con un tratamiento de las fuentes impecable, ofrece una visión humana al tiempo que académica sobre la respuesta de Estados Unidos a los graves crímenes de genocidio, prestando especial atención a los casos de Bosnia y Ruanda. En esta misma línea, son vitales las monografías de Shawcross en 2002 sobre el rol de Estados Unidos en los nuevos conflictos que surgen tras el fin de la Guerra Fría, y del general Dallaire en 2003, que detalla la cadena de errores que desembocaron en el genocidio ruandés.

En los últimos diez años, y a pesar de disponer de la documentación que nos permite valorar la gestión de la política exterior estadounidense y de las intervenciones en el exterior como parte fundamental de ella, no se ha publicado ninguna obra basada en el análisis de las fuentes primarias. Este hecho es una de las motivaciones principales y objetivos de la tesis, que busca corroborar o diputar las afirmaciones y postulados clásicos recogidos principalmente, aunque no solo, en estas obras citadas.

Estructura

En cuanto a la distribución por capítulos, la tesis analiza, en primer lugar, cómo esta gran estrategia y su aplicación a través de la intervención exterior se derivan directamente de los principios políticos fundacionales de Estados Unidos, así como de una estructura y distribución de la toma de decisiones políticas existente desde el comienzo de la Guerra Fría.

En segundo lugar se examina cómo, buscando perpetuar la preeminencia estadounidense y fomentar un orden internacional favorable a los intereses de EE. UU., las Administraciones de Bush y Clinton cambiaron la orientación de la política de Estados Unidos hacia un carácter más ofensivo en un mundo unipolar que requería la gestión de la responsabilidad global. En contra de los enfoques clásicos que plantean modelos rupturistas, la tesis pretende poner de relieve la presencia de continuidades en la política exterior y el modo sutil en que se produce la alternancia en el poder lejos de cambios abruptos y a pesar del

marketing político. Esta proactividad de ambas administraciones en los casos de estudio de Bosnia y Ruanda, y que no debe confundirse con un anhelo de conquista o imperio, reflejó la determinación de mantener y perpetuar la hegemonía política, económica y cultural de Estados Unidos en una escala global. Por último, la tercera parte de la tesis busca realizar un análisis cualitativo de las fuentes sobre la intervención estadounidense en Ruanda y Bosnia, que permita determinar cómo fue esa gestión, a la que hacíamos referencia, de forma práctica. A lo largo de toda la tesis pero especialmente en este último capítulo, se plantea reivindicar la importancia de las percepciones, del liderazgo personal, de las individualidades de algunos miembros del equipo de Gobierno y su interacción con estructuras e inercias en el diseño e implementación de la política exterior de la superpotencia en ambos casos de estudio.

Justificación y objetivos

Cabe preguntarse la justificación de este tema para una tesis doctoral, ya que la comunidad científica dispone, como ya hemos apuntado, de obras importantes sobre la política exterior del período, así como sobre los casos de estudio.

La intervención en el exterior y, en especial, la que ha incluido el uso de la fuerza, ha sido sujeto de una enorme atención en el mundo académico de Estados Unidos pero también al exterior. Sin embargo, si bien es cierto que la investigación histórica la ha tratado con frecuencia en artículos especializados y monografías, prácticamente todas las obras datan de finales de los 90 y comienzos del nuevo siglo, sin haberse publicado ninguna actualización a la luz de la información ofrecida por un proceso de desclasificación masivo de fuentes que se ha producido en los últimos cinco años. Así pues, se puede afirmar que para los historiadores que investigan sobre el período del fin de la Guerra Fría todavía permanecen puntos controvertidos sin contrastar.

La primera cuestión sobre la que aún resta un análisis basado en las fuentes primarias sería cómo y por qué los sucesivos Gobiernos estadounidenses decidieron intervenir política y militarmente en el exterior. De esta se deriva una

segunda pregunta sobre cómo se determinaron los objetivos o resultados que se deseaban con esas intervenciones, y casi de forma automática surgiría la tercera cuestión. Esta contestaría cómo se aplicó esa nueva política de intervencionismo estadounidense en varios escenarios concretos durante la inmediata pos Guerra Fría.

A nadie se le escapa que no son pocos los casos de estudio posibles que, de forma comparativa, podrían haber ilustrado la formación del nuevo paradigma en la política exterior de Estados Unidos. La presente tesis se aproxima a los casos de Ruanda y Bosnia por tres razones. La primera, y fundamental, tiene relación con el hecho de que ambos absorbieron buena parte del tiempo de los funcionarios de la Administración Clinton. En el caso de Ruanda, principalmente de los funcionarios de rango medio, y en el de Bosnia, de altos cargos del Consejo de Seguridad Nacional, del Departamento de Estado y de Defensa.

La segunda razón para la elección de estos dos casos es el interés de comparar las decisiones que tomó el Gobierno estadounidense tras deliberar al más alto nivel, optando por no actuar ante la realidad del genocidio en Ruanda, y sin embargo actualizando el mandato de la OTAN y usando su poderío militar para frenar la guerra y establecer un acuerdo de paz por la fuerza en Bosnia.

Por último, la tercera razón para haber seleccionado estos casos de estudio se centra en la desclasificación documental que se ha producido en los últimos años por parte de los archivos presidenciales y algunas instituciones estadounidenses. Hasta la fecha, la falta de acceso a la documentación oficial no nos ha permitido explorar y trazar la línea de continuidad que llevó a la elaboración, por parte de Estados Unidos, de una doctrina más ofensiva de intervención tras la disolución de la Unión Soviética y su sistema de alianzas internacionales. Hoy, gracias a la desclasificación de una parte importante de los documentos oficiales elaborados entre 1989 y 1995, podemos ir más allá de la historiografía existente y determinar cualitativamente en qué grado y de qué forma se establece en este período una nueva dinámica orientada a mantener el estatus hegemónico de Estados Unidos en la nueva era unipolar.

En ningún caso, esta tesis pretende rehistoriar el período, pero sí alcanzar algunos objetivos concretos. El objetivo general es probar, a la luz de la nueva documentación disponible, la utilización de la intervención política y militar como una herramienta clave de una nueva política exterior creada por el presidente Clinton y un equipo de personas muy cercanas a él. Sin lugar a dudas, esta utilización se encuentra enraizada en los cambios originados, o al menos gestionados, por la Administración Bush y por ello, la investigación se inicia con el análisis de su política exterior. Desde 1989 a 1992, el equipo de Bush estableció una nueva forma de entender el uso de la fuerza ya que tras la desaparición de la URSS, la incorporación en Occidente de algunos países anteriormente ubicados bajo la órbita soviética, la preparación para una hipotética ampliación de la OTAN, las negociaciones de desarme y control del armamento soviético y la consolidación de una nueva red global de relaciones gestionada por el Presidente Bush, entre otros muchos factores, el renovado paradigma de intervención de Clinton nunca hubiera podido ser llevado a la práctica.

Metodología

Fuentes secundarias

En cuanto al trabajo metodológico, la investigación se fundamenta en un estudio inicial de las fuentes secundarias sobre el período. Se ha realizado primero una marcha bibliográfica sobre toda la obra publicada y con ello se han determinado cuáles son los aspectos clave del período y qué tipo de fuentes primarias han utilizado los autores para corroborar sus conclusiones. En el caso de Bush, al no existir una recopilación, se ha realizado un seguimiento más convencional a través de los fondos disponibles en las bibliotecas universitarias de *Boston College*, *Boston University*, *London School of Economics and Political Studies*, *Harvard* y *Columbia* durante dos períodos de investigación en Estados Unidos en 2011 y 2012. Para la Administración Clinton, el punto de partida ha sido la recopilación elaborada por Allan Metz por tratarse de la más completa sobre este período. Es necesario reseñar que esta obra proporciona prácticamente todas las referencias

bibliográficas sobre su infancia, su carrera prepresidencial, la presidencia (con múltiples evaluaciones de la misma) y el comienzo de su vida pospresidencial. Dispone de una tabla de contenidos bien estructurada por autor y materias e incluye una extensa y útil cronología de los acontecimientos más importantes. A partir de esta magnífica obra, se extractaron en su totalidad las obras directamente relacionadas con política exterior, seguridad nacional y defensa de las mencionadas bibliotecas universitarias.

Especial atención se ha prestado a las biografías, autorizadas o no, de los protagonistas del período, desde ambos presidentes hasta secretarios de estado, defensa, diplomáticos y altos representantes enviados al exterior, militares estadounidenses y extranjeros que participaron en los debates y la ejecución de la política internacional, etc.. Si bien estas obras biográficas no han sido citadas a menudo a lo largo del texto, han resultado muy útiles para obtener un perfil inicial de los personajes más relevantes para el período así como su visión más personal y de primera mano de la gestión pública que realizaron.

Fuentes primarias

En una segunda fase de la investigación y con el fin de alcanzar el objetivo de la tesis se analizan las fuentes primarias obtenidas principalmente de dos fuentes: los papeles públicos de cada presidencia y la documentación desclasificada depositada en las bibliotecas presidenciales.

En primer lugar, aunque de menor utilidad por ser documentación ya conocida y trabajada, están las series de papeles públicos de cada presidente. La *Office of the Federal Register (OFR)* comenzó a publicar la serie *Public Papers of the Presidents* en 1957, ofreciendo una referencia histórica que cubre las administraciones de los presidentes Hoover, Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, Bush y Clinton. Cada volumen contiene los documentos y discursos del presidente tal y como fueron publicados por la Oficina del Secretario de Prensa en su momento. Los apéndices en cada volumen proporcionan listados con un resumen de la agenda diaria del presidente, reuniones y un portafolio de fotografías seleccionadas de los archivos de la Casa

Blanca, que han sido de gran interés para medir el ritmo y la intensidad con la que temas como Bosnia o Ruanda estuvieron o no presentes en la agenda del presidente y otros miembros de alto rango de la Administración.

En el caso de la Administración Clinton, para la presente tesis también se ha trabajado el material publicado por el Proyecto Presidencial William J. Clinton, que se lanzó en 2001 como una colaboración entre el Centro Miller y el centro Historia Oral y Visual de Arkansas, con la cooperación y el apoyo de la Fundación Clinton. El proyecto llevó a cabo 134 entrevistas en profundidad con personas clave dentro y fuera de la Casa Blanca durante los años de Clinton. Entre otros, se han utilizado los diálogos con altos miembros del personal de la Casa Blanca, Gabinete, miembros del Congreso. Cada entrevista fue realizada originalmente bajo un acuerdo de confidencialidad estricta, y cada entrevistado retuvo el derecho de determinar cuándo su entrevista se haría pública según la ley estadounidense. Por este motivo, y a igual que sucede con las biografías y con las memorias personales, las entrevistas han sido fundamentales para dibujar las relaciones entre los actores principales y su propia percepción del proceso de toma de decisiones.

En cuanto a la documentación desclasificada, de carácter no público, la investigación ha sido diferente en el caso de ambas administraciones. Para la Administración Bush se ha obtenido la documentación desclasificada depositada en la Biblioteca Presidencial George Bush de la Universidad de Texas A&M, así como los documentos del Archivo de Seguridad Nacional de la Universidad George Washington y la Fundación Gorbachov, estos últimos *online*, que han permitido ahondar y contrastar con fuentes inéditas la intervención estadounidense en el exterior desde 1989 a 1992, momento de la transición de la Guerra Fría al denominado “nuevo orden mundial”. Ampliar la investigación inicial e incluir esta documentación ha supuesto un trabajo extra pero al mismo tiempo un gran acierto, pues los pasos iniciales de Bush fueron de tal trascendencia que sólo gracias a ellos fue posible la transformación en fondo y forma de la interacción de Estados Unidos con el resto del mundo y los intentos por forjar un orden internacional a la medida de sus intereses. En cuanto a la

segunda parte del objetivo, la tesis analiza la documentación desclasificada bajo la misma legislación, disponible en la Biblioteca Presidencial William J. Clinton en Little Rock, Arkansas, y los archivos digitales de la Agencia Central de Inteligencia. Esta segunda parte de las fuentes primarias cubren el período de enero de 1993 a diciembre de 1995, con el fin de la guerra en Bosnia y el cambio hacia un nuevo modelo de gestión para la gran estrategia a la que hacíamos referencia.

La mayor complejidad en la metodología de trabajo ha sido la obtención, manipulación y selección de las fuentes primarias a utilizar. Decidido el carácter cualitativo de la investigación, durante una estancia en los archivos en Estados Unidos se procedió a fotografiar todos los documentos relacionados con los momentos y las cuestiones clave de la gestión de la política exterior durante el período. Para comprender el calado del volumen de la documentación existente es necesario resaltar que cada día el presidente de Estados Unidos y su equipo más cercano generan miles de documentos escritos y gráficos que dan fe de la gestión de los asuntos más trascendentales del país.

La propia estructura de gobierno de Estados Unidos concentra la toma de decisiones de política exterior en el presidente y su equipo, tal y como se explica en la primera parte de la tesis, y ello hace que gran parte de los documentos pasen por la Casa Blanca y queden registrados por imperativo legal para su consulta.¹ Cuando un presidente finaliza su mandato, el *National Archives and Records Administration (NARA)* establece un proyecto para la construcción y recopilación documental destinada a la biblioteca presidencial. Las bibliotecas presidenciales, dependientes del sistema de Archivos Nacionales, custodian esos documentos oficiales así como los papeles personales de los presidentes, su familia, socios e incluso amistades. Estas no son bibliotecas al uso, sino más bien repositorios que permiten acceder libremente a la inmensa cantidad de documentación que pasa por la Casa Blanca, a menudo clasificada solo por el nombre del funcionario que generó la documentación. El valor de las bibliotecas presidenciales es, por todo ello, incluso mayor que el de algunos archivos nacionales de otros países que

¹ *Presidential Libraries Act* de 1955

centralizan toda la documentación de exteriores en un mismo lugar pero limitan mucho más el acceso temporal.

En el caso de la presente tesis, ha resultado de gran ayuda el acervo legal que permite acceder a la documentación del período de estudio indicado. La principal legislación es la *Presidential Records Act (PRA)* de 1978 que regula los registros oficiales de presidentes y vicepresidentes, creados o recibidos después del 20 de enero de 1981. La PRA cambió la propiedad legal de los registros oficiales del presidente de privado a público, y estableció una nueva estructura legal bajo la cual los presidentes deben gestionar todos sus registros. En concreto, la *Freedom of Information Act (FOIA)*, permite el acceso público a los registros presidenciales regulados por la PRA cinco años después del final de la Administración, si bien admite que el presidente invoque hasta nueve restricciones específicas para el acceso del público.

Durante la investigación se ha hecho notorio el uso de la exención (b)(1) por parte de la Biblioteca Presidencial Clinton, según la cual se retiene la información que pueda perjudicar la seguridad nacional de Estados Unidos. Esto ha impedido el acceso parcial o total a un buen número de documentos referentes a la responsabilidad internacional en el genocidio de Ruanda. Teniendo en cuenta que los Archivos Nacionales aceptan solicitudes de la FOIA para todos los registros de la rama ejecutiva bajo su custodia legal, durante la realización de la tesis se han enviado 390 solicitudes de desclasificación adicionales según los mecanismos estipulados en la *Freedom of Information Act (FOIA)*. En su mayor parte, las peticiones cursadas durante la realización de la tesis han sido atendidas y los documentos han pasado a ser parte de la documentación utilizada para la investigación.

2. Algunas claves del intervencionismo de Estados Unidos durante la Guerra Fría

2.1 Motivaciones y objetivos

En cuanto a las motivaciones de las numerosas intervenciones estadounidenses durante la Guerra Fría se produjeron diferentes interpretaciones. Tillema plantea una teoría sobre el uso de la fuerza basado en motivaciones de seguridad y/o económicas. Es decir, algunas intervenciones parecían obedecer a cálculos estratégicos de seguridad y en otras ocasiones se originaban para mejorar la penetración o la consolidación de intereses económicos estadounidenses.² El desarrollo de la teoría es del todo razonable, sin embargo si se realiza un análisis cualitativo de las mismas, la conclusión más lógica a la que llegamos es que las intervenciones contaron con múltiples justificaciones y no con una sola. El análisis de diversos autores, y en especial Westad o Butler³ clarificando cuestiones como la naturaleza del proceso político de medición de costos y riesgos, nos permite entender cómo las acciones nunca fueron aprobadas a la ligera por las distintas administraciones. Los responsables políticos y militares no actuaron únicamente cuando creyeron que solo estaba en riesgo la seguridad, la economía o los valores democráticos sino que, casi siempre, las decisiones fueron fundamentadas en varios de estos valores a un mismo tiempo.

Por otro lado, en cuanto a los objetivos, la intervención en los asuntos de otros estados con frecuencia se ha utilizado para defender intereses nacionales muy concretos así como los valores de Estados Unidos. Durante 300 años, la sociedad internacional poswestfaliana, aunque construida sobre el principio de soberanía,

² Herbert Tillema, *Appeal To Force*. (New York: Crowell, 1973), y Herbert Tillema, *International Conflict Since 1945: A Bibliographical Handbook of Wars and Military Intervention* (Boulder, CO: Westview Press, 1991). Es relevante también la obra Benjamin Fordham, “The Politics of Threat Perception and the Use of Force”. *International Studies Quarterly* 42 (1998): 567-590.

³ Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) y Michael J. Butler “U.S. Military Intervention in Crisis, 1945-1994: An Empirical Inquiry of Just War Theory” *The Journal of Conflict Resolution* Vol. 47, No. 2 (Abril 2003): 226-248.

siempre había incluido episodios por parte de los países de interferencia en los asuntos internos de otros y, por lo tanto, la actitud estadounidense tras 1945 no resultó ninguna novedad. Durante las cuatro décadas de Guerra Fría, Estados Unidos, como muestra la tabla, sustituyó a otras potencias y utilizó la intervención en los asuntos domésticos de un gran número de países del mundo, con el fin principal de imponer su sistema. Estas intervenciones no siempre constituyeron modelos de éxito.⁴

Operaciones militares y clandestinas de Estados Unidos en el exterior

1946	Irán	Tropas desplegadas en la región norte. Presencia militar a gran escala de Estados Unidos con
1946-1949	China	cerca de 100.000 soldados luchando, entrenando y aconsejando a los combatientes locales.
1947-1949	Grecia	Fuerzas de Estados Unidos mantienen una campaña de contrainsurgencia de 3 años.
1948	Italia	Participación de la CIA en las elecciones locales.
1948-1954	Filipinas	Operaciones de comandos de la CIA.
1950-1953	Corea	Acciones militares a gran escala en la península de Corea.
1953	Irán	La CIA derrocó al gobierno del primer ministro Mohammed Mossadegh. Apoyo financiero y material a las operaciones militares
1954	Vietnam	de Francia, e implicación directa militar de Estados Unidos.
1954	Guatemala	La CIA derroca al gobierno del presidente Jacobo Arbenz Guzmán.
1958	Líbano	Desembarco de marines y 14.000 efectivos estadounidenses.
1958	Panamá	Escaramuzas entre las tropas estadounidenses y la

⁴ Una de las obras más reconocidas sobre este aspecto es Gregory Mitrovich, *Undermining the Kremlin: America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc, 1947 -1956*. (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2001).

		población local en la zona del Canal.
1959	Haití	Desembarco de marines.
1960	Congo	Derrocamiento y asesinato apoyado por la CIA del primer ministro Patrice Lumumba.
1960-1964	Vietnam	Incremento gradual de asesores militares y fuerzas especiales estadounidenses.
1961	Cuba	Desembarco de la Bahía de Cochinos apoyado por la CIA.
1962	Cuba	Amenaza de guerra nuclear y bloqueo naval.
1962	Laos	Golpe de estado militar apoyado por la CIA.
1963	Ecuador	La CIA apoya el derrocamiento militar del presidente José María Valesco Ibarra.
1964	Panamá	Escaramuzas entre las tropas estadounidenses y la población local en la zona del Canal.
1964	Brasil	La CIA apoya el derrocamiento militar del presidente Joao Goulart.
1965-1975	Vietnam	Fuerzas militares, incluidas tropas terrestres, fuerzas aéreas y navales, inician una guerra abierta.
1965	Indonesia	La CIA apoya el derrocamiento militar del presidente Sukarno y lleva al general Suharto al poder.
1965	Congo	La CIA apoya el derrocamiento militar del presidente Joseph Kasavubu y lleva a Joseph Mobutu al poder.
1965	República Dominicana	Desembarco de 23.000 tropas.
1965-1973	Laos	Comienza una campaña de bombardeos aéreos de 8 años de duración.
1966	Ghana	La CIA apoya el derrocamiento militar del presidente Kwame Nkrumah.
1966-1967	Guatemala	Amplia operación de contra-insurgencia.
1969-1975	Camboya	La CIA apoya el derrocamiento militar del príncipe

		Sihanouk, y Lon Nol accede al poder. Campaña de bombardeos masivos en la frontera con Vietnam.
1970	Omán	Operación de contrainsurgencia coordinada con una invasión marítima de Irán.
1971-1973	Laos	Invasión de las tropas estadounidense en acción combinada con las sur-vietnamitas.
1973	Chile	La CIA apoya el derrocamiento militar del presidente Salvador Allende. El general Augusto Pinochet accede al poder.
1975	Camboya	Desembarco de los marines y combate con las fuerzas gubernamentales.
1976-1992	Angola	Operaciones militares y de la CIA.
1980	Irán	Unidades de las Fuerzas Especiales desembarcan en el desierto iraní.
1981	Libia	Dos cazas de la Marina derriban dos cazas libios de maniobras en el Mediterráneo.
1981-1992	El Salvador	La CIA y fuerzas especiales comienzan una larga campaña de contrainsurgencia.
1981-1990	Nicaragua	La CIA dirige operaciones de la “Contra”. Unidades aéreas de Estados Unidos lanzan minas submarinas en los puertos.
1982-1984	Líbano	Fuerzas de marines abren fuego sobre combatientes locales.
1983	Granada	Fuerzas militares invaden Granada.
1983-1989	Honduras	Se aprueba un extenso programa de ayuda militar destinada a la lucha en Nicaragua.
1984	Irán	Dos cazas iraníes derribados sobre el Golfo Pérsico.
1986	Libia	Aviones estadounidenses bombardean las ciudades de Trípoli y Bengazi, incluyendo ataques directos sobre la residencia oficial del presidente Muamar al Gadaffi.

1986	Bolivia	Fuerzas especiales envueltas en labores de contrainsurgencia.
1987-1988	Irán	Fuerzas navales bloquean el tráfico marítimo iraní. Un avión civil de pasajeros es derribado por un misil de crucero.
1989	Libia	Cazas de la Marina derriban dos cazas libios sobre el Golfo de Sidra.
1989	Filipinas	La CIA y fuerzas especiales envueltas en contrainsurgencia.
1989-1990	Panamá	27.000 efectivos así como fuerzas navales y aéreas utilizadas para deponer al presidente Noriega.
1990	Liberia	Despliegue de tropas.
1990-1991	Iraq	Operación militar a gran escala que incluye bloqueo naval, ataques aéreos y un vasto contingente militar atacando posiciones iraquíes durante la ocupación de Kuwait.
1991-2003	Iraq	Control de la zona de exclusión aérea al norte y sur del país con repetidos ataques sobre posiciones iraquíes.
1991	Haití	La CIA apoya el derrocamiento militar del presidente Jean-Bertrand Aristide.
1992-1994	Somalia	Intervención de las fuerzas especiales.
1992-1994	Yugoslavia	Rol protagonista de la OTAN en el bloqueo de Serbia y Montenegro.
1993-1995	Bosnia	Participación militar activa con fuerzas aéreas y terrestres.
1994-1996	Haití	Tropas deponen a los líderes militares y restauran al presidente Jean-Bertrand Aristide en el poder.
1995	Croacia	Pistas aéreas de los serbios en Krajina son atacadas.

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del *Global Policy Forum*.⁵

⁵ Global Policy Forum. "US Military and Clandestine Operations in Foreign Countries – 1798 to Present", acceso agosto de 2015, <https://www.globalpolicy.org/us-military-expansion-and->

Los objetivos de estas intervenciones fueron mucho más allá que aquellos a los que la diplomacia tradicional solía apuntar. Esta estaba, y aun hoy en día está, dirigida a reafirmar políticas específicas, como la prevención de ataques de potencias vecinas, la apertura de mercados o la consolidación de alianzas. La intervención, sin embargo, tuvo y aún tiene, un objetivo mucho más genérico de cambiar la orientación de otro Gobierno, cuando no de cambiar el Gobierno mismo. Durante la Guerra Fría, Estados Unidos puede decirse que intervino con cuatro objetivos en mente que se consolidaron como las directrices principales desde la década de los cuarenta: primero, asegurar regímenes que apoyaran, o al menos no se opusieran, a la política exterior de Estados Unidos; segundo, prevenir la consolidación de regímenes comunistas o eliminarlos; tercero, asegurar la estabilidad local y regional, y cuarto, reforzar la democracia a nivel global. Si bien la retórica pública difundió el temor colectivo por la amenaza soviética, la gran preocupación estratégica de Estados Unidos fue la desintegración de la Europa Occidental desde dentro, el colapso de la economía y la política capitalista, y como consecuencia de todo ello, el triunfo del socialismo. La doctrina Truman, el plan Marshall e incluso la creación de la alianza militar más sólida y creíble posible, la OTAN, cumplieron una función mucho más amplia que la de prevenir un ataque soviético al dotar a la Europa Occidental de una sensación de seguridad y estabilidad que permitió a los europeos concentrarse en su recuperación, confiados en un sistema capitalista, supuestamente, imbatible. En palabras de Jervis, garantizar la normalidad constituyó “una red de seguridad con un objetivo más allá de la URSS: la psique europea”.⁶ Igualmente, se priorizaron determinados objetivos estratégicos fuera de Europa en detrimento de otros más inmediatos e idealistas. Entre otros ejemplos, Estados Unidos intervino para desplazar los Gobiernos de Irán en 1953, de Guatemala en 1954 y de Chile en 1973, a pesar de que los regímenes que les sustituyeron a todos ellos fueron,

[intervention/26024.html](#).

⁶ Robert Jervis, *The Meaning of the Nuclear Revolution*. (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989), 206-212.

notablemente, menos democráticos. La figura política que mejor definió este dilema “intereses versus valores” a la hora de intervenir, fue el presidente John F. Kennedy, quien hablando sobre el dictador Rafael Trujillo argumentaba:

“There are three possibilities in descending order of preference: a decent democratic regime, a continuation of the Trujillo regime or a Castro regime. We ought to aim at the first, but we really can't renounce the second until we are sure that we can avoid the third”.⁷

Si tomamos un punto de inflexión del intervencionismo armado estadounidense como fue la guerra de Vietnam, observamos que este fenómeno pasó por varias fases lideradas por presidentes muy distintos, aun cuando coincidentes en cuestiones claves relacionadas con la intervención exterior. En el período inmediatamente posterior a Vietnam, el Gobierno de EE. UU. se enfrentó a la imagen de haber sido humillado militarmente a manos de “fuerzas inferiores” y a la presión de una opinión pública estadounidense cansada de estar en guerra. Como consecuencia, las invasiones militares a gran escala, el espionaje interno contra los opositores y la práctica habitual de fomentar golpes de Estado se redujeron. Posteriormente, bajo la presidencia de Gerald Ford y, en especial, del presidente Jimmy Carter, resurgió notablemente el nivel de implicación en el exterior: primero, con apoyo clandestino a regímenes en el sur de África –Angola, Mozambique, Guinea Bissau– así como a determinadas dictaduras militares en América Latina, y segundo, con algunos despliegues militares a una escala importante. Sirva como ejemplo la adopción de la doctrina Carter, consecuencia del triunfo de la revolución en Irán y la invasión soviética de Afganistán, y que tuvo como objetivo principal evitar la hegemonía de cualquier otra nación en la región del Golfo Pérsico, reactivando la implicación militar estadounidense con nuevos elementos.⁸ La posición del presidente fue firme en cuanto al uso de la fuerza de ser necesario:

⁷ Arthur Jr. Schlesinger, *A Thousand Days*. (Boston: Houghton Mifflin, 1965), 769.

⁸ La Administración Carter comenzó a construir la Fuerza de Despliegue Rápido (que posteriormente se convertiría en el CENTCOM). En el ínterin, el Gobierno amplió la presencia naval de EE. UU. en el Golfo Pérsico y el Océano Índico.

“Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force”.⁹

Durante la posterior presidencia de Reagan, también se intentó fortalecer el impulso intervencionista, acompañado de toda la carga retórica y política del concepto reaganiano del *peace through strength*: una versión ampliada de la doctrina Carter a la que se sumaba un militarismo proactivo. En otros asuntos como la presencia de armas nucleares en Europa, el Sudeste Asiático y el Noroeste de África, Reagan tendió a continuar las políticas de Carter más que a innovar a partir de ellas.

Aun cuando el poder militar formal de Estados Unidos en los 80 resultaba también cada vez menos adecuado para controlar los nuevos desafíos estratégicos de Estados Unidos, se continuó con la aprobación de intervenciones militares, como las invasiones directas de Granada (1983) y Panamá (1989), en defensa de la libertad y la democracia, en palabras del presidente:

“No rational person ever wants to unleash military force, but I believe there are situations when it is necessary for the United States to do so – especially when the defense of freedom and democracy is involved or the lives and liberty of our citizens are at stake”.¹⁰

Durante esta década, Estados Unidos contaba con intereses estratégicos en casi todas las “zonas calientes” del planeta y durante sus dos mandatos, el presidente Reagan militarizó la política exterior para atenderlos. Desafortunadamente, la naturaleza de los nuevos actores y de sus amenazas comenzó a mostrar la incapacidad de las fuerzas armadas para atender los desafíos. La estrategia de

⁹ James Carter, “State of the Union Address 1980”. Fuente: Biblioteca Presidencial Jimmy Carter, acceso agosto 2015, <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/su80jec.phtml>

¹⁰ Ronald Reagan, “Mensaje a la nación sobre los hechos ocurridos en Líbano y Granada”, 27 de octubre de 1983, Fuente: Biblioteca Presidencial Reagan acceso agosto 2015, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/102783b.htm>

seguridad y defensa de Reagan,¹¹ que trabajaba en un escenario donde poder luchar y ganar tres guerras a un mismo tiempo, fue a su vez, como ha analizado Snider,¹² un instrumento impreciso que relataba las capacidades militares sin coordinar las interacciones de las distintas partes de la Administración. Ante ello, el único recurso para la Casa Blanca de Reagan fue el de continuar ayudando a regímenes autoritarios viables, facilitando las reformas internas y la pluralidad política en la medida de lo posible. De no serlo, dejar caer el régimen y trabajar para que el espacio político fuera ocupado por un Gobierno dispuesto a favorecer los intereses estadounidenses seguía siendo una opción. Según McCormick, Reagan tan solo actualizó, aunque fuera como último recurso, la estratagema de la tercera fuerza de Eisenhower-Kennedy.¹³

Por último, el presidente George H.W. Bush, si bien asumió el cargo en un contexto histórico de cambio e incluso casi de posconflicto, no cedió a la tentación de continuar el afán intervencionista estadounidense y justificó la liberación de Kuwait y la invasión de Iraq (1991) con motivaciones similares a las que Carter o Reagan habían argumentado. Consciente, sin embargo, del cambio de una era, se expresó de la siguiente forma:

“This is an historic moment. We have in this past year made great progress in ending the long era of conflict and cold war. We have before us the opportunity to forge for ourselves and for future generations a new world order – a world where the rule of law, not the law of the jungle, governs the conduct of nations. When we are successful – and we will be – we have a real chance at this new world order”.¹⁴

¹¹ Ronald Reagan, “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”. Sin clasificar. Enero de 1987. Fuente: National Security Strategy Archive, acceso agosto 2015, <http://nssarchive.us/NSSR/1987.pdf>

¹² Don M. Snider, *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*. “Carlisle PA: Strategic Studies Institute - U.S. Army War College, 1995).

¹³ Thomas J. McCormick, *America’s Half-Century: United States Foreign Policy in the Cold War and After*. 2nd ed. (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1995), 226.

¹⁴ Bush, George H.W. “Discurso a la nación sobre la invasión de Iraq”, 16 de enero de 1991. Fuente: Miller Center, acceso agosto 2015, <http://millercenter.org/president/bush/speeches/speech-3428>. Ver también George H.W. Bush, George H.W. “Declaración sobre la firma de la Resolución autorizando el uso de la fuerza militar

2.2. Patrones

La complejidad de la política exterior dentro de la estructura de gobierno

Por otra parte, a través de las décadas de intervencionismo estadounidense, se distinguen varias características y patrones comunes de comportamiento. El primero de ellos es la existencia de una estructura compleja dentro del Gobierno estadounidense, involucrada en consensuar y ejecutar el uso de la fuerza militar. Esta ha generado serios conflictos internos en la práctica totalidad de los casos en que se ha recurrido a la fuerza por parte de Estados Unidos. El Departamento de Estado, determinadas partes del Departamento de Defensa, la CIA y el asesor de Seguridad Nacional poseen múltiples perspectivas y responsabilidades, así como diferentes relaciones con el país, la persona o el régimen destinatario de la intervención. Por ejemplo, la relación del mundo diplomático con Saddam Hussein era completamente distinta a la que podía tener la CIA o el Pentágono, como nos muestra la documentación desclasificada que relata su relación con el gobierno estadounidense.¹⁵ Por otra parte, a la disparidad de opiniones en el interior del sistema estadounidense, se suma el hecho de que los aliados extranjeros deben ser consultados para obtener su apoyo o, al menos, su aquiescencia, ya que las acciones militares, presuntamente, se llevarían a cabo bajo la autoridad de organizaciones como Naciones Unidas y la OTAN.

El conflicto se origina también en el pluralismo del sistema político de Estados Unidos y se acentúa en el último escalón del proceso de toma de decisiones. La Casa Blanca ha servido como núcleo institucional para el proceso de construcción

contra Irak”, 16 de septiembre de 1991. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush, acceso agosto 2015, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3392>

¹⁵ Un bloque de 1900 documentos secretos sobre el *Iraqgate* fueron desclasificados y publicados en 2003. Ver “Saddam Hussein, U.S. Policy and the Prelude to the Persian Gulf War, 1980-1994”. Libro electrónico. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/publications/iraqgate/iraqgate.html>. También resulta muy interesante el archivo digital recopilado por Joyce Battle, “Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984”, National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/>

de la política exterior¹⁶ desde la década de los 30, cuando el presidente Franklin Delano Roosevelt convenció al Congreso para que la dotara de una capacidad superior en pro de un jefe del Ejecutivo más responsable y efectivo.¹⁷ Desde ese momento puede probarse que el Despacho Oval ha sido el centro de la energía, dirección y gestión administrativa y por tanto, de la política exterior.

Cada presidente ha continuado construyendo un entramado basado en ayudantes y asesores, que con frecuencia pueden influenciar directamente en las decisiones finales. Este proceso ha sido estudiado en profundidad por numerosos expertos como Alexander, Herman, Preston, McCormick o Pfiffner entre muchos otros.¹⁸

La estructura de este entramado puede variar, siendo más rígida, o lo que es igual, con el presidente actuando aconsejado por una selección de asesores fieles a sus ideas, o más flexible, buscando posiciones encontradas entre los asesores que ofrecieran un abanico mayor de posibilidades, a la espera de la decisión final del presidente.

El *background* político y la personalidad de los presidentes determinan indudablemente el papel que juega cada equipo asesor, así como los procedimientos, el tipo de relaciones de trabajo que existen y cómo influyen las actitudes de cada uno de los asesores de política exterior. En este sentido, pueden distinguirse múltiples estilos de gestión de la política exterior de Estados Unidos

¹⁶ John Hart, *The Presidential Branch*. (New York: Pergamon Press, 1987).

¹⁷ La *Executive Reorganization Act*, aprobada en abril de 1939, autorizó la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente, que incluiría seis ayudantes presidenciales. Permitió también que el presidente Franklin D. Roosevelt transfiriera la Oficina de Presupuesto a la Oficina Ejecutiva, que estableciera la Oficina de Planificación de Recursos Nacionales dentro de dicha Oficina Ejecutiva y que creara el puesto de oficial de enlace para la gestión de personal y ampliara así el control del presidente sobre la burocracia federal. Esta Ley reflejó el deseo de Roosevelt de reestructurar el Poder Ejecutivo y permitir una mejor planificación de políticas y coordinación por parte de la Casa Blanca, y representó, por lo tanto, un paso importante para fortalecer y modernizar la presidencia.

¹⁸ George L. Alexander, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, (CO: Westview Press, 1980). Margaret G. Hermann, y Thomas Preston, "Presidents, Leadership Style, and the Advisory Process" en Eugene Wittkopf, (ed.) *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1999), 351-367. Stephen Hess, y James P Pfiffner, *Organizing the Presidency*. (Washington, DC: Brookings, 2002).

desde 1945, que podrían agruparse en tres modelos: formal, competitivo y colegiado.

El modelo formal es ordenado y jerárquico: los asesores se ajustan a roles predefinidos y transmiten sus recomendaciones a través de una figura o contacto clave en la Casa Blanca. Este modelo fue ampliamente desarrollado durante las administraciones Nixon y Bush.¹⁹ El modelo competitivo de gestión anima al debate abierto y a generar disputas entre los asesores. El presidente Franklin D. Roosevelt y el presidente Eisenhower impulsaron este estilo de gestión con el convencimiento de que las mejores ideas nacían de una competición aunque se produjeran de manera casi caótica entre diferentes puntos de vista. Eisenhower describió el fomento del debate como la única manera de tomar una decisión sabia:

“I know of only one way in which you can be sure you’ve done your best to make a wise decision. That is to get all of the people who have partial and definable responsibility in this particular field, whatever it may be. Get them with their different viewpoints in front of you, and listen to them debate”.²⁰

El modelo colegiado es muy similar al anterior, pero intenta buscar espacios de consenso que reconcilien las diferencias entre asesores. Difiere del modelo formal en que busca el debate abierto sin tener en cuenta una estructura jerárquica rígida. Este fue el estilo que eligió Bill Clinton, en particular durante los tres primeros años de su presidencia, animando debates sobre diversas políticas que, como el prestigioso psicoanalista Renshon²¹ o el responsable de Prensa de la Casa Blanca Stephanopoulos²² explican, podían durar toda la noche sin con ello obtener ningún resultado. En determinados asuntos, como las acciones militares, los conflictos y

¹⁹ Charles E. Walcott, y Karen M. Hult, “The Bush Staff and Cabinet System.” en Gary L. Gregg y Mark J. Rozell, (eds.) *Considering the Bush Presidency*, (Nueva York: Oxford University Press, 2004), 52-68.

²⁰ James P. Pfiffner, “Presidential Decision Making: Rationality, Advisory Systems, and Personality.” *Presidential Studies Quarterly* 35. (2005): 220.

²¹ Stanley Renshon, *High Hopes: The Clinton Presidency and the Politics of Ambition*, (New York: New York University Press, 1996).

²² George Stephanopoulos, *All Too Human: A Political Education*. (Boston: Brown, 1999).

las diferencias internas, enviaron mensajes contradictorios y como resultado, las personalidades a las que se intentó influir optaron por creer o no en las distintas señales provenientes de la Administración y en la firmeza de sus advertencias. En muchas ocasiones, esta multiplicidad y diversidad de señales ha contribuido a que los objetivos se resistieran a cumplir las exigencias estadounidenses, hasta que una mayor firmeza o una disposición clara al uso de la fuerza se evidenciaran.

Esta expansión paulatina del poder de la Casa Blanca ha llevado a la creación de un papel presidencial separado a su vez del resto del Poder Ejecutivo.²³ Excelente ejemplo de las modificaciones legislativas que empoderaron a la Casa Blanca sobre el resto del entramado ejecutivo estadounidense fue la creación del Consejo de Seguridad Nacional, diseñado por la Administración Truman al inicio de la Guerra Fría. Su creación trasladó, intencional y permanentemente, la toma de decisiones de política exterior desde otros estamentos políticos a la Casa Blanca. A modo de ejemplo, el asesor de Seguridad Nacional, puesto originalmente diseñado para la coordinación y el control de la agenda internacional de la Casa Blanca, acabó sustituyendo al secretario de estado como el consultor principal del presidente en materia de exteriores. Esta evolución progresiva en el papel del asesor comenzó con la Administración Kennedy y alcanzó su cénit durante el mandato del presidente Richard Nixon, con el protagonismo de Henry Kissinger por encima de cualquier otro miembro de su mismo rango en el Gabinete. Algo más limitada fue su influencia durante las administraciones Ford, Carter, Reagan y, en cierta medida, también Bush, aun cuando Brent Scowcroft fue una figura de plena confianza del presidente. En el caso del presidente Clinton, la figura de Anthony Lake es una de las claves para comprender la gestión de la estrategia internacional y el giro en la política exterior de la Administración a partir de 1995, así como las claves del intervencionismo estadounidense durante su primer mandato.

²³ Nelson W. Polsby, "Congress, National Security, and the Rise of the Presidential Branch" en Howard E. Schuman, y Walter R. Thomas, (eds.) *The Constitution and National Security: A Bicentennial View*. (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1990), 201-210.

Junto al asesor, el sistema del Consejo de Seguridad Nacional, denominado tradicionalmente como *the President's creature*,²⁴ se ha mantenido extraordinariamente flexible a lo largo de las diferentes administraciones. Al tiempo que ha facilitado la toma de decisiones y reducido las disputas entre agencias, el modelo centrado en la Casa Blanca no ha carecido de deficiencias. En primer lugar, los cargos de designación política, y en especial el de asesor de Seguridad Nacional, no necesitan ser confirmados por el Senado, y esto reduce el papel constitucional de consejo y supervisión del Congreso. Por otro lado, el proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca tiende a ser secreto, con los funcionarios mucho más resguardados de la opinión pública que sus contrapartes en otras instituciones del Gobierno federal. Por último, la creación y la expansión de la actividad política de la Casa Blanca han llevado, inevitablemente, a una mayor complejidad en la toma de decisiones sobre política exterior.

En el caso del período entre 1989 y 1995 con el cambio de Administración, esta realidad del Poder Ejecutivo tuvo incluso mayores consecuencias, ya que como gran parte del foco de su atención estaba centrado en asuntos de carácter doméstico, la existencia de este círculo interno tan poderoso se tornó muy relevante.²⁵

Dentro de este rápido análisis de la estructura del Poder Ejecutivo en cuanto a la política exterior, también merece especial atención el papel del vicepresidente y más específicamente, su participación en el debate y la toma de decisiones. Como en todo sistema, existen ciertas lagunas interpretativas en la Constitución de Estados Unidos. Uno de esos vacíos es, sin duda, la función del vicepresidente. Los presidentes disponen de una importante flexibilidad para utilizar al “segundo al mando” en lo que a atribuciones por delegación se refiere. La Constitución prevé en su artículo 2:

²⁴ William W. Newmann, *Managing National Security Policy: The President and the Process*. (Pittsburg, PA: University of Pittsburgh Press, 2003).

²⁵ Steven B. Redd, “The Influence of Advisers and Decision Strategies on Foreign Policy Choices: President Clinton’s decision to Use Force in Kosovo”. *International Studies Perspectives* 6 (1-2005): 129-150.

“The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected, as follows...”.

A pesar de la discrecionalidad, el papel de los vicepresidentes ha sido, con algunas excepciones, tradicionalmente modesto, al menos hasta 1980, con la elección de George H. W. Bush dentro del *ticket* de Ronald Reagan, y posteriormente, en 1993, con Albert Gore dentro del de Bill Clinton, quienes otorgaron mayor relevancia al cargo. Bush, por su experiencia como embajador y director de la CIA, trabajó frecuentemente cerca de Reagan en política exterior y Gore participó en la ejecución de algunas de las iniciativas más importantes de la Administración Clinton. En general, ambos participaron en gran parte de las discusiones de alto nivel, acompañados de sus propios asesores de Seguridad Nacional, y en particular, protagonizaron buena parte de la negociación con Rusia para asegurar el control de los arsenales nucleares exsoviéticos.

La gestión del riesgo y el mecanismo de control de daños

El segundo patrón del intervencionismo estadounidense descubre cómo la influencia contra un enemigo determinado no se puede ejercer, ni siquiera por la única superpotencia en la pos Guerra Fría, sin asumir la posibilidad de recibir daños importantes. Es decir, es imposible actuar solo con amenazas verbales, ataques aéreos limitados o misiles de crucero. Sirvan como ejemplos todos los casos que requirieron el uso de tropas de tierra, como la eliminación de Raúl Cedras del Gobierno de Haití, la de Manuel Noriega como líder del Gobierno de Panamá o la invasión de Iraq por una fuerza multinacional con mandato de Naciones Unidas, y la imposición y aplicación de un alto el fuego en Bosnia en 1994 y 1995. En el caso de Haití, Cedras capituló cuando estuvo convencido de que las tropas aerotransportadas estadounidenses ya habían salido para invadir el país, y como resultado, las tropas de asalto no tuvieron que iniciar sus operaciones. En la Guerra del Golfo, más de cinco semanas de continuos ataques

con armamento pesado no nuclear y misiles guiados no consiguieron coaccionar a Saddam Hussein ni al Gobierno iraquí para que retirasen sus tropas de Kuwait. Solo una campaña masiva con tropas terrestres y el riesgo de bajas sustanciales forzaron a los iraquíes.

Una vez que la Guerra Fría y por lo tanto la amenaza nuclear había terminado, la sensación de riesgo cambió y la disposición de EE. UU. a intervenir en el mundo por causas más ideológicas también. Ser visto como poco dispuesto a absorber bajas ha limitado desde entonces, y en gran medida, la capacidad del armamento y el personal militar abrumadoramente superior de Estados Unidos. Debido a que Estados Unidos ha sido siempre, a pesar de que sus críticos argumenten lo contrario, tan reacio a utilizar el poder militar y, en especial, las tropas de asalto, ha causado que líderes de pequeñas potencias como Slobodan Milosevic o Saddam Hussein hayan pasado por alto e ignorado en repetidas ocasiones los plazos y ultimátums, con escasas represalias, poniendo a prueba la determinación y la existencia de una doctrina clara en Washington.

Uso ad hoc de la fuerza

Como tercer patrón, el uso del poder militar estadounidense a comienzos de la pos Guerra Fría ha sido en su mayor parte ad hoc, contra regímenes a los que había tratado de influir desde el fin de la política de contención del poder soviético.

La decisión más crucial que cualquier líder de un país debe tomar en cuestión de política exterior y defensa es el envío de fuerzas militares de combate. El resultado de los conflictos armados nunca ha sido seguro, y las consecuencias siempre han sido inciertas. La hegemonía de Estados Unidos tras 1945 motivó a sus líderes a intervenir en el exterior de forma general, siempre bajo las limitaciones propias impuestas por el marco de las relaciones internacionales durante la Guerra Fría.

La naturaleza de las intervenciones estadounidenses ha variado en gran medida a lo largo de la historia reciente: desde las guerras “por necesidad”, hasta las guerras “por elección”, pasando por la amenaza del uso de la fuerza.

En ocasiones, como en el caso de la Segunda Guerra Mundial, la naturaleza de determinados conflictos ha amenazado la seguridad nacional de tal forma que Estados Unidos se ha visto involucrado inexorablemente en ellos. Estas son las que se han dado en llamar “guerras necesarias”. En otros casos, como Panamá en 1989 e Iraq en 1990, las fuerzas estadounidenses han emprendido guerras “por elección”, es decir, intervenciones militares que las diferentes administraciones han considerado necesarias para la defensa de intereses estratégicos, como el control de recursos, la defensa de aliados, el mantenimiento de posiciones geoestratégicas, etc.. Por último, Estados Unidos también ha utilizado su poder militar y su influencia a modo de coerción, presionando a actores extranjeros para evitar agresiones, crisis humanitarias y la destrucción de intereses propios. No todos los adversarios han respondido de igual forma a esta diplomacia de la coerción, y en gran parte de las ocasiones, las diferentes administraciones fracasaron en sus intentos de utilizar la amenaza para evitar el uso de la fuerza.

El *rational* aceptable para el uso de la fuerza fue cambiando tras la Guerra Fría y convirtió la toma de decisiones presidenciales al respecto en algo cada vez más complejo. Identificar una estrategia macro coherente para todas las intervenciones resulta casi imposible en la pos Guerra Fría, al menos hasta finales del primer mandato de Clinton en 1996.

2.3 El rol del Congreso en la toma y control de las decisiones de política exterior

En las intervenciones militares, el Congreso ha sido tradicionalmente pasado por alto en cuanto a autorización del uso de la fuerza se refiere, y este hecho ha permitido a la presidencia –aun estando en minoría en ambas Cámaras– convertirse en una presidencia más ejecutiva o como se le acusa a menudo, más “imperial”.

La Constitución de Estados Unidos divide el control de los poderes de guerra entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por un lado, el presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (Artículo II, Sección 2) y, por lo tanto, puede

desplegar tropas en respuesta a una amenaza inminente sin el consentimiento del Congreso:

“The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States, and of the militia of the several states, when called into the actual service of the United States; he may require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices, and he shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of impeachment”.²⁶

Históricamente, el presidente ha sostenido que precisamente su designación como comandante en jefe le otorga su propia autoridad constitucional para hacer uso de la fuerza y financiar esas acciones con dinero de los presupuestos militares sin solicitar una apropiación específica al Comité de Gastos del Congreso.²⁷ El primero en hacerlo fue Ronald Reagan con la invasión de Granada en 1983, tras las luchas internas y la instauración de un gobierno neomarxista. Entre otras cuestiones, la intervención militar sirvió a un propósito mayor que el de erradicar el nuevo Gobierno ya que demostró la determinación del Poder Ejecutivo de usar la fuerza militar para eliminar regímenes hostiles. La actuación en Panamá en 1989, durante la particular guerra contra las drogas del presidente George H. W. Bush, y la intervención “humanitaria” en Somalia en 1992, bajo el paraguas de UNITAF y UNOSOM,²⁸ simbolizaron el inicio de la consolidación de un nuevo

²⁶ “US Constitution”. Fuente: US Government Printing Office, acceso agosto 2015, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>

²⁷ La excepción fue el presidente George Bush, que pidió autorización al Congreso para usar la fuerza en la Guerra del Golfo. Pero incluso esa petición llegó unos cinco meses después de que un fuerte contingente militar estadounidense se hubiera desplegado en posiciones desde las cuales podía atacar inmediatamente. Por otro lado, la petición de Bush se produjo después de declaraciones *off-the-record* que afirmaban que aunque los acuerdos fracasaran en el Congreso, seguiría adelante, aun a riesgo de enfrentarse al *impeachment*.

²⁸ Fueron las misiones encargadas de supervisar el alto el fuego en Mogadiscio, y proporcionar protección y seguridad a las Naciones Unidas, su personal, equipo y suministros. En agosto de 1992, el mandato y la fuerza de la ONUSOM se ampliaron para proteger a los convoyes humanitarios y centros de distribución en toda Somalia. En diciembre de 1992, el Consejo de

uso por parte del Poder Ejecutivo de la fuerza militar de Estados Unidos en la pos Guerra Fría. El presidente Clinton, aunque al comienzo fue reticente a dedicar demasiada atención a los asuntos internacionales que no tuvieran relación directa con las políticas domésticas, acabó convencido también de la necesidad de actuar decisivamente a nivel internacional, incluso sin la aprobación inicial del Congreso ni el apoyo de la opinión pública.

Por otro lado, la Constitución reserva también al Congreso el poder de declarar la guerra, así como de reclutar y sostener ejércitos (Artículo I, Sección 8). Una de las armas más potentes del Congreso en relación al control sobre la política exterior ha sido, tradicionalmente, el denominado *power of the purse*, o poder de imposición fiscal y control del gasto público. El Artículo I, Sección 8 de la Constitución atribuye al Congreso la capacidad de control fiscal y presupuestario: “lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay debts and provide for the common defense and general welfare of the United States”.²⁹ Los padres fundadores, cuya mayor preocupación radicaba en restringir la posibilidad de que existiera un jefe de estado tiránico, vieron en estas atribuciones un límite a las capacidades de gasto gubernamental y por tanto, un mecanismo de freno a las potencialmente excesivas ambiciones presidenciales. James Madison escribió en *The Federalist*, que este poder era el arma más efectiva de la que los representantes del pueblo podían disponer. En el número 58 explicó:

“This power over the purse may, in fact, be regarded as the most complete and effectual weapon with which any constitution can arm the immediate representatives of the people, for obtaining a redress of every grievance, and for carrying into effect every just and salutary measure”.³⁰

Seguridad autorizó a los Estados miembros para formar la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF) para establecer un entorno seguro para la prestación de asistencia humanitaria.

²⁹ “US Constitution”. Fuente: US Government Printing Office, acceso agosto 2015, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>

³⁰ James Madison, “The Federalist Papers: No. 58 Objection That The Number of Members Will Not Be Augmented as the Progress of Population Demands Considered”. 1788, acceso agosto 2015, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed58.asp

Con el tiempo, se han planteado mociones legislativas sobre la extensión de la autoridad del presidente para desplegar las fuerzas armadas de Estados Unidos en situaciones hostiles en el extranjero sin previa declaración de guerra ni ninguna otra forma de aprobación por parte del Congreso. En este sentido, las dos iniciativas principales se produjeron con la aprobación de la *War Powers Resolution/Act* de 1973³¹ y la *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* de 1986.³²

La primera de estas iniciativas legislativas, *War Powers Resolution/Act* de 1973, se originó tras la guerra de Vietnam, con el fin de hacer frente a determinadas actuaciones presidenciales que se habían sucedido durante décadas de Guerra Fría. Con la nueva legislación y en situaciones en las que la introducción de las fuerzas estadounidenses en el extranjero podría conducir a su participación en conflictos armados, el Congreso debía aprobar un conjunto de procedimientos de obligado cumplimiento para el presidente.

Conceptualmente, la ley se puede desglosar en varias secciones. La primera explica el espíritu detrás de ella, centrado en asegurar la aplicación del parecer colectivo, tanto del Congreso como del presidente, a la hora de implicar a las Fuerzas Armadas estadounidenses en acciones hostiles. Paralelamente, busca reafirmar las acciones del presidente como comandante en jefe, siempre condicionadas a la obtención de una declaración de guerra, una autorización explícita por parte del Congreso, salvo en casos de emergencia nacional o ataque a Estados Unidos (50 USC Sec. 1541).

La segunda exige que el presidente consulte al Congreso antes de involucrar a las Fuerzas Armadas en hostilidades o en situaciones de hostilidad inminente, y que continúe dicha consulta mientras que las Fuerzas Armadas permanezcan en tales

³¹ Congreso de los Estados Unidos. “The War Powers Resolution, Pub. L. No. 93-148, 87 Stat. 555 (7 de noviembre) Código de Estados Unidos Título 50 Capítulo 33 Secciones 1541 a 1548. Fuente: Cornell University Law School, acceso agosto 2015, en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-33>

³² Congreso de los Estados Unidos. “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986. Pub. L. 99-433” 1 de octubre de 1986. Fuente: Cornell University Law School, acceso agosto 2015, http://www.law.cornell.edu/topn/goldwater-nichols_department_of_defense_reorganization_act_of_1986

situaciones (50 USC Sec. 1542).

La tercera establece los requisitos de información que el presidente debe cumplir al momento de involucrar a las Fuerzas Armadas en hostilidades actuales o inminentes (50 USC Sec. 1543); la sección 1543(a)(1) tiene especial importancia porque acciona un período de tiempo límite de 60 días para el uso de las fuerzas según lo establecido en la sección 1544(b).

“(b) Termination of use of United States Armed Forces; exceptions; extension period.

Within sixty calendar days after a report is submitted or is required to be submitted pursuant to section 1543(a)(1) of this title, whichever is earlier, the President shall terminate any use of United States Armed Forces with respect to which such report was submitted (or required to be submitted), unless the Congress

(1) has declared war or has enacted a specific authorization for such use of United States Armed Forces,

(2) has extended by law such sixty-day period, or

(3) is physically unable to meet as a result of an armed attack upon the United States. Such sixty-day period shall be extended for not more than an additional thirty days if the President determines and certifies to the Congress in writing that unavoidable military necessity respecting the safety of United States Armed Forces requires the continued use of such armed forces in the course of bringing about a prompt removal of such forces”.

Esta sección 1544(b) exige que las fuerzas estadounidenses se retiren de las hostilidades dentro de los 60 días a partir de la presentación del informe o del requerimiento de presentación de dicho informe, a menos que el Congreso actúe para aprobar la continuidad de la acción militar, o que sea físicamente imposible que se reúna como consecuencia de un ataque armado a Estados Unidos. Por último, la sección 1544(c) exige que el presidente retire las fuerzas armadas que estén implicadas en hostilidades “sin una declaración de guerra ni autorización legal específica” en cualquier momento si el Congreso así lo dispone por medio

de una resolución conjunta (50 USC 1544). Las resoluciones conjuntas no son leyes y no se presentan al presidente para su firma o veto; en consecuencia, el procedimiento previsto en el apartado 1544(c) es conocido como “veto legislativo”.

Percibida por la Casa Blanca como una violación constitucional sobre los poderes del Ejecutivo, la Resolución ha sido objeto de controversia desde su promulgación, y es un tema recurrente debido a la presencia, reforzada desde 1993, de las fuerzas armadas de Estados Unidos a nivel mundial. Desde 1974, los presidentes han presentado un total de más de 120 informes al Congreso de conformidad con la Resolución.³³

Son numerosas las ocasiones en que el Legislativo ha hecho valer sus prerrogativas constitucionales limitando la capacidad presidencial de liderar una política intervencionista en el exterior. Como ejemplo dentro de nuestro período de estudio, en 1993 miembros de la Cámara amenazaron con cortar la financiación a la intervención en Somalia si no se consensuaba antes del 31 de marzo de 1994. También en 1995, ambas Cámaras aprobaron resoluciones, argumentando en contra del envío de tropas de combate estadounidenses a Bosnia-Herzegovina sin el permiso del Congreso. En ambos casos, el presidente obvió las resoluciones y envió la fuerza necesaria (en el caso de Yugoslavia, alcanzó un contingente de 32.000 efectivos).

Al omitir informar al Congreso al inicio de los ataques militares, el presidente, ha negado su competencia para “declarar la guerra”, adoptando una posición constitucionalmente controvertida. Además de la polémica legal, la Casa Blanca también se ha situado, a menudo, en una desventaja intelectual. Al no tener que persuadir a los diferentes representantes electos en el Congreso de la necesidad de realizar determinadas acciones político-militares en el exterior, el presidente ha perdido la oportunidad de debatir y asumir nuevas ideas y perspectivas con las

³³ Una relación detallada de las ocasiones en que los presidentes enviaron informes al Congreso sobre intervenciones en el exterior, puede encontrarse en Richard F Grimmett. *The War Powers Resolution: After Thirty Years CRS Report For Congress*, acceso agosto 2015, http://www.fas.org/man/crs/RL32267.html#_1_46

que equilibrar las generadas en secreto por su equipo en la Casa Blanca. Este problema, causado por una Administración “impermeabilizada” en términos de contrapeso de poderes, ha jugado un papel importante en casos como el fiasco de Playa Girón en 1961, las diferentes fases operativas desde 1964 en la guerra en Vietnam o, más recientemente, en nuestro período de estudio, en Ruanda en 1994. Además de Ruanda, en la década de los 90, algunos miembros del Congreso se esforzaron sin éxito en reivindicar su influencia y codecisión sobre el envío de misiones militares al extranjero. Desde 1993, el presidente Clinton utilizó con libertad las fuerzas armadas de Estados Unidos en diversas operaciones, tales como los ataques aéreos y el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz en la ex-Yugoslavia, en particular en Bosnia y Kosovo,³⁴ en colaboración con otros Estados miembros de la OTAN. Si bien es cierto que durante este tiempo el presidente envió una serie de informes al Congreso con respecto al uso de las fuerzas estadounidenses, nunca mencionó la Sección 4(a)(1), y por lo tanto, no se activó el plazo de 60 días. Como consecuencia de la división y de posiciones encontradas en el Congreso, se impulsaron iniciativas legislativas adicionales sobre la utilización de estas fuerzas, que fueron derrotadas y no llegaron a transformarse en ley.³⁵ El mayor esfuerzo en contra de la libertad de actuación del presidente Clinton vino de mano del representante Tom Campbell junto a otros miembros de la Cámara, quienes presentaron una demanda contra el presidente en el Tribunal Federal del Distrito de Columbia, acusándole de haber violado la *War Powers Resolution*, en particular, tras haber transcurrido 60 días desde el inicio de las operaciones militares en Kosovo. El presidente señaló que consideraba que esa legislación era constitucionalmente defectuosa, y el tribunal falló a favor del presidente, al considerar que los congresistas carecían de legitimidad para

³⁴ Hendrickson, Ryan C. *The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers*. Nashville: Vanderbilt University Press, 2002. Corn, Geoffrey S. “Clinton, Kosovo, and the Final Destruction of the War Powers Resolution. 42” *William and Mary Law Review* 1149 (abril 2001). Damrosch, Lori Fisler. “The Clinton Administration and War Powers”. *Law and Contemporary Problems* 125 (Winter-Spring 2000).

³⁵ A este respecto, resulta imprescindible la recopilación elaborada para los miembros de los Comités del Congreso por Richard F. Grimmett. *War Powers Resolution: Presidential Compliance*. Congressional Research Service. CRS Report for Congress 2012.

interponer la demanda. Este fallo fue confirmado por el Tribunal de Apelaciones de EE. UU. del Distrito de Columbia.³⁶ La Corte Suprema de EE. UU. se negó a escuchar una apelación de este fallo y, de forma continuada desde entonces, ha expresado su reticencia a atender reclamaciones sobre una pugna de naturaleza política.

Si bien es cierto que algunos congresistas y senadores fueron muy activos en la reivindicación, los miembros del Legislativo, en su mayor parte, han preferido evitar enfrentarse al presidente. Como ejemplo, el Senado mostró escaso interés en el proyecto de Clinton para ampliar el tratado de la OTAN e incluir a los ex satélites soviéticos, a pesar de que este cambio tuviera consecuencias políticas y militares a más largo plazo que cualquiera de las intervenciones militares. Salvo en la Guerra del Golfo, el Congreso mostró poco interés en hacer algo al respecto. De esta manera, los legisladores podían mantenerse al margen e incluso culpar y desgastar políticamente al presidente en caso de fracaso de la intervención, incluso filtrando a los medios de comunicación parte de las intervenciones planificadas. El interés de los congresistas y senadores por el impacto electoral en sus distritos y estados, más que por la política exterior en sí misma, explica la abdicación de los poderes bélicos constitucionales y ha creado lo que Peter Irons dio en llamar una “presidencial imperial”.³⁷

La *Goldwater-Nichols Act* de 1986

La segunda iniciativa legislativa del Congreso importante para la definición de la política exterior de Estados Unidos fue la Ley de Reorganización del Departamento de Defensa de 1986, conocida como la *Goldwater-Nichols Act*. A través de esta norma, el Congreso modificó la Ley de Seguridad Nacional de 1947 para requerir anualmente una articulación por escrito de la estrategia de seguridad de cada presidente. Al hacerlo, el Congreso estaba tratando de legislar una

³⁶ Ver *Campbell v Clinton*, 203 F. 3d 19 (DC Cir. 2000).

³⁷ Peter Irons, *War Powers: How the Imperial Presidency Hijacked the Constitution*. (New York: Metropolitan Books, 2005).

solución a lo que el Legislativo y muchos observadores políticos han considerado tradicionalmente un derecho legítimo: el control de la capacidad del Poder Ejecutivo para formular, de manera coherente e integrada, una estrategia para el uso adecuado de los recursos suficiente para defender y promover los intereses vitales para la seguridad nacional. El articulado de la ley es extraordinariamente claro respecto a las obligaciones del Ejecutivo:

“SEC. 603. ANNUAL REPORT ON NATIONAL SECURITY STRATEGY

[...] Sec. 104. (a)(1) The President shall transmit to Congress each year a comprehensive report on the national security strategy of the United States [...].

(2) The national security strategy report for any year shall be transmitted on the date on which the President submits to Congress the budget for the next fiscal year under section 1105 of Title 31, United States Code.

(b) Each national security strategy report shall set forth the national security strategy of the United States and shall include a comprehensive description and discussion of the following:

(1) The worldwide interests, goals, and objectives of the United States that are vital to the national security of the United States.

(2) The foreign policy, worldwide commitments, and national defense capabilities of the United States necessary to deter aggression and to implement the national security strategy of the United States.

(3) The proposed short-term and long-term uses of the political, economic, military, and other elements of national power of the United States to protect or promote the interests and achieve the goals and objectives referred to in paragraph (1).

(4) The adequacy of the capabilities of the United States to carry out the national security strategy of the United States, including an evaluation of the balance among the capabilities of all elements of national power of the United States to support the implementation of the national security strategy.

(5) Such other measures as may be helpful to inform Congress on matters relating to the national security strategy of the United States.

(c) Each national security strategy report shall be transmitted in both a classified and an unclassified form”.

Si bien es cierto que en el Congreso los impulsores de la norma no dudaban de que existiera una “gran estrategia” de seguridad nacional que por más de 40 años había estado basada en la contención, sí dudaban sobre si esta estaba provista de un enfoque adecuado en términos de valores, intereses y objetivos; coherencia en cuanto a los medios a su disposición; integración lógica con el resto de los elementos del poder estadounidense; y un horizonte temporal realista. En principio, esta ley fue aprobada para ampliar la influencia a partir del control presupuestario, ya que al disponer de una estrategia por escrito, los miembros del Congreso podrían ser mejor informados y decidir sobre los recursos potencialmente necesarios facilitando los procesos de autorización y asignación anuales. En particular, esta ley permitiría agilizar las partidas directamente relacionadas en general con el Departamento de Defensa y en particular con las intervenciones en el exterior.

Además del propósito central, en el que el Poder Ejecutivo comunica la visión estratégica al Congreso y justifica los recursos, el informe ha cumplido históricamente para la Casa Blanca otros propósitos alternativos pero igual de relevantes. Uno de estos objetivos es transmitir la misma visión a un número de grupos de interés de ámbito nacional muy diversos, así como a los Gobiernos extranjeros. Todos ellos tienen en el documento una guía con la posición pública y actualizada de su aliado/enemigo. Un segundo objetivo alternativo de enorme valor es la contribución al consenso interno sobre las políticas exterior y de defensa. Cada nuevo Gobierno se enfrenta, y en especial los de Bush y Clinton por las características propias del tiempo en el que se inauguraron, a un reto en la transición de la campaña al gobierno, sobre todo si la política exterior no ha sido un tema importante durante el período electoral. La redacción de los informes por parte del Gobierno distaba de ser pura planificación presupuestaria, como muchos quizás pretendieron en un origen. Al contrario, el ambiente operativo en el que se

ha discutido cada estrategia ha sido tradicionalmente de intensa confrontación. Para las administraciones entrantes que conllevan una alternancia en el poder, como la de Clinton en 1993, resulta casi imposible elaborar una estrategia desde cero y todavía más complejo aunar el sentir político de los nuevos nombramientos con las cualidades y competencias del “gobierno permanente” de las burocracias, imprescindible para integrar, coordinar y compartir una estrategia de seguridad nacional con otras agencias y departamentos.

La capacidad del presidente para forjar un consenso entre estos, a menudo opuestos, puntos de vista sobre la dirección, las prioridades y el ritmo, y conseguir “subir a bordo” a los diferentes actores tiene un valor incalculable. Como veremos, en el caso de la Administración Clinton resultó imprescindible para concretar y poner en marcha una doctrina propia a partir de los logros de la Administración Bush.

Por la forma en que se desarrollaron los informes, es factible extraer varias conclusiones acerca de la formulación de la estrategia de seguridad nacional en este período. En el rango cronológico de esta tesis, se remitieron al Legislativo cinco informes, tres durante el gobierno de Bush (1990, 1991 y 1993), y dos por la Administración Clinton en 1994 y 1995 (otros cinco informes se produjeron entre 1996 y 2001). La primera idea que surge del análisis es la falta a comienzos de 1989, de una “gran estrategia” adecuada a la nueva situación geopolítica de Estados Unidos. La segunda idea principal, extraída del conjunto de los documentos derivada de la primera, es la ausencia de mecanismos dentro del Poder Ejecutivo, al menos hasta 1995, orientados a garantizar una planificación a largo plazo, limitando la respuesta a sucesos particulares y riesgos geopolíticos a medida que se convertían en relevantes para los intereses de Estados Unidos.

La primera estrategia de Bush fue redactada al mismo tiempo que el nuevo equipo gestionaba el cambio global generado por el fin de la Guerra Fría. La Administración Bush dio sus primeros pasos con una revisión interagencias de la estrategia de seguridad en la primavera de 1989. Este esfuerzo y las turbulencias propias de una nueva Administración en cuanto a personal y procedimientos, incluido el gran desconcierto ocasionado por la investigación de la Comisión

Tower,³⁸ pospusieron la redacción del informe hasta comienzo del otoño. Los sucesos acaecidos en Europa del Este y las maniobras de la Administración y del propio presidente pronto dejaron obsoleta la política anterior y con ello varias secciones del informe. En este primer informe de Bush se vislumbra ya la debilidad y la fortaleza fundamentales de la Ley Goldwater-Nichols. La debilidad principal es que la obligación de informar al Congreso implícitamente asumía un escenario estable a nivel internacional. Los cambios que surgieron durante 1989 desafiaron esa presunción de estabilidad e hicieron necesario retrasar la publicación del informe hasta marzo de 1990 para contener el detalle de la realidad del cambio en la Unión Soviética y en Europa del Este y la estrategia prudente con la que la Administración Bush se planteaba el cambio. Por el marco temporal en que está redactado, el documento es ciertamente contradictorio y describe en la introducción unas propuestas muy dispares de las recogidas en la conclusión. Sin embargo, el informe también constituyó una buena muestra de la fortaleza fundamental de la ley: la naturaleza legal del vínculo entre el presidente y el Congreso obligó a la Administración a tratar temas que de otra manera hubieran sido evitados, al menos en público.

De forma similar a lo que sucedió con los cambios en Europa todos los informes posteriores se vieron afectados por los cambios globales y las crisis regionales, y sirvieron para que el Congreso, junto a diversos actores, participara del control de la política exterior y específicamente de los aspectos relacionados con la seguridad nacional. En el informe de 1991, además de las armas estratégicas, la disolución del Pacto de Varsovia y la renovada relación con la URSS fruto de las reformas de Gorbachov, se cubre ampliamente la invasión de Kuwait, la formación de una coalición internacional y las acciones militares. En el de 1993,

³⁸ La Comisión presidida por el senador John Tower fue designada por el presidente de Estados Unidos para investigar la intervención del Consejo de Seguridad Nacional en las ventas secretas de armas a Irán y el posterior desvío de fondos a la contra nicaragüense y desenmascaró también a algunas personalidades israelíes que participaron mientras George Bush era vicepresidente en la Administración Reagan. “Informe de la Comisión Tower”, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/PS157/assignment%20files%20public/TOWER%20EXCERPTS.htm>

el último de la legislatura de Bush e inmediatamente anterior a la toma de posesión de Bill Clinton, varias cumbres internacionales y una dura campaña centrada en la política nacional hizo difícil para el equipo de Bush gestionar recursos y tiempo para la definición de una estrategia que enviar al Congreso. Retrasada su publicación hasta después de las elecciones, muestra una clara intención de revelar los logros del pasado más que apuntar hacia el futuro. Los republicanos dejaban la Casa Blanca tras 12 años de dirección de la política exterior y de defensa, incluida lo que a su juicio había sido una gestión brillante del fin de la Guerra Fría. Como los títulos de las secciones indican, *Security through Strength: Legacy and Mandate* y *The world as it can be, if we lead and attempt to shape it as only America can*, la Administración Bush quiso documentar sus éxitos en término de estrategia y situar el listón a partir del cual la Administración Clinton habría de ser juzgada.

3. La adaptación a un mundo unipolar y la gestión de la responsabilidad global

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría se convirtió “de facto” en un sistema estable en el que estadounidenses y soviéticos, irónicamente, construyeron una suerte de enemistad simbiótica. Las políticas durante este período tenían como objetivo comprobar y contener la expansión del otro, si bien sirvieron también a un propósito mayor, el de mantener a sus aliados y clientes a raya de una forma segura. En un mundo nuclear en constante riesgo, cada potencia utilizó el miedo hacia el “otro” para mantener la integridad de su bloque frente a la fragmentación nacionalista. A principios de la década de 1960, a raíz de la crisis de los misiles en Cuba, cada uno vino a aceptar tácitamente la hegemonía del otro en su respectivo sistema, y los responsables de seguridad nacional llegaron a experimentar, en palabras de McCormick,³⁹ “una especie de parentesco y admiración por sus homólogos”, y participaron, a pesar de la rivalidad, en la misma lucha contra la desintegración de su propio modelo-mundo. De manera irónica, los adversarios de Estados Unidos y la Unión Soviética se necesitaron mutuamente durante décadas de Guerra Fría para promover, dentro de un “sistema ordenado”, sus propias ambiciones hegemónicas. El fracaso de la distensión en la década de 1970 y la reanudación de la Guerra Fría en la década de 1980, validaron el paradigma de la política exterior estadounidense y soviética hasta 1985, con la llegada de Mijaíl Gorbachov.

Una vez que los soviéticos comenzaron a cambiar el paradigma básico, se evidenció una realidad radical: si bien la Unión Soviética estaba al borde del colapso, Estados Unidos no había ganado la Guerra Fría y las viejas potencias europeas (Alemania) y asiáticas (Japón), protagonizaban una dinámica de ascenso y consolidación que desafiaba la hegemonía unipolar estadounidense.

Por otro lado, dos acontecimientos hicieron cada vez más difícil para las tendencias centrípetas del internacionalismo el triunfar sobre el carácter

³⁹ Thomas J. McCormick, *America's Half-Century: United States Foreign Policy in the Cold War*. (Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 1989), 242.

centrífugo del nacionalismo: la liquidación de la Guerra Fría y el fin de la hegemonía estadounidense. Cada una de ellas, en cierto modo, había constituido una fuente de estabilidad sistémica y el final de ambas puso la estabilidad de todo el sistema en riesgo. Dentro de este contexto global, el fin de la Guerra Fría generó un nuevo desafío para las relaciones exteriores de Estados Unidos en su conjunto y en cierto modo un test de capacidades para quienes participaban en un sistema de toma de decisiones estadounidense que necesitaba “resetearse”.

La sensación de que, a pesar de la derrota de la URSS, Estados Unidos podía estar asistiendo al declive de su poder, activó la necesidad de reconsiderar las estrategias políticas y militares existentes, así como el manejo de su poder hegemónico. Pronto se confirmó que la década que siguió a la caída del Muro de Berlín habría de transformarse en un período en el que el poder estadounidense, casi sin precedentes en la historia, paseó su hegemonía como pocas potencias habían podido hacerlo con anterioridad. Al final de la Guerra Fría se dio una clara consolidación del poder estadounidense que gozaba de un control hegemónico. En 1989 la Administración Bush heredó la responsabilidad de imponer “su orden en el desorden”.

En cuanto a la URSS, con el poder soviético desacreditado en el “pantano afgano” y el fracaso de la “diplomacia de misiles” con Estados Unidos, Gorbachov trató de gestionar el fin de una era, buscando un acercamiento a nuevos horizontes de cooperación con Alemania y una Comunidad Europea ampliada, al mismo tiempo que exploró aperturas a las finanzas y la tecnología japonesa. El pensamiento básico de Gorbachov se fundamentaba en la premisa de que si la distensión de la década de 1970 no había podido conseguir oxigenar a los estadounidenses ni poner fin al atraso soviético, tal vez una relación actualizada con Alemania y Japón en su lugar podría ir mejor. Este acercamiento soviético a otros posibles aliados se debía a la reorganización del poder, pero también a la lenta respuesta estadounidense a la *perestroika* y a la *glasnost*, como indica Crockatt.⁴⁰

⁴⁰ Richard Crockatt, *The Fifty Years War. The United States and the Soviet Union in World Politics, 1941-1991*. (New York: Routledge, 1996), 259.

Al comienzo de su mandato, el presidente George H.W. Bush confió en que sería un momento en el que el sistema internacional y principalmente la ONU, que se había creado cuatro décadas atrás por Roosevelt y Truman, podrían comenzar a funcionar a plena capacidad. La relación entre la Unión Soviética y Estados Unidos había inutilizado gran parte de las instituciones internacionales, entre ellas el sistema de Naciones Unidas, mientras el nuevo orden mundial al que se refirió Gorbachov en 1988 y que Bush popularizaría más tarde, representaba por tanto una vuelta a la política del statu quo similar a la de 1914. En el mundo científico y académico de Estados Unidos, al margen del equipo de la Casa Blanca, el discurso del nuevo orden mundial generó un fuerte debate entre liberales y conservadores sobre el significado del fin de la Guerra Fría para Estados Unidos y su nueva situación hegemónica en el mundo. Uno de los artículos más conocidos, “El fin de la historia”, publicado por Francis Fukuyama en 1989 justo antes de la caída del Muro⁴¹ y mientras colapsaban los regímenes comunistas, argumentaba que la pugna ideológica que había guiado durante cuatro décadas la política mundial había tocado a su fin. La difusión global de la democracia y la paz eran ya irremediables y, por lo tanto, “la historia había acabado”:

“El siglo veinte presenció como el mundo desarrollado descendía hasta un paroxismo de violencia ideológica, cuando el liberalismo batallaba, primero, con los remanentes del absolutismo, luego, con el bolchevismo y el fascismo, y, finalmente, con un marxismo actualizado que amenazaba conducir al apocalipsis definitivo de la guerra nuclear. Pero el siglo que comenzó lleno de confianza en el triunfo que al final obtendría la democracia liberal occidental parece, al concluir, volver en un círculo a su punto de origen: no a un ‘fin de la ideología’ o a una convergencia entre capitalismo y socialismo, como se predijo antes, sino a la impertérrita victoria del liberalismo económico y político”.⁴²

⁴¹ El artículo fue publicado originalmente en la revista *The National Interest* (verano 1988) bajo el título “The End of History”, está basado en una conferencia del en el John M. Olin Center de la Universidad de Chicago.

⁴² Francis Fukuyama. “El fin de la historia”. *The National Interest* (verano 1988).

Algunos interpretaron, si bien no era la intención de Fukuyama, que se trataba de una ocasión de crear una nueva política exterior para un entorno global menos hostil. En primer lugar, debía reducirse el enorme esfuerzo presupuestario de lucha contra el comunismo soviético e internacional. En segundo lugar, era necesario poner fin a la certeza de que la superpotencia estadounidense acudiría en cualquier circunstancia en ayuda de sus aliados. Por último, era preciso comenzar a compartir la responsabilidad de los asuntos globales. Junto a Fukuyama, el ala más conservadora del espectro político y académico de Estados Unidos, otrora unida por el sentimiento anticomunista, comenzó un proceso de debate interno sobre el diseño estratégico de la futura política exterior. Muchos de los miembros de este ala criticaron primero la inseguridad de Bush y, posteriormente, la supuesta falta de política exterior de Clinton, acusando a su Administración de no disponer de una dirección clara así como de promover respuestas ad hoc a los desafíos que se plantearon desde 1989.

Si bien es cierto que la consolidación de una doctrina Clinton tardó un tiempo en llegar, cuando Bill Clinton renovó su mandato en 1995, había consolidado ya, al contrario de lo que sucedía en el republicanismo, un consenso en el centro izquierda demócrata sobre política exterior en torno a tres ejes de acción que afianzasen la única situación de EE. UU. como potencia hegemónica.

El primer eje fue la promoción de la democracia, un tema sobre el que Bill Clinton había hecho hincapié desde la campaña presidencial de 1992. Sobre este punto, Clinton y su equipo más cercano, con miembros destacados como Anthony Lake, Warren Christopher o Madeleine Albright, insistieron en la necesidad de comprender la relevancia de Estados Unidos en la promoción de la democracia, pues entendían que era esta política la que en parte había otorgado la victoria a Estados Unidos en la guerra contra la Unión Soviética y la que generaba gran parte de su capital político internacional. Entre las múltiples expresiones utilizadas, *democratic enlargement* fue la que finalmente se impuso en el lenguaje oficial de Washington.

A la par de la promoción de la democracia, el segundo eje de la política exterior de Clinton, fue la gestión y consolidación de la hegemonía estadounidense a

través de la globalización económica. El presidente impulsó un intenso y continuo trabajo en la promoción de un sistema económico liberal internacional, en el que asesores de alto nivel como los secretarios del Tesoro Robert Rubin y Larry Summers, tuvieron gran influencia y fueron parte activa del esfuerzo integrador de la economía estadounidense en un mercado mundial en plena globalización.⁴³

Una vez que la Administración se hubo asentado y formulado sus principios de forma clara, se impuso el tercer eje, protagonista en gran medida del legado de su presidencia: la gestión del uso de la fuerza en la intervención exterior. Durante casi tres años, la Administración Clinton interiorizó el eterno debate sobre el intervencionismo para acabar adoptando un nuevo marco-respuesta adaptado a la consolidación de los logros obtenidos por la anterior Administración. Según este, al menos durante las siguientes dos décadas surgirían escenarios en los que Estados Unidos debería usar la fuerza y no siempre habría de ser en contextos de grave peligro o donde el futuro de la nación estuviera en riesgo. En situaciones en las que el resto de las opciones hubieran sido exploradas sin éxito, donde las condiciones materiales permitieran una intervención “segura” y sobre todo cuando el interés de Estados Unidos estuviera directamente involucrado, el recurso a la fuerza estaría legitimado.

Hasta la fecha la falta de acceso a la documentación oficial no nos ha permitido explorar y trazar la línea de continuidad que llevó a la elaboración de esta doctrina del tercer pilar. Hoy, gracias a la desclasificación de gran parte de los documentos oficiales elaborados entre 1989 y 1995, podemos ir más allá de la historiografía existente y determinar en qué grado y de qué forma se establece en este período una nueva dinámica para el intervencionismo estadounidense en la pos Guerra Fría. No se trata de rehistoriar el período, pero sí de probar, a la luz de la nueva documentación disponible, la creación de una nueva política de intervención por parte del presidente Clinton y un equipo de personas muy cercanas a él. Esta dinámica se encuentra enraizada en los cambios originados o al menos

⁴³ Sobre los años de gobierno y el esfuerzo del Gabinete por enfocarse en la economía, resulta imprescindible la obra autobiográfica de Robert Rubin. *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington*. (New York: Random House, 2004).

gestionados por la Administración Bush. Desde 1989 hasta 1992 se establecieron las bases que permitieron una nueva forma de entender el uso de la fuerza ya que sin la desaparición de la URSS, la incorporación en Occidente de los países bálticos, la preparación de una ampliación de la OTAN, las negociaciones de desarme y control del armamento soviético y la consolidación de una nueva red global de relaciones gestionada por el presidente Bush, entre otros muchos factores, el renovado paradigma de intervención de Clinton nunca hubiera podido ser llevado a la práctica.

3.1. 1989-1993 La Administración Bush y la gestión del fin de la bipolaridad

El presente apartado busca ir más allá de la narración de los acontecimientos que dieron fin a la Guerra Fría, un tema que por otra parte y gracias a la apertura de archivos clasificados está en continua revisión, sino que pretende historiar cuáles fueron los códigos y patrones con los que la Administración Bush, y en particular el entorno más cercano al presidente, comenzó a diseñar una estrategia de gestión de la situación resultante tras el fin de la bipolaridad.

La documentación desclasificada bajo la ley de Libertad de Información, disponible en la Biblioteca Presidencial George Bush de la Universidad de Texas A&M, y el archivo digital del *National Security Archive* en Washington D.C., junto a la documentación de la Fundación Gorbachov, permiten ahondar en los detalles de la creación del nuevo marco que culminaría con la doctrina Clinton, como veremos en los capítulos posteriores. Investigar esta documentación inédita de la Administración resulta muy necesario pues los pasos iniciales de Bush fueron de tal trascendencia que sólo gracias a ellos fue posible la transformación en fondo y forma de la interacción de Estados Unidos con el resto del mundo o sus intentos por forjar uno a la medida de sus intereses.

A través de las cinco décadas de Guerra Fría, la amenaza de la expansión del comunismo había dado forma a la política exterior de Estados Unidos. Polonia, Alemania, Corea, Cuba, Vietnam, Afganistán o Nicaragua eran pruebas de cómo hasta 1989 los políticos y militares estadounidenses habían actuado y reaccionado a los sucesos y desafíos internacionales, siempre en clave de Guerra Fría. Los logros de la política exterior de Reagan habían relajado las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, reduciendo los miedos de la Guerra Fría de un inminente conflicto entre las dos superpotencias. Sin embargo, la llegada de Gorbachov y el inicio de las reformas en la URSS, que acabarían con la implosión y disolución de la Unión Soviética, transformaron el mundo y con ello, los parámetros básicos sobre los que pivotaría la política exterior de Estados Unidos en el futuro. Por parte de Estados Unidos, se impuso la necesidad de una reevaluación de la naturaleza de los intereses nacionales y de su papel global, de

forma situara al país tras 1989 como el único superpoder económico, militar, político y cultural a nivel mundial, cuyas decisiones resultaran críticas para el conjunto del sistema internacional y cuyo futuro en el orden global estuviera pendiente de una correcta planificación, ejecución y gestión.

El carácter de Bush y su influencia en la política exterior

Estos eventos revolucionarios que inauguraron la década de los 90 tomaron por sorpresa a gran parte de la comunidad internacional, y el presidente George H.W. Bush hubo de transformarse y liderar un cambio en la forma en que su país se proyectaba globalmente. A lo largo del mandato de George Bush, la política exterior ocupó gran parte del trabajo diario de la Casa Blanca y la agenda diaria del presidente, volcado en gestionar junto a otros líderes mundiales una situación incierta para Estados Unidos, comparable al desafío que hubo de enfrentar el presidente Truman en 1945.⁴⁴

George H. W. Bush provenía de una familia de Ohio que se había convertido en parte de la alta sociedad de Nueva Inglaterra. Su padre fue electo senador por Connecticut⁴⁵ y se relacionaba con otras figuras del ala moderada del partido republicano, conocidos como los *Wise Men*⁴⁶ quienes habían asistido al presidente Truman en el diseño de la política de contención de la Unión Soviética. En su autobiografía Bush explica cómo su interés por la política provenía del sentimiento político de su padre:

⁴⁴ La agenda de presidente puede ser consultada online en los archivos digitales de la Biblioteca Presidencial George H W Bush en la Universidad de Texas, acceso agosto 2015, <http://bush41library.tamu.edu/archives/> o en el Miller Center de la Universidad de Virginia, acceso agosto 2015, <http://millercenter.org/scripps/archive/documents/ghb/diary>

⁴⁵ Una buena obra sobre la carrera política del senador Bush es Mickey Herskowitz, *Duty, Honor, Country: The Story and Legacy of Prescott Bush*. (Nashville: Rutledge Hill Press, 2003). Para datos biográficos ver: Congreso de los Estados Unidos. “Biographical Directory of the United States Congress”. Fuente: Congreso de los Estados Unidos, acceso agosto 2015, <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=b001167>

⁴⁶ Isaacson, Walter y Thomas, Evan. *The Wise Men: Six Friends and the World They Made*. New York: Simon & Schuster, 2013.

“Dad entered his first political race, at age fifty-five, as a candidate for the United States Senate. It didn’t surprise me because I know what motivated him. He’d make his mark in the business world. Now he felt he had a debt to pay [...] Dad taught us about duty and service”.⁴⁷

Criado en un ambiente bipartidista y de búsqueda de consensos, este entorno fue permeando en la forma en que el futuro presidente Bush entendía la política exterior y, particularmente, la necesidad de mantener a Estados Unidos fuera de las tentaciones aislacionistas.

El presidente rápidamente comprendió que si la fortaleza económica era la base para comenzar una hegemonía unipolar, Estados Unidos tendría problemas para consolidar y, aun peor, para mantener un imperio formal.

Varios analistas republicanos comenzaron a describir a partir de 1989 unas imágenes hegemónicas y unilaterales del nuevo orden mundial, si bien el presidente tenía su propia visión. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 1990 se detallan las dudas sobre el resultado final de las reformas en la URSS y la posición de Bush respecto a trabajar conjuntamente con los aliados europeos y las instituciones internacionales:

“We are facing a strategic transformation born of the success of our postwar policies. Yet, such fundamental political change will likely be turbulent. There may be setbacks and new sources of instability. Happy endings are never guaranteed. We can only be impressed by the uncertainties that remain as the Soviet Union and the states of Eastern Europe, each in its own way, advance into historically uncharted waters [...] Support greater economic, political and defense integration in Western Europe and a closer relationship between the United States and the European Community [...] work with our allies in the North Atlantic

⁴⁷ George Bush, *Looking Forward*. (New York: Bantam Books, 1987).

Alliance [...] make international institutions more effective in promoting peace, world order, and political, economic and social progress”.⁴⁸

En cualquiera de los escenarios interpretables por la Casa Blanca, resultaba imposible para Estados Unidos desentenderse de los compromisos adquiridos ya que el fin de la Guerra Fría no implicaba el cese de la conflictividad ni de la necesidad de intervención. Algunos autores como Powaski y Crockatt⁴⁹ defendían con firmeza la idea de que el sistema acabaría transformándose en un mundo multipolar con centros de poder en Japón, Alemania, Europa, China y Rusia, o lo que quedara de la Unión Soviética, siendo la unipolaridad un fenómeno transitorio y por tanto la posibilidad de competir con “otros” en el medio plazo era evidente. Se publicaron editoriales y artículos identificando el fin de la tensión internacional entre Este y Oeste con el cese total de la amenaza de una guerra nuclear o incluso convencional a gran escala. Autores realistas como Charles Krauthammer definieron el orden internacional postsoviético como una unipolaridad claramente centrada en la hegemonía donde la posibilidad de que surgieran conflictos armados continuaba presente:

“the immediate post-Cold War world is not multipolar. It is unipolar. The center of the world power is the unchallenged superpower, the United States, attended by its Western allies [...] the rise of small aggressive states armed with weapons of mass destruction and possessing the means to deliver them, makes the coming decades a time of heightened, not diminished, threat of war”.⁵⁰

Krauthammer también predijo que existiría una gran diferencia entre el primer poder hegemónico y los demás al menos las tres próximas décadas, durante las cuales Estados Unidos solo habría de intervenir en el exterior en caso de clara

⁴⁸ Bush, George H.W. “National Security Strategy of the United States”. Marzo 1990. Fuente: Departamento de Defensa, acceso agosto 2015, <http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1990.pdf>

⁴⁹ Ronald E.Powaski, *The Cold War: The United States and the Soviet Union, 1917-1991*. (New York: Oxford University Press, 1997).

⁵⁰ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment” *Foreign Affairs*, Vol. 70. No.1 America and the (1990/1991): 23-33.

necesidad estratégica. Esta interpretación, precursora del neoconservadurismo, caló profundamente en la Administración Bush, desde los altos funcionarios de los departamentos, en especial, Estado y Defensa, hasta la Casa Blanca. Incluso el presidente, como ya se ha mencionado, un político moderado en general, hizo suyas algunas ideas y con ellas la necesidad de esculpir a conveniencia de Estados Unidos ese “nuevo orden internacional”.

Bush vs. Reagan

Si bien esa interpretación preneoconservadora de la realidad mundial de 1989 podría haber entroncado sin problemas con la tradición reaganiana de intervención en el exterior, desde que George Bush pronunció su discurso de aceptación de la nominación republicana a la presidencia: “I want a kinder, gentler nation”,⁵¹ el nuevo presidente marcó su propio camino a partir del de su predecesor, en especial teniendo en cuenta la realidad económica resultante de la época anterior. En cierto modo, la comunidad internacional esperaba que, fiel a sus promesas electorales, Bush mantuviera las políticas y objetivos de la Administración Reagan, pero esta dejó en herencia a su sucesor una situación económica muy delicada. Bien fuera con fascinación o con rechazo, Reagan había despertado en la política estadounidense y mundial una inusitada euforia pública. Lejos de ello y desde un papel mucho más discreto, el presidente Bush no pudo evitar atender los problemas que Reagan no quiso o no pudo resolver. El comienzo del fin del enfrentamiento con la URSS evidenció la necesidad de atender otros asuntos que asfixiaban la capacidad hegemónica de Estados Unidos. El principal de estos problemas era una economía debilitada por el esfuerzo presupuestario en defensa y el recorte de impuestos. Esta necesidad limitó las capacidades de Bush para decidir la forma en que ejercer el liderazgo hegemónico que el mundo esperaba de Estados Unidos. En definitiva el nuevo presidente hubo de ajustarse a la realidad

⁵¹ George H.W. Bush, “Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in New Orleans”, 18 de Agosto de 1988. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 15, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25955>

del horizonte de recesión económica hacia el que Estados Unidos se había encaminado durante una década a la vez que planificaba un difícil reacomodo geopolítico.

Nuevo liderazgo para nuevos desafíos

En materia de política exterior, el tiempo demostró que el vicepresidente Bush y el presidente Bush eran dos políticos muy distintos con dos percepciones y formas de actuar diferentes. El presidente escribió en su autobiografía que la prioridad debía ser liderar desde la fuerza, nunca desde la debilidad:

“the Number One priority for any American President [...] safeguarding freedom and securing peace [...] the United States must deal from strength, not weakness”.⁵²

Durante los primeros meses de mandato, el presidente Bush y su estrategia exterior constituyeron una incógnita para los analistas e incluso para los historiadores años después. En respuesta al colapso del bloque socialista y del poder soviético sobre la Europa Oriental, a la Administración Bush se le planteaban dos políticas alternativas posibles. Por un lado, diseñar una estrategia para prestar ayuda a los países antes controlados por la URSS y por otro, permanecer al margen y evitar cualquier riesgo de dar oxígeno a los soviéticos para que se recuperasen de su delicada situación.

La incógnita de la estrategia, a medida que avanzó el primer año de mandato, requirió ser despejada para que tanto los aliados como los competidores pudieran aclarar la disposición de Estados Unidos frente a los principales retos de política exterior. Aun cuando una de las primeras acciones tras la inauguración como presidente fue efectuar una llamada al líder soviético Mijaíl Gorbachov garantizándole su apoyo, las prioridades de la Casa Blanca en cuanto a la URSS tardarían en quedar claras tanto desde el exterior como internamente. Garhoff definió la actitud de Bush como el fruto del “entusiasmo de una nueva relación”

⁵² William Levantrosser y Rosanna Perotti, (eds.) *A noble calling : character and the George H.W. Bush presidency* (Westport, Conn.: Praeger, 2003), 244.

pero, hasta el comienzo de las negociaciones de Malta, muy atemperada por la necesidad de marcar tiempos y reevaluar la situación heredada de la Administración Reagan.⁵³

A ojos de Bush las valerosas apuestas de Gorbachov requerían alcanzar dos objetivos en la Unión Soviética, previos a la negociación de una nueva relación. En primer lugar era ineludible destruir el telón de acero demostrando al mundo que la Guerra Fría había terminado. El acceso soviético al apoyo económico de Europa Occidental a largo plazo requería generar una garantía de seguridad, cuyos primeros síntomas habrían de venir de mano del desarme nuclear. En segundo lugar, la Unión Soviética había de reestructurar su economía interna de manera que resultara atractiva para los intereses económicos extranjeros. Al tiempo que mantenía la infraestructura socialista, su economía debía abrirse más a la privatización, con incentivos a los beneficios, y someterse a la disciplina del mercado competitivo. A su vez, todo ello requeriría incluir en el proceso político a la nueva clase empresarial, casi con toda seguridad a expensas de los gestores estatales, los burócratas del Partido Comunista, y de los militares profesionales.

Gorbachov inició el proceso en Europa del Este reconociendo la legalidad del movimiento Solidaridad de Polonia y renunciando a la doctrina Brezhnev, que comprendía el papel soviético como una policía regional en Europa del Este que la preservaba de la “amenaza occidental”. Sin las ataduras de una posible respuesta del Ejército Rojo, antiguos satélites de la URSS derrocaron a los gobiernos comunistas y en poco tiempo tuvieron lugar auténticas transformaciones de calado como el triunfo político de Solidaridad en Polonia y la caída del muro de Berlín en Alemania. Junto a ellos, otros regímenes prosoviéticos cayeron con el efecto dominó (algunos como Checoslovaquia de forma más pacífica y democrática, y otros como Rumania acompañados de fuerte violencia). En un abrir y cerrar de ojos, el imperio ruso iba perdiendo todo lo que había ganado en la Segunda Guerra Mundial a cambio de intentar entrar en un

⁵³ Raymond Garthoff, *The Great Transition: American Soviet Relations and the End of the Cold War*. (New York: Brookings Institution Press, 1994), 242.

sistema cuya solidaridad económica y financiera le permitiera llevar a cabo las reformas necesarias para su propia supervivencia.

En una conversación, desclasificada por el gobierno ruso, entre el canciller de la Alemania Federal Helmut Kohl y Gorbachov en junio de 1989, este último se interesó con preocupación por la personalidad del nuevo mandatario estadounidense y la posición de la nueva Administración. Durante la conversación, Kohl insiste en que conoce al presidente Bush desde hace mucho tiempo y ve en él un enorme potencial para la gestión de los asuntos europeos, incluso por encima del de Reagan, aunque con una enorme carga en el ámbito doméstico por el estancamiento de la economía:

“In terms of public relations, Bush has a long way to go to compete with Reagan: he has neither the actor charisma, nor the art to communicate with people via TV, nor any other similar qualities. He is an intellectual. [...] In this sense Bush, as a politician, is very important for Europe – he has more European vision of things than Reagan had. [...] Do not forget that he inherited a difficult domestic political situation, first of all in terms of the economy. [...] Bush has an overwhelming load of things to do in the social sphere, which could become his Achilles heel”.⁵⁴

En un primer momento puede apreciarse cómo la confianza entre Kohl y Gorbachov era mucho mayor que la que ninguno de ellos depositaba en Bush. A menudo las conversaciones de las que conservamos una transcripción escrita, casi siempre gracias a la desclasificación rusa, terminan con un mutuo reconocimiento y una reafirmación de la necesidad de cooperación. El 13 de junio de 1989, en una segunda llamada, Gorbachov muestra su aprecio por la confianza establecida:

“I very much appreciate your honest and sincere judgments. And I value the trust that is growing between us with every meeting”.

⁵⁴ “Transcripción de la conversación entre Mijail Gorbachov y el canciller de la RFA H. Kohl”. 12 de junio de 1989. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov. acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120808>

El canciller Kohl, por su parte, incluso propone reforzar el contacto liderando personalmente el proceso. Muestra su desconfianza hacia los intermediarios y la burocracia de ambos gobiernos:

“Let us communicate more often, let’s call each other on the phone. I think that we could accomplish many things ourselves, without delegating them to the bureaucracies that can drag their consideration on and on”.⁵⁵

Como su antecesor Ronald Reagan, Bush, fiel y casi prisionero de sus prejuicios fruto de su experiencia como diplomático y jefe de espías, veía en la Unión Soviética al gran competidor estratégico, y su equipo de Seguridad Nacional siguió dedicado no solo a vigilar a los soviéticos sino incluso a desacreditar las reformas de Gorbachov, algo que difícilmente creaba ninguna confianza entre ambas potencias a mediados de 1989. Gorbachov en una tercera conversación con Kohl se queja de las acciones estadounidenses en su contra, de las que incluso dice tener pruebas:

“According to our information, there is a special group, charged with the discrediting of perestroika and me personally, that was created in the National Security Council [...] I have some evidence that such group does, in fact, exist. I think you understand me well, Mr. Federal Chancellor, you understand how I feel about it”.⁵⁶

Si bien Bush creía en la utilidad de la fuerza y la intervención militar para alcanzar determinadas metas en política exterior, también fue capaz de tomar decisiones aparentemente contradictorias a la tradición de la Guerra Fría cuando una interpretación pragmática de la realidad lo requería. Un buen ejemplo de ello fue la retirada del apoyo estadounidense a la Contra en Nicaragua a cambio de que el Gobierno sandinista aceptara celebrar elecciones libres. De forma similar, es

⁵⁵ “Conversación entre Mijail Gorbachov y el canciller de la RFA H. Kohl”. 13 de junio de 1989. Secreto/desclasificado. Notas de A.S. Chernyaev. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120810>

⁵⁶ “Conversación entre Mijail Gorbachov y el canciller de la RFA H. Kohl”, 14 de junio, 1989. Secreto/desclasificado. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120811>

decir desde “un pragmatismo tranquilo” enfrentó la cuestión de cómo tratar con la Unión Soviética.

En definitiva, el presidente Bush era plenamente consciente de que si bien se habían realizado grandes progresos bajo el mandato de Reagan, en 1989 la Unión Soviética seguía existiendo con lo que ello suponía en las prioridades de seguridad nacional de EE. UU.. El último encuentro oficial entre el presidente Reagan y el secretario general Gorbachov –tras cuatro cumbres extraordinariamente mediáticas en Ginebra en 1985, Reikiavik en 1986, Washington en 1987 y Moscú en 1988– tuvo lugar en Nueva York el 7 de diciembre de 1988, aprovechando la visita del líder soviético a Naciones Unidas. Particularmente interesante fue la participación del presidente-electo George H.W. Bush, que se encontraba finalizando el proceso de construcción de su equipo de seguridad nacional, en el que ya se encontraban algunas figuras escépticas sobre los motivos que impulsaban a Gorbachov al entendimiento con Estados Unidos.⁵⁷

Historiadores especializados en la Guerra Fría, como Crockatt o Gaddis, dan por terminado el conflicto precisamente en 1988, cuando el secretario general Mijail Gorbachov se comprometió en las Naciones Unidas a renunciar al uso unilateral de la fuerza y a retirar medio millón de tropas de Europa del Este, un movimiento que renovaba y culminaba en Nueva York, y junto al próximo presidente, las aspiraciones de cambio iniciadas con el Acta Final de Helsinki de 1975.

De acuerdo a la nueva documentación soviética disponible, Gorbachov preparó su famoso discurso en Naciones Unidas con el triple objetivo de agilizar las reducciones de armamento, crear vínculos con el nuevo líder estadounidense y poner fin a la Guerra Fría. Por su parte, tal y como muestra la documentación desclasificada en 2010, el Departamento de Defensa y la Secretaría de Marina se habían mostrado ferozmente contrarios en el pasado a las reducciones⁵⁸ y no estaban preparados para asumir los cambios descritos en el Tratado START. Por

⁵⁷ Tradicionalmente, se ha definido esta transición como el cambio entre la Administración de las “palomas” a la de los “halcones” de Bush.

⁵⁸ “Memorando de conversación entre Reagan y Gorbachev”, Reykjavik, 12 de octubre de 1986. Secreto sensible/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb311/doc05b.pdf>

ello, habían ejercido presión para que se asistiera a la cumbre de verano de 1988 en Moscú sin intención de acordar nuevas reducciones. En gran medida, esta paralización debió también su origen a la situación política del presidente-electo Bush, quien había pasado los meses de campaña lejos de Washington tratando, entre otras cosas, de asegurarse el ala más conservadora del electorado republicano, que veía cualquier negociación como una cesión al enemigo comunista.

Durante todo el verano, la documentación evidencia cómo la delegación soviética comprendió la imposibilidad de avanzar en el tema del control armamentístico y decidió, aun así, obviar las presiones de los grupos de interés y no perder la oportunidad de acercarse al Gobierno estadounidense por otros medios, aunque no fueran las esperadas negociaciones en temas de Defensa. En un memo a Gorbachov de junio de 1988, Georgy Arbatov enfatizó la importancia de estar preparado para reaccionar ante el cambio de Administración en Estados Unidos,⁵⁹ manteniendo el ímpetu de las negociaciones, llevando la iniciativa y, sobre todo, creando un nuevo frente de apoyos en Europa. Al mismo tiempo, recomendó seguir trabajando, a pesar de las reticencias de la nueva Administración estadounidense, en una reducción drástica de fuerzas convencionales en Europa, consciente de que la superioridad soviética en este campo era amplia. Estas recomendaciones supusieron un cambio estratégico y una reacción en cadena de nuevas alianzas entre la URSS, Alemania y Reino Unido, que alteraron, posteriormente, las dinámicas de la política exterior estadounidense. La Asamblea XIX del PCUS también discutió las ideas principales que posteriormente formaron parte del famoso discurso de Gorbachov en la Asamblea General, y que pasaron a formar la columna vertebral de la nueva política exterior soviética.

Durante el otoño, la situación interna soviética se radicalizó y Anatoly Dobrynin, que había sido embajador en Washington y miembro del Comité Central del PCUS, sugirió al secretario general que se reuniera con el presidente-electo Bush lo antes posible, específicamente durante su visita a Naciones Unidas, donde

⁵⁹ Georgy Arbatov. "Memorandum to Gorbachev", junio de 1988. Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB261/sov01.pdf>

podría lanzar un mensaje que llegase a la opinión pública y movilizara a Bush y su nuevo equipo de nuevo a la mesa de negociaciones.⁶⁰ Gorbachov trabajó en esta línea con un discurso “anti-Fulton”, creando un texto que fuera tan contundente que deshiciera el histórico discurso sobre el telón de acero de Churchill en Fulton en 1946.

Finalmente, Gorbachov se dirigió a la audiencia de la Asamblea General en términos precisos, medibles y con una clara intención de mostrar el cambio unilateral soviético. Quizás la parte más interesante de su discurso para esta tesis son las repercusiones de anuncio multilateral de desarme:

“The Soviet Union has made a decision on reducing its armed forces. In the next two years, their numerical strength will be reduced by 500,000 persons. And the volume of conventional arms will also be cut considerably [...] These reductions will be made on a unilateral basis [...] By this act, just as by all our actions aimed at the demilitarization of international relations, we would also like to draw the attention of the world community to another topical problem, the problem of changing over an economy of armament to an economy of disarmament”.⁶¹

Con el asombroso anuncio de este recorte de las tropas desplegadas a lo largo de los territorios fronterizos con la Unión Soviética, apeló a “un nuevo orden mundial” en el que las diferencias ideológicas habrían de comenzar a diluirse. Inesperado y atrevido, este movimiento unilateral ofrecía equilibrar la presencia militar y eliminaba, o al menos reducía en gran medida, la superioridad soviética sobre el teatro europeo.

Diseñado para crear confianza en la voluntad reformadora de Gorbachov, la declaración de intenciones soviética hizo posible la reunión con Reagan y Bush en

⁶⁰ “Memorando sobre la reunión para la preparación del discurso de Naciones Unidas con la asistencia de los asesores Shevardnadze, Yakovlev, Dobrynin, Falin y Chernyaev”. 31 de octubre de 1988. No clasificado. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov. acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB261/sov03.pdf>

⁶¹ Mijail Gorbachov, “Discurso de a la Asamblea General de la ONU”, 07 de diciembre de 1988, Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116224>

Nueva York, y reinició la relación bilateral con Estados Unidos. Sin embargo, el problema esencial, el arsenal de misiles y armamento nuclear, seguía existiendo y no quedaba claro cuál iba a ser su desarrollo inmediato. Si bien es cierto que Gorbachov había iniciado una época de entendimiento con Reagan y parecía que fuera a continuarla con Bush después de Nueva York, no quedaba claro si el líder soviético controlaba toda la estructura del Gobierno y menos aún las Fuerzas Armadas.

Gorbachov y su equipo tenían por delante una larga tarea para vencer las reticencias del poder militar soviético, especialmente, ante el planteamiento de un escenario complejo donde cientos de miles de soldados volverían a la URSS sin un destino o tarea asignados. En un memorando de Chernyaev a Gorbachov en noviembre de 1988, el asesor presidencial se había adelantado a los hechos y había propuesto hacer partícipes a los altos cargos militares de la idea, además de buscar acomodo para los miles de oficiales y tropas que habrían de retornar. Fuera o no posible la propuesta de Chernyaev, resulta un hecho, a la luz de la documentación, que la falta de participación interna originó un abismo entre Gorbachov y los estamentos militares por el que acabaría precipitándose el líder soviético en el golpe de estado de agosto de 1991.⁶² Más allá de lo militar, a nivel político, la decisión sobre el discurso en Naciones Unidas había involucrado a un círculo muy reducido cercano al líder soviético, sin el Politburó ni la opinión de los cuadros superiores del Partido. Según el diario de Chernayev, Gorbachov justificó la discreción porque:

“If we publish how the matters stand, that we spend over twice as much as the US on military needs, if we let the scope of our expenses be known, all our new thinking and our new foreign policy will go to hell. Not one country in the world spends as much per capita on weapons as we do,

⁶²Anatoly Chernyaev. “Memorando a Gorbachov sobre las Fuerzas Armadas, 10 de noviembre de 1988”, Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB261/sov05.pdf>

except perhaps the developing nations that we are swamping with weapons and getting nothing in return”.⁶³

En paralelo al esfuerzo de Gorbachov por abrirse camino hacia el fin del enfrentamiento con Occidente, en Estados Unidos la actitud del presidente Bush frente a los cambios en una Unión Soviética continuó indecisa. Gorbachov no solo había sorprendido a militares y políticos soviéticos sino también a la poderosa inteligencia estadounidense que, tal y como muestra la documentación, desconocía el detalle de la situación interna y de las intenciones del gobierno soviético. Esta falta de previsión explica que los responsables civiles y militares de la OTAN mostraran gran sorpresa sobre los anuncios del secretario general, con reacciones desde la desconfianza hasta la sorpresa. El *New York Times* escribió un editorial que titulaba “Jugador, *showman*, estadista”, que alababa el discurso:

“Perhaps not since Woodrow Wilson presented his fourteen points in 1918 or since Franklin Roosevelt and Winston Churchill promulgated the Atlantic Charter in 1941 has a world figure demonstrated the vision Mikhail Gorbachev displayed yesterday at the United Nations”.⁶⁴

Dentro del Gobierno estadounidense se evidenció un enorme *shock* y el presidente Reagan confesó durante su encuentro en Nueva York, que solo disponía de un pequeño informe sobre ello pero que lo veía con buenos ojos. Similar fue la posición del vicepresidente Bush, quien pedía a preguntas de la prensa algo de tiempo para revisar estos asuntos con su nuevo equipo, formado por un grupo de políticos extraordinariamente escépticos con Gorbachov, que dificultaron la consolidación de la relación personal de Bush hacia Gorbachov. En las memorias de Brent Scowcroft, el asesor de Seguridad Nacional describe su posición contraria a favorecer el encuentro entre Bush y Gorbachov:

⁶³ “Traducción del diario de Anatoly S. Chernyaev”. Sección: 1989. National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB261/sov04.pdf>

⁶⁴ “Gambler, Showman, Statesman“. *The New York Times*. Editorial. 8 de diciembre de 1988, acceso agosto 2015, <http://www.nytimes.com/1988/12/08/opinion/gambler-showman-statesman.html>

“Unless there were substantive accomplishments, such as in arms control, the Soviets would be able to capitalize on the one outcome left – the good feeling generated by the meeting. They would use the resulting euphoria to undermine Western resolve, and a sense of complacency would encourage some to believe the United States could relax its vigilance. The Soviets in general and Gorbachev in particular were masters at creating these enervating atmospheres. Gorbachev’s UN speech had established, with a largely rhetorical flourish, a heady atmosphere of optimism. He could exploit an early meeting with a new president as evidence to declare the Cold War over without providing substantive actions from a ‘new’ Soviet Union. Under the circumstances which prevailed (1989), I believed an early summit would only abet the current Soviet propaganda campaign”.⁶⁵

Toda esta documentación de 1989 demuestra cuán compleja es la gestión de la política exterior durante las transiciones entre las Administraciones presidenciales en temas de política exterior. Incluso en el caso de Bush, que accedió a la Casa Blanca desde la vicepresidencia, la respuesta de la nueva Administración al cambio radical que el mundo estaba experimentando en respuesta a las reformas de Gorbachov, fue frágil. El embajador de Estados Unidos en Moscú, Jack Matlock, dedicó un capítulo sobre el comienzo del mandato de George Bush que tituló “Washington se tambalea”, y Anatoly Chernyaev hizo lo propio bajo el título “El año perdido”. Hoy, la documentación descubre que la gestión del fin de la Guerra Fría y el inicio de la reubicación hegemónica de Estados Unidos desde 1989 estuvieron condicionadas a dos factores: el primero, la transición entre administraciones y el segundo, la personalidad política de George H. W. Bush. Timothy Naftali analiza en una interesante biografía presidencial la extrema sensibilidad y prudencia de Bush, desde el comienzo de su mandato, hacia los asuntos europeos y el desenlace de la Guerra Fría. En la biografía que forma parte de la serie sobre presidentes estadounidenses editada por Arthur Schlesinger y Sean Wilentz, se describe cómo el presidente exigía moderación ante los sucesos

⁶⁵ George Bush y Brent Scowcroft., *A World Transformed*. (New York: Alfred A. Knopf, 1998), 46.

en Europa del Este como un “delicado proceso” que requería juntar las manos tanto de los reformistas como de la vieja guardia comunista.⁶⁶

Unos meses después de su toma de posesión, se expresó tímidamente sobre la Unión Soviética:

“our objective is to welcome the Soviet Union back into the world order. Containment worked and now is the time to move beyond containment to a new policy for the 1990s – one that recognizes the full scope of change taking place around the world and in the Soviet Union itself”.⁶⁷

En definitiva, la respuesta del gobierno estadounidense hacia las reformas en la URSS fue tímida y ampliamente criticada tanto fuera del país como dentro. Un editorial del *New York Times* del 21 de mayo de 1989 titulado “Lléveme ante su líder”⁶⁸ incluso llegó a publicar que si una nave espacial aterrizara en la tierra y tratara de identificar a su líder, sin duda buscaría a Mijaíl Gorbachov. Chernyaev describe en su diario el impacto del discurso de Gorbachov y la frialdad de Bush: “escaso avance bilateral pero gran capital político fruto del reconocimiento internacional”.⁶⁹ Este reconocimiento internacional si bien no significó una relación directa fluida y sincera desde el principio entre ambos presidentes, abrió una posibilidad que pocos hubieran podido prever. Gorbachov, consciente de la necesidad de afianzar sus reformas internas en el ámbito internacional, inició una fase de acercamiento a líderes clave de Occidente, quienes actuaron temporalmente como puente entre la URSS y EE. UU..

Según las fuentes soviéticas que recogen las transcripciones de las reuniones entre Mijail Gorbachov y líderes internacionales en su esfuerzo por acercarse a Estados Unidos en la redefinición del nuevo orden mundial, probablemente la relación más intensa y fructífera fue con la primera ministra Margaret Thatcher. Entre los

⁶⁶ Timothy Naftali, *George H.W. Bush*. American Presidents Series. (New York: Times Books, 2007).

⁶⁷ “Clinton”. PBS American Experience. Series: The Presidents, acceso agosto 2015, <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/transcript/clinton-transcript/>

⁶⁸ “Take Me To Your Leader”. *The New York Times*. Editorial. 21 de mayo de 1989. <http://www.nytimes.com/1989/05/21/opinion/take-me-to-your-leader.html>

⁶⁹ Anatoly Chernyaev, *My Six Years With Gorbachev*. (Philadelphia: Penn State University Press: 2000), 203.

años 1984 y 1989 ambos construyeron un vínculo de mutua admiración y reconocimiento, gracias al cual la primer ministro ofreció una interesante y desconocida ayuda en el acercamiento a Occidente durante las administraciones Reagan y Bush. Este acercamiento, tal y como muestra la documentación, incluyó dos temas clave dentro del nuevo paradigma de política exterior en construcción en la Administración Bush, la reunificación alemana y la abolición del armamento nuclear.

Desde el primer encuentro en 1984 en Londres en el que la primer ministro pronunció su famosa expresión “un hombre con quien se puede hacer negocios”, ambos líderes desarrollaron un diálogo intenso a través del cual, según la documentación desclasificada, Thatcher insistió para que el líder soviético frenara la reunificación alemana, apoyara una reforma gradual de los regímenes comunistas de Europa Oriental y realizara unas reformas económicas liberalizadoras. Gorbachov, a la muerte de Thatcher, recordó la relevancia de la relación y de cómo sus palabras habían servido para abrirle el camino, ya como secretario general del PCUS, a encontrarse con Estado Unidos:

“Her famous remark, ‘I like Mr. Gorbachev, we can do business together,’ was later helpful to me. When I became general secretary of the Communist party, it made it easier to seek contacts and mutual understanding with Ronald Reagan and with leaders of other countries. [...] Notwithstanding our differences of opinion, which remain, we worked closely and fruitfully together to advance the important processes of that time – curbing the arms race, European developments, German unification and reversing Iraq’s aggression in the Middle East”.⁷⁰

Además de la traducción al inglés de las transcripciones soviéticas de los encuentros, realizada por la Universidad George Washington, se encuentran disponibles varias anotaciones de las discusiones durante los encuentros en el Politburó. Junto con el diario del asesor Chernyaev, todo ello genera la posibilidad de confirmar el calado y la naturaleza transformadora de esa relación triangular URSS-Reino Unido-EE. UU..

⁷⁰ Mikhail Gorbachev, “The Margaret Thatcher I knew”. *The Guardian*, 8 abril 2013.

De acuerdo con Chernyaev, asesor de Gorbachov en temas de política exterior y miembro de numerosas delegaciones soviéticas durante esta época, Thatcher se convirtió en el vínculo con Estados Unidos. Durante los encuentros discutieron temas de todo tipo, desde la *perestroika*, el socialismo, el capitalismo, las reformas liberalizadoras en Gran Bretaña hasta, por supuesto, los asuntos más “calientes” de política exterior en cada momento. Las fuentes también nos muestran algunos desacuerdos, especialmente en el “asunto nuclear”, con la oposición británica a la supresión de las armas nucleares, de la que tanto Reagan como Gorbachov eran partidarios. Durante la Cumbre de Reikiavik en 1986, ambos líderes se situaron cerca de un acuerdo para la desnuclearización, con la firme oposición de Thatcher, quien mantuvo durante todo su mandato la tesis de que habían sido las armas nucleares las que habían permitido preservar la paz durante 40 años por ser la clave de la política de disuasión.

Dentro de la relación triangular, que las fuentes desvelan ahora como mucho más intensa de lo que hasta la fecha se había considerado, lo más singular no era la asociación Thatcher-Reagan/Bush, todos ellos líderes conservadores de dos países aliados. Sin lugar a dudas, el factor más sorprendente, y más ahora que puede verificarse documentalmente su profundidad, fue la asociación de la líder conservadora británica con el secretario general nada menos que del Comité Central del Partido Comunista. Sin embargo, la división ideológica no impidió una admiración mutua y creciente a lo largo de los años, con una influencia notoria en el pensamiento reformista de Gorbachov sobre, por ejemplo, la presencia de armas y contingentes soviéticos en el mundo. Thatcher transmitió, en este sentido, la percepción occidental sobre las actuaciones y amenazas soviéticas con una veracidad y altura intelectual inalcanzables para ningún asesor del Kremlin o el KGB. Ambos líderes se entendían y eran capaces de crear espacios de consenso sobre iniciativas tan dispares como la *perestroika* y las reformas ultraliberales en Gran Bretaña. Gorbachov lo recordó así:

“I recall vividly her first visit to the USSR in spring 1987. She amazed me by her knowledge of our domestic developments, her understanding of the nature of changes then under way, her ability to evaluate them realistically

and her readiness to share with us the experience of what she called ‘my own perestroika’”.⁷¹

Como ejemplo del papel intermediario jugado durante la visita a la URSS en marzo de 1987, la documentación nos muestra cómo Thatcher habló sin tapujos sobre la invasión soviética de Hungría, Checoslovaquia y Afganistán.⁷² Viendo la actuación soviética a través de los ojos de una de las líderes principales de Occidente, Gorbachov se mostró capaz de medir hasta qué punto las actuaciones en Europa del Este o en Asia Central suponían una amenaza para Occidente.⁷³ En otra ocasión y durante una reunión celebrada por el Politburó tras uno de los encuentros, Gorbachov llegó incluso a plantear propuestas para modificar la estrategia a largo plazo del Pacto de Varsovia y la doctrina militar soviética.⁷⁴ Tras un tercer encuentro y a pesar de la posición inalterable respecto a los recortes en el programa nuclear británico, la percepción transmitida por Thatcher tuvo una repercusión directa en la flexibilidad con la que Gorbachov, contra la opinión de sus asesores militares, planteó las negociaciones del Tratado INF en diciembre de 1987 en Moscú, junto al secretario de Estado George Shultz. Esta reacción de Gorbachov hizo posible no solo la desaparición de casi 2.700 “euromisiles” de corto y medio alcance, sino la ubicación de nuevas instalaciones similares.

Ahondando en el efecto de la relación triangular, en abril de 1989 con George Bush ya en la Casa Blanca y durante el encuentro con Thatcher, Gorbachov se mostró preocupado por la relación con el nuevo presidente estadounidense, y

⁷¹ Mikhail Gorbachev, “The Margaret Thatcher I knew”.

⁷² “Registro de la conversación entre Margaret Thatcher y Mijail Gorbachov”, 30 de marzo de 1987. Sin clasificar. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%201%201987-03-30%20Gorbachev-Thatcher%20memcon.pdf>

⁷³ “Debate en el Politburó sobre la visita de Margaret Thatcher”, 16 de abril de 1987, Notas de Anatoly Chernyaev. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%202%201987-04-16%20Politburo.pdf>

⁷⁴ “Debate en el Politburó sobre la nueva doctrina del Pacto de Varsovia”, 8 de mayo de 1987. Notas de Anatoly Chernyaev. Fuente: National Security Archive, , acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%203%2005.08.1987%20Politburo.pdf>

cómo las reticencias de este al acercamiento paralizaban unilateralmente el control de armas y otros asuntos. En esta ocasión Thatcher de nuevo serviría como una clave para la relación entre URSS y EE. UU., así como para la gestión de asuntos que pudieran desestabilizar la frágil confianza entre los líderes y el equilibrio global.⁷⁵

Entre estos asuntos también se encontraba la situación de Alemania. En septiembre de 1989, durante su parada en Moscú de regreso de una visita oficial a Japón, Thatcher trasladó un saludo personal del presidente Bush y trató de llegar a un acuerdo con Gorbachov para frenar la reunificación alemana, asegurándole que nadie actuaría para tratar de “descomunizar” Europa del Este o desestabilizar el Pacto de Varsovia. El calado del tema era tal que la primer ministro solicitó que no quedara registro alguno de la parte de la conversación en la que le aseguraba a Gorbachov que nadie en Europa estaba a favor de la unificación alemana y que si bien un comunicado de la OTAN expresaba lo contrario, no debía tenerse en cuenta. Chernyaev, tan pronto salió de la reunión, transcribió de memoria las conversaciones del 6 de octubre de 1989 en su diario:

“Cuando Thatcher pidió ir *off-the-record* durante la conversación, expresó su visión decisivamente contraria a la reunificación alemana. Pero, ella comentó que era algo que no podía decir abiertamente en su país o en la OTAN”.⁷⁶

Especialmente interesante resulta la nueva documentación existente sobre el análisis político que se realizaba por otros líderes europeos. Además del Gobierno británico de Margaret Thatcher, el gobierno alemán de Helmut Kohl y el gobierno francés de Mitterrand trataron de jugar su baza con Gorbachov en ausencia de un claro liderazgo estadounidense. A medida que la URSS se tambaleaba, el Reino

⁷⁵ “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y Thatcher”, 6 de abril de 1989. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%205%201989-04-06%20Gorbachev-Thatcher%20memcon.pdf>

⁷⁶ “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y Thatcher”, 23 de septiembre de 1989. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%207%201989-09-23%20Gorbachev%20Thatcher.pdf>

Unido, la Alemania Federal y Francia, aunque de forma distinta, comenzaban a posicionarse sobre el tema clave, aquel que realmente mostraría sobre el mapa el fin de la Guerra Fría: el futuro de Europa.

En un documento que recoge las minutas de la reunión del Comité Central del Partido Comunista en enero de 1989, Gorbachov informa a su camaradas sobre una reunión de la Comisión Trilateral durante la cual llamó la atención sobre la insistencia de Kissinger y Giscard d'Estaing, por entonces ya exsecretario de Estado estadounidense y expresidente francés, en preguntar sobre la posible respuesta de la URSS a las potenciales desanexiones de países de la órbita soviética y su inclusión en el proceso de integración europeo:

“Kisa (Kissinger) just shrugged at this statement by Giscard, and asked me a direct question: How are you going to react if the Eastern Europe wants to join the European Commission?”.

En este mismo documento, recogido en el diario del colaborador de Gorbachov, Anatoly Chernyaev, se explica incluso una propuesta por parte de Kissinger para crear una alianza entre la URSS y EE. UU. para evitar que el ascenso de los europeos los pusiera fuera del control de las grandes potencias:

“Kisa intended at the idea of a USSR-US condominium over Europe. He was hinting that Japan, Germany, Spain, and South Korea were on the rise, and so, let us make an agreement so that the Europeans do not misbehave”.

Gorbachov hábilmente supo ver cómo de realizarse esta estrategia debía ser bien gestionada pues podría granjearse la enemistad de los europeos desde los que ya procedía una aire de desconfianza y de quienes Gorbachov insistía en mantenerse cerca:

“We should work on this range of issues also, but in such a way that it would not leak, because in Europe they are most afraid [...] and they saw an effort of conspiracy between the USSR and the USA over Europe”.⁷⁷

⁷⁷ “Notas de Anatoly Chernyaev’s durante la sesión del Politburó” 21 de enero de 1989. Secreto/desclasificado. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120481>

El 5 de julio de 1989, durante una cena privada en la residencia del presidente, François Mitterrand se sinceraba con Gorbachov sobre la timidez de la respuesta de Bush al acercamiento soviético. El líder francés compartía con el premier soviético lo que él entendía como dificultades políticas que vivía el presidente estadounidense, en parte por su propia incompetencia para pensar por sí mismo:

“In the past, U.S. Presidents used to be the masters of the game. Roosevelt and Truman made their own independent foreign policies. [...] Bush has a very big drawback; he lacks the original thinking altogether”.⁷⁸

En la experiencia histórica británica y francesa, el resultado para el conjunto de Europa era mucho más positivo cuando Alemania se encontraba dividida y debilitada que cuando se encontraba unida y fuerte. En la transcripción de una conversación entre ambos Mitterrand y Gorbachov, el 14 de noviembre de 1989, puede apreciarse cómo la relación continúa consolidándose y se aborda el tema de Alemania, en la que el líder francés plantea con claridad la posición contraria a la unificación e incluso hablan de la figura de Kohl y la necesidad de encontrarse a mantener entre ambos la integración de Alemania a un ritmo tranquilo. Tal es así que Mitterrand durante la conversación clarifica que es necesario posponer, al menos por un tiempo, cualquier cambio de fronteras:

“Gorbachov: We would support the direction in which the situation is moving now, with the exception of one aspect. I have in mind all the excitement that has been raised in the FRG around the issue of German unification [...]

Mitterrand: The French position is as follows: we would like to avoid any kind of disruption. We realize that it is necessary to take into account the real feelings that exist among people both in West and East Germany. At

⁷⁸ “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y François Mitterrand”, 5 de julio de 1989. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120812>

the same time, I do not think that the issue of changing borders can realistically be raised now – at least until a certain time”.⁷⁹

Gorbachov, ante el hecho de que Alemania se transformara en una amenaza a la seguridad soviética, puso sus esperanzas y su quehacer diplomático en que se diera un proceso tranquilo y gradual de reunificación que permitiría a la RFA funcionar como principal socio en la recuperación económica de la URSS sin constituir un desafío al statu quo. Cuando la expectativa de convertir a la RFA en un salvavidas financiero para la URSS se evidenció imposible, Gorbachov intentó ralentizar el proceso al insistir en que cualquier Alemania reunificada debía primero retirarse de la OTAN. Temeroso de una Alemania autónoma y unificada, incluso Estados Unidos inicialmente colaboró en el esfuerzo para retrasar la reunificación; pero la Administración Bush no pudo competir con los esfuerzos decididos de Alemania Occidental para unificar el país lo más rápidamente posible y a cualquier costo. Solo cuando la reunificación fue casi un hecho consumado, Gorbachov revirtió sus posiciones e instó a Estados Unidos a mantener a Alemania en la OTAN como un medio para limitar posibles futuras ambiciones alemanas de obtención de la hegemonía en Europa.

Al contrario que franceses y británicos, Bush se convenció con rapidez de la necesidad de la reunificación, por el enorme potencial de tener una Alemania fuerte como fiel aliado de la OTAN (y de EE. UU.) en el centro de Europa. La nueva posición era transmitida por el presidente y miembros del Gobierno con claridad. A una pregunta de los periodistas tras la elección presidencial en 1989 el presidente contestó:

“I think there is in some quarters a feeling a reunified Germany would be detrimental to the peace of Europe, of Western Europe in some way, and I don’t accept that at all, simply don’t”.

En este sentido, Condoleezza Rice destacó la políticamente comprometida e infrecuente claridad de las palabras del presidente Bush, quien declaró: “Germany

⁷⁹ “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y François Mitterrand”, 14 de noviembre de 1989. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB293/doc18.pdf>

ought to unify, and unify as quickly as it can, on terms that are acceptable to Germans”.⁸⁰ Del mismo modo, llamó la atención sobre la ausencia de debates en este tema, ni siquiera al más alto nivel, en que se discutiera el hecho de que la reunificación alemana era o no de interés para Estados Unidos. El equipo de Bush asumió con unanimidad y sin fisuras la posición oficial, poniendo todo el peso político y el poder de la Casa Blanca al servicio de esta titánica y estratégica tarea en Europa.

Si bien Bush apostó estratégicamente por la reunificación de Alemania, también supo ver la necesidad de limitar la visibilidad de su participación. Contra las recomendaciones de su equipo, Bush entendía que el protagonismo correspondía al pueblo alemán y si acaso a sus líderes, pero no a la persona del presidente de Estados Unidos. Esta estrategia del presidente, en ningún caso era modestia o cortesía, sino un afinado cálculo geopolítico. Históricamente, Washington ya había experimentado situaciones como la de Hungría en 1956 donde su imagen había sido dañada por no acudir a defender a los reformistas alzados contra el gobierno comunista. El apoyo público manifestado se había interpretado como un compromiso con la causa, un error que Bush no repetiría.

Otra de las razones de esta prudencia en sus manifestaciones públicas fue la necesidad de conservar y seguir trabajando la relación con la Unión Soviética, no solo en el ámbito de la reunificación alemana sino con el objetivo más amplio de poner fin definitivo a la Guerra Fría y marcar el liderazgo mundial de Estados Unidos. Para ello Gorbachov debía mantenerse, al menos durante un tiempo, como un líder fuerte y con una contestación interna suficientemente controlada. Evitar humillaciones y situaciones de vencedores/vencido en Berlín era un componente clave de la ecuación. En este sentido, Estados Unidos apoyó generosamente a Gorbachov como el único líder capaz de mantener a la Unión Soviética sólida y controlada en su fase de transición. Proteger el orden político y la integridad territorial del gigante soviético fue, de hecho, el principal objetivo de la política estadounidense durante los dos primeros años de mandato en la

⁸⁰ “George H. W. Bush”. PBS American Experience. Series: The Presidents, acceso agosto 2015, <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/transcript/bush-transcript/?flavour=mobile>

Administración Bush. La estrategia reflejó la voluntad estadounidense de renovar la simbiosis soviético-norteamericana de la Guerra Fría, en una nueva era política. Si bien los estadounidenses estaban menos obnubilados por la *Gorbymania* que algunos de sus homólogos europeos, durante los primeros años de la *perestroika* no ahorraron esfuerzos para apoyar el mantenimiento de Gorbachov en el poder político en la creencia de que cualquier mejora en el terreno económico requería de esa estabilidad política. Con el fin de proteger su apuesta, el gobierno de EE. UU. optó por mantener al principal rival y eventual sucesor de Gorbachov, Boris Yeltsin, a una distancia suficiente que le impidiera, al menos en los primeros años, el ascenso al poder en la Unión Soviética.

Es importante tener en cuenta que la documentación de la CIA acreditaba la posibilidad de un giro brusco en Moscú, y las conversaciones desclasificadas entre Gorbachov y el canciller de la República Federal de Alemania Helmut Kohl claramente muestran el fin de la doctrina Brezhnev de decisión soviética sobre el destino de los estados de la Europa Oriental. Kohl plantea la posición alemana y el apoyo de Bush para que Hungría decida su propio futuro, a lo que el líder soviético contesta con firmeza que apoya la opción de que cada estado elija libremente su camino:

“I am telling you honestly – there are serious shifts underway in the socialist countries. Their direction originated from concrete situations in each country. The West should not be concerned about it. Every country decides on its own how it does it. It is their internal affair”.

Kohl le corresponde con palabras de comprensión y acercamiento:

“I support your ideas. To tell you honestly, we understand Moscow much better, and we feel much closer to it than to [East] Berlin now”.⁸¹

En general, el registro documental sugiere que los líderes europeos jugaron un rol complejo durante el fin de la Guerra Fría, al mismo tiempo que George Bush y su equipo se preparaban para la Cumbre de Malta en diciembre de 1989. Tras casi un

⁸¹ “Transcripción de la conversación entre Mijail Gorbachov y el canciller de la RFA H. Kohl”. 12 de junio de 1989. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov. acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120808>

año de experiencia de gobierno, Bush continuaba reticente a alcanzar un acuerdo de desarme bilateral y “resetear” la carrera armamentística. La Casa Blanca apostaba por seguir construyendo paso a paso una relación cordial para pasar luego a una segunda fase de mayores acuerdos.

Por un lado, la documentación estadounidense sobre la Cumbre de Malta, desclasificada por el Departamento de Estado en 2010, muestra los detalles de las preparaciones y desvela un juicio a menudo erróneo sobre las intenciones de Gorbachov por parte del círculo cercano al presidente Bush. Las fuentes incluyen las deliberaciones dentro del Consejo de Seguridad Nacional, los memorandos que se enviaron al presidente Bush por parte del secretario de Estado Baker, las transcripciones de las reuniones informativas (*briefings*) de la CIA y el Departamento de Estado, y el guion de trabajo de la cumbre redactado para el presidente.

Existía información que fluía hacia la Casa Blanca sobre las supuestas intenciones de Gorbachov al insistir en una negociación urgente. El Departamento de Estado envió un memorando clasificado dirigido al secretario Baker en el que dejaba claro la clave del pensamiento del líder soviético: entendimiento con Occidente para la obtención de capital político con el que abordar su programa de reformas. Mulholland lo expresa de la siguiente manera:

“Gorbachev is more likely, however, to argue that US and Soviet forces in Europe have a stabilizing effect and should only be reduced in the context of a CFE agreement. Similarly, he is likely to note Soviet opposition to a reunified Germany any time soon, insisting that it can only occur in the context of the creation of a common European home”.⁸²

Por otro lado, los fondos soviéticos, publicados por la Fundación Gorbachov con las transcripciones de las negociaciones, complementan la información necesaria para historiar lo sucedido en Malta⁸³ y sus consecuencias para el orden global.

⁸² “Memorando Informativo para el secretario Baker de Douglas P. Mulholland (INR)”, Departamento de Estado, 29 de noviembre de 1989, National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%202.pdf>

⁸³ El conjunto de los materiales desclasificados en 2009 fueron publicados en Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton y Vladislav Zubok (eds.). *Masterpieces of History: The Peaceful*

Estas fuentes transmiten cómo Gorbachov era contrario a la retirada de efectivos de EE. UU.. La presencia de tropas estadounidenses y de la Alianza Atlántica constituía una fuerza estabilizadora en Europa, especialmente frente al revanchismo alemán. Sin embargo, desde el inicio de la Administración y hasta la cumbre existía en Washington un convencimiento de que la Unión Soviética exigiría a comienzos de 1990 una retirada de las tropas de Estados Unidos desplegadas en Europa antes de negociar el fin de la Guerra Fría. Con ejemplos como este, la documentación consolida la tendencia historiográfica que considera a la Administración Bush como responsable de ralentizar la normalización y relajación de las relaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos hasta finales de 1991.⁸⁴

Según Scowcroft⁸⁵ la mentalidad de Bush durante los dos primeros años estuvo marcada por la inseguridad y la ansiedad de saber que Gorbachov y la cúpula soviética llevaban la iniciativa, sin pensar si esas propuestas también servían al interés de la seguridad nacional de Estados Unidos. El secretario de Estado Baker, íntimo amigo y principal asesor de Bush en política exterior, envió un memorando secreto al presidente Bush rebajando las expectativas sobre un posible acuerdo y recomendando aprovechar la ocasión para reforzar la imagen pública: “Malta could promote a public sense, here and abroad, of a new pace and purpose to the U.S.-Soviet dialogue with you leading as much as Gorbachev”.⁸⁶ Este resumen de cinco páginas de Baker junto con el memorando desclasificado enviado por el asesor de Seguridad Nacional Brent Scowcroft el 30 de noviembre son algunos ejemplos disponibles del tipo de información que la Casa Blanca recibía y sobre la que pivotaban las decisiones del presidente.

End of the Cold War in Europe. (Budapest: Central European University Press 2010). Estas fuentes han sido complementadas por desclasificaciones posteriores solicitadas por los investigadores del National Security Archive.

⁸⁴ Para cuando Bush autorizó la retirada del armamento nuclear táctico de los submarinos en septiembre de 1991, Gorbachov había perdido ya el control de la política soviética.

⁸⁵ George Bush y Brent Scowcroft, *A World Transformed*.

⁸⁶ “Memorando para el presidente del secretario de Estado James Baker: Your December meeting with Gorbachev”, Departamento de Estado, 29 de noviembre de 1989, National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%206.pdf>

~~SECRET~~

~~SECRET~~

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

THE PRESIDENT HAS SEEN

~~9634 Add-on~~
21453 Add on

November 30, 1989

NATIONAL SECURITY COUNCIL MEETING

DATE: November 30, 1989
LOCATION: Cabinet Room
TIME: 9:30 a.m. - 10:30 a.m.

FROM: BRENT SCOWCROFT 

I. PURPOSE

- This session gives you an opportunity to lay out your plans and objectives for the Malta meeting and to hear the views of the NSC members concerning your discussions with Gorbachev.

II. BACKGROUND

You should begin with a brief overview of how you see the Malta meeting -- emphasizing its informal nature and reaffirming that you do not intend to negotiate with Gorbachev but will probe his views on a wide range of issues. You may want to reiterate that it is important to you personally not play the role of naysayer. This does not preclude caution, but does mean that you want to demonstrate the readiness of the United States to engage what is clearly a changing Soviet Union.

“Memorando del asesor de Seguridad Nacional Brent Scowcroft.” Casa Blanca. Reunión del Consejo de Seguridad Nacional, 30 de noviembre de 1989⁸⁷

Hasta julio de 1989, el presidente no viajó a Europa Oriental, donde se entrevistó personalmente con reformistas como Jaruselski en Polonia y Nemeth en Hungría, y líderes disidentes como Lech Walesa o Janos Kis, quienes le solicitaron una mayor y mejor interacción con el gobierno soviético.⁸⁸ Bush pronto comprendió que este cambio era imprescindible ya que crearía el espacio de maniobra política necesario para un giro democrático y pacífico en los países de la órbita soviética. En sus memorias el presidente escribió:

⁸⁷ “Memorando del asesor de Seguridad Nacional Brent Scowcroft.” Casa Blanca. Reunión del Consejo de Seguridad Nacional, 30 de noviembre de 1989. Secreto/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%207.pdf>

⁸⁸ Un seguimiento detallado de estos encuentros fue descrito en Victor Sebestyen. *Revolution 1989: The Fall of The Soviet Empire*. (Nueva York: Pantheon Books, 2009), 303-305.

“I realized that to put off a meeting with Gorbachev was becoming dangerous. Too much was happening in the East – I had seen it myself – and if the superpowers did not begin to manage events, those very events could destabilize Eastern Europe and Soviet-American relations [...] I saw that the Eastern Europeans themselves would try to push matters as far as they could”.⁸⁹

La actitud frente a las reformas en Europa del Este, en particular en Polonia, la primera gran brecha en el telón de acero en más de 40 años, fue una muestra relevante del “talante Bush”. El gran desafío para el presidente a su llegada a Varsovia en julio de 1989 fue, precisamente, el no provocar una involución por parte de los todavía poderosos líderes comunistas prosoviéticos o incluso a la línea dura del PCUS en el Kremlin. La moderación resultó no solo necesaria sino, sobre todo, una nota de astucia por parte de la diplomacia estadounidense y de la nueva Casa Blanca. En palabras de Condoleezza Rice, por entonces una de las expertas en temas soviéticos del Consejo de Seguridad Nacional, la moderación era primordial: “He was determined that no one was going to feel that they had been defeated. He was very aware, I think, of the Versailles syndrome that Germany had felt”.⁹⁰ El secretario de Defensa Richard Cheney fue uno de los promotores de esa “política prudente” y había mostrado públicamente cierto escepticismo sobre los escasos éxitos pasados durante la política de contención de los 70:

“You can’t look back upon the experience of the 1970s without being a bit skeptical about the prospect of long-term change in the Soviet Union”.⁹¹

Paul Nitze, asesor de Reagan en materia de control de armas, había escrito en diciembre de 1988 (un año más tarde del Tratado INF) que la estabilidad era

⁸⁹ George Bush y Brent Scowcroft, *A World Transformed*. 130.

⁹⁰ “George H.W. Bush: The Film”, PBS American Experience, acceso agosto 2015, <http://www.pbs.org/wgbh/americalexperience/features/transcript/bush-transcript/?flavour=mobile>

⁹¹ David Gergen, “Bush’s Very Own Ford Foundation”, *Washington Post*, 2 de abril de 1987 citado en Aaron Wildavsky, *The Beleaguered Presidency*. (New Brunswick, NJ: Transaction, 1991).

precisamente el objetivo del control de armas y que las intenciones por sí mismas no podían ser la base de una estrategia estadounidense:

“Reductions per se are no necessarily good [...] We must always remember to base our security policies on Soviet capabilities rather than hoped or expressed intentions. There is no evidence to date that their military capabilities have changed [...] we must resist the entreaties of some to help Gorbachev out”.⁹²

Por supuesto, la Administración Bush era consciente de que la prudencia que pudiera imponerse a la hora de recolocar a Estados Unidos en la nueva arena política mundial no podía evitar la existencia de un factor de imprevisibilidad en medio de este cambio estratégico. Robert Gates, por entonces director de Inteligencia a la cabeza de la CIA y otras agencias civiles o militares, lo evidenciaba en unas declaraciones públicas realizadas en 1989:

“A constant question before us was how much pressure the system could take without a rightist backlash [...] which could erase many, if not most, of the internal and external changes [...] the Bush Administration approach was to react in a low-key way, so as not to add to Gorbachev’s difficulties”.⁹³

En el camino de regreso desde Europa del Este, Bush envió una nota a Gorbachov invitándole a encontrarse de nuevo. Curiosamente, hasta entonces el presidente había pasado más tiempo tratando de comunicarse con la dictadura china, que había reprimido a los manifestantes prodemocracia en 1989, que con el líder soviético que se había resistido a coartar a su oposición. Claro está que, como plantea McCormick,⁹⁴ China no era una superpotencia enemiga con más de cinco décadas de enfrentamiento global y la URSS continuaba planteando la mayor

⁹² Paul Nitze, “Security and Arms Control: A number of Good Beginnings”, *NATO Review* 36, No. 6, (diciembre 1990): 4.

⁹³ Robert M. Gates, *From the Shadows, The Ultimate Insider’s Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*. (New York: Simon & Schuster, 2007), 528.

⁹⁴ Thomas McCormick, *America’s Half Century, United States Foreign Policy in the Cold War and After*.

amenaza al sistema capitalista y la hegemonía militar propugnadas por Estados Unidos.

Consciente de que Gorbachov se encontraba cuestionado pero en disposición de permitir ciertos cambios, Bush apoyó las reformas en Europa y comenzó a gestionar un nuevo rol mucho más activo. Al mismo tiempo que el presidente lideraba, la ola reformadora alcanzó el punto de no retorno en Europa: la reunificación de Alemania.

En agosto de 1989 numerosos alemanes del Este buscaron asilo en las embajadas de la RFA en Praga y Berlín, mientras Hungría abría sus fronteras con Austria y las protestas públicas comenzaban a generalizarse en el Este a favor del fin del comunismo y la reunificación. Además de la extensa bibliografía sobre el tema, gran parte de los nuevos documentos disponibles hablan sobre la profunda implicación de la Casa Blanca y del propio presidente. La agenda diaria de 1989 y 1990, el registro de visitas realizadas o recibidas, así como las cartas y notas sobre llamadas telefónicas, consultados en la Biblioteca Presidencial Bush de la Universidad de Texas A.M., son testigos escritos de esta realidad. En el invierno de 1989, mientras se producían cambios radicales en Europa, Bush insistía públicamente en que su principal objetivo era abstenerse de hacer cosas imprudentes, consciente del riesgo de involución,⁹⁵ una mezcla de determinación y cautela propia de quien al mismo tiempo que se aseguraba la caída del telón de acero dejaba claro que “no bailaríamos sobre el muro”.⁹⁶ Su contención obedecía a dos motivos. Por un lado, Bush estaba decidido a no atribuirse la victoria frente a Gorbachov y sus adversarios políticos. Por otro lado, el presidente no quería dar a entender que la ayuda de Occidente llegaría por seguro a todos aquellos rincones de Europa del Este donde se produjeran revoluciones. Bush trató de asegurar la posición estadounidense en un nuevo escenario sin crear una situación de “USA-dependencia”. Como veremos, este miedo a generar dependencias junto al deber

⁹⁵ Naftali *George H.W. Bush*, 265.

⁹⁶ Michael Beschloss y Strobe Talbott, *At the Highest Levels, The Inside Story of the End of the Cold War*. (Boston: Little Brown, Co, 1994), 135.

moral de Estados Unidos hacia el mundo continuó preocupando seriamente a la posterior Administración Clinton.

Desde julio hasta diciembre de 1989, el panorama político en Europa del Este se había transformado profundamente, incluyendo la caída del muro de Berlín. Para entonces, la Cumbre de Malta, que había sido pensada por la Administración Bush como una cumbre para un primer acercamiento, se transformó también en una oportunidad histórica para poner fin a la Guerra Fría bilateralmente e iniciar una nueva dinámica de interacción con el mundo. En respuesta a esta nueva situación geopolítica, el equipo de Bush, como muestran las fuentes publicadas del Consejo de Seguridad Nacional, planificó una estrategia opuesta a la que la Administración Reagan había trabajado. En un breve memorando del 17 de noviembre que el asesor especial sobre control de armamento Edward Rowny dirigió al secretario de Estado Baker se resume brillantemente la posición estadounidense.⁹⁷ Diversos cargos de la Administración Bush, como se puede ver en los documentos, creían que Reagan había ido demasiado lejos en el control del armamento más avanzado. Rowny se manifiesta en este sentido con gran claridad:

“If Gorbachev says that Malta should move arms control forward, we should focus the discussion on process and not engage on substance, since there are potential risks and few gains in discussing START”.

En lugar de utilizar la reducción de armas como moneda de cambio para la negociación de otros asuntos, en Malta la delegación de Estados Unidos evidenció otras prioridades de partida. Por influencia del ala más radical del conservadurismo, los cambios revolucionarios en Europa Oriental y el control de armamento quedarían en la agenda por detrás de la Cuba de Castro, la Nicaragua sandinista y el comunismo no soviético presente, especialmente, en América Latina. Hoy disponemos de parte del *dossier* que se preparó para el presidente y evidencia las prioridades estadounidenses. La prioridad fundamental, queda

⁹⁷ “Memorando informativo del presidente Bush al secretario Baker del asesor especial para el control de armas general Edward L. Rowny”, 17 de noviembre de 1989. No clasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%203.pdf>

evidente en el resumen, no es Europa Oriental sino Centroamérica y Cuba y el control de armas queda relegado al sexto lugar de la lista. En la introducción se expone:

“Top U.S. issue is Central America; we want Moscow to pressure Havana and East Bloc to cut off arms to area, and to urge Managua to halt support for FMLN and hold fair elections in February”.⁹⁸

En un memorando de Douglas P. Mulholland del *Bureau of Intelligence and Research* (INR) del Departamento de Estado para el secretario Baker el 17 de noviembre de 1989, se informaba del problema que suponía que estos asuntos regionales prioritarios, con la excepción de Afganistán, pudieran no representar una prioridad para Gorbachov y que seguramente durante la reunión escaparía rápido de ellos llevando las conversaciones hacia sus auténticas prioridades. En el documento se realiza un detallado análisis sobre la posible posición soviética en cada uno de ellos: Nicaragua, El Salvador, Cuba, Egipto-Israel-OLP, Irán, Camboya o el cuerno de África.⁹⁹

La delegación de alto nivel que asistió a Malta y la Administración en general decidieron que mantendrían un ritmo tranquilo respecto a la Unión Soviética, confiados en la información de inteligencia que transmitía tranquilidad sobre el liderazgo de Gorbachov, a pesar de sufrir disputas internas, y por tanto garantizaba tiempo suficiente para llevar a cabo una agenda de política exterior sin precipitaciones. En este sentido, el director de la CIA elaboró una estimación sobre Inteligencia Nacional, en origen secreta y hoy desclasificada, en la que informaba a la Casa Blanca que la crisis doméstica en la URSS continuaría más allá de 1992, tiempo durante el cual Gorbachov querría mantener las tensiones con Estados Unidos a nivel bajo, proponiendo una reducción de la carrera militar

⁹⁸ “Reuniones del presidente con el presidente soviético Gorbachov”. 2 y 3 de diciembre de 1989. Malta (Libro Informativo).” Secreto/desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%209.pdf>

⁹⁹ “Memorando informativo al secretario Baker de Douglas P. Mulholland (INR). Asuntos regionales en Malta: la agenda de Gorbachov.” Departamento de Estado. 17 de noviembre de 1989. Biblioteca Presidencial George H.W. Bush. Secreto/desclasificado, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%202.pdf>

con Estados Unidos y redireccionando esos recursos hacia las partidas nacionales más necesitadas.

3. NIE 11-18-89, November 1989, *The Soviet System in Crisis: Prospects for the Next Two Years*



Director of
Central
Intelligence

~~Secret~~

The Soviet System in Crisis: Prospects for the Next Two Years

National Intelligence Estimate

*This National Intelligence Estimate represents
the views of the Director of Central Intelligence
with the advice and assistance of the
US Intelligence Community.*

Ejemplo del National Intelligence Estimate publicado en septiembre de 1989 ¹⁰⁰

La posición de Gorbachov, a pesar de los problemas con los que se enfrentaba, se estimaba suficientemente estable y asegurada como para maniobrar políticamente durante un tiempo. Especialmente interesante resulta el apartado en el que subdirector de Inteligencia de la CIA John Helgerson expone su propia teoría que discrepa abiertamente respecto al posicionamiento general: “The CIA’s Deputy Director for Intelligence believes that the Estimate does not adequately capture the likely scope of change in the USSR over the next two years”.

Helgerson asume con gran acierto que ni el sistema soviético existente ni el que Gorbachov proponía con la *perestroika* eran capaces de sobrevivir a las demandas populares que se estaban movilizandando en un contexto de gran crisis:

¹⁰⁰ La *National Intelligence Estimate* representa los puntos de vista del director central de Inteligencia con el consejo y la ayuda del resto de la comunidad de inteligencia.

“Assuming Gorbachev hold on to power and refrains from repression, the next two years are likely to bring a significant progression toward a pluralist – albeit chaotic – democratic system [...] we believe there is a significant chance that Gorbachev [...] will progressively lose control of events. The personal political strength he has accumulated is likely to erode, and his political position will be severely tested”.¹⁰¹

Las transcripciones nos permiten conocer la sorpresa de Gorbachov quien intervino en Malta sorprendido porque EE. UU. no priorizara más Europa Oriental; incluso criticó abiertamente la posición estadounidense en Colombia, Panamá y Filipinas. Igual de evidente resulta la capacidad política del líder soviético que pronto supo centrarse en acabar con la enemistad y la construcción de una relación de confianza entre ambos. En las transcripciones soviéticas, fruto del ingente trabajo llevado a cabo in situ por historiadores en la Fundación Gorbachov desde 1993, puede verse el esfuerzo de Gorbachov en este sentido:

“First and foremost, the new U.S. President must know that the Soviet Union will not under any circumstances initiate a war. This is so important that I wanted to repeat the announcement to you personally. Moreover, the USSR is prepared to cease considering the U.S. as an enemy and announce this openly”.¹⁰²

Si bien Reagan había utilizado durante ocho años el control de armas como un elemento de acercamiento en la negociación, Bush llegaría a los acuerdos sobre armas como consecuencia de la relación con Gorbachov. La transcripción de la cumbre muestra el crecimiento de la relación personal entre ambos líderes, que hizo posible el trabajo conjunto y prevenir la posibilidad de cualquier ruptura de las negociaciones. El presidente Bush se manifestó en varias ocasiones, con una

¹⁰¹ “National Intelligence Estimate: The Soviet System in Crisis: Prospects for the Next Two Years”, Septiembre de 1989, Secreto/desclasificado, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%204.pdf>

¹⁰² “Extractos de la transcripción soviética de la Cumbre de Malta”, 2-3 diciembre de 1989, Secreto/desclasificado, National Security Archive, acceso agosto 2015, <https://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB296/doc03.pdf> También publicados en Mijail Gorbachev y Gody Trudnykh Reshenii, *1985-1992 Years of Difficult Decisions* (Moscú: Alfa Print, 1993),173-185.

franqueza absoluta, sobre la necesidad de cooperar sin buscar enfrentamientos y fue respondido por Gorbachov con afirmaciones sorprendentes, como su voluntad de pertenecer a los Acuerdos GATT y otros organismos internacionales:

“Bush: I hope you noticed that while the changes in Eastern Europe have been going on, the United States has not engaged in condescending statements aimed at damaging the Soviet Union. At the same time, there are people in the United States who accuse me of being too cautious. It is true, I am a cautious man, but I am not a coward; and my administration will seek to avoid doing anything that would damage your position in the world. But I was persistently advised to do something of that sort – to climb the Berlin Wall and to make broad declarations. My administration, however, is avoiding these steps; we are in favor of reserved behavior.

Gorbachev: I thank you for placing top priority on the question of bilateral cooperation. We are prepared to discuss all issues related to this. [...] We will move to adapt our economy to the world economy. Therefore we consider it important to be part of the GATT system and other international economic organizations. We believe that this will be useful to our perestroika, and will allow us to understand better how the world economic mechanism functions.”

Después de Malta, la Casa Blanca decidió aprovechar estas oportunidades de una URSS en cambio, liderada por un presidente dispuesto a cambiarlo todo. Por parte de la Unión Soviética, la delegación, que había trabajado firme en la idea de llegar a acuerdos sobre el control de armas, elaboró una propuesta de directivas que incluía la declaración bilateral del fin de la Guerra Fría y el comienzo de una era de paz y cooperación bilateral y multilateral. El documento propone una segunda cumbre en 1990 para dar seguimiento a un listado de principios y áreas:

“Proceeding from the need to bring Soviet-U.S. relations in line with the requirements of the new times, the two leaders have agreed to instruct Minister of Foreign Affairs of the USSR Eduard Shevardnadze and U.S. Secretary of State James Baker to concentrate in the immediate future on the following principal areas [...] In light of both sides’ determination to

move toward de-ideologizing relations between states and harmonizing their national interests with universal human values and generally recognized standards of international law, draw up a set of specific proposals which could become a wide-ranging program of constructive cooperation in the area of human rights and humanitarian problems [...] creating a fundamentally new model of security".¹⁰³

Soviet draft

Davis

Draft

DIRECTIVES FOR THE MINISTERS OF FOREIGN
AFFAIRS OF THE USSR AND THE UNITED STATES

Chairman of the Supreme Soviet of the USSR, General Secretary of the CPSU Central Committee Mikhail Gorbachev and President of the United States of America George Bush at their meeting near Malta on December 2-3 gave thorough consideration to the current state and future prospects of the development of the international situation and Soviet-American interaction. They came to a common conclusion that the period of cold war was over and that the emerging era of peace opened up unprecedented opportunities for multilateral and bilateral partnership. Proceeding from the need to bring Soviet-U.S. relations in line with the requirements of the new times, the two leaders have agreed to instruct Minister of Foreign Affairs of the USSR Eduard Shevardnadze and U.S. Secretary of State James Baker to concentrate in the immediate

Photocopy from George Bush Presidential Library

Por parte de Estados Unidos, la experta del Consejo de Seguridad Nacional Condoleezza Rice, consciente de las trabas anteriores sobre este tema, redactó un memo para una reunión del Consejo del 5 de diciembre de 1989 en el que

¹⁰³ "Directivas para los ministros de Asuntos Exteriores de la URSS y Estados Unidos. Borrador de la delegación soviética." 3 de diciembre de 1989. Desclasificado. „Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.

transmitía las órdenes del presidente de no obstaculizar las negociaciones sobre control de armas:

“The President has now committed himself to an ambitious arms control agenda before the June 1990 summit. The goal of this NSC meeting is to make clear to the NSC his personal commitment to getting this work done and repeat his comment to Gorbachev that bureaucracy must not get in the way of the completion of the treaties”.

A pesar del giro estratégico ordenado por el presidente Bush, el Tratado START no llegaría hasta 1991 por la propia resistencia interna estadounidense, principalmente, del secretario de Defensa Dick Cheney y la Marina, algo sobre lo que Scowcroft llamó la atención del presidente en un memorando:

“we came out with a lot of momentum [...] the critical foreign policy test before us is to make certain that we do not lose that momentum and that the interagency process supports the effort to meet the commitments that you made to Gorbachev”.¹⁰⁴

Lo que en principio parecía una contradicción con la prudencia expresada con anterioridad, el presidente lo explicó como una nueva gestión de los “tempos”, el resultado de mezclar escepticismo y confianza: “regarding the Soviet Union, there’s reason for hope. But experience tells us that in dealing with the Soviets optimism is best tempered with realism”.¹⁰⁵ Este aspecto nos lleva a otra de las características del “cambio” en política exterior iniciado por Bush: el pragmatismo.

El presidente fue durante cuatro años capaz de priorizar los resultados sobre las ideologías cuando, como en el caso de Malta, llegaba al convencimiento personal de la necesidad de realizar un cambio de rumbo. Muy distanciado del estilo de liderazgo reaganiano, Bush priorizó un estilo más práctico que permitiera al gobierno efectuar giros políticos según los intereses inmediatos o estratégicos de

¹⁰⁴ “Memorando para Brent Scowcroft de Condoleezza Rice con propuesta de memo al presidente, puntos a tratar y lista de participantes de la reunión”, 5 de diciembre de 1989, Consejo de Seguridad Nacional, Secreto/desclasificado. National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%2012.pdf>

¹⁰⁵ George Bush, *Looking Forward*.

un nuevo orden mundial. Burt Solomon destaca el encaje perfecto que supuso esta política en la nueva conformación política global: “[Bush’s] unideological (and herefore changeable) views [...] worked well in a world where America [...] must coax more than dictate”.¹⁰⁶

En definitiva, la regla de la Administración Bush en la construcción de un nuevo paradigma tras 1989 fue llegar a un acuerdo cuando resultara posible y enfrentarse únicamente cuando fuera ineludible. Esta forma de pensar y actuar determinó la gestión política de Estados Unidos durante el fin de la Guerra Fría, que describió el presidente en su autobiografía en 1987:

“I found that jugular politics – going for the opposition’s throat – wasn’t my style [...] [but] sometimes confrontation is the only way to resolve problems – but only as a last resort, after all other avenues have been explored”.¹⁰⁷

Si bien sus políticas domésticas le costarían en gran medida la Casa Blanca,¹⁰⁸ la documentación disponible tras años de desclasificación evidencia hoy la necesidad de reconocer la habilidad con la que Bush posicionó a Estados Unidos en el momento de la creación de un nuevo orden mundial. Este posicionamiento que al principio se debatió entre cumplir un rol de policía mundial y retirarse de la primera línea de la política global se fue clarificando, principalmente, gracias al papel del presidente, que era consciente de la incapacidad de sostener el esfuerzo presupuestario militar de 1986 o la hegemonía económica de 1955, pero también de la necesidad de no volver a un escenario de 1936.

Para Bush, Estados Unidos debía consolidarse como el actor principal de un nuevo orden internacional donde necesariamente hubiera lugar para otros

¹⁰⁶ Burt Solomon, “Vulnerable to Events”, *National Journal*, 6 de enero de 1990, p. 9.

¹⁰⁷ George Bush, *Looking Forward*.

¹⁰⁸ Tim Hames “Foreign Policy and the American Elections of 1992”, *International Relations* (abril 1993).

jugadores importantes; Clinton, tras dos años de dudas con graves consecuencias, decidió consolidar este paradigma.¹⁰⁹

La guerra del Golfo: consolidación del nuevo paradigma?

El comienzo algo confuso de la Administración Bush en cuanto a la falta de definición práctica de lo que el presidente había llamado el nuevo orden mundial y la relación con los últimos estertores de la URSS tuvo su colofón cuando una crisis en el Golfo Pérsico transformó la presidencia de George Bush y le dotó de una importante oportunidad de hacer ostentación del renovado liderazgo de Estados Unidos en un nuevo orden mundial. No obstante, a pesar de la oportunidad, autores como McCormick¹¹⁰ identificaron la Guerra del Golfo contra Iraq como la confirmación del final de la hegemonía estadounidense, en lugar de una gran victoria que abriera una nueva forma de intervencionismo benigno por parte de Estados Unidos.

El 1 de agosto de 1990, el presidente fue informado de la invasión de Kuwait por parte de Iraq, un país aliado histórico de la Unión Soviética pero cuyo líder llevaba décadas recibiendo ayuda estadounidense a pesar de su apoyo abierto al terrorismo internacional o al uso de armas químicas contra su propia población.¹¹¹

En agosto de 2002, al albor de la intervención de Estados Unidos en Iraq, el *New York Times* publicó un artículo en primera plana titulado “Officers say U.S. aided Iraq despite the use of gas”.¹¹² Citando de forma anónima a oficiales militares de alto rango, reveló que, a lo largo de la década de 1980, la Administración Reagan había provisto ayuda militar de forma encubierta contra Irán “critical battle planning assistance at a time when American intelligence knew that Iraqi

¹⁰⁹ George H.W. Bush, “National Security Strategy of the United States”. 01 de enero de 1993. Fuente: National Security Strategy Archive, acceso Agosto 2015, <http://nssarchive.us/NSSR/1993.pdf>.

¹¹⁰ Thomas J. McGormick, *America's Half-Century*, 246.

¹¹¹ Douglas Frantz, “Bush Policy Toward Iraq Emerging as Possible Achilles’ Heel”. *Los Angeles Times*, October 1, 1992, A5.

¹¹² Patrick E. Tyler, “Officers say U.S. Aided Iraq in War Despite Use of Gas” *The New York Times*, 18 de agosto de 2002.

commanders would employ chemical weapons in waging the decisive battles of the Iran-Iraq war”. Este artículo del *New York Times* añadió nuevos detalles sobre el alcance de la colaboración militar de Estados Unidos con el dictador iraquí Saddam Hussein durante la guerra 1980-1988 de Iraq con Irán, aunque omitió el aspecto de mayor calado histórico: la Administración Reagan no quiso ver el uso repetido del régimen de Hussein de armas químicas contra los soldados iraníes y la minoría kurda de Iraq. Uno de los relatos más completos y condenatorios del *Iraqgate* fue escrito por Douglas Frantz y Murray Waas y publicado en febrero de 1992 por *Los Angeles Times*.¹¹³ Bajo el título “Bush secret effort helped Iraq build its war machine”, el artículo informaba, a partir de unos documentos clasificados obtenidos por el periódico, sobre la existencia de un largo patrón secreto de esfuerzos personales de George Bush, tanto como presidente y vicepresidente, para apoyar al dictador iraquí. Un belicista y conservador columnista del *New York Times*, William Safire, escribió el 7 de diciembre de 1992 sobre lo terrible del *Iraqgate*. Un escándalo, en palabras del periodista, sobre el abuso sistemático del poder por los equivocados líderes de Estados Unidos, Gran Bretaña e Italia para financiar secretamente el armamentismo de un dictador.¹¹⁴

Desde la revolución iraní de 1979, la dominación del imperialismo estadounidense en una estrategia rica en petróleo se vio amenazada, y Washington había comenzado desde entonces a considerar la mejor manera de compensar la pérdida de su alianza con quien, junto a Israel, había sido durante mucho tiempo el aliado clave en el Medio Oriente. Esta ocasión vendría de la mano de la invasión de Irán por parte de Iraq el 22 de septiembre de 1980. Un informe elaborado para el Pentágono en 1990 por el *Strategic Studies Institute* del *US War College* admitió que a lo largo de la guerra Estados Unidos practicó una política orientada a restaurar el statu quo anterior a la revolución iraní de 1979 neutralizando la revolución de Jomeini. Además del geopolítico, la

¹¹³ Douglas Frantz y Murray Waas, “Bush Secret Effort Helped Iraq Build Its War Machine: Persian Gulf. Documents show that 9 months before Hussein’s invasion of Kuwait the President approved \$1 billion in aid. Objections from others were suppressed”. *Los Angeles Times*, 23 de febrero de 1992.

¹¹⁴ William Safire, “Iraqgate Deadline Day”. *The New York Times*, 7 de diciembre de 1992.

Administración Reagan estimó que a través de esta estrategia se obtendría otro logro altamente valioso: limitar la estrecha relación económica y militar de Saddam Hussein con la Unión Soviética, tal y como se había logrado por parte de la Administración Carter con el egipcio Anwar Sadat en la década de 1970.¹¹⁵ Ya en marzo de 1981, el secretario de Estado Alexander Haig se había dirigido al Comité de Relaciones Exteriores del Senado sobre Iraq mostrando su preocupación por “el comportamiento del imperialismo soviético en la región de Oriente Medio”.

A finales de 1983, se aprobaron 402 millones de dólares en garantías de préstamos del Departamento de Agricultura para Iraq. En 1984, se aumentó a 503 millones y en 1988 alcanzó los 1.100 millones. Entre 1983 y 1990, se otorgaron préstamos por un total superior a los 5.000 millones. Incluso el vicepresidente Bush intervino personalmente para asegurar que los préstamos bancarios garantizados a Iraq de 500 millones para construir un oleoducto siguieran adelante. Sam Gejdenson, presidente de un subcomité del Congreso que investigó las exportaciones de Estados Unidos a Iraq, reveló que, desde 1985 hasta 1990, el gobierno de Estados Unidos aprobó 771 licencias [39 fueron rechazadas] para la exportación a Iraq de 1.500 millones de dólares en agentes biológicos y equipos de alta tecnología con aplicaciones militares.¹¹⁶

Además de la cooperación estadounidense, junto a sus aliados en el Medio Oriente, Washington canalizó importantes suministros de armas a Iraq. Cables del Departamento de Estado clasificados descubiertos por Frantz y Waas describen transferencias encubiertas de obuses, helicópteros, bombas y otras armas a Bagdad desde Egipto, Arabia Saudita, Jordania y Kuwait. Howard Teicher, supervisor de la política de Medio Oriente en el Consejo de Seguridad Nacional

¹¹⁵ El National Security Archive de la George Washington University realizó una serie de entrevistas a los actores principales con preguntas en torno a la documentación desclasificada sobre asuntos claves de la Guerra Fría. En el caso de Egipto se entrevistó al presidente Carter. La transcripción está disponible en: <http://nsarchive.gwu.edu/coldwar/interviews/episode-18/carter1.html>

¹¹⁶ Douglas Frantz y Murray Waas, “Allies’ Iraq Arms Sales Unopposed in ’89: Weapons: The Bush Administration said it did not object to Indonesia’s plans to sell Hussein helicopters that could carry Exocet missiles”. *Los Angeles Times*. 11 de junio de 1992.

durante la Administración Reagan, declaró a Los Angeles Times en febrero de 1992 que la Administración había alentado conscientemente a terceros países para que enviaran armas estadounidenses o consintieran que los envíos se realizaran. En 1995, el mismo alto cargo realizó una declaración jurada en un juzgado de Miami durante un juicio por un asunto relacionado colateralmente con la venta de armas. Esta información fue cubierta por el *New York Times*, que realizó un artículo de investigación sobre el asunto y sobre el papel de la Administración Clinton para encubrir la investigación de miembros del anterior Gobierno relacionados con la venta de armas a Iraq.¹¹⁷ Mark Phythian describe en su libro cómo en 1983 Reagan llegó a pedir personalmente al primer ministro de Italia, Guilo Andreotti, que canalizara armas a Iraq.¹¹⁸

La comunidad internacional respondió aprobando varias resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que pedían un alto el fuego y que los estados miembros se abstuvieran de acciones que contribuyeran de alguna manera a la continuación del conflicto. Los soviéticos, contrarios a la guerra Iran-Iraq, cortaron las exportaciones de armas a Irán y también a Iraq, un país aliado en virtud de un tratado de 1972, pero las entregas de armas se reanudaron en 1982.

Junto a la cooperación económica, desde 1982, el gobierno de Reagan retiró a Iraq de la lista del Departamento de Estado con los países que, supuestamente, apoyaban el terrorismo y envió a Donald Rumsfeld a Bagdad como representante de la Casa Blanca para Oriente Medio. Rumsfeld llevó consigo una oferta manuscrita para la reanudación de las relaciones diplomáticas, que habían sido cortadas durante la guerra árabe-israelí de 1967. Su gira por las capitales regionales incluyó Bagdad, donde el embajador William Eagleton solicitó, según un telegrama desclasificado del Departamento de Estado, contacto directo entre

¹¹⁷ Dean Baquet, "U.S. Supplied Arms to Iraq, Ex-Aide Says". *The New York Times*, 5 de febrero de 1995.

¹¹⁸ Marc Phythian, *Arming Iraq: How the U.S. and Britain Secretly Built Saddam's War Machine*. (Boston: Northeastern, 1996).

un enviado del presidente Reagan y el presidente Saddam Hussein.¹¹⁹ Rumsfeld se reunió con Saddam Hussein en diciembre de 1983, y los dos discutieron temas regionales de interés común, como la enemistad hacia Irán y Siria, y los esfuerzos de EE. UU. para encontrar rutas alternativas para el transporte de petróleo desde Iraq por el corte de un oleoducto que transportaba petróleo iraquí a través de territorio sirio. Rumsfeld, sin embargo, no hizo referencia a las armas químicas, según las notas detalladas sobre la reunión, desclasificadas por el Departamento de Estado.¹²⁰

Al final de la guerra en 1988, surgió en Iraq una sensación reforzada de orgullo nacional en un estado cargado de deudas. La negativa a cancelar deudas de guerra por parte de los estados del Golfo contribuyó a la decisión de Saddam Hussein de amenazar al rico, pero militarmente débil, vecino: Kuwait. Saddam Hussein afirmó que Kuwait estaba robando el petróleo del campo petrolero Rumayla en la frontera entre ambos estados y exigió que Kuwait cediera el control de las Islas Bubiyan y Warbah. Todo produjo un deterioro de las relaciones entre Estados Unidos e Iraq, que acusó a Estados Unidos e Israel de debilitar a Iraq alentando a Kuwait a que redujera los precios del petróleo. Cuando comenzaron las amenazas a Kuwait a principios de julio de 1990, Estados Unidos organizó maniobras en el Golfo como disuasión a una acción militar contra los Emiratos Árabes Unidos o Kuwait. A pesar de esta demostración de fuerza, el presidente Bush mantuvo al comienzo una política conciliatoria hacia Saddam, con la esperanza de moderar el régimen. El 12 de abril de 1990, envió una delegación de legisladores estadounidenses, encabezada por el senador Robert Dole, a reunirse con Hussein. Sin embargo, el 2 de agosto de 1990, una fuerza de cien mil tropas iraquíes invadieron Kuwait e invadió el país en cuestión de horas. La condena internacional de la invasión de Iraq fue generalizada y prácticamente unánime. En

¹¹⁹ “Telegrama confidencial de la Sección de Intereses de EE. UU. al Secretario de Estado” Diciembre de 1983. Departamento de Estado, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB82/iraq28.pdf>

¹²⁰ “Telegrama confidencial de la Sección de Intereses de EE. UU. al Secretario de Estado” Diciembre de 1983. Departamento de Estado, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB82/iraq31.pdf>

pocos días, Estados Unidos lideró los esfuerzos para organizar una coalición internacional que, a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobó las resoluciones 660, que exigía la retirada inmediata e incondicional de Iraq; la 661, que imponía sanciones económicas, y la 663, que declaraba la anexión de Kuwait nula y sin efecto.

Si bien no lo hizo oficialmente, pues la información había sido secreta en su mayor parte, incluidas las partidas presupuestarias maquilladas, el gobierno, junto a la organización militar, buscó activamente nuevas justificaciones para la intervención estadounidense en contra de un aliado que había costado millones de dólares durante una década. Además de las conocidas motivaciones relacionadas con la seguridad energética y la distribución geopolítica de la zona, ahora que la vieja lógica del expansionismo soviético ya no era viable, Iraq se convirtió en la ocasión casi perfecta para poner en práctica un nuevo paradigma de intervención que por entonces era motivo de reuniones y debates en el interior de la Casa Blanca y el Pentágono. Durante el período de Bush como vicepresidente de la Administración Reagan, el terrorismo internacional había servido a tal fin en 1986 con el ataque aéreo contra Libia. En diciembre de 1989, la lucha contra el tráfico internacional de drogas ayudó a justificar una invasión estadounidense de Panamá, así como la captura, detención y posterior procesamiento del general Manuel Noriega. En la víspera de la crisis del Golfo en agosto de 1990, el Pentágono había aprobado su nuevo modelo para la estrategia militar de Estados Unidos en la nueva década. El documento fue elaborado con la suposición de que una vez que las fuerzas soviéticas se retirasen de Europa del Este, Moscú necesitaría hasta dos años para movilizar una gran invasión, y marcaron un cambio radical en la suposición subyacente a la estrategia militar estadounidense durante la Guerra Fría de que Washington podría tener tan solo dos semanas para reforzar las fuerzas de la OTAN si Moscú comenzaba los preparativos para el ataque en Europa Occidental. El plan confidencial, que incluía los detalles discutidos durante las reuniones con varios altos funcionarios del Pentágono, fue presentado al presidente Bush a finales de junio por el secretario de Defensa Dick Cheney y el general Colin L. Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto,

proponiendo para mediados de los noventa un recorte de las fuerzas armadas de 500.000 soldados desde el nivel existente de 2,1 millones, la reducción de despliegues en el extranjero y el establecimiento de un nuevo marco organizativo para los militares.¹²¹

Además de responder a la fuerte presión del Congreso para reducir el gasto y adaptar la estrategia y las fuerzas estadounidenses ante el cambio político y militar en la Unión Soviética y Europa del Este, el Pentágono redefinió con gran acierto su análisis que, en lugar de las clásicas amenazas Este-Oeste, apuntaba a los peligros Norte-Sur debido al ascenso de las potencias regionales, especialmente en Oriente Medio. Iraq fue la primera ocasión en que Estados Unidos podía plantearse poner en práctica su nuevo paradigma sin priorizar en el análisis las consecuencias de sus movimientos sobre el bando soviético.

Bush, que inicialmente indicó que las tropas estadounidenses no serían utilizadas, pronto hubo de cambiar de opinión y con un hábil giro diplomático organizó un boicot internacional contra Iraq, posicionó tropas en Arabia Saudita y reforzó la presión diplomática sobre Saddam Hussein para finalmente formar una coalición que liberó Kuwait y empujó a Hussein de regreso a Bagdad, inaugurando una auténtica pos Guerra Fría. Para el 30 de octubre, el gobierno de Bush tomó la decisión de empujar a Iraq de Kuwait por la fuerza si fuera necesario. Bush aumentó la presencia de las fuerzas de Estados Unidos y solicitó a Naciones Unidas para la autorización del uso de la fuerza. El resultado fue la Resolución 678 de la ONU, que autorizó el uso de la fuerza y dio inicio a una guerra aérea de la coalición y por tierra liderada por Estados Unidos, que comenzó el 16 de enero de 1991 y terminó con la derrota iraquí y la retirada de Kuwait el 28 de febrero 1991.

En el corto plazo, dos factores precipitaron la intervención. Por un lado, hacia el verano de 1990, el Gobierno y el propio presidente Bush, algo ebrios por sus éxitos internacionales, se reafirmaron en su creencia de que el fin de la Guerra Fría de ninguna manera disminuía la necesidad de la hegemonía estadounidense y

¹²¹ Michael R. Gordon, "Pentagon Drafts Strategy for Post-Cold War World". *New York Times*. 2 de agosto de 1990.

que esta podría generar un beneficio en términos de capital político para una futura reelección, que complementarían unos logros de política doméstica reales pero que aún tardarían en hacerse sentir en el electorado. Kevin Phillips describió la situación política de Bush con tremenda crudeza:

“with the President already down in the opinion polls a deep slump which is looking increasingly likely – would insure a bitter 1992 campaign”.¹²²

En este sentido, la visión de un presidente guerrero y victorioso en el Golfo Pérsico podía hacer por el presidente Bush lo que la guerra de las Malvinas había hecho una década antes por la primera ministra Margaret Thatcher en Gran Bretaña. La gloria en el campo de batalla extranjero ensordecería o incluso borraría la preocupación pública sobre la economía nacional y transformaría a un líder poco carismático e introvertido en un héroe nacional.

Por otra parte, también a corto plazo, la preocupación por las economías latinoamericanas y mundiales inclinó la balanza a favor de la intervención. El control de la producción de petróleo de Kuwait por parte de Iraq y su amenaza a Arabia Saudí hubieran generado las condiciones ideales a Saddam para alterar profundamente la estructura de los precios mundiales del crudo. Como advirtió el *New York Times*, los altos costos de una nueva “crisis del petróleo” endurecerían la recesión estadounidense y acelerarían su propagación mundial, probablemente dificultando las ya de por sí complejas negociaciones del GATT y golpeando el libre comercio mundial y los intereses estadounidenses.

A largo plazo, los argumentos a favor eran aún más relevantes y la intervención se fraguó a partir del deseo de la Administración de perpetuar la credibilidad de la hegemonía estadounidense y continuar con su proyecto posbipolaridad. A mitad de la legislatura, Bush se definía comprometido con el liberalismo económico dentro y fuera del país, y continuaba apostando el futuro de EE. UU. en un multilateralismo global, pero promovido y protegido por el poder militar. Era evidente hacia 1991 que los imperativos estructurales del capitalismo global, que había triunfado sobre los demás sistemas, requerían de un centro hegemónico que cumpliera e hiciera cumplir las normas internacionales. Como solo Estados

¹²² Thomas J. McCormick, *America's Half-Century*, 247.

Unidos tenía el poder para desempeñar ese papel, tanto el “poder blando” de las ideas como el “poder duro” de la fuerza militar, en las llamadas del presidente a un nuevo orden mundial se percibían a partir del Golfo Pérsico alusiones al que seguía siendo su propósito, la renovación de la vieja “pax americana”. Los resultados en Iraq a principios de 1991 envalentonaron aún más las viejas pretensiones hegemónicas, cuando Bush aclamaba públicamente que EE. UU. había vencido de una vez por todas el síndrome de Vietnam: “It’s a proud day for America. And, by God, we’ve kicked the Vietnam syndrome once and for all”.¹²³ En su discurso al Congreso sobre el fin de la guerra en el Golfo Pérsico en marzo de 1991, vinculó el desarrollo económico al proceso de paz. Rechazada la agresión de Iraq sobre sus vecinos, el nuevo desafío era, en palabras del presidente, llegar más allá, preservando la libertad económica y con ello la paz y la prosperidad mundial.

“[The new challenge] is to reach higher – to foster economic freedom and prosperity for all people of the region. A solution in the Middle East would help bring about a new world order in which freedom and respect for human rights find a home among all nations. The war has provided a first test of such a new world, and we have passed the test”.¹²⁴

A pesar de todas las ventajas aparentes, la Guerra del Golfo mostró varios aspectos pendientes para consolidar las metas de la Administración Bush de forma duradera. El nuevo paradigma, que se inició en 1989 y que habría de terminar de definir Bill Clinton, necesitaba cerrar dos asuntos que la guerra mostró capitales: renegociar los términos de las alianzas tradicionales, y cerrar los términos de la disolución soviética.

En cuanto a los aliados cabe distinguir, en primer lugar, la entente entre británicos y estadounidenses. Si bien a partir de 1993, debido a Irlanda del Norte, la política

¹²³ George H.W. Bush, “Remarks to the American Legislative Exchange Council”, 1 de marzo de 1991. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19351>

¹²⁴ George H.W. Bush, “Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict”. 6 de marzo de 1991. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19364>

de integración europea y Yugoslavia iba a tensarse, hasta 1991 permaneció fuerte gracias a los estrechos lazos personales e ideológicos entre Reagan y Thatcher, y más tarde entre Bush y John Major. Sin embargo, Iraq evidenció que la supervivencia del vínculo trasatlántico en la pos Guerra Fría no garantizaba a Estados Unidos la capacidad, más allá de lo militar, de financiar en solitario una política global con pretensiones hegemónicas. En virtud a una realidad evidente, Washington decidió que los aliados estratégicos que a su juicio se beneficiaban del nuevo rol estadounidense debían aportar el 80% del costo de la guerra.¹²⁵ Como ejemplo, de los 120.000 millones de dólares que estiman Callanan y Weiler¹²⁶ como costo final de la Guerra del Golfo, el Pentágono presupuestó que un tercio de los 53.000 millones de dólares de la Operación Tormenta del Desierto fuera aportado por Kuwait y Arabia Saudita, y un segundo tercio fuera aportado por dos aliados clave para la consolidación del modelo estadounidense de nuevo orden mundial: Alemania y Japón. El socio europeo contribuyó con un presupuesto de 6.600 millones y el asiático, no sin mostrarse repetidamente contrario a la intervención, con uno de 10.700 millones. Tal fue el peso de los aliados en Iraq, que el presidente Bush se vio forzado a asegurarle personalmente al ministro de Finanzas Theodor Waigel que en ningún caso EE. UU. obtendría beneficios económicos del conflicto, en respuesta a las dudas alemanas sobre si, con un costo tan elevado, resultaba favorable a sus intereses a largo plazo continuar actuando a través de Estados Unidos.¹²⁷ En el caso de Japón, Iraq dejó

¹²⁵ Lawrence Korb, "Padding the Gulf War Bill". *The New York Times*. 4 de abril de 1991.

¹²⁶ La Universidad de Harvard celebró un seminario sobre política de gasto federal y publicó los resultados. Entre ellos se encuentra una obra excelente para comprender la evolución de la política exterior de EE. UU. durante el conflicto a medida que las necesidades presupuestarias variaban. Ver: Brian Callanan y David Weiler, "War Budgeting Strategies: Case Studies of The Gulf War and The Iraq War". *Harvard Law School Briefing Paper No. 39*. Mayo 2008.

¹²⁷ Esta acusación levantó gran suspicacia en Washington, específicamente, en el Congreso, que ajeno a una relación cercana con Alemania como tenía el presidente dio a entender que sería deseable una limitación de ventas de armamento a aquellos países que no cumplieran con sus obligaciones en el Golfo. Ver James Risen, "Bonn to Pay – but White House Denies Gulf War Profits: Costs: Congressional experts say that the U.S. could at least break even as allied funds roll in". *Los Angeles Times*, 27 de marzo de 1991. En cuanto a los beneficios para Alemania, dentro del país surgió un fuerte debate, ya que la implicación en la guerra suponía un importante esfuerzo

ver que Estados Unidos ya no era garantía suficiente para mantener el que había sido el paradigma de la política exterior nipona: mantener las condiciones para una expansión económica sostenida. Ante este hecho, la sociedad japonesa, según Jiro,¹²⁸ inició un debate profundo sobre su relación con EE. UU., el rol de sus Fuerzas de Autodefensa e incluso la conveniencia de mantener los límites del artículo 9 de su constitución.

En cuanto al segundo asunto, la cuestión de la disolución de la URSS y la reafirmación del cambio en la relación con EE. UU. tras la guerra en el Golfo Pérsico, pudiera parecer que para Estados Unidos la disolución de la Unión Soviética estaba siendo una oportunidad histórica de decidir en solitario el futuro del mundo, pero el escenario pos-Gorbachov sin un poder soviético ordenado era el peor de los mundos posibles. Una nueva Rusia demasiado débil podría no considerarse una amenaza creíble pero también resultaba poco útil para hacer ver al conjunto de la comunidad internacional la necesidad de una renovada hegemonía estadounidense. Asimismo, un estado ruso demasiado anárquico y estancado era un obstáculo para reactivar el crecimiento económico global tan necesario para la Administración Bush, ya que su entronque en cualquier orden de la pos Guerra Fría podría acabar siendo un problema de dimensiones monumentales.

Pese a los esfuerzos de Gorbachov por limitar su ascenso, en marzo de 1990 Yeltsin se proclamó líder del Presídium del Soviet Supremo de la República Socialista Soviética Federada de Rusia (RSFSR), puesto clave desde el cual inició una campaña acusando a Gorbachov de negar a Rusia su soberanía. Convencido de que Rusia mejoraría drásticamente si pudieran liberarse los recursos de su república de las manos de los burócratas de Moscú, halló una enorme resonancia

presupuestario para el que se llegó a plantear una subida de impuestos. Ver Ferdinand Protzman., "Kohl Says Gulf War May Bring Tax Rise". *The New York Times*. 24 de enero de 1991.

¹²⁸ Jiro, Yamaguchi. "The Gulf War and the Transformation of Japanese Constitutional Politics". *Journal of Japanese Studies*. (Vol. 18, No. 1. Invierno, 1992): 155-172.

en una población asustada por la combinación de una economía caótica y un gobierno que observaba impotente la caída de la Unión Soviética.¹²⁹

Sin embargo, una vez avanzadas las negociaciones y consumida la mitad de la legislatura de la Administración Bush, Estados Unidos decidió mantener a Gorbachov pero no apoyar el modelo económico que él encarnaba. Bush y su equipo reorientaron su estrategia hacia una “terapia de choque” para la Unión Soviética, que impusiese la ideología del mercado libre de *laissez-faire* que tan exitosa había sido en Estados Unidos (y Gran Bretaña) durante la era Reagan (Thatcher). Solo un abrazo sincero del liberalismo capitalista persuadiría al Congreso de que apoyara un programa al estilo del Plan Marshall para la Unión Soviética o lo que quedara de ella.

Con todo ello, el círculo cercano a Bush decidió tomar de nuevo el timón de la política hacia Rusia y sopesar la alternativa de Yeltsin. Para 1991, el gobierno de Bush reconsideró tres opciones políticas básicas documentadas por la Oficina del Historiador del Departamento de Estado:

“El gobierno podría seguir apoyando a Gorbachov en la esperanza de prevenir la desintegración soviética. Alternativamente, Estados Unidos podría apoyar a Yeltsin y los líderes de las repúblicas prestando apoyo a una reestructuración controlada de la Unión Soviética. La opción final consistía en prestar apoyo condicional a Gorbachov, ayuda y asistencia a cambio de reformas políticas y económicas más rápidas y radicales”.¹³⁰

No seguros acerca de cuánto capital político conservaba Gorbachov, Bush combinó elementos de la segunda y tercera opciones. El arsenal nuclear soviético era enorme, al igual que las fuerzas convencionales, y un mayor debilitamiento de Gorbachov podría descarrilar las negociaciones de control de armas. Para equilibrar los intereses estadounidenses en relación con los acontecimientos en la

¹²⁹ Ed A. Hewett, miembro del Consejo de Seguridad Nacional en la Administración Bush y un gran experto en las economías de la Unión Soviética y sus estados sucesores, publicó a finales de ese mismo año un artículo sobre el conflicto entre Gorbachov y Yeltsin. Hewett, Ed. A. “The New Soviet Plan” *Foreign Affairs*. Winter 1990/1.

¹³⁰ “Milestones 1989-1992”. US Department of State. Office of the Historian, acceso agosto 2015, <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/collapse-soviet-union>

Unión Soviética, y con el fin de demostrar el apoyo a Gorbachov, Bush firmó el tratado START en la Cumbre de Moscú en julio de 1991, aunque también se incrementaron los contactos con Yeltsin.

El fallido golpe de agosto de 1991, planeado por los comunistas de línea dura contra Gorbachov, disminuyó su poder y selló el destino de la Unión Soviética. Desclasificados en los últimos años, un conjunto de nueve documentos secretos recogen las inquietudes y movimientos de la Casa Blanca, en comunicaciones telefónicas generadas durante el golpe entre el presidente Bush y otros líderes extranjeros, incluidos Gorbachov y Yeltsin. Los conspiradores, encabezados por el presidente de la KGB Vladimir Kriuchkov y el ministro de Defensa Dmitri Yazov, pusieron a Gorbachov bajo arresto domiciliario, tal y como recoge Chernyaev en su diario, por negarse a cooperar con los golpistas y exigir su regreso a Moscú para enfrentarse al Soviet Supremo.

En una de las conversaciones telefónicas del 19 de agosto entre George Bush, a bordo del Air Force One, y Felipe González, el presidente español habla del golpe de estado en la URSS y sobre una posible involución. González pregunta a Bush cuál sería su opción de agravarse la situación y le anima a contactar directamente con Gorbachov ya que a él mismo le ha resultado imposible.

“González: we think that events are going to turn into a coup plus an ‘involution’. What consequences do you think will come out of this?

Bush: I am trying to calm down any discussion of military action while encouraging the return to reform. I think it’s very early to say what will happen. [...] We are going to support Yeltsin appeal to the return to the reform but we are stopping short of trying to answer questions about whether we will take some military actions. I think it is important we not go overboard here”.

El documento no solo acredita un intensa confianza entre ambos líderes sino que evidencia el liderazgo de González que propone a Bush diversas acciones que el presidente estadounidense hace suyas. El español critica el cinismo de los golpistas y trata de convencer activamente a Bush de que tranquilice a los países

de Europa Oriental, mostrando el apoyo incondicional de Estados Unidos a las reformas democráticas comprometiéndose él a hacer lo mismo a nivel europeo.

“González: The last point I want to make is that we have to concentrate on supporting the East European countries. We have to show solidarity with them. [...] The European Community is meeting tomorrow. We are going to issue a statement indicating respect for the process of reform. We also hope that there will be some statement of support for Gorbachev.

Bush: No question about that I will be talking to a couple of those leaders myself this afternoon”.¹³¹

El día 21 de agosto, varios de los golpistas se dirigían hacia Crimea a tratar de negociar una salida forzando la renuncia de Gorbachov o bien su firma para fijar las condiciones de cesión del poder presidencial. Además de toda la bibliografía que ha tratado el tema, entre la documentación desclasificada en los últimos años disponemos de la transcripción de la primera conversación entre Bush y Gorbachov desde el inicio del golpe de estado. Establecida desde el lugar de veraneo de Bush en Walker’s Point, Maine, la transcripción atestigua la relación cercana que los años de relaciones personales habían creado. Sin olvidar asuntos claves como la garantía de que el ejército estaba bajo control, el rol de Yeltsin en el golpe, y la permanencia de los poderes presidenciales en la persona de Gorbachov, si se compara con la conversación telefónica mantenida un día más tarde con Yeltsin, el documento destila una auténtica preocupación de Bush casi más en el plano de lo personal que como líderes de dos potencias.

“Bush: Oh my God. That’s wonderful, Mikhail!

Gorbachev: My dearest George. I’m so happy to hear you voice again. [...] I have maintained full contact with the republic leaders and handed over the Ministry of defense to Moiseyev. He is to follow my orders only.

Troops are to move out of the city or back to where they are normally

¹³¹ Memorando. “Conversación telefónica entre el Primer Ministro de España Felipe González” 19 de agosto de 1991, 1:51 – 2:02 p.m.. Air Force One. Secreto/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB357/Document3%20George%20Bush-Felipe%20Gonzalez.pdf>

based. [...] The greatest opponent of these illegal acts was Yeltsin [...] The society is different now. Things like this won't work. This was prevented by democracy; this is a guarantee for us. We will keep working in the country and out to keep cooperation going.

Bush: I'll get that message out to the whole world now. Bless you and your family. [...] Good luck. If I can say or do anything I will be available night or day. Don't hesitate to call".¹³²

Asumiendo el liderazgo de la oposición, Boris Yeltsin exigió, con el apoyo de buena parte de los líderes de las repúblicas y el ejército, que Gorbachov fuera reinstalado. Con este gesto se convirtió en el símbolo de la nueva Rusia, impidiendo la toma de posesión de la comunistas ortodoxos, pero conduciendo directamente a una situación política que implicaría la caída de la Unión Soviética. Los golpistas de agosto, sin pretenderlo, aceleraron con su golpe el resultado que estaban tratando de evitar y el cambio de postura de Estados Unidos.

Además del golpe militar, la ausencia de recursos y la falta de decisión por parte de una Alemania en reunificación y un Japón más preocupado por China¹³³ precipitaron que en poco tiempo la opción de Boris Yeltsin y su apuesta abierta por Occidente y el libre mercado triunfaran en Washington. Sumado a la liquidación del imperio ruso en el extranjero y la desintegración en el país, agravada por la pérdida de su condición de superpotencia mundial, Gorbachov fue

¹³² "Memorando sobre conversación telefónica con el presidente Mikhail Gorbachev de la URSS". 21 de agosto de 1991, 12:19-12:31 p.m. Kennebunkport, Maine. Secreto/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, [http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB364/docs_am/15%201991.08.21%20Bush-Gorb%20telcon%20\(Aug%2021%201991\).pdf](http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB364/docs_am/15%201991.08.21%20Bush-Gorb%20telcon%20(Aug%2021%201991).pdf)

¹³³ Sobre las relaciones ruso-chinas en esta época, ver Pablo Ramírez, "La evolución de las relaciones de la Federación Rusa con China a partir de 1985 y sus potencialidades en el entorno internacional actual", *Foro Internacional* (2003): 946-967, y la primera parte del artículo Paradoro Rangsimaporn, "Russia's Debate on Military-Technological Cooperation with China: From Yeltsin to Putin", *Asian Survey* Vol. 46, No. 3 (mayo/junio 2006): 477-495. En cuanto a la posición de Occidente frente a un escenario de cooperación chino-ruso resulta especialmente interesante la obra Bruce Russett y Allan C. Stam "Courting disaster: an expanded NATO vs. Russia and China". *Political Science Quarterly* (1998): 361-382.

finalmente identificado con una política errónea que provocó mayores demandas de los comunistas y los militares socavando el suelo del centro ideológico con cada iniciativa y giro político del presidente. A finales de 1991, cuando apenas había sobrevivido a un golpe militar de los nostálgicos del comunismo ortodoxo, acabó expulsado por las fuerzas de Yeltsin, que aparentemente lo habían salvado. Ironías del destino, el propio Yeltsin apenas sobreviviría a la crisis constitucional de octubre de 1993 que él mismo había generado con sus reformas neoliberales e inconstitucionales.¹³⁴ Para finales de 1994, acciones como la guerra en Chechenia completaron su programa de reformas al tiempo que viraba hacia la derecha en respuesta a un aumento electoral del nacionalismo ruso y el neocomunismo.¹³⁵

Puede que las motivaciones ideológicas de origen de Yeltsin, e incluso las de Bush, no correspondieran con la realidad de su administración, pero como recordó el primer ministro Viktor Chernomyrdin en 1993 fueron años de asegurar el “menos malo” de los escenarios: “We wanted the best, but it turned out as always”.¹³⁶ Rusia ansiaba un poder central fuerte y sólido, y Yeltsin supo maniobrar y ocupar ese espacio, que sucedió al férreo comunismo soviético, no sin la aquiescencia y colaboración de Estados Unidos.

Con la disolución de la Unión Soviética, el principal objetivo de la Administración de Bush fue la estabilidad económica y política, y la seguridad de Rusia, los países bálticos y los estados de la antigua Unión Soviética. Bush reconoció las 12 repúblicas independientes y estableció relaciones diplomáticas

¹³⁴ El vicepresidente Aleksandr V. Rutskoi, quien en octubre de 1993 asumió la jefatura del Estado durante el asedio del Ejército a la Cámara Baja por órdenes de Yeltsin, había manifestado la animadversión de parte de la clase política rusa hacia las reformas. Este hecho fue recogido por los medios internacionales. Ver Celestine Bohlen, “Yeltsin Deputy Calls Reforms ‘Economic Genocide’”. *The New York Times*, 9 de febrero de 1992.

¹³⁵ Anders Aslund del *Carnegie Endowment for International Peace* publicó un breve pero completo análisis retrospectivo sobre la trayectoria de las reformas en su número de invierno de 1999. Ver Anders Aslund, “Russia’s Collapse. Winner Takes it All” *Foreign Affairs*. (September/October 1999). Del mismo autor existe una monografía completa sobre el tema. Ahonda en la participación estadounidense en la transformación rusa. Ver Anders Aslund, *How Russia Became a Market Economy*, (Washington, DC: Brookings Institution, 1995).

¹³⁶ Norman E. Saul, *Historical Dictionary of Russian and Soviet Foreign Policy*. (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield. 2014). 76.

con Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán.¹³⁷ El cable diplomático confidencial a la embajada estadounidense en Almaty, desclasificado en 2004, nos sirve para comprender los nuevos intereses de la Administración Bush en el caso de Kazajistán. El Consejo de Seguridad Nacional a través del telegrama busca definir, de forma preliminar, los principales intereses en el país, junto a la estrategia y a los recursos que se destinarían a tal efecto. Se resumen en siete que giran alrededor de los principios de control nuclear, democracia y libre mercado:

“Interest 1: That Kazakhstan be a force in the region for moderation and for political and ethnic tolerance.

Interest 2: That Kazakhstan allow removal of all nuclear weapons to Russia for dismantlement.

Interest 3: That Kazakhstan move more in the direction of the West, for political and economic reasons, even as it inevitably strengthens ties in the Muslim world.

Interest 4: That American companies participate to the greatest extent possible in Kazakhstan’s development [...] (parte borrada).

Interest 5: That Kazakhstan increase efforts to surbert environmental degradation.

Interest 6: That Kazakhstan be more democratic in political organization.

Interest 7: That American citizens’ interests be protected”.¹³⁸

El mismo febrero de 1992, Baker visitó las repúblicas restantes y se establecieron, bajo premisas muy similares, relaciones diplomáticas con Uzbekistán, Moldavia, Azerbaiyán, Turkmenistán y Tayikistán. Yeltsin se reunió con Bush en Camp David en febrero de 1992, seguido de una visita de estado oficial a Washington en junio. Los líderes de Kazajistán y Ucrania visitaron Washington en mayo de 1992.

¹³⁷ La guerra civil en Georgia impidió su reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos hasta mayo de 1992.

¹³⁸ Cable diplomático del departamento de Estado a la embajada en Alma Ata “Defining American Interests in Kazakhstan”, 18 de febrero de 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.

En un documento secreto, desclasificado en 2004, se pueden leer las instrucciones que recibe el embajador de Estados Unidos en la OTAN, William Howard Taft, respecto a la estrategia a seguir en una reunión de la Alianza sobre la independencia de Ucrania. Entre varios aspectos, se indica que la disolución de la URSS es un riesgo para la defensa de los intereses occidentales en la región, por su inestabilidad e incertidumbre, al mismo tiempo que una oportunidad para la OTAN como garante de la seguridad de Occidente. Este postulado constituyó un avance de una estrategia de redefinición de la OTAN que llevaría a cabo la Administración Clinton. Lejos de quedar como una institución vetusta de la Guerra Fría, la OTAN habría de salir reforzada como el instrumento imprescindible de seguridad.

“Events there require all of us to chart a steady course to protect western interests, specifically in encouraging peaceful change and in consolidating new and productive working relationships with the increasingly powerful republics [...] in the case of Russia, Ukraine and several other republics, hold out the promise of a new world order based on democratic and market economic reform. [...] The U.S. believes this transition period will be characterized by instability, uncertainty about the course of a union and the individual republics, a danger of violence and disorder and the problem that reform may be hampered by the ineffectiveness of the new governments. We strongly believe that NATO should be clear about its support for a process of peaceful change and be united”.¹³⁹

Durante sus visitas a Washington, la política, las reformas económicas y los problemas de seguridad dominaron las conversaciones entre Yeltsin y Bush. Los mayores esfuerzos de los estadounidenses se orientaron hacia el control del arsenal nuclear de la antigua Unión Soviética haciendo especial hincapié en que determinadas armas nucleares no cayeran en manos de terceros. Para ello, el secretario Baker manifestó claramente en sucesivas ocasiones que Estados Unidos disponía de los fondos necesarios para asegurar las armas biológicas nucleares,

¹³⁹ Cable diplomático del departamento de Estado a USNATO “For November 27 NAC Session on Ukrainian Independence”, noviembre 1991. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush..

químicas y en la antigua Unión Soviética, en clara referencia a los programas de ayuda que vendrían a cambio de la cooperación de los países exsoviéticos en este asunto. El *Cooperative Threat Reduction Program*,¹⁴⁰ conocido como el Programa Nunn-Lugar, se aprobó en noviembre de 1991 y sirvió para financiar el desmantelamiento de las armas en la antigua Unión Soviética, de acuerdo con los Tratados START y INF que se habían firmado entre EE. UU. y la URSS. A cambio, Bush y Baker también trabajaron con Yeltsin y organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI, prestando asistencia financiera para evitar una crisis humanitaria en Rusia.

En un cable diplomático confidencial del 5 de diciembre de 1992, desclasificado en 2007, la Casa Blanca envió un mensaje al embajador Popadiuk para ser transferido al presidente Kravchuk de Ucrania. Bush agradece la cooperación entre ambas naciones, en especial en el control de antiguo armamento nuclear soviético:

“The United States is eager to assist Ukraine to help eliminate the strategic offensive arms on your territory. I can inform you that the U.S. is prepared to provide assistance worth at least \$175 million to Ukraine. [...] Before we can do so, the START treaty and the Non-Proliferation Treaty must be approved”.¹⁴¹

Al igual que al resto de repúblicas exsoviéticas, a Rusia le fueron impuestas una serie de condicionantes a la ayuda. En un mensaje de la línea privada entre Bush y Yeltsin, enviado a finales de 1992 y desclasificado en 2008, el presidente estadounidense expone una lista de aspectos técnicos como la destrucción de silos de misiles, pero sobre todo dos aspectos resultan interesantes para el estudio: el

¹⁴⁰ Fundado por los senadores Sam Nunn (D-GA) y Richard Lugar (R-IN), el programa fue ubicado dentro de la “Agencia para la Reducción de las Amenazas a la Defensa” del Departamento de Defensa. La página web del DTRA se encuentra todavía activa y sus resultados, incluyendo los primeros años de pos Guerra Fría, pueden consultarse en <http://www.dtra.mil/Missions/nunn-lugar/nunn-lugar-home.aspx>

¹⁴¹ Cable diplomático de la Casa Blanca el Embajador Popadiuk “Message to President Kravchuk from President Bush”, 5 de diciembre de 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.

vínculo desarme-ayuda y la posición del gobernador Clinton tras su victoria electoral.

En cuanto al primer punto en la introducción del mensaje a Yeltsin, Bush fija con claridad el vínculo entre el desarme y la ayuda financiera, dejando de lado la tradicional discusión de carácter armamentístico:

“I was heartened by our conversation on Sunday, in which you reaffirmed your strong commitment to our June agreement on further strategic arms reductions and the elimination of ICBMs. [...] I welcome your reaffirmation of our agreement as the basis for the actual treaty, and your statement that most of the differences between the U.S. and Russian draft treaty do reflect Russian economic concerns, not political or military differences. You should have no doubt that the United States is prepared to assist Russian financially and technically”.¹⁴²

En cuanto al punto de la presencia de Clinton en el proceso, el presidente saliente se resiste a involucrar a Clinton en los acuerdos, ante la sugerencia de Yeltsin, clarifica que la nueva Administración coincide y apoya todo lo firmado entre ambos, dejando ver que a partir de 1993, Clinton no llevaría a cabo ningún cambio de política en cuanto a esos puntos de las relaciones ruso-estadounidenses.

“I also would like to respond to your suggestion that Governor Clinton might join us if we meet. I have looked into this thoroughly and, although it is a good idea in principle, it would simply create too many complications in our political system during a transition between two political parties. As I mentioned in an earlier letter, Governor Clinton and I agree that the new U.S.-Russian partnership is too important to delay progress on vital issues. Therefore, Governor Clinton hopes you and I can conclude this treaty”.

A pesar de la euforia de la opinión pública hacia mediados de 1992, la victoria en la Guerra del Golfo, la disolución de la URSS y el liderazgo militar en misiones como Somalia por parte del más poderoso ejército del mundo no se tradujeron en

¹⁴² George H. W. Bush, “Mensajes privados del presidente George Bush al presidente Yeltsin” Noviembre-Diciembre 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.

un renovado apoyo popular para el proyecto de hegemonía global estadounidense de Bush.

Hasta el verano de 1992, Estados Unidos había disfrutado el sabor de grandes triunfos y su repercusión nacional e internacional¹⁴³ generó un triunfalismo en la Administración de George H.W. Bush, que en cierto modo era justificado pero dificultaba ver la urgencia de transformar la percepción sobre política exterior de la opinión pública estadounidense.

President	Dates in Office	Days in Office	Overall Average (%)	First-Term Average (%)	Second-Term Average (%)	Job Approval High (%)	Job Approval Low (%)
Harry S. Truman, <i>Dem.</i>	1945-1953	2840	45.4	55.6	36.5	87	22
Dwight D. Eisenhower, <i>Rep.</i>	1953-1961	2922	65	69.6	60.5	79	48
John F. Kennedy, <i>Dem.</i>	1961-1963	1036	70.1	70.1		83	56
Lyndon B. Johnson, <i>Dem.</i>	1963-1969	1886	55.1	74.2	50.3	79	35
Richard M. Nixon, <i>Rep.</i>	1969-1974	2027	49	55.8	34.4	67	24
Gerald R. Ford, <i>Rep.</i>	1974-1977	895	47.2	47.2		71	37
James Carter, <i>Dem.</i>	1977-1981	1461	45.5	45.5		75	28
Ronald Reagan, <i>Rep.</i>	1981-1989	2922	52.8	50.3	55.3	68	35
George H. W. Bush, <i>Rep.</i>	1989-1993	1461	60.9	60.9		89	29
William J. Clinton, <i>Dem.</i>	1993-2001	2922	55.1	49.6	60.6	73	37

Media de aprobación por legislatura: Máximo /Mínimo por Administración 1945-2001. Fuente: Gallup.¹⁴⁴

Desgraciadamente para la Administración Bush, la gran rebelión de la clase media estadounidense de 1992 trasladó rápidamente la atención política de los campos de batalla y la *posperestroika* a los gráficos y las circulares económicas. De poca ayuda sirvieron las críticas provenientes de su propio partido desde comienzos de 1991. Los conservadores, que nunca habían terminado de reconciliarse con Bush como sucesor de Reagan, no cesaron de apuntar hacia su política exterior, facilitando la carrera de los demócratas hacia Washington. Patrick Buchanan lanzó una campaña a favor del neoaislacionismo desde la derecha del Partido Republicano. La embajadora Jeane Kirkpatrick se sumó a esta disputa

¹⁴³ El presidente Bush llegó a alcanzar, al inicio de las primarias en marzo de 1991, una aprobación récord del 89% a nivel nacional, por lo que su reelección se percibía como relativamente sencilla. Fuente: Roper Center, Public Opinion Archives, University of Connecticut.

¹⁴⁴ “Gallup Presidential Job Approval Center”, acceso agosto 2015, http://www.gallup.com/poll/124922/Presidential-Job-Approval-Center.aspx?utm_source=POLITICS&utm_medium=topic&utm_campaign=tiles

cuestionando abiertamente el nuevo orden mundial que Bush presentaba como “carente de centro de gravedad y sin valores”.¹⁴⁵ Acusaciones muy similares a las de los demócratas que veían a Bush como un hombre del pasado. El presidente, poco hábil en el juego político, pedía prudencia mientras las críticas internas y el voto sureño acercaban al candidato Clinton a una victoria:

“We need not to respond by ourselves to each and every outrage of violence. The fact that America can act does not mean that it must. A nation’s sense of idealism need not be at odds with its interests. Nor does principle displace prudence”.¹⁴⁶

Bush permaneció inflexible a la crítica y rechazó intervenir en Yugoslavia, a pesar de las evidencias, traspasando el problema a los europeos. De forma similar, la Administración no pudo identificar en la restauración de la democracia en Haití ningún interés vital para Estados Unidos. Su falta de definición inspiró que las críticas al concepto de “nuevo orden” continuaran, calificándolo de mero sostenedor de estabilidad sin imponer ningún valor estadounidense. Según las voces críticas, Naciones Unidas estaba constituida por numerosos gobiernos tiranos y no podría ser el centro de un nuevo orden global de seguridad colectiva e ideales democráticos. Estadistas reputados como Kissinger¹⁴⁷ opinaban que era demasiado pronto para decretar el fin de la geopolítica clásica. Aun cuando reconocía que Estados Unidos no entraría en un juego de equilibrio de poderes al estilo del siglo XIX, décadas de política exterior hegemónica no podían ser sustituidos por un sistema que adolecía de indefinición. En su favor, es necesario reconocer que la estrategia política de Bush a partir de 1992 se veía condicionada por la ausencia clara de amenazas y, sobre todo, por una deuda masiva acumulada durante décadas y un presupuesto desequilibrado. Durante la Guerra Fría, cada

¹⁴⁵ Jeane Kirkpatrick, “What are the President’s Foreign Policy Goals?”, *Washington Post*, 16 de marzo de 1992.

¹⁴⁶ Bush, George H.W. “Remarks by the President to West Point Cadets”, U.S. Military Academy, West Point, N.Y., 5 de enero de 1993. Office of the White House Press Secretary. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=20414>.

¹⁴⁷ Henry Kissinger, “False Dreams of New World Order”, *Washington Post*, 26 de febrero de 1991.

presidente había gozado de una libertad para determinar sus acciones hacia el exterior basada en la intimidación nuclear. Sin embargo, ese argumento ya no podía ser puesto en juego, y en 1992 las consecuencias económicas de cada decisión pesaban tanto o más que las militares y estratégicas.¹⁴⁸ En esta situación, el presidente Bush no logró capitalizar los grandes logros internacionales porque su capacidad de maniobra y decisión en política exterior se veían limitadas por la naturaleza de un mundo que cambiaba sin permiso de Estados Unidos.

La última directiva de seguridad nacional NSD-74 recogió los primeros pasos para la reorganización de la política exterior estadounidense en la pos Guerra Fría y fue firmada por Bush el 24 de noviembre de 1992, permaneciendo parcialmente clasificada incluso en la revisión que se realizó en 1999.¹⁴⁹ Si bien no es posible acceder a la mayor parte del contenido del documento, titulado “Peacekeeping and Emergency Humanitarian Relief Policy”, sabemos que se elaboró para servir de guía de la participación de Estados Unidos en misiones en el exterior, en particular de carácter multilateral y humanitario. Posterior a la NSD-74, disponemos de la *National Security Strategy 1993*, aprobada por la Casa Blanca en enero de 1993 (dos meses después de la NSD-74 y veinte días antes de la toma de posesión de Bill Clinton), que describe una Administración consciente del cambio geopolítico y alienta, aunque con cautela, al cambio de prioridades. Desde la introducción del documento se exhorta a huir del aislacionismo y mantener el liderazgo estadounidense en una encrucijada histórica:

“We have entered a world radically transformed in the last four years. [...] It is an era that holds great opportunities but also great dangers. America has a fateful choice to make. [...] If we choose leadership, America can seize the opportunities that will be offered, and reduce the dangers that will surely confront us. Although we will work with other nations, our status as the preeminent world power with unique capabilities places great

¹⁴⁸ Fred. Bergsten, “The World Economy After the Cold War”. *Foreign Affairs*, Verano, 1990.

¹⁴⁹ El Consejo de Seguridad Nacional ha declinado desclasificar el documento en su totalidad, aduciendo cuestiones de seguridad nacional en varias ocasiones, una de ellas por este investigador, bajo el amparo de la Ley FOIA.

responsibilities upon us. [...] The world needs the leadership that only America can provide”.

La NSS-1993, que habría de convertirse en parte del legado de la visión global del presidente Bush, transmite de nuevo una prudencia que el presidente-electo Clinton consideraba una visión, insuficiente y poco ilusionante para el americano medio, y que pivotaba sobre dos aspectos: la fragilidad de la paz “postsoviética” y la acusación de una visión anclada en el largo y extenuado siglo XX:

“[...] we have not achieved a permanent peace. [...] Our success at home will depend more – not less – on the same kind of global leadership we exercised throughout the second half of the 20th century. [...] Our policy has one overriding goal: real peace – not the illusory and fragile peace maintained by a balance of terror, but an enduring democratic peace based on shared values. [...] It is the peace we hope to forge with more recent adversaries of the Warsaw Pact”.

A pesar de estas críticas por la timidez de la NSS-1993, el documento debe interpretarse como el punto de partida de las aspiraciones de la nueva Administración Clinton resumidas, entre otras, en dos pilares fundamentales de una nueva visión de la hegemonía estadounidense.

El primero fue apoyar la estabilidad y las reformas políticas y económicas en Europa del Este y la antigua Unión Soviética. “We must work to strengthen the viability of NATO, and actively participate in the development of a credible peacemaking capability”. Institucionalmente, los vehículos serían la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (futura OSCE) y la OTAN (que Bill Clinton reformaría ampliamente). Legislativamente, la herramienta fue la *Freedom Support Act*¹⁵⁰ que había autorizado desde octubre de 1992 una serie de programas para apoyar el libre mercado y las reformas democráticas emprendidas en Rusia, Ucrania, Armenia y otros estados de la ex Unión Soviética. La importancia de esta ley se sustenta, especialmente, en la eliminación de una serie

¹⁵⁰ Congreso de los Estados Unidos. “Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act, FSA, HR 282”. Fuente: Cornell University Law School, acceso agosto 2015, <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-67>

de restricciones legislativas anteriores sobre las relaciones con los nuevos estados independientes.

El segundo pilar, directamente relacionado con el nuevo paradigma de intervencionismo estadounidense, se centraba en apoyar, promover y consolidar la democracia en el mundo, multilateralmente, transformando Naciones Unidas en un instrumento de seguridad colectiva. Se describen como prioridades dotar al organismo de mayor protagonismo y trabajar en favor de una operativa más eficaz:

“We now have the opportunity to make the United Nations a key instrument of collective security. The United States should do its part to strengthen U.N. conflict, prevention, peacekeeping and peacemaking capabilities. [...] The United States should significantly increase its efforts to improve regional and United Nations conflict prevention efforts, humanitarian assistance, and peacekeeping capabilities”.¹⁵¹

En conclusión, la estrategia de seguridad nacional aprobada por el presidente Bush en enero de 1993, aunque extraordinariamente criticada en un principio, generó una base firme sobre la que el presidente Clinton habría de construir una nueva doctrina de “intervencionismo”. A pesar del hecho de que tras la Guerra del Golfo Bush había obtenido la mayor tasa de aprobación de un presidente desde la Segunda Guerra Mundial, en noviembre de 1992 no existía a ojos de la opinión pública un claro consenso sobre política exterior. Las élites gubernamentales optaban por una intervención selectiva en los asuntos internacionales, una especie de “multilateralismo desde el unilateralismo”, y los más críticos reclamaban extender la *real-politik* de la Guerra Fría al tiempo que reconocían el creciente impacto que estaba ganando el idealismo neowilsoniano. Precisamente, desde el idealismo y centrándose casi exclusivamente en temas económicos para explotar las debilidades de su contrincante, Ross Perot y Bill Clinton acabaron cosechando entre ambos dos tercios del voto emitido las elecciones presidenciales de noviembre de 1992. El ciudadano de EE. UU., con la ayuda de una dura campaña electoral, había simplificado el mensaje y debía elegir entre ser “policía del

¹⁵¹ George H.W. Bush, “National Security Strategy of the United States”. 01 de enero de 1993.

mundo” o restaurar su ventaja económica. Tras las elecciones de 1992, no había duda de la preferencia contemporánea.

3.2. 1993-1997 La Administración Clinton y la gestión del nuevo intervencionismo estadounidense

“The United States has the opportunity and, I would argue, the solemn responsibility to shape a more peaceful, prosperous, democratic world in the 21st century. The story of the 21st century can be quite a wonderful story. But we have to write the first chapter”.¹⁵² William J. Clinton, 1999.

En plena transición entre dos administraciones estadounidenses, se produjo una ola casi eufórica de optimismo que recorrió el mundo generalizando la convicción de que, en ausencia de una guerra entre superpotencias, hasta los conflictos más largos y enquistados podrían ser solucionados por una nueva generación de líderes cuyos recursos no se terminaban en los mecanismos militares.¹⁵³ William Shawcross lo describió como el triunfo de la política y la razón: “There was a belief that [...] much of the world could be put to right [...] [and] reason, not politics, might prevail”.¹⁵⁴ A comienzos de la década surgió un confiado optimismo en que la cooperación reemplazaría a la división en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y con ello se cumpliría finalmente el rol fundacional para el que la organización estaba diseñada. Existía cierto consenso, indiscutiblemente *naive*, tanto en posiciones conservadoras como progresistas de que la paz podría reinar en el “nuevo orden mundial”.¹⁵⁵

Estos años podrían compararse a los posteriores a la Segunda Guerra Mundial cuando fue aprobada la doctrina de contención. El fin de la rivalidad entre superpoderes impulsó a EE. UU. a reafirmarse en la teoría del “nuevo orden mundial” y con ello plantearse nuevas formas de intervencionismo en el exterior.

¹⁵² William J. Clinton, “Remarks on Foreign Policy”. Discurso en el Grand Hyatt Hotel San Francisco, 26 de febrero de 1999. Fuente: Mount Holyoke University, acceso agosto 2015, <https://www.mtholyoke.edu/>.

¹⁵³ Stephen J. Stedman, “The New Interventionists”, *Foreign Affairs*, (1992-1993): 1.

¹⁵⁴ William Shawcross, *Deliver Us From Evil, Warlords and Peacekeepers in a World of Endless Conflict*, (London: Bloomsbury, 2000), 31.

¹⁵⁵ William G. Hyland, *Clinton’s World. Remaking American Foreign Policy*, (London: Praeger, 1999), 5.

En definitiva, entre el final de la Administración Bush y el comienzo de la Administración Clinton se produjo un debate interno que acabaría consolidando una nueva doctrina de política exterior. La Administración Bush, como hemos argumentado, había sido reticente a involucrarse en grandes debates ideológicos sobre política exterior. El equipo, con el presidente Bush al frente, había preferido lidiar con el mundo real siendo tolerante con varias teorías pero sin ser dominado por ninguna. Su visión de la política internacional se basaba en la relación con Gorbachov, Yeltsin, Deng Xiaoping, Thatcher o Kohl, y dudaba que hubiera una sola doctrina que equivaliese a la idoneidad de la política de contención durante la Guerra Fría. Si bien su pragmatismo le permitió alcanzar éxitos importantes, esa indefinición se convertiría en un lastre al final de su mandato.

La Administración Clinton llegó al poder en medio de una tormenta intelectual sobre la naturaleza del mundo de pos Guerra Fría. Como única superpotencia, Estados Unidos se veía abocado a tomar decisiones de consecuencias globales en un entorno internacional en plena redefinición. Como presidente de esa superpotencia, Clinton debía conducir una transición también en lo doméstico. Como indica Will, la presidencia imperial había sido un modelo en el que las grandes amenazas reunían al pueblo y al gobierno alrededor de un líder, pero con el cambio de período histórico tocaba resituar la figura del presidente y su relación con el Congreso en cuanto a competencias en política exterior.¹⁵⁶ Las elecciones de noviembre habían dado buena cuenta de cómo los estadounidenses habían interiorizado el cambio de modelo al elegir a un candidato notoriamente más débil en materia de política exterior e incluso sin antecedentes de servicio militar.

Si bien la campaña y su experiencia política apuntaban a un presidente inclinado por los asuntos domésticos, la preparación en materia de exteriores de Bill Clinton era muy superior a muchos de sus predecesores. Graduado por la prestigiosa Universidad de Georgetown trabajó para el senador William Fulbright, originario, como él, de Arkansas y presidente del poderoso Comité de Exteriores del Senado.

¹⁵⁶ George Will, "Not Everything Depends On The President", *Washington Post*, 30 de mayo de 1993.

Posterior a su estancia en Washington, fue becado dos años en Oxford, donde se especializó en asuntos rusos y de Europa Oriental. Sus ideas liberales apuntaban a una política exterior no basada en el imperialismo unilateral que caracterizó gran parte de la Guerra Fría, sino en el multilateralismo, la cooperación con los aliados para la protección de los derechos humanos y la ampliación económica y democrática. La tarea más urgente para Clinton era la de reconstruir EE. UU. para poder ser fuerte hacia fuera. Estas “nuevas formas” llevaban implícitas ciertas obligaciones morales por parte de la comunidad internacional como el derecho a intervenir en los asuntos internos de los países aunque, a menudo, sin ser suficientemente conscientes de los dilemas, costos y riesgos de la intervención a nivel global.

El nuevo intervencionismo, pensamiento del que participaba el gobernador Clinton, buscaba poner fin a las guerras civiles y acabar con aquellos gobiernos que violaran masivamente los derechos más básicos de sus ciudadanos. Este fervor wilsoniano, basado en dos principios, fue reflejado en las palabras del secretario general de Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar, quien declaraba sobre el triunfo de la moral:

“We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes toward the belief that the defense of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents”.¹⁵⁷

El primer principio consistía en asumir que la protección de las minorías étnicas o religiosas en riesgo por conflictos o persecuciones de gobiernos tiranos era una obligación de la comunidad internacional. El segundo, se articulaba en torno a la necesidad de reconocer y legitimar la intervención internacional, como única forma de dotar de sentido al nuevo orden. Ambos principios se fundamentaban en la experiencia intervencionista posterior a 1989, principalmente el Golfo Pérsico, y en la errónea presunción de que gracias al fin de la Guerra Fría el tratamiento de los conflictos internos resultaría más sencillo.

¹⁵⁷ David J. Scheffer, “Challenges Confronting Collective Security: Humanitarian Intervention”, en *Post-Gulf War Challenges to the U.N. Collective Security System: Three Views on the Issue of Humanitarian Intervention*. (Washington DC: United States Institute of Peace, 1992), 4.

La intervención internacional en el Golfo Pérsico fue tomada como modelo para un nuevo sistema de seguridad colectiva. Por definición, cualquier sistema de este tipo descansa sobre la identificación de intereses comunes entre estados y, por ello, el nuevo orden mundial se definía como una comunidad de naciones, ajena a la lucha ideológica, que se unía para limitar las agresiones inter o intra-estados. Un buen ejemplo de ello fue la aprobación por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de la Resolución 688, que a la luz del drama de la población kurda iraquí, aceptó la interpretación de que una agresión interna pudiera ser equivalente a una brecha de la paz y la seguridad internacional:

“Gravely concerned by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas [...] Condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region”.¹⁵⁸

Desafortunadamente para los impulsores de un nuevo intervencionismo basado en la experiencia iraquí, si bien la intervención llevaba el sello de aprobación de Naciones Unidas, la acción militar permaneció bajo el firme control y mando de Estados Unidos. Es cierto que las fuerzas de la coalición internacional habían expulsado al ejército iraquí y la resolución 688 había establecido un precedente legal, pero nunca antes de que la “Operación Tormenta del Desierto” hubiera demolido al que era el cuarto mayor ejército del mundo y con él la capacidad de resistencia de Irak. La intervención humanitaria que comenzaba a fraguarse como eje del nuevo orden mundial, había funcionado en Irak porque prosiguió, y no precedió, a una campaña militar de imposición de la paz jamás vista con anterioridad. El “reinado de la paz” habría pues de depender de la intervención militar y del costo en capital político en Estados Unidos.

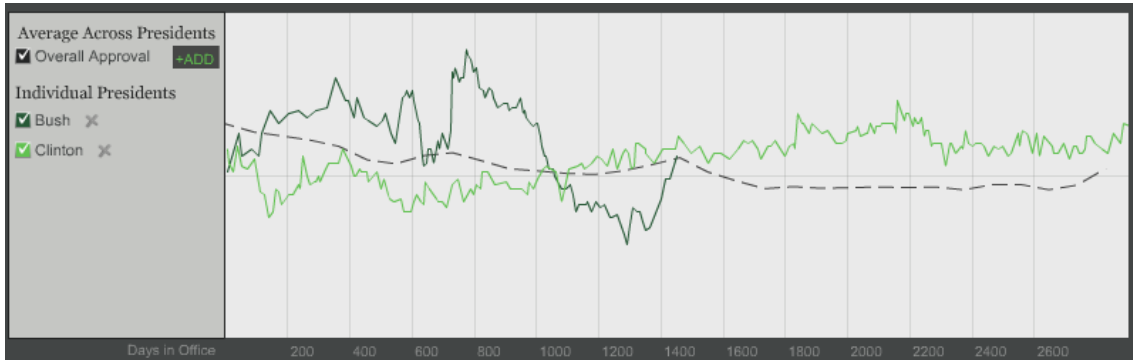
¹⁵⁸ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas “Resolución 688 (1991) del 5 de abril de 1991”. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/24/IMG/NR059624.pdf?OpenElement>

Una de las consecuencias de extrapolar el éxito conseguido en Irak fue la propuesta de que la comunidad internacional asumiera un rol similar en los conflictos que comenzaban a aflorar en otras partes del mundo. Sin embargo, el “modelo del Golfo”, una guerra convencional en un espacio abierto y con un mandato concreto, no reflejaba, ni mucho menos, las exigencias y limitaciones asociadas a las intervenciones en Somalia, Bosnia, Liberia o Sudán. A la luz de estos nuevos desafíos, el sistema se mostró poco sólido y con intereses a menudo divergentes entre las potencias. Sirva como ejemplo la posición de Rusia, quien en el caso de Irak es cierto que abandonó a un aliado tradicional para mantener los vínculos con Washington, pero se negó a abandonar sus intereses históricos en los Balcanes en favor de un bien común, como tampoco lo hicieron los estados que lideraban Europa. El nacionalismo recurrente de principios de los 90 se opuso con fuerza al internacionalismo, que buscaba la consolidación de un sistema efectivo de seguridad colectiva para la pos Guerra Fría.

El mandato del cambio: “Together where we can, on our own where we must”

Siendo todavía gobernador de Arkansas y candidato demócrata a la presidencia, Bill Clinton demostró sus habilidades como orador y estratega político. Si bien evidenció inexperiencia en política exterior, trató de neutralizar potenciales críticas a su falta de credenciales, así como de congraciarse con la comunidad de política exterior con propuestas sobre determinados asuntos. La campaña de 1992 se organizó con una apariencia de informalidad pero con objetivos muy claros, algo que permitía la creatividad dentro de la estructura. En ese contexto, Eli Jay Segal, coordinador de la campaña,¹⁵⁹ apostó por introducir temas de política exterior. Así, mientras George Bush continuó situándose a la defensiva, sin conseguir capitalizar políticamente sus victorias, el equipo de Clinton rentabilizaba el deterioro de la aceptación popular de su contrincante.

¹⁵⁹ Richard L. Berke, “The New Presidency: President-Elect; Clinton Selects a Mostly Youthful Group of White House Aides”. *The New York Times*, 15 de enero de 1993.



Evolución comparativa del nivel de aprobación de Bush y Clinton durante sus presidencias. Fuente: Gallup.¹⁶⁰

El 12 de diciembre de 1991, once meses antes de las elecciones, en una ya famosa conferencia en la Universidad de Georgetown, Clinton provocó la atención del *establishment* con su apoyo a la disuasión nuclear. En el mismo discurso se identificó a sí mismo con una nueva generación de políticos. Una que miraba hacia delante, consciente de tener el futuro en sus manos, y con la que, evidentemente, George H.W. Bush no podía identificarse.

“I was born nearly half a century ago at the dawn of the Cold War, a time of great change, enormous opportunity, and uncertain peril. At a time when [...] our country had to summon the will for a new kind of war – containing an expansionist and hostile Soviet Union which vowed to bury us. [...] We need a new vision and the strength to meet a new set of opportunities and threats. [...] Anyone running for President right now – Republican or Democrat – is going to have to provide a vision for security in this new era”.

A pesar de que el lema principal ideado por James Carville, “it’s the economy, stupid”, lideraba la campaña y acabaría triunfando electoralmente sobre las clases medias,¹⁶¹ Bill Clinton era plenamente consciente de la importancia de desarrollar

¹⁶⁰ “Gallup Presidential Job Approval Center”, acceso agosto 2015, http://www.gallup.com/poll/124922/Presidential-Job-Approval-Center.aspx?utm_source=POLITICS&utm_medium=topic&utm_campaign=titles

¹⁶¹ Bill Clinton obtuvo 370 votos electorales contra 168 de George Bush. La campaña tuvo lugar poco después de una profunda desaceleración económica y un aumento de los impuestos que

su perfil de política exterior en un momento de reordenamiento global. El candidato vinculaba en su discurso el progreso económico y la política exterior, una estrategia que había tratado de atraer a todas las sensibilidades políticas con la excepción de la extrema derecha y la extrema izquierda.

“Make no mistake: foreign and domestic policy are inseparable in today’s world. If we’re not strong at home, we can’t lead the world we’ve done so much to make. And if we withdraw from the world, it will hurt us economically at home. We can’t allow this false choice between domestic policy and foreign policy to hurt our country and our economy. Our President has devoted his time and energy to foreign concerns and ignored dire problems here at home”.¹⁶²

Después de noviembre de 1992, y desde la constitución del equipo de transición, Clinton ordenó revisar formalmente la visión y el comportamiento de Estados Unidos, que había mantenido un statu quo en el mundo que no favorecía el cambio democrático. Según la visión de Clinton, Estados Unidos se había posicionado junto a los tiranos y no junto a quienes luchaban por derrocarlos. Una de las primeras indicaciones del presidente fue la de ordenar un estudio sobre la posibilidad de limitar las acciones y el poderío unilateral estadounidense en el mundo, creando un renovado sistema internacional bajo la supervisión de Naciones Unidas. El resultado sería un nuevo sistema de seguridad colectiva neowilsoniano que la embajadora Madeleine Albright definió como un “multilateralismo asertivo”¹⁶³ que apoyaba la ambiciosa agenda del secretario general de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali. Por supuesto, la visión del nuevo presidente indujo a fuertes críticas por parte de expertos estadounidenses como William H. Lewis de la Universidad George Washington. Lewis criticó

acabaría destruyendo la popularidad alcanzada tras el triunfo de la Guerra del Golfo. La desunión entre los votantes conservadores acabaría por hundir al presidente.

¹⁶² William J. Clinton, “A New Covenant for American Security.” Discurso en la Universidad de Georgetown, 12 de diciembre de 1991. Fuente: Public's Library and Digital Archive, acceso agosto 2015, <http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c53.txt>

¹⁶³ Madeleine Albright. All Politics, CNN Time 1997. Disponible en: <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1997/gen/resources/players/albright>

abiertamente la dirección en la que la nueva Administración avanzaba y afirmó que Estados Unidos estaba tomando un rumbo y una visión sin coherencia estratégica.

“We appear embarked on a voyage of discovery, one on which we confront complex foreign policy issues with an uncertain compass to guide us. [...] Little in the Clinton administration’s performance to date has suggested a coherent strategic design”.¹⁶⁴

Ya en la Casa Blanca, Clinton tomó una decisión que complicó controlar el proceso de gestión y decisión de la política exterior y, entre otras cuestiones, detener el genocidio de cientos de miles de personas en la región de los Grandes Lagos e involucrase militarmente en el devenir de los Balcanes. La decisión fue entregar la política exterior a sus subordinados. Con el objetivo de mantener estos asuntos alejados de una agenda del presidente centrada en lo doméstico. El mensaje clave que transmiten la mayor parte de los documentos desclasificados correspondientes a este período era que el presidente debía estar informado sobre los asuntos relevantes de exteriores, pero no debía ocuparse mucho de su tiempo en ello. Así fue transmitido a su equipo, mayoritariamente miembros provenientes de la Administración Carter.

La principal figura fue Warren Christopher, que había sido subsecretario de Estado y que personificaba el perfil bajo que la nueva Administración quería asignar a la política exterior. Strobe Talbott, compañero de clase de Clinton en Oxford, fue nombrado embajador especial, y Madeleine Albright fue nominada para liderar el equipo en Naciones Unidas con rango de Gabinete.¹⁶⁵ Peter Tarnoff, antiguo asesor de Cyrus Vance en Estado y presidente del *Council on*

¹⁶⁴ William H. Lewis, “Assertive Multilateralism. Rethoric vs. Reality” en Lewis, William H. (ed.) *Peacekeeping. The Way Ahead*. (Washington: National Defense University, 1993), 13.

¹⁶⁵ El Gabinete es un órgano consultivo integrado por los jefes de los departamentos ejecutivos nombrados por el presidente y confirmados por el Senado. Son algunos de los confidentes más cercanos y realizan su trabajo al frente de las principales agencias federales. El presidente puede incluir nuevos miembros con rango de Gabinete si lo considera oportuno, que asistirían a las reuniones junto a los secretarios, administradores y directores de agencias federales, el director de la Oficina Presupuestaria, el fiscal general y el jefe de Gabinete. Durante los dos mandatos de Bill Clinton el Gabinete se reunió con carácter casi mensual.

Foreign Relations, fue nominado como subsecretario de Estado por recomendación de Christopher. En cuanto al Departamento de Defensa, la gran sorpresa fue la nominación del congresista Les Aspin, presidente del Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes, que acabó siendo sustituido por su adjunto William Perry un año más tarde. Junto al secretario Les Aspin, la figura relevante y de mayor trayectoria en el primer Gabinete fue el jefe del Estado Mayor Conjunto, el general Colin Powell. Afroamericano de mayor rango militar en la historia de Estados Unidos, había servido en las Administraciones de Reagan y Bush y, a pesar de su desencuentro con Clinton, una de las personas con las que el presidente contó desde el principio para diseñar su política exterior y, en especial, sus intervenciones en el exterior. En sus memorias, Powell reflejó gran parte de los detalles de la compleja relación que estableció con Clinton. Una interacción entre un político que buscaba un atajo a la política exterior y un consolidado militar de carrera con unos principios nada políticos.¹⁶⁶ Powell reconocía que el presidente estaba mejor informado sobre política exterior de lo que su campaña había mostrado, y cómo en su primer encuentro tras las elecciones Clinton le preguntó sobre la posibilidad de encontrar una solución a la crisis en Bosnia ordenando únicamente ofensivas aéreas, lo que el militar describe como un sarcasmo con un toque de humanismo:

“there it was again, the ever-popular solution from the skies with a good humanist twist; let’s not hurt anybody”.¹⁶⁷

Más adelante, Powell describió que solo estaba cómodo cuando el presidente asistía a las reuniones, ya que a menudo las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional sin él eran deliberaciones maratonianas con conclusiones provisionales, que muy infrecuentemente se convertían en decisiones firmes y prácticamente nunca en estrategias a medio y largo plazo. Incluso durante las visitas de alto rango, los mandatarios extranjeros que llegaban a Washington para reunirse con el

¹⁶⁶ Colin Powell, y Joseph E. Persico, *My American Journey*. (New York: Ballantine Books, 2010), 57.

¹⁶⁷ Eugene R. Wittkopf y James M. McCormick, (eds.) *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2007), 347.

nuevo equipo de Clinton, a menudo se encontraban con preguntas sobre la situación de su país pero regresaban sin obtener información alguna sobre las intenciones de la Administración en cuanto a política exterior o de defensa. Powell destaca una ocasión en la que el rey Hussein de Jordania estableció un monólogo frente al secretario Les Aspin, quien daba buena cuenta de una bandeja llena de entrantes. Una imagen que, desde luego, no inspiraba confianza ni por parte de las tropas ni por la de sus oficiales al mando, mucho menos en los aliados extranjeros.¹⁶⁸

Entre todos los miembros del equipo, la clave para la participación de Clinton en el proceso de toma de decisiones en política exterior fue Anthony Lake. Tras haber servido en el servicio exterior en Vietnam, trabajó en el Departamento de Estado junto a Kissinger, con quien rompió en 1970 tras la campaña en Camboya, y en la Administración Carter, en el equipo de Warren Christopher. Se incorporó a la campaña de Clinton gracias a su excolega en el Departamento de Estado, Sandy Berger, quien acabaría siendo su segundo en el Consejo de Seguridad Nacional y, posteriormente, su sucesor. Acceder al cargo que personalidades como Kissinger, Brzezinski o Scowcroft habían ocupado anteriormente, sumado al desinterés inicial de Clinton por la política exterior, dotó a Lake de un acceso diario al presidente, quien dedicó personalmente un tiempo muy limitado en asuntos internacionales. La tradicional pugna entre el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado, y por tanto entre Lake y Christopher, no fue significativa en un principio, al menos hasta que la realidad de los hechos reenfocaron la atención del presidente y con ello las prioridades de la nueva Administración.

En retrospectiva, es fácil ver cuán ingenuamente idealista era el pronóstico del primer equipo de Clinton. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a comienzos de 1993, el éxito junto a Naciones Unidas en el Golfo Pérsico y el afán por encontrar un papel definitivo para la superpotencia única en un escenario ya ajeno a la Guerra Fría no ayudaron a moderar el idealismo entusiasta de algunos en los niveles más altos de la Administración. Como argumenta Hyland, quizás de forma

¹⁶⁸ Colin Powell y Joseph E. Persico, *My American Journey*, 23.

algo exagerada, ningún otro presidente en la historia había heredado una posición más fuerte y segura que Bill Clinton en 1993, con un contendiente otrora todopoderoso en retirada y una nación esperanzada en obtener grandes logros en los asuntos domésticos.¹⁶⁹

Este equipo de gente joven, dirigido por un presidente con escasa experiencia política a nivel federal, pronto fue criticado incluso por quienes habían apoyado el ascenso político de Clinton. Un editorial de *The New Republic* publicado en enero de 1993 criticaba el nombramiento de Warren Christopher no solo por ser una reedición del neocarterismo sino por su falta de peso frente a grandes amenazas como los Balcanes, los asuntos africanos y el desarme.

“So the pragmatist mainstream realist liberal conservative moderate centrist Warren Christopher is to be secretary of state. Forgive us, but we feel a little duped. In foreign policy, at least, the new Democrats are looking rather like the old Democrats. But a restoration of Carterism is not our only anxiety. We cannot say with any certainty that Christopher represents a restoration of Carterism, because we cannot say with any certainty what he represents at all. We do not doubt that he is a man of competence, but competence without content is only slightly more to be desired than no competence. With or without a riddle, Christopher is on Bosnia, China, Russia, nuclear proliferation, the Middle East, South Africa, the international arms market, Haiti and the African famine – a sphinx”.¹⁷⁰

Otros como Fred Barnes también publicaron críticas al equipo de exteriores de Clinton, por tratarse de un conjunto de “idealistas obsesionados con el poder de la negociación, reticentes a usar la fuerza y carentes de calado intelectual”.¹⁷¹ Si bien partieron de posicionamientos muy dispares y variados, resulta factible distinguir un número de principios comunes en el equipo que dirigió la política exterior durante los dos primeros años de mandato, tanto desde el Pentágono como desde

¹⁶⁹ William G. Hyland. *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, 1.

¹⁷⁰ Editorial. “The Quiet Man”, *The New Republic*, 18 de enero de 1993.

¹⁷¹ Fred Barnes, “Neoconned” *The New Republic*, 25 de enero de 1993.

Foggy Bottom y la Casa Blanca. En primer lugar, eran contrarios a un cálculo geopolítico “tradicional” que determinase si las tropas estadounidenses debían ser enviadas y dónde. En segundo lugar, creían relevante el componente moral y humanitario de la política, que debía guiar las intervenciones estadounidenses para proteger la democracia, y de los derechos fundamentales a nivel global. En palabras del secretario Christopher: “Estados Unidos estaba dispuesto a defender a cualquier prisionero de conciencia, cualquier víctima de tortura e individuo al que le fueran negados sus derechos humanos básicos”.¹⁷² En tercer lugar, compartían un principio que enfrentó al equipo de gobierno con los militares: fue la consideración del uso de la fuerza como un recurso disponible no solo en casos de defensa de los intereses nacionales más vitales. La defensa del componente moral ameritaba, por tanto, poner las fuerzas de Estados Unidos al servicio de la comunidad internacional, alimentando una nueva era de multilateralismo. Madeleine Albright, entre otros, mantenía que no podía entenderse que Estados Unidos tuviera el mejor ejército y no estuviera dispuesto a usarlo. Una afirmación que chocaba frontalmente con las posiciones de los mandos militares y, en especial, del General Powell.¹⁷³

El equipo que dirigió durante más de dos años la política intervencionista de Washington apostó por esta serie de principios básicos y a partir de ellos oscilaron entre el “Síndrome de Vietnam” de quienes buscaban limitar la vulnerabilidad de Estados Unidos en el mundo, y el “síndrome de Munich” de quienes buscaban propiciar un consenso internacional para el uso de la fuerza. Existieron entre ellos pequeñas diferencias, principalmente hasta 1995, respecto a las capacidades de Estados Unidos para intervenir globalmente.

Una de las notas más realistas en la definición de la aplicación del idealismo fue aportada por Peter Tarnoff, nombrado en 1993 subsecretario para Asuntos Políticos por su íntimo amigo y compañero en Oxford, Bill Clinton. Procedente

¹⁷² Intervención del secretario de Estado Christopher, Warren. “Democracy and human rights: where America stands”. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *US Department of State Dispatch*, 4, no. 21 (1993). Fuente: Dispatch magazine, acceso Agosto 2015, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no21.html>

¹⁷³ Colin Powell y Joseph E. Persico, *My American Journey*, 57.

del influyente *Council on Foreign Relations*, había sido uno de los impulsores del polémico informe *Sea Changes, American Foreign Policy in a World Transformed*, que enfatizaba los límites de los recursos estadounidenses en una situación de carencias internas y un entorno cambiante. En la parte en que la publicación analizaba los desafíos en un mundo de pos Guerra Fría, uno de los autores brinda una fantástica metáfora. Un estadounidense, el autor explica, es como una persona que ha estado tumbada en la cama de Procusto durante 50 años con un arma debajo de la almohada y los ojos puestos en la ventana vigilando a posibles intrusos soviéticos. Sin embargo, se ha despertado y se ha encontrado al soviético dentro pero con una hoja de olivo, rodeado de otras muchas personas contra las cuales su arma poco vale. Los muebles están cambiados de sitio y le cuesta reconocer el lugar pero sabe que es su cuarto y se felicita por el trabajo de protección hecho, a pesar de que tiene dolores de espalda por haber estado tanto tiempo en cama. La dificultad principal, concluye el autor, es la de definir y asignar los recursos según las nuevas prioridades:

“The end of the Cold War leaves us without a clear sense of priorities or criteria for allocating resources, and without a clear picture of all the things that happened while we were manning increasingly irrelevant barricades”.¹⁷⁴

Desde estos planteamientos teóricos, Tarnoff comenzó tras su nombramiento a sugerir que Estados Unidos no podía perseguir la agenda liberal expansiva propuesta desde Washington. Los recursos estadounidenses eran, según el subsecretario, limitados, y por tanto la opción de un repliegue en política exterior debía ser estudiada. En la primavera de 1993, se realizaron desde la Administración Clinton unas declaraciones, que hoy sabemos que son atribuibles a Tarnoff, respecto a la necesidad de rebajar las expectativas de lo que la diplomacia estadounidense podía conseguir:

“We simply don’t have the leverage, we don’t have the influence, we don’t have the inclination to use the military force, we certainly don’t have the

¹⁷⁴ Nicholas X. Rizopoulos, (ed.). *Sea-Changes: American Foreign Policy in a world Transformed*. (New York: Council on Foreign Relations Press, 1990), 276.

money to bring to bear the kind of pressure which will produce positive results anytime soon”.¹⁷⁵

Replicando la situación vivida durante la Administración Bush con el subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, Tarnoff contribuyó con sus posiciones a generar dudas sobre la excepcionalidad estadounidense en la opinión pública. En 1992, Wolfowitz había cometido el error de proponer una controvertida doctrina de defensa y seguridad, según la cual debían autorizarse acciones militares preventivas con el objetivo de neutralizar cualquier potencial amenaza proveniente de estados que pretendieran competir con la hegemonía estadounidense. En pleno año electoral, la Administración Bush había tenido que enfrentar el hecho de que 46 páginas de documentos clasificados fueran aireadas por el *New York Times*, lo que obligó a una contundente rectificación por parte del secretario de Defensa Cheney y el jefe del Estado Mayor Conjunto Powell.¹⁷⁶ Tarnoff cometió un error similar al insinuar que Estados Unidos debía reconocer los límites de sus capacidades reales que, al igual que en 1992, tuvo una inmediata respuesta de sus superiores. Warren Christopher aprovechó la ocasión de un evento previamente agendado para hacer un control de daños y describió la indudable disposición de Estados Unidos a liderar el mundo.¹⁷⁷ Nadie volvería en el equipo de Clinton a poner en duda una verdad absoluta; el liderazgo global de Estados Unidos era un principio que no debía ser cuestionado.

Por otro lado, durante la campaña se había apostado por ideas muy innovadoras, que incluso podían ser consideradas temerarias. Sirva como ejemplo la propuesta para la creación de una Fuerza de Reacción Rápida de Naciones Unidas que prestara sus servicios más allá del tradicional concepto de mantenimiento de la paz. La embajadora Albright, que disponía de una gran libertad de actuación concedida por el presidente, incluso apoyó la creación de una capacidad militar

¹⁷⁵ Martin Fletcher, “White House Denies U.S. Will Withdraw from Leadership Role”, *New York Times*, 27 de mayo de 1993.

¹⁷⁶ Patrick E. Tyler, “U.S. Strategy Plan Calls For Insuring No Rivals Develop”. *The New York Times*, 8 de marzo de 1992.

¹⁷⁷ Warren Christopher, *In the stream of history: shaping foreign policy for a new era*. (Stanford CA: Stanford University Press, 1998), 40.

propia de Naciones Unidas para operaciones abiertamente de combate como la piedra angular de un nuevo sistema de seguridad colectiva.¹⁷⁸ Durante una vista en la Cámara de Representantes, Albright trató de convencer a los legisladores de la necesidad de apoyar y financiar al máximo la implicación en las nuevas capacidades de Naciones Unidas:

“In the aftermath of the Cold War, the security of the United States is no longer defined by the size and strength of our nuclear arsenals and military deployments on the front lines of the Iron Curtain. [...] The security threat to America – a threat that only collective security can ultimately manage – is a world where weapons of mass destruction proliferate, and ethnic and regional conflicts trigger massive refugee flows, enormous economic dislocations, unacceptable human rights atrocities, environmental catastrophes, and the senseless killing and maiming of millions of civilians. That world has already arrived.

There is also much work to be done in creating a UN military capability to engage in combat operations. [...] This will be one of our greatest challenges in building a collective security system.”¹⁷⁹

Ambos polos coincidían en la necesidad de apostar por Naciones Unidas como plataforma, bien a favor o bien en contra, de determinados elementos de la comunidad internacional.

En un intento por equilibrar la balanza, Lake y Joseph Nye, quien trabajó en la CIA y el Departamento de Defensa durante la Administración Clinton, trataron de convencer al primer equipo de Gobierno de cómo la evolución de las comunicaciones transnacionales, la integración económica y la interdependencia habían tornado las visiones liberales del orden internacional en aspectos cada vez

¹⁷⁸ La iniciativa de una Fuerza de Reacción Rápida no tuvo éxito. Sin embargo, en el verano de 1995 se recuperó transformándose en un contingente OTAN que se desplegó para el combate en Bosnia reduciendo la vulnerabilidad de las unidades dispersas de UNPROFOR.

¹⁷⁹ Albright, Madeleine K. “Building a Collective Security System”. Testimonio ante el Subcomité sobre Europa y Oriente Medio, Seguridad Internacional, Organizaciones Internacionales, y Derechos Humanos de la Cámara de Representantes. Oficina de Relaciones Públicas. Departamento de Estado. Dispatch Vol. 4 n.19. Washington, DC, 3 de mayo de 1993.

más relevantes.¹⁸⁰ En sus apariciones públicas, insistieron en que en este nuevo contexto, la política oficial de Estados Unidos fuera más allá del apoyo a las democracias y apostara por aislar a los estados contrarios a la democracia como Irán o Iraq. Lanzaron mensajes por boca del consejero de Seguridad Nacional, explicando cómo el objetivo del poder estadounidense en la nueva era había saltado de una política de contención del comunismo a una estrategia clara de promoción de la democracia y el libre mercado. Esta nueva “gran política” evidenció el desfase de la antigua política de equilibrio de poderes en los círculos del poder ejecutivo, y atrajo la atención de autores como Fukuyama, Russett, Rousseau o Ray, que generaron nuevas propuestas neokantianas como la teoría de la “paz democrática”.¹⁸¹ Russett, de la Universidad de Princeton, editó una publicación en 1993 en la que, junto a algunos autores mencionados, da fe de cómo la Administración Clinton estaba incorporando estas teorías en el convencimiento de que al ser las democracias más pacíficas, especialmente en sus relaciones con otras democracias, la promoción de la democracia significaba, en sí misma, un entorno más seguro.¹⁸²

En su conjunto, el nuevo equipo de exteriores llegó a la Casa Blanca ubicando los conceptos morales y éticos al mismo nivel que los intereses nacionales. Un buen ejemplo de ello fueron las declaraciones durante las vistas en el Senado, en enero de 1993, para la confirmación de los nominados al Gabinete. Durante las vistas para la confirmación de Warren Christopher, el senador Claiborne Pell, quien había participado en la redacción de la Carta de San Francisco en 1945 y era un gran defensor del papel de Naciones Unidas, planteó, desde su puesto como presidente del Comité de Exteriores del Senado, la necesidad de observar con

¹⁸⁰ Joseph S. Nye, “What New World Order?”, *Foreign Affairs*, primavera, 1992.

¹⁸¹ Las obras principales sobre la reinterpretación de la “paz democrática” son: Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992; Ray, James Lee. *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*. Columbia: University of South Carolina Press, 1995; Rousseau, David L., Christopher Gelpi, Dan Reiter, and Paul K. Huth. “Assessing the Dyadic Nature of the Democratic Peace, 1918–1988”, *American Political Science Review* 90.3 (1996): 512–533.

¹⁸² Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

mayor detenimiento los conflictos relacionados con las cuestiones étnicas y el nacionalismo. A juicio del veterano senador, estos asuntos habrían de jugar un papel de primer orden en los asuntos internacionales durante la legislatura. El líder demócrata incluso lanzó una crítica sobre la falta de definición del presidente sobre Bosnia:

“Finally, we must address more effectively the issues of ethnic conflict and the striving for self-determination that are likely to dominate international affairs in the coming years. Across the planet, people seek self-rule, often with demands for new states. [...] How we deal with these aspirations will decide how peaceful a world we will see in the 1990’s. If our response to the breakdown of international law in Bosnia is any guide, I am not optimistic”.

Desde la bancada republicana el senador Lugar, destacado legislador y padre político de la Ley Nunn-Lugar de 1991 sobre control de armamento nuclear, químico y biológico en los países exsoviéticos, también se dirigió a Christopher a propósito de los conflictos nacientes y, en particular, de Bosnia.

“Bosnia could be a major national security crisis for the new administration. I believe we need to be much more bold in our efforts. I believe the future of Europe is at stake in Bosnia. [...] It is best to act now to contain the conflict and forestall further genocidal behavior. [...] Regrettably, I do not believe it will be an acceptable or lasting resolution of the Bosnian crisis short of outside military intervention. As heroic as the peace efforts of Mr. Vance and Mr. Owen have been in Geneva, I am pessimistic their efforts would lead to a just settlement in Bosnia. [...] A failure to introduce sufficient military force into the Bosnian equation will, I fear, prolong the agony and allow the conflict there to grow and to threaten our national security interests”.

Frente a las preguntas de los legisladores, Christopher realizó una serie de afirmaciones que mostraban los planteamientos de uno de los miembros más relevantes del nuevo Gobierno. La Administración no podía practicar una política de atención individual de cada crisis y optaba por una diplomacia preventiva,

basada en la promoción de las instituciones democráticas, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo sostenible de las naciones y la protección del medio ambiente, que sustituiría la necesidad de intervenir en cada una de las crisis. Las crisis no podrían preverse, pero la intervención directa de Estados Unidos podía ser evitada a través de una diplomacia preventiva multilateral.

“Millions who lived under the stultifying yoke of communism are free. The tide of democratic aspirations is rising from Tibet to Central America. Freer markets are expanding the reach of prosperity. [...] Nevertheless, our administration inherits the task of defining a strategy for U.S. leadership after the Cold War. We cannot afford to careen from crisis to crisis. We must have a new diplomacy that seeks to anticipate and to prevent crises, like those in Iraq, Bosnia, and Somalia, rather than simply to manage them. Our support for democratic institutions and human rights can help defuse political conflicts”.

Christopher, consciente de la limitación de recursos y, sobre todo, de la resistencia tradicional del Senado a intervenir en el exterior, pero también de la situación crítica en determinados escenarios como Somalia o Bosnia, informó sobre uno de los fundamentos de la futura política exterior: la necesidad de determinar nuevos criterios para maximizar la actuación estadounidense en el exterior:

“I want to assure the American people that we will not turn their blood and treasure into an open account for use by the rest of the world. We cannot let every crisis become a choice between inaction or American intervention”.¹⁸³

¹⁸³ “Nominación de Warren M. Christopher para secretario de Estado. Vista del Comité de Relaciones Exteriores. Senado de los Estados Unidos, Legislatura 103.” 13 y 14 de enero, 1993. Fuente: Internet Archive, acceso agosto 2015, http://www.archive.org/stream/nominationofwarr00unit/nominationofwarr00unit_djvu.txt

La aparición de nuevos problemas

En un giro radical, y justo cuando el final de la rivalidad entre EE. UU. y la URSS parecía caminar hacia un triunfo de la racionalidad entre los países y la victoria de estos postulados ideológicos, el mundo, y Bill Clinton con él, fue testigo de la sangrienta disolución de los estados de Yugoslavia, Somalia, Liberia y Etiopía, y una profunda crisis que podría llevar a un conflicto armado en Corea, todo ello acompañado de un ascenso masivo del nacionalismo que la Guerra Fría había mitigado y con él una campaña genocida tanto en África como a las puertas de Europa.

Desde comienzos de la legislatura, este equipo de personas se vio obligado a realizar un trabajo duro de crítica y reorganización de la política exterior de EE. UU.. Su exceso de optimismo respecto al nuevo orden mundial y cierta arrogancia habían favorecido el hecho de que la Administración pasara por alto detalles significativos. Las expectativas puestas en Naciones Unidas, fruto del entusiasmo del fin de los límites de la Guerra Fría, como describe Boot,¹⁸⁴ resultaron poco realistas. La esperanza y la creencia de que el mundo podía cambiar, junto a la presunción de un grupo de personas que se sintieron capaces de protagonizar ese cambio, impidieron que Estados Unidos identificara (junto a otros aliados) los problemas que traía de forma inherente la imposición y el mantenimiento de la paz. A nivel organizativo y burocrático, surgieron problemas relacionados con el sobredimensionamiento del gasto económico, humano y político, las graves dificultades de definición de las políticas y los objetivos concretos, y la falta de evaluación precisa del nuevo rol de “policía global de la democracia”. Mats identifica el exceso de idealismo de la joven Administración como el origen de las expectativas no cuantificadas e incumplidas:

¹⁸⁴ Max Boot, “Paving the Road to Hell: The Failure of U.N. Peacekeeping”. *Foreign Affairs*, (Marzo/Abril, 2000).

“(t)oo often, periods of misguided idealism have generated impossible expectations, only to be followed by unwarranted gloom and cynicism”.¹⁸⁵

El mismo Mats ahonda en lo ya señalado sobre cómo el idealismo inicial de la Administración sobre las Naciones Unidas no fue alterado por los acontecimientos y las declaraciones. Las maniobras políticas de la Administración muestran, al comienzo de la legislatura, un conjunto enormemente simplista de creencias acerca de la naturaleza del conflicto en el sistema internacional después de la Guerra Fría, y sobre el grado en que las guerras internas y étnicas eran susceptibles de ser manipuladas desde el exterior. Sin embargo, el neowilsonianismo que acompañó a Clinton a la Casa Blanca se convirtió en una utopía en un mundo dominado por virulentos nacionalismos, fanatismos religiosos, estados decadentes, carencia de lucha ideológica y falta de claridad sobre la distribución geopolítica. La Administración habría de pagar un precio por esa utopía y, una vez que las grandes crisis de los 90 evidenciaron la dificultad de que los estadounidenses “se ausentaran” a nivel global, el presidente aceptó la necesidad de involucrarse más en la política exterior, de empoderar a los miembros de su equipo que se encargaban de ello y de hallar la mejor forma en la que el país pudiera poner su presencia e intervención en el exterior al servicio de su hegemonía.

Frente a estas nuevas realidades, Clinton y su equipo iniciaron un periplo revisionista desde finales de 1993 hasta el verano de 1995, para terminar admitiendo dos postulados: el primero fue la imposibilidad, como única potencia dominante, de esquivar esta consecución de crisis; el segundo, la inadecuación de sus principios a las realidades que se presentaban en la arena internacional y por tanto la necesidad de replanteárselos. Durante este período, la Administración atravesó una turbulenta tormenta política que hizo madurar al equipo y al propio presidente sobre una percepción más real de los problemas y las posibilidades de mantener la hegemonía estadounidense en la nueva configuración mundial con múltiples frentes.

¹⁸⁵ R. Berdal Mats, “Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping”, *Survival*, (1994), vol. 36, no. 1, 48.

~~CONFIDENTIAL~~ with
~~SECRET~~ attachment

~~SECRET~~

20482

THE WHITE HOUSE

WASHINGTON

May 3, 1994

The Role of Peace Operations in U.S. Foreign Policy

Territorial disputes, armed ethnic conflicts, civil wars (many of which spill across international borders), and the total collapse of governmental authority in some states are now among the threats to world peace. The UN has sought to play a constructive role in such situations by mediating disputes and obtaining agreement to cease-fires and political settlements. Where agreements to that effect have been reached, the interposition of neutral forces under UN auspices can help facilitate lasting peace. (U)

~~CONFIDENTIAL~~ with
~~SECRET~~ attachment

~~SECRET~~
4

all cases, the conduct of diplomacy and instructions to embassies and our UN Mission in New York will remain a State Department responsibility. (C)

Implementation

An interagency Peacekeeping Core Group chaired by the NSC and reporting to the Deputies Committee shall monitor implementation of this PDD, make recommendations on U.S. support for and participation in peace operations, oversee interagency management of support for peace operations in the form of goods, services and personnel and consider future U.S. policy on peace operations. Decisions on new peacekeeping operations will be made by an interagency group, at least at the Deputies Committee level, taking into account available analysis by the Peacekeeping Core Group. (C)

The Secretary of State and Secretary of Defense shall submit to me through the Assistant to the President for National Security Affairs a joint report on the status of implementation of this directive and the state of peace operations every six months.

(C)

William J. Clinton

La PDD 25 y la implicación del presidente

Las nuevas fuentes documentales disponibles señalan cómo uno de los resultados de esta maduración fue la creación y el posterior desarrollo de una doctrina propia que, a través de múltiples mecanismos, tuviera como fin defender los intereses primarios que hacían posible la hegemonía estadounidense. Para ello, resultaba necesario transformar no solo su visión inicial sobre el multilateralismo, sino la política concreta y el marco legal sobre la participación y financiación en las tareas de mantenimiento de la paz. No se trató de una elección al azar, sino de un esfuerzo consciente por atajar una cuestión urgente. Las Naciones Unidas se encontraban en pleno despliegue de grandes contingentes militares y, desde la campaña, Yugoslavia implosionaba enfrentando militarmente a las repúblicas, abriendo un período de guerra civil en Bosnia. El presidente Bush había decidido el 4 de diciembre, treinta días después de las elecciones que le alejaron del poder, enviar tropas estadounidenses de refuerzo a Somalia dentro de la operación *Restore Hope*. Con esta decisión, se elevó el número total de cascos azules en misiones en todo el mundo a 78.000.¹⁸⁶

Para el 15 de febrero de 1993, apenas un mes más tarde de la toma de posesión de Clinton como cuadragésimo segundo presidente, Richard A. Clarke, un funcionario de alto rango del Consejo de Seguridad Nacional proveniente de la anterior Administración, circuló un memorando secreto al asesor de Seguridad Nacional Anthony Lake, pieza clave del Gabinete. El objetivo de Clarke era informar que el documento adjunto al memorando, clasificado secreto con el título *Presidential Review Directive/NSC-13*, disponía de “luz verde”¹⁸⁷ por parte del

¹⁸⁶ La operación daría lugar a la creación de la UNITAF (United Task Force). Esta misión fue autorizada por Naciones Unidas, a petición de EE. UU. Consejo de Seguridad. Resolución 794. Sesión 3145ª. 3 de diciembre de 1992. S/RES/794.

¹⁸⁷ Previamente, Clarke había circulado el adjunto informalmente, tanto en la Secretaría de Estado como en la Oficina del Secretario de Defensa, la Junta de Estado Mayor y la Representación Permanente de EE. UU. ante la ONU. El memorando de R. Clarke y el documento adjunto de A. Lake fueron desclasificados en diciembre de 2008 en virtud de la Ley de Libertad de Información y se encuentran depositados en la Biblioteca y Archivos Presidenciales Clinton, bajo la referencia 2007-1098-m.

presidente. En el documento, dirigido al vicepresidente, los secretarios de Estado y Defensa, la representante permanente en Naciones Unidas y otros asesores de alto rango, la Casa Blanca ordena una reforma coordinada de la política estadounidense sobre la aprobación, uso y participación en futuras operaciones de paz.

La petición que posteriormente circuló por las altas esferas de Washington muestra lo consciente que era el círculo más íntimo del presidente de encontrarse en una encrucijada geopolítica donde una política exterior adecuada supondría la diferencia entre el éxito o el fracaso de EE. UU. como superpotencia hegemónica en el siglo XXI. Para ello, el control de las Naciones Unidas era clave en el nuevo contexto. Lake argumenta:

“With the end of the Cold War and increased cooperation among Russia and the Western members of the United Nations Security Council, nations have come to rely increasingly on the UN to resolve international and internal disputes through the use of peacekeeping forces or UN authorization of enforcement actions. Regional organizations have also expanded their peacekeeping roles. Despite this growth in peacekeeping and enforcement actions, the UN and some regional organizations have not changed their relevant policies or structures significantly”.¹⁸⁸

El presidente deseaba un documento-guía que transformase la visión y la operativa estadounidense a todos los niveles. En concreto, cada departamento debería hacerse cargo de la redacción de un apartado de la futura directiva; los antecedentes (Inteligencia), el rol del mantenimiento de la paz (Secretaría de Estado), el rol de los organismos regionales (Secretaría de Estado), una descripción sobre la estructura, mando, control, etc. de Naciones Unidas (Secretaría de Estado), y el análisis sobre la participación estadounidense (Departamento de Defensa). Todo ello coordinado por un grupo interagencial y dirigido por el propio Lake desde el Consejo de Seguridad Nacional. La maquinaria política de Washington se puso en funcionamiento para ir más allá de

¹⁸⁸ Memorando de Anthony Lake. “Presidential Review Directive/NSC-13. Multilateral Peacekeeping Operations”. Secreto/Desclasificado. 15 de febrero de 1993.

lo perfilado por la Administración Bush. En concreto, el objetivo era discutir, a partir de la NSD-74¹⁸⁹ de 1992 y la NSS de 1993,¹⁹⁰ aprobadas por la anterior Administración, la aplicabilidad de las ideas que el presidente traía desde la campaña. El propio Lake evaluó como incompleta la normativa anterior y justificó la necesidad de avanzar en la materia:

“Although the U.S. promulgated a new policy on conventional peacekeeping and emergency humanitarian relief operations last year and recently shared it with three members of the Security Council, there are many issues that remain to be resolved before the U.S. has a complete policy. [...] This PRD is intended to be a zero-based review of the issues involved in the creation of a U.S. policy on peacekeeping and to identify options leading to Presidential decisions”.¹⁹¹

Desafortunadamente, las fuentes desclasificadas hasta la fecha no nos permiten pormenorizar el proceso que se generó durante los catorce meses en que se llevó a cabo la revisión ordenada por el presidente Clinton. Tampoco podemos documentar el nivel de cooperación entre agencias ni las tensiones que, por algunas filtraciones a la prensa, sabemos surgieron entre las diferentes visiones dentro del Gabinete. El registro documental del archivo de la Biblioteca Presidencial Clinton sí nos muestra, no obstante, actas de reuniones, memos, cartas, mensajes, etc. entre las agencias y oficinas participantes, que incluyen el Departamento de Estado, la Oficina del Secretario de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, la Misión de EE. UU. ante las Naciones Unidas, la Oficina de Administración y Presupuesto, la Agencia Central de Inteligencia y el Consejo Nacional de Seguridad. Todos ellos, junto con miembros del Congreso, debatieron y consensuaron informal y formalmente la redacción final de la Directiva. Un

¹⁸⁹ “Peacekeeping and Emergency Humanitarian Relief Policy”, *Directiva de Seguridad Nacional* 74. 24 de noviembre de 1992. F89-191.

¹⁹⁰ *National Security Strategy of the United States*. American Leadership for Peaceful Change. 01 de enero de 1993.

¹⁹¹ *Memorandum from Anthony Lake. Assistant to the President for National Security Affairs*. Presidential Review Directive/NSC-13. Multilateral Peacekeeping Operations.

complejo proceso, mediante el que la Casa Blanca se aseguraba la unidad interna y el consenso entre distintas opciones antes de someterla a la opinión pública.¹⁹²

Además de los documentos de la Administración Bush, el grupo interagencial tomó otras referencias en el arranque de las discusiones. En concreto, el informe del secretario general de Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali¹⁹³ sobre la reforma de las operaciones de mantenimiento de la paz, y los informes auspiciados por la Fundación Ford¹⁹⁴ de un Grupo Asesor Independiente para la reforma de la financiación de Naciones Unidas. En el primero de los documentos, el secretario general reafirmaba la idoneidad del momento para reactivar el rol pacificador de las Naciones Unidas que la política de bloques había impedido.

“Since the creation of the United Nations in 1945, over 100 major conflicts around the world have left some 20 million dead. The United Nations was rendered powerless to deal with many of these crises because of the vetoes – 279 of them – cast in the Security Council, which were a vivid expression of the divisions of that period. [...] With the end of the cold war there have been no such vetoes since 31 May 1990, and demands on the United Nations have surged. Its security arm, once disabled by circumstances [...] has emerged as a central instrument for the prevention and resolution of conflicts and for the preservations of peace”.¹⁹⁵

Durante el proceso, el presidente Clinton indicó tres aspectos fundamentales que deseaba estuvieran presentes en su política. Lo hizo en un discurso ante la 48ª

¹⁹² Las discusiones reflejaron opiniones dispares como las de subsecretario Tarnoff, valedor de un mayor multilateralismo, y el jefe del Estado Mayor Conjunto, el general Colin Powell, proveniente de la doctrina Weinberger y contrario a la implicación militar. Ambos inspiraron uno de los debates más enfrentados dentro del Consejo durante la elaboración de la directiva.

¹⁹³ Boutros-Ghali, Boutros. *Report of the Secretary General, An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, June 17, 1992, A/47/277-S/24111.

¹⁹⁴ Urquhart, Brian y Childers, Erskine. *Toward a More Effective United Nations, Reorganization of the United Nations Secretariat: A Suggested Outline of Needed Reforms, Strengthening International Response to Humanitarian Emergencies*. Nueva York: the Ford Foundation, 1992. Ogata, Shijuro y Volcker, Paul. *Financing an Effective United Nations, Report of an Independent Advisory Group on UN Financing.*, co-chairmen, Nueva York: the Ford Foundation, 1993.

¹⁹⁵ Boutros-Ghali, Boutros. *Report of the Secretary General, An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, June 17, 1992, A/47/277-S/24111, p. 4.

Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York. En primer lugar, expresó la sensación profunda de encontrarse en una nueva era. Un tiempo en el que Estados Unidos debía dar un paso al frente decidido firmemente a ejercer su liderazgo. Aclaró que su mensaje no habría de significar tampoco que EE. UU. fuera a implicarse en cada problema siempre que fuera necesario, pero siempre estaría involucrado y liderando. Consideraba a Estados Unidos la “piedra angular” del cambio en la política global y el punto de apoyo para la “paz mundial”.

“I pledge to you that my Nation remains committed to helping make the U.N. vision a reality. [...] It is a moment of miracles. The superpower standoff that for so long stymied the United Nations work almost from its first day has now yielded to a new promise of practical cooperation. [...] The United States occupies a unique position in world affairs today”.

En segundo lugar, el presidente expresó su particular análisis realista sobre el multilateralismo y el peso que este habría de ocupar dentro de su política exterior. Según Clinton, Estados Unidos no habría de buscar imponer al resto del mundo su modo de vida, sus acciones o una réplica de sus instituciones, pero tampoco renunciaría a imponer unilateralmente sus intereses.

“We will often work in partnership with others and through multilateral institutions such as the United Nations. It is in our national interest to do so. But we must not hesitate to act unilaterally when there is a threat to our core interests or to those of our allies. [...]”.

En definitiva, no se renunciaría como única superpotencia a actuar en solitario cuando los intereses nacionales lo requiriesen, y las operaciones de mantenimiento de la paz no eran un sustituto de una política anterior, sino un instrumento más de una nueva política. En palabras del presidente, “el *peacekeeping* no puede ser sustituto de los esfuerzos propios en material de defensa nacional, pero puede complementarlos con firmeza”. Por último, un momento transcendental del discurso fue cuando el presidente explicitó los límites de las operaciones de paz que residían en que Naciones Unidas aprendiera a decir no. Si se tiene en cuenta que más del 30% del presupuesto era aportado por

Estados Unidos, en la práctica Bill Clinton dibujó la línea roja del futuro de las operaciones.

“The United Nations simply cannot become engaged in every one of the world’s conflicts. If the American people are to say yes to U.N. peacekeeping, the United Nations must know when to say no”.¹⁹⁶

Paralelamente, y desde el mes de agosto de 1993, ocupando la presidencia rotatoria del Consejo de Seguridad, la representante permanente de EE. UU. Madeleine Albright había comenzado a imponer una férrea disciplina en las deliberaciones sobre operaciones de mantenimiento de la paz. Cuestiones como la creación de una Oficina del Inspector General que revisara las cuotas de cada país, la reconfiguración y ampliación del personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la creación de una base de datos de las fuerzas y recursos disponibles de cada país comenzaron a ser asuntos fijos en el orden del día del Consejo.

Octubre de 1993 marcó el fin del idealismo de la primera administración y la puesta en acción de una doctrina que hasta entonces sólo había supuesto un postulado ideológico, cuando una fuerza de asalto *Delta Force* del 75º Regimiento de *Rangers* enviada a capturar a Mohammed Farah Aideed fue emboscada.¹⁹⁷ La acción de combate acabó con 18 bajas y las noticias de la noche mostrando sus cadáveres arrastrados por las calles de Mosgadiscio. Tras el incidente, el presidente intervino ante la Asamblea General y la nueva política de la Casa Blanca respecto a la participación de las tropas estadounidenses en las misiones de Naciones Unidas se aceleró. Después de la enorme repercusión mediática del desastre en Somalia, resultaba más necesario que nunca la oficialización con rango de ley de un nuevo decálogo de intenciones clintoniano.¹⁹⁸

Finalmente, el 3 de mayo de 1994, el presidente Clinton firmó en el despacho oval la “directiva de decisión presidencial para la reforma de las operaciones de paz

¹⁹⁶ Clinton, William J. *Remarks to the 48th Session of the United Nations General Assembly*. Nueva York. 27 de septiembre de 1993.

¹⁹⁷ Ver “U.N. Downplays U.S. Directive on Peacekeeping”, *Inter Press Service*, May 6, 1994.

¹⁹⁸ Gordon, Michael R. y Friedman, Thomas L. “Details of U.S. Raid in Somalia: Success So Near, a Loss So Deep”. *The New York Times*, 25 de octubre de 1993.

multilaterales” que rigió en adelante la política de EE. UU. sobre operaciones de paz, bajo el nombre de PDD-25.

La directiva se compuso de cinco apartados que explican la nueva organización de las operaciones y nueve anexos que especifican la aplicación práctica de la norma. En la introducción del presidente, que precede al texto, se perfilan las cuestiones básicas resultantes del debate interno en la Administración. Primero, se indica que sólo se actuará cuando los intereses de Estados Unidos estén claramente implicados.¹⁹⁹ Segundo, las operaciones que pasarán a formar parte de la Estrategia de Seguridad Nacional deberán tener un costo compartido a determinar entre los Estados Miembros. Tercero, Estados Unidos mantendrá la disposición y una capacidad integral para intervenir unilateralmente. Cuarto, obtener el apoyo necesario en el Congreso para la adecuada financiación de las operaciones se convierte en una prioridad de los Departamentos de Estado y de Defensa. Quinto y último, las decisiones sobre operaciones serán realizadas por un grupo interagencial y coordinadas por el Consejo de Seguridad Nacional, es decir, la Casa Blanca.

El texto final, desclasificado en 2009, es extenso y detalla con precisión la asignación de tareas y procedimientos. Entre ellos, destacan varios puntos que fueron el fundamento del intervencionismo estadounidense durante la presidencia Clinton. El primero fue el de realizar elecciones disciplinadas y coherentes sobre qué operaciones de paz apoyar. En concreto, el texto especifica las líneas rojas para considerar una acción (mandato, estrategia civil-militar, duración y objetivos determinados).

“[...] a clear mandate and specific timeframe [...] an integrated political/military strategy [...] specified troop levels and a firm budget estimate. [...] Peace operations should not be open-ended commitments but instead linked to concrete political solutions”.²⁰⁰

¹⁹⁹ En las tres páginas que forman el documento se citan específicamente hasta en seis ocasiones los intereses estadounidenses como condición principal para la participación en las misiones de paz.

²⁰⁰ The White House. “*Presidential Decision Directive /NSC-25. US Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*”. 3 de mayo de 1994

~~CONFIDENTIAL~~ with
~~SECRET~~ attachment

~~SECRET~~

20482

THE WHITE HOUSE

WASHINGTON

May 3, 1994

PRESIDENTIAL DECISION DIRECTIVE/NSC-25

MEMORANDUM FOR THE VICE PRESIDENT
THE SECRETARY OF STATE
THE SECRETARY OF DEFENSE
DIRECTOR OF THE OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET
REPRESENTATIVE OF THE UNITED STATES TO
THE UNITED NATIONS
CHIEF OF STAFF TO THE PRESIDENT
ASSISTANT TO THE PRESIDENT FOR NATIONAL
SECURITY AFFAIRS
DIRECTOR OF CENTRAL INTELLIGENCE
CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF

SUBJECT: U.S. POLICY ON REFORMING MULTILATERAL PEACE
OPERATIONS (U)

En otro orden, la PDD 25 se propuso reducir los costos generales y la cuota estadounidense en las operaciones de Naciones Unidas antes de enero de 1996. En concreto planteó la mejora de la eficacia en la gerencia, un mayor control administrativo, y una reducción de la aportación de Estados Unidos hasta un máximo del 25% del costo total de cada operación. En tercer lugar, el documento señala la necesidad de mejorar por parte de Naciones Unidas su capacidad de gestionar las operaciones de paz con efectividad y de manera integral. Para ello, se plantea una serie de medidas concretas:

- Aumento del personal.
- Preparación de una infraestructura fija para la gestión de las operaciones.
- Cambios organizativos: creación de las Divisiones de Planificación, Información e Investigación, Operaciones, Logística, Célula policial y Asuntos Públicos.
- Apoyo logístico para la gestión centralizada de capacidades y recursos de los Estados Miembros.

- Entrenamiento específico de los responsables civiles y militares de las misiones.
- Adecuada protección según el derecho internacional de los miembros de las misiones de Naciones Unidas.
- Coordinación entre los órganos responsables de la ayuda humanitaria y los de operaciones de mantenimiento de la paz.
- Asesoramiento continuo y directo a los negociadores de Naciones Unidas sobre las limitaciones operativas para evitar el compromiso futuro de la organización en tareas no viables.

La directiva pretendió a su vez reformar y mejorar la capacidad de Estados Unidos para gestionar las operaciones de paz. Para ello, se estableció una responsabilidad compartida entre las Secretarías de Estado y Defensa en la toma de decisiones sobre operaciones. Si bien el Departamento de Estado lideraría los asuntos relacionados con operaciones bajo el Capítulo VI y el de Defensa haría lo propio con los que se encontrarán bajo el Capítulo VII, y todo funcionaría a través de una constante consulta interagencial bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional.²⁰¹

Por último, los debates entre autores como Rodman, Schefer y Snyder, tras la aprobación de la directiva, muestran algunos de los puntos más polémicos sobre varias cuestiones controvertidas de la PDD25. Al filtrarse generaron una fuerte tensión en la clase política, el gobierno y la opinión pública.²⁰² Entre otras, la polémica giró alrededor del mando sobre las fuerzas estadounidenses durante las operaciones bajo bandera de Naciones Unidas; una cuestión muy controvertida. El debate generado a partir de la posibilidad de que el control operativo de tropas pudiera estar en manos de un comandante de Naciones Unidas, fue tal, que la

²⁰¹ Las operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas refieren al arreglo pacífico de controversias, frente al Capítulo VII que son acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos a la paz o actos de agresión.

²⁰² Peter W. Rodman, "Declaration of Dependence? Questions of Sovereignty". *National Review*. (Junio, 1994). David J. Schefer, *United States: Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*. (Washington: the American Society of International Law, 1994). William J. Snyder, *William Command versus Operational Control: A Critical Review of PDD-25*, acceso agosto 2015, <http://www.ibiblio.org/jwsnyder/wisdom/pdd25.html>

Oficina de Asuntos de Organismos Internacionales del Departamento de Estado decidió, en la campaña de reelección de 1996, redactar un resumen ejecutivo y hacerlo público.²⁰³ El objetivo fue explicar algunos aspectos de la PDD-25 y despejar las incógnitas sobre la posible inconstitucionalidad de la “cesión” del “control operativo” de las tropas. El documento justifica esta política como la continuación de una tradición de presencia de tropas estadounidenses en contingentes internacionales desde la creación de Naciones Unidas, así como la cesión del mando a oficiales no estadounidenses como un ejercicio práctico que no menoscababa la autoridad de la cadena de mando ni la capacidad del presidente de actuar como comandante en jefe.

“There is nothing new about this Administration’s policy regarding the command and control of U.S. forces. U.S. military personnel have participated in UN peace operations since 1948. American forces have served under the operations control of foreign commanders since the Revolutionary War, including in World War I, World War II, Operation Desert Storm and in NATO since its inception. [...] Operational control is a subset of command. It is given for a specific time frame or mission and includes the authority to assign tasks to U.S. forces already deployed by the President, and assign tasks to U.S. units led by U.S. officers. Within the limits of operational control, a foreign UN commander cannot: change the mission or deploy U.S. forces outside the area of responsibility agreed to by the President, separate units, divide their supplies, administer discipline, promote anyone, or change their internal organization”.²⁰⁴

En conclusión, las veintinueve páginas de la directiva no son la única clave para comprender la política exterior estadounidense de los años noventa, pero sí una de

²⁰³ En un memorando de Tom Ross a Anthony Lake el 6 de mayo de 1994 “Memorandum from Tom Ross to Anthony Lake [...] *President Clinton Signs PDD Establishing “U.S. Policy on Reforming Multilateral Peace Operations”* se adjunta la declaración de prensa de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca dando a conocer la firma de la PDD-25. (The White House. Office of the Press Secretary. “Statement by the Press Secretary. President Clinton Signs New Peacekeeping Policy”. 5 de mayo de 1994).

²⁰⁴ “Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25)” Bureau of International Organizations Affairs, Departamento de Estado, 22 de febrero de 22, 1996.

las indispensables. En teoría, la PDD-25 buscaba “mejorar y racionalizar el proceso de Estados Unidos para decidir cuándo y cómo apoyar y participar en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”.²⁰⁵ En la práctica, y fruto del consenso entre las diferentes opiniones dentro de la Administración, se convirtió en una guía para decidir sobre las intervenciones del único poder hegemónico de los 90. Algunos autores como Lewis,²⁰⁶ Miller²⁰⁷ y Maynes²⁰⁸ mostraron sus dudas y reproches sobre la política de Clinton durante el período de redacción de la PDD-25, y otros como Rodman,²⁰⁹ Korb,²¹⁰ Goodman,²¹¹ Hyland²¹² o Mandelbaum²¹³ se sumaron a posteriori. Todos ellos criticaron abiertamente la política exterior del gabinete por su supuesta ineficacia o por el abandono de una política exterior unilateral fuerte.

Fruto de esas críticas y del cambio de rumbo, se realizaron ajustes para alejar un inoperante idealismo de la Casa Blanca, destituyendo a figuras importantes como el secretario de Defensa Les Aspin y el embajador en Somalia Robert Gosende²¹⁴ en febrero de 1994. Paralelamente, comenzó un período en que incluso Naciones

²⁰⁵ “Administration History Project Papers”. Departamento de Estado. Chapter VI: United Nations. Fuente: Biblioteca Presidencial Clinton.

²⁰⁶ William H. Lewis, “Assertive Multilateralism, Rhetoric Versus Reality” en William H. Lewis (ed.), *Peacekeeping, the Way Ahead?*, (Washington D.C.: National Defense University, 1993), 13-29.

²⁰⁷ Linda B. Miller, “The Clinton Years, Reinventing U.S. Foreign Policy”. *International Affairs*. Vol. 70, No 4. (Octubre 1994): 621-634.

²⁰⁸ Charles W. Mayne, *The Nature of the Post-Cold War World: The World in the Year 2000*. (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 1993).

²⁰⁹ Peter. Rodman, “Declaration of Dependence? Questions of Sovereignty”

²¹⁰ Lawrence J. Korb, “The Use of Force”. *The Brookings Review*, Vol. 15, No. 2. (Spring, 1997): 24-25.

²¹¹ Melvin A. Goldman, “A Pieces on Our Craft: Clinton’s Strategic Failure”. *International Studies Perspectives*, (agosto 2000).

²¹² William G. Hyland, “A Mediocre Record”. *Foreign Policy*, No 101. (Invierno 1995-1996): 69-74.

²¹³ Michael Mandelbaum, “Foreign Policy as Social Work”. *Foreign Affairs*, (enero/febrero 1996): 16-32.

²¹⁴ Justin Schuster, “An Interview with Amb. Robert Gosende”. *The Politic*. 30 de diciembre de 2013.

Unidas sirvió, en palabras de Hirsh, de “chivo expiatorio”²¹⁵ para mitigar algunos de los errores de cálculo del equipo de Clinton y contentar a un Congreso, que si bien no había tomado ninguna medida vinculante señalable contraria a la Administración, iba a ser reemplazado en noviembre de 1994 por uno de mayoría republicana y por ende más conservador en política exterior.

A pesar de la beligerante producción académica y los debates políticos, lo más destacado de este cambio fue el desplazamiento de la figura de Clinton al centro del proceso de decisiones en materia de exteriores. Los documentos nos muestran una rápida adaptación entre la posición idealista y liberal de un candidato, y un presidente capaz de liberarse de unos prejuicios de político de Arkansas, como señala McKinnon,²¹⁶ más propios de su equipo que de él mismo, y poner los intereses estadounidenses por encima de cualquier postulado ideológico. Capaz de ver y aplicar el multilateralismo como una herramienta y no como un fin en sí mismo, Bill Clinton dio inicio, con la aprobación de la PDD 25 a una nueva época de intervencionismo en respuesta a los intereses estratégicos identificados por la nueva Administración. Conocer ahora el contenido íntegro de la PDD-25, nos permite aportar mayor claridad sobre la gestación y ejecución del cálculo realista de la Administración Clinton en cuanto al futuro de la hegemonía estadounidense y la forma de preservarla. Como ningún otro presidente desde Truman, el 42° presidente impulsó una reforma en relación a Naciones Unidas, y reforzó, al contrario de lo que sus detractores argumentaron, la determinación clara de Estados Unidos de seguir anteponiendo sus intereses particulares, utilizando nuevos medios en un entorno de pos Guerra Fría. Fruto de ello, la naturaleza de las misiones y la forma en que Estados Unidos participó en ellas varió desde 1994. El marco doctrinal aprobado por Clinton generó una serie de decisiones con enormes consecuencias en las tragedias ruandesa y bosnia.

²¹⁵ Michael Hirsh, “The Fall Guy: Washington’s Self-Defeating Assault on the U.N.”. *Foreign Affairs*, (Noviembre/diciembre 1999).

²¹⁶ Michael McKinnon, “US Peacekeeping Policy Under Clinton. A fairweather friend?” en Murray, Leonie G. *Clinton, Peacekeeping and Humanitarian Interventionism. Rise and Fall of a Policy*. (New York: Routledge, 2008).

4. La política exterior de Estados Unidos en Bosnia y Ruanda.

4.1 La administración Bush 1989-1993

Si la guerra del Golfo supuso el primer test para la comunidad internacional en la pos Guerra Fría, la reedición de los conflictos históricos en los Balcanes fue el segundo. Antes de 1991 Yugoslavia se encontraba compuesta de seis repúblicas. Sin embargo, en junio de ese año cuando el presidente Slobodan Milosevic comenzó a encender la llama del nacionalismo extremo así como a alentar la dominación serbia de las instituciones del país, la República de Eslovenia optó por la secesión seguida de un breve conflicto. La República de Croacia, que había declarado su independencia al mismo tiempo, hubo de enfrentar un destino y un conflicto muy distinto. La existencia de una numerosa minoría de serbios en territorio croata y el control de la estratégica costa dálmata impulsaron una mayor implicación del Ejército Yugoslavo (JNA) que impidió que la secesión croata caminara paralela a la experiencia eslovena.

A finales de 1991 quedó claro que el control de Bosnia, que había pasado de una mayoría musulmana en el censo de 1971 a una distribución más heterogénea en el de 1991 (43 por ciento musulmana, 35 por ciento serbia y 18 por ciento croata), habría de generar una intensa lucha de poder entre las comunidades con el apoyo de los estados vecinos.

Evolución de la población en Bosnia 1971-1991.²¹⁷

Census	Area/ km ²	Total	Males	Females	House- holds	Popula- tion per km ²
1971	5,1197	3,746,111	1,834,600	1,911,511	848,545	73,2
1981	5,1197	4,124,256	2,050,913	2,073,343	1,030,689	80,6
1991	5,1197	4,377,033	2,183,795	2,193,238	1,207,098	85,5

Evolución de la distribución étnica de la población bosnia 1961-1991.

Ethnic Group	1961	1971	1981	1991
Albanians	3,642	3,764	4,396	4,925
Croats	711,665	772,491	758,140	760,852
Czechs	1,083	871	690	590
Ethnically undeclared	...	8,482	17,950	14,585
Germans	347	300	460	470
Gypsies	588	1456	7,251	8,864
Hungarians	1,415	1,262	945	893
Italians	717	673	616	732
Jews	381	708	343	426
Macedonians	2,391	1,773	1,892	1,596
Montenegrins	12,828	13,021	14,114	10,071
Muslims	842,248	1,482,430	1,630,033	1,902,956
Poles	801	757	609	526
Romanians	113	189	302	162
Russians	934	507	295	297
Ruthenians	6,136	141	111	133
Serbs	1,406,057	1,393,148	1,320,738	1,366,104
Slovaks	272	279	350	297
Slovenes	5,939	4,053	2,755	2,190
Turks	1,812	477	277	267
Ukrainians	...	5,333	4,502	3,929
Yugoslavs	275,883	43,796	326,316	242,682
Other	811	602	946	17,592
Unknown	1,885	9,598	26,576	35,670
Total	3,277,948	3,746,111	4,124,256	4,377,033
Regional affili- ation	3,649	224

Fuente: SRB-H Republican Institute for Statistics, *Statistical Bulletin* 220.²¹⁸

El análisis del resultado de las elecciones en noviembre de 1990 visibiliza una clara división del gobierno de coalición de partidos, que representando a las tres etnias en una proporción aproximada a su población, lideraba el bosnio Alija

²¹⁷ Con anterioridad a 1971, no estaba permitido para los ciudadanos yugoslavos identificarse étnica o religiosamente como parte de un grupo nacional. Muchos de los musulmanes bosnios aparecen por tanto en el censo de 1961 como “otras nacionalidades”. En 1971 se permitió que los musulmanes figurasen por primera vez y por ello la cifra con el cálculo total se ve alterada.

²¹⁸ Citado en Veljko Mikelic, y Torsten Schoen, *Housing and Property Rights in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia and Montenegro*. (Nairobi: United Nations Human Settlement Programme, 2005), 29.

Izetbegovic.²¹⁹ Mientras aumentaban las tensiones construidas dentro y fuera del país, el líder serbobosnio Radovan Karadzic²²⁰ y su Partido Democrático Serbio se retiraron del gobierno y establecieron su propia Asamblea Nacional de Serbia. Como respuesta a la incertidumbre y siguiendo las recomendaciones de los países europeos y Estados Unidos, la presidencia colegiada organizó un referéndum cuya finalidad era dotar de legitimidad a una decisión sobre el futuro de la república, al mismo tiempo que evitar un baño de sangre entre las tres comunidades. En marzo de 1992 se celebró el plebiscito con un resultado de 99,4 por ciento de los votos emitidos a favor de la secesión.

Durante el proceso autores como Rogel²²¹ documentan diversas acciones de boicot organizadas por parte de nacionalistas serbios, liderados por Ćosić y Karadžić. Estos, con el apoyo de Slobodan Milosevic desde Belgrado, declararon oficialmente la creación de la República Serbia de Bosnia Herzegovina, que pasó posteriormente a denominarse República Srpska. Bajo la protección combinada de

²¹⁹ Dieter Nohlen y Philip Stolver, (Eds.). *Elections in Europe: A Data Handbook*. (Baden-Baden: Nomos, 2010), 330.

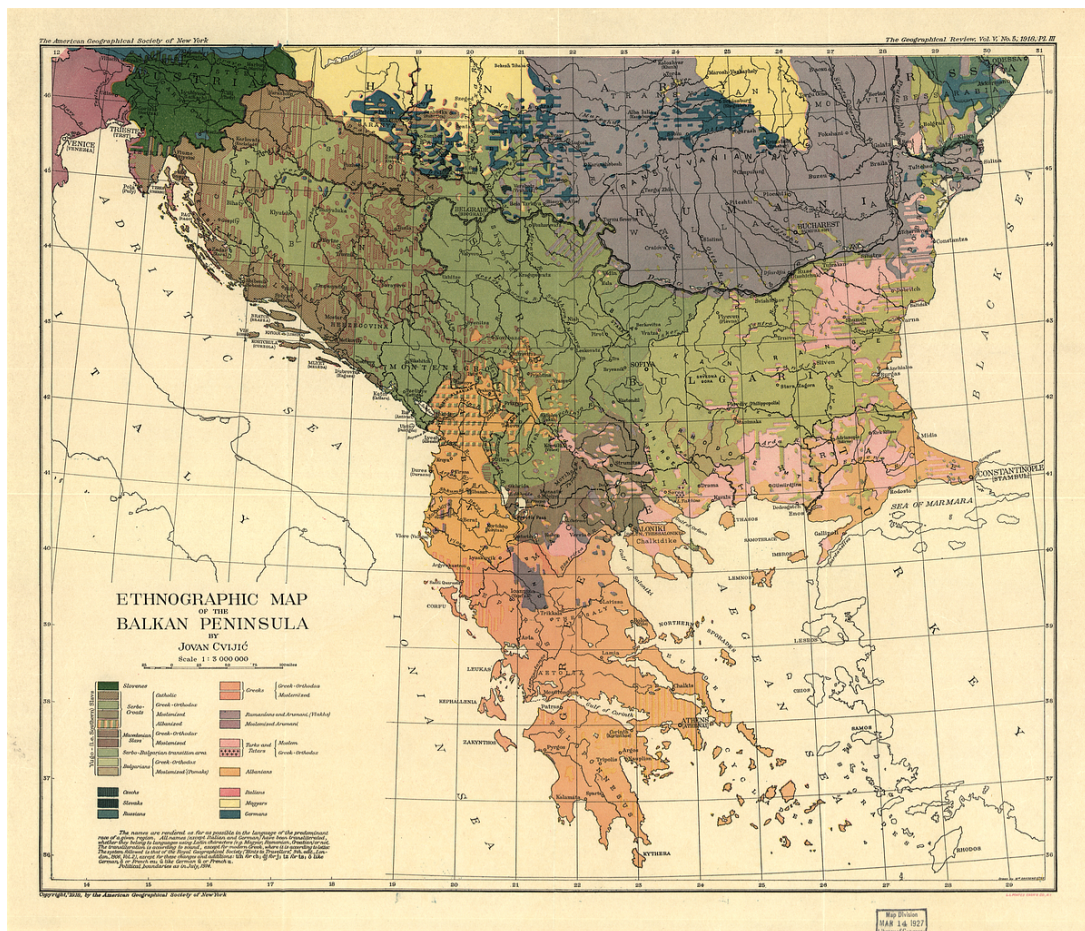
²²⁰ Miembro fundador del Partido Democrático Serbio (SDS); presidente de la SDS hasta su dimisión el 19 de julio de 1996; presidente del Consejo Nacional de Seguridad de la República Serbia de Bosnia y Herzegovina (más tarde República Srpska – “RS”); presidente de la Presidencia de tres miembros de la RS desde su creación el 12 de mayo 1992 hasta el 17 de diciembre de 1992, y a partir de entonces el presidente único de la República Srpska y comandante supremo de las Fuerzas Armadas.

Karadžid participó desde octubre de 1991 hasta el 30 de noviembre de 1995, en una acción para eliminar permanentemente los habitantes croatas y bosnios musulmanes de los territorios de Bosnia y Herzegovina, que se identificó como territorio serbobosnio. Se alega además que, entre el 12 de mayo de 1992 y noviembre de 1995, Karadžid participó en una acción para establecer y llevar a cabo una campaña con francotiradores y bombardeos contra la población civil de Sarajevo, con el objetivo de sembrar el terror entre ellos. Además, se alega que, durante el período inmediatamente anterior al 11 de julio y hasta el 1 de noviembre de 1995, Karadžid participó en una acción para eliminar a los musulmanes bosnios en Srebrenica matando a hombres y niños y ordenando el traslado forzado de las mujeres, los niños pequeños y los ancianos de la zona. Por último, se alega que de mayo y junio de 1995, Karadžid participó en la toma de rehenes del personal de las Naciones Unidas a fin de obligar a la OTAN a que se abstuviera de llevar a cabo ataques aéreos. El caso todavía está en curso.

Fuente: TPY Naciones Unidas. Hoja informativa del caso IT-95-5/18, acceso agosto 2015, http://www.icty.org/x/cases/karadzic/cis/en/cis_karadzic_en.pdf

²²¹ Carole Rogel, *The Breakup of Yugoslavia and the War in Bosnia*. (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2000).

las fuerzas paramilitares y el ejército regular yugoslavo, que entregó la totalidad de sus arsenales y equipos militares ubicados en Bosnia, cerca de 80.000 unidades tomaron posiciones e iniciaron una campaña de guerra total contra las milicias bosnias y croatas con brutales resultados. Al mismo tiempo que las fuerzas serbias se preparaban para una ofensiva rápida de avance, Naciones Unidas impuso un embargo sobre la región, lo que contribuyó a un gran desequilibrio entre fuerzas e impidió la autodefensa de bosnios y croatas frente a la limpieza étnica.



Mapa etnográfica de los Balcanes elaborado por Jovan Cvijić, y publicado en 1918 por la Sociedad Geográfica Americana de Nueva York. Fuente: Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.

La reacción inmediata de la comunidad internacional

En cuanto a la respuesta de la comunidad internacional a un nuevo avispero balcánico, fue Alemania quien inició la respuesta diplomática al conflicto en 1991 con el reconocimiento oficial de Croacia. La Comunidad Europea junto con Estados Unidos continuaron el camino con el reconocimiento de Bosnia, en la esperanza de que el mero hecho de hacerlo estabilizara la región. El acto diplomático mostraría al presidente Milosevic, al menos esa era la percepción de Washington, Londres y París, el apoyo internacional a la disolución de Yugoslavia. Desafortunadamente, las fuentes propias de Milosevic habían informado al dirigente serbio de lo débil que era el compromiso de los países occidentales si forzaba una estrategia que requiriese una inmediata intervención armada. La propia oficina del historiador del Departamento de Estado publicó que con la Administración Bush enfocada en la Unión Soviética, Alemania y el Golfo Pérsico, la importancia de Yugoslavia era cuando menos relativa:

“With the administration of George H. W. Bush focused primarily on the Soviet Union, Germany, and the crisis in the Persian Gulf, Yugoslavia had lost the geostrategic importance it enjoyed during the Cold War”.²²²

Silber y Little²²³ realizaron un excelente estudio sobre las manipulaciones políticas detrás del origen del genocidio en Bosnia, en el que explicaron cómo durante la crisis los milicianos y las tropas regulares serbias habían elaborado listas de intelectuales, músicos y profesionales no-serbios así como de lugares religiosos o culturales, que a partir de la declaración de independencia bosnia comenzaron a ser blanco de ataques paulatinos con el objetivo de borrar cualquier registro bosnio o croata de la recientemente creada República Sprska.²²⁴ Al mismo

²²² Departamento de Estado. Oficina del historiador. “Milestones: 1989–1992. The Breakup of Yugoslavia, 1990–1992”. Acceso agosto 2015, <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/breakup-yugoslavia>.

²²³ Laura Silber, y Allan Little, *Yugoslavia: Death of A Nation*. (New York: Penguin, 1997).

²²⁴ Ed Vulliamy, *Seasons in Hell: Understanding Bosnia's War*. (New York: Saint Martin's Press, 1994). Roy Gutman, *Witness to Genocide: Dispatches on the "Ethnic Cleansing" of Bosnia*. (New York: Macmillan, 1993) y Rezak Hukanovic, *Tenth Circle of Hell: A Memoir of Life in the Death Camps of Bosnia*. (New York: Basic Books, 1996).

tiempo que las fuerzas serbias tomaron posiciones alrededor de la antigua villa olímpica de Sarajevo, instalando armas antiaéreas, lanzacohetes y unidades de tanques que asediaron la capital del nuevo estado durante tres años, se impuso un toque de queda que, como explica Husarska,²²⁵ convirtió a millones en ciudadanos de segunda obligados a limitar sus movimientos en el mejor de los casos y a abandonar sus hogares o ser asesinados en el peor de ellos. Las acciones inhumanas tales como asesinatos sistemáticos, torturas, fosas comunes, violaciones masivas a mujeres y niñas,²²⁶ campos de concentración, etc. que siguieron a estas primeras restricciones han sido profundamente investigadas y publicadas por múltiples organismos.²²⁷

En cuanto a la Administración Bush, y más tarde en la Administración Clinton, algunos funcionarios de alto rango disponían de la información necesaria para comprender el calado de lo que podía suceder en Bosnia incluso con anterioridad al estallido de la crisis en 1991. Con ese propósito, el 18 de octubre de 1990, el director de la CIA había circulado un documento secreto, desclasificado hoy bajo la Ley FOIA, con el objetivo de informar a la comunidad de inteligencia de Estados Unidos. En él se advertía sobre la inminente ruptura del estado yugoslavo y la incapacidad de la comunidad internacional para llevar a cabo ninguna acción que pudiera mantenerlo unido:

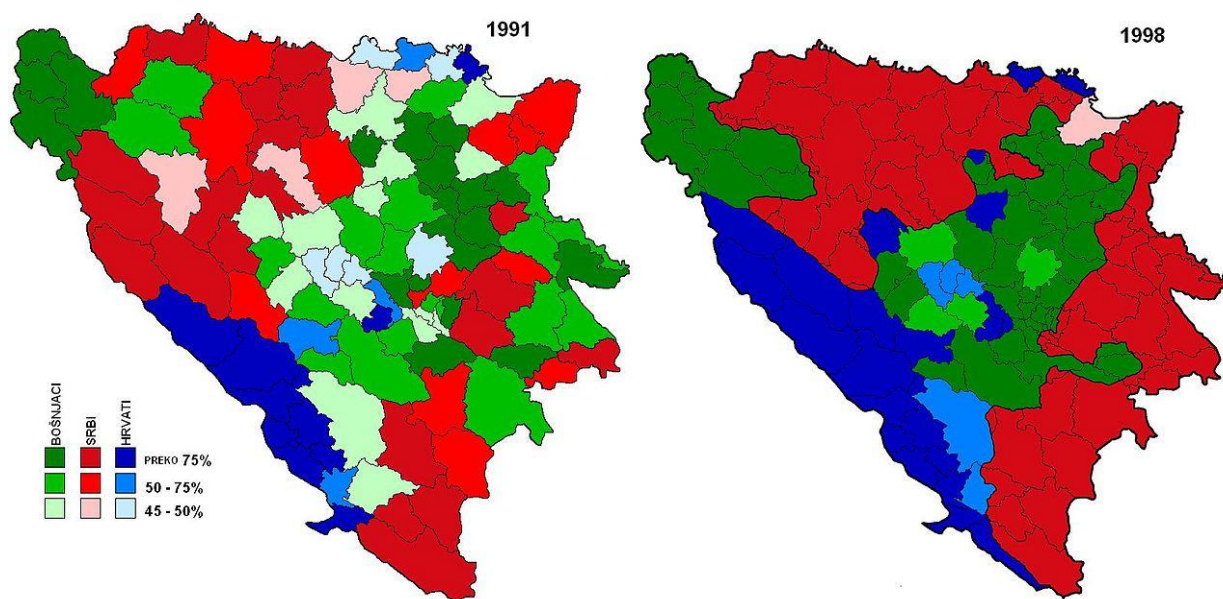
²²⁵ Anna Husarska, “City of Fear”, *New Republic*, 21 de septiembre de 1992, 18.

²²⁶ En cuanto a un crimen especialmente atroz, se puede dar cuenta de las miles de violaciones sistemáticas de mujeres bosnias como estrategia de guerra. En 1993, los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea encargaron el informe: Warburton Mission II “EC Investigative Mission Into The Treatment Of Muslim Women In The Former Yugoslavia” publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca que calculó en más de 20.000 las mujeres y niñas víctimas de violación.

²²⁷ El *Congressional Research Service* publicó en 1998 un informe para el Congreso de los Estados Unidos con la información sobre los crímenes cometidos durante la guerra en Bosnia. El objetivo del informe era rendir cuenta del trabajo del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, sin embargo es una buena fuente para comprender el calado de lo sucedido en cuanto a crímenes de guerra y contra la humanidad en Bosnia desde 1992 a 1995. El informe que fue hecho público en 2009 a través de una filtración de Wikileaks: Congreso de los Estados Unidos. “Bosnia War Crimes: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and U.S. Policy”, *Congressional Research Service*, 1998.

“Yugoslavia will cease to function as a federal state within a year, and will probably dissolve within two. Economic reform will not stave off the breakup. [...] A full-scale interrepublic war is unlikely, but serious intercommunal conflict will accompany the breakup and will continue afterward. The violence will be intractable and bitter. There is little the United States and its European allies can do to preserve Yugoslav unity”.²²⁸

Si bien la Casa Blanca, el Departamento de Estado, el Congreso y los medios de comunicación entendieron y asumieron desde un primer momento la relevancia de un conflicto que se desarrollaba en el corazón de una Europa en cambio, tanto Estados Unidos, Naciones Unidas como la Comunidad Europea permanecieron inactivos mientras más de 200.000 bosnios fueron asesinados, dos millones desplazados interna o internacionalmente y la multiétnica histórica de la región (ver mapa) sustituida por tres territorios “étnicamente puros”.



Distribución étnica de Bosnia-Herzegovina en 1991 y 1998.

Fuente: Oficina del Alto Representante.²²⁹

²²⁸ CIA. “Yugoslavia Transformed”, National Intelligence Estimate. Secreto/Desclasificado parcialmente. 18 de octubre de 1990. Fuente: CIA FOIA.

²²⁹ Oficina del Alto Representante. “An Action Plan in support of the return of refugees and displaced persons in Bosnia and Herzegovina”. Informe RRTF: Marzo de 1998.

En una situación en que la principal tarea de la superpotencia estadounidense se centraba en la reorganización de un orden mundial que favoreciera la continuación de su hegemonía global, la resolución de conflictos regionales no podía ser una prioridad que restara recursos y esfuerzos de los grandes desafíos en política exterior. Los altos funcionarios responsables de la zona habían identificado la peculiaridad y el potencial destabilizador de Bosnia en el conjunto de una Europa que caminaba al fin del telón de acero, pero 1992 era un año de desafíos para la Casa Blanca: hacer ver a la opinión pública los primeros resultados de las reformas económicas y con ello renovar el mandato del presidente Bush. Las evidencias mostraban que el año 1992 no iba a ser momento para la toma de decisiones arriesgadas como la presencia prolongada de tropas estadounidenses en un complejo conflicto, aun cuando el asunto bosnio no dejaba de ser un termómetro de la influencia estadounidense en un nuevo continente europeo.

Un memorando de la CIA fechado en enero de 1992 informaba sobre la conveniencia de reconocer a los nuevos estados a la mayor brevedad, con el fin de evitar por un lado que los nuevos estados establecieran relaciones “especiales” con los socios europeos y por otro que éstos acabaran cuestionando el compromiso de los estadounidenses con el viejo continente. En especial, los funcionarios resaltan la necesidad de atajar las sospechas de Francia y Alemania sobre una retirada de EE. UU. de los asuntos europeos, reconociendo a los nuevos estados y manteniendo su posición hegemónica para el futuro.

“Some Europeans – especially in France and Germany – would see it as evidence supporting their suspicion that Washington’s engagement in Europe is lessening [...] It would, however, put us in step with the Europeans and enhance our chances of influencing their future actions. It also might help counter the view that the United States is less focused on European problems these days”.²³⁰

²³⁰ CIA. Memorando. “Implications of US Posture on Recognition of Former Yugoslav Republics”. Secreto/Desclasificado. 15 de enero de 1992. Fuente: CIA FOIA.

Los serbobosnios se habían preparado de tal forma para la ofensiva que la evidencia recopilada tras el conflicto nos muestra pruebas de la existencia de todo tipo de utensilios, bandas, papel timbrado y sellos con los que se administraron las políticas de limpieza étnica. Entre otras medidas, Gow²³¹ documenta cómo los bosnios musulmanes fueron obligados a elegir entre ser ejecutados, encarcelados en campos donde acabarían siendo torturados y morirían o firmar documentos de cesión de sus propiedades que fueron debidamente legalizados con los símbolos de la nueva Administración serbia. A este respecto, un documento titulado *For the organization and activity of organs of the Serbian people in Bosnia-Herzegovina in extraordinary circumstances*, elaborado por Radovan Karadzic, al amparo del Servicio Serbio de Seguridad, había ideado planes detallados para la toma coordinada de cada municipio u *opstina*. El detalle de los pasos a seguir por la élite serbia tanto política como militar, fue desvelado durante el juicio seguido desde 1995 contra Dusan Tadic, jefe local del SDS en Bosnia, y desde 1999 contra Stanislav Galic quien comandó durante la guerra el Ejército de la República Srpska (VRS) en Sarajevo.²³²

Mientras se preparaba y ejecutaba la destrucción planificada, principalmente por los extremistas de la comunidad serbia de Bosnia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reforzado tras el fin de la Guerra Fría señaló a los culpables, impuso sanciones, aprobó la formación de un contingente de cascos azules y organizó la llegada de ayuda humanitaria. Sin precedentes desde Núremberg, la situación en Bosnia incluso despertó de nuevo el debate sobre la aplicación de los principios del derecho internacional humanitario a partir de las sospechas sobre los crímenes que se estaban cometiendo durante el conflicto. Sin embargo, y a

²³¹ James Gow, *The Serbian Project and Its Adversaries. A Strategy of War Crimes*. (London: Hurst & Co., 2003).

²³² Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. “Prosecutor vs. Stanislav Galic for crimes against humanity and violations of the laws and customs of war”. Transcripción del caso IT-98-29. Fuente: TPAY, acceso agosto 2015, <http://ictytranscripts.org/trials/galic/020419IT.htm> y Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. “Prosecutor vs. Tadic for crimes against humanity and violations of the laws and customs of war”. Transcripción del caso IT-94-1 Fuente: TPAY, acceso agosto 2015, <http://www.icty.org/x/cases/tadic/tjug/en/tad-ts70507JT2-e.pdf>

pesar de que un genocidio se estaba llevando a cabo en el continente europeo, Estados Unidos y sus aliados decidieron no intervenir hasta tres años después del inicio de las hostilidades, cuando gran parte de las atrocidades habían transformado la realidad social de Bosnia.

La razón de esta inacción en ningún caso debe ser atribuida al desconocimiento por parte de las administraciones Bush y Clinton. Tras el desastre de la comunidad de inteligencia para predecir la crisis en Kuwait en 1990 y la desaparición de la Unión Soviética en 1991, durante la crisis bosnia los analistas, especialmente los estadounidenses, trataron por todos los medios de transmitir a sus gobiernos la realidad de lo que sucedía en el teatro de guerra. Puede afirmarse que para el momento en que la guerra se generalizó, los funcionarios del gobierno estadounidenses eran auténticos expertos sobre los Balcanes que llevaban años informados con periodicidad sobre la posibilidad de enfrentarse a un nuevo conflicto balcánico y su naturaleza. La amplia cantidad de cables diplomáticos así como de *briefings* por parte de funcionarios de inteligencia con información sobre Bosnia consultados en los archivos de la Biblioteca Presidencial Bush y Clinton atestiguan este hecho.

Un buen ejemplo de ello fue el informe prospectivo de carácter secreto fue coordinado por la CIA en abril de 1992, con el objetivo de prever las posibilidades de controlar el conflicto en los Balcanes. En el informe, para el que colaboraron la CIA, la Agencia de Inteligencia de la Defensa, la Agencia Nacional de Seguridad, el Departamento de Estado y el del Tesoro, parte de algunas premisas claras sobre la situación y la entidad de la lucha en Yugoslavia. Los expertos informan con claridad de que no existen alternativas a la implicación militar a gran escala, probablemente bajo bandera de Naciones Unidas, algo que a su juicio resulta imposible sin Estados Unidos.

“In the near term, nothing short of large-scale, outside military intervention – which no European country is now prepared to undertake – can end the fighting in Yugoslavia [...] An expanded combat-ready UN peacekeeping force will be needed to keep the peace for the long term and

provide any chance of a negotiated settlement. The UN is likely to require US logistic support and military personnel”.²³³

El mismo informe ahonda en los efectos ejemplarizantes que podría tener la disolución desordenada y violenta de Yugoslavia. Si una combinación de violencia y autoritarismo terminaba por crear una “Gran Serbia” con éxito, otras partes de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética podrían correr la misma suerte. Al contrario, un acuerdo pacífico impuesto por la comunidad internacional podría mostrar un modelo para resolver los conflictos étnicos tanto en los Balcanes como en otros lugares. Sin embargo, el gran problema que se señala es la incapacidad de las instituciones internacionales para lidiar con futuras crisis, y más relevante aun, hasta qué punto esto puso a prueba la disposición del principal elemento para la preservación de la hegemonía de EE. UU. en Europa, la OTAN. En definitiva, un fallo en actuar o conseguir un resultado positivo tendría claramente un impacto negativo en el rol que jugaba EE. UU. en la seguridad europea.

Un conjunto de memorandos fechados en junio de 1992 nos brinda otro claro ejemplo de cómo la Administración organizó su respuesta al asunto yugoslavo. Estos memorandos desclasificados explican el proceso por el que la Casa Blanca encargó a la CIA establecer un equipo de trabajo interagencias que trabajara con la información disponible sobre Yugoslavia. El artífice que materializó y coordinó las actividades del personal que conformó el grupo, fue el almirante William O. Studeman. El militar había servido más de veinte años en puestos de inteligencia y alcanzó la dirección de la Agencia Nacional de Seguridad en 1988 desde donde fue propuesto por el presidente Bush y confirmado por el Senado²³⁴ como director adjunto de Inteligencia (DDCI²³⁵) en abril de 1992 hasta julio de 1995. Desde este

²³³ CIA. “A Broadening Balkan Crisis: Can It Be Managed?”. National Intelligence Estimate. Abril de 1992. Fuente: CIA FOIA.

Congressional Record. Nominación de William O. Studeman (Senado – 08 de abril de 1992) Fuente: Federation of American Scientists, acceso agosto 2015, http://fas.org/irp/congress/1992_cr/s920408-studeman.htm

²³⁵ Deputy Director Central Intelligence – DDCI. Traducido como director adjunto de Inteligencia Central.

puesto, que por razones técnicas era ocupado tradicionalmente por un militar de alto rango, se encargó de enviar a los miembros de la *task force* numerosa y detallada información que hoy se encuentra disponible en el archivo de documentos desclasificados de la CIA. En varios de los documentos, el DDCI se muestra consciente de que la situación en Yugoslavia se había deteriorado notablemente durante las semanas previas, tornándose cada vez más probable la posibilidad de algún tipo de intervención militar. De darse el caso, Estados Unidos difícilmente podría abstraerse lo que, a su juicio, explicaba la necesidad de articular una política coordinada entre los distintos miembros de la Administración, potencialmente implicados en el asunto. Studeman, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos de la comunidad de Inteligencia estadounidense, identificó objetivos claros para el grupo de trabajo, focalizándose en centralizar y coordinar la estrategia a seguir, el monitoreo de las sanciones de Naciones Unidas, y la coordinación con el apoyo táctico militar. El hecho de que este equipo estuviera formado por subdirectores de los distintos servicios y agencias gubernamentales implicadas nos ilustra, nuevamente, sobre el rango de atención que la Administración Bush decidió darle al tema de Balcanes en su conjunto y al de Bosnia en particular.

Las reticencias a la intervención

A pesar de toda la información, durante la Administración Bush, los responsables al más alto nivel gestionaron la reacción política hacia Bosnia tratando de enfriar cualquier respuesta de carácter militar masivo. Larry Eagleburger se desempeñó como uno de estos expertos estadounidenses en los Balcanes que abogaron por limitar la acción de Estados Unidos. Parte de la sorprendentemente larga lista de diplomáticos estadounidenses que habían servido en la zona, Eagleburger era la memoria viva de buena parte de la política de Estados Unidos en los Balcanes. En el gobierno desde la época de Kissinger como asesor de Seguridad Nacional, el presidente Carter había confiado en él como embajador para Yugoslavia y el presidente Reagan lo ascendió hasta subsecretario para Asuntos Políticos, para

finalmente llegar al rango de secretario de Estado Adjunto al inicio de la Administración Bush en 1989. El embajador Warren Zimmermann, primer y último embajador ante la R.F. de Yugoslavia describió en 1995 como desde el comienzo del conflicto, Eagleburger había asumido que el enfoque tradicional estadounidense hacia Yugoslavia ya no tenía sentido, dados los cambios revolucionarios que estaban barriendo Europa.

“By 1989 the world had changed dramatically. The Cold War was over and the Soviet Union was breaking up. The East European countries had already slipped Moscow’s leash, and Poland and Hungary had achieved quasi-Western political systems, with Czechoslovakia soon to follow”.

En tales circunstancias, ambos acordaron que en sus primeras acciones como embajador en Belgrado y las capitales de las repúblicas, dejara claro que Yugoslavia ya no gozaba de la importancia geopolítica que Estados Unidos le había otorgado durante la Guerra Fría. Tito había hecho Yugoslavia un modelo para la independencia de la Unión Soviética, así como para una marca de comunismo era más abierta y menos centralizada económicamente, pero en 1989 Yugoslavia había sido superada geopolíticamente por Polonia y Hungría sin contar que los derechos humanos se habían convertido en un elemento importante de la política de Estados Unidos. Por tanto, si bien Zimmermann debía reafirmar el mantra tradicional de apoyo de Estados Unidos a la unidad de Yugoslavia, su independencia y su integridad territorial, no podía ser a costa de la democracia o a pesar del uso de la fuerza:

“I would add that the United States could only support unity in the context of democracy; it would strongly oppose unity imposed or preserved by force”.²³⁶

Además de Eagleburger y Zimmermann, entre los especialistas que impulsaron la producción de inteligencia estadounidense sobre el tema, así como la adopción de medidas por parte del Gobierno de Estados Unidos, especialmente activa fue la labor de Jim Hooper. Subdirector desde 1989 a 1991 de la División de Oficina

²³⁶ Warren Zimmermann, “The Last Ambassador: A Memoir of the Collapse of Yugoslavia”. *Foreign Affairs*, (Marzo/Abril 1995).

para Europa del Este y Asuntos Yugoslavos ejerció una notable labor para garantizar el flujo de información veraz y oportuna para los decisores políticos. Por indicación suya, el entonces subsecretario de Estado realizó un viaje oficial a la zona en febrero de 1991, durante el cual se reunió en el presidente Slobodan Milosevic. Power recoge las palabras de Eagleburger a Hooper tras su regreso, quien a pesar de ratificar los trágicos cálculos informó al secretario de Estado Baker, recomendando que no se tomaran acciones que pudieran involucrar a Estados Unidos en un conflicto en el que nada tenía que ganar, y del que solo podría salir deteriorado nacional e internacionalmente. Cobra mayor relevancia el hecho de que en diciembre de 1992, cuando James Baker abandona el Departamento de Estado para dedicarse por completo a gestionar la campaña de reelección del presidente Bush, Eagleburger asumiera el cargo, manteniendo su juicio sobre los Balcanes pero también sobre la necesidad de preservar a los estadounidenses fuera del conflicto.

“I thought you were exaggerating, that you were giving me the usual bureaucratic hype. But now that I’ve been there, I think you were much too optimistic. It is going to be bloody as hell”.²³⁷

Desde otras ramas del gobierno surgieron voces fuertes a favor de involucrar a Estados Unidos en los Balcanes de forma activa. Bob Dole, quien había competido contra Bush por la nominación republicana en 1988 desde el ala más moderada del partido, invirtió buena parte de su capital político para denunciar la situación en Yugoslavia en el contexto de pos Guerra Fría. Para 1990, el senador por Kansas había introducido varias resoluciones en el Senado que, enmarcadas en el conjunto de las reformas en Europa del Este, calificaban duramente al gobierno de Yugoslavia como represor y tirano:

“As we have seen over the past several months, events in Yugoslavia are following the volatile pattern of events throughout Eastern Europe. Once considered a progressive regime – in comparison to the other Communist regimes in Eastern Europe – today’s Yugoslav Government is a symbol of tyranny and repression. [...] Moreover, in my view the United States must

²³⁷ Power, *A Problem From Hell*, 253.

publicly support these democratic developments in Yugoslavia, as in other East European countries. [...] Unfortunately, to date, in public appearances, at least United States policy toward Yugoslavia has not kept pace with events. This situation, however, can be corrected easily if the United States publicly and aggressively supports peaceful democratic change in Yugoslavia”.²³⁸

Dentro del conjunto de medidas referentes a los Balcanes, que varios legisladores tomaron a raíz de la reformas en Europa, Dole lideró una visita a Kosovo y Belgrado en agosto de 1990²³⁹ de cuyo desarrollo se conserva un fragmento original de vídeo de 24 minutos. A su regreso Dole intentó convencer a sus colegas en la cámara alta de la necesidad de asumir la obligación moral en defensa de la población de Yugoslavia. Junto al senador, otro personaje público, el congresista Frank McCloskey, quien se había opuesto al uso de la fuerza contra Irak, se convirtió en un líder en el esfuerzo para tomar medidas fuertes, incluyendo la intervención militar, en los Balcanes.²⁴⁰ Tras otro viaje oficial a Croacia en 1991, McCloskey se convirtió en un importante crítico de Bush y su enfoque de “no intervención” en el conflicto. Sin duda, a pesar de la inclinación natural que ciertos políticos estadounidenses podían tener por la defensa de los derechos humanos, el haber conocido de primera mano la situación en el terreno, como fue el caso de McCloskey y Dole, contribuyó a que un grupo importante de legisladores no cesaran en su presión política sobre la Casa Blanca durante el conflicto que se originaría posteriormente en Bosnia a partir de 1992.

²³⁸ Bob Dole, “It is Time to Support Democracy In Yugoslavia” *Congressional Record*, 101st Cong., Senao, 08 de febrero de 1990. Fuente: Biblioteca del Congreso, acceso agosto 2015: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r101:1373:./temp/~r101vNo5G3>

²³⁹ “Senator Dole led delegation visit to Kosova 1990” “<https://www.youtube.com/watch?v=ZVxeewfuPVM>

²⁴⁰ La Universidad de Indiana ofrece acceso online a los *McCloskey Congress Papers* que incluyen los registros de votación del congresista, los archivos relacionados con su trabajo legislativo en los comités, trabajos extensos sobre las campañas y elecciones, archivos de prensa, libros y cintas de audio y vídeo. Especialmente interesantes son los extensos registros respecto a su tarea relacionada con la paz en los Balcanes y la intervención de Estados Unidos en el conflicto en Bosnia. Acceso agosto 2015:

<http://webapp1.dlib.indiana.edu/findingaids/view?brand=general&docId=VAB8234&doc.view=print>

La sociedad estadounidense y Bosnia

En cuanto a la sociedad civil, la respuesta fue también suficientemente sólida y abundante como para influir en la creación de una opinión pública respecto al conflicto, además de su principal labor de denuncia sobre la situación de los derechos humanos en la región. Entre las muchas organizaciones existentes destacó *Helsinki Watch*, una división de *Human Rights Watch*. Desde 1991 dispusieron de expatriados desplazados en Bosnia, lo que les permitió al momento del estallido de la guerra en Bosnia realizar informes detallados sobre la situación. En concreto, la organización mantuvo dos equipos de abogados que extractaron información a partir de encuentros con desplazados, funcionarios gubernamentales, combatientes, diplomáticos, trabajadores humanitarios, periodistas, etc.. En un informe publicado en agosto de 1992, no solo enunciaron al mundo los detalles sobre las masacres que se estaban cometiendo, sino que dieron pie a un debate abierto sobre si estos crímenes merecían ser considerados como actos genocidas.

“Helsinki Watch is gravely concerned that the scope and brutality of abuses in Bosnia-Herzegovina far exceeds those that we report here. Witnesses to atrocities in eastern Bosnia remain inaccessible to us in the cities of Sarajevo, Tuzla and Gorazde. Helsinki Watch has received reports that Serbian forces have summarily executed civilians on a mass scale in the towns of Zvornik, Foca, Visegrad and Bijeljina. Helsinki Watch is also concerned that Serbian civilians may have been targeted for execution by Muslim and Croatian forces in some areas under the control of the latter groups. Helsinki Watch will continue to investigate reports of humanitarian law violations committed by all sides in Bosnia-Herzegovina”²⁴¹.

En paralelo al análisis de la situación, la organización realizó un alegato analítico sobre la respuesta de cada uno de los gobiernos e instituciones internacionales

²⁴¹ Helsinki Watch. *War Crimes in Bosnia-Herzegovina*. Nueva York: Human Rights Watch, 1992.

ante los hechos. En el caso concreto de Estados Unidos, se describe la actuación de la Administración Bush como lenta e inconsistente al principio en cuanto a los derechos humanos en las antiguas repúblicas yugoslavas para oscilar, en una segunda fase, entre la complacencia y la participación activa. La falta de una política global hacia las antiguas repúblicas yugoslavas socavó, según el informe, la capacidad de la Administración Bush para responder a los abusos graves en la ex-Yugoslavia, algo similar a lo que le sucedería a la Administración Clinton, al menos hasta 1995.

“The US position toward the human rights situation in the former Yugoslav republics has been sluggish and inconsistent. The Bush Administration initially misread the situation in the Balkans and then groped to define a policy which swung between complacency and active engagement. The lack of an overall policy toward the former Yugoslav republics undercut the Bush Administration’s ability to respond to grave human rights abuses in the former Yugoslavia”.²⁴²

Occidente y la respuesta a la violencia en los Balcanes

En cuanto a los aliados europeos, en el momento de la desintegración de Yugoslavia en junio de 1991, consideraron que disponían de la autoridad, fuerza y voluntad para manejar el cambio. El sistema que habría de crearse siete meses más tarde con la firma del Tratado de Maastricht, reforzaba las capacidades para una cooperación reforzada en materia de justicia y asuntos internos, pero sobre todo en los campos de seguridad y política exterior. La posibilidad de competir, desde un continente europeo integrado, con la hegemonía económica y política de Estados Unidos llevó a algunos dirigentes europeos a liderar la acción de la comunidad internacional desde Europa. El ministro de asuntos exteriores de Luxemburgo, Jacques Poos, primer jefe del equipo negociador de la CE, proclamó el carácter post-bipolar de la crisis y reclamó la capacidad de la Comunidad Europea para hacerse cargo de la crisis:

²⁴² Helsinki Watch. *War Crimes in Bosnia-Herzegovina*, 184.

“If anyone can do anything here, it is the EC. It is not the US or the USSR or anyone else”.²⁴³

Durante los próximos dos años, dedicaron enorme energía y atención a la resolución de la guerra en su seno. Ministros de la Comunidad Europea harían docenas de viajes a ciudades y pueblos que incluso Tito nunca había conocido. Obligaron a los caciques en guerra a prometer un alto el fuego que nunca se afianzo y a hacer promesas que nunca se cumplieron. Finalmente, agotados, frustrados y sin ideas, recurrieron a Naciones Unidas para que la comunidad internacional interviniera en Europa. Habían pasado exactamente 50 años de la campaña que siguió al día D.

Los periodistas de los medios internacionales más relevantes se hicieron eco del fracaso europeo. El columnista de Newsweek Robert Samuelson escribió sobre Yugoslavia y comentó que Europa Occidental apenas parecía tener en cuenta a Europa Oriental:

“Western Europe is so preoccupied with its own problems that it seems incapable of taking effective and decisive action. No one minimizes the enormous difficulty outsiders face in influencing countries undergoing political upheaval. But that’s not the same thing as being powerless. The Europeans simply aren’t paying much attention. They haven’t made the same sort of moral, political or economic commitment to the East that America made to them after World War II”.²⁴⁴

En un artículo posterior y tomando como ejemplo Yugoslavia, criticó la forma en que Europa aspiraba a competir con Estados Unidos para convertirse en un superpoder. La crítica se sustanciaba en que Europa concentraba, en 1992, todos sus recursos prácticos en su propio engrandecimiento. La cuestión sobre si la pasividad de Europa y el clima político estaban conduciendo inexorablemente a una catástrofe mayor, resultaba legítima.

²⁴³ Boris Johnson y Michael Montgomery, “Yugoslav Ceasefire; Agreed EC Ultimatum: Fighting Must Stop if you want to enter Europe of the 20th Century”, *Daily Telegraph*, 29 de junio de 1991.

²⁴⁴ Robert J. Samuelson, “The Dangerous Power Vacuum”. *Newsweek*. 16 de agosto de 1992.

Por otro lado, el corresponsal del *New York Times* Anthony Lewis habló de un nuevo Munich, ya que Yugoslavia, y en particular Bosnia, constituyeron una amarga lección para la Comunidad Europea así como una llamada de atención sobre la falta de capacitación europea en política exterior. Durante los dos años de duración de la guerra, los europeos fueron testigos de primera fila de la manipulación política de una antigua rivalidad entre serbios y croatas. Una situación que desafiaba el enfoque racional, diplomático, no militar de los que la CE estaba tan orgullosa y con el que había amortiguado sus propios nacionalismos. Como argumentó Samuelson el lenguaje de los valores de la Comunidad Europea no parecía poder traducirse en serbo-croata.

Frente a esta disposición de los europeos por intervenir en el conflicto bosnio, la Casa Blanca aprovechó la oportunidad y, a pesar de la información y la presión interna mencionada, se retiró de la primera línea en cuanto a la respuesta de la comunidad internacional. El secretario Baker apuntó hacia los europeos para llevar a cabo esta tarea, como oportunidad para mostrar que podían actuar de forma unificada.

“It was time to make the Europeans step up to the plate and show that they could act as a unified power”.²⁴⁵

Sin embargo, más que una oportunidad los conflictos en los Balcanes mostrarían la debilidad de una pretenciosa Unión Europea a la que todavía le faltaba transformar en instrumentos prácticos sus acuerdos políticos. Tal es así que, como muestra la documentación de la Casa Blanca, durante la primavera de 1992 los estadounidenses tuvieron que comenzar a repensar hasta qué punto resultaba buena idea dejar en manos de los europeos el liderazgo internacional en esta cuestión. Puede argumentarse que la iniciativa de la CE en los Balcanes sirvió a la Administración Clinton como excusa para permanecer en segundo plano, aunque la incapacidad europea acabó forzando a partir de 1995 a una reflexión hegemónica por parte de la Casa Blanca.

²⁴⁵ James A. Baker y Thomas M. DeFrank. *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1899-1992* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1995), 637.

Un documento secreto desclasificado publicado por la Oficina de Análisis Europeo de la CIA el 10 de agosto de 1992, fue enviado al grupo de trabajo inter-agencias revelando hasta qué punto la Administración Bush tenía la certeza de que los países europeos, incluso los aliados más fieles, no se implicarían militarmente en caso de intervención.

“While some European governments are urging the use of force to halt the fighting in Bosnia and Hercegovina, most will remain reluctant to commit forces to actions other than narrowly targeted relief missions because of political constraints and the operational difficulties of a large-scale military intervention. We believe most West European governments would oppose commitment of ground forces to separate warring factions or to impose a military settlement”.²⁴⁶

Junto a este, la documentación ofrece pruebas del análisis pormenorizado que se realizó en Washington sobre la posición de los aliados respecto a una posible intervención en Bosnia. Reino Unido es dibujado como fuertemente contrario a una acción armada, Francia es caracterizada como exageradamente preocupada por la seguridad de su personal en UNPROFOR, Italia y Alemania argumentan razones históricas para no intervenir en la zona de los Balcanes más allá de ataques aéreos y Turquía es caracterizada como la nación aliada con un interés más claro en lanzar un ataque aéreo sobre las posiciones serbias, previa autorización de Naciones Unidas.

La Administración Bush se vio, por tanto, en una encrucijada entre asumir la incapacidad europea y abandonar el aislacionismo estadounidense respecto a Bosnia o continuar relegando el tema de la agenda del presidente.

Mientras esa incógnita sobre la mejor forma de actuación se despejaba, la opción media fue la de nombrar una misión diplomática de alto nivel, formada por Cyrus Vance y David Owen que habría de elaborar un plan de paz que acabara con unas hostilidades de las que cada vez era más consciente la opinión pública agregando presión sobre el gobierno por su inacción. La Comisión Internacional para la

²⁴⁶ CIA. Oficina de Análisis Europeo. Memorando de Inteligencia. “European Views on the Use of Force in Bosnia and Hercegovina”. 10 de agosto de 1992. Fuente: CIA FOIA.

Antigua Yugoslavia (ICFY por su sigla en inglés) fue establecida por la Conferencia de Londres sobre la ex Yugoslavia celebrada a finales de agosto de 1992. Encabezada por la Comunidad Europea y Naciones Unidas, la ICFY ofreció un marco para la negociación de la paz. Los registros documentales nos permiten acceder a un importante número de detalles operativos así como de los avances diplomáticos que los cosecretarios, Owen y Vance, enviaron al secretario general Boutros Boutros-Ghali y al subsecretario para Operaciones de Mantenimiento de la Paz Kofi Annan.²⁴⁷

Como había sucedido con la política de apaciguamiento de Chamberlain a finales de 1938, la combinación de un plan negociado de paz con la presión de una supuesta intervención que los serbios no percibían como real se mostró claramente ineficaz para frenar los planes de Milosevic. Como Adolf Hitler tras el Acuerdo de Munich, el líder serbio sabía que la Administración Bush le percibía como una amenaza directa a la estabilidad de la región, pero no hasta el punto de pagar el precio militar y político de una intervención militar para frenarle.

Los funcionarios del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional continuaron prácticamente hasta el fin del mandato divididos sobre la orientación de la política exterior estadounidense en el nuevo orden mundial y, por lo tanto, sobre el papel a jugar en Bosnia como parte de esa nueva configuración. La documentación nos muestra cómo muchos de los funcionarios de mayor rango, encargados de la redacción de informes y propuestas, entendían que la Guerra del Golfo había sido el comienzo de una nueva actitud hacia determinados agresores de la legalidad internacional como Saddam Hussein o, en este caso, Slobodan Milosevic. Una actitud que enterraba, en palabras del propio Bush, el síndrome de Vietnam “de una vez por todas”.²⁴⁸ La determinación del

²⁴⁷ Un resumen ejecutivo sobre los logros obtenidos por la Conferencia así como un índice muy detallado de sus fondos se encuentra accesible en los Archivos de Naciones Unidas. Ver “International Conference on the Former Yugoslavia (ICFY) (1992-1993)”. United Nations Archives and Records Management Section. Acceso agosto 2015, https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/files/Finding%20Aids/2015_Finding_Aids/AG-065.pdf

²⁴⁸ The White House. Excerpts from Bush’s News Conference on Postwar Plans, “After the War” *The New York Times*. 2 de marzo de 199, p. A5.

presidente para impedir atropellos al orden y la legalidad internacional parecía imperturbable, y así lo interpretaban un grupo de sus funcionarios. Por otro lado, un colectivo muy influyente dentro del sistema, en el que se integraban los secretarios Baker y Cheney, el asesor de Seguridad Nacional Brent Scowcroft y el jefe del Estado Mayor Conjunto Colin Powell, optaba por un punto de vista más realista y consideraban que los abusos que se pudieran cometer dentro de un país no eran asunto de Estados Unidos. Ahora que la Guerra Fría no amenazaba con transformar en procomunistas aquellas regiones que se desestabilizaran, garantizar el buen gobierno de los derechos humanos o la democracia a nivel internacional no era tarea de Estados Unidos, que debía centrarse, como se precisa en la Estrategia de Seguridad Nacional publicada en 1993, en promover una serie muy concreta de intereses económicos y de seguridad en torno a la proliferación nuclear y la expansión de los mercados. La Guerra del Golfo, que ellos mismos habían dirigido, era un conflicto para mantener controlado el precio del crudo y limitar la capacidad de Saddam Hussein de controlar la región. Por lo tanto, la guerra en Bosnia, que no implicaba ningún parecido estratégico, no debía de ser sujeto de atención de EE. UU. Como explicamos en el anterior capítulo, el General Powell fue uno de los más activos en esta visión realista del uso del poder militar norteamericano, resucitando la doctrina Weinberger, base para la justificación de cualquier intervención estadounidense que buscara el sostenimiento de la hegemonía de pos Guerra Fría. En el análisis que realizaron desde 1991 a 1993 en que la nueva Administración tomó posesión, Bosnia no cumplía prácticamente ninguno de los parámetros de la versión ampliada de la doctrina y por lo tanto quedaba descalificada para ser siquiera considerada como un interés nacional de Estados Unidos.

En esta disyuntiva, el presidente Bush optó por continuar escuchando a ambas partes al tiempo que seguía recibiendo información sobre la situación y los estragos de la inacción internacional. Los funcionarios de mayor nivel mantuvieron su insistencia generando memorandos, como el enviado al secretario adjunto de Estado Eagleburger en abril de 1992 en el que además de analizarse la situación le ofrecen una serie de medidas factibles. El secretario adjunto rechaza

cualquiera de esas posibles acciones y desapruaba con su firma el memorando²⁴⁹ limitando la influencia o aceptación que potencialmente pudieran adquirir esas propuestas de haber llegado a la Casa Blanca. Uno de los temas frecuentemente aludidos, en la documentación generada sobre Bosnia durante la Administración Bush, es el del embargo de armas impuesto sobre los contendientes. En julio de 1991 la Comunidad Europea había decidido imponer esta medida a la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia. Desde septiembre del mismo año, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había aprobado una resolución que lo aplicaba a todo el territorio de la ex-Yugoslavia en la resolución 713:

“Decides, under Chapter VII of the Charter of the United Nations, that all States shall, for the purposes of establishing peace and stability in Yugoslavia, immediately implement a general and complete embargo on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia until the Security Council decides otherwise following consultation between the Secretary-General and the Government of Yugoslavia”.²⁵⁰

La posibilidad de levantar por parte de la Administración estadounidense el embargo impuesto constituyó un tema recurrente hasta noviembre de 1994. Ya desde el mandato de Bush se produjeron peticiones a nivel nacional e internacional para poner fin a estas limitaciones. Desde el Congreso, numerosas voces abogaron por armar a los bosnios musulmanes como solución, al menos temporal, a la situación de indefensión de esta comunidad que estaba dando lugar a una limpieza étnica. Desde el exterior, las peticiones hacia George Bush llegaron desde varios aliados pero sobre todo desde el gobierno de Bosnia Herzegovina con su presidente Alija Izetbegovic a la cabeza. Frente a la reticencia, algo hipócrita, de Bush sobre el envío de tropas o armas a la región como posible desencadenante de una inestabilidad mayor, Izetbegovic solicitó en

²⁴⁹ Departamento de Estado. Memorandum confidencial de Thomas Niles y Eugene McAllister al secretario adjunto de Estado Lawrence Eagleburger “Deterring Serbian Agression in Bosnia-Herzegovina”, 2 de abril de 1992.

²⁵⁰ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 713 del 25 de septiembre de 1991”. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/713%20\(1991\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/713%20(1991))

julio de 1992, en su encuentro en Helsinki, libertad para luchar al menos en pie de igualdad frente a serbios y croatas, que como las diferentes investigaciones llevabas a cabo por el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia en los últimos años han probado, recibían cobijo, ayuda y órdenes directas de sus países anfitriones. El *New York Times* recogía en agosto de 1992, un mes después del encuentro entre presidentes, el reclamo de líder bosnio:

“We have hundreds and thousands of able and willing men ready to fight, but unfortunately they have the disadvantage of being unarmed. We need weapons. We need them urgently, and I ask this of the United States in the name of our fundamental right to self-defense, since we are being attacked by a very well-equipped army with hundreds of tanks, thousands of artillery pieces and several tens of thousands of well-armed men”.²⁵¹

Si la interrupción de la guerra se hubiera convertido en una prioridad para la Administración estadounidense en 1992, sus tropas podrían haber formado una coalición al estilo de las operaciones *Provide Comfort*, para proteger a la población kurda, o *Desert Shield* y *Desert Storm* para la liberación de Kuwait en 1991. Entre las alternativas exploradas, la Administración Bush estudió la posibilidad de utilizar la fuerza aérea para lanzar ataques contra la artillería serbia, especialmente en lugares estratégicos tales como las posiciones alrededor de Sarajevo. Sin embargo, la actitud casi hostil de Colin Powell, jefe del Estado Mayor Conjunto, respecto a la efectividad de esos ataques y a la posibilidad de que se vieran inmediatamente ampliados a operaciones terrestres que consolidaran el control sobre las posiciones enemigas, limitó su uso, algo con lo que el presidente Bush estuvo de acuerdo.

El general Powell llegó incluso a rechazar las sugerencias de la ex primera ministra británica Margaret Thatcher y otros líderes políticos occidentales sobre una posible actuación militar aérea que impidiera a los serbios bombardear Sarajevo y continuar sus ataques. La influencia del militar fue tal que planteó la incapacidad de los políticos para comprender las capacidades de las fuerzas

²⁵¹ John F. Burns “Conflict in the Balkans; Bosnian Leader Says He Needs Arms, Not Just Food and Medicine”. *The New York Times*, 8 de agosto de 1992.

armadas, llegando a poner en tela de juicio que las propuestas de ataques limitados eran en realidad el inicio de operaciones mucho mayores:

“As soon as they tell me it is limited, it means they do not care whether you achieve a result or not. As soon as they me tell me ‘surgical’, I head for the bunker”.²⁵²

En definitiva, y aunque fuera llevado a cabo fuera de los cauces públicos, la documentación disponible actualmente nos muestra el calado en la política exterior estadounidense del debate sobre el uso de la fuerza en los Balcanes a partir de 1992. El Pentágono sistemáticamente ejerció su influencia para rebajar el lenguaje con el que los diplomáticos trataban de presionar e influir a los serbios, eliminando cualquier expresión que pudiera atisbar una acción militar. Si bien desde el equipo de Powell copatrocinaron junto al Departamento de Estado acciones de protesta por la situación en Bosnia, limitaron a los funcionarios de este último para que fruto de su frustración no se extralimitaran en sus amenazas. Si bien la filosofía de Powell sobre el uso de la fuerza era ampliamente compartida por los oficiales de mayor rango, miembros de una generación que había servido en el desastre de Vietnam, él fue el único que realmente disfrutó de una posición tan cercana al presidente. La peculiar configuración del sistema del Consejo de Seguridad Nacional del cual Powell era miembro, sirvió para convencer a Bush, así como a sus colaboradores, de la conveniencia de adoptar esta nueva “doctrina”. Powell explicó en varias entrevistas concedidas a medios estadounidenses la necesidad de clarificar los objetivos políticos del uso de la fuerza, más allá de que ésta fuera suficiente para garantizar el éxito de la operación. Una vez que el objetivo político estuviera claro, el siguiente paso habría de ser el de determinar los medios más adecuados:

“It is not so much a doctrine as an approach to any crisis or situation that comes along. It does not say you have to apply overwhelming force in every situation. What it says is that you must begin with a clear understanding of what political objective is being achieved”.²⁵³

²⁵² Colin Powell, “Why Generals Get Nervous”, *The New York Times*, 8 de octubre de 1992.

²⁵³ Michael R. Gordon, “Powell Delivers a Resounding No On Using Limited Force in Bosnia”.

La mayor parte de los analistas creen que esta aproximación había sido correcta si se atendía a los resultados obtenidos en Panamá, o la Guerra del Golfo, donde las bajas habían sido mínimas en comparación con los resultados alcanzados. Sin embargo, la realidad mostró que el tipo de enfrentamiento que inspiraba los planteamientos de Powell era una “guerra final” donde el despliegue de poderío militar naval, terrestre y aéreo destruiría al enemigo por completo, iba a resultar inadecuado en los próximos años. De hecho, la evidencia documental, ya desde 1992 muestra, que escenarios como Bosnia necesitaban otro estilo de intervención. Una en que la fuerza se utilizara de forma selectiva, no para erradicar al enemigo sino para impedir acciones como la limpieza étnica, y preparar el terreno a una presión diplomática más creíble.

Leslie Les Aspin, fue uno de esos críticos a la posición de Powell y la Administración Bush. Congresista desde 1970 por Wisconsin, había destacado por su oposición a la guerra de Vietnam y por ocupar su escaño hasta 1993 en que cedió su acta para ejercer como secretario de Defensa en el primer gabinete de Clinton. En el contexto de 1991 había sido uno de los impulsores claves para la aprobación por parte de la Cámara de una resolución de apoyo a las acciones del presidente Bush contra Iraq tras la invasión de Kuwait.²⁵⁴ Desde la presidencia del poderoso Comité de Servicios Armados del Congreso, que controla las asignaciones presupuestarias de Defensa, el congresista impulsó una campaña contra la no-injerencia, que entendía como una señal equivocada que sería interpretada internacionalmente como una muestra de debilidad y del fin de la hegemonía estadounidense a nivel internacional.

“If we say it is all or nothing and then walk away from the use of force in the Balkans, we are sending a signal to other places that there is no downside to ethnic cleansing. We are not deterring anybody”.²⁵⁵

The New York Times, 28 de septiembre de 1992.

²⁵⁴ Congreso de los Estados Unidos, H.J.RES.77 ENR “Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution” Texto final según aprobado en la Cámara y el Senado. Fuente: Biblioteca del Congreso, acceso agosto 2015, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c102:H.J.RES.77.ENR>

²⁵⁵ Stephen Burg, *War Or Peace: Nationalism, Democracy, and American Foreign Policy in Post Communist Europe*. (New York: NYU Press, 1996), 102.

Ante las evidencias sobre la campaña de expulsión y asesinato por parte de comandos serbios a lo largo del territorio bosnio, que iban llegando a Washington, altos funcionarios del gobierno se sumaron a las críticas de Les Aspin respecto a la posición de Bush. Richard Schifter, funcionario encargado de derechos humanos del departamento de Estado durante la Administración Reagan y la primera parte de la de Bush, afirmó que no era la estrategia militar la que hacía que no se tomaran las decisiones para frenar el genocidio en Bosnia, sino que el auténtico problema era el síndrome de Vietnam que padecía el estamento militar.

“It is the Vietnam syndrome – the idea that you don’t get involved in any application of military force unless it is overwhelming and the purpose is to win a ‘victory,’ [...] In order to get the Serbs to negotiate seriously, we and our allies have to be prepared to use force, such as establishing a no-fly zone or engaging in air strikes against military targets”.²⁵⁶

Más concretamente, en el debate sobre el uso de la fuerza en los Balcanes, una de las cuestiones que más polémica suscitó tanto en la documentación oficial como en la prensa pública, fue la creación de un espacio de exclusión aérea sobre Bosnia. Estados Unidos se había mostrado favorable, junto a otros países europeos, a garantizar por la fuerza el envío y distribución de ayuda humanitaria, pero esta amenaza evidenció nuevamente cuál era la posición del Pentágono y la relevancia que éste tenía en el Despacho Oval.

Quienes propusieron la imposición por la fuerza de un espacio de exclusión aérea, buscaban prevenir que la capacidad aérea de los serbios, casi exclusiva en las partes en conflicto, fuera usada para cortar los suministros humanitarios y de paso mostrar la determinación de los países occidentales para defender a los bosnios en peligro. La propia Casa Blanca y el Departamento de Estado se mostraron a favor del concepto de “intervención limitada”, pero pronto el Pentágono impuso su visión. Una intervención aérea podía generar represalias sobre los efectivos de Naciones Unidas y obligar a auxiliarles con una acción a gran escala.

²⁵⁶ Michael R. Gordon, “Powell Delivers a Resounding No On Using Limited Force in Bosnia”. *The New York Times*, 28 de septiembre de 1992.

“The crisis in Bosnia is especially complex. Our policy and the policy of the international community have been to assist in providing humanitarian relief to the victims of that terrible conflict, one with deep ethnic and religious roots that go back a thousand years. The solution must ultimately be a political one. Deeper military involvement beyond humanitarian purposes requires great care and a full examination of possible outcomes. That is what we have been doing”.²⁵⁷

Powell, mostrándose partidario de endurecer la presión diplomática, cuestionó en repetidas ocasiones la necesidad de controlar las operaciones aéreas serbias y planteó con determinación su creencia de que ni siquiera bombardeos limitados pudieran convencer a los serbios de que frenaran sus operaciones. Sorprende la claridad mostrada por un experimentado militar como Powell respecto a la amenaza serbia, que contrasta e incluso difiere de la información ofrecida con anterioridad por el portavoz del Departamento de Estado Richard A. Boucher y que recoge la documentación archivada:

“We’re aware of incidents in which humanitarian relief flights have been shadowed by Bosnian Serb combat aircraft. The shadowing, which includes flying in very close proximity to the humanitarian flights, presents a serious threat to the safety of United Nations flights”.²⁵⁸

Las fuentes disponibles sobre las discusiones en el seno del poder ejecutivo sobre esa posibilidad, muestran como desde los primeros días de la guerra, Powell llegó a la conclusión de que detener los combates en Bosnia requeriría el uso de al menos 250.000 tropas, para lo cual no sólo se requeriría el permiso del Congreso sino una apropiación presupuestaria extraordinaria.

Además de Les Aspin que públicamente continuó batallando contra la adopción de la política de “no hacer nada” de la Casa Blanca, pocos políticos desafiaron ese juicio de Powell. El presidente del Comité llegó a decir, aunque sin alcanzar a

²⁵⁷ Colin Powell “Why Generals Get Nervous”, *The New York Times*, 8 de octubre de 1992.

²⁵⁸ Departamento de Estado. Daily Briefing 126: 11/09/92. “Statement by State Department Spokesman Richard Boucher”. Acceso agosto 2015: http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1992/9209/126.html

lograr ningún cambio, que no entendía que la fuerza militar no pudiera ser utilizada con prudencia sin con ello llevar a una guerra:

“Those who disagree with the all-or-nothing school are unwilling to accept the notion that military force can’t be used prudently short of all-out war”.²⁵⁹

Junto a él algunos funcionarios de alto rango que no formaban parte del círculo más cercano al presidente sí trataron desde distintos niveles de la Administración de elevar propuestas alternativas. La documentación consultada en los archivos de la Biblioteca Presidencial Bush, muestra cómo mientras los titulares de la prensa daban cuenta de casos de tortura, ejecuciones sumarias, campos de concentración y asedios, el Consejo de Seguridad Nacional se reunió hasta en 66 ocasiones, ni una sola de ellas para tratar sobre Bosnia²⁶⁰. Por otro lado, de las 1.329 transcripciones y grabaciones telefónicas existentes entre Bush y otros líderes mundiales, tampoco hay registro de que alguna de ellas tratase sobre la situación o posibles intervenciones en Bosnia.²⁶¹ Puede observarse, sin embargo, que el Consejo Adjunto de Seguridad Nacional formado por los “directores adjuntos” y otros funcionarios de alto rango, se reunió específicamente sobre el tema hasta en 18 ocasiones entre mayo y diciembre de 1992, para promover propuestas de acción, eso sí, sin ningún éxito. La Administración Bush, mantuvo sistemática y deliberadamente la cuestión de Bosnia en un nivel inferior de decisión, reflejo de la escasa posibilidad de llevar a cabo una propuesta alternativa a la doctrina Powell.²⁶²

Todo ello evitó que se modificara la posición durante los dos primeros y cruciales años del conflicto, y que Bush decidiera mantener su implicación en una mera

²⁵⁹ John W. Western, *Selling Intervention and War. The Presidency, the Media and the American Public*. (Baltimore, John Hopkins University Press, 2005), 165.

²⁶⁰ La relación de reuniones del Consejo de Seguridad Nacional, pueden consultarse en: Consejo de Seguridad Nacional. “NSC Meetings, Bush Administration”. 1989-1993. Fuente: Biblioteca Presidencial George H. W. Bush, acceso Agosto 2015, <https://bush41library.tamu.edu/files/NSC%20Meetings%201989-1992--Declassified--2013-06-27--REVISED.pdf>

²⁶¹ Bajo el título “Memcons/Telcons” disponemos de gran parte de los memorandos sobre conversación telefónicas del presidente. Fuente: Biblioteca Presidencial George H. W. Bush

²⁶² Colin L. Powell, “U.S. Forces: Challenges Ahead”, *Foreign Affairs*, (Invierno 1992/1993).

provisión de fondos y medios logísticos para sostener el pasillo aéreo y el corredor terrestre de abastecimiento humanitario a Sarajevo. En este mismo sentido, las decisiones tomadas públicamente como respuesta al conflicto fueron casi puramente estéticas, tales como la expulsión del embajador yugoslavo y la orden de regreso desde Belgrado a Washington para el Embajador Zimmermann. Incluso la prensa estadounidense recogió el comunicado emitido por el Departamento de Estado como el paso tímido que era en la política de “contención” hacia Milosevic. Barbara Crossette llegó a subrayar en el *New York Times* el hecho de que el gobierno de Bush continuaba absteniéndose de sugerir otras medidas específicas que, a pesar de la medida diplomática, pudieran poner presión real sobre las milicias serbias en sus esfuerzos para prevenir que Bosnia-Herzegovina lograra la plena independencia.²⁶³

La periodista, entre otras voces expertas estadounidenses y extranjeras que cubrían las decisiones del Gobierno sobre los Balcanes, denunció repetidamente la inadecuada atención y sobre todo la limitada resolución con la que la Administración actuaba frente la magnitud del problema. Al acceder a las fuentes originales del Departamento de Estado vemos que la prensa solo denunciaba una realidad. Al anunciar que el embajador Zimmermann había sido llamado a casa para consultas, el portavoz del Departamento de Estado, Margaret D. Tutwiler, dijo que Estados Unidos estaba actuando de manera concertada con la Comunidad Europea, cuyos miembros estaban llamando a consultas a sus embajadores. Tutwiler decía:

“The United States Ambassador is being recalled from Belgrade for consultations. [...] The United States is taking this action in coordination with the European Community, and in light of the aggression carried out against Bosnia-Herzegovina by Serbian civilian and military leaders, in clear and continuing violation of all CSCE principles. [...] The United States will

²⁶³ Barbara Crossette, “U.S. Summons Ambassador To Yugoslavia Over Bosnia” *The New York Times*, 13 de mayo de 1992.

continue to work closely with the European Community to seek strong collective action against Belgrade's aggression against Bosnia".²⁶⁴

En cuanto a las medidas públicas de carácter militar, la Administración limitó su intervención en el conflicto a movilizar tropas en verano de 1992. Tras la reunión en julio de ese año en que los ministros de exteriores en el Consejo de la Alianza Atlántico habían acordado la utilización de la OTAN, para la ejecución de las resoluciones 713, 757 y 787 del Consejo de Seguridad, la Marina de EE. UU. comenzó a patrullar, junto a la UEO, el Adriático. Durante el resto del año 1992 incluso transcurridas las elecciones de noviembre, el número de noticias sobre los problemas en Bosnia, lejos de rebajarse, continuó ampliándose. En este sentido, una vez que la Administración comenzó a preparar el traspaso al equipo del presidente Electo Clinton, Bosnia volvió de nuevo a generar una importante cantidad de documentación. Un documento secreto, hoy parcialmente desclasificado, recoge un listado de cuestiones pendientes para tratar con el equipo de transición de Clinton. El director asociado adjunto de Inteligencia de la CIA David Cohen y el director del Consejo de Seguridad Nacional Fritz Ermarth elaboraron este memorando de cuarenta páginas para el nuevo equipo. En él se describen algunos aspectos y propuestas que sorprendentemente el equipo Bush no había planteado durante su propio mandato. La claridad con la que plantean la imposibilidad de la resolución del conflicto sin intervención internacional es muy sorprendente, sobre todo si se compara con la reticencia permanente anterior. En el apartado de opciones militares el documento especifica:

“Despite recent improvements to the Bosnian Army, the predominantly Muslim forces lack the heavy weapons, training, centralized command and control, and logistics infrastructure to defeat any coordinated Bosnian Serb infantry attacks”.²⁶⁵

²⁶⁴ Departamento de Estado de EE. UU. “Declaración de la portavoz Margaret Tutwiler”. 12 de mayo de 1992. Washington, DC. Acceso agosto 2015, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1992/9205/073.html

²⁶⁵ Consejo Nacional de Inteligencia. “Memorandum for National Foreign Intelligence Board Principals: Responses to Transition Team Questions on the Balkans”. Secreto/desclasificado, 28 de diciembre de 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

Más adelante en el documento plantean las posibilidades para un potencial intervención militar por parte de Estados Unidos. El memo reconoce que las capacidades necesarias para llevarlo a cabo están presentes en Europa y que si se tomase la decisión sería perfectamente factible.

El documento reconoce dos cuestiones claves para el análisis. Por un lado, deja constancia oficial sobre la existencia de 56 potenciales campos de concentración con de 30.000 a 70.000 prisioneros. En segundo lugar, reconoce aunque en un documento secreto que no fue desclasificado hasta 2013, que el gobierno de Estados Unidos conocía la situación y el alcance de la crisis bosnia. Tal es así que en otro documento adjunto se identifica la posible extensión del conflicto al resto de los Balcanes como el asunto más delicado que habría de afrontar la nueva Administración, ya que sus repercusiones internacionales obligarían a Estados Unidos a posicionarse frente a los estados islámicos y Rusia.

“The consequences of a southward spread of the Balkan crisis: the risk of the spread of war of Bulgarians, Romanians, Greeks, Albanians, Italy, Turkey, Russia or Islamic states that remain focused on the plight of Muslims in Bosnia”.

Cuando James Baker dejó su puesto como Secretario de Estado en agosto de 1992 para liderar la campaña de reelección del presidente Bush, Eagleburger se hizo cargo del Departamento de Estado como Secretario de Estado interino hasta que el Presidente le ofreció un nombramiento especial inter-legislaturas el 8 de diciembre, 1992 . El largo servicio como diplomático de carrera le brindó una valiosa experiencia y conocimiento en muchas áreas importantes de la diplomacia estadounidense, un aspect que sin duda hubiera ayudado a Eagleburger de haber continuado al frente del departamento. En particular, el tiempo que pasó en Yugoslavia le llevó a convertirse en el asesor principal del presidente Bush durante la desintegración de Yugoslavia y tras la desaparición del comunismo en Europa del Este. Su papel como asesor en asuntos yugoslavos no estuvo exento de polémica, ya que se ganó una reputación como un firme defensor de Serbia al negar públicamente que se hubieran cometido atrocidades en Croacia.

En la Conferencia de Londres sobre la Antigua Yugoslavia en agosto de 1992, Eagleburger hizo un claro movimiento, como aprecian entre otros Lukic y Lynch,²⁶⁶ clarificando la política de Estados Unidos para favorecer la ayuda humanitaria en Bosnia Herzegovina y apoyando a una negociación significativa entre todas las partes, como parte de un esfuerzo por mantener en cuarentena a los agresores y apoyar la diplomacia preventiva.²⁶⁷

Así, para el verano de 1992 la Administración Bush había cedido en la cuestión de la unidad de Yugoslavia, así como abandonado la premisa de que el respeto a los derechos humanos era un condición indispensable para el diálogo. En una llamada a todas la partes a la mesa de la negociación, las fuentes muestran como la Administración estableció en ese momento que el de Serbia era el papel del agresor y que no podía confiarse en el gobierno serbio dadas sus repetidas pruebas de mala fe. Al mismo tiempo, Eagleburger encargado de la gestión del conflicto dentro del Departamento de Estado vació de contenido el plan Vance-Owen de Naciones Unidas, al retirar el apoyo estadounidense a una opción de “cantonalización” que legitimaba los resultados de la guerra, pero que acabaría replicándose en el Acuerdo de Dayton de 1995, ya bajo la batuta de la siguiente Administración.

Más significativo, y a menudo poco reconocido como un logro del equipo de Bush, las fuentes recogen los esfuerzos, desde mediados de diciembre de 1992, por constituir un tribunal para juzgar los crímenes de guerra cometidos. En la conferencia de Ginebra sobre la Antigua Yugoslavia, la delegación estadounidense detalló los crímenes cometidos por las fuerzas serbias, mencionando explícitamente a Milosevic y el serbo-bosnio Radovan Karadzic – os figuras clave para la negociación si finalmente no se llevaba a cabo una intervención– como “criminales de guerra”.²⁶⁸ Eagleburger, durante el transcurso

²⁶⁶ Rneo Lukic, y Allen Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. (Nueva York: Oxford University Press, 1996), 318-320.

²⁶⁷ L. Eagleburger, “Intervention on the London Conference on Former Yugoslavia” *U.S. Department of State Dispatch*, 31 de agosto de 1992, 673.

²⁶⁸ L. Eagleburger, “The need to respond to war crimes in former Yugoslavia”, *U.S. Department of State Dispatch*, 28 de diciembre de 1992, 923-25

del encuentro diplomático anunció con rotundidad que si el conflicto llegaba a alcanzar Kosovo, Estados Unidos estaría dispuesto a intervenir militarmente. El secretario describió la auténtica clave para entender lo que Bosnia suponía para EE. UU.. Una acción serbia que transformara la crisis bosnia en un conflicto a gran escala, con número mayor de actores involucrados, extendido por Europa, constituía “una amenaza a los intereses vitales de Estados Unidos”.

En enero de 1993, el presidente Bush promulgó un discurso en la academia militar de West Point, y negó que EE. UU. quisiera ser “el policía mundial”. Bush especificó que en el caso de Yugoslavia, Estados Unidos se encontraba en constante evaluación de sus opciones y en permanente consulta con sus aliados, con el objetivo de “contener la lucha proteger el esfuerzo humanitario y negar a Serbia los triunfos de su agresión”.²⁶⁹ No obstante, la tensión entre las declaraciones políticas en contra de los logros serbios, y la negativa a considerar una acción militar efectiva que pusiera fin a la situación, permaneció desafortunadamente intacta hasta la llegada a la Administración Clinton.

²⁶⁹ George H. W. Bush, “America’s Role in the World”, *U.S. Department of State Dispatch*, 11 de enero de 1993.

4.2 La administración Clinton 1993-1995

La resolución de la guerra en Bosnia-Herzegovina ha sido usualmente atribuida a una renovada decisión por parte del nuevo presidente para enfocar su potencial militar y diplomático hacia el problema en los Balcanes.²⁷⁰ Esta modificación sin duda debe ser considerada un punto de inflexión clave en los ocho años que el presidente Clinton ocupó la Casa Blanca. Si bien el equipo de política exterior fue considerado bastante débil en la aplicación de su planteamiento durante los tres primeros años,²⁷¹ a partir de 1995 el presidente centró parte de su atención y disponibilidad en el asunto de Bosnia e hizo de la política exterior una de las dimensiones más exitosas de la segunda legislatura, elevando su estatura política y su nivel de aprobación pública.

²⁷⁰ Algunos de los principales libros y artículos sobre la participación de Estados Unidos en Bosnia son los siguientes: Ivo H. Daalder, *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*. (Washington: Brookings Institution Press, 2000); Richard Holbrooke, *To End a War*. (New York: The Modern Library, 1999); David Halberstam, *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals*. (New York: Simon & Schuster, 2001); Madeleine Albright, y Bill Woodward, *Madam Secretary*. (New York: Miramax Books, 2003), 177-193; Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002), 103-129; Jane M.O. Sharpe, "Dayton Report Card". *International Security*, 22, (Invierno 1997/98): 101-137; Misha Glenny, "Heading Off War in the Southern Balkans". *Foreign Affairs*, 74, (Mayo/Junio 1995): 98-108; Charles G. Boyd, "Making Peace with the Guilty", *Foreign Affairs*, 74, (Septiembre/Octubre 1995): 22-38; International Commission on the Balkans, *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1996); Bob Woodward, *The Choice*. (New York: Simon & Schuster, 1996); Wayne Bert, *The Reluctant Superpower. United States' Policy in Bosnia, 1991-1995*. (New York: St. Martin's Press, 1997); Elizabeth Drew, *The Clinton Presidency*. (New York: Simon & Schuster, 1995), 138-163; Samantha Power, *A Problem From Hell. America and the Age of Genocide*. (New York: Basic Books, 2002), 293-327; David Gompert, "The United States and Yugoslavia's Wars", in Richard Ullman, (ed.), *The World and Yugoslavia's Wars*. (New York: Council on Foreign Relations Book, 1996) 122-144; Fouad Ajami, "Under Western Eyes: The Fate of Bosnia", (*Survival* 41. Verano 1999): 35-52.

²⁷¹ Sobre este punto Foreign Policy publicó un número especial en 1996 muy crítico con la actuación de Clinton en política exterior durante su primer mandato. Especialmente críticos resultan los artículos previamente citados de William G. Hyland, "A Mediocre Record" y Richard H. Ullman, "A Late Recovery".

La necesidad de haber involucrado a Estados Unidos en el logro de un acuerdo para el conflicto bosnio no es la cuestión de estudio del presente capítulo, ya que se encuentra ampliamente cubierta por numerosos estudios académicos.²⁷² El objetivo se centra pues en analizar la influencia de la “preocupación hegemónica” de la Administración Clinton, y como ésta inclinó la balanza en la nueva estrategia hacia Bosnia a mediados de los noventa. Para ello, podemos examinar la génesis de los hechos que llevaron a la transformación sucedida a partir de 1995.

Entre las diferentes respuestas que se han aportado hasta hoy, se encuentran: el cambio en la situación en Bosnia desde la primavera de 1995, las elecciones presidenciales de 1996, el enfrentamiento con el Congreso por mantener la capacidad de decisión sobre política exterior, y el sostenimiento de la esfera de influencia estadounidense en Europa y el Mediterráneo. Cuatro asuntos cruciales, que se perfilan con claridad en la documentación analizada y que carecen de un análisis exhaustivo hasta la fecha y dotan de sentido a esta parte del trabajo.

Una de las claves que nos permite comprender la transformación de la política exterior de Clinton, cómo y cuándo se hizo, reside en entender la relevancia del proceso de toma de decisiones a la que hacíamos referencia en el primer capítulo, aplicado al caso de la Administración Clinton. El autor principal en el estudio de la relevancia del propio proceso es Ivo H. Daalder en su artículo “Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended”,²⁷³ y en su libro *Getting to Dayton: The Making of America’s Bosnia Policy*.²⁷⁴ Por supuesto, no son pocas las obras de protagonistas como Richard Holbrooke que ofrecen, de primera mano, una

²⁷² Muy relevante es el trabajo de Jane M.O. Sharpe, “Dayton Report Card”. *International Security*, 22, (Invierno 1997/98), 113. La importancia del rol de Estados Unidos también ha sido discutida por Steven L. Burg, y Paul S. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*. (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999); Mark Peceny, y Shannon Sanchez-Terry, “Liberal Interventionism in Bosnia”. *Journal of Conflict Studies*, 28, (Spring 1998); Cohen, Leonard J. “Bosnia and Herzegovina: Fragile Peace in a Segmented State”. *Current History*, 95, (Marzo 1996).

²⁷³ Daalder, Ivo H. “Decision to Intervene”. *Foreign Service Journal*, Diciembre 1998, Acceso agosto 2015, <http://www.brookings.edu/research/articles/1998/12/balkans-daalder>

²⁷⁴ Daalder, Ivo H. *Getting to Dayton: The Making of America’s Bosnia Policy*. (Washington: Brookings Institution Press, 2000).

narrativa del proceso. No obstante, Daalder identifica con gran acierto el ajuste del problema bosnio en la segunda parte de 1995, en gran medida como una consecuencia de dos cambios importantes en el proceso de construcción política. Por un lado, el ascenso del asesor de Seguridad Nacional Anthony Lake como una figura clave en la primera línea de exteriores²⁷⁵ y en segundo un liderazgo más sólido por parte del presidente. Los demás factores, si bien fueron también influyentes, no hubieran sido suficientes para constituir un giro tan dramático y exitoso en el camino de la política exterior de Clinton.

La historiografía sobre Bosnia ha elaborado un análisis detallado del conflicto y la participación internacional, y a la luz de la documentación desclasificada en los últimos tres años disponible en los archivos de la Biblioteca Presidencial Clinton en Arkansas, es posible profundizar ese análisis sobre la toma de decisiones, no solo en el caso de Bosnia sino en la política exterior de Clinton en su conjunto. Únicamente considerando la importancia del proceso de toma de decisión en un contexto más amplio, podemos comprender Bosnia como un ejemplo de la modificación en la forma de hacer política en la Administración Clinton. Bosnia se convirtió en una historia de éxito a finales de 1995 porque los cambios organizativos necesarios se realizaron. El caso bosnio no fue, en palabras de Szamuely, una isla de éxito en un océano de desastres,²⁷⁶ sino el verdadero comienzo de una doctrina Clinton a menudo negada por los autores. Una vez que se produjeron los cambios necesarios en 1995, el resto de los asuntos comenzaron a ser gestionados aplicando una serie de parámetros muy pragmáticos nada atados al humanitarismo o la lucha por la democracia. La comparación entre las fuentes sobre la actuación en Bosnia y en otras crisis como Ruanda así lo atestigua.

²⁷⁵ Según el análisis desarrollado por David Halberstam, *War in a Time of Peace*, 360.

²⁷⁶ Un relevante análisis de la importancia de la política exterior en la campaña de 1992 es la obra George Szamuely, "Clinton's Clumsy Encounter with the World". *Orbis* (Verano 1994): 373-383.

El gobernador Clinton y la primera aproximación a la política exterior

Durante la campaña a la presidencia el gobernador Clinton había criticado la Administración Bush por su actitud hacia los europeos y Naciones Unidas.²⁷⁷ En julio de 1992, el candidato se mostró a favor del uso de la fuerza contra Serbia en el contexto de la guerra en la antigua Yugoslavia. Siguiendo el consejo de su asesor de campaña Anthony Lake,²⁷⁸ Clinton apoyó ataques aéreos para mantener las carreteras abiertas para los convoyes de ayuda humanitaria.²⁷⁹ Al mes siguiente, el candidato Clinton propuso el levantamiento del embargo internacional de armas impuesto a los musulmanes bosnios,²⁸⁰ estableciendo el marco de la política conocida como *lift and strike* (levantar el embargo y llevar a cabo ataques aéreos), que el equipo de Clinton había diseñado en la Casa Blanca. El conflicto que destruyó Bosnia-Herzegovina de 1992 a 1995 fue quizás el problema más grave que tuvo que enfrentar la Administración Clinton desde su primer mandato. Aquella pelea en la que según el secretario Baker, Estados Unidos “no tenía ningún perro”,²⁸¹ se convirtió en menos de un año en un “asunto infernal”, como lo calificó el secretario de Estado, Warren Christopher, en 1993.²⁸² El país balcánico pronto se convirtió en un símbolo emblemático del fallo de la política exterior de Estados Unidos que desde enero de 1993 hasta el final del verano de 1995, continuó sin formular una política exterior que pudiera lograr resultados.

Son innumerables los autores que han analizado la política exterior estadounidense pre-1995, pero cabe señalar ciertas limitaciones en su análisis ya que sin la documentación disponible las fuentes han quedado a menudo limitadas a las entrevistas con los protagonistas, experiencias personales de los autores o

²⁷⁷ Power, *A Problem From Hell*, 316.

²⁷⁸ Daalder, *Getting to Dayton*, p. 82.

²⁷⁹ “Statement by Governor Bill Clinton on the Crisis in Bosnia”, Julio 26, 1992. Ver Daalder, Ivo H. *Getting to Dayton*, 6; Reneo Lukic y Allen Lynch, “La paix américaine pour les Balkans”, *Études Internationales*, 27, (Septiembre 1996): 560.

²⁸⁰ DiPrizio, Robert *Armed Humanitarians: U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo*, 120.

²⁸¹ Traducido de la expresión popular inglesa “we don’t have a dog in that fight”.

²⁸² Daalder, Ivo H. *Getting to Dayton*, 36.

filtraciones de información difíciles de confirmar. Gracias a la desclasificación y la investigación presente podemos completar el análisis y conocer el proceso de cambio de política estadounidense en Bosnia. Especialmente, cuánto tuvo que ver con la crisis humanitaria o con la preocupación hegemónica y estratégica, la decisión de intervenir, en comparación con otras crisis como la de Ruanda.

Tan solo dos días más tarde la ceremonia de inauguración de Bill Clinton, el 22 de enero de 1993, el asesor de Seguridad Nacional Anthony Lake envió un memorando al secretario de Estado, secretario de Defensa, al director de la CIA y al jefe del Estado Mayor Conjunto. El documento secreto bajo el título *U.S. Policy Regarding the Situation in the Former Yugoslavia*, enviaba una orden del presidente²⁸³ a todos los departamentos implicados para revisar la estrategia llevada a cabo por el equipo anterior. El documento es buena prueba de que la nueva Administración, como prometió en la campaña, decidió dirigir desde el comienzo parte de su atención al más alto nivel a decidir cuál sería el papel de Estados Unidos en la antigua Yugoslavia. En palabras de Lake, era necesario dejar claro cuál era el precio que es estaba dispuesto a pagar:

“The objective is to develop broad strategic goals and strategies that will guide our policies toward the former Yugoslavia. The Administration needs to decide what it wants to achieve and what price it is prepared to pay to get it”.²⁸⁴

Los aspectos descritos en la documentación adjunta a partir de los cuales Lake señaló debían de centrarse los esfuerzos de los distintos departamentos, la CIA y el Pentágono, dejaban entrever las opciones disponibles para la nueva Administración. Existía la posibilidad de concentrarse en asegurar la distribución de ayuda humanitaria en Bosnia; frenar mayores agresiones por parte de las fuerzas serbias; liberar las zonas ya tomadas por los serbios hasta la fecha; tomar

²⁸³ Este memorando será el primer paso para la aprobación de la primera Directiva Presidencial conocida más tarde como “Presidential Review Directive NSC-1”.

²⁸⁴ William J. Clinton, “U.S. Policy Regarding the Situation in the former Yugoslavia”. Presidential Review Directive/NSC-1.” 22 de enero de 1993. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.

medidas y represalias contra Serbia a modo de ejemplo; tratar de imponer el plan Vance/Owen; o finalmente construir una estrategia reafirmando los último encuentro de la Administración Bush con Milosevic durante el cual este fue avisado de que determinadas acciones conllevarían una respuesta más agresiva por parte de Estados Unidos. Conocedor de las distintas opciones dentro de la Administración Lake aclara que no busca un documento consensuado, sino un listado de posibles acciones y las ventajas y desventajas que cada una de ellas conllevaría desde el punto de vista de los Departamentos.

“Provide the best current information on the questions [...] and an assessment of what would be required to implement the possible actions [...] including an analysis of the advantages and disadvantages of doing so. [...] If agencies choose to coordinate their responses, any differences of opinion should be clearly states rather than compromised for the sake of an agreed product”.

El nuevo equipo era consciente de que durante la campaña el presidente Clinton se había pronunciado a favor de una respuesta más contundente en Yugoslavia pero sin especificar pasos concretos más allá de reforzar el espacio de exclusión aérea con el que la Administración Bush se había comprometido fuertemente. Warren Christopher había sido quizás el más contundente en su audiencia de confirmación ante el senado afirmando que Europa y la comunidad internacional en general debían llevar a cabo presiones reales, económicas y militares, que tuvieran efecto sobre el liderazgo serbio y pusieran fin a las “políticas salvajes y la limpieza étnica”.²⁸⁵

Sin embargo, por encima de la situación en Bosnia, la nueva Administración se planteó desde el comienzo su estrategia como parte de un plan global para el sostenimiento de la hegemonía estadounidense. En el listado de 26 cuestiones para el análisis, el consejero de Seguridad Nacional plantea directamente la

²⁸⁵ “Nominación de Warren M. Christopher para secretario de Estado. Vista del Comité de Relaciones Exteriores. Senado de los Estados Unidos, Legislatura 103.” 13 y 14 de enero, 1993. Fuente: Internet Archive, acceso agosto 2015, http://www.archive.org/stream/nominationofwarr00unit/nominationofwarr00unit_djvu.txt

cuestión de cómo se ve en Moscú el conflicto y si ello puede exacerbar aún más los problemas políticos de Yeltsin. No sólo Rusia fue una variable a tener en cuenta para Washington. La documentación revela interés por determinar el rol de los países musulmanes en el conflicto y cómo sería el impacto de una intervención en la relación entre Occidente y en particular entre Estados Unidos y estos países. Por supuesto, paralelo a las relaciones bilaterales, desde enero de 1993 surgió en Washington el interrogante sobre hasta qué punto las acciones estadounidenses o de Naciones Unidas en los Balcanes jugaban un rol específico en la nueva definición de las alianzas de seguridad (como la OTAN) y su credibilidad internacional.

Volviendo al asunto de la implicación rusa, la CIA mantuvo un análisis continuado de la relación entre Serbia y Rusia durante los meses de transición entre administraciones. El 25 de enero el Director interino recibió un memorando de los oficinales de Consejo Nacional de Inteligencia²⁸⁶ para Europa y Rusia/Eurasia Roger Z. George y George Kolt alertándole sobre la imperiosa necesidad de sensibilizar al nuevo equipo del peligro de alienar a Rusia por la política occidental hacia Serbia. George y Kolt informan que identificar a Serbia como único culpable y objetivo, es para las autoridades rusas “un posicionamiento que ahonda en las diferencias rusas con Occidente”, según Eugeny Kozhokin subsecretario de estado para asuntos nacionales y federales en 1993.

En un contexto en el que Croacia comenzaba a definir un nuevo frente de guerra desde el oeste, Moscú había propuesto sanciones para Croacia y crear así una aproximación al conflicto más justa. En el memorando ambos analistas subrayan la necesidad, no de condicionar, pero sí de adaptar y sobre todo consultar y sacarle partido a los vínculos de Moscú, antes de precipitarse a tomar medidas unilaterales de carácter estratégico, que incluso podrían enfrentarse al veto ruso en el Consejo de Seguridad.

²⁸⁶ El *National Intelligence Council* tiene como función apoyar al responsable último de Inteligencia (en 1993, director de la CIA) actuando como analistas de estrategias a largo plazo. Desde su creación a finales de los 70, ha servido como un vínculo entre los oficiales de inteligencia y la comunidad de decisores políticos, aportando desde el mundo académico, la sociedad civil y el sector privado un expertise profundo en varios asuntos.

“While the US cannot mortgage its Yugoslav policy to Russia, Washington should probably work harder a consulting Moscow before new policies are established. Moreover, we may find the best course will be the one that tries to orchestrate our respective influence with the warring parties taking advantage of Russian ties to Serbs”.²⁸⁷

C05916701

~~SECRET~~

Approved for Release CIA Historical
Collections Division AR 70-14 1OCT2013

The Director of Central Intelligence
Washington, D.C. 20505

National Intelligence Council

NIC 1004/93
25 January 1993

MEMORANDUM FOR: Acting Director for Central Intelligence
FROM: Roger Z. George
National Intelligence Officer for Europe
George Kolt
National Intelligence Officer for Russia and
Eurasia
SUBJECT: Serbia and the Russian Problem

Entre las cuestiones que Rusia podía temer de la recientemente inaugurada Administración estaban: el cumplimiento del compromiso electoral con el uso de la fuerza contra los serbios, movimientos repentinos impredecibles para Rusia a nivel diplomático o militar como el acercamiento de Bush a los serbios en diciembre o los ataques sobre Iraq, o una oleada de violencia causada por el apoyo de Occidente al frente croata. En este sentido, cualquier actuación en Bosnia determinaría en buena parte la futura relación con Rusia.

“If these foreboding come true, the Russian government knows it will come under increasing pressure to modify or change its western policy.

²⁸⁷ National Intelligence Council. Memorando para el Director Central Interino de Inteligencia. “Serbia and the Russian Problem”. NIC 1004/93. 25 de enero de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.

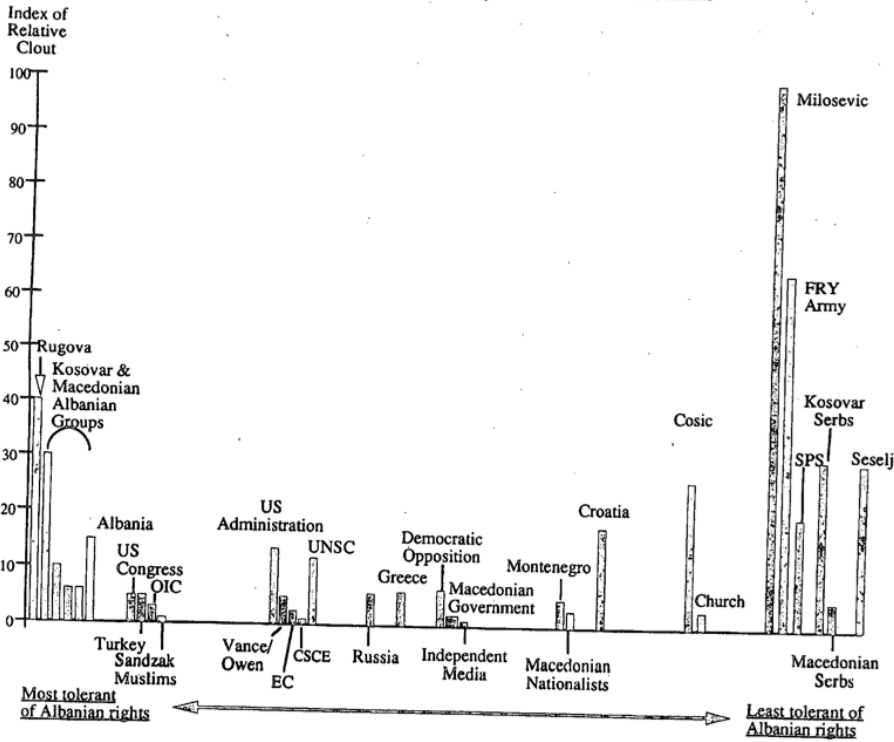
[...] We may face not just a Russia unwilling to collaborate with the UN, but one driven to consider more overt support for Serbia”.

Todos los informes de inteligencia posteriores confirman este análisis, ahondando en la presión que el propio presidente Yeltsin recibía desde el ala rusa más nacionalista, para romper con Occidente en caso de conflicto, confirmando aún más la capacidad neutralizadora de Rusia tanto dentro como fuera de Naciones Unidas. La documentación recoge como durante semanas los portavoces del Ministerio de Asuntos Exteriores y diplomáticos rusos insistieron, en cada foro posible, en contra de una intervención armada. El ministro Kozyrev interlocutor ruso con Occidente desde 1990 a 1996 envió incluso un aviso, hoy todavía clasificado pero del que da cuenta otro documento confidencial de la misma época, dirigido al Departamento de Estado amenazando con poner fin a las rondas de negociación que se estaban llevando a cabo en Ginebra si continuaba la amenaza occidental de intervenir militarmente en Bosnia. Las fuentes también registran la debilidad del equipo ruso de exteriores que de verse derrotado por Occidente en su lucha por evitar una intervención, sería probablemente sustituido por otro, mucho menos cooperante y de perfil más nacionalista. Este hecho atemorizada a los oficiales estadounidenses de inteligencia y así lo reflejan en varias ocasiones.

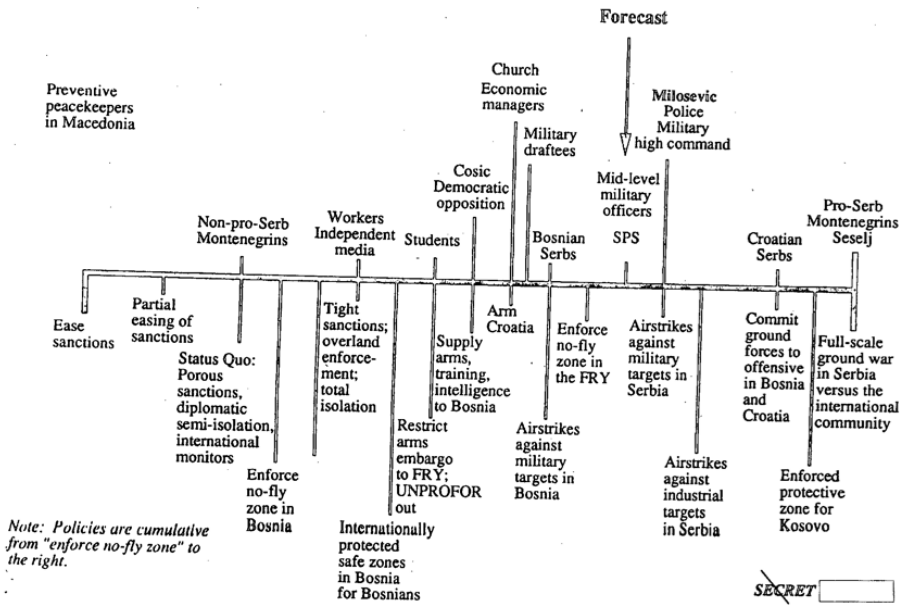
La situación para Clinton a partir de enero de 1993 osciló por tanto, entre cumplir con el esperado y eliminar la timidez de la que Clinton había acusado a Bush en política exterior provocando a Rusia, o ralentizar la toma de decisiones hasta haber barajado todas las opciones con el riesgo geopolítico de que ello supusiera la creación de una “Gran Serbia” poniendo en juego la supremacía estadounidense en Europa. Tal y como explica otro documento de la Oficina de Análisis Europeo de la CIA a finales del mismo mes, no era posible un punto medio ya que se daba por sentado que Belgrado no cesaría su campaña salvo que el conjunto de la comunidad internacional impusiera las sanciones comerciales, armara a los combatientes bosnios y croatas, llevara a cabo ataques aéreos contras las posiciones serbias e impusiera un área de exclusión aérea.

Figure 1
~~SECRET~~

Clout of Players on Policy toward Kosovar Albanians



WHAT WOULD THE INTERNATIONAL COMMUNITY HAVE TO DO TO STOP THE SERBIAN GOVERNMENT FROM PROVIDING ACTIVE SUPPORT FOR CREATION OF AN ETHNICALLY PURE GREATER SERBIA BY FORCE?

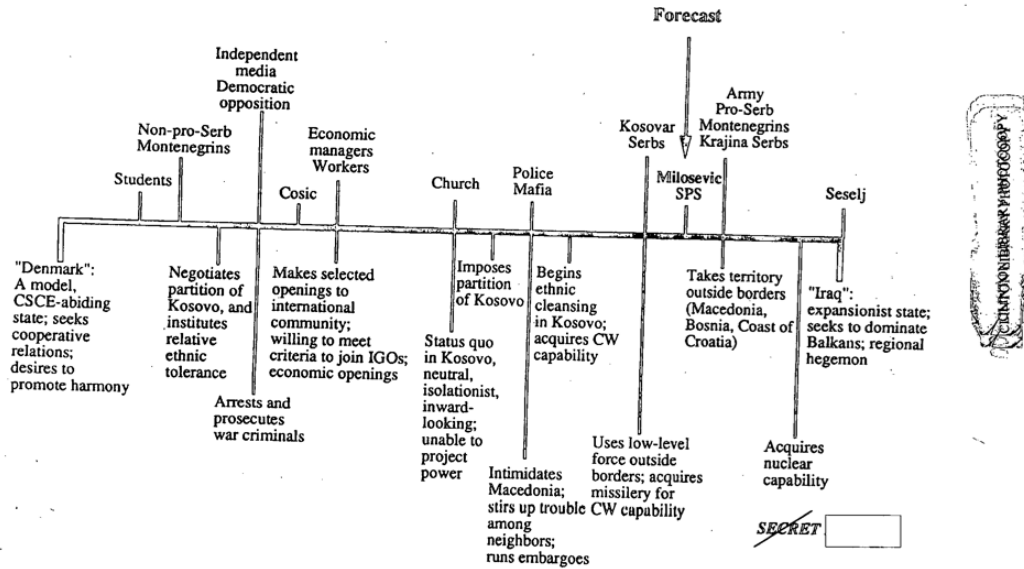


~~SECRET~~

Figure 3

~~SECRET~~

WHAT ACTIONS WOULD TYPIFY THE REGIONAL ROLE PLAYED BY A "GREATER SERBIA"



Gráficos clasificado secretos con las posibles acciones por parte de la comunidad internacional. Elaborados por la CIA.

Fuente: Biblioteca Presidencial Clinton.

El memorando dirigido a George J. Tenet en el Consejo de Seguridad Nacional (futuro director de la CIA) constituye un buen ejemplo de cómo el mes de enero de 1993 representó una continua escalada en la presión generada por la indecisión de Clinton y su equipo. El documento da por sentado que, sin una intervención masiva internacional, la probabilidad era muy alta de que un “Gran Serbia” pudiera transformarse en una fuerza altamente desestabilizadora en Europa antes de mediados de la década. Una amenaza clara a los esfuerzos por democratizar y estabilizar Europa del Este, así como a la posición estratégica de Estados Unidos en el continente.²⁸⁸

A comienzos de febrero Lake organizó varias reuniones del comité de directores con el objetivo de determinar el futuro de la política del gobierno de Estados Unidos a partir de la herencia de la Administración Bush así como de las

²⁸⁸ CIA. Oficina de Análisis Europeo. Memorando. “Greater Serbia: A Balkan Troublemaker for the 1990s”. 10 de agosto de 1992. Desclasificado. Fuente: CIA FOIA.

promesas de la campaña. Buena prueba de que durante los primeros meses las posibilidades estaban abiertas e incluso de la delicada indecisión y debate interno de la nueva Administración son los memorandos que Lake envía a los directores durante el primer trimestre de 1993. Como ejemplo, a finales de enero, Daniel R. Wagner Jefe del grupo interagencias, envió un memorando preparatorio para una reunión de directores con Anthony Lake.²⁸⁹

C05916

SECRET

Approved for Release CIA Historical
Collections Division AR 70-14 1OCT2013

EUR 5002/93
29 January 1993

EYES ONLY DCI-Designate, A/DCI

MEMORANDUM FOR THE RECORD

SUBJECT: Principals Committee Meeting on the Former
Yugoslavia, 28 January 1993

1. This initial organizational session aimed to: determine baseline USG policy as inherited from the Bush Administration or articulated during the Clinton campaign, establish necessary interagency working groups, and identify policy options. Tony Lake sternly admonished the group against leaks (as appeared in today's *Post*, attached). DCI-Designate Woolsey directed me to prepare minutes of the meeting for you and him only.

2. **Establishing Baseline Policy.** General Powell and Ambassador Wisner, highlighting the London Accords and then-Secretary Eagleburger's Christmas demarche, helped to define positions of the Bush Administration: to deliver humanitarian assistance (using air power if necessary), support UN/EC mediation (but not necessarily the Vance-Owen proposals), refuse to accept borders changed by force or to legitimize ethnic cleansing, condemn war crimes, seek No-Fly enforcement, and arm the Bosnian Muslims (which the Allies refused to do).

Por un parte, les previene a los destinatarios sobre la seria preocupación del entorno del presidente sobre las filtraciones a la prensa sobre el disenso existente entre los diferentes miembros y acompaña el documento de una copia del *Washington Post* en la que se recoge el movimiento del nuevo equipo de gobierno

²⁸⁹ Memorando. "Principals Committee Meeting on the Former Yugoslavia". Secreto/Desclasificado. 29 de enero de 1993. Fuente: CIA FOIA.

para abrir posibles vías en el caso de los Balcanes²⁹⁰. Por otro lado, da instrucciones para que, cada departamento haga propuestas a Lake en la Casa Blanca (sin mencionar al presidente en ningún momento). El punto de partida principal fueron los resultados de las negociaciones de Powell y Wisner en Londres y el viaje en la navidad de 1992 de Eagleburger. Informa de cómo Estados Unidos está comprometido con la distribución de ayuda humanitaria, el apoyo a la mediación de Naciones Unidas y la Comunidad Europea (aunque especifica que no necesariamente con el plan Vance/Owen), con la condena de los crímenes de guerra y la limpieza étnica, los cambios de fronteras fruto del uso de la fuerza, y finalmente con la imposición una zona de restricción aérea, rearmando a los bosnios musulmanes. A petición del asesor de Seguridad Nacional, Wagner apunta tres categorías de medidas a partir de las cuales se podía consolidar o incluso modificar la situación heredada de la Administración Bush.

En primer lugar acciones que podían ser llevadas a cabo a corto plazo y sin enfrentarse a los aliados clave (Reino Unido, Francia y Rusia). En este sentido se sugieren acciones relacionadas con el incremento en las donaciones humanitarias o la exigencia de acceso a los campos de detención y a la liberación de algunos prisioneros.

La segunda categoría de medidas se centra en aquellas que son factibles si los aliados cooperan, pero no sin cierta dificultad y costo. Para ello, se apunta hacia mayores sanciones, embargo marítimos a las fuerzas serbias, uso de telecomunicaciones en el espacio radiofónico de Serbia, mayor asertividad en la definición de los crímenes de guerra y monitoreo internacional directo de la situación en Kosovo.

En tercer lugar, se establece una categoría de acciones que implican la amenaza o la aplicación de la fuerza militar. Dentro de este grupo de medidas podrían estar las represalias para quienes intenten violar la zona de exclusión aérea, dar rienda suelta a UNPROFOR, proteger los convoyes de ayuda humanitaria, requiese del

²⁹⁰ John M. Goshko, y Don Oberdorfer, "U.S: To Study Wider Options on Balkans". *The Washington Post*. 28 de enero de 1993. A16

armamento pesado o la desmilitarización del área de Sarajevo (introduciendo 20.000 tropas británicas y estadounidense para asegurar la zona).

El 4 de febrero, en una reunión de directores sobre Yugoslavia se establecieron las opciones básicas de Estados Unidos que le iban a ser propuestas al presidente Clinton. El asesor de Seguridad Nacional Lake resume las opciones de la nueva Administración; hacer suyo el problema, liderar el esfuerzo, apoyar el esfuerzo, o desvincularse del problema bosnio. La embajadora Albright y el secretario Christopher describen con frustración el aislamiento que viven entre los países aliados, y sobre las posibles consecuencias de levantar el embargo de armas a Bosnia: una retirada de las tropas aliadas sobre el terreno. De nuevo, este memorando refleja lo que supondrá una frecuente disyuntiva entre los decisores políticos al principio de la Administración Clinton. El Departamento de Estado se manifiesta proclive a agotar todas las vías diplomáticas tales como el Plan Vance-Owen, y el asesor de Seguridad Nacional se muestra pragmático y partidario de una política proactiva en red. Es decir, informando a Yeltsin y a Alemania que habrían de actuar con los serbios y croatas respectivamente, al tiempo que EE. UU. trabajaba con los bosnios musulmanes.

“Lake suggested we work with the Bosnian Muslims to redraw the V-O, sell it to the Europeans and then impose it. [...] we should also send someone (Matlock?) to brief Yeltsin, and we need to get the Germans to restrain Croatian President Tudjman”.²⁹¹

El tercero en discordia, también frecuente, será el Departamento de Defensa y el Estado Mayor Conjunto, representados por el General Powell que aconsejaron en caso de resultar necesaria la opción militar, un desembarco rápido e integral con la esperanza de frenar el conflicto y desescalarlo rápidamente.

Especialmente interesante, y en relación con la especial estructura de toma de decisiones estadounidense, resulta la participación en las discusiones del vicepresidente Al Gore y el presidente Clinton. Como ejemplo, en la minuta de

²⁹¹ Memorando DCI Interagency Balkan Task Force. “Principals Committee Meeting on Yugoslavia”. EURA-5003/1993. Secreto/Desclasificado. 3 de febrero de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.

una reunión celebrada el día 05 de febrero, Gore alimenta el debate interno de la Administración al mostrar su desacuerdo con el posible uso de tropas estadounidenses en Bosnia y tratando de limitar el rol de EE. UU. a un papel de liderazgo para el acuerdo, pero no de garante físico una intervención internacional.

“The world has let a terrible thing happen in Bosnia, but I always have been very reluctant to use American ground forces and I am sure Bill Clinton will be [...] There is a tension between the word ‘agree’ and ‘enforce’. In that creative tension we might find the parameters of our role. [...] We bring the willingness of the world’s leading power to help get a true agreement. We have a great opportunity to position ourselves as the principal spokesman and advocate of a Muslim dominated coalition”.²⁹²

Unos minutos más tarde el presidente Clinton se incorpora a la reunión y el General Powell le resume lo hablado hasta el momento, haciendo especial hincapié en que una intervención estadounidense que fuerce el fin del conflicto requerirá el envío de tropas ya que la fuerza aérea puede castigar las posiciones enemigas pero no estabilizar una situación de seguridad. El presidente Clinton le pide su opinión a Powell y este le contesta con los parámetros clásicos de la doctrina Powell. Puede hacerse pero será costoso económicamente y puede que sin una salida fácil.

“We can perform this mission. But it would be expensive and could be open ended with no promise of getting out. But if we start down the road of diplomatic engagement, we must be willing to help enforce a settlement”.

La clave de pensamiento de Clinton en la discusión sobre si EE. UU. debía implicarse masivamente en Bosnia se resume quizás en la contestación que el presidente ofrece al asesor adjunto de Seguridad Nacional. Al final de la reunión, Sandy Berger, consejero adjunto de Seguridad Nacional, propone un posible respuesta no contemplada hasta entonces. Literalmente plantea la posibilidad de

²⁹² Minutas reunión de Directores “Principals Committee Meeting on Bosnia”. Secreto/Sensible/Desclasificado. 5 de febrero de 1993. Fuente: CIA FOIA.

que Estados Unidos declare Bosnia como un problema europeo de cuya contención y resolución deben hacerse responsables. Abruptamente, Berger es interrumpido por Clinton que eso sería imposible ya que sería como renunciar a la posición hegemónica de Estados Unidos en el mundo.

“The President (interrupting): We can’t do that without giving up our whole position in the world”.

Desde la documentación analizada se percibe que cuando la Casa Blanca interviene en las deliberaciones de política exterior, desde el presidente hasta los funcionarios de la Oficina Ejecutiva, se muestran más preocupados por su posición de liderazgo dentro de la comunidad internacional, que por el conflicto o la crisis que precisa ser atendida, en este caso Bosnia. El Consejo de Seguridad Nacional, muy cercano al presidente, elaboró un importante número de memorandos en seguimiento a las reacciones de la comunidad internacional a las declaraciones sobre Bosnia emitidas por la Administración Clinton. Un ejemplo de este funcionamiento lo encontramos en un memorando enviado por el director para Europa del Consejo de Seguridad Nacional Jenonne Walker. En él se informa de la reacción positiva de los gobiernos extranjeros a las acciones de Estados Unidos, si bien también se relatan detalladamente las expectativas de cada uno de los países, en concreto Japón, los países musulmanes y Rusia. Como prueba de que el presidente se muestra preocupado fundamentalmente sobre la influencia de Bosnia en la imagen internacional de EE. UU., el documento incluye anotaciones manuscritas del presidente que en respuesta al memorando, requiere a John Podesta, asistente presidencial y futuro jefe de Gabinete,²⁹³ que organice un reunión con Lake.²⁹⁴ Otro memorando del 22 de febrero, esta vez del Comité de Subdirectores, reconoce que las acciones estadounidenses, limitadas a

²⁹³ John Podesta será una figura clave del gabinete Clinton, ocupando las posiciones de asistente del presidente, *Staff Secretary* (encargado de controlar toda la documentación que fluye desde y hacia el despacho del presidente), jefe adjunto de Gabinete y jefe de Gabinete desde 1998 hasta 2001. Desde entonces conserva una enorme influencia en el grupo político demócrata.

²⁹⁴ Memorando DCI Interagency Balkan Task Force. “Reactions to Secretary Christopher’s 10 February Announcement of US Policy Toward the Former Yugoslavia”. Secreto/Desclasificado. 19 de febrero de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.

lanzamientos aéreos de ayuda humanitaria, no deben de ser criticadas por no responder a las necesidades de la crisis bosnia, pues esas misiones tienen un claro objetivo político. Daniel W. Wagner, jefe de sección de la CIA y moderador de este comité, explica en el documento que ese objetivo político es, más allá de Estados Unidos, catalizar una acción internacional por parte de Rusia y los aliados.

“Responding to criticism of airdrops as inadequate to the scale of Bosnia’s needs, Wisner clarified that they were for political purposes: to catalyze others to take action, to work with the Russians, and to push the Allies to do more”.²⁹⁵

Para el mes de marzo, con la implicación en Somalia creciendo, el gobierno de nuevo se vio obligado a plantearse de nuevo el debate sobre sus posibilidades. En un documento muy clarificador, fechado el 4 de marzo de 1993, Sandy Berger planteó la necesidad de decidir qué sucedería si los serbobosnios desafiaban la declaración del presidente Clinton en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para que cumpliesen un alto el fuego en el este de Bosnia. Los subdirectores presentes en la reunión, según el documento, discutieron de nuevo sobre el asunto para intensificar tres posturas de fuerza en caso de darse este desafío a Clinton: ampliar las sanciones, usar el poder aéreo estadounidense o incluso desplegar tropas sobre el terreno.²⁹⁶ Durante las siguientes reuniones de subdirectores, la agenda permanece centrada en estas posturas y en su articulación con los aliados. Como ejemplo, se dispone de un memorando sobre la reunión preparatoria del Comité de Directores del 10 de marzo, Berger anunció que el Comité trataría con especial interés la percepción internacional sobre mayores sanciones en Naciones Unidas, así como sobre la coordinación entre Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia para enfrentar a los líderes serbobosnios.

²⁹⁵ Memorando DCI Interagency Balkan Task Force. “Deputies Committee Meeting on the Former Yugoslavia”. EURA-5007/93. Secreto/Desclasificado. 22 de febrero de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.

²⁹⁶ Memorando DCI Interagency Balkan Task Force. “Deputies Committee Video Conference on Bosnia”. Secreto/Desclasificado. 4 de marzo de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.

En concreto en el caso francés, Mitterrand ofreció a Clinton abrir su agenda a los intereses norteamericanos, satisfaciendo la necesidad de la Administración Clinton de no perder relevancia internacional, una enorme potencialidad de la que los documentos dan cuenta.

“Should we tell the French what we think Mitterrand should say when he meets Milosevic in Paris on Thursday? (The French dropped this on us during Mitterrand’s visit, but there was no time to discuss it; Christopher will talk to Dumas, and Lake to his counterpart”.²⁹⁷

En mayo de 1993, a pesar de todos los esfuerzos diplomáticos por parte de la Comunidad Europea, representantes del secretario general de Naciones Unidas y de la UNPROFOR para negociar un alto el fuego duradero, el conflicto entre bosnios musulmanes y croatas de Bosnia por un lado y los serbobosnios por el otro se intensificó. El 14 de mayo, cuando el riesgo de seguridad alcanzó un nivel inaceptable, los observadores internacionales que habían sido enviados como una extensión de la fuerza original de UNPROFOR, se retiraron de la zona replegándose a las zonas protegidas en Croacia. Dos tercios del personal de la sede de UNPROFOR en Sarajevo también se retiraron el 16 y 17 de mayo, reduciendo su número a unos 100 efectivos militares y civiles para prestar sus servicios en la promoción del alto el fuego y otras actividades humanitarias.

En una secuencia de resoluciones y declaraciones, el Consejo de Seguridad hizo un llamamiento para lograr un alto el fuego entre las tres partes que facilitase una solución política negociada, y exigió, entre otras cosas, que todas las formas de interferencia externas, como el JNA y el Ejército Croata, cesaran de inmediato disolviendo y desarmando todas sus fuerzas locales en Bosnia.

El 30 de mayo, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en su resolución 757, impuso sanciones sobre la República Federal de Yugoslavia (que por aquel entonces consistía en Serbia y Montenegro), con el fin de presionar para la obtención de una solución pacífica al

²⁹⁷ Memorando DCI Interagency Balkan Task Force. “9 March Deputies Meeting on Bosnia”. EURA-0032/93. Secreto/Desclasificado. 10 de marzo de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.

conflicto. También exigió que todas las partes creasen las condiciones necesarias para la entrega sin trabas de suministros humanitarios a Sarajevo y otros destinos en Bosnia y Herzegovina, incluido el establecimiento de una zona de seguridad que abarcara a Sarajevo y su aeropuerto. El Consejo exhortó al secretario general para que continuase utilizando sus “buenos oficios” para lograr este objetivo clave.²⁹⁸ A pesar del ímprobo esfuerzo de NN. UU. por forzar una salida que pacificase el avispero balcánico, el transcurrir de los meses hizo cada vez más evidente la necesidad de imponer las medidas por la fuerza.

La intervención militar de Estados Unidos en el contexto internacional

Del análisis de la documentación referente a las discusiones sobre las posibilidades de participación de Estados Unidos en este esfuerzo coordinado por Naciones Unidas en Bosnia, se destila un sensación de miedo por abrir la caja de pandora que podía suponer una intervención estadounidense en Bosnia. Al mismo tiempo que se confirma con el paso de los meses la seguridad de que sin Estados Unidos, la comunidad internacional difícilmente se plantearía una acción militar decisiva, se reafirma también el miedo a que el costo militar y económico de la intervención no compensara el beneficio político doméstico e internacional. En un informe secreto de la Oficina del Secretario de Defensa desclasificado por la CIA, que se realizó para estudiar el posible levantamiento del sitio de Sarajevo, se reconoce que resultaría mucho más sencillo obtener mayor cooperación europea y canadiense si tropas estadounidenses fueras desplegadas sobre el terreno, aun cuando el contingente fuera civil o incluso de un tamaño más bien simbólico.

“It will be easier to obtain more European and Canadian and other participation if the United States commits forces to this mission. [...] Even this small US contingent might have symbolic meaning and could encourage current participating countries. [...] Ultimately only the U.S.

²⁹⁸ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 757 del 30 de mayo de 1992”. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/757%20\(1992\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/757%20(1992))

might be able to provide the credible “overwhelming force” threat cited above as necessary”.²⁹⁹

La documentación también recoge la certeza del gobierno estadounidense de que las amenazas sólo, no intimidarían a los serbobosnios y que una intervención militar sería necesaria, ampliando el conflicto de regional a internacional. En cuanto a las consecuencias de esas posibles acciones por parte de Estados Unidos, preocupa especialmente a los decisores políticos el rol de Rusia, ya que se da por hecho que se opondría a los ataques a Serbia e incluso podría generar por parte de Yeltsin una iniciativa internacional contraria a Estados Unidos en la agenda internacional.

“To be effective, strikes would have to be directed against both the Bosnian Serbs and Serbia proper, and would widen the war. [...] Moscow would almost certainly not agree to such an action, and unilateral action by the West would probably lead to a serious break in relations and the undermining of Yeltsin”.³⁰⁰

Desde febrero de 1993, la acción internacional mejoró y la ayuda humanitaria consiguió llegar, vía aérea, a las zonas remotas e inaccesibles de Bosnia, una operación ideada por Estados Unidos en colaboración con otros países. La capacidad de la operación llevada a cabo se vio gradualmente mejorada con la participación de aeronaves estadounidenses, alemanas y francesas. Sin embargo, con la llegada del mes de marzo de 1993, la lucha se intensificó en el este de Bosnia y Herzegovina, con unidades paramilitares serbias de Bosnia atacando varias ciudades de la zona, incluida Srebrenica. Los ataques militares causaron numerosas bajas entre la población civil e impidieron que Naciones Unidas llevara a cabo la distribución de ayuda humanitaria en la zona. A mediados de marzo, el ACNUR informó de que miles de musulmanes, que buscaban refugio en Srebrenica y las zonas circundantes, estaban siendo atacados por las fuerzas

²⁹⁹ Oficina del Secretario de Defensa. Informe. “Lifting the Siege of Sarajevo”. Confidencial/Desclasificado. 23 de marzo de 1993. Fuente: CIA FOIA.

³⁰⁰ Memorando DCI Interagency Balkan Task Force. “Likely Consequences of Warnings of Air Strikes Against Bosnian Serbs and Serbia”. Secreto/Desclasificado. 23 de marzo de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.

serbias, y que entre 30 o 40 personas estaban muriendo todos los días por las acciones militares, el hambre, la exposición al frío o la falta de tratamiento médico.³⁰¹

En respuesta a las nuevas dificultades, el 31 de marzo, los países miembros del Consejo de Seguridad reforzaron su determinación y aprobaron con sus votos la resolución 816,³⁰² por la cual se extendió la prohibición de llevar a cabo vuelos para todo tipo de aeronaves y helicópteros en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, el Consejo autorizó a los Estados miembros, siete días después de la adopción de la resolución, para que actuaran a nivel nacional o a través de acuerdos regionales, a tomar, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y en estrecha coordinación con el secretario general y UNPROFOR, “todas las medidas necesarias” para garantizar el cumplimiento de la prohibición de los vuelos, con un uso proporcionado a las circunstancias específicas y la naturaleza de los vuelos. También pidió a los Estados miembros, al secretario general y UNPROFOR que se coordinasen estrechamente en la puesta a punto de las medidas así como en la fecha de inicio de la aplicación, informando de todo ello al Consejo.

El fracaso del plan de Naciones Unidas y la agenda particular de Estados Unidos

Pese a la fuerte presión política de la comunidad internacional, el Consejo de Seguridad, UNPROFOR y ACNUR sobre el terreno, la lucha persistió durante abril y la situación humanitaria en la zona continuó deteriorándose. Tras la decisión de los serbobosnios el 2 de abril de no firmar el plan de paz Vance-Owen auspiciado por Naciones Unidas, la Administración Clinton lideró un juego

³⁰¹ Department of Public Information, United Nations “United Nations Protection Force”. Septiembre de 1996. Disponible es: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm

³⁰² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 816 del 31 de marzo de 1993”. S/RES/816. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/816%20\(1993\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/816%20(1993))

político con un doble objetivo. Por un lado, forzar una negociación en el Consejo de Seguridad para la imposición de mayores sanciones sobre los activos serbios y por otro, apoyar el uso de la OTAN en la conformación de un frente militar que impusiera las medidas político-financieras.

La cooperación con Rusia

Para el primer objetivo, y según la documentación disponible, la embajadora Albright fue la encargada de negociar con la delegación rusa el voto afirmativo o al menos la abstención por parte de Rusia.³⁰³ Rompiendo en cierto modo la creencia estadounidense de que la protección a los serbobosnios no era una asunto de suficiente valor estratégico para Rusia como para romper el consenso con Estados Unidos en el Consejo de Seguridad por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, el representante ruso, Yuli M. Vorontsov, que más tarde sería sustituido por Lavrov y nombrado embajador de Rusia en Estados Unidos, consultó con Moscú la posibilidad de vetar la resolución. Albright, con el apoyo de Reino Unido y Francia, expresó su sorpresa e incluso su malestar con la decisión calificada como un “cambio abrupto” respecto a la posición expresada días antes por Vorontsov en las intensas negociaciones entre ambas delegaciones sobre el texto de la resolución.

En respuesta a la política abiertamente anti-serbia de Estados Unidos, Rusia se mostró partidaria de defender sus intereses tradicionales, sin aceptar en ningún caso una intervención militar y negociando al mismo tiempo con la Administración Clinton, la financiación de su proceso democratizador en un espacio político extraordinariamente complejo.

Como se ha señalado, Bosnia era interpretado por Washington, en clave de pos Guerra Fría, como un escenario de reforzamiento del rol de liderazgo estadounidense. En esa interpretación, pesaba más que el resultado de las negociaciones consolidase los reclamos y la relevancia internacional de Estados

³⁰³ Paul Lewis, “Russia Rebuffs U.S. on Tougher Moves Against Belgrade”. *The New York Times*, 9 de abril de 1993.

Unidos a nivel global, que las necesidades más inmediatas del pequeño país balcánico. Este hecho ralentizó a menudo las decisiones e incorporó dificultades a la toma de decisiones, tanto unilaterales como junto a los aliados. En la primavera de 1993, contrariamente a Gran Bretaña y Francia, la Administración Clinton continuó negándose a ofrecer su respaldo incondicional a la propuesta Vance-Owen, ya que consideraba que legitimaba la limpieza étnica llevada a cabo por los serbios. En lugar de ello, Washington pospuso hasta en dos ocasiones la votación sobre las medidas a tomar en Bosnia.

La clave de ambas decisiones se encuentra en interpretarlas como una estrategia de la Casa Blanca para retrasar un compromiso formal, hasta después de acudir a la reunión del presidente Clinton con el presidente Yeltsin en la Cumbre de Vancouver a comienzos del mes de abril de 1993. El propio Clinton, preocupado por la imagen errática dentro y fuera del país, hizo varias declaraciones públicas con apuntes claros sobre la nueva política exterior de EE. UU. El presidente presentó durante la cumbre, con amplia cobertura mediática,³⁰⁴ un paquete de 1.000 millones de dólares en ayudas destinado a la consolidación de las reformas democráticas en Rusia, e invitó a los aliados occidentales a situar las reformas en Rusia en la zona prioritaria de sus agendas.³⁰⁵ Entre otras, Clinton expresó una idea que reafirmó uno de los postulados clave de la futura PDD-25 y aplicable en el caso de Bosnia: la necesidad de que Estados Unidos sopesara siempre sus intereses nacionales estratégicos antes de actuar. En definitiva, evitar crear un nuevo compromiso como el heredado de la Administración Bush en Somalia, donde precisamente durante el mes de marzo se estaba gestando el cambio de UNITAF a UNOSOM II amenazada por la resistencia armada de Muhammad Farah Aideed. La Administración se resistió a sumarse a los europeos en su interpretación sobre Bosnia así como a tomar una decisión que le enfrentase a los

³⁰⁴ Ver entre otros: Carl M. Cannon, y Mark Mathews, “Clinton, Yeltsin begin to talk about money”. *The Baltimore Sun*, 04 de abril de 1993; Thomas L. Friedman, “Summit in Vancouver; Clinton Presents Billion to Yeltsin in U.S. Aid Package”. *The New York Times*, 04 de abril de 1993; Ann Devroy, y Margaret Shapiro, “Yeltsin Gets \$1.6 Billion in U.S. Aid”. *Washington Post*, 5 de abril de 1993.

rusos. En un mensaje radiofónico grabado el 3 de abril lo expresaba de la siguiente manera:

“It’s time to move beyond the old politics of partisanship, posturing and procedural delays and start working together to solve problems. Good things can be accomplished when we reason together. And just as this works in our own country, so it can work between ourselves and other nations. [...] That’s why I’m taking my first trip out of the country today to meet with Russia’s democratically elected President, Boris Yeltsin. [...] Nowhere is progress toward democracy and free markets more important to us than In Russia and the new independent states of the former Soviet Union. [...] I want America to act, but America cannot and should not act alone. [...] Just as we mobilized the world on behalf of war in the gulf, we must now mobilize the world on behalf of peace and reform in Russia”.³⁰⁶

Una reunión clave para confirmar documentalmente esta estrategia del gobierno estadounidense, fue la sesión del Comité de Directores celebrada el 9 de abril en la Casa Blanca. El encuentro fue organizado por Anthony Lake, su segundo Sandy Berger, el asesor del vicepresidente Leon Fuerth y el asesor del presidente y director para Europa del Consejo de Seguridad Nacional Jennone Walker.³⁰⁷ Asistieron al encuentro monográfico sobre Bosnia los miembros del equipo político de Clinton de mayor nivel, incluyendo los secretarios Christopher y Les Aspin, Colin Powell, el embajador estadounidense en Italia Reginald Bartholomew, y el subdirector central de Inteligencia, el almirante Studeman que firma la relatoría. Según la minuta de la reunión clasificada como alto secreto y desclasificada recientemente por la CIA, Lake repasó con Powell los

³⁰⁶ William J. Clinton, “Mensaje radicofónico”. 3 de abril. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States, acceso agosto 2015, <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus?key=title;page=browse;value=w>

³⁰⁷ Walker ejerció como un asesor cercano al presidente en el asunto de Bosnia. Para comprender sus aportaciones en el asunto de Bosnia, resulta muy recomendable una publicación de 1994 en la que el autor trata sobre los nuevos peligros y desafíos a la seguridad internacional en Europa tras la Guerra Fría. Examina en particular el rol de Estados Unidos en la prevención de conflictos intraestatales. Jennone Walker, R. *Security and Arms Control in Post-Confrontation Europe*. Stockholm International Peace Research Institute. (Nueva York: Oxford University Press, 1994).

compromisos existentes con Canadá, España, Reino Unido y Francia, que disponían de efectivos en UNPROFOR. Durante la reunión los asistentes dedicaron un tiempo relevante a la implicación de nuevas decisiones en Naciones Unidas y la posible respuesta contraria por parte de Rusia. Madeleine Albright transmitió el mensaje de Vorontsov que informó que Rusia vetaría cualquier resolución adoptada para autorizar acciones contra los serbobosnios. Este interés ruso por retrasar la votación estaba relacionado con la necesidad de Yeltsin por superar el referéndum del 25 de abril³⁰⁸ y solo sería factible hasta después del plebiscito. Una prueba más del peso de la situación internacional sobre la actuación de Estados Unidos en Bosnia, más allá de las necesidades humanitarias.

“The Russians were hoping for a delayed vote and if the vote were forced now, the Russians would not abstain but would, in fact, veto such a resolution. The issue here has to do with Yeltsin’s survival versus imposing the sanctions and the Russian requirement to delay any action after the 25 April Referendum. [...] After lengthy discussion Tony Lake proposed that the vote be delayed [...] and SECSTATE wanted to get a commitment in writing from the Russians on this issue”.³⁰⁹

Puede afirmarse que la relación creada entre ambos mandatarios facilitó la disminución de la tensión que, de otro modo, se hubiera creado entre los altos funcionarios de ambos países. El presidente Yeltsin, consciente de las prioridades en la agenda de Estados Unidos, envió un mensaje directamente al presidente Clinton sobre las sanciones en el Consejo de Seguridad. El castigo impuesto, más allá de la exclusión aérea que ya se encontraba en vigor, sería percibido como un ataque a los serbios de Yugoslavia (ya sólo conformada por Serbia y Montenegro).³¹⁰ Esta medida podría percibirse como muy impopular en Rusia y

³⁰⁸ El 25 de abril de 1993, se llevó a cabo un referéndum en Rusia donde los votantes fueron preguntados sobre: una moción de confianza sobre Boris Yeltsin, las políticas socioeconómicas del gobierno y las elecciones adelantadas legislativas y presidenciales.

³⁰⁹ Memorando. “Debrief of Principals Meeting on Bosnia”. Alto Secreto/Desclasificado. 9 de abril de 1993. Fuente: CIA FOIA.

³¹⁰ Paul Lewis, “Russia Seeks to Delay Vote on Further Sanctions Against Belgrade”. *The New York Times*, 12 de abril de 1993.

afectaría a la particular lucha de Yeltsin contra el Parlamento a propósito de las reformas emprendidas, antes del citado referéndum del 25 de abril. El objetivo de este mensaje es que Clinton comprendiera que la democratización y liberalización de Rusia pasaban por Yeltsin, y a su vez, su permanencia pasaba por el triunfo sobre los nacionalistas que sentían un fuerte vínculo pan-eslavo y cristiano ortodoxo. Todo ello, debía anteponerse a la prisa por aprobar medidas contra los serbobosnios, por mucho que permitieran llevar a cabo el trabajo de UNPROFOR o incluso salvaran miles de vidas bosnias.

Así, a pesar de las fuertes declaraciones que algunos funcionarios realizaron en favor de imponer nuevas sanciones a los serbios, la Administración Clinton acabó cediendo a la exigencia rusa y dio más tiempo a Moscú para presionar a los serbios directamente. Durante el vuelo hacia una reunión multilateral en Tokio, donde ministros de exteriores y economía de los siete países más industrializados se proponían discutir la financiación de las reformas rusas, Warren Christopher realizó unas declaraciones a los periodistas que le acompañaban. En ellas, lejos de hacer ninguna referencia a la prioridad que Estados Unidos otorgaba a la relación con Rusia frente a la paz en Bosnia, habló sobre cómo los rusos podían ser la mejor opción para persuadir a los serbobosnios de la conveniencia de negociar un acuerdo.

“The Russians are working very intensively to try to persuade the Bosnian Serbs to negotiate and to come to agreement with the other two parties. [...] I have spoken with the Russian Foreign Minister, Andrei V. Kozyrev, on Friday and this morning. [...] They feel that there are enough prospects of that happening that they have asked for a delay”.³¹¹

³¹¹ Elaine Sciolino, “Behind U.N. Delay, Hope in Russia's Diplomacy”. *The New York Times*, 12 de abril de 1993.

La adecuación de la OTAN y el poderío militar estadounidense a un nuevo escenario

El otro gran objetivo de la estrategia de la Administración Clinton entre 1993 y 1995, la utilización de una OTAN redefinida, ha de ser también interpretado en un contexto de reubicación estratégica en la pos Guerra Fría. Diseñada para contener coordinadamente la amenaza soviética en Europa.

Ya en la Cumbre de Londres en junio de 1990, los líderes de la Alianza con Estados Unidos a la cabeza, habían declarado la necesidad de adaptar la organización, reorientando sus prioridades para asegurarse de que estaba equipado para afrontar los nuevos retos de seguridad.

“Europe has entered a new, promising era. Central and Eastern Europe is liberating itself. The Soviet Union has embarked on the long journey toward a free society. The walls that once confined people and ideas are collapsing. Europeans are determining their own destiny. They are choosing freedom. They are choosing economic liberty. They are choosing peace. They are choosing a Europe whole and free. As a consequence, this Alliance must and will adapt”.³¹²

En los años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría, las estructuras de defensa de la OTAN y los gastos de defensa cambiaron dramáticamente. Según la propia organización, el número de armas nucleares en Europa se redujo en un 80 por ciento, el gasto militar se redujo en un promedio de 25 por ciento en los países de la Alianza y los niveles de preparación de las fuerzas militares se relajaron notablemente. Buena muestra de ellos fue que, antes de 1990, la OTAN requería que el 90 por ciento de sus fuerzas terrestres estuvieran dispuestas para la acción en 48 horas o menos, y para 1995, sólo el 35 por ciento de la estructura de las fuerzas de los países miembros debían estarlo en un plazo menor de 30 días. Al mismo tiempo que se recomponía la estructura militar, la OTAN se lanzó a una

³¹² London Declaration “On A Transformed North Atlantic Alliance”. Aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Londres, 5 y 6 de Julio de 1990. Acceso agosto 2015: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>

política de captación de antiguos adversarios. Para ello, en un importante esfuerzo diplomático, liderado por Estados Unidos y algunos de los socios más importantes de la OTAN, se desarrolló una serie de mecanismos para hacer frente a las nuevas amenazas de seguridad que para los estrategas políticos comenzaban a hacerse evidentes.

En noviembre de 1991, al tiempo que se habían reafirmado los principios básicos fundacionales de la Alianza, se había reconocido que los acontecimientos que estaban teniendo lugar en Europa habrían de tener necesariamente un impacto de largo alcance en la forma en que la OTAN cumpliría sus objetivos en el futuro. En particular, el concepto estratégico es decir la razón de ser de la OTAN, se había transformado en 1991 y los miembros habían consensuado que los nuevos riesgos para la organización eran de naturaleza distinta, nueva y múltiple.

“In contrast with the predominant threat of the past, the risks to Allied security that remain are multi-faceted in nature and multi-directional, which makes them hard to predict and assess. NATO must be capable of responding to such risks if stability in Europe and the security of Alliance members are to be preserved. These risks can arise in various ways”.³¹³

Este documento aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno había redefinido tan solo un año antes del conflicto en los Balcanes, las tareas de seguridad fundamentales que podían y debían de ser llevadas a cabo por la OTAN. La organización se presentaba como una póliza de seguro contra los riesgos y nuevos peligros. Una fórmula que de disolverse por el fin de la Guerra Fría, no podría ser fácilmente formada de nuevo. Los cuatro retos fundamentales fueron; ser la base de la estabilidad en la zona euroatlántica; servir como foro de consulta sobre cuestiones de seguridad; disuadir y defenderse de cualquier amenaza de agresión contra cualquier estado miembro de la OTAN según el Tratado de Washington; y

³¹³ OTAN. “The Alliance’s New Strategic Concept”. Aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Sin clasificar. 07 de noviembre de 1991. Acceso agosto 2015: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm

por último, y especialmente relevante para el futuro de la actuación en Bosnia, preservar el equilibrio estratégico en Europa.

El secretario general de la OTAN Manfred Wörner fue probablemente la figura clave para el logro de estos retos, junto a los decisores políticos de uno y otro lado del Atlántico. El político alemán fue de los principales defensores del Consejo de la Asociación Euroatlántica (EAPC) creado en 1991³¹⁴ y posteriormente de la Asociación para la Paz (APP-PfP) creada en 1994,³¹⁵ ayudando a mejorar la cooperación militar y la interoperabilidad militar entre socios y aliados y conduciendo a la OTAN hacia tres áreas clave. La primera fue la adaptación institucional al final de la Guerra Fría. La segunda, la defensa de una postura constructiva con la Unión Soviética, y más tarde con Rusia, a pesar de la agitación política que atravesaba durante estos años. Y la tercera, más relevante para este trabajo de investigación, la aceptación de nuevas misiones militares fuera del territorio de la Alianza. En palabras de Wörner la seguridad era “el oxígeno de la democracia” y por ello dedicó gran parte de sus esfuerzos a ensalzar una OTAN renovada.

“We had to accept two new missions to meet the demands of a vastly changed security environment: projection of stability to the East and crisis management. [...] We have established close relations with our former adversaries by creating the North Atlantic Co-operation Council and we have started participating in crisis management beyond our borders”.

En sus discursos públicos, así como detrás de las escenas, Wörner trabajó incesantemente para colocar la “nueva OTAN”³¹⁶ en la agenda global y se

³¹⁴ El Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC) fue establecido el 20 de diciembre de 1991 como un foro para el diálogo y la cooperación con los antiguos adversarios del Pacto de Varsovia. Constituyó una manifestación del espíritu de la Cumbre de Londres de 1990 que había propuesto una nueva relación de cooperación con todos los países de Europa Central y Oriental

³¹⁵ Robert Weaver, alto funcionario de la OTAN, escribió un artículo muy recomendable sobre la naturaleza y objetivos de la Alianza para la Paz. Robert Weaver, “Continuing to build security through partnership”. *NATO Review*. Primavera 2004.

³¹⁶ Una visión interesante del concepto de “nueva OTAN” puede consultarse en una obra publicada por el propio secretario general en 1990. Manfred Wörner, *Change and Continuity in the North Atlantic Alliance*. (Bruselas: NATO Office of Information and Press, 1990).

enfrentó públicamente a la inacción internacional durante las graves violaciones de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia.³¹⁷ Utilizó numerosos eventos políticos, foros académicos, se reunió con líderes durante sus viajes oficiales incluso utilizó los almuerzos privados con embajadores ante la OTAN para realizar lobby a favor de un compromiso militar en los Balcanes, que por supuesto viniera de la mano de la OTAN. La situación específica de Bosnia, había llevado a muchos observadores a cuestionar la legitimidad de la OTAN, algo que también sucedió en años posteriores. Frente a las críticas, la OTAN mantuvo con firmeza el argumento de la necesidad y la adecuación de la Alianza Atlántica ante estos desafíos a la paz y a la seguridad internacional. Wörner, haciendo gala de su germanidad mencionó en varias ocasiones el principio de Federico el Grande, de que la diplomacia sin la espada era como la música sin instrumentos.³¹⁸ Para la OTAN en 1993, la ex-Yugoslavia no podía ser prueba de su irrelevancia sino al contrario, garantía de su supervivencia.

“I am aware, however, that a different view has been expressed by some in this country, to whom the international community’s failure to prevent or reverse the conflict in ex- Yugoslavia is a demonstration of NATO’s irrelevance today. I reject this argument. [...] The argument that we should disband NATO because of Yugoslavia is masochistic in the extreme; it is as if we were to banish doctors for the persistence of illness, or abolish police for the persistence of crime”.

Ante esta dificultad para encontrar respuestas comunes y significativas a la violencia posterior a la disolución de Yugoslavia, Wörner utilizó su posición para diseminar su interpretación de la crisis balcánica como una amenaza para la estabilidad política de Europa. Este aspecto incluyó profundamente en algunos líderes políticos, y casó muy bien con las propuestas de buscar un nuevo

³¹⁷ Todas las intervenciones y discursos públicos realizados en calidad de secretario general excepto los de 1991 y 1992 pueden ser consultados online en: OTAN. “Key speeches and transcripts of news conferences given by the NATO Secretary General and other NATO Officials”. Fuente: OTAN, acceso agosto 2015, <http://nato.int/docu/speech/index.html>

³¹⁸ Ryan C. Hendrickson. “Manfred Wörner: NATO visionary”. Acceso agosto 2015: <http://dmwc.eu/nato-visionary/>

instrumento que vinculara los intereses y las necesidades estratégicas de los europeos, occidentales y orientales, a las capacidades y voluntades de la maquinaria político-militar estadounidense.

“The US will not be able to pursue domestic renewal successfully without peace and stability in Europe, a region where your geopolitical stake remains paramount. Even excluding Russia, it embodies the largest collection of military power and potential. It is also a key geographical, strategic and logistical link to the Middle East and Persian Gulf areas”.

En conjunto, Wörner que había sido Ministro de Defensa de la RFA y ambicionaba una alianza militar transatlántica robusta, dispuesta y capaz de asumir responsabilidades nuevas y desafiantes, fue una de las personalidades clave para mantener la OTAN como instrumento de la estrategia estadounidense de pos Guerra Fría. En conclusión, la situación en Bosnia fue una oportunidad perfecta, el escenario donde casar intereses nacionales con la potencialidad de la “nueva OTAN”.

“The United States cannot prosper amid chaos and conflict. [...] it needs the Alliance more than ever as the most important vehicle of US influence in Europe and the main instrument of US leadership. [...] A strong NATO is not only important for Europe but is also critical to American security interests”.³¹⁹

Desde el año 1992 hasta la primavera de 1993, los decisores políticos en Estados Unidos continuaron debatiendo su participación en la escena internacional, si bien se afianzaron en la idea de que la OTAN era la única organización que poseía la combinación adecuada de herramientas políticas y militares para una gestión efectiva de las crisis, en caso de una actuación en Europa. Disponía de una base sólida que proveía de seguridad sobre el terreno, siendo la única organización incluso a nivel mundial con capacidad para transformar las declaraciones políticas en acciones coherentes. Cada vez resultaba más evidente en Washington, que

³¹⁹ Manfred Wörner, “A New NATO for a New Era”. Discurso del secretario general de la OTAN en el Club Nacional de Prensa. Washington D.C. 6 de octubre de 1993. Fuente: OTAN, acceso agosto 2015: <http://www.nato.int/docu/speech/1993/s931006a.htm>

Naciones Unidas después de décadas dependía de la OTAN para llevar a cabo las misiones de *peacekeeping*, y la antigua Yugoslavia era la prueba, con la OTAN dotando de la logística fundamental a la misión UNPROFOR. En las reuniones del Comité de Directores, o incluso en las del Consejo de Seguridad Nacional que trataban temas ajenos a la ex-Yugoslavia, se evidenciaba que la OTAN debía de ser considerada como una organización vital con un enorme potencial para la defensa de los intereses nacionales de Estados Unidos. Esta realidad condicionó en gran medida el comienzo de una respuesta más contundente por parte de la Administración Clinton a los sucesos en Bosnia, si bien habría de pasar un año más antes de que se aprobase una intervención masiva en la región.

En este sentido, el 9 de abril de 1993, el secretario general de Naciones Unidas transmitió al Consejo de Seguridad la respuesta enviada por el secretario general de la OTAN. En ella, le informaba de que el Consejo de la Alianza Atlántica había adoptado las “medidas necesarias” para garantizar el cumplimiento de la prohibición de los vuelos militares y que estaba dispuesto a iniciar la operación el 12 de abril de 1993. Wörner también informó de que Francia, los Países Bajos, Turquía, el Reino Unido y Estados Unidos habían ofrecido varios aviones, disponibles en la zona, para la operación. Adicionalmente, los mandos de UNPROFOR enviarían un equipo de enlace a los cuarteles generales de mando de aquellos países de la OTAN que participaran. Las operaciones autorizadas por la resolución 816 comenzaron el 12 de abril, una vez que el secretario general fue informado por la OTAN. La operación denominada *Deny Flight* supuso un hito histórico ya que por primera vez, en su historia desde 1949, la OTAN llevó a cabo una operación militar real, inaugurando una nueva era con un rol global para la organización y un nuevo concepto politológico de pos Guerra Fría denominado *peace enforcement*.

La protección de las “zonas seguras”

A la salida de una visita a un programa de salud, el presidente intercambió unas palabras con varios de los periodistas que cubrían el acto. Uno de ellos le

preguntó si el gobierno descartaba la recomendación de los expertos sobre el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos en Bosnia. A pesar de que la documentación nos muestra que la Administración Clinton llevaba meses discutiendo el asunto, El presidente se enfrentaba a la oposición del Congreso en Washington y había ordenado a los altos cargos que aleccionaran a los analistas sobre la necesidad de mantener las recomendaciones confidenciales hasta que hubieran sido tratadas por el gabinete. Clinton indicó al periodista que no había recibido aún el informe de los expertos que recomendaban la creación de zonas seguras para la protección de civiles en áreas de conflicto.

“Q. Mr. President, have you rejected the recommendation of your commission that force be used in Bosnia?

The President. I saw that story. That commission has not made a report to me yet. We didn't ask anybody not to talk to the Congress. We just asked that policy recommendations not be made to the Congress before a commission that came out of the executive branch made final recommendations to me. We have not received a final report from them”.³²⁰

Tan solo cuatro días más tarde, el 16 de abril, el Consejo de Seguridad con el voto favorable de Estados Unidos y en virtud del Capítulo VII de la Carta, aprobó la resolución 819, en la que exigió que todas las partes trataran Srebrenica y sus alrededores como una “zona segura, libre de cualquier ataque armado o cualquier otro acto hostil”.³²¹ El Consejo exigió la retirada inmediata de las unidades paramilitares de las zonas circundantes de Srebrenica y el cese de los ataques armados contra esa localidad, calificándolos como actos de “limpieza étnica”. El Consejo pidió al secretario general que tomase las medidas para aumentar la presencia de la UNPROFOR en Srebrenica e hiciera los arreglos oportunos para el

³²⁰ William J. Clinton, “Remarks on the Preschool Immunization Proclamation and an Exchange With Reporters”. Weekly Compilation of Presidential Documents Volumen 29, Número 1. 19 de abril de 1993. Fuente: Government Printing Office, acceso agosto 2015, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1993-04-19/html/WCPD-1993-04-19-Pg572.htm>

³²¹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 819 del 16 de abril de 1993”. S/RES/819. Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, acceso agosto 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1969.pdf?view=1>.

traslado seguro de los enfermos y heridos y la entrega de la asistencia humanitaria, en particular, a la población civil de Srebrenica.

Tras la adopción de la resolución, el 17 de abril, el comandante de la Fuerza de UNPROFOR, el comandante de las fuerzas serbobosnias y el comandante de las fuerzas bosnias-musulmanas firmaron, un acuerdo para la desmilitarización de Srebrenica. Cuatro días más tarde, UNPROFOR informó que 170 de sus efectivos, incluyendo policía civil y observadores militares, habían sido desplegados con el objetivo de recoger las armas, municiones, minas, explosivos y material desmilitarizando con éxito la ciudad.

Sorprendentemente, si tenemos en cuenta lo que sucedería en julio de 1995 en Srebrenica en la primavera de 1995, una misión de investigación del Consejo de Seguridad, compuesta por representantes de Francia, Hungría, Nueva Zelanda, Pakistán, Rusia y Venezuela, visitó la región del 22 al 27 de abril. Elaboró un informe y unas recomendaciones que sirvieron para que el Consejo de Seguridad aprobara la resolución 824 el 6 de mayo, declarando, además de Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde y el entorno de Bihac como zonas seguras.³²² El Consejo de Seguridad resolvió que en esas áreas se pusiera fin a todos los ataques armados y toda unidad militar o paramilitar fuera retirada. Esta medida apuntaba a facilitar a UNPROFOR y a las agencias humanitarias internacionales el acceso libre a esas zonas seguras.

Puede argumentarse que la determinación internacional por poner fin al conflicto en Bosnia no se vio obstaculizada por el derecho a veto de las potencias con estatus permanente en el Consejo de Seguridad. Al contrario, si se realiza un análisis continuado de los debates en el seno del organismo, se aprecia una atención de mayor intensidad para el caso bosnio que para otros, lo que evidencia un consenso internacional, y público,³²³ mayor sobre el tema. Tal es así, que el 4

³²² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 824 del 6 de mayo de 1993”. S/RES/824. Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, acceso agosto 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1970.pdf?view=1>.

³²³ Andrew Marshall, “Nato chief favours action on Bosnia: Manfred Wornier tells Andrew Marshall in Brussels the UN should consider air strikes against Serbian forces”. *The Independent*. 22 de abril de 1993.

de junio, el Consejo de Seguridad, en su resolución 836, amplió el mandato de la UNPROFOR para que actuando en legítima defensa, adoptara las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos o incursiones armas contra las zonas seguras, o en caso de cualquier obstrucción deliberada a la libertad de circulación de sus efectivos o de los convoyes humanitarios protegidos. El Consejo también decidió que los Estados miembros, actuando con carácter nacional o a través de acuerdos regionales, dispusieran de autorización para tomar medidas que incluyeran el uso de la fuerza aérea en y alrededor de las zonas seguras.³²⁴

Sin embargo, la disposición para condenar e incluso aprobar el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional en general, y de Estados Unidos en particular, chocó frontalmente con la realidad del momento en que los estados se vieron enfrentados a la decisión política de enviar tropas y recursos militares a Bosnia. En respuesta a una invitación del Consejo de Seguridad, el 14 de junio el secretario general presentó un informe sobre los requisitos para la aplicación de las resoluciones e indicó que sería necesario desplegar tropas adicionales con el consiguiente apoyo aéreo. Mientras que UNPROFOR estimó un número requerido cercano de los 34.000, el secretario general realizó una estimación, políticamente mucho más correcta, que enviara un refuerzo mínimo de alrededor de 7.600.³²⁵ Paralelamente a las tropas, el secretario general informó de que había iniciado contactos con los Estados miembros y había invitado a la OTAN para coordinar el uso del poder aéreo en apoyo de la UNPROFOR.

Finalmente, al aprobar la resolución 844 el 18 de junio, el Consejo de Seguridad autorizó un refuerzo adicional de la UNPROFOR inicialmente por 7.600 soldados

³²⁴ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 836 del 4 de junio de 1993. S/RES/836. Fuente: Universidad de Murcia, acceso agosto 2015, <http://ocw.um.es/cc.-juridicas/derecho-internacional-publico-1/ejercicios-proyectos-y-casos-1/capitulo2/documento-22-res.-836-del-consejo.pdf>.

³²⁵ Richard Bernstein, "Plan for 'Safe Areas' in Bosnia May Need 7,500 More Troops". *The New York Times*, 15 de junio de 1993.

y reafirmó el uso de la fuerza aérea, en y alrededor de las zonas de seguridad denominadas *safe heavens*.³²⁶

La intención detrás de la aprobación de estas acciones durante los meses de febrero a junio fue doble. En primer lugar, brindaba protección a las potenciales víctimas de la guerra dándoles acceso a una zona neutral, al mismo tiempo que ponía sobre aviso a los serbobosnios de que si las poblaciones allí refugiadas eran atacadas, el organismo internacional respondería con una reacción rápida y contundente. La embajadora estadounidense ante NN. UU. Madeleine Albright envió un memorando a Anthony Lake, dos días antes de la aprobación de las resoluciones que crearon los *safe heavens*,³²⁷ solicitando estudiar la necesidad de replantearse la utilización el poderío aéreo estadounidense en apoyo de UNPROFOR. Albright comunica a Lake, y con ello a la Casa Blanca, que de acuerdo a las informaciones de que disponía, un mayor retraso de la implicación militar internacional en Bosnia supondría una catástrofe humanitaria y el colapso total de la población bosnia musulmana. En la parte final del documento secreto, la embajadora propone que Estados Unidos apoye la creación de zonas seguras defendidas por la OTAN y fuerzas rusas y estadounidenses bajo bandera de Naciones Unidas, como la única opción para salvar la población civil en estas zonas, especialmente la de Srebrenica.

“We should create United Nations Protected Enclaves. The creation of United Nations protected enclaves (defended by U.S./NATO/Russian forces under an UNPROFOR label) and supported by U.S. air power will

³²⁶ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 844 del 4 de junio de 1993”. S/RES/844. Fuente: Security Council Report, acceso agosto 2015, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_844.pdf.

³²⁷ El 16 de abril de 1993 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 819 en la que se declaró Srebrenica como una zona segura. El 6 de mayo de 1993, la Resolución 824 extendió esa zona protegida a Sarajevo, Zepa, Gorazde, Tuzla y Bihac. Estas ciudades y territorios se emplazaron bajo la protección de unidades militares pertenecientes a UNPROFOR.

be the only way [...] Embassy Belgrade has strongly recommended that Srebrenica be declared a UN-protected area”.³²⁸

A pesar del apoyo de Albright a una participación militar estadounidense la decisión del gobierno de Estados Unidos de no implicarse en ese momento en Bosnia, cuando las situaciones en Haití, Sudáfrica y Corea del Norte se complicaban, transformó la creación de las zonas seguras en una de las medidas más controvertidas de Naciones Unidas, ya que no pasaron de ser “nominalmente seguras”.

Corea y Haití, dos crisis estratégicas

El fin de la Guerra Fría alteró el paisaje diplomático de la península de Corea. En 1991 ambos países habían sido admitidas simultáneamente en la ONU iniciando una nueva fase en las relaciones internacionales de la región. Por un lado, la República de Corea continuaba el esfuerzo por establecer relaciones diplomáticas con algunos de los que habían sido aliados tradicionales de la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte). Entre estos, destacó el deshielo con la Unión Soviética en 1990, y China en 1992. Por otro lado, el empeoramiento del comportamiento económico de la República Popular de Corea y la creciente necesidad de ayuda internacional, abrió la posibilidad de un deshielo y un establecimiento de negociaciones sobre la reunificación y la normalización de las relaciones con Estados Unidos. La desnuclearización, un objetivo clave de la diplomacia de Estados Unidos, se situó desde el primer momento en el centro de una serie de crisis que acompañaron a la Administración Clinton durante todo su mandato.

Durante la Administración Bush se habían dado los primeros pasos hacia la desnuclearización. En enero de 1992, Corea del Norte se comprometió públicamente a la firma del acuerdo de salvaguardias nucleares con la Agencia Internacional de la Energía Atómica de la ONU (OIEA) y a permitir las

³²⁸ Memorando de la Embajadora Madeleine Albright para el Asesor de Seguridad Nacional. “Options for Bosnia”. Secreto NODIS/Desclasificado. 14 de abril de 1993. Fuente: CIA FOIA.

inspecciones de sus instalaciones nucleares en Yongbyon. En abril del mismo año, el Norte y el Sur firmaron una declaración, sobre la desnuclearización de la península coreana, que prohibió a las partes el desarrollo o la adquisición de armas nucleares y estableció los límites para utilizar la energía nuclear con fines pacíficos.

Desafortunadamente, durante la campaña presidencial de 1992, y más tarde a lo largo de 1993, la negativa de Corea del Norte a permitir la inspección de sus actividades nucleares en Yongbyon y su amenaza de retirarse del Tratado de No Proliferación Nuclear, inició una serie de crisis que captaron la atención de los decisores políticos. Con la credibilidad de este Tratado en cuestión y su renovación puesta en duda, Estados Unidos amenazó con utilizar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para emitir un ultimátum amenazando a Corea del Norte con sanciones económicas.

Las tensiones disminuyeron en junio de 1993, cuando ambos países emitieron una declaración conjunta afirmando el principio de respeto a la soberanía y la no intervención de cada uno en sus respectivos asuntos internos. No obstante, si bien esta declaración facilitó que las partes volvieran a las negociaciones, estas fracasaron cuando Corea del Norte se resistió de nuevo a las inspecciones del OIEA. En marzo de 1994, diplomáticos de Corea del Norte amenazaron con la guerra si Estados Unidos y Corea del Sur acudían a la ONU y en mayo se retiró del OIEA. Un viaje privado del presidente Jimmy Carter en junio de 1994 a Corea del Norte evitó la guerra, y al igual que sucedería con la tregua en Bosnia, condujo a negociaciones bilaterales y a la firma del Acuerdo Marco para la desnuclearización de Corea del Norte.

A cambio de la interrupción de sus actividades nucleares en Yongbyon, las inspecciones de los monitores de la OIEA, y el desmantelamiento de las instalaciones, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur le proporcionarían reactores de agua ligera, y suministros de energía provisionales en forma de fueloil. Cada etapa fue la de construir confianza en que las partes estaban dispuestas a continuar.

Al llevar a cabo el acuerdo, surgieron algunos problemas que retomaron la amenaza de un enfrentamiento nuclear. Por un lado, la clásica lucha entre los intereses de algunos miembros del legislativo y la Casa Blanca hizo que el Congreso retrasara las asignaciones para el fueloil estadounidense. Por otro lado, la crisis limitó la capacidad de Corea del Sur para contribuir a la construcción de los reactores de agua ligera, lo que provocó retrasos. Principalmente, y a pesar de estos esfuerzos, la cuestión nuclear seguía sin resolverse requiriendo al equipo de Clinton mantener otra alarma encendida, esta vez sobre una posible intervención militar en una zona que cada vez ganaba mayor relevancia estratégica. La vigilancia del equipo de exteriores sobre Corea fue intensa, puesto que al contrario que en Bosnia y Ruanda, desde el comienzo Clinton comprendió que la cuestión coreana era un asunto clave para la gestión de la hegemonía estadounidense. Su resolución, en un sentido u otro, mostraría a la comunidad internacional la verdadera disposición del presidente de Estados Unidos a usar la fuerza en ayuda de sus aliados tradicionales, así como dirimiría cual iba a ser el papel en Asia oriental de la única potencia hegemónica de la pos Guerra Fría.

La intervención en Haití, 1994-1995.

Otro frente mucho más cercano geográficamente y que también mantuvo ocupados a los asesores de Clinton, fue la situación de Haití. El 30 de septiembre de 1991, un golpe militar bajo el mando del teniente general Raoul Cedras había derrocado al gobierno de Jean-Bertrand Aristide, el primer presidente elegido democráticamente en la historia de Haití. El presidente Bush pidió inmediatamente la restauración de la democracia, y ordenó a la diplomacia estadounidense que trabajaran con la Organización de Estados Americanos (OEA) para imponer un embargo comercial sobre todos los bienes, excepto medicinas y alimentos. Durante su candidatura presidencial de 1992, una de las críticas tenaces de Bill Clinton a la Administración Bush, se centró en la política en materia de retorno de los refugiados haitianos y se comprometió a aumentar la presión sobre la junta militar intensificando el cumplimiento de las sanciones económicas.

Sin el marco impuesto por la Guerra Fría durante casi cincuenta años, la Administración Clinton trató de esbozar la aplicación del multilateralismo propugnado por Madeleine Albright dotando de un mayor papel a Naciones Unidas en el caso de Haití. El asesor de Seguridad Nacional, Anthony Lake, apoyó en el caso de Haití el uso del poder económico como instrumento estratégico en el nuevo orden mundial, usando al país caribeño como un ejemplo de éxito en la política del *democratic enlargement* que protagonizó la primera parte del mandato. Lake abogó por un papel de Estados Unidos en la “ampliación” de la comunidad de naciones libres. La nueva Administración, sin embargo, se enfrentó a varios retos en la ex Yugoslavia, Somalia, Corea del Norte, y Haití que complica sus intentos de poner en práctica las estrategias generales y objetivos definidos por los líderes de la Administración.

Clinton nombró a Lawrence Pezzullo como enviado especial para Haití, y como prometió en su campaña, trabajó para aumentar la presión económica y diplomática sobre la junta. El 16 de junio Naciones Unidas votó a favor de imponer una prohibición de la venta de petróleo a Haití y Cedras aceptó participar en las conversaciones auspiciadas por Naciones Unidas y la OEA. El llamado Acuerdo de Governors Island, firmado por Aristide y Cedras el 3 de julio, pidió el regreso de Aristide a Haití a finales de octubre de 1993, una amnistía para los golpistas, la asistencia en la modernización del ejército haitiano, y el establecimiento de una nueva policía. El acuerdo preveía la suspensión de las sanciones de la ONU una vez Aristide hubiera asumido el poder en Haití.

Con la batalla desastrosa en Mogadiscio solo una semana antes, el gobierno de Clinton no se mostró dispuesto a correr ningún riesgo de bajas en Haití. Cuando el navío de guerra estadounidense USS Harlan con 200 ingenieros y policías militares a bordo que debían preparar el regreso de Aristide, fue recibido en el muelle de Puerto Príncipe por un grupo de protestantes de haitianos, Clinton ordenó su regreso asumiendo su segunda retirada en menos de dos semanas.

A través de los siguientes meses el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impuso un bloqueo naval sobre Haití y la Administración Clinton aprobó una doble estrategia que limitara el impacto negativo que las crisis de Somalia y Haití

ocasionaban en la credibilidad internacional de la superpotencia. En primer lugar, se planificó una intervención militar en la esperanza de que la mera amenaza de una invasión de Estados Unidos obligara a los líderes haitianos a entregar el poder. En segundo lugar, incrementar la presión atrayendo a miembros del Caucus Negro del Congreso a favor del fin del régimen militar en Haití.

El esfuerzo diplomático de Albright logró que el 31 de julio el Consejo de Seguridad aprobara la resolución 940,³²⁹ que autorizaba el uso de la fuerza para restaurar la democracia. Con base en el mandato internacional la Administración Clinton centró sus esfuerzos en reclutar a los estados del Caribe para legitimar su operación así como la reconstrucción posterior.

En la planificación y preparación para la invasión a principios de septiembre se completó bajo el nombre código de operación mantiene la democracia. Aunque Estados Unidos proporcionó la gran mayoría de las fuerzas, un contingente multinacional de naciones del Caribe aceptó actuar en una operación llevada a cabo bajo mandato de la ONU. La adición de estas fuerzas multinacionales cambió el funcionamiento de una intervención militar de Estados Unidos a la acción multinacional sancionada por la ONU. La operación estaba prevista para el 19 de septiembre.

Con la acción militar de una fuerza de invasión de cerca de 25.000 militares, dos portaaviones y amplio apoyo aéreo preparada, el expresidente Jimmy Carter encabezó una delegación a Haití en la búsqueda de una solución negociada de último minuto. Carter, el senador Sam Nunn, y el general Colin Powell volaron a Haití el 17 de septiembre, conscientes de que tenían poco tiempo para llegar a un acuerdo puesto que el presidente Clinton insistió en que la operación militar procedería según lo programado. Las fuerzas de invasión al mando del General Hugh Shelton partieron con las negociaciones en curso, pero antes de su llegada y despliegue, el gobierno militar de Haití capituló transformando la operación militar en una misión multilateral diplomática. La operación terminó con la

³²⁹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 940 del 31 de julio de 1994, Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/940%20\(1994\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/940%20(1994))

devolución del poder a Aristide y el traslado del mando a la misión de Naciones Unidas en Haití (UNMIH) el 31 de marzo de 1995.

Paralela a la crisis en los Balcanes, Corea y Ruanda, Haití generó a la Administración Clinton y sus postulados iniciales, una lección importante acerca de la complejidad de involucrarse en la gestión de operaciones complejas y dieron lugar al debate y la aprobación, dos años más tarde, de la PDD/NSC 56: *Managing Complex Contingency Operations*.³³⁰

***Lift and strike* y la polémica sobre el levantamiento del embargo de armas en Bosnia**

Si bien, la atención de la Casa Blanca y sus esfuerzos diplomáticos se multiplicaban, durante 1993 la nueva Administración continuó paralelamente inserta en las discusiones sobre la PDD 25. Dentro de esos debates, el 1 de mayo, Clinton ordenó al secretario Christopher que consultase con los principales aliados de la OTAN y con Rusia un posible giro en la posición, con el fin de obtener apoyo para replantear la estrategia denominada *lift and strike*. La idea de la propuesta era levantar el embargo de armas de las Naciones Unidas a fin de permitir que los bosnios musulmanes accedieran a armas importadas, equilibrando así el conflicto, al mismo tiempo que se recurría a la amenaza de ataques aéreos contra las posiciones de los serbobosnios.³³¹ Esta estrategia político-militar fue propuesta inicialmente en el verano de 1992 por el entonces presidente bosnio Alija Izetbegovic,³³² y más tarde adoptada por varios senadores estadounidenses, incluyendo el actual vicepresidente Joe Biden. Autores como Gordon,³³³

³³⁰ Consejo de Seguridad Nacional “DD/NSC 56 Managing Complex Contingency Operations”, Mayo 1997. Fuente: Federation of American Scientists, acceso agosto 2015, <http://fas.org/irp/offdocs/pdd56.htm>

³³¹ Andrew Bacevich, *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy*. Cambridge, (MA: Harvard University Press, 2002), 92.

³³² Laura Silber y Alan Little. *The Death of Yugoslavia* (2ª ed.). (Londres: Penguin/BBC Books, 1996), 254.

³³³ Michael Gordon, “A democratic leader on foreign policy, in Iraq and the Balkans”. *New York Times*. 23 de agosto de 2008.

defienden que algunos de estos legisladores, mayoritariamente demócratas, hicieron lobby con el objetivo de que Bill Clinton se distanciase de Bush en política exterior incluyendo en la campaña de 1992 el *lift and strike* dentro de su batería de propuestas. La ejecución de esta política requería la participación de los socios europeos y en cierto modo el beneplácito de Rusia. Sin embargo, tanto el Reino Unido como Francia, Alemania y Rusia rechazaron la propuesta, temiendo que pusiera en peligro a sus tropas en UNPROFOR y a su personal humanitario dependiente de ACNUR.³³⁴ Estos países, al contrario que Estados Unidos, participaban en la UNPROFOR y temiendo que sus tropas fueran susceptibles de ser tomadas como rehenes, se negaron a compartir el entusiasmo de Washington por una campaña aérea “quirúrgica”.

En cuanto a los efectos del fracaso del *lift and strike*, por un lado, la incapacidad de la OTAN para forzar a un consenso para dotar de una respuesta eficaz a las atrocidades puso en entredicho el futuro rol de la alianza en la pos Guerra Fría Europa, un aspecto delicado para Estados Unidos. Por otro lado, todo ello se reflejó en cierta parálisis del proceso político interagencias. El Departamento de Defensa y a Junta del Estado mayor todavía presidida por el general Powell, eran muy reacios a comprometerse en los Balcanes, tanto en una ocupación a largo plazo como en una guerra de guerrillas. La embajadora Albright siguió por su lado promoviendo una respuesta occidental sin el apoyo total del gabinete, por lo que su influencia en la política de la Administración en general se vio muy limitada.

Por otro lado, la falta de avances en las negociaciones de paz y la reanudación de los enfrentamientos impulsó algunas críticas desde Naciones Unidas a las propuestas por parte de Estados Unidos y la OTAN para lanzar ataques aéreos sobre las fuerzas serbias que rodeaban Sarajevo. Los medios internacionales recogieron varias críticas del propio Boutros-Ghali hacia el planteamiento estadounidense que defendía que Estados Unidos ya disponía de suficiente autoridad para llevar a cabo ataques aéreos sin la iniciativa del secretario

³³⁴ Ivo H. Daalder, *Getting to Dayton*, 14–18. Sobre la oposición a poner en peligro las tropas de UNPROFOR ver también: Neil Fenton, *Understanding the UN Security Council: Coercion Or Consent ?* (Aldershot: Ashgate, 2004), 157.

general.³³⁵ Bajo la Resolución 770 del Consejo de Seguridad que autorizaba a la comunidad internacional a utilizar todos los medios necesarios para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria, Clinton públicamente defendió que lejos de poner en peligro el proceso de negociaciones, los ataques aéreos ayudarían a impulsarlo.

“Q. Mr. President, could you clarify U.S. policy towards Bosnia? Is the U.S. prepared to unilaterally use military force to break the siege of Sarajevo and get humanitarian supplies in? Or will it work only in conjunction with the NATO allies?”

The President: I don't believe that the allies will permit Sarajevo to either fall or to starve. I just don't believe that will happen. So I think we'll have a common position. There are some concerns; there always have been by those who have forces on the ground there, particularly those in the exposed positions. [...] My goal has always been to work with them and to proceed together, and I think we'll be able to do that. [...] I think peace has been delayed by the reverse perception that because the allies have not done anything to try to stabilize the position. The situation has until very recently gotten much worse since they were all in Athens talking – because the allies did nothing. Now, I think it's getting a little better again because, in part, because we're talking about what ought to be done for humanitarian reasons and to protect our own forces there, the U.N. forces”.³³⁶

Desconocemos cuáles podrían haber sido los resultados de haber puesto en práctica esta estrategia con éxito a finales de 1993, pero aun sin ánimo de juzgar los hechos, la continuación del conflicto durante dos años más, se encuentra estrechamente relacionada con la incapacidad de la Administración Clinton de convenir con Naciones Unidas, europeos y rusos una salida al conflicto sin que se deteriorase el poder hegemónico de Estados Unidos.

³³⁵ Paul Lewis, “Conflict in the Balkans; New Clashes Stall Bosnia Talks; Mediators Criticize Clinton Plan”. *The New York Times*. 3 de agosto de 1993.

³³⁶ William J. Clinton, “Exchange With Reporters Prior to a Meeting With the Progressive Caucus”, 2 de agosto de 1993. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=46940>

Comprender en su profundidad el resultado de la combinación de análisis estratégico de la Administración Clinton y la realidad imperante, resulta fundamental para entender la oscilación y el titubeo de las actuaciones estadounidenses en la primera mitad de 1993. Como ejemplo, las resoluciones que se aprobaron durante este tiempo sobre los *safe heavens*, dejaron sin precisar un procedimiento expreso de protección de las zonas. Esta falta de concreción generó una complicada situación diplomática, ya que los estados miembros que votaron a favor de las resoluciones, y en concreto Estados Unidos vaciaron de contenido sus propios esfuerzos al no estar dispuestos a tomar las medidas necesarias en Washington, para cumplir el objetivo de garantizar la seguridad que ellos mismos demandaban en Nueva York. Entre otras muchas consecuencias, Bosnia se vería incapaz de salir por si misma del conflicto tripartito y la comunidad internacional continuó sus cuidados meramente paliativos, al menos hasta el punto de inflexión de la segunda masacre de civiles en el mercado de Markale en Sarajevo y las matanzas de Srebrenica, ambas durante el verano de 1995.

La creación en Washington de alternativas políticas para Bosnia

Durante los meses siguientes al verano de 1993, la documentación disponible muestra un flujo continuado de información hacia la Casa Blanca sobre la situación en Bosnia, pero de nuevo no manifiestan grandes cambios en la posición del gobierno ni el procedimiento de toma de decisiones, al menos hasta la llegada de trágicas noticias desde Somalia.

Desde mayo, Naciones Unidas había asumido el mando de la misión multinacional liderada por Estados Unidos y desde junio su principal objetivo había sido el de capturar al señor de la guerra somalí Mohamed Aidid, a quien el personal de Naciones Unidas culpabilizaba de la muerte de docenas de cascos azules a manos de sus milicias en Mogadiscio.

A pesar del liderazgo de la ONU, Estados Unidos mantuvo su vinculación a la misión. Uno de las estructuras más implicadas fue la de la CIA que desde el

comienzo de la operación había enviado equipos de avanzada con el objetivo de analizar las condiciones sobre el terreno para la llegada de tropas. Tal es así que la primera baja estadounidense fue un operativo de la CIA cuyo vehículo estalló al pasar por encima de una mina el 23 de diciembre de 1992. En cuanto a la aventura incierta del presidente Bush en Somalia, William R. Piekney, jefe operativo de la División de África de la CIA reconoció en una entrevista, que el ejército estadounidense llegó a ciegas a Somalia.

“The U.S. military was going into Somalia knowing nothing about Somalia. [...] We were their eyes and ears on the ground”.³³⁷

En este sentido, un proyecto denominado *Conoco-Somalia Declassification Project*³³⁸ ha integrado documentación desclasificada y publicada que prueba el trabajo de la CIA para establecer la relación entre Aidid y algunos de sus seguidores con los atentados contra personal de UNOSOM,³³⁹ el contrabando internacional de armas,³⁴⁰ así como con una empresa petrolífera estadounidense, en cuyas instalaciones se estableció una base provisional del Departamento de

³³⁷ Vernon Loeb, “After Action Report”. *The Washington Post*, 27 de febrero de 2000. Acceso agosto 2015 <http://www.washingtonpost.com/archive/lifestyle/magazine/2000/02/27/after-action-report/3c474a43-ea21-4bf5-afc5-02820b8579e5/>

³³⁸ Conoco-Somalia Declassification Project. College of DuPage – Geography Department – Fuente: College of DuPage, acceso agosto 2015, <http://www.cod.edu/people/faculty/yearman/somalia.htm>

³³⁹ Memorando de la Agencia de Inteligencia para la Defensa (clasificado) “DIA Foreign Support INTSUM 692-93/1” Secreto/Parcialmente desclasificado. 01 de Julio de 1993. Fuente: FOIA (0600-2005). Agencia de Inteligencia para la Defensa da parte de un ataque con helicópteros sobre unas instalaciones de Osman Atto que era el principal respaldo del General Aidid y quien habían reclutado francotiradores para que viajaran a Mogadiscio y atentaran contra el comandante de UNOSOM, su personal y los oficiales al mando.

En otro informe de inteligencia Atto se reporta la intención de Atto que ofrecer recompensas de 10.000 dólares para quien atentaran contra aeronaves militares en el aeropuerto, principal amenaza para los seguidores de Aidid. Agencia de inteligencia para la defensa. Memorando. “Somalia: Situation Update” Secreto/Parcialmente desclasificado. Secreto/Desclasificado. 21 de Julio de 1993. Fuente: CIA FOIA.

³⁴⁰ En este documento se identifica a Atto como un traficante internacional de armas, fuente de financiación de los señores de la guerra somalíes. CIA. Memorando de Inteligencia. “Somalia: Lessons Learned From What Hasn’t Worked.” Secreto/Parcialmente desclasificado. 24 de septiembre de 1992. Fuente: CIA FOIA.

Estado tras el cierre de la Embajada en Somalia.³⁴¹ La CIA incluso informó sobre la distribución de poder dentro de los señores de la guerra en Somalia y de que Aidid no lideraba en solitario la resistencia somalí a la presencia internacional.³⁴²

Finalmente y a pesar de que la CIA, e incluso el propio Director Woolsey había advertido a altos cargos de la Casa Blanca de los peligros de llevar a cabo acciones en Somalia que podían acabar en un desastre, toda esta inteligencia fue ignorada y el 3 de octubre de 1993 comenzó un episodio violento en el que *Rangers* estadounidenses lanzaron una misión de “busca y captura” a una milla del mercado de Bakara en Mogadiscio. El objetivo fue cercar y arrestar a Aidid y algunos de sus lugartenientes que se escondían en la zona.

La conocida batalla de Mogadiscio en la que fueron derribados dos helicópteros de combate estadounidenses y 18 marines y *Rangers* perdieron la vida, inclinó la balanza de la opinión pública. Sobre todo, cuando las imágenes de los cuerpos mutilados de soldados estadounidenses recorrieron los noticieros de todo el mundo. Para terminar de complicar la situación una grabación de video, aparentemente realizada por fuerzas somalíes, se hizo pública mostrando a un hombre que se identificó como Mike Durant, un piloto estadounidense de uno de los helicópteros *Black Hawk* derribados. La Administración Clinton reaccionó trasladando refuerzos a la zona pero, a ojos de la opinión pública, el secretario de Defensa Perry y la Administración Clinton, no supieron transmitir una imagen de fuerza ante la amenaza de nuevas bajas y la situación de rehenes en manos de un enemigo teóricamente muy inferior. Ante el desastre ocurrido durante la operación, el portavoz de UNOSOM, el Mayor David Stockwell que también era un *Ranger*, incluso negó que Aidid fuera el objetivo de la misión: “It was not aimed at Aideed, and we did not get Aideed”.³⁴³ Sin embargo, funcionarios del

³⁴¹ Cable diplomático de la Embajada de EE. UU. en Londres al Departamento de Estado “TFS001: More on Somali Perceptions vs. the Facts of Operation Restore Hope”. Secreto/parcialmente desclasificado. 5 de enero de 1993. Fuente: CIA FOIA.

³⁴² Agencia de Inteligencia para la Defensa. “Somalia: Situation Update” Secreto/Parcialmente desclasificado. 3 de septiembre de 1993. Fuente: CIA FOIA. Se reporta que Aidid no está al mando y que sus lugartenientes Atto y Abdi Ghaldi son quienes toman las decisiones.

³⁴³ Keith B. Richburg, “Somalia Battle Killed 12 Americans, Wounded 78”. *The Washington Post*. 5 de agosto de 1993.

Pentágono ya habían comunicado a algunos medios en Washington que el presidente Clinton esperaba anunciar su captura, lo que da fe de la intención inicial. El 21 de octubre, Stockwell ensalzó de nuevo hizo declaraciones públicas sobre el trabajo de los *Rangers*, lo que concentró aún más las críticas en Washington por ordenar una operación compleja sin apenas medios, inteligencia ni coordinación. En palabras del oficial al mando de los 29.000 efectivos de Naciones Unidas en Somalia, Clinton había dado luz verde a una “misión imposible”.

“These guys did a great job. They were given an extremely difficult mission, in particular to detain Aidid,’ he said. ‘We’re not cops. We’ve been forced to adopt war-fighting technology to a fugitive hunt in a city of 1 million. In short, it was Mission Impossible’”.³⁴⁴

Como era previsible, el presidente Clinton buscó un responsable e increpó a Woolsey y a la CIA por lo sucedido, al tiempo que ordenaba la retirada escalonada de sus tropas, que para marzo de 1994 abandonaron completamente el país. En las declaraciones del presidente que anunciaron la retirada, Clinton dijo que era necesario un cierre ordenado de la misión y aunque había declarado que Estados Unidos tenía obligaciones “en otros lugares”,³⁴⁵ en su discurso a la nación el 07 de octubre no perdió la oportunidad de destacar que por encima de todo Estados Unidos había cumplido con su compromiso de liderazgo mundial.

“It is my judgment and that of my military advisers that we may need up to 6 months to complete these steps and to conduct an orderly withdrawal. We’ll do what we can to complete the mission before then. All American troops will be out of Somalia no later than March the 31st, except for a few hundred support personnel in noncombat roles. If we take these steps, if we take the time to do the job right, I am convinced we will have lived up to the responsibilities of American leadership in the word”.³⁴⁶

³⁴⁴ Editorial. “Army Rangers glad to be leaving Somalia Missteps, disaster marked mission”. *Los Angeles Times*, 21 de octubre de 1993.

³⁴⁵ American Heroes Channel. “CIA Somalia Advice is Ignored | Presidents at the Brink” Acceso agosto 2015, <https://youtu.be/LoRNVFnhCp8>

³⁴⁶ William J. Clinton, “Address on Somalia”. 7 de octubre de 1993. Miller Center, University of

La influencia de estos hechos en Bosnia y posteriormente en Ruanda fue crucial, tanto políticamente, con la cesión de la cartera de Defensa en febrero de Les Aspin a Perry, como estratégicamente, acelerando la definición de la PRD 13 en una política firme (aun cuando la PDD 25 tardaría un año en llegar). Con una clara influencia de la experiencia somalí, la directiva detalló una serie de factores que como ya hemos desarrollado en apartados anteriores debían ser considerados por los políticos antes de comprometer a Estados Unidos en misiones de mantenimiento de la paz.

El mismo mes de octubre en que la Administración se encuentra prisionera del desarrollo de las operaciones en Somalia, el Consejo Nacional de Inteligencia de la CIA produjo un informe secreto sobre Bosnia, que nos ofrece un interesante cambio de perspectiva por parte de Washington. Para entonces, el gobierno estadounidense había asumido que la confederación bosnia no podría sobrevivir aunque las negociaciones que se llevaban a cabo en Ginebra tuvieran éxito. Tanto Serbia como Croacia planificaban incorporar los territorios de Bosnia a sus estados lo que dejaba a los musulmanes dependientes de Occidente o subsumidos a Zagreb. Esto suponía que los estadounidenses asumían la postura de que una partición de Bosnia era una opción más viable, frente a la creación de un estado multiétnico propuesto por el Plan Vance-Owen. Esta partición vendría a crear una situación mejor para Estados Unidos ya que no obligaría al gobierno a acudir en ayuda de los aliados europeos, incapaces, incluso Francia y Reino Unido, de mantener el esfuerzo militar prolongado que Vance y Owen preveían. De nuevo, el gobierno priorizó los intereses de Estados Unidos para continuar como líder hegemónico sin arriesgarse, frente a otras opciones que pudieran servir a la necesidad urgente de protección de los bosnios.

“A three way partition will be easier to implement than to create a multiethnic state [...] Europeans will be unable to sustain a large-scale open-ended deployments in Bosnia and will link additional troop

contributions to a US ground commitment; they would blame the United States for a Bosnian failure if Washington does not commit troops”.³⁴⁷

Esta nueva posición estadounidense tuvo que superar algunas reticencias por parte de los socios europeos, como recoge la documentación. En concreto, se citan dos asuntos. El primero fue la preocupación europea por la creación de un miniestado musulmán que actuara como cabeza de playa de los movimientos radicales islámicos hacia Europa occidental. El segundo asunto importante del documento, es la información que ofrece la CIA sobre cómo los aliados europeos preferían el riesgo de un estado musulmán, antes que una partición que generase un flujo aun mayor de refugiados.³⁴⁸

La documentación disponible muestra que la idoneidad de que una fuerza de Naciones Unidas, con participación estadounidense en la misma, permaneciera en Bosnia fue una cuestión constante durante el invierno de 1993 a 1994. La minuta de una reunión del equipo inter-agencias de finales de enero de 1994, da cuenta de los debates internos en la Administración Clinton sobre las implicaciones de una mala gestión del futuro de UNPROFOR así como de la implicación de la OTAN en Bosnia. El documento relata todas las dificultades de una retirada de la misión; el impacto negativo en cientos de miles de musulmanes que vivían en las zonas protegidas, pero sobre todo el efecto que generaría en la credibilidad de Estados Unidos en futuras acciones.³⁴⁹

Mientras tanto, el invierno endureció la situación en Bosnia, y la discusión interna sobre la implicación estadounidense se dio paralelamente a varios encuentros internacionales que debatían, sin tomar decisiones firmes, sobre el futuro de Bosnia. Una muestra de esa acción política, de gran importancia estratégica para la población bosnia aunque carente de ejecución práctica en 1993, fue la

³⁴⁷ Memorando. Consejo Nacional de Inteligencia. “Prospects for Bosnia”. NIE 93-22. Octubre de 1993. Fuente: CIA FOIA.

³⁴⁸ Desde el comienzo del conflicto, Estados Unidos comenzó a reasentar un gran número de refugiados bosnios. La política de reasentamiento formó parte de la estrategia de la Administración Clinton de priorizar las muestras humanitarias sobre las militares.

³⁴⁹ Director Central de Inteligencia. Equipo de trabajo inter-agencias para los Balcanes. “Some Implications of an UNPROFOR Withdrawal from Bosnia”. 26 de enero de 1994. Fuente: CIA FOIA.

Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno tras la cumbre de Bruselas, donde se reunió el Consejo de la OTAN. Congregados para reflexionar sobre las transformaciones que se habían producido en Europa con el fin de la Guerra Fría, la cumbre se enfocó en la inestabilidad y los conflictos que, precisamente fruto del fin de la bipolaridad, se habían desencadenado.

“We therefore confirm the enduring validity and indispensability of our Alliance. [...] It reflects a European Security and Defence Identity gradually emerging as the expression of a mature Europe. [...] We reaffirm our strong commitment to the transatlantic link, which is the bedrock of NATO. The continued substantial presence of United States forces in Europe is a fundamentally important aspect of that link. All our countries wish to continue the direct involvement of the United States and Canada in the security of Europe. [...] In pursuit of our common transatlantic security requirements, NATO increasingly will be called upon to undertake missions in addition to the traditional and fundamental task of collective defence of its members”.

La declaración confirmó el rol de la OTAN en la defensa de la nueva Europa, abriéndose a nuevos miembros y confirmando la implicación de Estados Unidos en la seguridad europea. Precisamente esta confirmación, si bien no llegaría hasta 1995, fue uno de los factores clave para la decisión de Washington de finalmente intervenir en Bosnia.

“We reaffirm our readiness, under the authority of the United Nations Security Council and in accordance with the Alliance decisions of 2 and 9 August 1993, to carry out air strikes in order to prevent the strangulation of Sarajevo, the safe areas and other threatened areas in Bosnia-Herzegovina”.³⁵⁰

³⁵⁰ “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión del Consejo del Atlántico Norte”. Cumbre de Bruselas. 11 de enero de 1994. Fuente: OTAN, acceso agosto 2015, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?selectedLocale=en

En otras palabras, la comunidad internacional siguió una política de reflexión estratégica y de lo que Dallaire denominó posteriormente “de posturo”³⁵¹ frente a una realidad sobre el terreno, cada vez más dura. Frente a esta actitud diletante de la macropolítica, la presión mediática así como la de diversos representantes de la sociedad civil continuó. El 19 de enero de 1994, la Alta Comisionada para los Refugiados expresó temores de que, a pesar de que todas las partes implicadas habían acordado facilitar vía libre a la ayuda humanitaria, decenas de miles de civiles en Bosnia se vieran desprovistos de ella. Sadako Ogata se dirigió directamente a los representantes de las partes reunidos en Ginebra, para llamar su atención particularmente sobre los civiles en las zonas de Maglaj, Tesanj, Mostar oriental, Gorazde y parte de centro del país.

La masacre de Markale y la ventana de oportunidad para el cambio en la Administración Clinton

A comienzos de febrero la situación de la implicación internacional en el conflicto dio un giro inesperado, fruto de un cálculo geoestratégico erróneo por parte de los dirigentes serbios en Bosnia. El 5 de febrero de 1994, un obús de 120 milímetros explotó en el centro de un mercado abarrotado de Sarajevo, asesinando a 68 personas e hiriendo a otras 144. Equipos locales de rescate y personal de Naciones Unidas se movilizó con rapidez en ayuda de las numerosas víctimas civiles, casi al mismo tiempo que videos e imágenes de lo sucedido eran retransmitidas en el mundo entero, con toda la crudeza de los hechos.³⁵² El *Washington Post* recogió desde el hospital de Kosovo declaraciones de heridos anónimos que, mientras esperaban ser atendidos, certificaban haber visto “camiones con muertos, piernas, brazos, cabezas – tantas como quieras”.

³⁵¹ Romeo Dallaire, *Shake Hand with the Devil: The Failure of humanity in Rwanda*. (Toronto: Random House, 2003), 489

³⁵² Tony Smith, “Shelling of Sarajevo Market Kills 66; More Than 200 Wounded”. *The Washington Post*. 6 de febrero de 1994.

La ofensiva llegó tan solo un día más tarde de que diez personas fueran asesinadas y 18 heridas en un ataque con morteros en el barrio de Dobrinja en Sarajevo. La agresión previa fue condenada en primer lugar por el General británico Michael Rose, quien tan solo llevaba una semana como comandante de UNPROFOR.³⁵³ Dadas las inmediatas repercusiones de las que todas las partes fueron conscientes, los líderes de ambas comunidades se esforzaron en negar la autoría de los hechos. Un primer informe de UNPROFOR propuso que el obús había sido lanzado desde posiciones ocupadas por las fuerzas gubernamentales bosnias. En sus memorias, Rose confiesa que tres días después de la explosión se dirigió a una entrevista con el General Jovan Divjak, comandante adjunto de las fuerzas bosnias, para informarle de que el lanzamiento se había efectuado desde sus posiciones.³⁵⁴ Sin embargo, el informe final entregado un mes más tarde por Naciones Unidas concluyó que había habido un error de cálculo y que podía probarse la autoría de las fuerzas serbobosnias.

Kemal Muftic, portavoz del presidente bosnio Alija Izetbegovic, atribuyó casi de inmediato el lanzamiento a soldados serbios posicionados al norte de la ciudad desde donde mantenían el asedio de Sarajevo.³⁵⁵ El vicepresidente Ejup Ganic al ser preguntado por los medios internacionales exclamó: “vivimos bajo asedio, vemos la bombas venir desde las colinas”. Por su parte, el líder serbobosnio Radovan Karadzic, sugirió que los soldados gubernamentales habían disparado sobre su propia gente como forma de persuadir a la OTAN en su plan de lanzamiento de ataques aéreos sobre las posiciones serbias.³⁵⁶

Las primeras reacciones fuera de Bosnia y Naciones Unidas, se produjeron en los gobiernos de Estados Unidos y sus aliados europeos al más alto nivel. Para los

³⁵³ Fiona Watson, y Richard Ware, “Bosnia the UN and the NATO Ultimatum”. *House of Commons Library - Research Paper 94/33*. Londres, 17 de febrero de 1994.

³⁵⁴ Jim Fish, “Sarajevo Massacre Remembered”. BBC News, 5 de febrero de 2004. Acceso agosto 2015, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3459965.stm>

³⁵⁵ “Shell Kills Dozens in Sarajevo”. *Associated Press*. 06 de febrero de 1994.

³⁵⁶ En enero de 2003, El Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, durante el juicio contra Stanislav Galić, el general serbio responsable de gran parte del asedio a Sarajevo, se concluyó que la masacre se había cometido por las fuerzas serbias que rodeaban Sarajevo. Galić fue sentenciado a cadena perpetua por crímenes contra la humanidad.

partidarios dentro de la Administración de una intervención militar más activa por parte de Estados Unidos, el bombardeo del mercado era una muestra de la imposibilidad de alcanzar acuerdos con los serbobosnios y la excusa perfecta para la aprobación de una acción más determinante. En Washington, el presidente Clinton denunció la matanza y realizó una llamada a Naciones Unidas para que “investigara urgentemente” la responsabilidad de los actos, al mismo tiempo que reafirmó su determinación y las propuestas avanzadas durante la cumbre atlántica para movilizar los recursos de la OTAN en Bosnia.³⁵⁷ Indudablemente, tras la masacre la opción de un ataque contra posiciones serbias terminó de consolidarse en el seno de la Administración. Las posiciones a menudo enfrentadas sobre la opción militar, terminaron por converger tras la matanza. El secretario de Defensa Perry, que se encontraba en Munich para una reunión sobre seguridad en Europa, hizo un llamamiento a los serbios sobre las represalias de los países occidentales que caerían sobre ellos, si los asesinatos de civiles continuaban. Con ello, una de las partes más reticentes de la Administración al uso del poder militar se mostró partidaria, bajo la decisión del presidente, a ordenar ataques aéreos.

“That will certainly be considered. [...] President Clinton has already stated that we would not permit the strangulation of Sarajevo. [...] If the action which is being described today would be seen to be strangulation [...] we would definitely consider stronger action, including airstrikes”.

En las palabras ofrecidas a la prensa por el propio presidente, el día siguiente a la masacre, si bien todavía se percibe una confianza en las posibilidades de Naciones Unidas, Clinton se defiende de las acusaciones lanzadas por algunos miembros del Congreso y se muestra partidario de disponer de una autorización permanente para el lanzamiento de ataques aéreos en consenso con los países aliados que tenían tropas sobre el terreno.

³⁵⁷ Imágenes del ataque a Markale ocurrido el 5 de febrero de 1994. Fragmento del documental de la BBC “Death of Yugoslavia”. Acceso agosto 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=HDpiNOCu5qw>

“Q. Some Members of Congress are saying that the U.S. is acting cowardly by repeatedly saying that they will consider air strikes without making good on those threats.[...]

The President. Well, the United States, I will say again, under international law, in the absence of an attack on our people, does not have the authority to unilaterally undertake air strikes. And every time we discuss it, the other countries who have troops on the ground – and we don’t. It’s very well for these Members of Congress to say that; they don’t have any constituents on the ground there. [...] Now, as you know, I have long believed that we should have standby air strike authority and that there are circumstances under which we should use it. [...] I do think you have to give some credence to the position of our European allies”.³⁵⁸

Sumándose al presidente y al secretario Perry, el 7 de febrero, dos días antes de que la OTAN estableciese finalmente una zona de exclusión alrededor de Sarajevo y lanzase un ultimátum a los serbios, el secretario de Estados Christopher avanzó en el posicionamiento de Estados Unidos y culpabilizó a los serbios por el ataque rechazando cualquier insinuación inicial sobre la culpabilidad de los bosnios musulmanes. La embajadora Albright reforzó la posición de Christopher, en una estrategia clara de utilización de los medios para terminar de construir un argumentario contra los serbios que ha sido excelentemente estudiada por Burg y Shoup. Descartando de nuevo la opción de la responsabilidad del gobierno bosnio, la representante en Naciones Unidas expresó abiertamente hasta qué grado los decisores políticos se habían manejado en base a ideas preconcebidas y diplomáticamente correctas.

“It’s very hard to believe that any country would do this to their own people, and therefore, although we do not exactly know what the facts are, it

³⁵⁸ “Remarks and an Exchange With Reporters on Bosnia”. 6 de febrero de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.

would seem to us that the Serbs and the Bosnian Serbs are the ones that probably have a great deal of responsibility”.³⁵⁹

A mediados del mismo mes el secretario de Naciones Unidas y otros líderes mundiales, como el Papa Juan Pablo II, condenaron los actos de violencia y urgieron a un llamamiento a los responsables políticos más relevantes para que asumieran aun con sacrificios el desafío de poner fin al conflicto. El secretario general Boutros-Ghali solicitó formalmente a la OTAN que confirmase un plan inmediato de ataques aéreos, que fue autorizado por Washington³⁶⁰ y transmitido al Comandante de las Fuerzas Aliadas para el Sur de Europa (CINCSOUTH), el almirante estadounidense Jeremy Boorda. Se determinaron como objetivos para puestos de artillería dentro y alrededor de Sarajevo, previamente acordados con UNPROFOR por su participación en los ataques contra objetivos civiles. Solamente los representantes de Grecia se mostraron contrarios a los ataques, si bien no vetaron la propuesta. El Consejo acompañó el plan de un ultimátum a los serbobosnios, en el que se demandaba el desmantelamiento del armamento pesado de los alrededores de Sarajevo antes de la media noche del 20 al 21 de febrero.³⁶¹

A pesar del cumplimiento, celebrado por Clinton,³⁶² por parte de los serbobosnios de las exigencias de retirada de Sarajevo, un nuevo suceso iba a suponer una escalada y un punto de inflexión en la participación estadounidense en la región. El 28 de febrero en un vuelo de reconocimiento sobre Banja Luka, dos cazas estadounidenses El 28 de febrero la situación dio un giro importante, donde cazas estadounidenses bajo bandera de la OTAN derribaron, cerca de Banja Luka, cuatro aviones de ataque serbios que violando la zona de exclusión aérea, habían bombardeado Novi Travnik y Bugojno y se dirigían hacia el enclave de Maglaj,

³⁵⁹ Steven L. Burg, and Paul S. Shoup. *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention* (ME: Sharpe, 1999), 169

³⁶⁰ “Remarks Announcing the NATO Decision on Air Strikes in Bosnia and an Exchange With Reporters”. 9 de febrero de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.

³⁶¹ Daniel L. Bethlehem, y Marc Weller, *The ‘Yugoslav’ Crisis in International Law: General Issues*. Research Centre for International Law. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

³⁶² “Statement on Results of NATO Action on Bosnia”. 20 de febrero de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.

todas zonas controladas por las fuerzas musulmanas.³⁶³ Un periodista de Oslobodenje, el único periódico que se editaba en Sarajevo resumía, en declaraciones a El País, el espíritu con el que la opinión pública de Sarajevo había recibido las noticias de los derribos.

“Después de dos años, algo tenían que hacer. Los serbios y los croatas han estado violando la zona de exclusión aérea cuándo y cómo han querido. En teoría ningún aparato puede sobrevolar el espacio aéreo bosnio, pero, en realidad, los dos bandos han seguido utilizando su aviación para bombardear a nuestro pueblo o para transportar armamento”.³⁶⁴

Este acto, más allá de su relevancia militar, marcó un hito ya que supuso el uso de la fuerza militar por primera vez, una intervención que pronto se vería ampliada. Funcionarios de la Administración Clinton informaron a la prensa de las sospechas existentes de que los líderes serbobosnios ordenaran el ataque que violaba la prohibición de Naciones Unidas, en un intento por probar la determinación de la OTAN o incluso simplemente fuera una consecuencia de haber trasladado el teatro de operaciones temporalmente fuera de Sarajevo, donde imperaba un alto el fuego por los sucesos de Markale.³⁶⁵ El almirante Jeremy M. Boorda, que desde comienzos de febrero de 1993, había asumido el cargo de comandante de la fuerza conjunta asignada a la operación *Provide Promise*³⁶⁶ y con ello último responsable del suministro de la ayuda humanitaria aire-tierra en Bosnia-Herzegovina, declaró que si se trataba de un test, los cazas de la OTAN, lo

³⁶³ Editorial. “NATO flexes its muscles”. *The Journal Times*, 01 de marzo de 1994.

³⁶⁴ Francesc Relea, “Satisfacción entre los habitantes de Sarajevo por la acción aliada”. *El País*. 01 de marzo de 1994.

³⁶⁵ Michael, R. Gordon, “Conflict in the Balkans; NATO Craft Down 4 Serb Warplanes Attacking Bosnia”. *The New York Times*, 1 de marzo de 1994.

³⁶⁶ La operación “Provide Promise” (desde julio de 1992 hasta marzo de 1996) fue una operación conjunta con la Marina y la Fuerza Aérea de Estados Unidos para distribuir la ayuda humanitaria en las aéreas protegidas de ciudades sitiadas como Sarajevo. Al final de la operación, 21 países habían participado en las 12.886 misiones de vuelo, entregando 159.622 toneladas de alimentos, medicinas y suministros y evacuando a más de 1.300 personas heridas. Más información y detalles sobre la operación: Global Security Military Operations. “Operation Provide Promise”. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/military/ops/provide_promise.htm

habían superado. El secretario general de la OTAN calificó la acción como una lección a las partes en conflicto sobre la determinación de la Alianza.

“Better keep your hands off because we will not hesitate to draw our own conclusions. We say what we mean. It’s better not to provoke Nato”.³⁶⁷

Por otro lado, tanto los serbios como Rusia y el resto de los países occidentales, trataron de minimizar el incidente para no liquidar el proceso de paz, pero lo cierto es que la primera misión de combate de la OTAN en 45 años, y con ella la primera intervención directa de Occidente en el conflicto, puso en cuestión todas las presunciones previas. No solo lo hizo en la clase política sino en la percepción mediatizada del conflicto al insistir la prensa occidental en que la estrategia de los serbobosnios, la participación de Occidente e incluso la ambigüedad de Rusia como intermediario con los serbios, nunca volverían a ser las mismas.

Es posible que la orden de ataque no hubiera tenido un análisis político inmediato cuando se autorizó, pero más allá de la Casa Blanca, las reacciones sacudieron también otro ámbito clave en Washington en cuanto a intervencionismo se refiere, el Capitolio. La prensa recogió como varios legisladores y analistas interpretaron como un estímulo positivo para las negociaciones la muestra de firmeza que supusieron los derribos de aviones serbios. Entre quienes se manifestaron positivamente sobre las acciones de combate en Bosnia, destacó un congresista perteneciente al Comité de Asuntos Exteriores del Congreso, Ben Gilman, quien declaró que el derribo de los aviones serbios tenía que ver con la credibilidad de la OTAN. Por otro lado, el congresista Lee Hamilton, presidente del mismo comité congresual, interpretó la respuesta de los pilotos estadounidenses como justificada, por tratarse de una respuesta estratégica a un enemigo que había lanzado un farol sobre el uso de la fuerza en un escenario con Estados Unidos, Naciones Unidas, la OTAN y Rusia presentes.

“The warplanes were in flagrant violation of the no-fly order, and were even engaged in a combat mission. [...] I think the Bosnian Serbs were testing

³⁶⁷ Robert Block Donald MacIntyre, y Emma Daly, “Nato’s moment of truth in Bosnia: Backing from Russia as US fighters down four Serb planes after munitions plant is bombed”. *The Independent*. 1 de marzo de 1994.

the resolve of the United States, the United Nations and NATO in the aftermath of the Sarajevo ultimatum and the Russian involvement”.³⁶⁸

La Casa Blanca reaccionó a través de Mike McCurry un portavoz del Departamento de Estado que, si bien esperaba que la acción no incidiera negativamente en las negociaciones, el gobierno consideraba la respuesta militar como un test superado y coincidía con el congresista Hamilton en calificar de provocación estúpida hacia la OTAN los vuelos serbios.

“The decision of Bosnian Serbs to provoke a U.S. confrontation ranged from “sheer stupidity to some calculated effort to test NATO. [...] If this was a test, I think NATO just scored an A-plus”.³⁶⁹

Paralelo a las reacciones al incidente con los aviones serbios y apoyo de Clinton al acuerdo-marco firmado en Washington que establecía una federación entre las zonas de mayoría croata y musulmana de Bosnia-Herzegovina el 1 de marzo de 1994,³⁷⁰ la Casa Blanca convocó dos reuniones muy importantes para comprender la evolución de las decisiones estadounidenses durante el resto de 1994. La primera fue una reunión del Comité de Subdirectores para retomar la idea de reforzar la tarea de UNPROFOR con la imposición de sanciones. El memorando existente, recoge detalladamente la iniciativa liderada por Leon Fuerth, asesor de Seguridad Nacional del vicepresidente Gore, y evidencia la tendencia de la Oficina del Vicepresidente respecto a Bosnia.³⁷¹ La segunda reunión fue aún más relevante ya que, como muestra el memorando que la resume, se dio cuenta de lo sucedido en el Comité de Directores celebrado en marzo de 1994. Tan solo un mes antes de comenzar el enorme reto para la Administración Clinton de enfrentar los sucesos de Ruanda, durante esta reunión se consensuó entre los asistentes, priorizar la atención a la crisis en Bosnia sobre otros asuntos, en concreto sobre el

³⁶⁸ Jennifer Lin, y Brigid Schulte, “Nato Displays Its Commitment In Bosnian Conflict Many Lawmakers And Analysts In Washington Said The U.S. Action Could Help Keep Peace Talks On Track”. *The Inquirer*. 01 de marzo de 1994.

³⁶⁹ Editorial. “NATO flexes its muscles”. *The Journal Times*, 01 de marzo de 1994.

³⁷⁰ William J. Clinton, “Declaración sobre el Acuerdo General para Bosnia-Herzegovina”. 1 de marzo de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.

³⁷¹ Memorando. “Deputies Committee Meeting on Bosnia Serb Sanctions”. Secreto/Desclasificado. 14 de febrero de 1994. Fuente: CIA FOIA.

impacto que esta pudiera tener sobre Grecia y Turquía, y cómo neutralizar su interés en participar militarmente en la región. Por otro lado, también se aceptó presionar a los europeos, específicamente a los países de Europa del Este, para que contribuyeran militarmente. Esta última parte, no sería un información sorprendente, si no fuera porque el mismo documento cita textualmente que la justificación de esta presión no venía de la mano de un interés por agrupar fuerzas para poner fin a las masacres en Bosnia, sino a un interés estratégico de Estados Unidos. Este se resumía en la oportunidad, a través de la participación militar en Bosnia, de incorporar activamente a otros países europeos a la “Alianza por la Paz”³⁷² de la OTAN.

“The East Europeans should be pressed for more than symbolic troop contributions to give meaning to their participation in the Partnership for Peace program. No one seemed to think, however, that they would make significant contributions. [...] No participant challenged the assertion that priority should be given to managing the crisis in the former Yugoslavia – and the resulting problems with the Greeks would just have to be managed”.³⁷³

Con el fin de limitar las críticas provenientes de algunos miembros del Congreso, bien porque seguían viendo insuficientes las decisiones de Clinton o bien porque consideraban que el Ejecutivo se excedía en sus competencias al usar tropas estadounidenses en el exterior sin permiso del Legislativo, el presidente convino en enviar una carta sobre su estrategia a los líderes de las cámaras, nerviosos por los hechos sucedidos días antes.

³⁷² Fue una iniciativa de Estados Unidos en la reunión de ministros de Defensa de la OTAN en Travemünde, Alemania, de los días 20 y 21 de octubre de 1993, y formalmente aprobada del 10 al 11 de enero en la cumbre de la organización de 1994 en Bruselas, Bélgica. Se trató de un programa bilateral, aun activo, entre países del área euroatlántica y la OTAN con el doble objetivo de cooperar en áreas de interés común así como de crear vínculos especiales que puedan ser los primeros pasos en la incorporación a la organización. Políticamente cumplió la función importante de aproximar a los países de Europa del Este, en pleno proceso de democratización, a los postulados de Estados Unidos en materia de seguridad y defensa.

³⁷³ Memorando. “Results of Principals Committee Meeting on Bosnia and Macedonia”. Secreto/Desclasificado. 22 de marzo de 1994. Fuente: CIA FOIA.

“I am providing this supplementary report, consistent with the War Powers Resolution, on the NATO military action conducted by U.S. aircraft in the airspace over Bosnia-Herzegovina on February 28, 1994.[...] This action, part of the NATO effort to enforce the no-fly zone, was conducted under the authority of U.N. Security Council resolutions and in full compliance with NATO procedures. [...]I remain committed to ensuring that the Congress is fully informed about significant activities of U.S. Armed Forces in the region. I appreciate the continued support of the Congress for U.S. contributions to the important multilateral effort in the former Yugoslavia”.³⁷⁴

Todas las reuniones hasta el verano de 1994, de las que disponemos de documentación hasta ahora clasificada, continuaron reflejando el resultado de un auténtico dilema que los decisores políticos estadounidenses tuvieron que enfrentar durante los dos primeros años de la guerra en Bosnia Herzegovina. Este era, en palabras de Burg,³⁷⁵ un dilema entre la moralidad de poner todos los recursos para una causa humanitaria por un lado, y el cálculo frío de los intereses prioritarios y estratégicos por otro.

La “indefinición” en política exterior y la implosión de Ruanda

El 6 de abril de 1994, y mientras los serbobosnios reiniciaron su campaña con armamento pesado en Gorazde al noroeste de Bosnia y Naciones Unidas instó a la OTAN a lanzar su primera campaña de ataques en su historia, el avión personal de presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana, regalo del presidente francés François Mitterrand, fue derribado cuando regresaba a Ruanda desde Tanzania, resultando muertos el propio Habyarimana el presidente de Burundi Cyprien Ntaryamira, y todos los miembros de sus comitivas.

³⁷⁴ William J. Clinton, “Carta a los líderes del Congreso sobre las acciones de la OTAN en Bosnia”, 1 de marzo de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.

³⁷⁵ Steven L. Burg y Paul S. Shoup. *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*. (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999), 169

Habyarimana se había declarado presidente de la Segunda República Después del golpe de 1973 cuando creó su partido el *National Republican Movement for Democracy and Development* (MRND).³⁷⁶ Habyarimana subrayó la importancia de la unidad entre los hutus y los tutsis y en un principio la violencia preexistente contra los tutsis se calmó. La inversión internacional en el país creció y como consecuencia se construyeron nuevas carreteras, bajaron los índices de criminalidad, y el cuidado de la salud y la educación mejoraron. Francia facilitó asistencia militar a Habyarimana a partir de 1975, mientras que Bélgica, Suiza, Estados Unidos, Japón y Canadá donaron a su régimen cantidades sustanciales de dinero ignorando que Habyarimana mantenía una dictadura en el país.³⁷⁷

Por lo tanto, aunque desde el exterior parecía que Ruanda se estaba reconstruyendo en sí, el país estaba en manos de un gobierno autoritario con extremistas hutus participando de su gobierno. El gran asunto pendiente en Ruanda antes de la guerra, fue la repatriación de los cientos de miles de refugiados tutsis que vivían en la frontera con Uganda tras haber huido de la brutalidad hutu, algo a lo que Habyarimana se negó sistemáticamente. Fruto de esta situación, el 1 de octubre de 1990 un grupo de refugiados tutsis se organizaron entorno a un ejército rebelde llamado “Frente Patriótico Ruandés” (FPR) que invadió Ruanda desde el noreste de Uganda.³⁷⁸

La invasión del FPR hundió Ruanda en una guerra civil liderada por el gobierno de Habyarimana que exageró el alcance del ataque. A medida que la violencia fue nuevamente inflamada contra los tutsis, más tropas del FPR llegaron a diario para combatir las Fuerzas Armadas Ruandesas de Habyarimana (FAR) tratando de poner fin a la masacre de sus compatriotas.

Los dos presidentes asesinados habían sido presionados para acordar la ejecución de los Acuerdos de Arusha con los que habían culminado la guerra civil en agosto de 1993. El acuerdo accedía a que la facción del gobierno compartiera el poder

³⁷⁶ Jared Cohen, *100 Days of Silence: America and the Rwanda Genocide*. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, Inc., 2007), 12.

³⁷⁷ Philip Gourevitch, *We Wish to Inform you that Tomorrow we will be Killed with our Families: Stories from Rwanda*. (New York: Farrar, Straus, and Giroux, 1998), 70.

³⁷⁸ Jared Cohen, *100 Days of Silence: America and the Rwanda Genocide*, 13.

con los rebeldes del Frente Patriótico Ruandés (RPF), creando una esperanza de coexistencia tras los sangrientos años de conflicto. Su cumplimiento significaría también el fin de 20 años de un régimen de partido único en la política y la sociedad ruandesa.

Sin embargo, el doble magnicidio dio lugar a que los extremistas en el ejército y el gobierno, que se habían opuesto frontalmente al acuerdo, instalaran barricadas por toda la capital abriendo las puertas a una masacre organizada, comenzando por Kigali, de casi un millón de ruandeses en menos de 100 días.³⁷⁹

La Guardia Presidencial, elementos de las fuerzas armadas ruandesas (FAR) y la milicia extremista (*Interahamwe* y *Impuzamugambi*) tuvieron como primeros objetivos a aquellas figuras opuestas al plan de genocidio: el Primer ministro, el presidente de la Corte Constitucional, grupos de sacerdotes, líderes del Partido Liberal y el Partido Democrático Social, el Ministro de Información, y alguien muy revelador, el negociador del Acuerdo de Arusha. Aquellos que dudaron en unirse a la campaña, como el gobernador de una provincia del sur, fueron retirados rápidamente de las posiciones de influencia o simplemente asesinados. Como señalan los análisis de inteligencia de EE. UU. a finales de abril el plan parecía haber sido el de barrer a cualquier aliado del RPF, real o potencial, y por lo tanto elevar el costo y limitar la posibilidad de una toma de poder del RPF/Tutsi. Estos documentos agregan que la situación era como si no existiera ningún fin a la vista para aquel derramamiento de sangre sin precedentes.³⁸⁰

El 25 de marzo de 1998, Bill Clinton expresó públicamente su arrepentimiento por no haber podido poner freno e incluso ni siquiera haber llamado al genocidio en Ruanda por su nombre:

³⁷⁹ El gobierno del FPR ha estimado que 1.071.000 ruandeses fueron asesinados, 10% de los cuales eran hutus. El periodista Philip Gourevitch está de acuerdo con una estimación de un millón, mientras que la ONU calcula que el número de muertos en 800.000. Alex de Waal y Rakiya Omar de African Rights estimaron que el número se encontraba alrededor de 750.000, mientras que Alison Des Forges de Human Rights Watch declaró que eran "al menos 500.000".

³⁸⁰ Departamento de Estado. Bureau of Intelligence and Research, Intelligence Assessment, "Roots of the Violence in Rwanda", 29 de abril de 1994 Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

“The international community, together with nations in Africa, must bear its share of responsibility for this tragedy, as well. We did not act quickly enough after the killing began. We should not have allowed the refugee camps to become safe heaven for the killers. We did not immediately call these crimes by their rightful name: genocide”.³⁸¹

A pesar de reconocer cuatro años después del genocidio la necesidad de mejorar, junto a la comunidad internacional, el sistema para identificar y atajar situaciones futuras, la principal justificación que Clinton expresó fue que parte de la inacción estadounidense se debía a la falta de información ya que la tragedia se desarrolló demasiado velozmente:

“To that end, I am directing my administration to improve, with the international community, our system for identifying and spotlighting nations in danger of genocidal violence, so that we can assure worldwide awareness of impending threats. It may seem strange to you here, [...] but all over the world there were people like me sitting in offices, day after day after day, who did not fully appreciate the depth and the speed with which you were being engulfed by this unimaginable terror”.

Sin embargo, según la profusa documentación disponible en la Biblioteca Presidencial Clinton así como en los documentos desclasificados por el *National Security Archive* de la Universidad George Washington bajo la ley FOIA, los funcionarios, en particular en los niveles medios, llegaron a reunirse hasta dos veces al día, para la redacción de informes, declaraciones de prensa, reuniones más generales o conversaciones más informales para hablar con sus contrapartes extranjeras y otros interlocutores. Durante la crisis de Ruanda, y lejos de lo argumentado en parte de la historiografía existente sobre la tragedia, los recursos diplomáticos, militares y de inteligencia de EE. UU. así como un gran número de funcionarios de distintos departamentos fueron implicados en el análisis y toma de decisiones sobre Ruanda. La “comunidad de inteligencia” recogió y analizó una

³⁸¹ “Discurso pronunciado por el presidente Clinton a los sobrevivientes del genocidio en Kigali, Ruanda”. Según transcripción facilitada por la Casa Blanca a CBS News. 25 de marzo de 1998. Fuente: CBS, acceso agosto 2015, <http://www.cbsnews.com/news/text-of-clintons-rwanda-speech>

enorme cantidad de información y se la envió a quienes tomaban las decisiones para que todas las opciones pudieran ser debidamente consideradas.

El presidente Clinton declaró en 1998, que nunca conoció el alcance del sufrimiento existente durante el genocidio de Ruanda, pero lo cierto es que los diplomáticos de Estados Unidos en el terreno sabían exactamente lo que estaba pasando y lo transmitieron ininterrumpidamente a Washington. A pesar de la baja importancia de Ruanda para los intereses de Estados Unidos, la Administración Clinton fue informada periódica y profusamente sobre la masacre y como señala Samantha Power: “cualquier fallo en la apreciación del genocidio provino de las debilidades políticas, pero no informativas”.³⁸² Por su lado, la Casa Blanca, como muestra la documentación y los testimonios existentes, cuando decidió intervenir no fue para poner fin a las masacres sino más bien para obstruir las posibles medidas de otros actores nacionales e internacionales.

El presidente Clinton había sido elegido en base a su agenda política nacional y no por sus promesas en materia de política exterior. Por tanto, el interés por verse embarrado en otro conflicto africano después de Somalia era mínimo. Colum Lynch ha publicado recientemente un artículo en el que recoge la existencia de cables diplomáticos que informaban sobre la situación en Ruanda desde antes del inicio del genocidio. Cables como los que escribió Joyce Leader, segundo Jefe de Misión en Kigali en agosto de 1992 a propósito de la presencia de extremistas hutus vinculados al gobierno ruandés decididos a la exterminación de la etnia tutsi. Cuando menos de dos años después, en abril de 1994, la masacre comenzó, Washington no podía tener dudas de lo que sucedía. En un encuentro en 2014, por el 20 aniversario del genocidio en Ruanda, Leader declaró que Estados Unidos conocía lo que estaba sucediendo ya que la información era completa y clara.

“We had a very good sense of what was taking place [...] It was clear that a systematic killing of Tutsi was taking place in neighborhoods”.³⁸³

³⁸² Samantha Power, “Bystanders to Genocide: Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen”, *The Atlantic Monthly*, (September 2001): 104.

³⁸³ Colum Lynch, “Exclusive Rwanda Revisited”. *Foreign Policy*. 5 de abril de 2015.

Los enviados de Clinton a Ruanda percibieron con claridad la naturaleza de los hechos que acontecieron. La propia residencia del Embajador de Estados Unidos David Rawson se vio “afectada” por los numerosos ruandeses que al inicio de las matanzas acudieron a la legación diplomática en busca de refugio. Leader reveló que incluso fue testigo de cómo un niño fue asesinado a tiros mientras buscaba protección en el patio trasero de la embajada. Fue ella misma quien alertó a la primera ministra Agathe Uwilingiyimana que la Guardia Presidencial estaba implicada en las matanzas y que seguramente le buscarían en su residencia, algo que sucedió tan solo un día después.

De hecho, la historia de Ruanda y EE. UU. hasta verano de 1994, es la de unos funcionarios que conocían mucho y la de un gobierno que decidió deliberadamente no tomar acciones e incluso obstruir para que otros previnieran o detuvieran el genocidio.

A medida que la matanza se intensificó, la comunidad internacional en su conjunto, decidió abandonar Ruanda. Los países occidentales desembarcaron tropas en el país y en Burundi, sólo para evacuar a sus ciudadanos, mientras que la misión de la ONU (UNAMIR), creada en octubre de 1993 para mantener la paz y ayudar a la transición gubernamental en Ruanda, trató de interponerse sin recursos ni éxito entre los asesinos y sus víctimas. Durante una visita inicial a Ruanda en agosto de 1993, el general canadiense había recomendado una fuerza de 8000 cascos azules que ayudara a consolidar el proceso de paz. La propuesta para ese contingente quedó recudida por el Departamento de Mantenimiento de la Paz a 5000 y finalmente aprobada por el Consejo de Seguridad con un total de 2400. Una de las razones de esta reducción fue que los responsables de Naciones Unidas se encontraban limitados por la falta de presupuesto y el impago de las cuotas de algunos países como Estados Unidos.

Una vista del Congreso de Estados Unidos en 1998 sobre la actuación del gobierno en el genocidio ruandés, hizo público, entre otros documentos, el ya famoso “fax del genocidio” fechado el 11 de enero de 1994, en el cual el general canadiense Romeo Dallaire advirtió a los funcionarios de la ONU- el general Maurice Baril, asesor militar del secretario general Boutros-Ghali, y a Kofi

Annan, quien en aquel entonces era subsecretario general del Departamento de Mantenimiento de la Paz (PKO – *Peacekeeping Operations Department*) de la existencia de depósitos de armas, así como de un complot para asesinar a los cascos azules belgas y a los miembros del parlamento de Ruanda.³⁸⁴ El fax informaba también de la existencia de listas de los tutsis que debían ser asesinados. Dallaire informó a Nueva York sobre sus intenciones respecto a los escondites y de sus miedos a represalias posteriores, Annan e Iqbal Riza del Departamento de PKO rechazaron la solicitud, argumentando que violaba el mandato de la UNAMIR. En su lugar, ordenaron a Dallaire que informara al presidente de Ruanda a pesar del hecho de que los depósitos de armas y el plan de asesinato provenían de personas cercanas al presidente. Estas órdenes generaron, en palabras del propio Dallaire, que sólo buscaba ensanchar las normas de enfrentamiento para crear una atmósfera de seguridad, una enorme frustración.

“The code cable from Kofi Annan, signed by Riza, came to me and the SRSG; its content caught me completely off guard. It took me to task for for even thinking about raiding the weapons caches and ordered me to suspend the operations immediately. Annan spelled out in excruciating detail the limits New York was placing upon me as force commander of a chapter-six peacekeeping operation; not only was I not allowed to conduct deterrent operations in support of UNAMIR, but in the interests of transparency, I was to provide the information that Jean-Pierre had given to us to President Habyarimana immediately. [...] I was absolutely beside myself with frustration”.³⁸⁵

La bibliografía existente así como los testimonios de los protagonistas han ofrecido continuamente la sensación de que no existía la suficiente consciencia ni

³⁸⁴ Facsímil del general Romeo Dallaire, comandante en jefe de UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda) al general Maurice Baril, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. “Request for Protection for Informant”, 11 de enero de 1994. Fuente: Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos. Comité de Relaciones Internacionales, Subcomité de Operaciones Internacionales y Derechos Humanos. Documentación para la vista “Rwanda: Genocide and the Continuing Cycle of Violence”, 5 de mayo de 1998.

³⁸⁵ Dallaire, *Shake Hand with the Devil*, 146

información veraz en Washington sobre lo que ocurría en Ruanda. Sin embargo, este cable diplomático es un buen ejemplo de cómo los funcionarios de alto, y no solo los de medio, conocían la información exacta de lo sucedido de primera mano. Por una parte, las memorias del general Dallaire recogen con detalle el proceso de recogida y transmisión de información a los responsables de NN. UU. así como a las legaciones diplomáticas en Ruanda. Tony Marley, Asesor militar del Departamento de Estado entre 1992 y 1995, en una entrevista ofrecida a PBS en 2014, ofreció uno de los testimonios reveladores sobre la reacción de la Administración Clinton ante los reclamos de Naciones Unidas y en concreto de los mandos de la misión UNAMIR. Marley, explicó cómo Estados Unidos era conocedor de la información que llegaba desde la misión de NN. UU. en Ruanda, ya que él mismo lo era. Manifiesta con claridad que las personas que trabajaban en la Oficina de África en Washington eran conscientes de la existencia, entre otros, del cable de Dallaire.

“Was the U.S. aware of the January 11th cable from General Dallaire to the UN? It definitely was aware, because I was aware. [...] Certainly, those of us in Africa Bureau in Washington were aware of the cable”.³⁸⁶

Naciones Unidas, Estados Unidos y el comienzo del genocidio

El 7 de abril, un día después del derribo del avión del presidente, los miembros de la Guardia Presidencial llevaron a cabo un plan preestablecido para torturar, matar y mutilar a 10 soldados belgas del contingente de la ONU que protegían al primer ministro.

La delicada posición de Estados Unidos al estallido de la crisis se transformó, en poco tiempo, en una acción diplomática a favor de la retirada del conflicto ruandés, llevada a cabo principalmente desde la Misión de Estados Unidos ante Naciones Unidas en Nueva York. Desde el mes de abril la documentación nos muestra cómo Washington orquestó una campaña dirigida a conseguir la retirada

³⁸⁶ Frontline. Interviews – Tony Marley The Triumph Of Evil series. Fuente: PBS, acceso agosto 2015: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/>

de las tropas de cascos azules de Ruanda. Con la especial participación del Departamento de Defensa, se desarrolló un temor profundo en los pasillos de Washington a que las tropas o los recursos estadounidenses vieran involucrados en una intervención internacional, al estilo de Somalia. La mejor forma de asegurar que esto no sucediera era poner fin a la propia misión. Si no existía un contingente internacional en África, Washington no se vería obligado a negar el apoyo de personal ni logístico.

El 12 de abril de 1994, Madeleine K. Albright, embajadora de Estados Unidos ante NN.UU. envió un cable al Departamento de Estado proponiendo que Estados Unidos tomara la iniciativa internacional para la retirada de la mayor parte de las tropas de Naciones Unidas operando en territorio ruandés. En este cable recientemente desclasificado, que el *New York Times* calificó de lacónico,³⁸⁷ Albright captura crudamente la renuencia y la frialdad de Estados Unidos para responder a la creciente crisis en Ruanda. Albright argumentó en el documento que existía una “ventana de oportunidad” que permitía una retirada de la fuerza ya que el aeropuerto de Kigali se encontraba todavía bajo control de las tropas belgas y francesas. Literalmente propuso dejar una fuerza insignificante para potenciales negociaciones futuras.

“Leaving behind a skeletal staff that might be able to facilitate a cease-fire and any future political negotiations”.

Según lo previsto por los líderes genocidas, Bélgica también reaccionó tras la matanza de sus efectivos, retirando todas sus tropas de UNAMIR el 14 de abril y sustrayendo así el principal contingente de la fuerza internacional. Tras esta retirada, el Consejo de Seguridad intensificó el debate en torno a tres supuestos. El primero optaba por el fortalecimiento de la misión de tal manera que se garantizase la protección de la población civil; el segundo por una retirada total; y el tercero por la transformación del contingente en una fuerza casi simbólica. La Administración Clinton abogó, junto a los socios británicos, por la segunda o tercera opción ya que implicaban un menor compromiso con una situación que en

³⁸⁷ Mark. Landler, “Declassified U.N. Cables Reveal Turning Point in Rwanda Crisis of 1994”, *The New York Times*, 4 de junio de 2014.

nada deterioraba sus intereses de seguridad nacional y que ofrecía, por otro lado, un escenario de riesgo político calculado.

Como consecuencia, el 15 de abril de 1994, Edward Walker el segundo al mando en la Misión de EE. UU. recibió instrucciones para impulsar el cierre total de la misión de Naciones Unidas en el país. En el cable, el Departamento de Estado considera que existía una posibilidad de que el conflicto escalase en Ruanda, así como de que la inmunidad relativa que los civiles y militares extranjeros gozaban se viera amenazada a partir de mediados de abril. Teniendo esos factores en cuenta, el Departamento creyó que la justificación para mantener una presencia internacional en el país era literalmente insuficiente:

“Department believes that there is insufficient justification to retain a UN peacekeeping presence in Rwanda and that the international community must give highest priority to full, orderly withdrawal of all UNAMIR personnel as soon as possible”.³⁸⁸

El documento, de gran relevancia para comprender los motivos de la actuación estadounidense sorprende por su total falta de empatía por los actos genocidas que se estaban cometiendo, y refleja el cálculo geopolítico de la Administración Clinton. Washington consideraba que Naciones Unidas debía cesar su participación de inmediato, ya que la comunidad internacional había hecho suficiente y la responsabilidad de la resolución debía quedar en manos de los ruandeses.

“USUN is instructed to inform NSC colleagues that the United States believes that the first priority of the Security Council is to instruct the Secretary General to implement an orderly withdrawal of all/all UNAMIR forces from Rwanda [...] we will oppose any effort at this time to preserve a UNAMIR presence in Rwanda [...]

In the current environment in Rwanda, there is no role for a United Nations peacekeeping force. [...]

³⁸⁸ Cable diplomático del Departamento de Estado a la Misión de EE. UU. en Naciones Unidas. “Talking Points for UNAMIR Withdrawal”. 5 de abril de 1994. Confidential/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.

Those nations that contributed troops to UNAMIR have acted responsibly and to their utmost ability. [...] There may be a role for the UN top lay in facilitating negotiations among the warring parties but that is a role for a representative of the Secretary General, not for UNAMIR.”.

Otras delegaciones intentaron que Estados Unidos reconsiderase una posición tan tajante, y embajadores como Ibrahim Gambari de Nigeria telefonearon a Madeleine Albright. Sir David Hannay, embajador de Reino Unido (aunque opuesto al uso del término genocidio en las resoluciones del Consejo de Seguridad) escribió en un cable que incluso una misión bien equipada tendría dificultades para cumplir con un mandato amplio, pero que la total retirada no era una opción.

“You simply cannot do that, the idea that we should simply withdraw the troops and leave these people to be murdered was not right. It won’t do”.³⁸⁹

Posteriormente Albright contactó telefónicamente con el director Richard Clarke, del Consejo de Seguridad Nacional de Clinton, para actualizarle y suavizar el contenido de su cable anterior. Desafortunadamente para los ruandeses, Clarke, uno de los principales asesores de contraterrorismo de Clinton, se encontraba muy centrado en la tarea de reducir la participación estadounidense en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en parte para defenderse de los legisladores del Congreso que querían acabar con ellas por completo. En un evento organizado en abril de 1014 por el Museo Memorial del Holocausto de Estados Unidos, Albright confirmó que la Casa Blanca, y más aún el Congreso, recelaban profundamente de un involucramiento mayor en Ruanda después de la desastrosa experiencia en Somalia. Desde octubre de 1993 los sucesos de Mogadiscio habían inclinado la balanza de la opinión pública y habían logrado que el presidente ordenara la retirada de Somalia para marzo de 1994. La influencia de estos hechos en Ruanda fue crucial ya que al mismo tiempo que ordenó la retirada inició el proceso de reconsideración de las misiones de paz en el conjunto de la acción exterior de EE. UU., algo que junto al hecho de la falta de

³⁸⁹ Citado en Colum Lynch, “Exclusive: Rwanda Revisited”, *Foreign Policy*, 5 de abril de 2015.

interés por Ruanda de la Administración Clinton, cambió el destino de casi un millón de personas.

A pesar de que la Biblioteca Presidencial Clinton aun los mantiene clasificados, existe constancia de la existencia de un centenar de emails que se intercambiaron en la Casa Blanca sobre Ruanda y que podrían esclarecer el flujo de información y decisión desde y hacia el gobierno. El resto de los memorandos y documentos, que sí están disponibles, muestran como Madeleine Albright influenciada por diplomáticos de otros países, sobre todo algunos africanos, terminó haciendo suyos los argumentos que postulaban que Estados Unidos se estaba posicionándose en el bando erróneo al abandonar a los ruandeses a su suerte. Como ella comentó en el citado acto de recuerdo, abandonó varias reuniones del Consejo de Seguridad para llamar a Washington y protestar por las peticiones de retirada total de Ruanda. Albright advirtió que, aun cuando la voluntad política hubiera existido, también existía una falta de flexibilidad en la Administración que hizo que cualquier potencial intervención a partir de mayo careciera de posibilidades de frenar la masacre.

“I wanted to have more flexibility [...] but the options for having a large operation were so difficult”.³⁹⁰

A pesar de las acciones de Albright el peso del genocidio ruandés en Washington siguió siendo escaso y ciertamente ensombrecido por el problema de los Balcanes y los fantasmas de octubre en Somalia. Como consecuencia, a instancias de Bélgica y Estados Unidos los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, que no habían recibido por parte del secretario Boutros Ghali la información proveniente del terreno, votaron el 21 de abril de 1994 a favor de reducir la UNAMIR a una presencia simbólica de 270 soldados, eliminando lo que muy probablemente era el último impedimento para la masacre. Paradojas de la diplomacia, el Consejo de Seguridad adoptó esta decisión con la presencia física en el Consejo del representante del régimen genocida, puesto que Ruanda ocupaba un asiento como miembro no permanente durante el bienio 1993-94.

³⁹⁰ Mark Landler, “Declassified U.N. Cables Reveal Turning Point in Rwanda Crisis of 1994”, *The New York Times*, 4 de junio de 2014.

El asunto de Ruanda en Washington

A pesar de la abrumadora evidencia de genocidio y la identificación de sus autores, el resto de los funcionarios de Estados Unidos de mayor rango, también decidieron no tomar un papel activo para enfrentar la masacre en Ruanda. Un memorando elaborado el 6 de abril y desclasificado por el Departamento de Defensa, fue enviado al subsecretario Frank Wisner, tercero en mando en el Pentágono, antes de asistir a un acto junto con el exsecretario de Estado Henry Kissinger. En él, se muestra una evaluación sincera sobre los acontecimientos en Ruanda sólo cinco días después del derribo del avión del presidente ruandés, así como el grado en que los analistas del Pentágono aceptaron el genocidio como inevitable. Los expertos sobre África concluyen:

“If the peace process fails, a massive bloodbath (hundreds of thousands of deaths) will ensue; the UN will likely withdraw all forces; and the US will not get involved until peace is restored”.³⁹¹

Dentro de los muchos otros funcionarios del Departamento de Defensa y de Estado implicados en el asunto ruandés, destacó la subsecretaria adjunta para Asuntos Africanos Prudence Bushnell, quien visitó Ruanda y Burundi en marzo de 1994. Por un lado, trató de presionar al presidente Juvenal Habyarimana y al gobierno ruandés así como a los grupos de la oposición para que formaran un gobierno de transición como se había firmado en los Acuerdos de Arusha. Por otro, el objetivo fue recopilar información para los altos cargos del gobierno, muy preocupados por las implicaciones que un nuevo conflicto y otra posible intervención en África pondría en la agenda de Washington.

En la conferencia aniversario citada anteriormente, Bushnell recordó que los principales decisores políticos de la Administración Clinton prestaron muy poca atención hacia los repetidos argumentos del general Dallaire y de otros

³⁹¹ Memorando confidencial del subsecretario adjunto de Defensa para Oriente Medio y África, a través del subsecretario de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, para el subsecretario de Defensa para política “Talking Points On Rwanda/Burundi”, 11 de abril de 1994. Fuente: Repositorio Universidad de Texas, acceso agosto 2015, <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5674/2276.pdf?sequence=1>.

funcionarios, y mostraron una clara falta de voluntad por conocer la verdad. Las fuentes dan buena fe de que los decisores políticos favorecieron una posición indiferente a pesar de que la atención y los recursos destinados a obtener información sobre Ruanda eran suficientes. Sin embargo, si bien el tema despertó interés, no implicó cambios ni acciones al más alto nivel. Buen ejemplo de la información disponible y de su correcta transmisión hacia los principales decisores, es el cable diplomático enviado por Bushnell tras una reunión en la que transmitió al presidente Habyarimana que Ruanda se encontraba en una transición histórica, una que los historiadores registrarían como gloriosa, o como ignominiosa y trágica.

“Ms. Bushnell told the President that she had travelled a long way to bring him Washington’s perspective on the situation. Rwanda was in an historic transition, one which historians would record as being glorious, or ignominious and tragic”.³⁹²

Bushnell señaló que el apoyo de EE. UU. a las operaciones de paz de la ONU en Ruanda estaba en peligro y que Ruanda estaba perdiendo con cada día de retraso, la financiación de EE. UU. Tanto Bushnell como su colega, la Directora de la Oficina para África Central Arlene Render, dejaron ver su profunda preocupación por la creciente violencia en Ruanda, así como por la “la existencia de depósitos de armas y su distribución”. El presidente, que según Des Forges,³⁹³ había rechazado anteriormente el acuerdo para compartir el poder delante de sus seguidores, les dijo a sus visitantes estadounidenses que apoyaba el Acuerdo de Arusha y que continuaría haciéndolo, pero que se encontraba muy inquieto por la atmósfera existente ya que podía derribar la transición política:

³⁹² Departamento de Estado, “DAS Bushnell Meets Habyarimana and PRF”, Cable diplomático confidencial número 251516Z, al secretario de Estado, 08 de marzo de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

³⁹³ Alison Des Forges, *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. (New York: Human Rights Watch/FIDH, 1999), 96-97.

“The President in response said that he hoped to put the institutions in place soon. What worried him more was not whether institutions would be established but whether the transition would succeed”.³⁹⁴

Al día siguiente, según la documentación, ambas funcionarias se reunieron con los líderes rebeldes del Frente Patriótico Ruandés que culparon al presidente por el “callejón sin salida”. Desafortunadamente, los esfuerzos de Bushnell y Render fueron en vano. Dos semanas más tarde, se inició un genocidio que duró de abril a julio de 1994. Los extremistas hutus en el gobierno de Ruanda, asesinaron a más de 800.000 ruandeses tutsis y hutus moderados en un intento de impedir el establecimiento del gobierno de transición de los Acuerdos de Arusha de 1993.

La visita de Bushnell sí tuvo, sin embargo, una utilidad. La relatoría de primera mano de una alta funcionaria del Departamento de Estado sirvió para mostrarles a los políticos de Estados Unidos la realidad de la situación en Ruanda, y para poder convencer al secretario Christopher de que tal y como Bushnell describió el asesinato de los dos presidentes conduciría a la violencia generalizada, tanto en Ruanda como en Burundi.³⁹⁵

Algunos funcionarios del Departamento de Estado, y siempre según la documentación disponible, mantuvieron al comienzo de la crisis un contacto regular, aunque poco exitoso, con funcionarios ruandeses para intentar frenar los asesinatos. En un cable del 29 de abril, Bushnell informa cómo ha llegado a desafiar al Coronel Théoneste Bagosora, Director de Gabinete en el Ministerio de Defensa ruandés y coordinador del genocidio, en cuanto a la responsabilidad de las masacres. El cable pone de manifiesto la preocupación del líder ruandés por el regreso a un proceso de paz a pesar de que irónicamente afirma que las matanzas

³⁹⁴ Departamento de Estado, “DAS Bushnell Meets Habyarimana and PRF”, Cable diplomático confidencial número 251516Z, al secretario de Estado, 08 de marzo de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

³⁹⁵ Departamento de Estado. “Memorandum from Deputy Assistant Secretary of State Prudence Bushnell to The Secretary through Under Secretary for Political Affairs Peter Tarnoff, “Death of Rwandan and Burundian Presidents in Plane Crash Outside Kigali”, 6 de abril de 1994, Fuente: National Security Archive

eran reacciones espontaneas no planificadas, mientras conocía que gran parte del genocidio ya estaba siendo ejecutado.

“Bagasora told DA Bushnell that the fighting between GOR and RPF forces was continuing, but was less intense. He claimed that no more massacres were occurring in Kigali and that the most areas were calm. [...] He characterized the killings as a spontaneous reaction by the population to the RPF offensive”.³⁹⁶

La Casa Blanca apoyó las medidas del Departamento de Estado que se mostró muy interesado en evitar una votación del Consejo de Seguridad, que probablemente habría generado una fuerte crítica internacional. Paralelamente, el Departamento de Estado siguió insistiendo, según varios cables desclasificados dirigidos a la misión en Nueva York, que debía oponerse a cualquier esfuerzo en aquel momento para mantener la presencia de UNAMIR en Ruanda.

El 15 y 16 de abril fueron también días de debate en el Consejo de Seguridad sobre los pasos a dar en Ruanda. La conexión entre la inacción internacional y la aceleración del genocidio es clara y así lo muestran las fuentes. El embajador ruandés presente durante las deliberaciones del Consejo, informó al gobierno interino en Ruanda y durante ese mismo fin de semana, consciente de que Estados Unidos y la comunidad internacional estaban en retirada, los arquitectos del genocidio, el Consejo de Ministros provisional, se reunió en Kigali y ejecutó el programa de exterminio en el resto del país.

Un mes después, en mayo de 1994, el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos Peter Tarnoff y varios altos funcionarios, entre ellos el director del Estado Mayor Conjunto, redactaron y aprobaron otro cable entregando instrucciones a la Misión de EE. UU. en Nueva York para el debate en el Consejo de Seguridad sobre la reposición de UNAMIR y la participación militar estadounidense. Con gran parte de la matanza ya realizada y la mayoría de las fuerzas armadas restantes huyendo del avance del RPF en todo el país, los

³⁹⁶ Cable diplomático del departamento de Estado a las embajadas Bujumbura y Dar es Salaam, “DAS Bushnell Tells Col. Bagosora to Stop the Killings”, 29 de abril de 1994. Solo uso oficial/desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.

funcionarios estadounidenses se posicionaron de nuevo en contra de un plan de la ONU en Kigali que protegiera a los ruandeses sobrevivientes, rescatara a otros, y prestara la asistencia necesaria según se desarrollara la misión. Según el documento:

“Such a plan, in current circumstances, would require a Chapter VII mandate, and the US is not prepared at this point to lift heavy equipment and troops into Kigali. It is however, willing to consider its own plan, outside-in, by which protective zones would be established on Rwanda’s borders. Even this plan, however, is likely to be an active protection operation requiring the use of lethal force”.³⁹⁷

En cuanto a los varios miles de ruandeses en Kigali bajo la deteriorada protección de la ONU, el documento se limitó a aprobar que los esfuerzos continúen hasta que se pueda garantizar una adecuada disposición alternativa. Incluso cuando el plan de enviar 5.500 tropas con un mandato de protección terminó aprobándose el 17 de mayo, esta falta de cooperación de Estados Unidos y de otros países con fuerza en Naciones Unidas, hizo que las tropas no estuvieran disponibles hasta septiembre, dos meses después de que el RPF conquistase el país y un mes después de que el célebre general Dallaire hubiera completado su mandato en Ruanda.

El desacuerdo interno y sus repercusiones en la toma de decisiones

A medida que la carnicería continuó y ni EE. UU. ni ningún otro actor enviaba una respuesta contundente, grupos de derechos humanos y miembros del Congreso utilizaron parte de su influencia y desviaron recursos de su lobby pro-intervención en Bosnia hacia Ruanda, instando a la Administración Clinton a tomar medidas. Entre las propuestas que se recogen en la documentación se encuentran acciones bastante tímidas como bloquear las emisiones de radio

³⁹⁷ Departamento de Estado. “Rwanda: Security Council Discussions”, Cable diplomático confidencial número 127262, a la Misión de EE. UU. ante Naciones Unidas, 13 de mayo de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

extremistas en Ruanda. Estas estaciones de radio propagaban el miedo entre la población de Ruanda, e instaban a la participación en el asesinato, avergonzando a quienes no participaran, y en muchos casos, específicamente nombrando y ofreciendo el paradero de las personas a asesinar. En un memorando dirigido a Sandy Berger, Consejero Adjunto de Seguridad Nacional, Frank Wisner, tercero al mando en el Pentágono, hace notar el desequilibrio coste-beneficio de estas medidas y pone en tela de juicio su utilidad misma.

“We have looked at options to stop the broadcasts within the Pentagon, discussed them interagency and concluded jamming is an effective and expensive mechanism that will not accomplish the objective the NSC Advisor seeks”.³⁹⁸

Frecuentemente, se considera que la declaración realizada el 22 de abril por la Casa Blanca, bajo la presión de *lobbies* de derechos humanos como *Human Rights Watch*, fue de las pocas iniciativas públicas del gobierno de EE. UU. durante el genocidio. Aun así, se limita a nombrar y pedir a cuatro de los líderes militares ruandeses que pusieran fin a la violencia. Este documento recoge el único ejemplo de intervención pública al más alto nivel para llamar la atención sobre altos funcionarios que Estados Unidos consideraba implicados.

“We call on the Rwandan army and the Rwandan Patriotic Front to agree on an immediate ceasefire and return to negotiations called for and facilitated by the Government of Tanzania. [...] We call on the leadership of the Rwandan armed forces, including Army Commander-in-Chief Col. Augustin Bizimungu, Col. Nkundiye, Capt. Pascal Simbikangwa and Col. Bagosora, to do everything in their power to end the violence immediately”.³⁹⁹

Además de los responsables políticos, la atención de los militares también se distrajo de Bosnia. Redactado a comienzos de mayo tras el comienzo del genocidio, un informe secreto de la inteligencia militar estadounidense clarificaba

³⁹⁸ Memorando del subsecretario de Defensa al Asesor de Seguridad Nacional, “Rwanda: Jamming Civilian Radio Broadcasts”, 5 de mayo de 1994. Confidencial/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.

³⁹⁹ Casa Blanca. Nota de prensa. “Statement by the Press Secretary”, Oficina de Prensa. 22 de abril de 1994. Sin clasificar. Fuente: Departamento de Estado FOIA

el origen del genocidio y acreditaba que el ejército buscaba un genocidio para destruir el liderazgo de la comunidad tutsi. En contraste con muchas otras de las declaraciones públicas de funcionarios estadounidenses, este análisis muestra que el gobierno Clinton diferenciaba perfectamente entre la guerra y la masacre planificada de civiles.⁴⁰⁰

A nivel de documentación sobre la coordinación gubernamental, se encuentran disponibles gran parte de los registros de las teleconferencias inter-agencias sobre Ruanda que tuvieron lugar casi todos los días desde abril hasta junio de 1994. Fue ideada como un intercambio de información pero su principal función fue, en vista las prioridades de la Administración Clinton, intentar aclarar la posición de Estados Unidos y sobre todo vetar las opciones de intervención que pudieran llegar desde los niveles medios de la Administración.

Es relevante señalar dos aspectos sobre las transcripciones de estos documentos. En primer lugar, las teleconferencias que eran moderadas por un miembro del Consejo de Seguridad Nacional y por tanto más cercanos al presidente dieron cuenta de cómo Ruanda se había transformado en un problema crónico que requería de una atención especial y continuada por lo que se optó por reuniones virtuales. En ocasiones las reuniones se volvieron bastante “emocionales” ya que la frustración de la gente se refleja en los comentarios que realizan durante las teleconferencias a propósito de las posibles acciones. Los participantes en las reuniones eran perfectamente conscientes de la magnitud de la tragedia en Ruanda. La calculada inacción así como la obstrucción a las medidas que el resto de la comunidad internacional podía desarrollar, frustró a muchos de ellos, algo que se refleja, en ocasiones con cierto dramatismo, en los documentos desclasificados. Puede decirse por tanto, que el tradicional argumento que se ha propuesto frecuentemente y que defiende que Estados Unidos no actuó para detener el genocidio por desconocimiento, quedaría desvirtuado.

⁴⁰⁰ Agencia de Inteligencia para la Defensa. “Defense Intelligence Report, Rwanda: The Rwandan Patriotic Front’s Offensive”, 9 de mayo de 1994. Secreto NOFORN/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw050994.pdf>

En segundo lugar, a menudo pueden verse fuertes desencuentros sobre la posición estadounidense entre los funcionarios. Según Marley, cuando las políticas burocráticas obstruccionistas se presentaban en las reuniones, los participantes se dividían visiblemente entre los que conocían y se preocupaban por Ruanda y aquellos que fríamente representaban los intereses políticos de la Administración. Especialmente sugestivas fueron las opiniones expresadas por los funcionarios del Pentágono así como de la oficina del secretario adjunto para Operaciones Especiales y los militares del Estado Mayor Conjunto. En este sentido, se intuye que la respuesta estadounidense al genocidio fue una decisión planificada al más alto nivel tomada tras un profundo análisis y habiendo contrapuesto diversas posiciones. Un memorando que recoge las discusiones durante la teleconferencia del 11 de mayo, muestra el abismo existente entre los puntos de vista del Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional por una parte y el Pentágono por otra. El memorando expone los esfuerzos por persuadir a los altos funcionarios del Pentágono de que aceptaran la “imposición de la paz” en Ruanda, en lugar de esperar en vano un alto el fuego que no vendría, hasta un punto en que la reunión degeneró en un intento desesperado de convencer a los responsables de que apoyaran una operación bajo el Capítulo VII encubierta como una bajo el Capítulo VI. Sin embargo esa propuesta colisionó de frente con la oposición del Departamento de Defensa y el Estado Mayor Conjunto.

“At that point the meeting degenerated into a BSC/State attempt to sign-up our Principals to support a Chapter VII operation wearing Chapter VI sheep’s clothing, with OSD and Joint Staff in stiff opposition. Joint staff [...] was unable to convince NSC and State to hold a Peacekeeping Core Group meeting on the subject”.⁴⁰¹

Desde abril, el hecho de si se estaba produciendo un genocidio en Ruanda y el uso por los funcionarios del término, produjo un debate interno en Estados Unidos.

⁴⁰¹ Oficina del subsecretario adjunto de Defensa. Memorando. “Rwanda Interagency Telecon”, Elaborado por Cor. Michael Harvin. Secreto/Desclasificado. 11 de mayo de 1994. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw051194.pdf>.

Por una parte, los debates interagencias sobre la etiqueta adecuada para la situación de Ruanda comenzaron el 26 de abril cuando la subsecretaria adjunta Prudence Bushnell convocó la mayor reunión de responsables políticos de las agencias gubernamentales implicadas hasta la fecha. Ese mismo día, la Oficina de Inteligencia e Investigación (INR) redactó y distribuyó un informe de inteligencia titulado *Genocide in Partition* que, según Cohen,⁴⁰² describía el conflicto en Ruanda como un genocidio. De acuerdo a las fuentes del autor, los funcionarios del INR presentaron el informe durante una reunión y se encontraron con la fuerte oposición de los abogados del Departamento de Estado que levantándose de la mesa afirmaron enérgicamente que no debían llamarlo genocidio si no un eufemístico “actos de genocidio”. Tony Marley, en la entrevista ofrecida en 2014 ya citada anteriormente, declaró en una entrevista concedida a PBS que el tema de la calificación de genocidio estuvo presente en numerosas teleconferencias. Destacó que algunos se encontraban preocupados de que si los funcionarios reconocían un genocidio en público y mantenían su actitud de inacción, el papel de Estados Unidos y su peso específico en las relaciones internacionales pos Guerra Fría se verían seriamente afectadas.

“Those that wanted nothing done didn’t want to even acknowledge the fact that it could be genocide because that would weaken their argument that nothing should be done. They didn’t want to say it was genocide. When they knew it was, they first moved through this charade of referring to it as acts of genocide. People were aware it was genocide and then approached the issue more either in institutional interest, institutional bureaucratic interest terms or in U.S. national interest”⁴⁰³

Si bien este debate continuó casi tan pronto como la matanza, los funcionarios del Departamento de Estado se abstuvieron de caracterizarlo como tal durante semanas. Sirva como ejemplo la situación producida en la sala de prensa del Departamento de Estado el 28 de abril, cuando un reportero preguntó a la

⁴⁰² Cohen, *One-hundred Days of Silence*, 135.

⁴⁰³ Frontline. Interviews – Tony Marley The Triumph Of Evil series. Fuente: PBS, acceso agosto 2015: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/>

Portavoz, Christine Shelley si la violencia en Ruanda podía ser considerada genocidio. Shelley, instruida probablemente por sus superiores sobre la necesidad de evitar el término, circunvaló estratégicamente la pregunta. Apunta a la especificidad legal del asunto, así como a la necesidad de conocer más sobre los hechos y las intenciones de los victimarios.

“I’m not an expert on this area, but generally speaking there – my understanding is that there are three types of elements that we look at in order to make that kind of determinations [...] Types of action [...] kind of brutality and [...] assess the intent of the perpetrators. The intent of the perpetrators is something which we have to undertake a very careful study of before we can make a final kind of determination”.⁴⁰⁴

Redactado el 9 de mayo, el informe secreto de la inteligencia militar estadounidense al que nos hemos referido anteriormente, circuló la información de que casi inmediatamente después que el presidente Habyarimana fuera asesinado, la Guardia Presidencial comenzó la ejecución sistemática de prominentes tutsis y hutus moderados en Kigali y especificaba cómo la violencia estaba dirigida por funcionarios de alto nivel dentro del gobierno provisional. El objetivo, dice el informe, era un “genocidio” que destruyera el liderazgo de la comunidad tutsi. En contraste con muchas otras de las declaraciones públicas de funcionarios estadounidenses, este análisis muestra que el gobierno sí diferenciaba entre la masacre planificada de civiles y la guerra entre el ejército y el RPF rebelde, y que por lo tanto lo que Shelley mostraba como un decisión pendiente que requería mayor análisis, a puerta cerrada era ya una verdad refutada. Ruanda vivía un genocidio, y Estados Unidos no iba a implicarse militarmente en él, de ninguna de las maneras.

“Almost immediately after President Habyarimana was killed, in Kigali the Presidential Guard began the systematic execution on prominent Tutsi and moderate Hutus sympathetic to reconciliation. Multiple sources indicate that the violence by the Presidential Guard and various youth militias was not

⁴⁰⁴ Departamento de Estado. Daily Press Briefing. DPC #68. 28 de abril de 1994. Disponible en: http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1994/9404/940428db.html

spontaneous, but was directed by high-level officials [...] There is an organized, parallel effort of genocide being implemented by the army to destroy [...] and the massacre spread like wildfire”.⁴⁰⁵

Destacan una evidencia documental fechada el 21 de mayo en la que varios subsecretarios de Estado informan y solicitan a Warren Christopher que considere el uso, por parte de los funcionarios del Departamento de Estado, de al menos la expresión “actos de genocidio”. La fuente documental traza una comparación en paralelo con Bosnia y las obligaciones que esta categorización podría suponer para la tormentosa política exterior de Clinton, suficientemente ocupada en otros asuntos.

“In light of the stark facts in Rwanda and L’s legal analysis, we believe that Department officials should be authorized to state the Department’s conclusion that acts of genocide have occurred in Rwanda. This is the same formulation that we use with respect to Bosnia [...] Although lacking in legal consequences, a clear statement that the USG believes that acts of genocide have occurred could increase pressure for USG activism in response to the crisis in Rwanda”.⁴⁰⁶

A pesar de las órdenes de Christopher, otros funcionarios de alto rango insistieron en continuar informando al secretario sobre las obligaciones internacionales que Estados Unidos tenía, por encima de la conveniencia política. El secretario adjunto Toby T. Gati advertía al subsecretario para Asuntos Africanos George Moose sobre la matanza sistemática y generalizada de tutsis y hutus moderados, aludiendo a las pruebas que implicaban a miembros de alto rango del gobierno y funcionarios militares, en la sistemática y generalizada caza de tutsis y hutus moderados.

⁴⁰⁵ Defense Intelligence Report, Agencia Inteligencia para la Defensa, “Rwanda: The Rwandan Patriotic Front’s Offensive”, 9 de mayo de 1994. Secret/NOFORN (not releasable to foreign nationals). Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

⁴⁰⁶ Memorando del secretario adjunto George E. Moose para el secretario Christopher, John Shattuck Douglas J. Bennet, y el consejero Legal Conrad K. Harper, a través de Peter Tarnoff. “Has Genocide Occurred in Rwanda?”, 21 mayo de 1994. Secreto/desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

“There is substantial circumstantial evidence implicating senior Rwandan government and military officials in the widespread, systematic killing of ethnic Tutsis and to a lesser extent, ethnic Hutus who supported power-sharing between the two groups [...] Since the April 6 downing of an airplane carrying Rwandan President Habyarimana and Burundian President Ntaryamira, massacres in Rwanda have claimed from 200.000 to 500.000 lives”.⁴⁰⁷

La oficina jurídica del Departamento de Estado incluso llegó a realizar un informe jurídico, que estudiase la posibilidad del gobierno de evitar esos compromisos y no comprometerse a una intervención que detuviera el genocidio. Como en informes anteriores de inteligencia, este borrador se preparó a mediados de mayo, para ayudar a la toma de decisiones del secretario y la Casa Blanca en relación con el uso público del término “genocidio” cuando se describiera los acontecimientos en Ruanda. Al realizar un análisis comparativo de las definiciones de la Convención sobre el Genocidio de 1948 y los acontecimientos en Ruanda, la redactora asesora legal adjunta Joan Donoghue consideró que había “pocas dudas” de que actos genocidas habían ocurrido en Ruanda y señala que los actos habían sido cometidos con la intención necesaria para destruir, en todo o en parte, el grupo tutsi.

“There can be Little question that the specific listed acts have taken place in Rwanda. [...] some of the prohibited acts have apparently been committed [...] as required by the Convention. [...] The second requirement is also clearly satisfied. As INR notes, most of those killed in Rwanda have been Tutsi civilians, including women and children. [...] It also appears that the third element has been satisfied. At least some of the prohibited acts have

⁴⁰⁷ Memorando del secretario adjunto Toby T. Gati a George Moose y al consejero legal Conrad K. Harper, “Rwanda – Geneva Convention Violations”, 11 de mayo de 1994. Secreto ORCON/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.

apparently been committed with the requisite intent to destroy, in whole or in part, the Tutsi group as such, as required by the Convention”.⁴⁰⁸

Particularmente cuidadosos con la calificación de genocidio fueron los funcionarios del Pentágono. Un interesante documento de trabajo elaborado por la Subsecretaria de Defensa Adjunto para África y Oriente Medio Molly Williamson, nos muestra un informe producto de una reunión interagencial con funcionarios del Pentágono con experiencia en diversos asuntos como África, ayuda humanitaria, refugiados, asuntos públicos y operaciones especiales. Queda reflejada también la asistencia de funcionarios de la División de Políticas y Planes Estratégicos del Estado Mayor Conjunto. El documento proporciona un ejemplo de la situación interna en cuanto a metas, opciones y tácticas discutidas en las reuniones de los encargados del día a día de la crisis en Ruanda, con propuestas consensuadas para prevenir que Estados Unidos se comprometiera excesivamente. Cuando el genocidio surge en la discusión, el director de Asuntos Africanos que lideraba el equipo de trabajo sobre Ruanda, Vince Kern, agregó un comentario alertando de que el Servicio Jurídico y el Departamento de Estado estaban preocupados por esto, ya que las pruebas reconocidas sobre un genocidio podrían comprometer al Gobierno a actuar.

“Issues for discussion: 1. Genocide investigation: Language that calls for an international investigation of human rights abuses and possible violations of the genocide convention. (Be Careful. Legal and State was worried about this yesterday. Genocide finding could commit USG to actually do something”.⁴⁰⁹

Finalmente, el 24 de mayo, el secretario Christopher anunció que la delegación de Estados Unidos (ante Naciones Unidas) estaba autorizada a acordar una resolución que afirmase que “actos de genocidio habían sido cometidos en Ruanda”. Es decir la versión aconsejada por los expertos legales y que continuó

⁴⁰⁸ Oficina del consejero legal. “Borrador texto elaborado por Joan Donoghue”, 16 de mayo de 1994. Departamento de Estado Secreto/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

⁴⁰⁹ Departamento de Defensa, Documento de Trabajo para la discusión. 1 de mayo de 1994. Secreto/desclasificado. Fuente: Departamento de Defensa FOIA.

prohibiendo a los funcionarios acordar la caracterización de ningún hecho como genocidio.

Esta actitud política incidió seriamente en la credibilidad del Gobierno de EE. UU. que se vio socavada para los grupos de derechos humanos y el público en general. No fue hasta el 10 de junio que el secretario de Estado Warren Christopher “a la luz de los hechos en Ruanda”, denominó públicamente la masacre como un “genocidio”.⁴¹⁰ El secretario de Estado se mostró tan reacio en este asunto, que miembros del Consejo de Seguridad Nacional y de la Oficina Ejecutiva del presidente ubicados en la Casa Blanca se muestran, en la documentación existente, muy sorprendidos. El propio asesor de Seguridad Nacional Anthony Lake, en la Conferencia sobre África que se celebró el 26 y 27 de junio en la Casa Blanca utilizó sin tapujos el término genocidio a pesar de que, según Cohen,⁴¹¹ carecía de autorización para hacerlo.

El impacto en la Administración Clinton y la decisión final.

Por horribles que fueran los asesinatos en Ruanda, y tal y como se refleja en la documentación analizada sobre los cálculos de los decisores políticos, EE. UU. no se vio amenazado en sus intereses, estratégicos ni mediáticos, lo suficiente como para lanzar una intervención unilateral. Por el contrario, el presidente Clinton articuló su discurso entorno a los cálculos de su Administración que repitió siempre que tuvo ocasión durante el resto de su mandato. Durante una intervención en las conmemoraciones del Día D en Francia, el presidente habló sobre los esfuerzos estadounidenses de ayuda humanitaria en todo el mundo y cómo esto afectaba a la implicación de EE. UU. en Ruanda en un momento en que EE. UU. tenía tropas en Corea, Europa, nuevos compromisos en Bosnia y el acuerdo de la ONU sobre Haití.

⁴¹⁰ Memorando del secretario adjunto George E. Moose para el secretario Christopher, John Shattuck Douglas J. Bennet, y el consejero Legal Conrad K. Harper, a través de Peter Tarnoff. “Has Genocide Occurred in Rwanda?”, 21 mayo de 1994. Secreto/desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.

⁴¹¹ Cohen, *One-hundred Days of Silence*, 139.

“I think that is about all we can do at this time when we have troops in Korea, troops in Europe, the possibility of new commitments in Bosnia if we can achieve a peace agreement, and also when we are working very hard to try to put the U.N. agreement in Haiti back on track, which was broken”.⁴¹²

Si bien algunos países dieron argumentos en favor de la acción al final de la crisis, pocos en realidad brindaron medios para llevarla a cabo. EE. UU. tampoco alentó una respuesta de la ONU, ya que la Administración Clinton intuía dos posibles resultados: la autorización de una nueva fuerza de la ONU con un nuevo mandato pero sin los medios para ponerlo en práctica, o peor aún, la posibilidad muy real de que EE. UU. tuviera que hacerse cargo de una misión fallida de la ONU. Así, la falta de recursos, la redefinición de los mecanismos estadounidenses para la defensa de su recién estrenada hegemonía pos Guerra Fría, así como la ausencia de compromiso político, supusieron “un fracaso del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto”, tal y como señaló la Comisión Independiente de Investigación de las Naciones Unidas.⁴¹³

Fue únicamente a finales de julio, con pruebas físicas claras del genocidio cometido por todo Ruanda, EE. UU. que el presidente se prestó a autorizar, presionado por una creciente opinión pública y del Congreso operaciones de apoyo a la distribución de ayuda humanitaria para los desplazados por el genocidio. Ante una situación sin precedentes y gracias a la acción de lobbies de derechos humanos, legisladores, medios de comunicación y el peso de la realidad enviada a los servicios exteriores, sobre la que la Biblioteca Presidencial Clinton conserva gran cantidad de documentación, se llegó a una respuesta de compromiso a través de la ONU el 16 de mayo.

UNAMIR II, como iba a ser conocida, fue diseñada como una fuerza más robusta de 5.500 soldados provista de un mandato firme. Sin embargo, los estados

⁴¹² William J. Clinton, “Interview With the French Media in Paris, June 7, 1994”, Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, 31 de Julio de 1994.

⁴¹³ “Report of the Independent Inquiry Into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda”, 15 de diciembre de 1999. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, <http://www.un.org/News/dh/latest/rwanda.htm>

miembros, conscientes de la posición indiferente estadounidense y de ausencia europea (ocupada en los Balcanes) no cumplieron y la dotación de tropas y material no llegaría sino hasta meses después de que el genocidio terminara. Ante la demora de la ONU, pero también preocupado por su imagen como un antiguo protector y proveedor de armas del régimen de Habyarimana, Francia anunció el 15 de junio que iba a intervenir para detener la matanza. El 22 de junio, el Consejo de Seguridad de la ONU dio su aprobación a la Operación Turquesa y ese mismo día, las tropas francesas entraron en Ruanda desde el Zaire. Si bien la actuación francesa tenía mucho que ver con sus intereses como excolonia, su intervención logró salvar decenas de miles de vidas tutsis, aunque también facilitó la salida por el Este de muchos de los conspiradores del genocidio, antiguos aliados de país europeo. El 4 de julio, el RPF tomó la capital, Kigali, anunciando dos semanas más tarde, un nuevo gobierno integrado por líderes del RPF. Con la toma de posesión del RPF, los ruandeses implicados en la masacre, sus familiares y los que temían la llegada del RPF, huyeron a los países vecinos, ampliando el número de muertos durante el genocidio hasta casi un millón de personas.

Varias crisis a un mismo tiempo.

Un año más tarde del nacimiento de la administración Clinton liderada por un presidente de Hope, Arkansas y con el claro objetivo de convertir en realidad asuntos puramente domésticos como la reducción de las fuerzas armadas, la reforma de la sanidad, los seguros sociales, los gays en el ejército, la lucha antidroga o la discriminación racial, Clinton y su equipo comenzaron a asimilar que se encontraban atrapados en un mar de crisis internacionales consecutivas que impedían ejecutar una gran estrategia. La implicación de Estados Unidos en las crisis, determinaría un cambio en su posición hegemónica y en la de algunos de los instrumentos clave de su política exterior, como la OTAN, el proceso de integración europea o el futuro de su peso como árbitro global.

Estas decisiones que eran *per se* muy complejas, evidenciaban que el sistema de gestión de la administración Clinton, basado en el *desenganche* del propio

presidente y la búsqueda de un consenso a través de la discusión, no era el más apto. Además la atención del presidente se requería cada vez con más frecuencia, ya que las decisiones a tomar implicaban de forma creciente a otros líderes mundiales, aliados políticos, los caucus del Congreso, etc. La documentación nos muestra que a partir de abril de este año se suceden un gran número de reuniones del Comité de Directores del Consejo de Seguridad Nacional y del Grupo de Trabajo a cargo de la crisis en los Balcanes.

Constatada la incapacidad de contener a los serbobosnios⁴¹⁴ y la amenaza que esto suponía a la imagen y la situación hegemónica de Estados Unidos, las reuniones tratan a menudo las posibilidades de neutralizarles como amenaza, y comienzan a disolverse en cierto modo las dudas sobre la intervención. Al contrario que en Ruanda, la intervención se aceleró al asentarse las certezas de que los serbobosnios eran una amenaza para el rol de Estados Unidos como líder global, de la OTAN como instrumento funcional para la participación de Estados Unidos en Europa, y la existencia de una incapacidad manifiesta de la Comunidad Europea y Naciones Unidas que perjudicaba la incontestabilidad de la hegemonía de Estados Unidos.

A mediados del mes de abril, los serbobosnios desplazados del área de Sarajevo, lanzaron una ofensiva sobre Goražde en el noroeste de Bosnia, donde se agolpaban un gran número de “desplazados internos” bajo la protección de Naciones Unidas.⁴¹⁵ UNPROFOR solicitó al mando central de la OTAN un ataque aéreo que se llevó a cabo sobre las posiciones serbobosnias, por dos cazas F-16 estadounidenses. En esta ocasión, por primera vez en su historia la

⁴¹⁴ Memorando “Fighting in Bosnia: Who’s on the Offensive?”. Interagency Balkan Task Force. Alto Secreto/Desclasificado. 8 de abril de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

⁴¹⁵ Los desplazados internos permanecen legalmente bajo la protección de su propio gobierno - a pesar de que el gobierno podría ser la causa de su vuelo. Como ciudadanos, conservan todos sus derechos y la protección en virtud de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. El mandato original de Naciones Unidas (ACNUR) no cubría específicamente los desplazados internos, pero a través del "enfoque de grupo", el Alto Comisionado asumió el papel principal en la supervisión de las necesidades de su protección Fuente: UN High Commissioner for Refugees. “Internally Displaced People”. Acceso agosto 2015, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>

organización atlántica lanzó un ataque sobre posiciones de tierra sin ataque previo. De acuerdo a la transcripción oficial publicada por el corresponsal del *New York Times* en Sarajevo, el general Rose advirtió al general Mladic⁴¹⁶ por teléfono antes de dar luz verde a los ataques, algo que los serbobosnios hicieron horas más tarde. Los líderes serbobosnios por su parte, reaccionaron públicamente contra los ataques y declararon que sus fuerzas se defenderían contra futuros ataques aéreos de la OTAN. El presidente del parlamento de la República Srpska, Momcilo Krajisnik, acusó a la OTAN de ayudar a los bosnios musulmanes a ganar la guerra y Radovan Karadzic, el presidente de los serbios de Bosnia, declaró en la televisión esa misma noche que era un momento crítico en sus relaciones con la fuerza militar de las Naciones Unidas.

“I am convinced there will be escalation. If it comes to escalation, we can shoot planes down. [...] If this is continued, we will be forced to answer in the manner an army should [...] We will defend ourselves with all legal means. [...] This is a time of either war or peace”.⁴¹⁷

En Belgrado, el presidente Slobodan Milosevic incriminó a la ONU que se había supuestamente aliado con el gobierno bosnio-musulmán por ordenar los ataques aéreos.

⁴¹⁶ Comandante del Estado Mayor del Ejército de la República Srpska, Bosnia y Herzegovina. En el auto de procesamiento, se alegó que, a partir de 12 de mayo 1992 hasta el 30 de noviembre de 1995, Mladic participó en una acción para eliminar permanentemente los habitantes croatas y bosnios musulmanes de los territorios de Bosnia y Herzegovina, que se identificó como territorio serbobosnio. Se alega además que, entre el 12 de mayo de 1992 y noviembre de 1995, Mladic participó en una acción para establecer y llevar a cabo una campaña con francotiradores y bombardeos contra la población civil de Sarajevo, con el objetivo de sembrar el terror entre ellos. Además, se alega que, durante el período inmediatamente anterior a 11 de julio y hasta el 1 de noviembre de 1995, Mladic participó en una acción para eliminar a los musulmanes bosnios en Srebrenica matando a hombres y niños y ordenando el traslado forzado de las mujeres, los niños pequeños y los ancianos de la zona.

Por último, se alega que de mayo y junio de 1995, Mladic participó en la toma de rehenes del personal de las Naciones Unidas a fin de obligar a la OTAN a que se abstuviera de llevar a cabo ataques aéreos. El caso todavía está en curso. Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. Naciones Unidas. Hoja informativa del caso IT-09-92. Fuente: TPAY, acceso agosto 2015, http://www.icty.org/x/cases/mladic/cis/en/cis_mladic_en.pdf

⁴¹⁷ Chuck Sudetic, “Conflict in the Balkans: The Overview; US Planes Bomb Serbian Position for a Second Days”. *The New York Times*. 12 de abril de 1994.

Un día más tarde de los ataques, el 12 de abril el asunto, aunque ya era de conocimiento del presidente, llegó a la agenda de la Casa Blanca. Clinton decidió asistir junto a Anthony Lake a una reunión del Comité de Directores sobre Bosnia. Bosnia se había tornado un asunto clave para los intereses de Estados Unidos y a la reunión, asistieron el secretario Christopher, el asesor adjunto para Seguridad Nacional Berger, la embajadora Albright, el jefe del Estado Mayor Conjunto Shalikashvili⁴¹⁸ y el asesor del vicepresidente Fuerth. Al comienzo de la reunión, que duró dos horas y medio, se hizo mención a la situación en Ruanda donde todas las tropas habían sido ya evacuadas y se continuó con la puesta al día de Shalikashvili sobre los ataques de los F16 a las posiciones serbias. El documento explica que el presidente tras realizar unas declaraciones más firmes a favor del uso de la fuerza,⁴¹⁹ fue informado de que a pesar de la escalada, el comandante de UNPROFOR De La Presle podría ser partidario de negociar con los serbobosnios a cambio de salvaguardar la seguridad de sus funcionarios y de que el viceministro de Exteriores ruso Churkin había expresado el malestar de su país desde Belgrado.

“Tarnoff relayed other information from Redman that UNPROFOR Commander De La Presle was less inclined than Rose to approve additional air strikes against Serb forces. Indeed De La Presle seemed to be staking out a position that could lead the Serbs to conclude that they can get away with anything as long as UN personnel are not targeted. [...] Redman talked to

⁴¹⁸ En octubre de 1993, el presidente Clinton nombró al General John Shalikashvili para que sustituyera al General Colin Powell como Jefe del Estado Mayor Conjunto. La relación entre Powell y el presidente nunca fue buena. En el plano doméstico el equipo de transición Clinton-Gore se había opuesto a entregar la quinta estrella al general y con ello ascenderle a la máxima graduación militar existente. Powell por su lado se había opuesto a la presencia de gays en el ejército, una de las promesas de campaña de Clinton. En el plano exterior, Powell abogaba por evitar las intervenciones y por afrontar los conflictos con el uso de la fuerza a gran escala, tal y como llevó a cabo en la operación Tormenta del Desierto en 1991. A medida que la crisis en Bosnia avanzó y la intervención estadounidense se convirtió en una opción probable, el choque con la Embajadora Madeleine Albright y su destitución fueron inevitables.

⁴¹⁹ “Remarks on Bosnia and an Exchange With Reporters”. 10 de abril de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.

Russian Deputy Foreign Minister Churkin in Belgrade, who had not been aware of the attack [...] reacted in a tense manner”.⁴²⁰

Un informe desclasificado elaborado al día siguiente por el Equipo de Trabajo sobre Balcanes vuelve a llamar la atención sobre la actitud por parte de los serbobosnios que el 14 de abril y en respuesta a los ataques de cazas estadounidenses, habían secuestrado a 150 funcionarios de Naciones Unidas. Con la esperanza de condicionar futuras acciones tanto de Naciones Unidas y la OTAN, como de los países europeos que disponían de efectivos destacados en UNPROFOR, los líderes serbobosnios trataron de manejar los tiempos provocando a las tropas de interposición en diversos puntos de Bosnia pero sin llegar a enfrentarse directamente, y evitando con ello una represalia aérea de la OTAN. Según la documentación, los líderes serbobosnios contaban con rusos y europeos para contener las posibles acciones de Washington, que se encontraba cada vez más perjudicado por los límites internos y externos para el uso de la fuerza.

“Serb leaders intend to press for maximalist concessions in exchange for their agreement to resume talks or withdraw from Gorazde, [texto clasificado] and they believe that they will have Russia’s support. Moreover, they may judge that the West Europeans – skittish about Serb threats to their UNPROFOR forces and less sympathetic than Washington to the territorial demands of the Bosnian Government – will accede to the following Serb demands”.⁴²¹

Además de luchar contra esta estrategia serbobosnia de desgaste, el equipo de Clinton tuvo que hacer frente también a la presión de miembros del Congreso por la inacción en el noroeste de Bosnia. Durante la segunda mitad de abril, la administración se vio sometida a las críticas de algunos líderes clave del Congreso

⁴²⁰ Memorando. “Principals Committee Meeting on Bosnia”. Secreto/Desclasificado. 13 de abril de 1994. Fuente: CIA FOIA.

⁴²¹ Informe del Grupo de Trabajo Inter-Agencias sobre los Balcanes. “The Bosnian Serbs: Likely Next Steps”. Secreto/desclasificado. 15 de abril de 1994. Fuente: CIA FOIA

como el senador Joe Biden y el congresista Hamilton, ambos muy implicados con los Balcanes y partidarios del levantamiento del embargo y la intervención militar. Esta situación produjo un incremento en la dedicación de altos cargos del gobierno hacia Bosnia, que se tradujo en un intenso intercambio de correspondencia, hoy desclasificada. Un ejemplo de esta intensificación, fue la documentación generada los días siguientes para Anthony Lake quien fue informado con mayor asiduidad sobre la tensión, tanto en el terreno, como en Washington.⁴²² Otro ejemplo fue la correspondencia enviado por Norman Schindler, Jefe del Equipo de Trabajo sobre Balcanes, hoy desclasificada, en la que informa al Director de la CIA del punto sobre el que iba a ser requerido en la reunión del Comité de Directores: cómo tratar con la prensa y el Congreso, a propósito de Bosnia.

“President Clinton is quoted in the press as playing down the possibility of additional air-strikes to save Gorazde. At the same time, the Administration is coming under attack from key Congressional leaders. [...] As a result the meeting may review whether the US has any military options, but, more importantly, how to deal with the media and Congress”.⁴²³

Junto al memorando clasificado como alto secreto, por el tratamiento delicado que debía darse a las relaciones con el Congreso, se conservan los informes de situación e inteligencia sobre las capacidades del ejército serbobosnio y sus debilidades.⁴²⁴

⁴²² Nota para el Asesor de Seguridad Nacional Anthony Lake. “Situation in Sarajevo Deteriorates”. Alto Secreto/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial Clinton.

⁴²³ Memorando para el Director Central de Inteligencia. “Principals Committee Meeting on Bosnia”. Interagency Balkan Task Force. Alto Secreto/Desclasificado. ER 94-1722/2. 18 de abril de 1994. Fuente: CIA FOIA.

⁴²⁴ Informe del Grupo de Trabajo Inter-Agencias sobre los Balcanes. “The Northern Corridor: The Bosnian Serbs’ Achilles Heel”. Secreto/desclasificado. 22 de abril de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial Clinton.

C05916004
Yugoslavia 1994
[OASID 28]

Approved for Release CIA Historical
Collections Division AR 70-14 1OCT2013

CLINTON LIBRARY PHOTOCOPY

SECRET

DCI Interagency Balkan Task Force
22 April 1994

The Northern Corridor: The Bosnian Serbs' Achilles Heel

Maintaining a secure corridor of contiguous territory from Serbia to the Bosnian and Croatian Krajinas has been an overriding Serb military and political goal throughout the Bosnian conflict.

- The so-called "northern corridor" comprises a network of roads roughly paralleling the Sava River through Serb-held northern Bosnia. It constitutes the only secure ground link for military and economic traffic from the Serbian border and Serb-held eastern Bosnia to Banja Luka, western Bosnia, and the Krajina. At its narrowest point--near Broko--the corridor is only about 5 kilometers wide, with a limited number of roads.
- Because of the corridor's critical importance to the military and economic viability of a "Greater Serbia", the Bosnian Serbs would respond with force to prevent its closure. At the same time, however, a sustained and credible threat to that lifeline almost certainly would affect the Serbs' calculus of how best to achieve a viable "Greater Serbia," such a threat could prompt them to be more forthcoming in reaching a territorial settlement that ensures their control of this vital area.

La reunión que de forma definitiva dio fe de cómo para la entrada del verano de 1994, Bosnia había dejado de ser una visión estratégica estadounidense y había pasado a ser un punto al más alto nivel en la agenda del gobierno, fue celebrada en el Despacho Oval el 23 de abril de 1994. La minuta desclasificada en 2013, recoge los puntos principales sobre la reacción de Clinton a la imagen de incertidumbre e incluso debilidad que se comenzaba a asociar al liderazgo estadounidense. Los intentos de los representantes sobre el terreno, seguramente por orden del secretario general Boutros Ghali, por frenar los ataques aéreos de la OTAN habían dañado la imagen de la organización así como recudido colateralmente la influencia del gobierno de Estados Unidos en las decisiones respecto a Bosnia A la reunión asistieron los secretarios de Estado y de Defensa, el jefe de Gabinete, el asesor del vicepresidente, la embajadora Albright, el subdirector de la CIA, el jefe del Estado Mayor Conjunto y los colaboradores más cercanos del presidente en materia de exteriores: McLarty, Lake, Gergen, Stephanopoulos y Walker.

Durante la reunión el presidente preguntó, a la luz de los sucesos en el noroeste del país, si la intención real de los serbobosnios era la de cumplir con los ultimátums de UNPROFOR y la OTAN, tal y como la Agencia de Inteligencia para la Defensa (DIA) y Lake corroboraban. El presidente fue informado de los serios problemas de control y mando que experimentaban los serbobosnios así como de la falta de determinación de los máximos representantes políticos y militares de Naciones Unidas en el país, Yasushi Akashi y Bertrand de Sauville De La Presle. Este último asunto puso a Clinton ante la necesidad de aprobar más acciones de la OTAN o esperar a la decisión de una UNPROFOR liderada por el diplomático japonés, un funcionario civil poco dispuesto a utilizar los efectivos militares a su cargo y demasiado confiado en la disposición de los serbobosnios a negociar. A propuesta de Lake, el presidente se mostró partidario de, si los ataques serbobosnios continuaban, utilizar el poder aéreo de la OTAN contra ellos. Sin embargo, el documento también revela la preocupación de Clinton por el daño que podía causarse al rol de líder hegemónico de Estados Unidos, si con esos ataques de la OTAN, fuerzas de países aliados dentro de UNPROFOR se veían represaliadas.

“If shelling continues there should be NATO airstrikes. But if the ceasefire is holding and there is evidence that the Bosnian Serbs are withdrawing as demanded by NATO, then we would be in a poor position to push. [...] If NATO conducts airstrikes and if Bosnian Serbs then take UNPROFOR lives, there would be serious problems with London, Paris, and other UNPROFOR governments”.

Por último, en cuanto a la gestión de la opinión pública, un asunto que según la documentación preocupaba especialmente, David Gergen, Asesor Especial del presidente, informó de que la presión mediática era fuerte. Él mismo acudía a la reunión tras visitar CNN donde se hacían eco permanentemente del desacuerdo entre Naciones Unidas y la OTAN y propone esperar a que se venzan los ultimátums dados a los serbobosnios antes de precipitarse.

“Come from CNN where the public disagreement between NATO and the UN was going down very badly [...] People seem to understand that we

should wait until tomorrow morning in Bosnia and, if by then the firing had subsided and a pullback was underway, there would not be strong media pressure for airstrikes”.⁴²⁵

Más allá del relato del proceso interno de toma de decisiones en estas fechas cruciales para Bosnia pero también para la Presidencia Clinton, el documento de la reunión transmite la imagen de un presidente prudente que había entendido durante los primeros 18 meses de mandato, que la gestión del poder hegemónico de Estados Unidos difiere de sus promesas de campaña, y no pasaba por enfrentarse ni sustituir a Naciones Unidas, ni con la OTAN ni con ningún otro instrumento de poder estadounidense. Al contrario, quedaba claro que Estados Unidos debía manejarse en la incertidumbre creada en la postguerra fría manteniendo una lista de intereses claros y sobre todo, anular obsesivamente cualquier posible imagen de debilidad.

En este sentido, durante la reunión, el presidente concluyó que era necesario algo de tiempo para ver la evolución de los hechos sobre el terreno, así como para encontrar una explicación creíble para el conflicto OTAN-NN.UU. Lake se mostró partidario de fabricar una respuesta de cara al exterior que diera a entender que los ataques no se llevaron a cabo porque existía un consenso OTAN-Naciones Unidas, que disponía del visto bueno del presidente. El secretario Christopher se mostró conforme con esa propuesta y solicitó comunicarse telefónicamente con el secretario General Boutros Ghali para hacerle ver que sus reticencias estaban dañando la imagen, de la OTAN, de Estados Unidos como su principal valedor e incluso de Naciones Unidas.

Clinton entiende que los altos cargos de Naciones Unidas en Bosnia trataban de proteger a su personal y apuesta por buscar una respuesta pública lo más honesta posible, pero sin limitar con ella la capacidad de ambas organizaciones para trabajar conjuntamente. El presidente prioriza una cuestión a lo largo de la reunión: cómo evitar los ataques aéreos sin parecer una gran derrota para la OTAN y para Estados Unidos.

⁴²⁵ Consejo de Seguridad Nacional. Reunión del Comité de Directores “Minutes of PC Meeting on Bosnia”. Secreto/Desclasificado. 23 de abril de 1994 Fuente: Biblioteca Presidencial Clinto

“The President speculates that Rose, de La Presle and Akashi wanted to avoid airstrikes if at all possible in order to minimize the risk to UN personnel in Bosnia. He question, he continued, is how to avoid the absence of strikes today looking like a major defeat for NATO and the US. [...] Dumping on someone on background [...] the President continued, hurt us tomorrow; it only makes us look weak”.⁴²⁶

Reforzando el esfuerzo de sus colaboradores por ocultar la indisposición existente entre la OTAN, Naciones Unidas y en cierto modo también Estados Unidos, Lake sustituyó las conferencias de prensa del presidente y los secretarios, por un sistema de contactos rápidos con los periodistas. Este sistema permitía que el presidente y el gobierno cumpliesen su deber de informar a los ciudadanos, pero sin los riesgos propios de un contacto prolongado con los medios. Sirva como ejemplo las declaraciones realizadas en un cruce con los periodistas el 25 de abril de camino a un servicio religioso. En él, el presidente esquivó ágilmente las preguntas sobre la coordinación de los aliados.

“The President. Good morning. I’m on my way, as you know, to Fort Myer, to the service, so I can’t stay and answer a lot of questions. But I did want to make a brief statement about the situation in Bosnia.

It appears that the pressure brought to bear by NATO and the U.N. has worked and that the cease-fire is holding, that the withdrawal is continuing. We will continue to monitor the situation very closely as the next day unfolds.

I do want to say it’s now clearly time to get the diplomatic initiative going again while we maintain our vigilance. But I am pleased by the progress of the last 48 hours.

Q. Have things been worked out with the U.N., Mr. President?

The President. I think so. I think so.

Q. Does that mean no air strikes?

⁴²⁶ Consejo de Seguridad Nacional. Reunión del Comité de Directores “Minutes of PC Meeting on Bosnia”. Secreto/Desclasificado. 23 de abril de 1994 Fuente: Biblioteca Presidencial Clinto

The President. No. Oh, no. I think he was just referring to the situation on Saturday. Yes, I think so.”⁴²⁷

Clinton continuó durante la primavera sin decidir si actuar unilateralmente antes de que su rol como líder mundial se viera más desgastado, o mantener la colaboración multilateral. En cualquier caso, poner fin al conflicto en Bosnia era imperativo para el futuro estratégico de Estados Unidos. Desgraciadamente, el apoyo total de la administración a los bombardeos de la OTAN y la consumación de la política de *lift and strike*, se encontraban condicionados a sus hipotéticas consecuencias sobre el terreno. Encargado por la Casa Blanca, un memorando del Consejo Nacional de Inteligencia de la CIA de mayo de 1994 sobre la retirada del embargo de armas sobre Bosnia, dio por sentado que la lucha se incrementaría y con seguridad provocaría un alargamiento del conflicto. El informe especificaba que los serbobosnios serían inmediatamente reforzados por Belgrado, atacando también a las tropas de UNPROFOR que fracasarían en su misión. Además de las implicaciones militares, con probabilidad la Administración Clinton tendría que asumir las consecuencias geoestratégicas derivadas del levantamiento del embargo. Por un lado, y según el documento, sería beneficioso para aumentar la credibilidad de Estados Unidos para con la Organización de Estados Árabes, desgastaría a los serbobosnios. Por otro lado, podría ser perjudicial para la imagen de NN. UU. y la OTAN de instrumentos capaces de parar el conflicto, internacionalizaría la guerra creando espacio para la participación de otros países como Irán, provocaría que los europeos se lavaran las manos para que la responsabilidad del levantamiento cayera únicamente sobre Estados Unidos y en último término, reforzaría a otras minorías para que entrasen en conflicto con Belgrado, específicamente los albaneses en Kosovo.⁴²⁸

⁴²⁷ “Remarks and an Exchange With Reporters on Bosnia”. 25 de abril de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.

⁴²⁸ Memorando del Consejo Nacional de Inteligencia. CIA. “Lifting the Arms Embargo: Impact on the War in Bosnia”. Secreto/Desclasificado. NIC 2765/94. 13 de mayo de 1994. Fuente: CIA FOIA

El Grupo de Contacto, y el rol proactivo de Washington

Desde finales de la primavera de 1994, la diplomacia estadounidense lideró la creación de un “Grupo de Contacto” para encabezar el esfuerzo internacional. La administración Clinton calculó que con la creación de un órgano más oficioso y flexible, podría hacerse cargo más directamente de la intervención internacional en Bosnia, un control que como transmite la documentación desde primeros de año, preocupaba notablemente a los asesores principales y al propio Clinton.

El Grupo de Contacto sobre Bosnia, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Rusia además de representantes del Consejo Europeo, la Presidencia, la Comisión Europea y la OTAN, retomó la gestión de la negociación en el punto en el cual la Unión Europea, la Conferencia (ya Organización) sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, y las Naciones Unidas habían fracasado: traer a las partes en conflicto a la mesa de negociaciones. Se diferenciaba de los esfuerzos de mediación anteriores en que presentó durante sus reuniones un marco deliberadamente informal para la mediación, beneficiándose de un modo más flexible y confidencial de la operación.⁴²⁹ El grupo estuvo de acuerdo en una serie de principios básicos para cualquier acuerdo de paz: Bosnia seguiría siendo un solo estado formado por la federación croata-musulmana y una entidad serbia, y estas entidades se unirían por vínculos acordados constitucionalmente. El grupo también acordó un mapa de Bosnia-Herzegovina, donde la federación croata-musulmana controlaría el 51 por ciento del territorio y la entidad serbia el 49 por ciento.

Mientras que los croatas de Bosnia y los grupos musulmanes que habían firmado un alto el fuego entre sus fuerzas en el Acuerdo de Washington, los serbios de Bosnia rechazaron el plan. Sin embargo, también comenzó un equilibrio militar, cuando Serbia fruto de la presión internacional disminuyó el apoyo a las fuerzas serbiobosnias de Bosnia, y Croacia y las fuerzas bosnio-musulmanas se

⁴²⁹ Helen Leigh-Phippard, “The Contact Group on (and in) Bosnia. An Exercise in conflict Mediation”. *International Journal*. Vol. 53, No. 2 (Primavera, 1998): 306-324

beneficiaron de un embargo de armas cada vez más poroso.⁴³⁰ Por su parte, el Congreso por iniciativa del senador Bob Dole, adoptó una resolución para levantar unilateralmente el embargo de armas contra Bosnia. Una norma que el presidente Clinton se vio obligado a vetar. La ley prohibía al presidente o cualquier otro miembro de la rama ejecutiva, interferir con la transferencia al Gobierno de Bosnia y Herzegovina de armas convencionales adecuadas para el ejercicio de su derecho de legítima defensa en virtud de la Carta de las Naciones Unidas. Igualmente,

autorizaba y aprobaba el uso de poder aéreo de la OTAN en la región de Sarajevo y otros objetivos militares en Bosnia, si las zonas seguras se veían amenazadas por este tipo de armas.⁴³¹

Durante los meses de junio y julio, el presidente continuó recibiendo informes de Lake y del Comité de Directores sobre la situación de las negociaciones del Grupo de Contacto, si bien apenas realizó declaraciones sobre Bosnia él mismo. La reunión celebrada el 13 de junio se centró en diseñar estrategias alternativas en caso de que los planes del Grupo de Contacto fallasen, o las partes terminasen por rechazar sus propuestas por completo.⁴³² En este mismo sentido, el 19 de julio

⁴³⁰ El presidente Clinton fue acusado de permitir en el mes de abril, a propuesta de Lake y el embajador en Croacia Peter Galbraith, que Irán enviara armas a Bosnia con la excusa de tratarse de una operación encubierta. El asunto adquirió una relevancia notoria cuando la prensa estadounidense destapó el escándalo e incluso dio lugar a una investigación sobre el tema. La primicia fue ofrecida por *Los Angeles Times*. Risen, James and McManus, Doyle, “U.S. OKd Iran Arms for Bosnia, Officials Say”, *Los Angeles Times*, 5 de abril de 1996, p. A1.

Las audiencias del Senado están publicadas en: U.S. Senate “U.S. Actions Regarding Iranian Arms Shipments into Bosnia”. 21 y 23 de mayo de 1996. Acceso agosto 2015,

<http://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/hearings/hearingsonusacti00unit.pdf>

- El informe final de la investigación también es público. Congreso de los Estados Unidos. Congreso de los Estados Unidos. U.S. Senate “U.S. Actions Regarding Iranian Arms Shipments into Bosnia”. 21 y 23 de mayo de 1996. Fuente: Congreso de los Estados Unidos, acceso agosto 2015, <http://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/hearings/hearingsonusacti00unit.pdf>

⁴³¹ Congreso de los Estados Unidos. Senado S.2042 – “A bill to remove the United States arms embargo of the Government of Bosnia and Herzegovina”. 103 Congreso. 12 de mayo de 1994. Fuente: Congreso de los Estados Unidos, acceso agosto 2015: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/2042>

⁴³² Memorando para el Director de la CIA. “Principals’ Committee Meeting on Bosnia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 14 de junio de 1994. Fuente: CIA FOIA.

Anthony Lake envió un memorando al presidente que consta sellado con la marca *the President has seen* y del que se ha desclasificado una copia con anotaciones manuscritas por el propio presidente. Lake planteó el hecho de que la iniciativa del Grupo de Contacto había entrado en una fase decisiva y que había decisiones que ya no podían esperar. Sin embargo, el Asesor de Seguridad Nacional advirtió al presidente, que ciertas medidas podrían frenar la pérdida de liderazgo de Estados Unidos pero, al mismo tiempo, indisponerle con los aliados más importantes y con Rusia.

“The Contact Group initiative is entering a decisive phase, and important decisions loom on military measures that could strain our relations with key Allies and the Russians”.

El asunto concreto que podría crear una ruptura sería la posibilidad de reconocer el derecho a la secesión de los serbios de Bosnia. Esto era bien visto por británicos y franceses, cansados del conflicto y poco favorables al gobierno de Izetbegovic, y era apoyado decisivamente por los rusos. Sin embargo, Lake explicó al presidente que era una cesión que no debía hacerse bajo ningún concepto y que el escenario más probable era que los serbobosnios rechazaran el acuerdo si no incluía la posibilidad de secesión. Para ello, le recomendó preparar la dotación de nuevas sanciones económicas, extensiones de las zonas de exclusión aérea y una mayor firmeza de la OTAN en su aplicación.

“Serbs efforts to insert a right of secession will likely be viewed sympathetically by the Russians, and perhaps by the French and British, who have always been inclined to impose a settlement on the Muslims. We will need to hold firm. [...] The Russians may press for a more generous, front-loaded approach to sanctions relief as a sweetener for the Serbs. [...] Urgent decisions will be required at NATO on command and control. [...] the greatest difficulties will come in the more likely scenario in which the Serbs have rejected the plan or refused to drop their unacceptable conditions”.

Lake cierra el documento admitiendo que cierto retraso en imponer el acuerdo podría ser aceptable, pero que en algún momento Estados Unidos debería amenazar a sus aliados y a Rusia, con levantar el embargo si su credibilidad

continuaba en juego como presionaba el Congreso. Sin una amenaza creíble, continuó, los serbobosnios jamás aceptarían los términos de los estadounidenses y le anunció que a pesar de que las crisis en otros lugares como Haití terminasen, el asunto bosnio seguiría muy activo.

“Some delay may be acceptable [...] but at some point, we will need to tell the Allies and the Russians that our credibility is on the line and remind them of the irresistible pressures we will face to lift the arms embargo”.⁴³³

El presidente anota el memorando de Lake y le contesta que está de acuerdo en general con su análisis, y que si Europa y Rusia se echan atrás el Congreso se movería en cuanto al embargo.

Para finales de julio, los serbios habían rechazado nuevamente el plan y Clinton dio un paso más en la participación estadounidense. Por un lado, la Casa Blanca utilizó la reunión del Grupo de Contacto en Ginebra el 30 de julio, para anunciar la imposición de consecuencias a los serbobosnios por su rechazo al plan, e informó a los europeos que este plan era lo único que hacía posible que la Casa Blanca frenase los planes del Congreso de levantar el embargo. Por otro lado, aprobó una propuesta del Departamento de Estado para ayudar a la consolidación de la federación entre bosnios y croatas. El plan incluyó más de 50 millones de dólares en programas de asistencia política, económica, sanitaria, etc.⁴³⁴

En un informe secreto, y por primera vez en más de un año y medio, la Administración Clinton decidió imponer el plan previamente elaborado, a pesar de la reticencia de sus socios europeos y de las cautelas de Rusia. Se prevé que los europeos incluso abandonasen UNPROFOR y se estima como sería la forma más adecuada de mitigar el impacto que esto generaría y transformarlo en un paso necesario hacia una acción más contundente, liderada por Estados Unidos, incluyendo el levantamiento del embargo.

⁴³³ Memorando del asesor de seguridad nacional al presidente. “Bosnia – Next Steps”. Secreto/Desclasificado. 19 de julio de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.

⁴³⁴ Informe del Grupo de Trabajo Inter-agencias sobre Balcanes. “Measures to Assist the Bosnian Federation”. Confidencial/Desclasificado. 26 de julio de 1994. Fuente: CIA FOIA

“If the Europeans do depart and UNPROFOR unravels we should ensure that this is perceived not as a rout or a setback, but as a necessary step to set the stage to a more robust military action. [...] If the Europeans depart UNPROFOR prior to strict enforcement, we should be prepared to move quickly to lift the arms embargo. [...] At this key ministerial meeting, we need to make clear that the current Contact Group effort is the last test hope we have to produce peace through a negotiated settlement”.⁴³⁵

La “NSS 1994” y la plasmación del cambio.

Durante el verano de julio de 1994, y a pesar de haber transcurrido casi un año y medio desde la investidura de Bill Clinton, se publicó la primera estrategia de seguridad nacional. Este documento constituyó el primer informe del gobierno de Clinton sobre la materia, y por tanto su primer paso para oficializar una gran estrategia para Estados Unidos en el mundo.

Con la crisis de Bosnia en plena intensidad se derivan varias conclusiones de su análisis. Como había sucedido en la administración Reagan (1987 y 1988) en la de Bush (1990, 1991 and 1993) la publicación se retrasó por una frecuente falta de consenso, en el interior de la administración, para formular una gran estrategia para Estados Unidos; la falta de sistematización de una planificación a largo plazo; y la realidad de que el ejecutivo tomaba decisiones ante las cuestiones particulares según se tornaban relevantes. La administración Clinton había funcionado de forma reactiva y no proactiva. Tratándose de un documento que, como explicamos en anteriores apartados, se deriva de la obligación legal del poder ejecutivo de reportarse ante el legislativo, es necesario notar que tras 1993, la administración Clinton empeoró sus relaciones con el Congreso y esto produjo una tensión que se vio reflejada en la preparación de los más de veinte borradores de la Estrategia de Seguridad Nacional.

⁴³⁵ Informe del Grupo de Trabajo Inter-agencias sobre Balcanes. “A Summary of Diplomatic Strategy: July 30 Geneva Ministerial”. Secreto/Desclasificado. 26 de julio de 1994. Fuente: Departamento de Estado FOIA

La demora inusual para un documento de este tipo también se debió en cierta medida a un primer enfoque de la administración en los asuntos domésticos y a la dificultad en el reclutamiento de funcionarios capaces, pero sobre todo a la falta de consenso dentro de la administración. Esto no quiere decir que la administración, no fuera capaz de reflexionar extensamente sobre diversos aspectos de la seguridad global. De hecho el informe *Department of Defense's Bottom-Up Review*⁴³⁶ para la reforma de las Fuerzas Armadas documenta estas capacidades con creces. Sin embargo, los 21 borradores que atravesó la estrategia antes de aprobarse en su forma final, reflejan falta de orientación, cambios de prioridades, objetivos volubles, conflictos burocráticos internos, y una agenda al dictado de las exigencias que los asuntos exteriores iban imponiendo.

Puede decirse que el documento es en gran medida, aunque no solamente, fruto de la experiencia acumulada en nuestros dos casos de estudio. Ruanda y Bosnia, ayudaron al equipo de Clinton, desde 1992 hasta el verano de 1994, a reconocer la intervención como un instrumento útil para la hegemonía estadounidense en un nuevo orden mundial pero desde un enfoque de “compromiso selectivo”. Una herramienta indispensable pero solo en las zonas y crisis en los que los EE. UU. tuviera un interés particular bien definido. El presidente lo expresa en el prefacio del documento con claridad, como si el idealismo neowilsoniano del que hizo gala desde la campaña de 1992 y posteriormente durante más de un año, nunca hubiera existido.

“Never has American leadership been more essential – to navigate the shoals of the world’s new dangers and to capitalize on its opportunities. American assets are unique: our military strength, our dynamic economy, our powerful ideals and, above all, our people. We can and must make the difference through our engagement; but our involvement must be carefully tailored to serve our interests and priorities. [...] Focusing on new threats and new opportunities, its central goals are: to credibly sustain our security with

⁴³⁶ Les Aspin, “Department of Defense’s Bottom-Up Review” Octubre de 1993. Fuente: Departamento de Defensa, acceso agosto 2015, www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA359953

military forces that are ready to fight, to bolster America's economic revitalization, to promote democracy abroad. [...] Our nation can only address this era's dangers and opportunities if we remain actively engaged in global affairs. We are the world's greatest power, and we have global interests as well as responsibilities. For the American people to be safer and enjoy expanding opportunities, our nation must work to deter would-be aggressors, open foreign markets, promote the spread of democracy abroad, encourage sustainable development and pursue new opportunities for peace".⁴³⁷

En cuanto a la ex-Yugoslavia, los sucesos de 1993 y 1994, la situaron como un asunto principal de la NSS 1994, al contrario que Ruanda que aparece citada brevemente en el apartado dedicado a África y sin reflexión ninguna al genocidio o al rol de Estados Unidos en la crisis.

“Throughout the continent – in Rwanda, Burundi, Mozambique, Angola, Liberia, Sudan and elsewhere – we encourage peaceful resolution of internal disputes to promote long-term stability and development of the region”.

La NSSR-94 finalmente realizó un reconocimiento público de algunas de las claves del cambio estratégico de la administración Clinton. El documento explicó que si bien la guerra en los Balcanes, no suponía una amenaza para Estados Unidos, el gobierno se centraría en cuatro objetivos. Los tres primeros fueron prevenir la expansión del conflicto al resto de Europa, controlar la crisis de los refugiados y detener la matanza de inocentes.

“While that war does not pose an immediate threat to our security or warrant unilateral U.S. involvement, U.S. policy is focussed on four goals: preventing the spread of the fighting into a broader European war that could threaten both allies and the stability of new democratic states in Central and Eastern Europe; stemming the destabilizing flow of refugees from the conflict; halting the slaughter of innocents”.

⁴³⁷ William J. Clinton, “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement”. Estrategia de Seguridad Nacional 1994. 01 de Julio de 1994. Fuente: National Security Strategy Archive, acceso agosto 2015, <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>

El cuarto definió hasta qué punto para Clinton, la guerra en Bosnia supuso un cambio en la gestión del modelo de superpotencia hegemónica que había heredado de la administración Bush. En concreto, este objetivo apuntaba a la confirmación de la OTAN como el gran instrumento estadounidense para el sostenimiento y la reconstrucción de Europa. tras el fin de la Guerra Fría.

“Helping to confirm NATO’s central role in post-Cold War Europe [...] Only NATO has the military forces, the integrated command structure, the broad legitimacy and the habits of cooperation that are essential to draw in new participants and respond to new challenges”.⁴³⁸

Snider argumenta que lejos de ser un documento neutral para la coordinación y planificación entre los poderes, Clinton acabó utilizando la NSSR 94, como había sucedido en administraciones anteriores, para declarar los objetivos políticos de su administración.⁴³⁹

El documento es, por tanto, una oportunidad excepcional de analizar el cambio de pensamiento estratégico y la influencia que las diferentes intervenciones tuvieron en él, y cómo ese pensamiento junto a diversos sucesos sobre el terreno y en los foros diplomáticos, acabó determinando el comportamiento de Estados Unidos en Bosnia durante el año 1995.

“The first and most important element of our strategy in Europe must be security through military strength and cooperation. The Cold War is over, but war itself is not over.”

El principio del fin: la intervención militar en Bosnia

En septiembre de 1994, con la estrategia de seguridad nacional publicada la administración continuó discutiendo sobre el levantamiento del embargo, un tema que a juzgar por la documentación persistió durante dos meses. Tanto el Comité de Directores como el Consejo de Seguridad Nacional, con Lake al frente,

⁴³⁸ Estrategia de Seguridad Nacional 1994, 19.

⁴³⁹ Don M. Snider, *The National Security Strategy Documenting Strategic Vision*. (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, 1995), 5.

trabajaron junto al presidente sobre los pros y contras del fin de una medida que enfrentaba a los diferentes decisores políticos dentro del gobierno así como del Congreso. Si bien es cierto que este proceso generó una cantidad importante de documentación, resulta difícil identificar ningún avance aclaratorio sobre el asunto durante esos meses.

Tras meses de discusión sobre la mejor forma de acelerar el final del conflicto, en diciembre se alcanzó un hito histórico en la intervención estadounidense. Aunque la vida diplomática se percibe como la más improbable en los debates que podemos documentar, el año se cerró con una tregua de cuatro meses negociada por el ex presidente Jimmy Carter. El mediador ejerció su misión entre bosnios musulmanes, croatas y serbios con diversos viajes a las capitales de cada territorio a título particular, aunque con la aprobación por Clinton, lo cual fue bien recibido por varios de los países con tropas sobre el terreno que veían que una aceleración del levantamiento unilateral del embargo de armas por parte de Clinton pondría en serio riesgo sus tropas sobre el terreno y les obligaría a ejecutar planes de evacuación de emergencia.

Mientras Carter negociaba, los jefes de Estado Mayor de los países de la OTAN reunidos para debatir y adoptar “medidas concretas” de protección para las tropas de la ONU, pidieron más equipos pesados, de comunicaciones y logísticos pero acordaron no reforzar la capacidad militar de intervención de los cascos azules en Bosnia. Con su decisión de no reforzar UNPROFOR dieron un golpe de gracia al rol de Naciones Unidas, que desde ese momento dedicaría sus esfuerzos y escasos recursos a proteger las zonas seguras y a los propios cascos azules. Se trató sin duda de un movimiento calculado que empoderó a la OTAN como instrumento internacional para la resolución de conflictos en la postguerra fría.

La primavera de 1995 y los factores del cambio

La primavera de 1995 trajo una nueva ola de combates con las fuerzas bosnias musulmanas y croatas ahora a la ofensiva en el oeste de Bosnia-Herzegovina. Sin el apoyo logístico de Serbia, las fuerzas serbobosnias volvieron a tomar las armas

requisadas, a pesar de que se encontraban teóricamente bajo custodia de UNPROFOR. Para mayo, tras repetidas violaciones de las zonas de exclusión y el bombardeo de las zonas seguras, unidades aéreas de la OTAN llevaron a cabo varios ataques contra los depósitos de armamento serbobosnios en Pale, cerca de Sarajevo, la capital de la autoproclamada República Sprska. En respuesta, los serbios tomaron como rehenes a 370 cascos azules, utilizándolos como escudos humanos para proteger a los posibles objetivos. A su vez, esto provocó que la OTAN desplegara una Fuerza de Reacción Rápida con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de las unidades de UNPROFOR que se encontraban muy dispersas. El 2 de junio, la administración Clinton que no disponía de soldados en tierra, se vio inmersa en la crisis de los cascos azules retenidos, cuando un F-16 en patrulla sobre Bosnia fue derribado por un misil tierra aire serbobosnio. Conocido como el incidente Mrkonjić Grad, el capitán O'Grady pudo escapar e iniciar una huida de seis días por territorio enemigo hasta su rescate por marines del 24º Cuerpo Expedicionario a bordo del USS Kearsage, encargado del embargo marítimo. Más allá de la acción militar, el equipo de Clinton vio en este incidente la necesidad de continuar siendo prudente en cuanto al envío de tropas terrestres a un conflicto, un hecho que podía prolongarse causando bajas numerosas tan solo un año antes de las elecciones presidenciales de 1996.

Srebrenica, y la actuación final

En julio, los comandantes de los serbios de Bosnia lanzaron una ofensiva contra los enclaves orientales de Srebrenica y Zepa. A pesar de que la inteligencia no permitió en un primer momento conocer la magnitud de acto genocida que se iba a perpetrar, la comunidad internacional respondió el 11 de julio, y aviones de la OTAN atacaron varios objetivos en la zona de Srebrenica que estaba identificada como área bajo el control de Naciones Unidas.

Ante los ataques el General Ratko Mladić amenazó con ejecutar a 50 cascos azules que los que se encontraban retenidos y con bombardear el resto de la población de Srebrenica. Prisionero de las presiones políticas de sus propios

países, los mandos de las tropas de Naciones Unidas decidieron ordenar el cese de los ataques aéreos y confiar en la promesa de Mladić de que liberaría a los casco azules y protegería a la población bosnia musulmana del área. Trágicamente, durante dos semanas, las fuerzas serbobosnias asesinaron sistemáticamente a más de 8.000 civiles, principalmente hombres y niños, en la que fue probablemente la mayor masacre en Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

El proceso del asesinato en masa, que hoy se encuentra perfectamente documentado, sirvió como un punto de inflexión para la determinación occidental de poner fin decisivamente al conflicto. En otras palabras, la actitud del liderazgo serbobosnio precipitó los hechos, terminó de deteriorar la imagen de UNPROFOR, finiquitó lo poco que restaba de multilateralismo estratégico en la administración Clinton y aceleró la disposición de Estados Unidos para intervenir en Bosnia a gran escala.

En la reunión del Consejo en Londres el 21 de julio se produjo un cambio crucial, cuando la OTAN acordó el fin de la política de “doble llave” que funcionaba como la base para autorizar ataques aéreos y que tantas preocupaciones había causado a la administración Clinton por la falta de sintonía con Akashi y Naciones Unidas. Esta medida dotó de autoridad a los mandos sobre el terreno de UNPROFOR, pero sobre todo de la OTAN, para lanzar ataques siempre que fuera necesario, y bajo las disposiciones del Consejo de Seguridad. Una consecuencia de esta medida fue la campaña preventiva lanzada el 25 de julio con el fin de evitar un ataque sobre el área de Goražde. De forma similar en agosto, Estados Unidos y sus aliados protegieron activamente las poblaciones de Sarajevo, Bihać y Tuzla en Bosnia, y Udbina y Knin en Croacia, gracias a la aprobación de un memorando para la ejecución de ataques aéreos, por parte del Comando de las Fuerzas Aliadas para el Sur de Europa (CINCSOUTH) y UNPROFOR.

Paralelamente al cambio de actitud de Estados Unidos y la comunidad internacional respecto a los ataques serbobosnios sobre la población, el 1 de agosto, las fuerzas de la Federación croatas y bosnias musulmanas lanzaron una gran ofensiva, la Operación Tormenta, contra el territorio controlado por los serbobosnios en el oeste del país. La ofensiva fue moviendo poco a poco el frente

hacia el este y con ello, desplazando a varios miles de refugiados serbios, aumentado la presión en la parte serbobosnia y en Serbia para trabajar en un acuerdo negociado.

Ambos factores, una actitud resolutiva de Estados Unidos, más el frente conjunto, modificaron el equilibrio de la guerra y acercaron las posiciones a una distribución territorial similar al 51/49 propuesto desde 1994 por el Grupo de Contacto. En este punto, la ejecución de la nueva política, diseñada por Lake y aprobada por Clinton, que reafirmase el liderazgo estadounidense, combatiese la imagen de debilidad y orquestase por la fuerza un acuerdo negociado hacia los Balcanes fue responsabilidad de Richard Holbrooke.

La confianza y vínculo directo del presidente con el nuevo secretario de Estado Adjunto para Europa Occidental fue la que en la práctica permitió a Holbrooke manejarse para buscar un equilibrio entre la presión diplomática a las partes y el recurso a la fuerza.

Especialmente tensa fue la situación de las negociaciones cuando un proyectil de mortero explotó nuevamente en el mercado Markala de Sarajevo el 25 de agosto de 1995. Haciendo uso de los acuerdos para el recurso a la fuerza con UNPROFOR, la OTAN ejecutó la Operación Fuerza Deliberada⁴⁴⁰, una intensa serie de ataques contra posiciones militares serbias durante dos semanas. Los ataques aéreos se extendieron hasta septiembre cuando fueron suspendidos unilateralmente por la OTAN para facilitar la ejecución de un acuerdo con los líderes serbobosnios para la retirada del armamento pesado que rodeaba Sarajevo desde el inicio de la guerra.

A finales del mismo mes de septiembre, el día 26, las bases para un acuerdo de paz fueron consensuadas en Nueva York, por representantes de exteriores de Bosnia Herzegovina, Croacia, y la ex Yugoslavia. Fruto de la combinación de la diplomacia estadounidense, incansable en la persona de Holbrooke, la ofensiva

⁴⁴⁰ En el verano de 1995, la OTAN lanzó una campaña de bombardeos masivos contra objetivos militares serbobosnios durante once días desde el 29 de agosto hasta el 14 de septiembre de 1995. La operación *Deliberate Force* probablemente fuese el acontecimiento que más haya contribuido a la transformación de la OTAN tras la guerra fría.

terrestre y la campaña aérea, el 12 de octubre se cerraron las hostilidades con un nuevo alto el fuego de 60 días.

Para el 1 de noviembre, se iniciaron las negociaciones al más alto nivel en una base aérea en Dayton, Ohio, donde las tres partes llegaron a un acuerdo, forzado por la presión de Estados Unidos, formalmente denominado Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina. La firma oficial que se produjo en París el 14 de diciembre, desplegándose el 20 de diciembre una Fuerza de Implementación de la OTAN (IFOR), fue el último paso tras una intensa labor diplomática del presidente Clinton con el fin de recabar los apoyos internacionales necesarios. La extensa documentación que la CIA desclasificó recientemente da continuidad a la presente investigación y certifican la importancia de los postulados de la bibliografía existente sobre el papel de la diplomacia formal e informal en los Balcanes a partir de 1995, el rol de una Rusia alineada con Yugoslavia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la labor de algunos líderes europeos, y la consolidación de un nuevo concepto de intervencionismo estadounidense en la posguerra fría.

5. Conclusiones

La primera de las conclusiones de la presente tesis, apunta hacia la consolidación de un modelo de decisión política, en el ámbito de la política exterior, muy centrado en las personas y unidades de decisión dentro de la Casa Blanca. Por un lado, puede concluirse que este patrón ha reservado un papel preponderante en la posguerra fría y en materia de exteriores, a las decisiones tomadas por el presidente y su entorno al margen de otros actores del poder ejecutivo, otrora omnipotentes, como el Departamento de Estado o el de Defensa. Un ejemplo de ello se personificó durante la presidencia de Bill Clinton en Anthony Lake, una de las figuras clave para comprender la gestión de la estrategia intervencionista internacional y el giro en la política exterior de la Administración de 1993 a 1995. Por otro lado, al mismo tiempo que este modelo presidencialista ha reducido las disputas entre otros actores fuera del Despacho Oval, ha relegado a un segundo plano el papel constitucional de consejo y supervisión del Congreso, tanto por el débil control económico en la Cámara, como el político en el Senado. En las intervenciones militares tras el fin de la Guerra Fría, puede concluirse que el legislativo ha sido pasado por alto en cuanto a la autorización del uso de la fuerza se refiere, y este hecho ha permitido a la presidencia –aun no gozando de mayoría en ambas Cámaras– convertirse en una presidencia más ejecutiva e incluso en cierto modo “imperial”.

Respecto a la segunda parte de la tesis, Son varios los asuntos que muestran cómo el presidente Bush se acercó a las relaciones exteriores desde un conservadurismo característico y pragmático. A pesar de tratarse de una época de enormes cambios, el presidente nunca se apresuró a la hora de emprender nuevas acciones o cambios de política. Cuando actuó, lo hizo con firme convicción y determinación, ayudado, probablemente, de su gran experiencia y de los numerosos contactos obtenidos como embajador ante las Naciones Unidas, enviado estadounidense a China, director de la CIA, y vicepresidente.

Cuando Bush llegó a la presidencia en 1989, Estados Unidos ya había comenzado a ver un deshielo de las relaciones con la Unión Soviética. Como vicepresidente,

asistió a la cumbre de diciembre de 1988 entre el presidente Ronald Reagan y el primer ministro soviético Mijail Gorbachov. Desde el comienzo, Bush trató de suavizar las relaciones con la Unión Soviética y recuperar, desde una posición hegemónica, el tradicional discurso y la gran estrategia de Estados Unidos. En palabras del presidente, las grandes naciones del mundo se estaban moviendo hacia la democracia a través de la puerta de la libertad.

La relación de Bush con Gorbachov comenzó con lo que los soviéticos llamaron la *pauza*, muy criticada por considerarse una oportunidad perdida de subyugar al tradicional enemigo. Con su instintiva precaución, el presidente demandó un tiempo prudente que, a pesar de la preocupación de los soviéticos, ayudó finalmente a consolidar las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Por otro lado, cuando la Alemania Oriental abrió sus fronteras y los alemanes derribaron el Muro que separaba Berlín Oriental y Occidental a principios de noviembre de 1989, se marcó un final simbólico al control soviético y a los gobiernos comunistas en Europa del Este. En la mente de muchos, como el secretario de Estado Baker, la Guerra Fría había terminado. La documentación muestra cómo el presidente mantuvo claro su objetivo a largo plazo: transformar el mundo en un sistema global liberal capitalista y democrático, y se negó a una lectura cortoplacista que se regodease declarando la victoria sobre la Unión Soviética. Con su habitual astucia, Bush ayudó a evitar una reacción violenta de los líderes de la línea dura en la ex-URSS y Europa del Este. Como se ha analizado, y aunque fue, diplomáticamente, muy hábil, esa respuesta comedida de Bush a la caída del comunismo en Europa tuvo un alto precio político entre sus partidarios conservadores y un lucro electoral cesante en el conjunto de la sociedad estadounidense.

Los esfuerzos de Bush, Gorbachov, Baker y Shevardnadze lograron importantes resultados desde diciembre de 1989 hasta julio de 1991 con la firma del Tratado START, de un calado impensable diez años antes. Desde el análisis de las fuentes primarias disponibles, resulta evidente que la complicidad de Bush con Gorbachov contribuyó a facilitar la mejora del vínculo entre Estados Unidos y la Unión Soviética y a cerrar una fase en la historia de las relaciones internacionales.

Tras el Muro de Berlín, los miembros de la Administración Bush se enfrentaron al desafío de una reunificación alemana demasiado rápida, y las fuentes muestran fuertes debates internos con especial participación del presidente. El principal escollo fue la oposición de los soviéticos a coexistir con una Alemania unida en el marco de la OTAN, y solo el trabajo intenso del equipo de exteriores estadounidense hizo posible un compromiso, venciendo tanto las reticencias soviéticas como las de países aliados como Francia o Gran Bretaña.

Otro de los grandes asuntos que definen la gestión de la hegemonía resultante con el fin de la Guerra Fría fue Iraq. El 2 de agosto de 1990, Saddam Hussein invadió a su vecino Kuwait en un afán por hacerse con su territorio, riqueza y recursos naturales. Aunque la documentación desclasificada prueba que las agencias de inteligencia habían observado una acumulación militar de Iraq a lo largo de su frontera con Kuwait, tanto en Estados Unidos como en los vecinos países árabes los planes de invasión fueron una sorpresa. En este sentido, y a pesar de estar con la guardia baja, la Administración Bush reaccionó de inmediato y formó una coalición internacional. Washington logró que muchos de los integrantes de este esfuerzo multilateral, bendecido por una reactivada Naciones Unidas, proporcionaran no solo las tropas necesarias (Francia, Gran Bretaña, Arabia Saudita y Egipto) sino también, y por primera vez, compartieran el costo financiero (Kuwait, Arabia Saudí, Japón y Alemania). El éxito de la coalición supuso, por sí mismo, la visibilización de un punto de inflexión histórico para la comunidad internacional tras 1990.

El 11 de septiembre de 1990, el presidente Bush se dirigió a una sesión conjunta del Congreso en relación con la invasión iraquí de Kuwait y habló de “un período histórico de cooperación”, al que llamó un “nuevo orden mundial”, más libre de la amenaza del terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más seguro en la búsqueda de la paz. Una era en la que las naciones del mundo, Oriente y Occidente, del Norte y del Sur, podrían prosperar y vivir en armonía bajo el liderazgo estadounidense.

La votación en el Congreso el 12 de enero, autorizando y financiando el uso de la fuerza, fue una importante victoria para el presidente Bush en su aplicación

personal del nuevo papel de Estados Unidos en el mundo y en la reafirmación de un modelo de gestión presidencial de la política exterior. Asimismo, la Guerra del Golfo ayudó a restaurar la moral de los militares de Estados Unidos y borrar el síndrome de Vietnam, y abrió la posibilidad de participar activamente en las potenciales operaciones de mantenimiento de la paz lideradas por la ONU.

La Administración Bush hubo, por tanto, de lidiar con dos visiones antitéticas. Por un lado, se situaron los realistas, preocupados por la difícil justificación de que Estados Unidos participara en situaciones sin un interés nacional claro. Por otro, aquellos más idealistas que, al término de la Guerra Fría, consideraban que Estados Unidos debía asumir un papel importante como líder mundial contra los abusos de los derechos humanos y a favor de la defensa de los regímenes democráticos.

Tradicionalmente, se ha aceptado que este posicionamiento a favor de utilizar los recursos de la superpotencia hegemónica para liderar el “mundo libre” llevó a la Administración Bush, y más tarde a la de Clinton, a iniciar misiones internacionales de carácter supuestamente humanitario. Sin embargo, la documentación a la que se tiene acceso hoy, y que se ha analizado en esta tesis, desmiente ese planteamiento clásico y evidencia una actuación mucho más realista, que asoció la intervención en el exterior con la defensa de los intereses estadounidenses.

En Somalia y la ex-Yugoslavia, la Administración Bush se encontró con algunos desastres humanitarios que constituyeron los primeros desafíos para la teoría del nuevo orden mundial. Cerca del final de su mandato, el presidente Bush se comprometió a enviar tropas estadounidenses a Somalia para ayudar a aliviar la crisis humanitaria. La operación, que apenas tuvo éxito en ayudar a alimentar a la población somalí, fue heredada semanas más tarde por el nuevo presidente, quien movido por un idealismo neowilsoniano de campaña amplió la misión implicando a las Fuerzas Armadas a gran escala.

En otro frente, cuando Yugoslavia comenzó a resquebrajarse, la Administración Bush realizó una serie de movimientos diplomáticos en la esperanza de persuadir a los diferentes actores para evitar la violencia y el derramamiento de sangre, y

proceder a la disolución mediante un proceso democrático. La Administración y el presidente mismo lo transmitieron así: esperaban ver a la Comunidad Europea tomar la iniciativa en la resolución de un conflicto que ocurría en su propio “patio trasero”. La motivación de esta cesión del rol de líder regional a los europeos se fundamentaba en la opinión de los asesores del presidente Bush, que consideraron que la acción militar en la ex-Yugoslavia sería más probable que se asemejase a la ciénaga de Vietnam que al éxito del Golfo Pérsico.

El colapso de la Unión Soviética y las incertidumbres del mundo posterior a la Guerra Fría desafiaron las habilidades y los planes para poner en práctica la estrategia de pos Guerra Fría de Bill Clinton, exgobernador de Arkansas, que llegó a la presidencia con escasa experiencia en asuntos exteriores.

En cuanto a la documentación, durante el primer año, existe una cantidad suficiente de fuentes primarias que atestiguan cómo el equipo de Clinton mantuvo una discusión interna sobre el rol de Estados Unidos en las crisis internacionales al tiempo que mantuvo el esfuerzo por consolidar el cambio en la antigua Unión Soviética y los estados de Europa del Este. El presidente presionó con éxito para la inclusión de Polonia, Hungría y la República Checa en la OTAN, y ordenó al Departamento de Estado y al Consejo de Seguridad Nacional que se centrasen en asegurar a Rusia que ni armas nucleares ni grandes cantidades de tropas serían colocadas en sus fronteras con Europa del Este. En un esfuerzo por apoyar el débil liderazgo del presidente Boris Yeltsin, priorizó la canalización de miles de millones de dólares en préstamos a Rusia desde el Fondo Monetario Internacional con la certeza de que un relativo nivel de prosperidad garantizaría la neutralización de la máxima preocupación heredada de la Guerra Fría: la seguridad del arsenal nuclear ruso. Trabajando a través de las disposiciones de la Ley Nunn-Lugar, la Administración proporcionó una amplia asistencia técnica y financiamiento a los antiguos estados soviéticos en la salvaguardia de las centrales nucleares y el desmantelamiento del armamento.

A medida que el primer año de mandato terminaba, Clinton y su equipo desarrollaron, a partir de una nueva relación bilateral con Rusia, una estrategia estructurada de política exterior con base en el idealismo que habían promovido

en la campaña electoral de 1992. Entrenado como estudiante en la Escuela de Servicio Exterior de Georgetown, Clinton se muestra en la documentación centrado en asuntos domésticos y concentrando su política exterior alrededor de la creación de nuevo enfoque, que sus asesores denominaron *democratic enlargement*. Esta doctrina estaba basada en la idea de ampliar la presencia de democracias liberales capitalistas en todo el mundo, apoyando la promoción del libre comercio, los esfuerzos multilaterales de paz, las alianzas internacionales y la intervención en situaciones de crisis mundiales. Esta política, inspirada por Anthony Lake, promovía un papel activo para Estados Unidos, que debía continuar como el principal líder del mundo pero sin actuar de manera aislada.

En resumen, la Administración Clinton consiguió, en poco más de un año, algunos logros notables en las relaciones exteriores, como la retirada de las tropas de las repúblicas bálticas de Estonia y Letonia en 1994. También logró la aprobación en el Congreso de dos nuevos acuerdos comerciales: NAFTA en 1993 y una revisión del GATT en 1994.

Sin embargo, los principales retos internacionales vinieron al intentar poner en práctica el nuevo concepto de intervencionismo estadounidense. Desde enero de 1992 hasta diciembre de 1995, el presidente y su equipo acusaron las deficiencias de un modelo de gestión ineficaz que propugnaba el debate desde unos principios idealistas mientras debía batallar con la realidad de múltiples crisis complejas.

La imagen de los cuerpos de los soldados estadounidenses muertos, arrastrados por las calles de Mogadiscio en octubre de 1993, despertó la crítica y limitó el apoyo público a una potencial política exterior de intervención humanitaria. Clinton anunció una retirada total de las fuerzas estadounidenses, que tuvo lugar en marzo de 1994. El fracaso llevó a la renuncia del secretario de Defensa Les Aspin y contribuyó a alimentar la imagen de un presidente inexperto, joven y excesivamente confiado en las instituciones multilaterales.

La documentación muestra cómo nuestros casos de estudio, Ruanda y en especial Bosnia, supusieron un punto de inflexión en la Administración Clinton, que refutando nuestra hipótesis de trabajo inicial, interiorizó la intervención política y

militar como una herramienta clave de su nueva política exterior para la defensa de la hegemonía estadounidense.

Con el fracaso en Somalia todavía en la mente de los políticos estadounidenses, se desató la gran tragedia de Ruanda en abril de 1994. Más de 800.000 tutsis fueron exterminados sin la actuación ni de Estados Unidos ni de Naciones Unidas. Si bien tradicionalmente se ha defendido, incluso por parte de los protagonistas, que existió una ausencia de información, hoy la documentación recientemente desclasificada nos muestra cómo el gobierno de Estados Unidos y sus socios europeos estuvieron al tanto del genocidio en sus fases, desarrollo y profundidad, y queda probado que no solo decidieron no intervenir, sino que obstaculizaron los esfuerzos de otros dispuestos a hacerlo. Ruanda queda pues probado como un ejemplo de puesta en práctica de una nueva visión estratégica pos Guerra Fría, en la que la definición y protección del interés nacional determinaron el grado de involucramiento y paralizaron la decisión política sobre la intervención.

En el caso de Bosnia, y después de dos años manteniendo una participación estadounidense mínima, un conjunto de cambios hicieron que la Administración impulsase una doble estrategia militar y política con el objetivo de forzar los Acuerdos de Paz de Dayton en diciembre de 1995.

A partir del análisis cualitativo de las fuentes sobre ambos conflictos, pueden apreciarse varios factores que forzaron la transición desde el idealismo inicial a un pragmatismo clintoniano y que inauguraron una nueva era de intervencionismo estadounidense que, con diferentes modalidades de ejecución político-estratégica, dura hasta nuestros días.

El primero fue la imposibilidad, como única potencia dominante tras el fin de la Guerra Fría, de esquivar la consecución de crisis que se sucedió desde enero de 1993. Clinton se vio obligado por las circunstancias a tomar conciencia del cambio que suponía el fin de la superestructura de la Guerra Fría sobre las realidades nacionales y regionales, y cómo esto afectaba a la única superpotencia que, lo deseara o no, restaba al frente de la comunidad internacional.

El segundo factor fue la inadecuación del idealismo inicial a la *realpolitik* que se manejaba en la arena internacional y por tanto, la necesidad de replantearlo. Tras

su primer año en el poder y obligados, en el caso de Bosnia y Ruanda, a tomar decisiones unilaterales, la Administración demócrata se vio forzada a retractarse de sus promesas electorales de multilateralismo. Conscientes de la dificultad de convencer a otros países sobre las ventajas de las propuestas estadounidenses, el equipo del presidente llegó a la conclusión de que un atasco en Bosnia podía situar al presidente Clinton en un terreno político peligroso tanto a nivel global como en lo doméstico. A diferencia de Ruanda, donde no existía interés nacional alguno y el riesgo de contagio a la política doméstica no iba más allá de la percepción que la opinión pública pudiera tener de la inacción de Clinton ante un genocidio, Bosnia podría convertirse en una losa y, por ello, Clinton y su equipo se esforzaron por mantenerla fuera de la atención pública. En 1995, Lake comunicó confidencialmente al presidente que el desastre en el manejo de la cuestión bosnia era un cáncer para el conjunto de la política exterior y que amenazaba con extenderse y comerse toda su credibilidad.

En el tercer trimestre del año 1995, tras dos años y medio de frustraciones y dudas, se produjo un cambio importante en la política exterior de la Administración Clinton. Las relaciones con el Congreso, las consideraciones electorales y el cambio en la toma de decisiones en el equipo de exteriores se combinaron para precipitar un cambio definitivo para a política exterior de Estados Unidos.

En un contexto de permanente relación entre los asuntos nacionales e internacionales, existió un gran riesgo de que la mala imagen resultante de Bosnia colocara a Clinton en una situación de vulnerabilidad electoral en 1996, frente a un contrincante republicano bien entrenado. Las elecciones legislativas de 1994 resultaron desastrosas para Clinton y el Partido Demócrata, y de ahí que Bosnia adquiriese una mayor relevancia para el presidente, tal y como se muestra a lo largo de la documentación analizada.

En lo que se ha denominado “la revolución republicana”, ambas cámaras del Congreso quedaron en manos del Partido Republicano a partir de noviembre de ese año. Si bien durante la crisis en Ruanda, miembros del Congreso ya se habían hecho eco de lo sucedido y se pusieron en contacto con el presidente para

demandar una acción, desde enero de 1995, el 104 Congreso, de mayoría republicana, luchó en contra de cada uno de los asuntos claves de la agenda legislativa del presidente. A finales de la primavera y comienzos del verano de 1995, Bosnia se convirtió en uno de los objetivos del desencuentro entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo a nivel federal. Es necesario señalar que en el caso de Bosnia, el levantamiento del embargo formaba parte de una iniciativa legislativa republicana mucho más amplia, que englobaba la acción exterior estadounidense y cuyo objetivo era reducir los programas de ayuda, limitar la importancia de USAID y endurecer la posición frente a Cuba, China y Corea del Norte.

Tras analizar la documentación se confirma la conclusión tradicional alcanzada por muchos expertos de que el proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca cambió. A principios de la primavera de 1995, Lake confió a su equipo del Consejo de Seguridad Nacional la redacción de un informe sobre cómo EE. UU. podría trabajar hacia una resolución de la guerra en Bosnia. Los expertos propusieron un documento para el levantamiento del embargo y un esfuerzo limitado para armar a los bosnios musulmanes. Asimismo, argumentaron que UNPROFOR se estaba convirtiendo en un obstáculo para cualquier iniciativa de paz, ya que la presencia sobre el terreno de tropas francesas y británicas bajo mandato de Naciones Unidas impedía apoyar medidas militares más “convincientes”, es decir, los ataques aéreos. Madeleine Albright apoyó firmemente el trabajo de Lake y, de hecho, escribió un memorando que ayudó a Clinton a moverse hacia la idea de que una nueva política en Bosnia podría funcionar si estuviera bien coordinada. Las opciones desarrolladas por el personal del Consejo de Seguridad Nacional se enfrentaron frontalmente con las preferencias tanto del Departamento de Estado como del Departamento de Defensa, lo que precipitó el abandono del papel de intermediario de Anthony Lake. La documentación muestra de forma continuada cómo Lake se convirtió en un emprendedor y utilizó su acceso al presidente para que la OTAN reemplazara a la ONU en las operaciones y amenazara tanto a serbios como a musulmanes con consecuencias negativas (ataques aéreos contra los serbios y un cese en la ayuda a

croatas y musulmanes) si no hacían ningún esfuerzo por hallar una solución política al conflicto.

La gestión personal de Clinton en el proceso de formulación de políticas que nos muestran las fuentes, junto con una renovada confianza en el Consejo de Seguridad Nacional como el principal instrumento de una política exterior eficaz, explica por qué a mediados de 1995 Bosnia se convirtió en el primero de una serie de éxitos que elevarían por un lado la popularidad y la aceptación del joven presidente dentro y fuera de Estados Unidos, y por otro, la posición hegemónica estadounidense.

Precisamente desde este punto, se abren numerosas vías posibles para futuras investigaciones. El Acuerdo de Dayton coronó un cambio dramático no sólo de la política de EE.UU., sino de la credibilidad del liderazgo estadounidense y la Alianza Atlántica en el período inmediatamente posterior a la Guerra Fría. La desclasificación progresiva de las fuentes por parte de la administración posibilita continuar la investigación al menos en dos direcciones. La más inmediata, debería de continuar, algo que por extensión ha sido imposible en esta tesis, con el análisis de la intervención estadounidense en Kosovo con especial atención a la alteración de las normas internacionales que esta supuso. Con ello se podría continuar evaluando el peso del instrumento de la intervención durante el segundo mandato de Clinton, hasta la llegada de George W. Bush y los sucesos del 11S. La otra podría realizar un análisis más politológico sobre la evolución de la utilización de la intervención no solo como instrumento de mantenimiento de la hegemonía, tema de la presente tesis, si no como herramienta para competir con actores regionales ascendentes desde 1989 tales como China, Japón o Rusia durante las administraciones de George H.W. Bush, Bill Clinton y George W. Bush. Ambos son puntos de partida posibles a partir de esta investigación, que humildemente los ha analizado en el período temporal 1989-1995.

6. Tablas

6.1 Países participantes en la Asociación para la Paz (actualizado a 15/I/2010)

País	Fecha
Albania (3)	23/II/1994
Armenia	5/X/1994
Austria	10/II/1995
Azerbaiyán	4/V/1994
Bielorrusia	11/I/1995
Bosnia-Herzegovina	14/XII/2006
Bulgaria (2)	14/II/1994
Croacia (3)	25/V/2000
Eslovaquia (2)	9/II/1994
Eslovenia (2)	30/III/1994
Estonia (2)	3/II/1994
Finlandia	9/V/1994
Georgia	23/III/1994
Hungría (1)	8/II/1994
Irlanda	1/XII/1999
Kazajistán	27/V/1994
Kirguizistán	1/VI/1994
Letonia (2)	14/II/1994
Lituania (2)	27/I/1994
Macedonia	15/XI/1995
Malta (4)	26/IV/1995
Moldavia	16/III/1994
Montenegro	14/XII/2006
Polonia (1)	2/II/1994

República Checa (1)	10/III/1994
Rumania (2)	26/I/1994
Rusia	22/VI/1994
Serbia	14/XII/2006
Suecia	9/V/1994
Suiza	11/XII/1996
Tayikistán	20/II/2002
Turkmenistán	10/V/1994
Ucrania	8/II/1994
Uzbekistán	13/VII/1994

Fuente: Real Instituto Elcano

(1)Estos países se unieron a la OTAN el 16/III/1999. (2) Estos países se unieron a la OTAN el 29/III/2004. (3) Estos países se unieron a la OTAN el 1/IV/2009.

6.2 Documentos oficiales sobre Bosnia emitidos por los órganos de Naciones Unidas entre 1992 y 1995 (Asamblea General y Consejo de Seguridad)

- Resolution 749 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3066th Meeting On 7 April 1992
- Resolution 752 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3075th Meeting, On 15 May 1992
- Resolution 755 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3079th Meeting, On 20 May 1992
- Resolution 757 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3082nd Meeting, On 30 May 1992
- Resolution 758 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3083rd Meeting, On 8 June 1992
- Resolution 760 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3086th Meeting, On 18 June 1992
- Resolution 761 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3087th Meeting, On 29 June 1992
- Resolution 762 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3088th Meeting, On 30 June 1992
- Resolution 764 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3093rd Meeting, On 13 July 1992
- Resolution 770 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3106th Meeting, On 13 August 1992
- Resolution 771 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3106th Meeting, On 13 August 1992
- Resolution 776 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3114th Meeting, On 14 September 1992
- Resolution 780 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3119th Meeting, On 6 October 1992 [On The Establishment Of The Commission Of Experts To

Examine And Analyse The Information Submitted Pursuant To Security Council Resolution 771 (1992)]

- Resolution 786 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3133rd Meeting, On 10 November 1992
- Resolution 787 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3137th Meeting, On 16 November 1992
- Resolution 798 (1992). Adopted By The Security Council At Its 3150th Meeting, On 18 December 1992
- Resolution 807 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3174th Meeting, On 19 February 1993
- Resolution 808 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3175th Meeting On 22 February 1993
- Resolution 816 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3191st Meeting, On 31 March 1993
- Resolution 819 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3199th Meeting, On 16 April 1993 [Concerning The Situation In Srebrenica]
- Resolution 820 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3200th Meeting, On 17 April 1993
- Resolution 824 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3208th Meeting, On 6 May 1993
- Resolution 827 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3217th Meeting, On 25 May 1993
- Resolution 836 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3228th Meeting, On 4 June 1993
- Resolution 838 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3234th Meeting, On 10 June 1993
- Resolution 844 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3241st Meeting, On 18 June 1993
- Resolution 847 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3248th Meeting, On 30 June 1993

- Resolution 859 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3269th Meeting, On 24 August 1993
- Resolution 869 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3284th Meeting On 30 September 1993
- Resolution 870 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3285th Meeting, On 1 October 1993
- Resolution 871 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3286th Meeting, On 4 October 1993
- Resolution 913 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3367th Meeting On 22 April 1994
- Resolution 914 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3369th Meeting, On 27 April 1994
- Resolution 942 (1994). Adopted By The Security Council Resolution At Its 3428th Meeting, On 23 September 1994
- Resolution 947 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3434th Meeting, On 30 September 1994
- Resolution 958 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3461st Meeting, On 19 November 1994
- Resolution 959 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3462nd Meeting On 19 November 1994
- Resolution 970 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3487th Meeting, On 12 January 1995
- Resolution 981 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3512th Meeting, On 31 March 1995
- Resolution 982 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3512th Meeting, On 31 March 1995
- Resolution 987 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3521st Meeting, On 19 April 1995
- Resolution 988 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3522nd Meeting, On 21 April 1995

- Resolution 998 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3543rd Meeting, On 16 June 1995
- Resolution 1003 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3551st Meeting, On 5 July 1995
- Resolution 1004 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3553rd Meeting, On 12 July 1995
- Resolution 1010 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3564th Meeting, On 10 August 1995
- Resolution 1015 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3578th Meeting, On 15 September 1995
- Resolution 1016 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3581st Meeting, On 21 September 1995
- Resolution 1019 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3591st Meeting, On 9 November 1995
- Resolution 1021 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3595th Meeting, On 22 November 1995
- Resolution 1022 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3595th Meeting, On 22 November 1995
- Resolution 1026 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3601st Meeting, On 30 November 1995
- Resolution 1031 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3607th Meeting, On 15 December 1995
- Resolution 1034 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3612th Meeting, On 21 December 1995
- Resolution Adopted By The General Assembly. 46/237. Admission Of The Republic Of Bosnia And Herzegovina To Membership In The United Nations
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/41. Financing Of The United Nations Operation In Somalia
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/121. The Situation In Bosnia And Herzegovina

- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/147. Situation Of Human Rights In The Territory Of The Former Yugoslavia
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/204. Financing Of The United Nations Disengagement Observer Force
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/205. Financing Of The United Nations Interim Force In Lebanon
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/208. Financing Of The United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/209. Financing The United Nations Transition Authority In Cambodia
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/210. Financing Of The United Nations Protection Force
- Resolution Adopted By The General Assembly. 47/218. Administrative And Budgetary Aspects Of The Financing Of The United Nations Peace-Keeping Operations
- Resolution Adopted By The General Assembly. 48/88. The Situation In Bosnia And Herzegovina
- Resolution Adopted By The General Assembly. 48/143. Rape And Abuse Of Women In The Areas Of Armed Conflict In The Former Yugoslavia
- Resolution Adopted By The General Assembly. 48/153. Situation Of Human Rights In The Territory Of The Former Yugoslavia
- Resolution Adopted By The General Assembly. 49/10. The Situation In Bosnia And Herzegovina
- Resolution Adopted By The General Assembly. 49/196. Situation Of Human Rights In The Republic Of Bosnia And Herzegovina, The Republic Of Croatia And The Federal Republic Of Yugoslavia (Serbia And Montenegro)
- Resolution Adopted By The General Assembly. 49/205. Rape And Abuse Of Women In The Areas Of Armed Conflict In The Former Yugoslavia

6.3 Documentos oficiales sobre Ruanda emitidos por los órganos de Naciones Unidas entre 1993 y 1995 (Asamblea General y Consejo de Seguridad)

- Resolution 812 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3183rd Meeting, On 12 March 1993
- Resolution 846 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3244th Meeting, On 22 June 1993
- Resolution 872 (1993). Adopted By The Security Council At Its 3288th Meeting, On 5 October 1993
- Resolution 893 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3326th Meeting, On 6 January 1994
- Resolution 909 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3358th Meeting, On 5 April 1994
- Resolution 912 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3368th Meeting, On 21 April 1994
- Resolution 918 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3377th Meeting, On 17 May 1994
- Resolution 925 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3388th Meeting, On 8 June 1994
- Resolution 928 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3391st Meeting, On 20 June 1994
- Resolution 929 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3392nd Meeting, On 22 June 1994
- Resolution 935 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3400th Meeting, On 1 July 1994
- Resolution 955 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3453rd Meeting, On 8 November 1994
- Resolution 965 (1994). Adopted By The Security Council At Its 3743rd Meeting, On 30 November 1994

- Resolution 977 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3502nd Meeting, On 22 February 1995
- Resolution 978 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3504th Meeting On 27 February 1995
- Resolution 989 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3534th Meeting, On 24 April 1995
- Resolution 997 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3542nd Meeting On 9 June 1995
- Resolution 1005 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3555th Meeting, On 17 July 1995
- Resolution 1011 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3566th Meeting, On 16 August 1995
- Resolution 1013 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3574th Meeting, On 7 September 1995
- Resolution 1028 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3604th Meeting, On 8 December 1995
- Resolution 1029 (1995). Adopted By The Security Council At Its 3605th Meeting, On 12 December 1995
- Resolution Adopted By The General Assembly. 48/211. Emergency Assistance For The Socio-Economic Rehabilitation Of Rwanda
- Resolution Adopted By The General Assembly. 48/227. Administrative And Budgetary Aspects Of The Financing Of The United Nations Peace-Keeping Operations
- Resolution Adopted By The General Assembly. 49/23. Emergency International Assistance For A Solution To The Problem Of Refugees, The Restoration Of Total Peace, Reconstruction And Socio-Economic Development In War-Stricken Rwanda
- Resolution Adopted By The General Assembly. 49/24. Special Assistance To Countries Receiving Refugees From Rwanda

- Resolution Adopted By The General Assembly. 49/174. Assistance To Refugees, Returnees And Displaced Persons In Africa
- Resolution Adopted By The General Assembly. 49/206. Situation Of Human Rights In Rwanda
- Resolutions Adopted By The General Assembly. 46/221. Scale Of Assessments For The Apportionment Of The Expenses Of The United Nations

6.4 Personal de la Casa Blanca durante el mandato del presidente William J. Clinton (1993-2001)

Seguridad Nacional

Asesor de Seguridad Nacional	W. Anthony Lake (1993-1997) Samuel R. Berger (1997-2001)
Asesor adjunto de Seguridad Nacional	Samuel R. Berger (1993-1996) Donald L. Kerrick (1997-2000) Mara Rudman (2000-2001) Nancy E. Soderberg (1995-1996) James Steinberg (1997-2001)
Asistente Esp. para asuntos de Seg. Nac.	Nancy E. Soderberg (1993-1994)
Director Senior	Daniel Fried (1995-1996)
Oficina militar de la Casa	Alphonse Maldon (1994-1995) Alan Sullivan (1995-1998) Joseph J. Simmons IV (1999-2001)

Consejo de Seguridad Nacional / National Security Council

Jefa de personal	Nancy E. Soderberg (1995-1997)
Secretario ejecutivo	William H. Itoh (1993-1995) Andrew D. Sens (1995-1997) Glyn T. Davies (1997-2000) Robert Bradtke (2000-2001)

Directores Senior de asuntos internacionales

Director Senior para asuntos africanos	Susan Rice (1995-1996)
Director Senior para asuntos asiáticos	Stanley Owen Roth (1994-1996)
Director Senior para asuntos ecoómicos de Asia/Pacífico	Sandra J. Kristoff (1994-1995)

Director Senior para política de defensa y control de armas	Robert G. Bell (1994-1996)
Director senior para democracia	Morton Halperin (1994-1996)
Director senior para asuntos medioambientales	Eileen B. Claussen (1994-1996)
Director senior para asuntos europeos	Jenonne R. Walker (1994-1995) Alexander Vershbow (1995-1996)
Director senior para asuntos globales y multilaterales	Richard Clarke (1994-1996)
Director senior para programas de inteligencia	George J. Tenet (1994-1996)
Director senior para asuntos interamericanos	Richard E. Feinberg (1994-1996)
Director senior para Oriente próximo y asuntos sudasiáticos	Martin S. Indyk (1994-1995) Mark Parris (1995-1996)
Director senior para no proliferación y control de exportaciones	Daniel B. Poneman (1994-1996)
Director senior para asuntos de Rusia, Ucrania y Eurasia	R. Nicholas Burns (1994-1995) Coit Blacker (1995-1996)
Oficina Legal	
Director	Patrick Griffin (1994-1996) John Hilley (1996-1998) Lawrence J. Stein (1998-2000) Charles M. Brain (2000-2001)
Director Senior Director	William Danvers (1995-1996)
Director Adjunto	Susan A. Brophy (1993-1998) Steven Ricchetti (1993-1994) Douglas Sosnik (1994-1995) Janet Murguia (1998-2000)

Kay Casstevens (2000-2001)

Oficina del Vicepresidente

Vicepresidente

Albert Gore, Jr. (1993-2001)

Jefe de gabinete

John M. Quinn (1994-1996)

Ronald A. Klain (1996-2000)

Charles Burson (2000-2001)

Jefe adjunto de gabinete

John M. Quinn (1993-1994)

David M. Strauss (1994-1998)

Monica Maples Dixon (1998-2001)

Patricia Ewing (1998-1999)

Asesor de Seguridad Nacional

Leon S. Fuerth (1993-2001)

Director de asuntos legales

Thurgood Marshall, Jr. (1993-1998)

Kay Casstevens (1998-2000)

Ronna Freiberg (2000-2001)

Director de asuntos políticos

Karen Skelton (1996-1997)

Oficina del Jefe de Gabinete

Jefe de Gabinete

Thomas F. “Mack” McLarty III
(1993-1994)

Leon Panetta (1994-1997)

Erskine B. Bowles (1997-1998)

John D. Podesta (1998-2001)

Jefe de Gabinete para personal

Antonella Pianalto (1995-1996)

Jefe adjunto de Gabinete

Roy M. Neel (1993-1994)

Harold Ickes (1994-1995)

Philip Lader (1994-1995)

Sylvia M. Mathews (1997-1998)

John D. Podesta (1997-1999)

Maria Echaveste (1998-2001)

Stephen J. Ricchetti (1999-2001)

Jefe adjunto de Gabinete para

La actividad política

Harold Ickes (1995-1997)

Jefe adjunto de Gabinete para

Operaciones de la Casa Blanca

Erskine Bowles (1995-1996)

Evelyn Lieberman (1996-1997)

Consejero

Karen Tramontano (1998-1999)

Consejero del Jefe de Gabinete

Ricki L. Seidman (1993-1994)

Karen Tramontano (1999-2001)

Consejero especial del Jefe de Gabinete

Michele Ballantyne (2000-2001)

Asistente ejecutivo

George Stephanopoulos (1996-1997)

Asistente ejecutivo para políticas

Rahm I. Emanuel (1997-1999)

Oficina de Prensa

Jefe de prensa

Dee Dee Myers (1993-1994)

Michael McCurry (1994-1998)

Joe Lockhart (1998-2000)

Jefe de prensa adjunto

Beverly Barnes (1998-2000)

Mary Ellen Glynn (1996-1997)

James Kennedy (2000-2001)

Arthur Jones (1993-1994)

Joseph Lockhart (1997-1999)

Jennifer Palmieri (1999-2001)

Thomas B. Ross (1994-1995)

Richard Siewert, Jr. (1999-2001)

Donald K. Steinberg (1994-1995)

Virginia M. Terzano (1996-1997)

Amy Weiss Tobe (1998-1999)

Barry J. Toiv (1997-2000)

Lorraine Voles (1993-1994)

Fuente: Oficina del registro federal. *The United States Government Manual: 1993/1994*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1993. [volúmenes 1994/1995; 1995/1996; 1996/1997; 1997/1998; 1998/1999; 1999/2000; 2000/2001].

Bibliografía (por orden alfabético)

- Ajami, Fouad “Under Western Eyes: The Fate of Bosnia”, *Survival* 41. Verano 1999.
- Albright Madeleine K., y Woodward, Bill *Madam Secretary*. Nueva York: Miramax Books, 2003.
- Albright, Madeleine K. “All Politics”, *CNN Time* 1997. Disponible en: <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/1997/gen/resources/players/albright>
- Albright, Madeleine K. “Building a Collective Security System.” *Pt1 Department of State Dispatch* 4, (1993): 331.
- Apodaca, Clair and Michael Stohl. “United States Human Rights Policy and Foreign Assistance.” *International Studies Quarterly* 43, (1999): 185-198.
- Armstrong, David y Goldstein, Erik. *The End of the Cold War*. Nueva York: Routledge, 2013.
- Aslund, Anders *How Russia Became a Market Economy*. Washington, DC: Brookings Institution, 1995.
- Bacevich, Andrew J. *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy* Harvard University Press, 2009.
- Ball, Patrick, Ewa Tabeau, and Philip Verwimp. *The Bosnian Book of Dead: Assessment of the Database (Full Report)* (2007).
- Baquet, Dean. “U.S. Supplied Arms to Iraq, Ex-Aide Says”. *The New York Times*, 5 de febrero de 1995.
- Barnes, Fred. “Neoconned: Clinton and the Hawks. Neoconservative Foreign Policy Appointments” *The New Republic* 208, no. 4 (1993): 14.
- Barnes, Fred. “Neoconned” *The New Republic*, 25 de enero de 1993.
- Berdal, Mats. “The United Nations, Peacebuilding, and the Genocide in Rwanda.” *Global Governance* 11, no. 1 (0101): 115.
- Bergsten, C. Fred. “World Economy After the Cold War, the.” *Foreign Aff.* 69, (1989): 96.

- Berke, Richard L. “The New Presidency: President-Elect; Clinton Selects a Mostly Youthful Group of White House Aides”. *The New York Times*, 15 de enero de 1993.
- Bert, Wayne. *The Reluctant Superpower. United States’ Policy in Bosnia, 1991-1995*. Nueva York: St. Martin’s Press, 1997
- Beschloss, Michael R. and Strobe Talbott. “At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War.” (1994).
- Binder, David. Bush Ready to Send Troops to Protect Somalia Food. *The New York Times*, 26 de noviembre de 1992.
- Blechman, Barry M. y Tamara Cofman Wittes. “Defining Moment: The Threat and use of Force in American Foreign Policy.” *Political Science Quarterly* 114, no. 1 (1993): 1-30.
- Blumenthal, Sidney. *The Clinton Wars* Londres: Macmillan, 2003.
- Bobrow, Davis B. y Mark A. Boyer. “Maintaining System Stability Contributions to Peacekeeping Operations.” *Journal of Conflict Resolution* 41, no. 6 (1997): 723-748.
- Bohlen, Celestine “Yeltsin Deputy Calls Reforms ‘Economic Genocide’”. *The New York Times*, 9 de febrero de 1992.
- Bolton, John R. “Wrong Turn in Somalia.” *Foreign Affairs* 73, no. 1 (1994): 56.
- Boulden, Jane. *Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia* Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group, 2001.
- Boyd, Charles G. “Making Peace with the Guilty: The Truth about Bosnia.” *Foreign Affairs* (1995): 22-38.
- Brinkley, Douglas. “Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine.” *Foreign Policy* no. 106 (1997): 111-127.
- Brinkley, Douglas. “Jimmy Carter’s Modest Quest for Global Peace.” *Foreign Affairs*, 74, (1995): 90.
- Broad, Robin and John Cavanagh. “Don’t Neglect the Impoverished South.” *Foreign Policy* no. 101 (1995): 18-35.

- Burg, Steven L. *War Or Peace: Nationalism, Democracy, and American Foreign Policy in Post Communist Europe*. Nueva York: NYU Press, 1996.
- Burg, Steven L. y Paul S. Shoup. *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1999.
- Burkhalter, Holly J. "The Costs of Human- Rights." *World Policy Journal*, 11, no. 1 (1994): 39-49.
- Burkhalter, Holly J. "The Question of Genocide - the Clinton Administration and Rwanda." *World Policy Journal*, 11, no. 4 (1994): 44-54.
- Burkhalter, Holly J. "The" Costs" of Human Rights." *World Policy Journal* 11, no. 1 (1994): 39-49.
- Bush, George H.W. and Brent Scowcroft. *A World Transformed* Nueva York: Vintage, 2011.
- Bush, George H.W. y Victor Gold. *Looking Forward* Beverly Hills, CA: Bantam, 1987.
- Butler, Michael J. "Us Military Intervention in Crisis, 1945-1994 an Empirical Inquiry of just War Theory." *Journal of Conflict Resolution* 47, no. 2 (2003): 226-248.
- Callanan, Brian y David Weiler. "War Budgeting Strategies: Case Studies of The Gulf War and The Iraq War". *Harvard Law School Briefing Paper No. 39*. Mayo 2008.
- Campbell, Kenneth J. "Once Burned, Twice Cautious: Explaining the Weinberger-Powell Doctrine." *Armed Forces & Society* 24, no. 3 (1998): 357-374.
- Cannon, Carl M. y Mathews, Mark. "Clinton, Yeltsin begin to talk about money". *The Baltimore Sun*, 04 de abril de 1993
- Caraley, Demetrios. *The New American Interventionism: Essays from Political Science Quarterly* Columbia University Press, 1999.
- Catley, Bob. "Hegemonic America: The Arrogance of Power." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs* 21, no. 2 (08, 1999): 157.

- Catley, Bob. "Hegemonic America: The Benign Superpower?" *Contemporary Southeast Asia* (1997): 377-399.
- Čehulić, Lidija. "High Hopes—The Clinton Presidency and the Politics of Ambition." *Politička Misao* 36, no. 1 (1999): 253-255.
- Chaudoin, Stephen, Helen V. Milner, y Dustin H. Tingley. "The Center Still Holds: Liberal Internationalism Survives." *International Security* 35, no. 1 (2010): 75-94.
- Chege, Michael. "Legacy to the World's Poorest Nations." *Washington Quarterly* 24, no. 1 (2001): 167-174.
- Chernyaev, Anatoly S. *My Six Years with Gorbachev*. University Park, PA: Penn State University, 2000.
- Christopher, Warren. "A New Relationship. (President Clinton's African Policy)." *Africa Report* 38, no. 4 (0701): 36.
- Christopher, Warren. *In the stream of history: shaping foreign policy for a new era*. Stanford CA: Stanford University Press, 1998.
- Clark, Jonathan G. *Instinct for the Capillary, the Clinton Administration's Foreign Policy Successes*. Washington: Cato Institute, 1996.
- Clarke, J. "Rhetoric before Reality - Loose Lips Sink Ships." *Foreign Affairs* 74, no. 5 (1995): 2-7.
- Clarke, Jonathan G. "The New GOP Needs Lessons in Diplomacy." *Los Angeles Times*, 7 de enero de 1996.
- Clarke, Jonathan. "Rhetoric before Reality: Loose Lips Sink Ships." *Foreign Affairs* 74, no. 5 (0901): 2-7.
- Clinton, Bill. *My Life* Nueva York: Vintage, 2005.
- Clough, Michael. "Grass- Roots Policymaking: Say Good-Bye to the 'Wise Men'." *Foreign Affairs* 73, no. 1 (0101): 2-7.
- Cohen, Jared. *One Hundred Days of Silence: America and the Rwanda Genocide* Cambridge Univ Press, 2007.
- Cohen, Lenard J. "Bosnia and Herzegovina: Fragile Peace in a Segmented State." *Current History* 95, no. 599 (1996): 103-112.

- Craig, Gordon A. "The Historian and the Study of International Relations." *American Historical Review* 88, no. 1 (02, 1983): 1.
- Crockatt, Richard. *The Fifty Years War: The United States and the Soviet Union in World Politics, 1941-1991*. Nueva York: Routledge, 1996.
- Crossette, Barbara. "U.S. Summons Ambassador To Yugoslavia Over Bosnia" *The New York Times*, 13 de mayo de 1992.
- Daalder, Ivo H. "Decision to Intervene". *Foreign Service Journal*, Diciembre 1998.
- Daalder, Ivo H. and Robert Kagan. *America and the use of Force: Sources of Legitimacy* Stanley Foundation, 2007.
- Daalder, Ivo H. *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- Daschle, T. "The Water's Edge." *Foreign Policy; Foreign Policy* no. 103 (1996): 3-18.
- David, Charles-Philippe y Raoul-Dandurand. *Foreign Policy is Not what I Came here to do: Dissecting Clinton's Foreign Policy-Making: A First Cut*. Montréal: Center for United States Studies, 2004.
- DeParle, Jason. "The Man Inside Bill Clinton's Foreign Policy." *New York Times Magazine* 20, (1995): 32-39.
- Departamento de Estado. "Milestones 1989-1992". Office of the Historian, acceso agosto 2015, <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/collapse-soviet-union>
- Departamento de Estado. Oficina del historiador. "Milestones: 1989–1992. The Breakup of Yugoslavia, 1990–1992". Acceso agosto 2015, <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/breakup-yugoslavia>.
- Departamento de Información Pública. Naciones "United Nations Protection Force". Septiembre de 1996. Disponible es: http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm
- Devroy, Ann y Shapiro, Margaret. "Yeltsin Gets \$1.6 Billion in U.S. Aid". *Washington Post*, 05 de abril de 1993.

- Dickinson, Matthew J. "No Place for Amateurs: Some Thoughts on the Clinton Administration and the Presidential Staff." *Presidential Studies Quarterly* 28, no. 4 (1998): 768-772.
- DiPrizio, Robert *Armed Humanitarians: U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo*. Nueva York: John Hopkins University Press, 2002.
- Drew, Elizabeth. *On the Edge: The Clinton Presidency*. Nueva York: Simon and Schuster, 1995.
- Editorial "Policymaking for a New Era. Memorando de la comisión bipartita al presidente sobre la reorganización del gobierno" *Foreign Affairs* 71, no. 5 (1222): 175.
- Editorial. "Excerpts from Bush's News Conference on Postwar Plans". *The New York Times*. 2 de marzo de 1991.
- Editorial. "Take Me To Your Leader". *The New York Times*. 21 de mayo de 1989. <http://www.nytimes.com/1989/05/21/opinion/take-me-to-your-leader.html>
- Editorial. "The Improbable Statesman. Bill Clinton's Foreign Policy". *The Economist*, 337, no. 7945 (1995): 14.
- Editorial. "The Quiet Man." *New Republic*, 208, no. 3 (1993): 7.
- Editorial. "With Enemies Like this Who Needs Friends? *New Perspectives Quarterly* 5, no. 2 (0622): 52.
- Edwards, George C. "Bill Clinton and His Crisis of Governance." *Presidential Studies Quarterly* 28, no. 4 (1998): 754-760.
- Everett, J. E. "Paradigm Lost." *Informing Science: The International Journal of an Emerging Transdiscipline* 15, (2012): 35.
- Falco, Mathea. "Passing Grades Branding Nations Won't Resolve the US Drug Problem." *Foreign Affairs* (1995): 15-20.
- Farer, Tom J. "Intervention in Unnatural Humanitarian Emergencies: Lessons of the First Phase." *Human Rights Quarterly* 18, no. 1 (1996): 1-22.
- Feaver, Peter D. "The Domestication of Foreign Policy." *American Foreign Policy Interests* 20, no. 1 (1998): 1-13.

- Fleisher, Richard, Jon R. Bond, Glen S. Krutz, and Stephen Hanna. "The Demise of the Two Presidencies." *American Politics Research* 28, no. 1 (2000): 3-25.
- Fletcher, Martin. "White House Denies U.S. Will Withdraw from Leadership Role", *The New York Times*, 27 de mayo de 1993.
- Fordham, Benjamin. "The Politics of Threat Perception and the use of Force: A Political Economy Model of US Uses of Force, 1949-1994." *International Studies Quarterly* (1998): 567-590.
- Frantz, Douglas "Bush Policy Toward Iraq Emerging as Possible Achilles' Heel". *Los Angeles Times*, 1 de octubre de 1992.
- Frantz, Douglas y Waas, Murraray. "Bush Secret Effort Helped Iraq Build Its War Machine: Persian Gulf: Documents show that 9 months before Hussein's invasion of Kuwait the President approved \$1 billion in aid. Objections from others were suppressed". *Los Angeles Times*, 23 de febrero de 1992.
- Frantz, Douglas y Waas, Murray. "Allies' Iraq Arms Sales Unopposed in '89: Weapons: The Bush Administration said it did not object to Indonesia's plans to sell Hussein helicopters that could carry Exocet missiles". *Los Angeles Times*. 11 de junio de 1992.
- Friedman, Thomas L. "Summit in Vancouver; Clinton Presents Billion to Yeltsin in U.S. Aid Package". *The New York Times*, 04 de abril de 1993
- Fukuyama, Francis. "The End of History?" *The National Interest* (1989): 3-18.
- Gaddis, John Lewis. "Clinton's Foreign Policy." *Foreign Policy* Noviembre/diciembre, 2000.
- Gaddis, John Lewis. "History, Theory, and Common Ground." *International Security*, 22, no. 1 (1997): 75-85.
- Gaddis, John Lewis. "International Relations Theory and the End of the Cold War." *International Security* (1992): 5-58.
- Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

- Gallup. “Presidential Job Approval Center”, acceso agosto 2015, http://www.gallup.com/poll/124922/Presidential-Job-Approval-Center.aspx?utm_source=POLITICS&utm_medium=topic&utm_campaign=tiles
- Garthoff, Raymond L. *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War* Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1994.
- Gates, Robert M. *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents* Nueva York: Simon and Schuster, 2007.
- George, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective use of Information and Advice*. Boulder, CO: Westview Pr, 1980.
- Gergen, David. “Bush’s very Own Ford Foundation.” *The Washington Post*, 2 de abril de 1989.
- Glenny, Misha. “Heading Off War in the Southern Balkans.” *Foreign Affairs* 74 (1995): 98-108.
- Global Policy Forum. “US Military and Clandestine Operations in Foreign Countries – 1798 to Present”, acceso agosto de 2015, <https://www.globalpolicy.org/us-military-expansion-and-intervention/26024.html>.
- Gompert, David. “The United States and Yugoslavia’s Wars”, en Richard Ullman, (ed.), *The World and Yugoslavia’s Wars*. Nueva York: Council on Foreign Relations Book, 1996.
- Goodman, Melvin A. “Pieces on our Craft: Clinton’s Strategic Failure.” *International Studies Perspectives* 1, no. 2 (2000).
- Gorbachev, Mikhail y Reshenii, Gody Trudnykh 1985-1992 *Years of Difficult Decisions*. Moscú: Alfa Print, 1993.
- Gorbachev, Mikhail. *Perestroika and Soviet-American Relations*. Moscú: Sphinx Press, 1990.
- Gordon, Michael R. “Pentagon Drafts Strategy for Post-Cold War World”. *The New York Times*. 2 de agosto de 1990.
- Gordon, Michael R. “Powell Delivers a Resounding No On Using Limited Force in Bosnia”. *The New York Times*, 28 de septiembre de 1992.

- Goshko, John M. y Oberdorfer, Don “U.S: To Study Wider Options on Balkans”. *The Washington Post*. 28 de enero de 1993.
- Gow, James. *The Serbian Project and its Adversaries: A Strategy of War Crimes* Ontario: McGill-Queen’s Press, 2003.
- Grachev, Andreï S. “Gorbachev’s Gamble: Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War”. *Polity*, (2008).
- Graebner, Norman A. “The Limits of Meliorism in Foreign Affairs.” *Virginia Quarterly Review* 76, no. 1 (2000): 20-37.
- Greenberger, Robert S. “Dateline Capitol Hill: The New Majority’s Foreign Policy.” *Foreign Policy* no. 101 (1995): 159.
- Greenstein, Fred I. “The Presidential Leadership Style of Bill Clinton: An Early Appraisal.” *Political Science Quarterly* 108, no. 4 (1993): 589-601.
- Grimmett, Richard F. *The War Powers Resolution: After Thirty Years CRS Report For Congress, acceso agosto 2015, http://www.fas.org/man/crs/RL32267.html#_1_46*
- Gutman, Roy A. *Witness to Genocide: Dispatches on the “Ethnic Cleansing” of Bosnia*. Nueva York: Macmillan, 1993.
- Haass, Richard N. “Fatal Distraction: Bill Clinton’s Foreign Policy.” *Foreign Policy* no. 108 (1997): 112-123.
- Halberstam, David. *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals*. Nueva York: Simon & Schuster, 2001
- Hames, Tim. “Foreign Policy and the American Elections of 1992.” *International Relations* 11, no. 4 (1993): 315-330.
- Hames, Tim. “Searching for the New World Order: The Clinton Administration and Foreign Policy in 1993.” *International Relations* 12, no. 1 (1994): 109-127.
- Hamilton, Nigel. *Bill Clinton: An American Journey* Nueva York: Random House, 2011.
- Hamilton, Nigel. *Bill Clinton: Mastering the Presidency* Nueva York: Public Affairs, 2007.

- Harris, John F. *The Survivor: Bill Clinton in the White House*. Nueva York: Random House Trade Paperbacks, 2006.
- Hart, John *The Presidential Branch*. Nueva York: Pergamon Press, 1987.
- Helsinki Watch. *War Crimes in Bosnia-Herzegovina*. Nueva York: Human Rights Watch, 1992.
- Hendrickson, Ryan C. "Manfred Wörner: NATO visionary". Acceso agosto 2015: <http://www.nato.int/docu/review/2004/Interpreting-Istanbul/Manfred-Worner-NATO-visionary/EN/index.htm>
- Hermann, Margaret G. y Thomas Preston, "Presidents, Leadership Style, and the Advisory Process" en Eugene Wittkopf. (ed.) *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1999.
- Herskowitz, Mickey. *Duty, Honor, Country: The Life and Legacy of Prescott Bush* Nashville, TE: Thomas Nelson Inc, 2003.
- Hess, Stephen. *Organizing the Presidency*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012.
- Hewett, Edward A. "The New Soviet Plan." *Foreign Affairs* 69, no. 5 (1990): 146-167.
- Hodgson, Godfrey. "American Ideals, Global Realities." *World Policy Journal* 10, no. 4 (1993): 1-6.
- Holbrooke, Richard. *To End a War*. Nueva York: The Modern Library, 1999.
- Holden, K. "The Real Story Behind Clinton Administration's Win Over Boutros-Ghali." *Washington Report on Middle East Affairs* 15, (1997): 20.
- Howell, Llewellyn D. "Bill Clinton's Foreign Policy Legacy.(Brief Article)." *USA Today Magazine* 129, no. 2668 (0101): 25.
- Hukanovic, Rezak. *The Tenth Circle of Hell: A Memoir of Life in the Death Camps of Bosnia* Nueva York: Basic Books, 1996.
- Huntington, Samuel P. "The Lonely Superpower. US Military and Cultural Hegemony Resented by Other Powers." *Foreign Affairs* 78, no. 2 (1999): 35.
- Hyland, W. G. "A Mediocre Record." *Foreign Policy; Foreign Policy* no. 101 (1995): 69-74.

- Hyland, William G. "A Mediocre Record." *Foreign Policy* no. 101 (1995): 70-74.
- Hyland, William G. *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, London: Praeger, 1999.
- Hyland, William. *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* Nueva York: Greenwood Publishing Group, 1999.
- International Commission on the Balkans, *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.
- James Madison, "The Federalist Papers: No. 58 Objection That The Number of Members Will Not Be Augmented as the Progress of Population Demands Considered". 1788, acceso agosto 2015, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed58.asp
- Jehl, Douglas. "An Elusive Clan Father is Peacekeepers' Nemesis". *The New York Times*, 7 de octubre de 1993.
- Jensen, Frede P. *Gregory Mitrovich: Undermining the Kremlin. America's Strategy to Subvert the Soviet Bloc, 1947-1956*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.
- Jervis, Robert. *The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989.
- Jewett, Aubrey W. and Marc D. Turetzky. "Stability and Change in President Clinton's Foreign Policy Beliefs, 1993-96." *Presidential Studies Quarterly* 28, no. 3 (1998): 638-665.
- Jiro, Yamaguchi. "The Gulf War and the Transformation of Japanese Constitutional Politics." *Journal of Japanese Studies* (1992): 155-172.
- Joffe, Josef. "Clinton's World: Purpose, Policy, and Weltanschauung." *The Washington Quarterly* 24, no. 1 (2000): 141-154.
- Joyce Battle, "Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984", National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/>

- Justin Schuster, “An Interview with Amb. Robert Gosende”. *The Politic*. 30 de diciembre de 2013.
- Kerry, John F. “Raising Standards: America’s Challenge in the Post- Cold War World.”. *Journal of International Affairs* 46, no. 2 (1993): 493-499.
- Kirkpatrick, Jeane. “What are the President’s Foreign Policy Goals?”, *The Washington Post*, 16 de marzo de 1992.
- Kissinger, Henry. “False Dreams of New World Order”, *The Washington Post*, 26 de febrero de 1991.
- Klein, Joe. *The Natural: The Misunderstood Presidency of Bill Clinton* Nueva York: Broadway Books, 2003.
- Korb, Lawrence “Padding the Gulf War Bill”. *The New York Times*. 4 de abril de 1991.
- Korb, Lawrence J. “The use of Force.” *The Brookings Review* 15, no. 2 (1997): 24-25.
- Korb, Lawrence. “Padding the Gulf War Bill”. *The New York Times*. 4 de abril de 1991.
- Krauthammer, Charles. “The Unipolar Moment.” *Foreign Affairs* 70, no. 1 (1990): 23-33.
- Kristol, William and Robert Kagan. “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy.” *Foreign Affairs* 75, no. 4 (0701): 18.
- Kugler, Richard L. *Toward a Dangerous World: US National Security Strategy for the Coming Turbulence*. 1994. Acceso agosto 2015, http://130.154.3.14/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR485.pdf .
- Leigh-Phippard, Helen. “The Contact Group on (and in) Bosnia: An Exercise in Conflict Mediation?” *International Journal* (1998): 306-324.
- Levantrosser, William F. y Rosanna Perotti. *A Noble Calling: Character and the George HW Bush Presidency* Santa Barbara, CA: Greenwood Publishing Group, 2003.
- Lewis, Paul “Russia Rebuffs U.S. on Tougher Moves Against Belgrade”. *The New York Times*, 9 de abril de 1993.

- Lewis, Paul. "Russia Seeks to Delay Vote on Further Sanctions Against Belgrade". *The New York Times*, 12 de abril de 1993.
- Lewis, William H. "'Assertive Multilateralism: Rhetoric Vs. Reality.'" *Peacekeeping*, (1993): 13-28.
- Lewis, William H. "Assertive Multilateralism, Rhetoric Versus Reality" en William H. Lewis (ed.), *Peacekeeping, the Way Ahead?*. Washington D.C.: National Defense University, 1993.
- Lukic, Reneo y Lynch, Allen "La paix américaine pour les Balkans", *Études Internationales*, 27, (1996).
- Lukic, Rneo y Lynch, Allen. *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. Nueva York: Oxford University Press, 1996.
- MacKinnon, Michael G. *The Evolution of US Peacekeeping Policy Under Clinton : A Fairweather Friend?*, Londres: Frank Cass, 2000.
- Mandelbaum, Michael. "Foreign Policy as Social Work." *Foreign Affairs*. 75, (1996): 16.
- Martin de la Guardia, Ricardo. *1989, el año que cambió al mundo*. Madrid: Akal, 2012.
- Mayall, James. *The New Interventionism, 1991-1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Maynes, Charles W. and William G. Hyland. *The Nature of the Post-Cold War World. The World in the Year 2000: Prospects for Order or Disorder. Reexamining National Strategy* Departamento de Defensa, 1993.
- Maynes, Charles William. "A Workable Clinton Doctrine." *Foreign Policy* no. 93 (1201): 3-21.
- Maynes, Charles William. "Bottom- Up Foreign Policy" *Foreign Policy* no. 104 (1996): 35.
- Mazarr, Michael J. "Clinton Foreign Policy, R.I.P." *The Washington Quarterly* 21, no. 2 (1998): 11-14.

- McCormick, James M. “Assessing Clinton Foreign-Policy at Midterm.” *Current History* 94, no. 595 (1995): 370-374.
- McCormick, James M.; Eugene R. Wittkopf, and David M. Danna. “Politics and Bipartisanship at the Water’s Edge: A Note on Bush and Clinton.” *Polity* (1997): 133-149.
- McCormick, Thomas J. *America’s Half-Century: United States Foreign Policy in the Cold War and After*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1995.
- Melanson, Richard A. *Reconstructing Consensus: American Foreign Policy since the Vietnam War* Nueva York: St. Martin’s Press, 1991.
- Metz, Allan. *Bill Clinton: A Bibliography* Greenwood Publishing Group, 2002.
- Mikhail Gorbachev, “The Margaret Thatcher I knew”. *The Guardian*, 8 abril 2013.
- Miller, L. B. “The Clinton Years - Reinventing United-States- Foreign- Policy.” *International Affairs* 70, no. 4 (1994): 621-634.
- Miller, Linda B. “The Clinton Years: Reinventing US Foreign Policy?” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 70, no. 4 (1994): 621-634.
- Miller, Paul D. “Five Pillars of American Grand Strategy.” *Survival* 54, no. 5 (2012): 7-44.
- Ministerio de Exteriores de Dinamarca. “EC Investigative Mission into the Treatment of Muslim Women in the Former Yugoslavia: Report to the EC Foreign Ministries.”, Misión Warburton, 1993.
- Moore, Charles. *Margaret Thatcher: The Authorized Biography, Volume One: Not for Turning* Londres: Penguin UK, 2013.
- Naftali, Timothy. *George HW Bush: The American Presidents Series: The 41st President, 1989-1993* Nueva York: Macmillan, 2007.
- Newmann, William W. *Managing National Security Policy: The President and the Process* Pittsburg: University of Pittsburgh Press, 2003.
- Nitze, Paul “Security and Arms Control: A number of Good Beginnings”, *NATO Review* 36, No. 6, (diciembre 1990): 4.

- Nohlen, Dieter. *Elections in Europe: A Data Handbook*. Estocolmo: Nomos Verlag-Ges., 2010.
- Nye Jr, Joseph S., Gideon Rachman, and James M. McCormick. *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. Lanham MD: Rowman & Littlefield, 2007.
- Omestad, T. "Foreign Policy and Campaign '96." *Foreign Policy; Foreign Policy* no. 105 (1996): 37-54.
- Patterson, James T. *El Gigante Inquieto: Estados Unidos De Nixon a GW Bush* Barcelona: Crítica, 2006.
- Pereira, Juan Carlos *Historia y presente de la Guerra Fría*. Madrid, Istmo, 1995
- Pereira, Juan Carlos *Los orígenes de la Guerra Fría*. Madrid: Arco, 1997.
- Pereira, Juan Carlos *Atlas histórico de la Guerra Fría*. Madrid: Síntesis, 2013
- Peceny, Mark and Shannon Sanchez-Terry. "Liberal Interventionism in Bosnia." *Journal of Conflict Studies* 18, no. 1 (1998).
- Pfiffner, James P. "Presidential Decision Making: Rationality, Advisory Systems, and Personality." *Presidential Studies Quarterly* 35, no. 2 (2005): 217-228.
- Phythian, Marc. *Arming Iraq: How the U.S. and Britain Secretly Built Saddam's War Machine*. Boston: Northeastern, 1996.
- Posner, Michael. "Rally Round Human Rights." *Foreign Policy* no. 97 (1222): 133.
- Powaski, Ronald E. *La Guerra Fría: Estados Unidos y La Unión Soviética, 1917-1991* Barcelona: Crítica, 2000.
- Powaski, Ronald E. *The Cold War: The United States and the Soviet Union, 1917-1991* Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Powell, Colin and Joseph E. Persico. *A Soldier's Way: An Autobiography* Nueva York: Random House, 2011.
- Powell, Colin L. "U.S. Forces: Challenges Ahead", *Foreign Affairs*, Invierno 1992/1993.
- Powell, Colin *My American Journey*. Nueva York: Time, 1995.
- Powell, Colin. "Why Generals Get Nervous", *The New York Times*, 8 de octubre

de 1992.

- Power, Samantha. “Bystanders to Genocide: Why the United States Let the Rwandan Tragedy Happen.” *The Atlantic* 288, no. 2 (0901): 84-108.
- Power, Samantha. *A Problem From Hell. America and the Age of Genocide*. Nueva York: Basic Books, 2002.
- Preston, Thomas. *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs* Nueva York: Columbia University Press, 2001.
- Protzman, Ferdinand. “Kohl Says Gulf War May Bring Tax Rise”. *The New York Times*. 24 de enero de 1991.
- Ramírez, Pablo y Telman Sánchez. “La Evolución De Las Relaciones De La Federación Rusa Con China a Partir De 1985 y Sus Potencialidades En El Entorno Internacional Actual.” *Foro Internacional* (2003): 946-967.
- Rangsimaporn, Paradorn. “Russia’s Debate on Military-Technological Cooperation with China: From Yeltsin to Putin” *Asian Survey*, Vol. 46 No. 3, (2006).
- Recchia, Stefano. *Limited Liability Multilateralism: The American Military, Armed Intervention, and IOs*. Tesis doctoral, Universidad de Columbia, 2011.
- Rice, Condoleezza. *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington* Nueva York: Crown, 2011.
- Risen, James. “Bonn to Pay – but White House Denies Gulf War Profits: Costs: Congressional experts say that the U.S. could at least break even as allied funds roll in”. *Los Angeles Times*, 27 de marzo de 1991.
- Rizopoulos, Nicholas X. *Sea-Changes: American Foreign Policy in a World Transformed* Washington DC: Council on Foreign Relations, 1990.
- Rodman, Peter W. “Declarations of Dependence.” *National Review* 13, (1994).
- Rogel, Carole. *The Breakup of Yugoslavia and the War in Bosnia*. Nueva York: Greenwood Publishing Group, 1998.
- Rose, Richard. “The Sound of One Hand Clapping: The World Moves Away from the White House.” *Presidential Studies Quarterly* 28, no. 4 (1998): 845-850.

- Roszkowski, Anna. *United Nations Peacekeeping as an International Tool for the Maintenance of International Peace and Security: Has it Exceeded its Original Purpose with the Missions being Carried Out Today?* Tesis de Master, Webster University, 2010.
- Rubin, Robert E. y Jacob Weisberg. *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington*. Nueva York: Random House Trade Paperbacks, 2004.
- Rubinstein, Alvin Z. *The Clinton Foreign Policy Reader: Presidential Speeches with Commentary*. Nueva York: Routledge, 2000.
- Russett, Bruce and Allan C. Stam. "Courting Disaster: An Expanded NATO Vs. Russia and China." *Political Science Quarterly* 113, no. 3 (1998): 361-382.
- Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Safire, William. "Iraqgate Deadline Day". *The New York Times*, 7 de diciembre de 1992.
- Saul, Norman E. *Historical Dictionary of Russian and Soviet Foreign Policy*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield. 2014.
- Savranskaya, Svetlana. *Masterpieces of History: The Peaceful End of the Cold War in Eastern Europe, 1989* Praga: Central European University Press, 2010.
- Scheffer, David J. "Challenges Confronting Collective Security: Humanitarian Intervention" en David Scheffer, Richard N. Gardner, y Gerald B. Helman. *Post-Gulf War Challenges to the UN Collective Security System: Three Views on the Issue of Humanitarian Intervention* Washington DC: United States Institute of Peace, 1992.
- Schlesinger Jr, Arthur M. "John F. Kennedy: A Thousand Days in the White House." Nueva York: Houghton Mifflin, 1965.
- Schlesinger, Stephen. "The End of Idealism: Foreign Policy in the Clinton Years." *World Policy Journal* 15, no. 4 (1998): 36-40.
- Schraeder, Peter J. "It's the Third World Stupid! Why the Third World should be the Priority of the Clinton Administration." *Third World Quarterly* 14, no. 2 (1993): 215-237.

- Schroeder, P. W. "History and International Relations Theory - Not use Or Abuse, but Fit Or Misfit." *International Security; Int.S Secur.* 22, no. 1 (1997): 64-74.
- Sciolino, Elaine "Behind U.N. Delay, Hope in Russia's Diplomacy". *The New York Times*, 12 de abril de 1993.
- Sebestyen, Victor. *Revolution 1989: The Fall of the Soviet Empire*. Londres: Hachette UK, 2009.
- Sharpe, Jane M.O. "Dayton Report Card". *International Security*, 22, (1997/98).
- Shawcross, William. *Deliver Us From Evil, Warlords and Peacekeepers in a World of Endless Conflict*, Londres: Bloomsbury, 2000.
- Shuman, Howard E. and Walter R. Thomas. *The Constitution and National Security: A Bicentennial View*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1990.
- Sichertman, Harvey. "The Revenge of Geopolitics." *Orbis* 41, no. 1 (1997): 7-13.
- Silber, Laura and Allan Little. *Yugoslavia: Death of a Nation* Penguin books New York, 1997.
- Snider, Don M. *The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, 1995.
- Snyder, William. "Command Versus Operational Control: A Critical Review of PDD-25." acceso agosto 2015, <http://www.ibiblio.org/jwsnyder/wisdom/pdd25.html>
- Sobel, Richard. "The Polls - Trends: United States Intervention in Bosnia." *Public Opinion Quarterly* 62, no. 2 (0622): 250.
- Solar, David. *La Guerra Fría: Washington y Moscú, el mundo en juego*. Madrid: Anaya, 2012.
- Solomon, Burt. "Vulnerable to Events." *National Journal* (1/6/90) 8, no. 10 (1990).
- Stedman, Stephen J. "The New Interventionists", *Foreign Affairs*, (1993): 1.
- Stepak, Amir and Rachel Whitlark. "The Battle Over America's Foreign Policy Doctrine." *Survival* 54, no. 5 (2012): 45-66.

- Stephanopoulos, George. "All Too Human: A Political Education." *John Robert Greene, in the Presidency of George Bush* (1999): 101-102.
- Steven B. Redd, "The Influence of Advisers and Decision Strategies on Foreign Policy Choices: President Clinton's decision to Use Force in Kosovo". *International Studies Perspectives* 6 (1-2005): 129-150.
- Stevenson, C. A. "The Evolving Clinton Doctrine on the use of Force." *Armed Forces and Society* 22, no. 4 (1996): 511-535.
- Szamuely, G. "Clinton Clumsy Encounter with the World." *Orbis-A Journal of World Affairs; Orbis-J. World Aff.* 38, no. 3 (1994): 373-394.
- Szamuely, George "Clinton's Clumsy Encounter with the World". *Orbis* (1994): 373-383.
- Takiff, Michael. *A Complicated Man: The Life of Bill Clinton as Told by those Who Know Him* New Haven, NY: Yale University Press, 2010.
- Tell, David. "Bosnia: The Republican Challenge." *The Weekly Standard* (1995): 6-9.
- Tillema, Herbert K. *Appeal to Force: American Military Intervention in the Era of Containment* Crowell. Nueva York: Crowell, 1973.
- Tillema, Herbert K. *International Armed Conflict since 1945: A Bibliographic Handbook of Wars and Military Interventions*. Boulder, CO: Westview Press, 1991.
- Trimble, Phillip R. and Alexander W. Koff. "All Fall Down: The Treaty Power in the Clinton Administration." *Berkeley Journal of International Law*, 16, (1998): 55.
- Tyler, Patrick E. "Officers say U.S. Aided Iraq in War Despite Use of Gas" *The New York Times*, 18 de agosto de 2002.
- Tyler, Patrick E. "U.S. Strategy Plan Calls For Insuring No Rivals Develop". *The New York Times*, 8 de marzo de 1992.
- Ullman, Richard H. "A Late Recovery." *Foreign Policy* (1995): 14.
- Ullman, Richard H. *The World and Yugoslavia's Wars* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

- Veiga, Francisco. *La paz simulada: una historia de la Guerra fría: 1941-1991*. Madrid: Alianza, 2006.
- Vulliamy, Edward y Robert D. Kaplan. *Seasons in Hell: Understanding Bosnia's War*. Nueva York: St. Martin's Press, 1994.
- Walcott, Charles E. and Karen M. Hult. "The Bush Staff and Cabinet System." *Perspectives on Political Science* 32, no. 3 (2003): 150-155.
- Walker, Jennone R. *Security and Arms Control in Post-Confrontation Europe*. Stockholm International Peace Research Institute. Nueva York: Oxford University Press, 1994.
- Walker, Stephen G., Mark Schafer, and Michael D. Young. "Presidential Operational Codes and Foreign Policy Conflicts in the Post-Cold War World." *Journal of Conflict Resolution* 43, no. 5 (1999): 610-625.
- Walt, Stephen M. "Two Cheers for Clinton's Foreign Policy." *Foreign Affairs* 79, no. 2 (2000): 63-79.
- Watch, Helsinki. "Division of Human Rights (1992) War Crimes in Bosnia and Herzegovina." *Washington, DC, Report* (.).
- Weaver, Robert. "Continuing to build security through partnership". *NATO Review*. (2004).
- Westad, Odd Arne. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Western, John W. *Selling Intervention and War. The Presidency, the Media and the American Public*. Baltimore, John Hopkins University Press, 2005.
- Wildavsky, Aaron. *The Beleaguered Presidency* Brunswick: Transaction Publishers, 1991.
- Will, George "Not Everything Depends on The President", *Washington Post*, 30 de mayo de 1993.
- Wittkopf, Eugene R. y James M. McCormick. "Congress, the President, and the End of the Cold War has Anything Changed?" *Journal of Conflict Resolution* 42, no. 4 (1998): 440-466.
- Woodward, Bob *The Choice*. Nueva York: Simon & Schuster, 1996

- Woodward, Bob. *The Agenda: Inside the Clinton White House*. Nueva York: Simon and Schuster, 1994.
- Wörner, Manfred. *Change and Continuity in the North Atlantic Alliance*. Bruselas: NATO Office of Information and Press, 1990.

Relación de fuentes primarias citadas (por orden alfabético)

- “Conversación entre Mijail Gorbachov y el canciller de la RFA H. Kohl”. 13 de junio de 1989. Secreto/desclasificado. Notas de A.S. Chernyaev. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120810>
- “Conversación entre Mijail Gorbachov y el canciller de la RFA H. Kohl”, 14 de junio, 1989. Secreto/desclasificado. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120811>
- “Debate en el Politburó sobre la nueva doctrina del Pacto de Varsovia”, 8 de mayo de 1987. Notas de Anatoly Chernyaev. Fuente: National Security Archive, , acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%203%2005.08.1987%20Politburo.pdf>
- “Debate en el Politburó sobre la visita de Margaret Thatcher”, 16 de abril de 1987, Notas de Anatoly Chernyaev. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%202%201987-04-16%20Politburo.pdf>
- “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno en la reunión del Consejo del Atlántico Norte”. Cumbre de Bruselas. 11 de enero de 1994. Fuente: OTAN, acceso agosto 2015, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?selectedLocale=en
- “Discurso pronunciado por el presidente Clinton a los sobrevivientes del genocidio en Kigali, Ruanda”. Según transcripción facilitada por la Casa Blanca a CBS News. 25 de marzo de 1998. Fuente: CBS, acceso agosto 2015, <http://www.cbsnews.com/news/text-of-clintons-rwanda-speech>
- “Informe de la Comisión Tower”, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/PS157/assignment%20files%20public/TOWER%20EXCERPTS.htm>
- “Memorando de conversación entre Reagan y Gorbachev”, Reykjavik, 12 de octubre de 1986. Secreto sensible/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb311/doc05b.pdf>

- “Memorando del asesor de Seguridad Nacional Brent Scowcroft.” Casa Blanca. Reunión del Consejo de Seguridad Nacional, 30 de noviembre de 1989. Secreto/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%207.pdf>
- “Memorando informativo del presidente Bush al secretario Baker del asesor especial para el control de armas general Edward L. Rowny”, 17 de noviembre de 1989. No clasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%203.pdf>
- “Memorando sobre conversación telefónica con el presidente Mikhail Gorbachev de la URSS”. 21 de agosto de 1991, 12:19-12:31 p.m. Kennebunkport, Maine. Secreto/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, [http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB364/docs_am/15\)%201991.08.21%20Bush-Gorb%20telcon%20\(Aug%2021%201991\).pdf](http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB364/docs_am/15)%201991.08.21%20Bush-Gorb%20telcon%20(Aug%2021%201991).pdf)
- “Memorando sobre la reunión para la preparación del discurso de Naciones Unidas con la asistencia de los asesores Shevardnadze, Yakovlev, Dobrynin, Falin y Chernyaev”. 31 de octubre de 1988. No clasificado. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov. acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB261/sov03.pdf>
- “Nominación de Warren M. Christopher para secretario de Estado. Vista del Comité de Relaciones Exteriores. Senado de los Estados Unidos, Legislatura 103.” 13 y 14 de enero, 1993. Fuente: Internet Archive, acceso agosto 2015, http://www.archive.org/stream/nominationofwarr00unit/nominationofwarr00unit_djvu.txt
- “Notas de Anatoly Chernyaev’s durante la sesión del Politburó” 21 de enero de 1989. Secreto/desclasificado. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120481>
- “Registro de conversación telefónica entre M.S. Gorbachov y el canciller de la RFA H. Kohl”, 12 de junio de 1989. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120808>
- “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y François Mitterrand”, 5 de julio de 1989. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120812>

- “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y François Mitterrand”, 14 de noviembre de 1989. Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB293/doc18.pdf>
- “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y Thatcher”, 23 de septiembre de 1989. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%207%201989-09-23%20Gorbachev%20Thatcher.pdf>
- “Registro de conversación telefónica entre Mijail Gorbachov y Thatcher”, 6 de abril de 1989. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%205%201989-04-06%20Gorbachev-Thatcher%20memcon.pdf>
- “Registro de la conversación entre Margaret Thatcher y Mijail Gorbachov”, 30 de marzo de 1987. Sin clasificar. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB422/docs/Doc%201%201987-03-30%20Gorbachev-Thatcher%20memcon.pdf>
- “Remarks and an Exchange With Reporters on Bosnia”. 25 de abril de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.
- “Remarks and an Exchange With Reporters on Bosnia”. 6 de febrero de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.
- “Remarks Announcing the NATO Decision on Air Strikes in Bosnia and an Exchange With Reporters”. 9 de febrero de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.
- “Remarks on Bosnia and an Exchange With Reporters”. 10 de abril de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.
- “Report of the Independent Inquiry Into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda”, 15 de diciembre de 1999. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, <http://www.un.org/News/dh/latest/rwanda.htm>
- “Reuniones del presidente con el presidente soviético Gorbachov”. 2 y 3 de diciembre de 1989. Malta (Libro Informativo).” Secreto/desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush, acceso agosto 2015,

<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%209.pdf>

- “Saddam Hussein, U.S. Policy and the Prelude to the Persian Gulf War, 1980-1994”. Libro electrónico. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/publications/iraqgate/iraqgate.html>
- “Senator Dole led delegation visit to Kosova 1990 “. Video, Fuente: Youtube acceso agosto 2015, <https://www.youtube.com/watch?v=ZVxeewfuPVM>
- “Statement on Results of NATO Action on Bosnia”. 20 de febrero de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.
- “US Constitution”. Fuente: US Government Printing Office, acceso agosto 2015, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf>
- Agencia de Inteligencia para la Defensa. “Defense Intelligence Report, Rwanda: The Rwandan Patriotic Front’s Offensive”, 9 de mayo de 1994. Secreto NOFORN/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw050994.pdf>
- Agencia de Inteligencia para la Defensa. “Somalia: Situation Update” Secreto/Parcialmente desclasificado. 3 de septiembre de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Agencia de inteligencia para la defensa. Memorando. “DIA Foreign Support INTSUM 692-93/1” Secreto/Parcialmente desclasificado. 01 de Julio de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Agencia de inteligencia para la defensa. Memorando. “Somalia: Situation Update” Secreto/Parcialmente desclasificado. Secreto/Desclasificado. 21 de Julio de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Bob Dole, “It is Time to Support Democracy In Yugoslavia” *Congressional Record*, 101st Cong., Senao, 08 de febrero de 1990. Fuente: Biblioteca del Congreso, acceso agosto 2015: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?r101:1373:./temp/~r101vNo5G3::>
- Bush, George H. W. “Mensajes privados del presidente George Bush al presidente Yeltsin” Noviembre-Diciembre 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.
- Bush, George H.W. “Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict”. 6 de marzo de 1991. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015,

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19364>

- Bush, George H.W. “Remarks to the American Legislative Exchange Council”, 1 de marzo de 1991. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19351>
- Bush, George H.W. “Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in New Orleans”, 18 de Agosto de 1988. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 15, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25955>
- Bush, George H.W. “Declaración sobre la firma de la Resolución autorizando el uso de la fuerza militar contra Irak”, 16 de septiembre de 1991. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush, acceso agosto 2015, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3392>
- Bush, George H.W. “Discurso a la nación sobre la invasión de Iraq”, 16 de enero de 1991. Fuente: Miller Center, acceso agosto 2015, <http://millercenter.org/president/bush/speeches/speech-3428>
- Bush, George H.W. “National Security Strategy of the United States”. Marzo 1990. Fuente: Departamento de Defensa, acceso agosto 2015, <http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1990.pdf>
- Bush, George H.W. “National Security Strategy of the United States”. 01 de enero de 1993. Fuente: National Security Strategy Archive, acceso Agosto 2015, <http://nssarchive.us/NSSR/1993.pdf>
- Bush, George H.W. “Remarks by the President to West Point Cadets”, U.S. Military Academy, West Point, N.Y., 5 de enero de 1993. Office of the White House Press Secretary. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=20414>
- Bush, George. “America’s Role in the World”, *U.S. Department of State Dispatch*, 11 de enero de 1993.
- Cable diplomático de la Casa Blanca el Embajador Popadiuk “Message to President Kravchuk from President Bush”, 5 de diciembre de 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.
- Cable diplomático de la Embajada de EE. UU. en Londres al Departamento de Estado “TFS001: More on Somali Perceptions vs. the Facts of Operation Restore

Hope”. Secreto/parcialmente desclasificado. 5 de enero de 1993. Fuente: CIA FOIA.

- Cable diplomático del departamento de Estado a la embajada en Alma Ata “Defining American Interests in Kazakhstan”, 18 de febrero de 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.
- Cable diplomático del Departamento de Estado a la Misión de EE. UU. en Naciones Unidas. “Talking Points for UNAMIR Withdrawal”. 5 de abril de 1994. Confidential/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Cable diplomático del departamento de Estado a las embajadas Bujumbura y Dar es Salaam, “DAS Bushnell Tells Col. Bagosora to Stop the Killings”, 29 de abril de 1994. Solo uso oficial/desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Cable diplomático del departamento de Estado a USNATO “For November 27 NAC Session on Ukrainian Independence”, noviembre 1991. Fuente: Biblioteca Presidencial George H.W. Bush.
- Carter, James “State of the Union Address 1980”. Fuente: Biblioteca Presidencial Jimmy Carter, acceso agosto 2015, <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/su80jec.phtml>
- Casa Blanca. Nota de prensa. “Statement by the Press Secretary”, Oficina de Prensa. 22 de abril de 1994. Sin clasificar. Fuente: Departamento de Estado FOIA
- CIA. “A Broadening Balkan Crisis: Can It Be Managed?”. National Intelligence Estimate. Abril de 1992. Fuente: CIA FOIA.
- CIA. “Yugoslavia Transformed”, National Intelligence Estimate. Secreto/Desclasificado parcialmente. 18 de octubre de 1990. Fuente: CIA FOIA.
- CIA. Memorando de Inteligencia. “Somalia: Lessons Learned From What Hasn’t Worked.” Secreto/Parcialmente desclasificado. 24 de septiembre de 1992. Fuente: CIA FOIA.
- CIA. Memorando. “Implications of US Posture on Recognition of Former Yugoslav Republics”. Secreto/Desclasificado. 15 de enero de 1992. Fuente: CIA FOIA.
- CIA. Oficina de Análisis Europeo. Memorando de Inteligencia. “European Views on the Use of Force in Bosnia and Hercegovina”. 10 de agosto de 1992. Fuente:

CIA FOIA.

- CIA. Oficina de Análisis Europeo. Memorando. “Greater Serbia: A Balkan Troublemaker for the 1990s”. 10 de agosto de 1992. Desclasificado. Fuente: CIA FOIA.
- Clinton William J. “Remarks on the Preschool Immunization Proclamation and an Exchange With Reporters”. Weekly Compilation of Presidential Documents Volumen 29, Número 1. 19 de abril de 1993. Fuente: Government Printing Office, acceso agosto 2015, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1993-04-19/html/WCPD-1993-04-19-Pg572.htm>
- Clinton, William J. “Address on Somalia”. 7 de octubre de 1993. Miller Center, University of Virginia. Fuente: Miller Center, acceso agosto 2015, <http://millercenter.org/president/speeches/speech-4566>
- Clinton, William J. “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement”. Estrategia de Seguridad Nacional 1994. 01 de Julio de 1994. Fuente: National Security Strategy Archive, acceso agosto 2015, <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>
- Clinton, William J. “A New Covenant for American Security.” Discurso en la Universidad de Georgetown, 12 de diciembre de 1991. Fuente: Public's Library and Digital Archive, acceso agosto 2015, <http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c53.txt>
- Clinton, William J. “Carta a los líderes del Congreso sobre las acciones de la OTAN en Bosnia”, 1 de marzo de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton
- Clinton, William J. “Declaración sobre el Acuerdo General para Bosnia-Herzegovina”. 1 de marzo de 1994. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton.
- Clinton, William J. “Exchange With Reporters Prior to a Meeting With the Progressive Caucus”, 2 de agosto de 1993. Fuente: The American Presidency Project, acceso agosto 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=46940>

- Clinton, William J. “Interview With the French Media in Paris, June 7, 1994”, Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, 31 de Julio de 1994.
- Clinton, William J. “Mensaje radicofónico”. 3 de abril. Fuente: Public Papers of the Presidents of the United States, acceso agosto 2015, <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus?key=title;page=browse;value=w>
- Clinton, William J. “Remarks on Foreign Policy”. Discurso en el Grand Hyatt Hotel San Francisco, 26 de febrero de 1999. Fuente: Mount Holyoke University, acceso agosto 2015, <https://www.mtholyoke.edu/>
- Clinton, William J. “U.S. Policy Regarding the Situation in the former Yugoslavia”. Presidential Review Directive/NSC-1.” 22 de enero de 1993. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Congreso de los Estados Unidos, H.J.RES.77 ENR “Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution” Texto final según aprobado en la Cámara y el Senado. Fuente: Biblioteca del Congreso, acceso agosto 2015, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c102:H.J.RES.77.ENR>
- Congreso de los Estados Unidos. U.S. Senate “U.S. Actions Regarding Iranian and Other Arms Transfers of the Bosnian Army 1994-1995. Report of the Select Committee on Intelligence United States Senate”, Noviembre de 1996. Fuente: Federation of American Scientists, acceso agosto 2015, http://fas.org/irp/congress/1996_rpt/bosnia.htm
- Congreso de los Estados Unidos. “Biographical Directory of the United States Congress”. Fuente: Congreso de los Estados Unidos, acceso agosto 2015, <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=b001167>
- Congreso de los Estados Unidos. “Bosnia War Crimes: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and U.S. Policy”, *Congressional Research Service*, 1998.
- Congreso de los Estados Unidos. “Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act, FSA, HR 282”. Fuente: Cornell University Law School, acceso agosto 2015, <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-67>

- Congreso de los Estados Unidos. “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986. Pub. L. 99-433” 1 de octubre de 1986. Fuente: Cornell University Law School, acceso agosto 2015, http://www.law.cornell.edu/topn/goldwater-nichols_department_of_defense_reorganization_act_of_1986
- Congreso de los Estados Unidos. “The War Powers Resolution, Pub. L. No. 93-148, 87 Stat. 555 “7 de noviembre) Código de Estados Unidos Título 50 Capítulo 33 Secciones 1541 a 1548. Fuente: Cornell University Law School, acceso agosto 2015, en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/chapter-33>
- Congreso de los Estados Unidos. Senado S.2042 – “A bill to remove the United States arms embargo of the Government of Bosnia and Herzegovina”. 103 Congreso. 12 de mayo de 1994. Fuente: Congreso de los Estados Unidos, acceso agosto 2015: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/2042>
- Congreso de los Estados Unidos. U.S. Senate “U.S. Actions Regarding Iranian Arms Shipments into Bosnia”. 21 y 23 de mayo de 1996. Fuente: Congreso de los Estados Unidos, acceso agosto 2015, <http://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/hearings/hearingsonusacti00unit.pdf>
- Congressional Record. “Nominación de William O. Studeman”, Senado, 08 de abril de 1992. Fuente: Federation of American Scientists, acceso agosto 2015, http://fas.org/irp/congress/1992_cr/s920408-studemman.htm
- Conoco-Somalia Declassification Project. College of DuPage – Geography Department – Fuente: College of DuPage, acceso agosto 2015, <http://www.cod.edu/people/faculty/yearman/somalia.htm>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas “Resolución 688 (1991) del 5 de abril de 1991”. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/24/IMG/NR059624.pdf?OpenElement>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 713 del 25 de septiembre de 1991”. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/713%20\(1991\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/713%20(1991))

- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 757 del 30 de mayo de 1992”. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/757%20\(1992\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/757%20(1992))
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 816 del 31 de marzo de 1993”. S/RES/816. Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/816%20\(1993\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/816%20(1993))
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 819 del 16 de abril de 1993”. S/RES/819. Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, acceso agosto 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1969.pdf?view=1>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 824 del 6 de mayo de 1993”. S/RES/824. Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, acceso agosto 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1970.pdf?view=1>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. “Resolución 844 del 4 de junio de 1993”. S/RES/844. Fuente: Security Council Report, acceso agosto 2015, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_844.pdf
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 836 del 4 de junio de 1993. S/RES/836. Fuente: Universidad de Murcia, acceso agosto 2015, <http://ocw.um.es/cc.-juridicas/derecho-internacional-publico-1/ejercicios-proyectos-y-casos-1/capitulo2/documento-22-res.-836-del-consejo.pdf>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resolución 940 del 31 de julio de 1994, Fuente: Naciones Unidas, acceso agosto 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/940%20\(1994\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/940%20(1994))
- Consejo de Seguridad Nacional “DD/NSC 56 Managing Complex Contingency Operations”, Mayo 1997. Fuente: Federation of American Scientists, acceso agosto 2015, <http://fas.org/irp/offdocs/pdd56.htm>
- Consejo de Seguridad Nacional. “NSC Meetings, Bush Administration”. 1989-1993. Fuente: Biblioteca Presidencial George H. W. Bush, acceso Agosto 2015, <https://bush41library.tamu.edu/files/NSC%20Meetings%201989-1992--Declassified--2013-06-27--REVISED.pdf>

- Consejo de Seguridad Nacional. Reunión del Comité de Directores “Minutes of PC Meeting on Bosnia”. Secreto/Desclasificado. 23 de abril de 1994 Fuente: Biblioteca Presidencial Clinton
- Consejo Nacional de Inteligencia. “Memorandum for National Foreign Intelligence Board Principals: Responses to Transition Team Questions on the Balkans”. Secreto/desclasificado, 28 de diciembre de 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton
- Consejo Nacional de Inteligencia. “National Intelligence Estimate: The Soviet System in Crisis: Prospects for the Next Two Years”, Septiembre de 1989, Secreto/desclasificado, Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%204.pdf>
- Consejo Nacional de Inteligencia. Memorando para el Director Central Interino de Inteligencia. “Serbia and the Russian Problem”. Secreto/Desclasificado. 25 de enero de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Consejo Nacional de Inteligencia. Memorando. “Lifting the Arms Embargo: Impact on the War in Bosnia”. Secreto/Desclasificado. 13 de mayo de 1994. Fuente: CIA FOIA.
- Chernyaev, Anatoly. “Memorando a Gorbachov sobre las Fuerzas Armadas, 10 de noviembre de 1988”, Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB261/sov05.pdf>
- Christopher, Warren. “Democracy and human rights: where America stands”. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *US Department of State Dispatch*, 4, no. 21 (1993). Fuente: Dispatch magazine, acceso Agosto 2015, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no21.html>
- Christopher, Warren. “The United States and Africa: A New Relationship”. *US Department of State Dispatch* 4, no. 21 (1993). Fuente: Dispatch magazine, acceso Agosto 2015, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no21.html>
- Declaración de Londres.”On A Transformed North Atlantic Alliance”. Aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Londres, 5 y 6 de Julio de 1990. Fuente: OTAN, acceso agosto 2015: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>

- Departamento de Defensa, Documento de Trabajo para la discusión. 1 de mayo de 1994. Secreto/desclasificado. Fuente: Departamento de Defensa FOIA.
- Departamento de Estado, “DAS Bushnell Meets Habyarimana and PRF”, Cable diplomático confidencial número 251516Z, al secretario de Estado, 08 de marzo de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton
- Departamento de Estado, “Memorando Informativo para el secretario Baker de Douglas P. Mulholland (INR)”, 29 de noviembre de 1989. No clasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%202.pdf>
- Departamento de Estado, “Memorando para el presidente del secretario de Estado James Baker: Your December meeting with Gorbachev”, 29 de noviembre de 1989. Secreto/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB298/Document%206.pdf>
- Departamento de Estado, “Telegrama confidencial de la Sección de Intereses de EE. UU. al Secretario de Estado” Diciembre de 1983. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB82/iraq28.pdf>
- Departamento de Estado, “Telegrama confidencial de la Sección de Intereses de EE. UU. al Secretario de Estado” Diciembre de 1983. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB82/iraq31.pdf>
- Departamento de Estado. “Declaración de la portavoz Margaret Tutwiler”. 12 de mayo de 1992. Washington, DC. Acceso agosto 2015, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1992/9205/073.html
- Departamento de Estado. ”Memorandum from Deputy Assistant Secretary of State Prudence Bushnell to The Secretary through Under Secretary for Political Affairs Peter Tarnoff, “Death of Rwandan and Burundian Presidents in Plane Crash Outside Kigali”, 6 de abril de 1994, Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw040694.pdf>
- Departamento de Estado. Cable diplomático confidencial número 127262, a la Misión de EE. UU. ante Naciones Unidas, “Rwanda: Security Council

Discussions”, 13 de mayo de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton

- Departamento de Estado. Daily Briefing 126: 11/09/92. “Statement by State Department Spokesman Richard Boucher”. Fuente: University of Illinois, acceso agosto 2015: http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1992/9209/126.html
- Departamento de Estado. Daily Press Briefing. DPC #68. 28 de abril de 1994. Fuente: University of Illinois, acceso http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1994/9404/940428db.html
- Departamento de Estado. Memorandum confidencial de Thomas Niles y Eugene McAllister al secretario adjunto de Estado Lawrence Eagleburger “Deterring Serbian Aggression in Bosnia-Herzegovina”, 2 de abril de 1992. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton
- Departamento de Estado. Oficina de Inteligencia e Investigación. Intelligence Assessment, “Roots of the Violence in Rwanda”, 29 de abril de 1994 Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton
- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas., Facsímil del comandante en jefe de UNAMIR general Romeo Dallaire al general Maurice Baril, “Request for Protection for Informant”, 11 de enero de 1994. Fuente: Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos. Comité de Relaciones Internacionales, Subcomité de Operaciones Internacionales y Derechos Humanos. Documentación para la vista “Rwanda: Genocide and the Continuing Cycle of Violence”, 5 de mayo de 1998.
- Director Central de Inteligencia. Equipo de trabajo inter-agencias para los Balcanes. “Some Implications of an UNPROFOR Withdrawal from Bosnia”. 26 de enero de 1994. Fuente: CIA FOIA.
- Director Central de Inteligencia. Memorando “9 March Deputies Meeting on Bosnia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 10 de marzo de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Director Central de Inteligencia. Memorando “Deputies Committee Meeting on the Former Yugoslavia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 22 de febrero de 1993. Fuente: CIA FOIA.

- Director Central de Inteligencia. Memorando. “Deputies Committee Video Conference on Bosnia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 4 de marzo de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Director Central de Inteligencia. Memorando. “Likely Consequences of Warnings of Air Strikes Against Bosnian Serbs and Serbia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 23 de marzo de 1993. Fuente: CIA Documentación desclasificada FOIA.
- Director Central de Inteligencia. Memorando. “Principals Committee Meeting on Yugoslavia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 3 de febrero de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Director Central de Inteligencia. Memorando. “Prospects for Bosnia”. Secreto/Desclasificado. Octubre de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Director Central de Inteligencia. Memorando. “Reactions to Secretary Christopher’s 10 February Announcement of US Policy Toward the Former Yugoslavia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 19 de febrero de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Documental. “Clinton”. American Experience. Series: The Presidents. Fuente: PBS, acceso agosto 2015, <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/transcript/clinton-transcript/>
- Documental. “George H. W. Bush”. American Experience. Series: The Presidents. Fuente: PBS, acceso agosto 2015, <http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/transcript/bush-transcript/?flavour=mobile>
- Eagleburger, L. “Intervention on the London Conference on Former Yugoslavia” *U.S. Department of State Dispatch*, 31 de agosto de 1992.
- Eagleburger, L. “The need to respond to war crimes in former Yugoslavia”, *U.S. Department of State Dispatch*, 28 de diciembre de 1992.
- Frontline. Interviews – Tony Marley The Triumph Of Evil series. Fuente: PBS, acceso agosto 2015: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/interviews/>
- Gorbachov, Mijail “Discurso de a la Asamblea General de la ONU”, 07 de

diciembre de 1988, Fuente: Archivo de la Fundación Gorbachov, acceso agosto 2015, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116224>

- Informe del Grupo de Trabajo Inter-agencias sobre Balcanes. “A Summary of Diplomatic Strategy: July 30 Geneva Ministerial”. Secreto/Desclasificado. 26 de julio de 1994. Fuente: Departamento de Estado FOIA.
- Informe del Grupo de Trabajo Inter-agencias sobre Balcanes. “Measures to Assist the Bosnian Federation”. Confidencial/Desclasificado. 26 de julio de 1994. Fuente: CIA FOIA
- Informe del Grupo de Trabajo Inter-Agencias sobre los Balcanes. “The Northern Corridor: The Bosnian Serbs’ Achilles Heel”. Secreto/desclasificado. 22 de abril de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton
- Informe del Grupo de Trabajo Inter-Agencias sobre los Balcanes. “The Bosnian Serbs: Likely Next Steps”. Secreto/desclasificado. 15 de abril de 1994. Fuente: CIA FOIA
- Les Aspin, “Department of Defense’s Bottom-Up Review” Octubre de 1993. Fuente: Departamento de Defensa, acceso agosto 2015, www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA359953
- Memorando “Fighting in Bosnia: Who’s on the Offensive?”. Interagency Balkan Task Force. Alto Secreto/Desclasificado. 8 de abril de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Memorando confidencial del subsecretario adjunto de Defensa para Oriente Medio y África, a través del subsecretario de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional, para el subsecretario de Defensa para política “Talking Points On Rwanda/Burundi”, 11 de abril de 1994. Fuente: Repositorio Universidad de Texas, acceso agosto 2015, <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5674/2276.pdf?sequence=1>
- Memorando de la Embajadora Madeleine Albright para el Asesor de Seguridad Nacional. “Options for Bosnia”. Secreto NODIS/Desclasificado. 14 de abril de 1993. Fuente: CIA FOIA.

- Memorando del asesor de seguridad nacional al presidente. “Bosnia – Next Steps”. Secreto/Desclasificado. 19 de julio de 1994. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Memorando del secretario adjunto George E. Moose para el secretario Christopher, John Shattuck Douglas J. Bennet, y el consejero Legal Conrad K. Harper, a través de Peter Tarnoff. “Has Genocide Occurred in Rwanda?”, 21 mayo de 1994. Secreto/desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Memorando del secretario adjunto Toby T. Gati a George Moose y al consejero legal Conrad K. Harper, “Rwanda – Geneva Convention Violations”, 11 de mayo de 1994. Secreto ORCON/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Memorando del subsecretario de Defensa al Asesor de Seguridad Nacional, “Rwanda: Jamming Civilian Radio Broadcasts”, 5 de mayo de 1994. Confidencial/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Memorando para el Director Central de Inteligencia. “Principals Committee Meeting on Bosnia”. Interagency Balkan Task Force. Alto Secreto/Desclasificado. ER 94-1722/2. 18 de abril de 1994. Fuente: CIA FOIA.
- Memorando para el Director de la CIA. “Principals’ Committee Meeting on Bosnia”. Interagency Balkan Task Force. Secreto/Desclasificado. 14 de junio de 1994. Fuente: CIA FOIA.
- Memorando. “Conversación telefónica entre el Primer Ministro de España Felipe González” 19 de agosto de 1991, 1:51 – 2:02 p.m.. Air Force One. Secreto/desclasificado. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB357/Document3%20George%20Bush-Felipe%20Gonzalez.pdf>
- Memorando. “Debrief of Principals Meeting on Bosnia”. Alto Secreto/Desclasificado. 9 de abril de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Memorando. “Deputies Committee Meeting on Bosnia Serb Sanctions”. Secreto/Desclasificado. 14 de febrero de 1994. Fuente: CIA FOIA.

- Memorando. “Principals Committee Meeting on Bosnia”. Secreto/Desclasificado. 13 de abril de 1994. Fuente: CIA FOIA.
- Memorando. “Principals Committee Meeting on the Former Yugoslavia”. Secreto/Desclasificado. 29 de enero de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Memorando. “Results of Principals Committee Meeting on Bosnia and Macedonia”. Secreto/Desclasificado. 22 de marzo de 1994. Fuente: CIA FOIA.
- Minutas reunión de Directores “Principals Committee Meeting on Bosnia”. Secreto/Sensible/Desclasificado. 5 de febrero de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Nota para el Asesor de Seguridad Nacional Anthony Lake. “Situation in Sarajevo Deteriorates”. Alto Secreto/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial Clinton.
- Oficina del Alto Representante. “An Action Plan in support of the return of refugees and displaced persons in Bosnia and Herzegovina”. Informe RRTF: Marzo de 1998.
- Oficina del consejero legal. “Borrador texto elaborado por Joan Donoghue”, 16 de mayo de 1994. Departamento de Estado Secreto/Desclasificado. Fuente: Biblioteca Presidencial William J. Clinton.
- Oficina del Secretario de Defensa. Informe. “Lifting the Siege of Sarajevo”. Confidencial/Desclasificado. 23 de marzo de 1993. Fuente: CIA FOIA.
- Oficina del subsecretario adjunto de Defensa. Memorando. “Rwanda Interagency Telecon”, Elaborado por Cor. Michael Harvin. Secreto/Desclasificado. 11 de mayo de 1994. Fuente: National Security Archive, acceso agosto 2015, <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB53/rw051194.pdf>
- OTAN. “Key speeches and transcripts of news conferences given by the NATO Secretary General and other NATO Officials”. Fuente: OTAN, acceso agosto 2015, <http://nato.int/docu/speech/index.html>
- OTAN. “The Alliance’s New Strategic Concept”. Aprobada por los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte. Sin clasificar. 07 de noviembre de 1991. Acceso agosto 2015: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm
- Reagan, Ronald. “Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”. Sin clasificar. Enero de 1987. Fuente: National Security Strategy Archive, acceso

agosto 2015, <http://nssarchive.us/NSSR/1987.pdf>

- Reagan, Ronald. “Mensaje a la nación sobre los hechos ocurridos en Líbano y Granada”, 27 de octubre de 1983, Fuente: Biblioteca Presidencial Reagan acceso agosto 2015, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/102783b.htm>
- Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. “Prosecutor vs. Stanislav Galic for crimes against humanity and violations of the laws and customs of war”. Transcripción del caso IT-98-29. Fuente: TPAY, acceso agosto 2015, <http://ictytranscripts.org/trials/galic/020419IT.htm>
- Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. “Prosecutor vs. Tadić for crimes against humanity and violations of the laws and customs of war”. Transcripción del caso IT-94-1 Fuente: TPAY, acceso agosto 2015, <http://www.icty.org/x/cases/tadic/tjug/en/tad-ts70507JT2-e.pdf>
- Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. Naciones Unidas. Hoja informativa del caso IT-09-92. Fuente: TPAY, acceso agosto 2015, http://www.icty.org/x/cases/mladic/cis/en/cis_mladic_en.pdf
- Wörner, Manfred “A New NATO for a New Era”. Discurso del secretario general de la OTAN en el Club Nacional de Prensa. Washington D.C. 6 de octubre de 1993. Fuente: OTAN, acceso agosto 2015: <http://www.nato.int/docu/speech/1993/s931006a.htm>