

LA APORTACIÓN DE ESTADOS UNIDOS A LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

ALFONSO J. IGLESIAS VELASCO*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSE. III. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO. IV. LA PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN LAS MISIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS. V. ANÁLISIS DE LA DIRECTIVA DECISIÓN PRESIDENCIAL 25. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Estados Unidos es el principal deudor en la financiación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de sus operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs), pero también es cierto que es su principal contribuyente con notable diferencia sobre el resto de los Estados miembros de la Organización universal. El objeto de estudio de este artículo consiste en analizar la aportación que realiza Estados Unidos a estas misiones internacionales de mantenimiento de la paz. En este sentido, y comoquiera que el papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses en las operaciones de paz de las Naciones Unidas es una cuestión más política que jurídica, vamos a estudiar primeramente el contexto legal de ese país, junto con la distribución de competencias entre los poderes legislativo y ejecutivo estadounidenses, para pasar luego a centrarnos en su participación en las misiones de paz de la ONU y, en concreto, examinar con mayor profundidad los elementos de un instrumento trascendental de la política nacional estadounidense en esta materia, la Directiva Decisión Presidencial 25 de mayo de 1994, que incluye algunos criterios rigurosos de revisión del apoyo o la participación norteamericana en dichas operaciones, al considerarlas como un medio de posible promoción de los intereses de seguridad nacional.

* Profesor asociado de Derecho internacional público de la Universidad Autónoma de Madrid

II. EL MARCO LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSE

La participación de este país en las operaciones de mantenimiento de la paz -principalmente de Naciones Unidas- se encuentra enmarcada en una estructura jurídica comprensiva recogida en la Carta de Naciones Unidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad, la Constitución de Estados Unidos, y diversos cuerpos legales domésticos, como la Ley de Participación en Naciones Unidas o la Ley de Asistencia Exterior¹; y en este sentido, vamos en primer lugar a estudiar de forma más pormenorizada este marco jurídico propio norteamericano:

1. En primer lugar, y si bien el Congreso cuenta con el poder de declarar la guerra², el Presidente disfruta de una amplia autoridad constitucional independiente, en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas³ y Jefe del Poder Ejecutivo con responsabilidad de dirección de los asuntos exteriores estadounidenses -donde disfruta de un grado mayor de libertad y discrecionalidad que en los temas internos y posee capacidad de celebración de tratados internacionales con el consentimiento del Senado⁴-, para desplegar fuerzas militares en orden a tomar parte en, o apoyar, operaciones de paz, cuando él lo considere necesario para proteger ciudadanos de ese país u otros intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, como por ejemplo sucedió con el despliegue de tropas norteamericanas en Somalia o en Haití⁵. A partir del texto constitucional, los Poderes Legislativo y Ejecutivo se han visto compelidos a buscar un equilibrio entre ellos en

¹ Comoquiera que Estados Unidos acoge la teoría dualista con respecto a la incorporación del Derecho internacional en su derecho interno, resulta imprescindible tomar en consideración su ordenamiento jurídico doméstico. Vid. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 470; y en general F.L. MORRISON, "Legal constraints on United States participation in peacekeeping activities", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol. 2, n° 4, 1995, pp. 78-81.

² Artículo 1.8, para.11, de la Constitución de Estados Unidos.

³ Artículo 2.2, para.1, de la Constitución estadounidense.

⁴ Art.2.2, para.2, de la Constitución. Véase en general H.J. POWELL, "The President's Authority over Foreign Affairs: an Executive Branch Perspective", *George Washington Law Review*, vol.67, 1999, pp. 527-576.

⁵ Vid. Ph.R. TRIMBLE, "The President's Constitutional Authority to Use Limited Military Force", *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1, 1995, pp. 84-87; Th.M. FRANCK, "The Security Council Unleashed? Post-Cold War U.N. Peacekeeping and Prospects of U.S. Participation" en M.K. YOUNG & Y. IWASAWA (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Irvington, 1996, pp. 491-494; y en general D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994.

la conducción de las relaciones exteriores que resultara compatible con las necesidades políticas⁶. Con el tiempo, se ha ido expandiendo la autoridad constitucional del Presidente debido en gran parte a no haberse enfrentado a restricciones ni obstáculos jurídicos de consideración al emprender acciones militares independientes, en el sentido de contar con el asentimiento consuetudinario del Congreso y la ausencia de doctrina judicial alguna de control, hasta el punto de considerarse legitimado a reclamar amplios poderes en la conducción de la guerra⁷.

2. En segundo lugar, la Ley de Participación en Naciones Unidas de 1945 (enmendada en 1949)⁸, subraya la autoridad constitucional y legislativa del

⁶ Vid. W.M. REISMAN, "War Powers: The Operational Code of Competence" en L. HENKIN, M.J. GLENNON & W.D. ROGERS (eds.), *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, 1990, p. 75; G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 473 y ss. El equilibrio de poderes en esta materia entre el Congreso y el Presidente siempre ha estado plagado de ambigüedades y tensiones. J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Georgetown Law Journal*, vol. 81, 1993, p. 597 y ss.

⁷ Vid. M.J. GLENNON & A.R. HAYWARD, "Collective Security and the Constitution: Can the Commander in Chief Power Be Delegated to the United Nations?", *Georgetown Law Journal*, vol.82, n°4, 1994, pp. 1587-1588 y 1590-1593; M.J. GLENNON, *Constitutional Diplomacy*, Princeton University Press, Princeton, 1990, pp. 54-66; D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, p. 30 y ss.; G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 442 y ss.; R.H. HOSKINS, "One Tin Soldier: A New Look at the Constitutionality of Placing United States Soldiers Under the Command of the United Nations", *University of Dayton Law Review*, vol. 22, 1996, p. 129 y ss. Muy pocas veces han sido demandados por vía judicial los poderes presidenciales de Comandante en Jefe, y casi siempre los tribunales consideraron que era materia no justiciable, como por ejemplo en los casos *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* -299 U.S. 304 (1936)- o *Dellums v. Bush* -752 F. Supp. 1141 (D.D.C. 1990)-. Vid. D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, n° 1, 1996, pp. 274-278; Th.M. FRANCK, *Political Questions, Judicial Answers*, 1992, pp. 45-60; M.J. GLENNON, *Diplomacia Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 43-63. No obstante, el hecho de que una decisión judicial no prohíba la dirección de la guerra por el Presidente no significa que tal conducta sea necesariamente constitucional. Th.M. FRANCK, *cit.*, 1992, pp. 54-70.

⁸ La Ley de 29 de diciembre de 1945 se encuentra en Public Law n° 264, codificada en el Código de Estados Unidos, 22 U.S.C. § 287-287e; y las enmiendas de 1949 (Ley de 10 de octubre de ese año) en Public Law n° 341, codificada en 22 U.S.C. § 287d-1. Pueden verse asimismo J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Georgetown Law Journal*, vol. 81, 1993, pp. 614-620; L. FISHER, "The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?", *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1, 1995, pp. 29-32.

Presidente de Estados Unidos, al ser el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, para apoyar y participar en operaciones de paz de la ONU. En concreto, el Presidente está autorizado a negociar acuerdos especiales con el Consejo de Seguridad onusiano en virtud del artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas, al objeto de poner a su disposición algunas unidades de sus Fuerzas Armadas. La conclusión de estos acuerdos especiales estará sujeta a su aprobación legislativa por el Congreso⁹, pero ya no será necesaria autorización legislativa adicional cada vez que el Presidente desee disponer únicamente de las fuerzas militares previstas en ese acuerdo *ex* artículo 43 -y sólo esas fuerzas, facilidades y asistencia ya fijadas convencionalmente- ante cada petición concreta del Consejo de Seguridad¹⁰. Por otro lado, el Presidente también puede, a solicitud de Naciones Unidas y si él lo considera compatible con el interés nacional, autorizar diversos modos de apoyo a las actividades de Naciones Unidas que estén específicamente dirigidas al arreglo pacífico de las controversias y no supongan el empleo de fuerzas militares previsto en el Capítulo VII de la Carta de San Francisco -y por tanto sin precisar autorización previa del Congreso-, como por ejemplo, proporcionar a la ONU distinto personal de las Fuerzas Armadas estadounidenses para servir en calidad de observadores, guardias u otro puesto no de combate, hasta un límite máximo total de 1.000 efectivos de forma simultánea (artículo 7.a de la Ley de Participación, tras su enmienda de 1949)¹¹; de hecho, dicho artículo 7.a de la Ley de Participación

⁹ Artículo 6 de esta Ley de Participación en Naciones Unidas, codificado en 22 U.S.C. § 287d, de conformidad con el artículo 43.3 *in fine* de la Carta de San Francisco.

¹⁰ 22 U.S.C. § 287d. Vid. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 460; D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, p. 36. No puede decirse que la Carta de Naciones Unidas vulnere la Constitución de Estados Unidos, ni afecte al poder exclusivo del Congreso para declarar la guerra, pues las medidas coercitivas armadas previstas en el artículo 42 de la Carta onusiana no constituyen una "guerra" sino una "acción internacional de policía". *Ibidem*, p. 36. Como sabemos, nunca han llegado a suscribirse los acuerdos especiales previstos en el artículo 43, por lo que tampoco ha llegado a aplicarse el tenor literal del artículo 6 de la Ley estadounidense de Participación en Naciones Unidas, si bien eso no autoriza al Presidente a implementar la Carta de modo totalmente discrecional. Vid. D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, n° 1, 1996, pp. 262-264.

¹¹ 22 U.S.C. § 287d-1 (a)(1). Tal personal será considerado en servicio activo a todos los efectos, incluyendo la percepción del sueldo y los complementos, así como todos los beneficios y asignaciones a los que tenga derecho como personal de las fuerzas armadas de Estados Unidos. Además, y con autorización del Presidente -facultad delegada al Secretario de Defensa por la Orden Ejecutiva n°10206, de 19 de enero de 1951 (16 F.R. 529)-, ese personal puede aceptar el cobro directamente de Naciones Unidas de todos o algunos de los complementos

constituye la disposición normativa más fácilmente utilizable como base jurídica del despliegue de militares estadounidenses en las OMPs de Naciones Unidas, verbigracia en la operación de mantenimiento preventivo de la paz en la República ex-Yugoslava de Macedonia¹². Sin embargo, no todos los autores están de acuerdo en que el Presidente tenga autoridad para desplegar unilateralmente - sin autorización del Congreso- fuerzas militares estadounidenses en OMPs de Naciones Unidas, llegando a remontarse al rechazo del Senado a autorizar la ratificación del Pacto de la Sociedad de Naciones¹³.

Asimismo, el Presidente está autorizado a facilitar servicios, medios u otra asistencia del Departamento de Defensa, o destinar sus fondos para la adquisición y/o sustitución de dicho material, servicios o facilidades¹⁴. En la práctica, el Presidente ha venido utilizando esos poderes para suministrar personal, material, transporte aéreo u otros servicios en el apoyo a distintas operaciones de paz de Naciones Unidas, como las de Somalia, Mozambique o Bosnia-Herzegovina. Como vemos, esta Ley de Participación resultó el fruto de un esfuerzo intenso de cooperación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en la distribución de competencias para la participación de fuerzas armadas en operaciones militares de Naciones Unidas¹⁵.

o beneficios relativos a ese puesto. Vid. D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peacekeeping at the Crossroads. National Support-Experience and Prospects*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1973, pp.36-38, 56-61 y 278.

¹² Véanse el ofrecimiento de Estados Unidos (doc.S/25954 y Add.1) y la respuesta del Consejo de Seguridad -res.842 (1993)-; J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Georgetown Law Journal*, vol. 81, 1993, pp. 657-658; y G.K. WALKER, *cit.*, 1994, pp. 459-460.

¹³ D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, nº 1, 1996, p. 246 y ss.

¹⁴ 22 U.S.C. § 287d-1 (a)(2 y 3). Por la mencionada Orden Ejecutiva nº 10206, de 19 de enero de 1951 (16 F.R. 529), el Presidente ordenó que fuese el Secretario de Estado quien requiriese al Secretario de Defensa el envío de ese personal o el suministro de tales facilidades, equipos, servicios o asistencia, de acuerdo con las disposiciones legislativas enunciadas y las condiciones que determinen ambos Secretarios conjuntamente. Por otra parte, el Presidente está obligado a presentar periódicamente -al menos una vez por año-, informes al Congreso sobre las actividades de Naciones Unidas y la participación de Estados Unidos en ellas -artículo 4 de la Ley de Participación, en 22 U.S.C. § 287b-.

¹⁵ Cf. A.D. SOFAER, *War, Foreign Affairs, and Constitutional Power: the Origins*, 1976, p. 4; D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, p. 39. Acerca del debate en el Senado sobre esta Ley de Participación en Naciones Unidas véase D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *cit.*, 1996, pp. 258-262.

3. La Ley de Asistencia Exterior de 1961, así como la legislación anual de autorización y asignación presupuestaria para el programa de asistencia al extranjero, recoge diversas potestades legales para la participación estadounidense en misiones de paz, como por ejemplo el suministro, a través de las leyes presupuestarias anuales, de asistencia a países amigos y organizaciones regionales para operaciones de mantenimiento de la paz y otros programas de relevancia para los intereses de seguridad nacional, ya sea en el marco de Naciones Unidas u otro posible (art.551 de la Ley de Asistencia Exterior); esta facultad ha sido empleada por ejemplo para financiar las contribuciones voluntarias norteamericanas a las operaciones de paz de la ONU¹⁶. Asimismo, cualquier departamento esta autorizado a prestar servicios y mercancías a países aliados y organizaciones internacionales en orden a alcanzar los objetivos de algunas disposiciones de la propia Ley, como por ejemplo las cláusulas sobre mantenimiento de la paz - art.607 de la Ley de Asistencia Exterior-, lo que verbigracia se hizo en Somalia. Además, el jefe de cualquier departamento puede asignar personal propio para servir en la plantilla de una organización internacional, o para prestar servicio o asesoramiento técnico, científico o profesional a -o en cooperación con- cualquier organización internacional, con arreglo a los propósitos de la vigente Ley de Asistencia Exterior; ello permite destinar personal militar o civil norteamericano a misiones de paz o para el suministro de servicios técnicos, ya sea o no sobre bases reembolsables (arts.628 y 630), lo que se ha concretado en la asignación de personal logístico del Departamento de Defensa a diversas OMPs de Naciones Unidas¹⁷. Y también el Título 10 del Código Legal de Estados Unidos, al autorizar el suministro de artículos excedentes para asistencia humanitaria, puede ser empleado en el apoyo a las misiones de paz¹⁸.

4. Otras normas jurídicas relevantes en la materia son por ejemplo las leyes anuales de autorización y asignaciones del Departamento de Estado y de la Defensa Nacional, que proveen fondos a través de diversas partidas presupuestarias -como la Cuenta de Contribuciones del Estado para las Actividades

¹⁶. El artículo 552 de esa misma Ley autoriza al Presidente a acumular en cada año fiscal, en caso de emergencia imprevista, hasta 25 millones de dólares en servicios y mercancías de diversos departamentos: así, también pueden aprovecharse otras partidas de asistencia al exterior para facilitar operaciones de paz.

¹⁷. Así como la Ley de Participación en Naciones Unidas de 1945 permitía a Estados Unidos implicarse en acciones y operaciones decididas por el Consejo de Seguridad onusiano, la Ley de Asistencia Exterior tiene un alcance más general y puede ser aprovechada para autorizar el envío de personal de enlace a una OMP recomendada por la Asamblea General. Cf. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, nº 2, 1994, pp. 467-468.

¹⁸. 10 U.S.C. § 403.

Internacionales de Mantenimiento de la Paz- para pagar las cuotas nacionales a las OMPs de Naciones Unidas y para asistencia material y financiera a estas misiones, ya sean de la ONU o de organizaciones regionales.

III. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

Durante años se ha sostenido un intenso debate institucional y doctrinal sobre la distribución de los poderes de guerra entre el Congreso y el Presidente: por ejemplo, en el caso de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas haya aprobado o recomendado el uso colectivo de la fuerza, ¿se infringiría la potestad constitucional del Congreso de declarar la guerra si fuerzas estadounidenses fueran colocadas al mando del Consejo de Seguridad?¹⁹. En esta materia no queda suficientemente clara la separación de poderes entre ambos órganos constitucionales americanos, y tampoco la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha definido un patrón aplicable²⁰. Desde la guerra de Corea pare-

¹⁹. Véanse sobre esta cuestión J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Georgetown Law Journal*, vol. 81, 1993, pp. 597-673; Th.M. FRANCK & F. PATEL, "U.N. Police Action in lieu of War: 'the Old Order Changeth'", *American Journal of International Law*, vol. 85, n° 1, 1991, pp. 63-74; D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, n° 1, 1996, p. 247 y ss.; M.J. GLENNON, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *American Journal of International Law*, vol. 85, n° 1, 1991, pp.74-88.

²⁰. J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Georgetown Law Journal*, vol. 81, 1993, pp. 597-600; Th.M. FRANCK & F. PATEL, "U.N. Police Action in lieu of War: 'the Old Order Changeth'", *American Journal of International Law*, vol.85, n°1, 1991, pp.68-70; M.J. GLENNON & A.R. HAYWARD, "Collective Security and the Constitution: Can the Commander in Chief Power Be Delegated to the United Nations?", *Georgetown Law Journal*, vol. 82, n° 4, 1994, pp. 1595-1596. A lo largo del tiempo han aparecido tres concepciones sobre la distribución constitucional de poderes en esta materia:

1. El modelo contractual o del "acuerdo especial": el Presidente negociaría y el Congreso revisaría un acuerdo especial del artículo 43 de la Carta por el que Estados Unidos pondría fuerzas armadas designadas a disposición del Consejo de Seguridad; el Presidente podría utilizar dichas fuerzas en una acción militar autorizada por el Consejo onusiano, pero se requeriría una autorización específica del Congreso para emplear fuerzas adicionales.

2. El modelo de "fuerza de policía", que se impuso durante la guerra de Corea, por el que el Presidente poseería autoridad unilateral para enviar fuerzas armadas estadounidenses -sin límites- a acciones internacionales de policía siempre que lo solicitase el Consejo de Seguridad. J.E. STROMSETH, *cit.*, 1993, pp. 621-640; L. FISHER, "The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?", *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1, 1995, p. 21 y ss.

ció imponerse la perspectiva de la autoridad presidencial exclusiva para desplegar tropas americanas como si se tratase de una extensión consuetudinaria de la competencia constitucional del Presidente, pero esa posición no era pacífica, y en ese contexto la Ley o Resolución sobre Poderes de Guerra de 1973 (*War Powers Resolution*)²¹, aprobada en plena crisis derivada de la guerra del Vietnam, determinaba los poderes y funciones del Presidente y del Congreso sobre la guerra, permitiendo las acciones militares emprendidas por el Presidente sólo si procedían de una declaración de guerra, una autorización legislativa específica o una emergencia nacional por ataque contra Estados Unidos, sus territorios o posesiones, o sus fuerzas armadas²². Y el Presidente no puede inferir de un tratado o ley la potestad suficiente para emplear la fuerza, salvo que exista una autorización legislativa específica; además, tiene que presentar informes periódicos al Congreso sobre la acción militar emprendida, y está obligado a concluirlos en el caso de que el Congreso no la autorice en un plazo de sesenta días desde la recepción de alguno de esos informes²³. Esta Ley surgió debido a la falta de cooperación en esta materia entre el Congreso y el Presidente, por lo que no toma en consideración las prerrogativas presidenciales, y su aplicación disminuiría la efectividad del empleo de la fuerza armada en el exterior; por eso, los sucesivos Presidentes han criticado esta Ley sobre los Poderes de Guerra como inconstitucional y no la han cumplido o la han ignorado, lo que explica, junto a la inhibición del Congreso y de los tribunales, que tal pieza legislativa no haya sido aplicada²⁴.

3. El modelo del "acuerdo político", que emergió durante la guerra del Golfo Pérsico, según el cual el Presidente precisa la aprobación legislativa para comprometer fuerzas a fin de combatir en acciones militares autorizadas por Naciones Unidas que entrañen tropas numerosas y un grave peligro; pero el Presidente puede decidir de forma unilateral la participación norteamericana en acciones limitadas con bajo nivel de riesgo autorizadas por el Consejo de Seguridad, como las operaciones de mantenimiento de la paz, que se emprenden con el consentimiento de las partes del conflicto; la flexibilidad de este modelo permite que la determinación de esas situaciones sea efectuada por ambos Poderes en cada caso concreto. Vid. J.E. STROMSETH, *cit.*, 1993, pp. 600-601.

²¹. Public Law n° 93-148 (1973), recogida en el Código de Estados Unidos, 50 U.S.C. §§ 1541-1548.

²². 50 U.S.C. § 1541c. Sobre la influencia de esta Ley en la implicación estadounidense en Naciones Unidas véanse G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, pp. 481-491; y L.F. DAMROSCH, "The Constitutional Responsibility of Congress for Military Engagements", *American Journal of International Law*, vol. 89, n° 1, 1995, p. 63 y ss.

²³. 50 U.S.C. §§ 1542-1544 y 1547a.

²⁴. D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, pp. 39-41; J. HART ELY, "Suppose

Así, durante la guerra del Golfo Pérsico, algunos autores subrayaron el poder del Presidente para comprometer en todo caso fuerzas militares de Estados Unidos para combatir contra Iraq sin necesidad de autorización del Congreso²⁵, pero otros rechazaban esa expansión de la autoridad presidencial como excesiva²⁶. Posteriormente, la Directiva de Seguridad Nacional n°74 de 1992 codificó algunas propuestas del Presidente G. Bush para colaborar con Naciones Unidas en su labor de mejorar su capacidad de organización.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS EN LAS MISIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

Estados Unidos es el principal contribuyente de Naciones Unidas y de sus diversas actividades, incluidas sus OMPs²⁷: no obstante, fue reduciendo progresivamente el porcentaje de su contribución mayoritaria al presupuesto ordinario de Naciones Unidas mediante la búsqueda de ajustes sucesivos en la

Congress Wanted A War Powers Act That Worked", *Columbia Law Review*, vol. 88, 1988, pp. 1380-1381; R.H. HOSKINS, "One Tin Soldier: A New Look at the Constitutionality of Placing United States Soldiers Under the Command of the United Nations", *University of Dayton Law Review*, vol. 22, 1996, p. 130; así por ejemplo, la operación humanitaria de imposición de la paz "Restaurar la Esperanza", liderada por Estados Unidos, fue decidida por el Presidente estadounidense sin consultar ni avisar al Congreso. Durante años se ha planteado un serio debate sobre la constitucionalidad de esa Ley: T.M. FRANCK, "After the Fall: the New Procedural Framework for Congressional Control Over the War Power", *American Journal of International Law*, vol. 71, 1977, pp. 626-634; R.F. TURNER, *Repealing the War Powers Resolution*, 1991; J.N. MOORE & F.S. TIPSON, "At Issue: The War Powers Resolution", *American Bar Association Journal*, vol. 70, marzo 1984, p. 10 y ss.; E.V. ROSTOW, "Once More Into the Breach: The War Powers Resolution Revisited", *Valparaiso University Law Review*, vol.21, 1986, pp.43-46; y S.L. CARTER, "The Constitutionality of the War Powers Resolution", *Virginia Law Review*, vol. 70, 1984, p. 134.

²⁵ Vid. Th.M. FRANCK & F. PATEL, "U.N. Police Action in lieu of War: 'the Old Order Changeth'", *American Journal of International Law*, vol. 85, 1991, p. 64.

²⁶ M.J. GLENNON, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *American Journal of International Law*, vol. 85, n° 1, 1991, pp. 80 y 86-87; J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Georgetown Law Journal*, vol. 81, 1993, p. 604 y ss.

²⁷ D. BRATT, "Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol. 4, n° 3, 1997, pp. 57-60; J. MIKULANINEC, "United Nations Peacekeeping: Under the Blue Flag or the Stars and Stripes?" en A. MORRISON (ed.), *The Changing Face of Peacekeeping*, The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1993, pp. 163-200.

fórmula establecida en la Comisión de Contribuciones²⁸: si en los orígenes de la Organización universal su cuota alcanzaba el 49%, en 1954 era de un 33%²⁹, en 1958 del 30%³⁰, y con arreglo a la resolución 2961 B (XXVII) de la Asamblea General onusiana, de 13 de diciembre de 1972, y después de la incorporación a la ONU de las dos Alemanias, desde 1974 Estados Unidos ha venido sufragando un volumen del 25% del presupuesto regular anual de las Naciones Unidas. Un salto decisivo en esta dirección se dio el 16 de agosto de 1985, cuando el Presidente de Estados Unidos firmó un proyecto de ley, aprobado por el Congreso norteamericano, que enmendaba las partidas presupuestarias del Departamento de Estado relativas a Naciones Unidas y sus agencias especializadas. La conocida como *Enmienda Kassebaum/Solomon* a la Ley de Autorización de Relaciones Exteriores para el año fiscal de 1986, indicaba al Departamento de Estado que solicitase a Naciones Unidas la adopción de procedimientos para garantizar que el poder del voto de cada Estado miembro en las cuestiones presupuestarias fuera proporcional al prorrateo de cuotas entre los Estados miembros; y si la ONU no había establecido en octubre de 1986 tal regla de ponderación de los votos de los Estados miembros, Estados Unidos reduciría por decisión unilateral su contribución en 1987 al 20% del presupuesto anual total de la Organización universal y sus agencias especializadas³¹. Se trataba de sustituir el principio de igualdad de los Estados miembros en las votaciones en la Asamblea General, consagrado en el artículo 18.1 de la Carta (un voto por país) por un voto ponderado, como sucede en las instituciones financieras. La *Enmienda Kassebaum* reflejaba el agudo sentimiento de insatisfacción del Congreso norteamericano con el modo en el que eran tomadas las decisiones presupuestarias y financieras en la Asamblea General, donde una mayoría de Estados subdesarrollados decidían sobre un presupuesto, el de la ONU, que sin embargo sufragaban en una

²⁸. Como consecuencia de este proceso, se ha acusado a Estados Unidos de ser el único Estado miembro de Naciones Unidas que ha ido reduciendo su porcentaje de desembolso al tiempo que crecía su nivel económico. R.W. NELSON, "International Law and U.S. Withholding of Payments to International Organizations", *American Journal of International Law*, vol. 80, n° 4, 1986, p. 978.

²⁹. Véase la resolución 665 (VII) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1952, y Public Law n° 495, de 10 de julio de 1952. No obstante, si se sumaban las contribuciones voluntarias adicionales aportadas por Estados Unidos, el porcentaje de este país en los gastos generales de la Organización alcanzaba el 40%. A.M. COX, *Prospects for Peacekeeping*, The Brookings Institution, Washington, 1967, pp. 120-121.

³⁰. Resolución 1137 (XII) de la Asamblea General, de 14 de octubre de 1957.

³¹. Véase el Código de Estados Unidos, 22 U.S.C. § 287e (1986); y E. ZOLLER, "The 'Corporate Will' of the United Nations and the Rights of the Minority", *American Journal of International Law*, vol. 81, n° 3, 1987, pp. 611-634.

medida muy pequeña³². De hecho, Estados Unidos se había retirado de la UNESCO a finales de 1984. Asimismo, la Ley *Gramm-Rudman-Hollings*, también de 1985³³, intentaba reducir el déficit presupuestario de Estados Unidos, con repercusión inevitable en las contribuciones financieras norteamericanas a las organizaciones internacionales³⁴. No obstante, numerosos autores han considerado que esta restricción de fondos norteamericanos a la ONU vulneraba las obligaciones jurídicas internacionales contraídas por ese país³⁵.

Estados Unidos es de lejos el principal deudor de la ONU, con un débito de 1.300 millones de dólares a finales de 1997, que suponía más del 40% de la deuda acumulada de todos los Estados miembros; en el año fiscal de 1998 debía 1.500 millones de dólares, de los que 958 millones eran deudas a las operaciones de mantenimiento de la paz y las actividades de las agencias especializadas³⁶; y en septiembre de 2000, Estados Unidos debía en ese momento 1.900 millones de dólares en pagos atrasados y actuales, de ellos 1.500 millones correspondientes a las OMPs³⁷. Sin embargo, hasta 1980 Estados Unidos había pagado con puntualidad

³². Véase el informe del Comité de Contribuciones de Naciones Unidas de 1985, que indicaba que los Estados occidentales de la OCDE sufragarían cerca del 74% del presupuesto de Naciones Unidas para el bienio 1986-1988, frente a un 16% de los países socialistas -incluyendo China-, y un exiguo 9% de los Estados del Grupo de los 77 (doc. A/40/11, para. 57).

³³. Ley de Presupuesto Equilibrado y Control del Déficit en Emergencias, Public Law n° 99-177, codificada en el Código de Estados Unidos, 2 U.S.C. § 901.

³⁴. En aquella época se planteó, tal como vemos, una restricción de tres clases en las contribuciones de Estados Unidos a las organizaciones internacionales: recortes específicos para programas particulares, reducciones condicionadas a que se produjeran determinadas circunstancias (como la *Enmienda Kassebaum*), y recortes más generales con el propósito de equilibrar el presupuesto federal a través de la limitación en determinados gastos (*Ley Gramm-Rudman-Hollings*). Vid. R.W. NELSON, "International Law and U.S. Withholding of Payments to International Organizations", *American Journal of International Law*, vol. 80, n° 4, 1986, pp. 973-983.

³⁵. Vid. E. ZOLLER, "The "Corporate Will" of the United Nations and the Rights of the Minority", *American Journal of International Law*, vol. 81, n° 3, 1987, p. 613; W.G. JENSEN, "The National Security Revitalization Act: Is It "Reformation" or "Evisceration" of the Peacekeeping Function?", *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, n° 1, 1997, p. 101. Tampoco la Comunidad Europea estaba de acuerdo con esa política estadounidense de recortes en su contribución financiera a la ONU, y así lo hicieron constar sus Estados miembros en un Memorandum de 14 de marzo de 1986 dirigido al Secretario de Estado (*International Legal Materials*, vol. 25, 1986, p. 482 y ss.).

³⁶. Véase J. CROOK en "UN Fiscal Crisis Brought on by U.S. Arrears", *ASIL Proceedings 1999*, vol. 93, p. 151.

³⁷. Con respecto a la deuda estadounidense entre 1975 y 1999 véase R. RIQUELME CORTADO, *La Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. El incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Dykinson, UAM, Madrid, 2000, p. 24. Tras un debate entre la Administración y el Congreso, la nueva legislación presupuestaria estadounidense

sus cuotas a Naciones Unidas, lo que había contribuido a que esa organización no tuviera dificultades financieras, pero tras ese año este país trasladó el desembolso de sus asignaciones presupuestarias a la ONU al 1 de octubre del año de devengo de cada contribución, de forma que el Estado norteamericano dejó de sufragar su cuota en el momento señalado por la ONU -enero de cada año-³⁸.

No obstante, en los años noventa este país ha participado en numerosas misiones militares de la ONU, incluso en ausencia de un interés nacional relevante, lo que supone en este sentido una alteración con respecto a la anterior política norteamericana de intervención militar³⁹: por ejemplo, su aportación decisiva en las operaciones militares de diverso carácter *-peace enforcement y peacekeeping-* autorizadas por Naciones Unidas en Somalia, Haití o Bosnia-Herzegovina se produjo como consecuencia de sendas solicitudes de la ONU y en virtud de sus obligaciones como Estado miembro dimanantes de los artículos 25 y 103 de la Carta de San Francisco. Y la Potencia norteamericana ha contribuido de forma determinante a los procesos de arreglo de numerosos conflictos regionales en todo el mundo⁴⁰. En este sentido conviene recordar que el marco político global venía marcado a comienzos de la década de los años noventa por un clima de cooperación creciente entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁴¹.

de 1999 autorizaba el abono de 926 millones de dólares a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU durante el período 1999-2002, y el primer pago se realizó el 31 de diciembre de 1999 con el objeto de evitar ser incluido en el supuesto previsto en el artículo 19 de la Carta de Naciones Unidas, y haber perdido así su derecho de voto en la Asamblea General onusiana. Vid. R. DWAN en *SIPRI Yearbook 2000*, p. 97.

³⁸. Vid. el artículo 5.4 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas (ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3; y W.G. JENSEN, "The National Security Revitalization Act: Is It "Reformation" or "Evisceration" of the Peacekeeping Function?", *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, n° 1, 1997, p. 99.

³⁹. J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", *Texas International Law Journal*, vol. 31, n° 1, 1996, p. 101. Véanse en general los artículos de E.C. LUCK, "The Case for Engagement: American Interests in UN Peace Operations" y Ch. LAYNE, "Minding Our Own Business: The Case for American Non-Participation in International Peacekeeping/Peacemaking Operations" en D.C.F. DANIEL & B.C. HAYES, *Beyond Traditional Peacekeeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, pp. 67-84 y 85-100 respectivamente.

⁴⁰. Véase A. ETZIONI, "Mediation as a World Role for the United States", *The Washington Quarterly*, vol. 18, n° 3, 1995, pp. 75-87.

⁴¹. La nueva actitud cooperativa de Rusia y China de apoyar las iniciativas del Consejo de Seguridad era debida a su dependencia económica de Estados Unidos y de la comunidad internacional en general. J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", *Texas International Law Journal*, vol. 31, n° 1, 1996, p. 103.

En ese contexto, la Administración del Presidente W. Clinton comenzó su período de gobierno en 1993 expresando la gran importancia que revestía Naciones Unidas para su nueva política exterior, caracterizada por un "multilateralismo enérgico"⁴². Ya durante la campaña electoral de 1992, que le llevó a la Casa Blanca a principios del año siguiente, había Clinton centrado su programa electoral en la creación de una fuerza permanente de despliegue rápido, la liquidación de la deuda financiera acumulada de Estados Unidos con la ONU, y la reducción de su contribución financiera a los gastos de los *cascos azules* hasta un nivel máximo de un 25%. De hecho, en el verano de 1993 el Presidente Clinton aprobó la Directiva de Revisión Presidencial 13 (PRD 13), en la que realizaba una revisión interna completa del apoyo prestado por Estados Unidos a las OMPs, incluyendo la voluntad norteamericana de aceptar el control operacional de comandantes de Naciones Unidas sobre las fuerzas armadas estadounidenses, el compromiso de la política exterior estadounidense con el mecanismo del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, o la posibilidad de dotar a la ONU de un ejército permanente, etcétera⁴³; pero la muerte violenta de soldados norteamericanos en Somalia en agosto y octubre de 1993 modificó radicalmente la percepción oficial norteamericana sobre esta cuestión, al ilustrar las limitaciones del multilateralismo y de la implicación de Estados Unidos en el *peacekeeping* de Naciones Unidas⁴⁴. Desde entonces, tanto el Gobierno como el Congreso estadounidense comenzaron a adoptar medidas destinadas a reducir la aportación norteamericana a las OMPs. Y además, Naciones Unidas fue acusada por ese país de la catástrofe de Somalia, si bien su confusa estructura de mando estaba dominada claramente por militares estadounidenses, y los resultados trágicos a los que hemos aludido fueron consecuencia de acciones militares coercitivas emprendidas de forma unilateral por las Fuerzas Armadas norteamer-

⁴² M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, nº 1, 1994, pp. 31-33; W.H. LEWIS, "'Assertive Multilateralism': Rhetoric vs. Reality" en ídem (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead? Military Implications of UN Peacekeeping Operations*, McNair Paper nº 25, Institute for National Strategic Studies, 1993, pp. 13-28.

⁴³ M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, nº 1, 1994, pp. 33-34.

⁴⁴ Cf. S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, p. 119; M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, nº 1, 1994, p. 34 y ss.; J.W. SNYDER, "'Command' versus 'Operational Control': A Critical Review of PDD-25", en Internet, <http://metalab.unc.edu/wsnyder/wisdom/pdd25.html>. De la experiencia de la participación de los Estados Unidos en la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II) se entresaca la duda de que fuera realmente eficaz su papel director en tal operación o la colocación de sus tropas bajo el "control operacional" de la ONU.

ricanas⁴⁵. Lo que queremos recalcar es que mientras otros países miembros de la ONU no desembolsan sus cuotas por razones económicas, son motivos políticos los que explican la actitud de Estados Unidos, a pesar de que su mora le ha acarreado una apreciable pérdida de influencia y prestigio en todos los órganos y organismos de Naciones Unidas, como reconocía el propio Departamento de Estado norteamericano⁴⁶.

En Estados Unidos se produjo un áspero enfrentamiento político entre la Administración presidencial demócrata de Clinton y el Congreso de ese país, dominado por el Partido Republicano, partidario por lo general de una menor implicación estadounidense en el exterior: así, las decisiones unilaterales del Presidente de envío de fuerzas a diversas operaciones de imposición de la paz en Somalia (UNITAF), Haití y Bosnia-Herzegovina contaron con una creciente oposición en el seno del Congreso, si bien ambas Cámaras legislativas habían aprobado resoluciones apoyando a las fuerzas desplegadas⁴⁷. Pero los problemas con los que tuvo que enfrentarse en 1993 la intervención militar en Somalia, llevaron al Congreso a presentar a partir de 1994 ciertos proyectos legislativos inspirados por los republicanos que limitaban de manera decisiva y progresiva la financiación estadounidense de Naciones Unidas -y de sus OMPs- y la participación de sus tropas en las operaciones onusianas de paz mediante la restricción de la autoridad del Presidente como Comandante en Jefe, a la par que se oponían a la posibilidad de que mandos extranjeros dirigieran o controlaran fuerzas americanas en el marco de misiones de paz de Naciones Unidas, incluso aunque hubiera intereses nacionales en peligro, salvo que el Presidente pudiera justificar convenientemente -e informar de- una decisión de ese tipo⁴⁸.

⁴⁵ Según la PRD 13, "Los Estados Unidos nunca rendirán la autoridad de mando sobre la disciplina y la administración de las fuerzas americanas", lo que se tradujo en la UNOSOM II en la presencia de tropas americanas bajo el "control operacional" de Naciones Unidas, pero no bajo su completa autoridad. Además, otras fuerzas estadounidenses también se desplegaron en Somalia sin estar sometidas al control de Naciones Unidas. M. BERDAL *cit.*, 1994, pp. 40-45. Una Comisión de Investigación de los incidentes (de 5 de junio y de 3 de octubre de 1993) reprocharía a los Estados Unidos su negativa a colocar fuerzas de combate propias bajo mando unificado, o coordinar sus acciones con la UNOSOM II. Vid. el informe de esta Comisión de Investigación de 24 de febrero de 1994 (doc.S/1994/653).

⁴⁶ U.S. General Accounting Office, Briefing report to congressional requesters: United Nations, financial issues and U.S. arrears GA/NSIAD-98-201BR, junio 1998, pp. 23-35.

⁴⁷ D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, n° 1, 1996, pp. 265-273.

⁴⁸ Véanse en este sentido diversos proyectos legislativos de esa época:

1. La Ley sobre Poderes de la Paz, propuesta en el Senado en 1994 (Peace Powers Act, S. 1803, 103º Congreso, 1ª Sesión -1994-), que fue retirada en favor de una Enmienda a la Ley de

Por ello, el Congreso decidió ese año de 1994 recortar la financiación estadounidense a la ONU, en un clima de creciente hostilidad hacia la Organización universal, pues a su tradicional preocupación por regular y limitar el poder expansivo del Poder Ejecutivo se unieron las muertes violentas de *cascos azules* pakistaníes y soldados estadounidenses acaecidas en Somalia entre junio y octubre de 1993, lo que le decidió a negarse a comprometer más recursos financieros a las operaciones de Naciones Unidas que no estuvieran dirigidas por Estados Unidos. En este sentido, el Congreso aprobó la *Enmienda Byrd* a la Ley de Asignaciones de Defensa para el año fiscal de 1994⁴⁹ (extendida su aplicación al año fiscal siguiente por la *Enmienda Kempthorne*⁵⁰), que limitaba el poder del Presidente de desplegar tropas sin aprobación legislativa -en virtud de la Carta de Naciones Unidas- exclusivamente a aquellos supuestos en los que estuvieran implicados intereses nacionales vitales, bajo la amenaza de reducir en caso contrario el desembolso de los fondos de defensa para tales despliegues⁵¹.

Autorización del Departamento de Estado para el año 1994 (Enmienda 1323 a S. 1281, 103º Congreso, 1ª Sesión -1994-).

2. El proyecto de Ley de Revitalización de la Seguridad Nacional, aprobado por la Cámara de Representantes el 16 de febrero de 1995 (HR. 7, 104º Congreso, 1ª Sesión -1995-), preveía una nueva reducción de la cuota estadounidense hasta el 20% de los gastos de las OMPs de Naciones Unidas, mientras determinaba que el volumen de las aportaciones voluntarias que históricamente Estados Unidos ha venido concediendo al *peacekeeping* de la ONU -unos 1.700 millones de dólares- debía ser descontado de las deudas pendientes de ese país para con la Organización mundial (Título V, para. 501 a 509). Véanse J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", *Texas International Law Journal*, vol. 31, nº 1, 1996, p. 104; A. REMIRO BROTONS, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 190-191; W.G. JENSEN, "The National Security Revitalization Act: Is It "Reformation" or "Evisceration" of the Peacekeeping Function?", *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 11, nº 1, 1997, pp. 83-106.

3. El proyecto de Ley de Reforma y Reestructuración de Asuntos Exteriores, de 1997 (S. 903, 1997), con una tercera parte sobre la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de imponer una estricta disciplina fiscal y administrativa a la ONU (B.D. SCHAEFER, "The United Nations Reform Act of 1997: a Step in the Right Direction", Issue Bulletin nº241, 18 de julio de 1997), pero que cuando fue definitivamente aprobada como Ley el 21 de octubre de 1998 (Public Law nº 105-277) no contenía ya tal sección dedicada a la reforma de la ONU.

⁴⁹ Parágrafo 8156 de la Ley de Asignaciones de Defensa de 1994 -Public Law nº 103-139 (1993)-; y véase G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, nº 2, 1994, pp. 461-465.

⁵⁰ Public Law nº 103-337, para. 1002 (1994).

⁵¹ V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, nº 1, 1996, p. 126 y ss.; P.L. REED, J.M. VACCARO & W.J. DURCH, *Handbook on United Nations Peace Operations*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 1995, pp. 10-11.

V. ANÁLISIS DE LA DIRECTIVA DECISIÓN PRESIDENCIAL 25

De la confluencia de esos dos procesos, las crecientes demandas de Naciones Unidas para la participación de Estados Unidos en sus operaciones de mantenimiento de la paz y la posición cada vez más reticente del Congreso a contribuir con recursos propios en esas misiones, surgió en los años noventa una nueva política exterior americana simbolizada en la Directiva Decisión Presidencial 25. Desde agosto de 1993 la Administración estadounidense se había comprometido a desarrollar un marco político comprehensivo apropiado a través de una fuerza especial interinstitucional para acometer los desafíos de la posguerra fría y revisar la política militar interna sobre la participación de sus Fuerzas Armadas en las operaciones de paz de Naciones Unidas -Directiva de Revisión Presidencial 13 (PRD 13)-, proceso que desembocó en la Directiva Decisión Presidencial 25 (PDD 25), *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, firmada por el Presidente el 3 de mayo de 1994, y que definía la política de Estados Unidos sobre la reforma de las operaciones multilaterales de paz⁵². Debemos precisar que esta Directiva Presidencial 25 utiliza el término operaciones de paz de forma comprehensiva, incluyendo todo el conjunto de actividades existentes entre el mantenimiento tradicional de la paz (*peacekeeping*) y la imposición de la misma (*peace enforcement*).

La Directiva destaca el papel de las organizaciones regionales en las misiones de paz, al tiempo que pretende reducir los gastos de Estados Unidos y

⁵² A pesar de tratarse de un documento clasificado y confidencial, no publicado oficialmente, puede verse un resumen de esta Directiva Decisión Presidencial 25 en "United States. Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations", *International Legal Materials*, vol. 33, nº 3, 1994, pp. 798-813 (Publicación nº10161 del Departamento de Estado de Estados Unidos, mayo 1994); y una justificación de su necesidad en S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, nº 1, 1995, p. 113 y ss. Las Directivas no son decisiones legales, sino instrumentos políticos a ser seguidos por los miembros de la Administración. Véanse D.J. SCHEFFER, "Introductory Note" en "United States. Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations", *International Legal Materials*, vol. 33, nº 3, 1994, pp. 795-796; J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 19, 1994, p. 120 y ss.; ídem, "UN Peacekeeping and Military Reality", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, nº 1, 1996, pp. 136-139; D.C.F. DANIEL, "The United States" en T. FINDLAY (ed.), *Challenges for the new peacekeepers*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 85-98; y desde una perspectiva crítica A. MENDOZA SHEEN, "Las Naciones Unidas y la Directiva Presidencial-Decisión 25 de los Estados Unidos de América", *NU-UN, Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, nº 1, junio 1994, pp. 21-22.

también de la ONU en este apartado; establece una definición clara de la cuestión del mando y control de las fuerzas militares norteamericanas en las operaciones de paz; presenta diversas iniciativas para reformar y mejorar la capacidad de gestión onusiana de dichas misiones, y para perfeccionar la financiación estadounidense de las mismas; asimismo, busca procedimientos para acrecentar la cooperación entre los Poderes federales Legislativo y Ejecutivo, y conseguir el apoyo de la opinión pública americana a esas operaciones de paz.

Esta Directiva política pasa por reconocer que Naciones Unidas puede convertirse en la época actual en un importante instrumento para la seguridad colectiva, y sus operaciones en el terreno pueden incrementar los esfuerzos estadounidenses en la promoción de la paz y la estabilidad. Las misiones multilaterales de paz suponen en ocasiones la mejor forma de prevenir, contener o resolver conflictos, y en esos casos Estados Unidos se beneficia de los resultados obtenidos, teniendo que compartir tan sólo una parte alicuota de la carga; es decir, que pueden servir importantes intereses norteamericanos, lo que ya ha sucedido en diversos lugares como Chipre, Altos del Golán, Namibia, Camboya, El Salvador, la antigua Yugoslavia, etcétera⁵³. Por eso, la consolidación de una capacidad de conducción de esas misiones de paz ha sido incorporada en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos⁵⁴, y la participación de personal militar norteamericano en operaciones de Naciones Unidas puede servir los intereses americanos de diversas maneras: así por ejemplo, la implicación estadounidense puede persuadir a otros países a participar en misiones que fomentan los intereses americanos; además, la contribución de Estados Unidos acrecienta su influencia en la misión onusiana; y, por último, la Potencia norteamericana es uno de los pocos países que puede prestar determinadas capacidades y asistencias a esas operaciones militares.

⁵³ Véase la declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en *International Legal Materials*, vol. 33, n° 3, 1994, pp. 815-816; S.M. FINGER, "U.N. Peacekeeping and the U.S. National Interest" en S.M. FINGER & J.R. HARBERT (eds.), *U.S. Policy in International Institutions. Defining Reasonable Options in an Unreasonable World*, Westview Press, Boulder, 1982, pp. 76-77; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, n° 1, 1995, p. 114.

⁵⁴ Véanse la declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, en el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en *International Legal Materials*, vol. 33, n° 3, 1994, p. 815; y S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, n° 1, 1995, p. 116.

Ahora bien, la PDD 25 preveía que Estados Unidos mantuviera su capacidad de acción unilateral o en coaliciones militares cuando se encontraran en juego sus intereses nacionales o los de los países aliados y amigos. Y en ese contexto, Estados Unidos no apoya el establecimiento de un ejército permanente de Naciones Unidas, ni asigna unidades militares concretas para su exclusiva participación en operaciones de paz⁵⁵, si bien sí se compromete a proporcionar información sobre sus capacidades militares disponibles a efectos de la planificación de las nuevas misiones de la ONU.

La misión principal de las Fuerzas Armadas sigue consistiendo en el combate y la victoria militar, pero el *peacekeeping* puede revelarse como un mecanismo útil para ayudar a prevenir y resolver conflictos regionales antes de que se conviertan en una amenaza directa a la seguridad nacional de Estados Unidos: de hecho, se considera que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden beneficiar los intereses norteamericanos mediante la promoción de la democracia, la seguridad regional y el desarrollo económico.

Esta Directiva Presidencial 25 centra su atención concretamente en una serie de sectores objeto de reforma y mejora:

I. La consolidación en el seno de la Administración estadounidense de criterios selectivos coherentes en materia de OMPs, tanto en el plano de la decisión de aprobar la creación de misiones de paz en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como en la cuestión de la participación en las mismas de militares de Estados Unidos. En este contexto, la Directiva recoge varios modelos rigurosos de revisión para el apoyo o la participación estadounidense en las operaciones de paz. En ambos casos, el recurso estadounidense a la técnica del *peacekeeping* debe ser *selectivo* y más *efectivo*, pues no es propósito de la política descrita en la Directiva Presidencial ampliar el número de las operaciones de paz de Naciones Unidas ni la participación norteamericana en las mismas⁵⁶.

⁵⁵ S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, n° 1, 1995, p. 121.

⁵⁶ J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 19, 1994, p. 121. Como ya advertía el Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, el mundo de la posguerra fría está ofreciendo a la comunidad internacional numerosas oportunidades de operaciones de paz, pero no se cuenta con los recursos suficientes para ponerlas en marcha. Vid. su declaración ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos en *International Legal Materials*, vol. 33, n° 3, 1994, p. 816. Este país ha codificado las lecciones aprendidas en Somalia de forma particular, pues la Directiva Presidencial 25 pretende limitar la participación norteamericana en las OMPs de Naciones Unidas, al establecer rigurosos criterios para votar a favor

Entra de lleno en el interés estadounidense identificar con claridad y celeridad las operaciones de paz que ese país apoyará y cuales no. Así por ejemplo, resulta evidente que Estados Unidos no participará en una operación de paz que pueda interferir con su estrategia militar y/o sus intereses nacionales. En concreto, Estados Unidos sólo apoyará operaciones de paz bien definidas, que no impliquen compromisos imprecisos o abiertos, sino que estén conectadas con arreglos políticos concretos; en la medida de lo posible, una operación onusiana de paz debe contar con un calendario especificado y vinculado a objetivos finales, una estrategia político-militar integrada y coordinada con las labores de la asistencia humanitaria, y una estimación presupuestaria fiable. De ahí que Estados Unidos se comprometa a presionar a la Secretaría de Naciones Unidas y a los Estados miembros del Consejo de Seguridad para que lleven a cabo evaluaciones exigentes de todas las propuestas de nuevas misiones de paz. En concreto, la Administración americana, a la hora de votar por la creación de una nueva operación, ya de Naciones Unidas o de una instancia regional, tomaría en consideración los siguientes factores, cuyo estudio y análisis han de servir para la adopción de la correspondiente decisión⁵⁷: en primer lugar, si esa propuesta corresponde a los intereses estadounidenses y de la comunidad internacional, al efecto de tratar el problema sobre bases multilaterales; en segundo lugar, si existe una amenaza o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, ya se trate de una agresión internacional, un conflicto violento con necesidades humanitarias urgentes, la interrupción brusca de un sistema democrático o una violación grave de derechos humanos; en tercer lugar, si se cuenta con una estrategia apropiada -situada entre el *peacekeeping* y el *peace enforcement*- y objetivos claros; en cuarto lugar, y en el caso de tratarse de una misión de mantenimiento de la paz, debería existir un cese del fuego y el consentimiento de las partes del conflicto antes del despliegue de la misión, y en el supuesto de operaciones de imposición de la paz, la amenaza a la paz y la seguridad internacional que pretende encararse tiene que ser significativa; en quinto lugar, han de estar disponibles los medios de ejecución de la misión, incluyendo un mandato apropiado, las fuerzas y la financiación; en

y/o participar en tales operaciones, y rechaza colocar el personal militar estadounidense bajo el mando onusiano. Así, estos nuevos criterios impiden que Estados Unidos se comprometa abiertamente en operaciones que no enlacen directamente con su interés nacional. C.J. DOHERTY, "The Price of Peacekeeping", *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 52, 26 de febrero de 1994, p. 485.

⁵⁷ Véanse en este marco J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", *Texas International Law Journal*, vol. 31, n° 1, 1996, pp.104-105; y M.T. CLARK, "The Trouble with Collective Security", *Orbis*, vol. 39, n° 2, 1995, pp. 249-250.

sexto lugar, es necesario que se consideren inaceptables, tras su análisis, las consecuencias políticas, económicas y humanitarias de una eventual no intervención de la comunidad internacional; y, por último, la duración estimada de la operación tiene que estar conectada con criterios realistas y la consecución de objetivos claros.

Asimismo, también se realizará la evaluación de los factores arriba enumerados con respecto a todas las operaciones de paz ya existentes, cuando llegue el momento de la renovación periódica de su mandato por el Consejo de Seguridad.

Y por lo que respecta a la concreta participación de personal norteamericano en las operaciones de paz, la Administración aplicará criterios aún más estrictos, añadiendo a los ya mencionados los requisitos siguientes: si tal contribución proyecta los intereses estadounidenses, y ha sido evaluado y calificado como aceptable el nivel de riesgo dimanante para el personal estadounidense; el nivel de disponibilidad de recursos personales, materiales y financieros; si la implicación americana es necesaria para el éxito de la operación; si existe una estrategia político-militar integrada para lograr los propósitos fijados; si la función de las fuerzas norteamericanas está conectada a objetivos precisos, y puede fijarse un momento final para su participación; si existe o se puede obtener el apoyo del Congreso y de la opinión pública americana; y además, deben ser aceptables los arreglos convenidos sobre mando y control.

Pero en caso de tratarse de la posibilidad de una participación significativa en operaciones de imposición de la paz que conlleven la probabilidad cierta de entrar en combate, se exigirá la presencia de condiciones aún más severas, como la determinación de contribuir con un nivel suficiente de fuerzas para alcanzar objetivos definidos y precisos; una planificación apropiada para alcanzar tales objetivos con decisión; y el compromiso de adaptar de modo adecuado a dichos propósitos el tamaño, composición y la disposición de las unidades militares participantes.

II. La función de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Estados Unidos seguirá destacando la importancia de Naciones Unidas como la organización internacional con autoridad prioritaria en la creación y conducción de OMPs, pero también ofrecerá su apoyo para mejorar las capacidades de las organizaciones regionales en esta materia. Si las agencias regionales pretenden establecer operaciones de mantenimiento de la paz con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, el apoyo -y voto- de Estados Unidos estará condicionado a la adhesión efecti-

va de la instancia creadora a los principios de la Carta de Naciones Unidas, y a la conformidad de la operación con los criterios establecidos habitualmente para este tipo de misiones, como su actuación imparcial, el consentimiento de las partes del conflicto, la supervisión del Consejo de Seguridad, y mandatos limitados y sujetos a renovación.

III. Reducción de la contribución financiera americana a las operaciones de paz de Naciones Unidas, tanto en los costes de las propias misiones como en el porcentaje de la cuota estadounidense a las OMPs onusianas, objetivos políticos que se concretaban de la siguiente manera:

1. La disminución progresiva de la contribución financiera de Estados Unidos al mantenimiento de paz de las Naciones Unidas (hasta entonces el 31,73%), hasta colocarlo en el mismo nivel de su aportación al presupuesto ordinario (25%) para el 1 de enero de 1996⁵⁸.

2. La reforma del esquema de dirección y financiación de las OMPs con participación estadounidense, para lograr un nivel de mejor eficacia. En el seno de la Administración norteamericana se establece, como veremos más adelante, un sistema de "responsabilidad compartida", de tal forma que el órgano interno encargado de la organización y financiación de las OMPs depende en general de que participen fuerzas estadounidenses, en cuyo caso la responsabilidad corresponde al Departamento de Defensa, pues si no intervienen soldados norteamericanos el Departamento de Estado es la oficina que asume la gestión.

3. El pago por Estados Unidos de sus cuotas retrasadas a las OMPs de Naciones Unidas, mora que desde el año fiscal de 1998 viene superando los 1.000 millones de dólares⁵⁹. El Presidente Clinton se había comprometido a sufragar esos atrasos financieros porque era necesario garantizar una base financiera

⁵⁸. También en ese sentido S.B. SEWALL en *ASIL Proceedings 1994*, vol. 88, p. 336 y ss. En este asunto, el Congreso estadounidense ha resultado incluso más inflexible, pues ya en los años fiscales de 1994 y 1995 el Poder Legislativo rechazó sufragar las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en un porcentaje superior al 25% de sus gastos -Ley de Autorización de las Relaciones Exteriores para los años fiscales de 1994 y 1995 (Public Law nº 103-236)-. No obstante, la cuota de Estados Unidos ha seguido sosteniendo el 31% de los gastos de las operaciones de mantenimiento de paz de la Organización universal. Vid. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Londres, 1999, p. 291; y la siguiente dirección de Internet del mismo Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres con datos de septiembre del año 2001, <http://www.iiss.org/pub/tx/tx00008.asp>

⁵⁹. Cf. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Londres, 1999, p. 291.

estable a la ONU, para lo cual la Administración buscaría los procedimientos oportunos consensuados con el Congreso de Estados Unidos⁶⁰.

4. Asimismo, la Directiva Presidencial 25 pretendía conseguir el fortalecimiento de las capacidades de *peacekeeping* de la ONU, y que las operaciones de paz de Naciones Unidas resultaran más económicas y mejor gestionadas. En esta dirección, la Administración estadounidense intentaría lograr que Naciones Unidas adoptase un conjunto de reformas financieras y de gestión presupuestaria, como por ejemplo, el establecimiento inmediato en su seno de una oficina independiente y permanente de inspección general con responsabilidades supervisoras de todo el sistema, incluyendo las operaciones de mantenimiento de la paz⁶¹; la consolidación de un presupuesto unificado para todas las operaciones de paz con un fondo de contingencias, financiado por una única partida presupuestaria anual; un servicio permanente de expertos financieros profesionales procedentes de los Estados miembros para asistir a Naciones Unidas en la confección de presupuestos y planes financieros apropiados; el incremento cuantitativo del Fondo rotatorio de Reserva para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, hasta alcanzar un volumen de 500 millones de dólares; la celebración sistemática de acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, que recojan la cooperación precisa de los Estados receptores con las operaciones de mantenimiento de la paz; la prohibición de cualquier posible desviación de fondos asignados a las OMPs para resolver otros problemas financieros de la organización universal, como los déficits de caja registrados en las actividades administrativas ordinarias de Naciones Unidas; la revisión de la escala de cuotas estatales a estas misiones, con el fin de basarla en el promedio del producto nacional de los últimos tres años, corrigiendo la composición del Grupo C de la escala para que los Estados con mayor producto nacional abonen a las OMPs el mismo porcentaje que al presupuesto ordinario de Naciones Unidas, es decir, que pasen de hecho al Grupo B; y además, Estados Unidos intentaría, en el seno de la Comisión Financiera de la Asamblea General, racionalizar los costes de las OMPs ya desplegadas.

⁶⁰. Pero el Congreso se negó en 1995 a desembolsar 672 millones de dólares adicionales para sufragar las operaciones de paz de Naciones Unidas, pese a la solicitud del Presidente en ese sentido. V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the U.N. Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, n° 1, 1996, p. 124. Con posterioridad, en 1999 la negociación entre la Administración y el Congreso ha dado frutos algo más positivos. Véase la nota 38, *supra*.

⁶¹. Esta condición también la exigía la Ley de Autorización de las Relaciones Exteriores para los años fiscales de 1994 y 1995 (Public Law n° 103-236), que preveía retiradas unilaterales de la contribución estadounidense al presupuesto ordinario de la ONU a menos que el Presidente certificara al Congreso que Naciones Unidas había establecido una oficina de inspección con autoridad y poderes suficientes.

IV. La determinación de la política estadounidense en el asunto del mando y control de las fuerzas militares norteamericanas en las operaciones de paz de la ONU, junto al fortalecimiento de la gestión política interna en esta cuestión de las misiones de paz. En ese aspecto, la Directiva subraya que el Presidente de Estados Unidos retiene y nunca debe ceder la autoridad de mando sobre las fuerzas militares de su país. No obstante, en su calidad de Comandante en Jefe, el Presidente dispone de autoridad suficiente para considerar la colocación, caso por caso, de fuerzas norteamericanas bajo el control operacional de un comandante extranjero cuando con ello se sirvan intereses de seguridad de Estados Unidos⁶², tal y como ya había sucedido en diversas ocasiones en el pasado⁶³. De este modo, W. Clinton se

⁶². Declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en *International Legal Materials*, vol. 33, nº 3, 1994, p. 817, quien definía el mando como la autoridad de emitir órdenes en cada aspecto de las operaciones y la administración militares. En este sentido, la cadena de mando desde el Presidente permanece inalterable, y la única fuente de legitimidad de los comandantes de las fuerzas armadas estadounidenses emana de la Constitución, la legislación federal y el Código de Justicia Militar. Por su parte, el control operacional es un aspecto del mando, se otorga para una misión determinada o por un período de tiempo determinado, e incluye la autoridad de asignar funciones a unidades de las fuerzas militares norteamericanas ya desplegadas por y bajo el mando del Presidente, y dirigidas por oficiales de Estados Unidos. El comandante extranjero que ejerza el control operacional temporal sobre unidades norteamericanas no puede modificar la misión encomendada a las mismas, ni desplegarlas fuera de la zona de responsabilidad consensuada con el Presidente de Estados Unidos, dividir esas unidades o sus suministros, administrar disciplina o promover ascensos, ni modificar su organización interna. Y ese país mantendría siempre el control administrativo sobre todas sus unidades en materias como la disciplina y evaluación de la carrera militar. *Ibidem*. A pesar de todas estas condiciones, consideramos que la posición oficial estadounidense en esta cuestión es compatible con la regulación de Naciones Unidas relativa a sus OMPs. Sin embargo, otros autores ponen en duda la constitucionalidad de la participación de tropas americanas en misiones de mantenimiento de paz de la ONU, porque consideran que en ellas las fuentes de mando y autoridad de control son su Secretario General y el Consejo de Seguridad, y Estados Unidos no podría retener el mando completo ni el control operacional sobre sus soldados. Véase por ejemplo J.W. SNYDER, "'Comand' versus 'Operational Control': A Critical Review of PDD-25", en Internet, <http://metalab.unc.edu/wsnyder/wisdom/pdd25.html>

⁶³. Esos casos históricos de delegación a comandantes extranjeros del mando sobre tropas estadounidenses siempre habían sido supuestos excepcionales, temporales -a corto plazo-, específicos -en situaciones de emergencia- y revocables, situación totalmente distinta al mando estable del Consejo de Seguridad que pudiera preverse en un hipotético acuerdo firmado en virtud del artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas. Vid. M.J. GLENNON & A.R. HAYWARD, "Collective Security and the Constitution: Can the Commander in Chief Power Be Delegated to the United Nations?", *Georgetown Law Journal*, vol. 82, nº 4, 1994, p. 1584 y ss.

convertía en el primer Presidente estadounidense en emitir una declaración política que autorizaba una eventual ubicación de tropas de su país bajo control de comandantes extranjeros. Pero esa posibilidad sería menor en caso de una importante contribución militar norteamericana, pues los supuestos de participación estadounidense a gran escala en una operación de imposición de la paz con probabilidad de entrar en combate deberían encontrarse normalmente bajo mando y control operacional directo estadounidense, a través de organizaciones regionales competentes -como la OTAN-, o de coaliciones *ad hoc*. Y el grado de control estadounidense sobre una concreta misión de mantenimiento de la paz resulta directamente proporcional a la importancia del volumen de la aportación a ella de tropas propias.

En el seno de la Administración norteamericana el Departamento de Defensa se unirá al de Estado en la asunción de la responsabilidad política y financiadora de las operaciones de paz bajo el modelo de la "responsabilidad compartida", a partir de la premisa de que ninguna oficina gubernamental puede gestionar por si sola todos los aspectos de una misión de paz, de forma que se presupone una continua evacuación interinstitucional de consultas; el modelo propuesto implica el siguiente reparto de poderes:

1. El Departamento de Defensa se responsabilizará de gestionar y sufragar las operaciones de paz de Naciones Unidas donde existan probabilidades de entrar en lucha -esto es, las misiones de *peace enforcement*, como la de Somalia-, con independencia de que en ellas participen o no tropas norteamericanas; y las operaciones de mantenimiento de la paz -o similares- en las que estén interviniendo unidades de combate de Estados Unidos, como por ejemplo la UNPREDEP en Macedonia. El Departamento de Defensa coordinará de la supervisión y la gestión en tales misiones, pues la capacidad de decisión y análisis militar resulta muy beneficiosa para las expectativas de éxito de esas operaciones⁶⁴, y en orden a la financiación de las contribuciones americanas para tales misiones se establecerá una nueva cuenta en el Departamento de Defensa

⁶⁴ Como indicaba en 1994 el Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, el Departamento de Defensa ya había comenzado a desarrollar una distribución de las necesidades militares, así como a definir conceptos doctrinales para las operaciones de paz, publicados en la *Doctrine for Joint Operations* (Joint Pub. 3-0), en *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War* (Joint Pub. 3-07) o en *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Peacekeeping* (Joint Pub. 3-07.3), junto al nuevo Manual de Campo sobre Operaciones de Paz (Field Manual 100-23, *Peace Operations*). Vid. *International Legal Materials*, vol. 33, n° 3, 1994, p. 820.

con tal objeto⁶⁵. A estos efectos, los Servicios de las Fuerzas Armadas estaban incluyendo estudios específicos sobre capacitación en mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria de emergencia en los programas de instrucción y adiestramiento del Departamento de Defensa en todos los niveles organizativos⁶⁶.

2. Por su parte, el Departamento de Estado continuaría encargándose de la responsabilidad principal en la supervisión, gestión y financiación de las misiones tradicionales de *peacekeeping* que no cuenten con unidades estadounidenses de combate, como UNDOF en los Altos del Golán, UNTAC en Camboya y ONUSAL en El Salvador. La Administración sufragará las cuotas norteamericanas para esas misiones a través de la ya existente Cuenta de Contribuciones del Estado para las Actividades Internacionales de Mantenimiento de la Paz (State Contributions for International Peacekeeping Activities account). De esta manera, la responsabilidad sobre la organización y financiación de las OMPs dependerá de que participen en ellas fuerzas estadounidenses de combate, en cuyo caso la responsabilidad corresponde al Departamento de Defensa, o que no incorporen unidades norteamericanas de combate, de cuyos supuestos se encargaría el Departamento de Estado.

En cualquier caso, el Departamento de Estado iba a seguir responsabilizándose de la política exterior, de la dirección diplomática y las instrucciones a las embajadas, incluida la Misión estadounidense ante Naciones Unidas; por su parte, el Departamento de Defensa continuaba con el encargo de las contribuciones y actividades militares tradicionales; y el Consejo de Seguridad Nacional facilita la coordinación interinstitucional en esta materia⁶⁷.

⁶⁵. De esta manera, debería enmendarse la limitación existente en el empleo de los fondos del Departamento de Defensa para sufragar las cuotas estadounidenses a las actividades de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (10 U.S.C. § 405). En este contexto, SORENSEN proponía que la contribución financiera de Estados Unidos a las OMPs de Naciones Unidas se trasladase del presupuesto del Departamento de Estado al del Departamento de Defensa, aplicando la propuesta avanzada hace años por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, B. BOUTROS-GHALI, en *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para. 48. Vid. T.C. SORENSEN, "United States Policy of United Nations Peacekeeping Operations", *Yale Journal of International Law*, vol. 18, nº 2, 1993, p. 426.

⁶⁶. Inspector General del Departamento de Defensa, *Specialized Military Training for Peace Operations: Program Evaluation*, septiembre de 1994; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, nº 1, 1995, pp. 118-119.

⁶⁷. Vid. J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 19, 1994, p. 128.

Cuando operaciones de paz de Naciones Unidas empleen personal militar, bienes o servicios americanos, el Departamento de Defensa recibiría directamente de la ONU los reembolsos devengados completos por los gastos en los que incurrió Estados Unidos, reembolso al que sólo puede renunciar, en todo o en parte, el Presidente en caso de que concurran "circunstancias excepcionales" o cuando sea en interés nacional⁶⁸; en concreto, si la prestación ha consistido en personal, el Departamento de Defensa iba a recibir los costes adicionales conexos a la participación estadounidense en esa operación concreta, y esos reembolsos se destinarían directamente a las cuentas de servicio, dedicándose el resto a reducir la cuota norteamericana a esa misión⁶⁹.

La Administración americana se compromete a presentar al Congreso los proyectos legislativos precisos para la aplicación de la política diseñada de responsabilidad compartida, y la creación en el seno del Departamento de Defensa de una nueva cuenta de financiación de las operaciones de paz, especificando que el departamento ministerial que asuma la responsabilidad directora para cada operación deberá encargarse de la financiación de sus cuotas correspondientes.

La revisión política emprendida por la Administración se ha centrado en desarrollar algunos mecanismos para fortalecer el papel de Estados Unidos en las misiones de paz, incluyendo diversas propuestas de enmienda legislativa en orden a remover algunas de las restricciones jurídicas que impedían una mayor implicación norteamericana, como la reforma del artículo 7 de la Ley de Participación en Naciones Unidas con el fin de levantar el límite máximo de implicación de las fuerzas estadounidenses en OMPs onusianas, fijado en 1.000 efectivos, y permitir el apoyo a operaciones de imposición de la paz del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, como la UNOSOM II en Somalia. Otra modificación legislativa prevista pretendía reformar la autoridad del Departamento de Defensa para adquirir y transferir apoyo logístico a otros Estados implicados en operaciones de paz de Naciones Unidas con participación estadounidense, con el objeto de simplificar los procedimientos vigentes⁷⁰.

⁶⁸ 22 U.S.C. § 287d-1 (b). A su vez, el Presidente delegó en el Secretario de Estado la facultad de pedir -o renunciar a- los reembolsos correspondientes -Orden Ejecutiva n° 10206, de 19 de enero de 1951 (16 F.R. 529)-. En caso de producirse esa renuncia, puede autorizarse la asignación de fondos adicionales al Departamento de Defensa u otros departamentos afectados financieramente por esa falta de reembolso. 22 U.S.C. § 287d-1 (c).

⁶⁹ Vid. J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 19, 1994, p. 128.

⁷⁰ J.P. TERRY, *cit.*, 1994, pp. 126-127.

V. Reforma y consolidación de la capacidad de gestión de Naciones Unidas en este ámbito⁷¹. Estados Unidos se estaba preparando en 1994 para incrementar su participación en las misiones de paz de la ONU y se encontraba especialmente interesado en lograr su funcionamiento eficiente, motivo por el cual pretendía actualizar y disciplinar la capacidad de la Organización universal en dicho terreno⁷². Ciertamente, las operaciones de paz precisan continua mejora y revisión, y se pensaba que determinadas transformaciones organizativas en la Secretaría de la Organización universal permitirían incrementar su grado de éxito, como por ejemplo el pronto establecimiento de la ya mencionada oficina de inspección general. En 1994 las operaciones onusianas de mantenimiento de la paz eran gestionadas en la Secretaría de Naciones Unidas por un reducido Departamento de OMPs, de manera que resultaba escaso el apoyo administrativo prestado a la misión en el terreno, se perdían las economías de escala y en ocasiones se duplicaban los esfuerzos. Asimismo, necesitaba una importante mejora el aspecto de las capacidades de mando y control onusiano sobre sus propias operaciones, sobre todo en las más complejas. Al ser el mayor financiador de las misiones onusianas de paz, Estados Unidos tenía un gran interés en asegurar su eficiencia y efectividad, y por ello, la Directiva Presidencial 25 recomendaba una amplia panoplia de medidas para fortalecer la gestión por Naciones Unidas de sus misiones de paz, con transformaciones estructurales en la Sede de la ONU, especialmente en las capacidades onusianas de planificación, logística, información, mando y control⁷³: se proponía en concreto la reestructuración y expansión del Departamento de OMPs para incorporar *ex novo* diversas dependencias, como divisiones de planificación, información e investigación, operaciones, logística, y unidades de asuntos públicos y de policía civil; además, y para evitar peligrosos retrasos subsiguientes a la autorización de una operación, la Directiva proponía que la ONU estableciera en las nuevas misiones, un equipo de Cuartel General de despliegue rápido, una unidad integrada de apoyo logístico inicial y modelos-tipo de contratos comerciales para apoyo logístico; también la creación y desarrollo de una base de datos con las capacidades y fuer-

⁷¹. Vid. V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, n° 1, 1996, p. 125. Pero el potencial de presión de Estados Unidos en las reformas de la ONU se encuentra directamente vinculado a su voluntad de compromiso en la financiación adecuada de tal organización. *Ibidem*, pp. 131-132.

⁷². M. ALBRIGHT, "La ONU y los intereses de Estados Unidos", *Política Exterior*, vol. 8, n° 42, 1994-95, p. 31 y ss.

⁷³. Véase asimismo S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, n° 1, 1995, p. 126.

zas potencialmente disponibles que pudieran proporcionar los Estados a estas operaciones onusianas⁷⁴; diversas unidades de personal civil de reserva, con objeto de ayudar en la administración, la gestión y ejecución de las misiones de paz; una cierta capacidad –aunque fuera modesta– de transporte aéreo disponible a través de contratos prenegociados con empresas comerciales o Estados miembros para apoyar despliegues de emergencia⁷⁵; y más en general, un programa de capacitación profesional en operaciones de paz para personal militar y civil.

Por su parte, Estados Unidos apoyaría en la -Quinta- Comisión Financiera de la Asamblea General el redespiegue de recursos para posibilitar el incremento efectivo del Departamento de OMPs de Naciones Unidas. En concreto, Estados Unidos se comprometía a confeccionar, en principio sobre bases reembolsables, una lista de recursos personales apropiados –civiles y militares– con funciones de asesoramiento y apoyo a dicho Departamento de Naciones Unidas; compartir información; ofrecer una estructura de sistemas de mando, control y comunicaciones para la División de Operaciones, utilizando sistemas comerciales; proponer su asistencia al Departamento de OMPs en la creación de un sistema logístico efectivo; ofrecerse a preparar en ese Departamento onusiano una base de datos con las fuerzas y capacidades militares disponibles; notificarle las capacidades norteamericanas que pudieran encontrarse disponibles para operaciones de mantenimiento de la paz o humanitarias, pero con el recordatorio de que esa notificación no implica compromiso alguno de proporcionar efectivamente tales recursos para una operación concreta⁷⁶; especificar especialistas de asuntos públicos para Naciones Unidas; y brindarse a ayudar en la instalación de un programa de capacitación en la técnica del *peacekeeping*⁷⁷.

⁷⁴. Esta propuesta coincidía con el entonces recién creado sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas.

⁷⁵. Vid. J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 19, 1994, p. 125.

⁷⁶. En este contexto, Estados Unidos ha suministrado una lista de sus disponibilidades al sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas, en la que indica sobre todo unidades especializadas de apoyo, que son las más difíciles de encontrar para las OMPs de Naciones Unidas, y de las que aquel país dispone en abundancia, aparte de que el nivel de peligro que arrostran es generalmente menor; y además podría ofrecer los componentes de la Reserva y de la Guardia Nacional, como hizo en la FMO en el Sinaí. Vid. M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, nº 1, 1994, pp. 46-47.

⁷⁷. Vid. S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, nº 1, 1995, p. 127 y ss.

VI. Instauración de mejores medios de cooperación entre el Gobierno, el Congreso y la sociedad americana en este terreno. En la Directiva Presidencial 25, la Administración reconocía no haber solicitado generalmente la participación del Congreso o de la opinión pública estadounidense en las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, lo que se ha revelado como una actitud no deseable. Por ello, la Administración Clinton se comprometía a trabajar con el Congreso para fortalecer y regularizar la comunicación y los procedimientos de consultas en esas materias. En concreto, la Directiva desglosaba diversas propuestas para aumentar y regularizar el intercambio de información y consultas entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pues el apoyo y la participación de Estados Unidos en las operaciones de paz de Naciones Unidas sólo podría desarrollarse de forma exitosa a largo plazo con el sostén del Congreso y del pueblo norteamericano. Por consiguiente, la Administración asumía en la Directiva Presidencial 25 una serie de compromisos en orden a incrementar la implicación del Congreso en este terreno⁷⁸, como buscar el apoyo del Poder Legislativo para sufragar las contribuciones estadounidenses a las operaciones de paz desplegadas y las contingencias previsibles; regularizar las consultas periódicas con los líderes del Congreso en materia de compromisos de política exterior que pudieran implicar a las Fuerzas Armadas estadounidenses, como por ejemplo posibles despliegues de sus unidades militares en operaciones de paz de Naciones Unidas; mantener reuniones mensuales detalladas sobre el calendario de la ONU, incluyendo sus actividades de *peacekeeping*⁷⁹; *Informar al Congreso lo antes posible sobre el sentido del voto de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU en materia de misiones de paz, así como de los arreglos de Naciones Unidas sobre mando y control cuando unidades norteamericanas participen en operaciones onusianas; suministrar documentos de la Organización universal a los comités legislativos oportunos; y someter a la consideración del Congreso un informe anual comprehensivo sobre las operaciones de paz de la ONU*⁸⁰.

⁷⁸. Véase el anexo añadido a este respecto a la Directiva Presidencial 25 por el Consejo de Seguridad Nacional; asimismo la declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en *International Legal Materials*, vol. 33, n° 3, 1994, p. 820; y J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol. 19, 1994, pp. 127-128.

⁷⁹. El contenido y forma de esas reuniones fue posteriormente regulado en la Ley de Autorización de las Relaciones Exteriores para los años fiscales de 1994 y 1995, artículo 407 (Public Law n° 103-236).

⁸⁰. De esta manera, la Directiva Presidencial 25 coincidía con la Ley de Asignaciones de la Defensa Nacional para el año fiscal de 1994 (para. 1502.c).

Al mismo tiempo, la Directiva Presidencial 25 extendía el apoyo del Gobierno a la revisión que diversos legisladores (los senadores Mitchell, Nunn, Byrd y Warner) y otro grupo interinstitucional estaba promoviendo sobre la cuestión del poder militar en la legislación norteamericana, con el objeto de enmendar la Resolución sobre Poderes de Guerra mediante la incorporación de un mecanismo consultivo y la eliminación de la exigencia de retirada de las tropas estadounidenses en el plazo de 60 días⁸¹.

Debe advertirse que numerosas de las reformas y propuestas descritas en la Directiva política 25 ya estaban siendo acometidas desde 1993, como por ejemplo, la creación de una oficina independiente de inspección general en el seno de la ONU conocida con el nombre de Oficina de Supervisión de Servicios Internos -resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994-; la revisión de la escala de contribuciones estatales a las OMPs; la adaptación y ampliación de plantilla del Departamento onusiano de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; o la creación y desarrollo de una base de datos sobre las fuerzas y capacidades militares estatales disponibles para los esfuerzos de *peacekeeping* de Naciones Unidas.

Existe una enconada polémica doctrinal sobre la cuestión de la implicación de soldados norteamericanos en las misiones de paz de la Organización universal: diversos autores se han manifestado favorables a que Estados Unidos participe con fuerzas militares propias en las operaciones de paz de la ONU⁸², pero otros no se muestran conformes con ello porque consideran que no sirve a los intereses americanos de seguridad, califican a Naciones Unidas como organización poco eficaz, y piensan que la opinión pública estadounidense no se muestra favorable a la participación de las fuerzas estadounidenses en las OMPs onusianas⁸³. Pero en los estudios de opinión realizados, la sociedad estadounidense se viene mostrando favora-

⁸¹. Sobre las enmiendas propuestas por estos senadores, algunas de las cuales no se convirtieron en derecho vinculante, pero influyendo todas ellas en la Ley de Asignaciones de la Defensa Nacional para el año fiscal 1994 (Pub. L. n° 103-160, en 10 U.S.C. § 403), véase G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, pp. 438-439 y 462-465.

⁸². T.C. SORENSEN, "United States Policy of United Nations Peacekeeping Operations", *Yale Journal of International Law*, vol. 18, n° 1, 1993, pp. 425-427; R.N. GARDNER, "Practical Internationalism: the United States and Collective Security", *SAIS Review*, vol. 12, n° 2, 1992, pp. 39-40.

⁸³. B. WEINROD, "Peacekeeping: Two Views. The U.S. Role in Peacekeeping-Related Activities", *World Affairs*, vol. 155, 1993, pp. 148-155.

ble a una mayor implicación de su país en fortalecer las estructuras de Naciones Unidas y participar con tropas propias en sus misiones de mantenimiento de la paz, al considerar que se trata de una inversión apropiada y rentable⁸⁴.

Ciertamente parece existir una contradicción entre la doctrina militar estadounidense clásica de aplicar fuerza decisiva y definitiva para alcanzar un objetivo militar, y el modelo de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, contrario a la iniciativa en el empleo de la violencia armada; por ello, algunos autores piensan que Estados Unidos puede ayudar mejor a los esfuerzos de *peacekeeping* de la ONU si ésta delega las operaciones militares en coaliciones dirigidas por Estados Unidos, ya sean *ad hoc* o en el más adecuado marco de la OTAN, donde ya existen mecanismos normalizados y coordinados de funcionamiento en equipo con sus aliados.

Con respecto al argumento de que la financiación estadounidense de las OMPs de Naciones Unidas disminuye su presupuesto para atender a las necesidades de defensa de sus intereses estratégicos, puede responderse que la aplicación con éxito de operaciones de *casco azul* -para lo que precisa recursos suficientes- permite solucionar conflictos regionales e internos que le ahorran a Estados Unidos los gastos de una intervención militar unilateral ya no necesaria, que hubiera sido sin duda más costosa. Resulta para Estados Unidos más legítimo internacionalmente y menos costoso militarmente prestar apoyo a operaciones internacionales de Naciones Unidas antes que llevar a cabo una acción unilateral⁸⁵. La ONU es una organización con legitimidad y capacidad para mediar en conflictos armados de toda índole, dirigir operaciones electorales y humanitarias, proporcionar apoyo internacional a eventuales acuerdos políticos, etc. En todo caso, el desembolso de la cuota de Estados Unidos a las OMPs onusianas resulta decisivo para la continuación de esas misiones, y además no supone ni la mitad del 1% de los desembolsos de ese país en seguridad nacional o asistencia al exterior⁸⁶.

⁸⁴. V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 3, nº 1, 1996, p. 127 y ss.

⁸⁵. J. MACKINLAY, "Problems for U.S. Forces in Operations Beyond Peacekeeping" en W.H. LEWIS (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead?*, McNair Paper nº 25, Institute for National Strategic Studies, 1993, pp. 42-43.

⁸⁶. W.G. JENSEN, *cit.*, 1997, p. 91; W.H. LUERS, "Choosing Engagement: Uniting the U.N. with U.S. Interests", *Foreign Affairs*, vol. 79, nº 5, 2000, pp. 9-10; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, nº 1, 1995, pp. 114-115 y nota 4.

VI. CONCLUSIONES

A modo de recapitulación, el fundamento jurídico de la participación de las Fuerzas Armadas estadounidenses en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz puede encontrarse en el artículo 7 de su citada Ley de Participación en Naciones Unidas, en virtud del cual el Presidente puede apoyar aquellas actividades de Naciones Unidas específicamente destinadas al arreglo pacífico de controversias y que no supongan el empleo de fuerzas militares en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas -y por ello sin necesidad de autorización del Congreso-, como por ejemplo, proporcionar a la ONU personal de las Fuerzas Armadas estadounidenses para que puedan servir como observadores, guardias o en otro puesto no de combate, hasta un límite máximo total de 1.000 efectivos de forma simultánea⁸⁷, facilitar servicios y/o medios del Departamento de Defensa, o destinar sus fondos para la adquisición y sustitución de dicho material. Tal vez resultara conveniente, en aras a una mayor precisión y claridad normativa, incluir en dicha disposición una referencia expresa a las OMPs como ejemplo de actividad legalmente autorizada, y también podría ser elevado el límite máximo fijado de 1.000 personas para que pudieran participar al mismo tiempo más militares norteamericanos en esas misiones de paz, y de esa manera Estados Unidos podría ofrecer una contribución mayor y más efectiva al primer propósito de la ONU⁸⁸.

Desde luego, no existe una dificultad excesiva para adaptar unidades militares de las Fuerzas Armadas norteamericanas a la naturaleza de las operaciones de Naciones Unidas⁸⁹. Y de hecho, Estados Unidos ha venido participando con personal militar y/o policial en las OMPs de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC y UNTAC), Mozambique (ONUMOZ), la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), Bosnia-Herzegovina (UNMIBH), Macedonia (UNPREDEP), Croacia (UNCRO, UNTAES y Grupo de Apoyo de la Policía Civil), Kosovo (UNMIK), Oriente Medio (UNTSO), Iraq-Kuwait (UNIKOM), Sáhara Occidental (MINURSO), Georgia (UNOMIG), Guatemala (MINUGUA), Haití (UNMIH, UNSMIH, UNTMIH y MIPONUH), Timor Oriental (UNTAET) y Etiopía-Eritrea (UNMEE); en esta línea, diversos ciudadanos estadounidenses han dirigido algunas misiones de Naciones Unidas en calidad de Representan-

⁸⁷. 22 U.S.C. § 287d-1(a)(1).

⁸⁸. J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Georgetown Law Journal*, vol. 81, 1993, p. 669.

⁸⁹. J. MACKINLAY, "Problems for U.S. Forces in Operations Beyond Peacekeeping" en W.H. LEWIS (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead?*, McNair Paper n° 25, Institute for National Strategic Studies, 1993, p. 49.

tes Especiales del Secretario General -J.T. Howe en UNOSOM II entre marzo de 1993 y febrero de 1994, y Ch. Dunbar en MINURSO desde febrero de 1998-, y en la UNMIH reforzada que sustituyó en Haití a la fuerza multinacional en 1995, por primera vez un militar de Estados Unidos -el general J. Kinzer- fue designado Comandante del componente militar de una operación de mantenimiento de la paz de la Organización universal. Asimismo, ese país ha intervenido en diversas OMPs desarrolladas al margen de Naciones Unidas, verbigracia las Comisiones Internacionales de Supervisión y Control en Vietnam de 1954 y 1973, y diversas operaciones en el Medio Oriente como la Misión de Apoyo de Estados Unidos en el Sinaí, la Fuerza Multinacional y Observadores en el Sinaí (FMO), y las Fuerzas Multinacionales en el Líbano (FMN I y II)⁹⁰. Por otro lado, ha venido prestando apoyo operacional decisivo en numerosas misiones de Naciones Unidas, aumentando de forma exponencial en los años noventa: en realidad, Estados Unidos suministra más de la mitad de toda la asistencia nacional a las operaciones de paz de la ONU⁹¹.

Por otra parte, numerosas fuerzas norteamericanas han participado desde 1992 en diversas acciones colectivas coercitivas de la OTAN emprendidas para la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el conflicto en la ex-Yugoslavia, como las sucesivas operaciones de vigilancia del Mar Adriático para garantizar el cumplimiento de los embargos impuestos por el Consejo de Seguridad (operaciones *Maritime Guard* y *Sharp Guard*), de supervisión y control de la zona de prohibición de sobrevuelo establecida en Bosnia-Herzegovina por la resolución 781 (1993) del Consejo de Seguridad (operación *Deny Flight*), o de ejecución de ataques aéreos contra diversos objetivos militares serbo-bosnios entre agosto y septiembre de 1995 (operación *Deliberate Force*) y contra la República Federal de Yugoslavia entre marzo y junio de 1999 con ocasión de la crisis de Kosovo, aparte de las posteriores Fuerzas multinacionales de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR), de Estabilización (SFOR) y de Kosovo (KFOR)⁹².

⁹⁰ Véase la Resolución sobre la Fuerza Multinacional en el Líbano, Public Law n° 98-119, de 12 de octubre de 1983, en 50 U.S.C. § 1541. Acerca del volumen de personal estadounidense en operaciones de mantenimiento de la paz (ya sean de Naciones Unidas o independientes) puede consultarse INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2000-2001*, Londres, 2000, p. 34.

⁹¹ S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol. 25, n° 1, 1995, p. 125; asimismo A. FLORINI & N. TANNENWALD, *On the Front Lines: the United Nations' Role in Preventing and Containing Conflict*, UNA-USA, Nueva York, 1984, p. 17.

⁹² En concreto, sobre el nivel de la participación estadounidense en la SFOR y en la KFOR puede consultarse INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2000-2001*, Londres, 2000, p. 34.

—La experiencia práctica viene demostrando que la involucración de Estados Unidos en los más recientes procesos de paz -y en las eventuales OMPs- resulta positivamente decisiva para la consecución de los resultados de arreglo de las controversias: fue Estados Unidos quien propulsó de forma definitiva la independencia de Namibia y la pacificación de Angola y Mozambique, el proceso de paz de los años noventa en Palestina tras el apoyo de las monarquías petroleras árabes en la crisis del Golfo contra Iraq, o el arreglo de la guerra en la antigua Yugoslavia, al obligar a los contendientes a negociar y firmar la paz en Dayton⁹³.

Pero la legislación estadounidense vigente adolece de ciertas carencias que pueden y deben ser corregidas para, entre otros objetivos, garantizar su plena constitucionalidad, conseguir un alcance comprehensivo de aplicación que otorgue la mayor seguridad jurídica posible, y consolidar su compatibilidad con el Derecho internacional⁹⁴. Como señalaba la Directiva Decisión Presidencial 25 de 1994, las operaciones de paz pueden constituir un dispositivo valioso y útil para garantizar los intereses nacionales de Estados Unidos, incluyendo sus objetivos de seguridad nacional, pues el incremento de los conflictos armados étnicos, guerras civiles o el colapso de la autoridad gubernamental en numerosas crisis estatales puede afectar a los intereses norteamericanos. Por eso, la Administración estadounidense ha pretendido adecuar su sistema jurídico-político y los mecanismos de Naciones Unidas para mejorar la eficacia de las operaciones de paz como instrumento de seguridad colectiva. Y en esa línea, Estados Unidos firmó el 19 de diciembre de 1994 -si bien todavía no ha manifestado su consentimiento definitivo- la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado; y en el plano del ordenamiento jurídico interno, su Congreso aprobó el 20 de marzo de 1996 una Ley para que los miembros de las Fuerzas Armadas que prestaran servicios en las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina, Croacia y Macedonia estuviesen legitimados para recibir beneficios fiscales de la misma forma que si prestasen dichos servicios en una zona de combate o para otros propósitos⁹⁵.

⁹³. J. SOROETA LICERAS, "El Sáhara Occidental: la deuda pendiente de la comunidad internacional", *Meridiano CERI*, n° 19, febrero 1998, p. 23; vid. también en este sentido M.GHALI en W.J. DURCH (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p. 127.

⁹⁴. Cf. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol. 29, n° 2, 1994, pp. 505-507.

⁹⁵. Public Law n° 104-117.

No obstante, en los últimos años, y en especial durante la actual presidencia de G.W. Bush, Estados Unidos parece haberse decantado por una actitud menos internacionalista y cooperadora con Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz internacional⁹⁶, al haber preferido emprender intervenciones militares descentralizadas y decididas en ocasiones unilateralmente por Washington, como en Kosovo en 1999 o en Afganistán en 2001; no cabe duda de que la situación generada por los ataques terroristas sufridos por Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 ha exacerbado dicha postura aislacionista⁹⁷.

⁹⁶. Cf. I.F. ARIAS, "¿Matará el Consejo de Seguridad a la ONU?", *Política Exterior*, vol. 13, n° 70, 1999, pp. 63-64.

⁹⁷. En este sentido, Estados Unidos no sólo se ha negado a ser parte del Estatuto de la Corte Penal Internacional, sino que además ha conseguido que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas haya decidido que dicho tribunal no realice investigaciones ni procesamiento alguno en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por Naciones Unidas y que entrañen la participación de personal de cualquier Estado que no sea parte del Estatuto de esa Corte -resolución 1422 (2002) del Consejo de Seguridad, de 12 de julio de 2002, parágrafo dispositivo 1-; así, Estados Unidos evita que sus nacionales puedan ser investigados o enjuiciados por un tribunal penal internacional por actos u omisiones cometidos en el marco de operaciones establecidas o incluso simplemente autorizadas por la ONU.