



El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

**El proceso de toma de decisiones en Estados Unidos: la
intervención en Somalia**

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales presenta:

Julián Escutia Rodríguez

México D.F., diciembre de 2003.

ÍNDICE

Introducción	p. 1
Capítulo I. Enfoques teóricos de Relaciones Internacionales y el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos	p. 6
Capítulo II. Antecedentes del conflicto en Somalia	p. 21
Capítulo III. Condiciones internacionales de la intervención	p. 42
Capítulo IV. El proceso de toma de decisiones	p. 81
Consideraciones finales	p. 118
Bibliografía	p. 134

INTRODUCCIÓN

La importancia del fin de la Guerra Fría para el sistema internacional y la política interna de casi todos los países del mundo es ya un lugar común de los estudios de relaciones internacionales, o al menos se utiliza como una idea ampliamente compartida. A pesar de ello, resulta fundamental recordar lo que este acontecimiento ha significado para la evolución de la política mundial. La caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética implicaron la desaparición del orden bipolar que había imperado y mantenido cierta estabilidad durante más de cuarenta años. La construcción del nuevo sistema internacional ha sido complicada y se ha caracterizado por el surgimiento de conflictos que estuvieron contenidos por la competencia entre las dos superpotencias. En la década de los años noventa, observamos la proliferación de crisis internas e internacionales que, aunadas a los añejos conflictos, han amenazado la paz y seguridad mundiales. Las instituciones y organizaciones como las Naciones Unidas se vieron rebasadas por las circunstancias mientras aumentaban los llamados de ayuda desde varios países. Por su parte, Estados Unidos se elevó como única superpotencia mundial y comenzó un proceso de revisión de su política exterior. La invasión de Kuwait por parte de Irak significó la oportunidad perfecta para que Washington demostrara su nueva posición mundial. Durante los primeros años de la posguerra fría, Estados Unidos se acercó a las Naciones Unidas, se observó un periodo de gran cooperación en el Consejo de Seguridad, a la vez que el presidente George Bush alimentaba una retórica encaminada a la construcción de un “nuevo orden internacional”. La intervención de Estados Unidos en Somalia está inscrita en ese contexto internacional.

Los gobiernos de George Bush y William Clinton intentaron formar parte de la corriente teórica y política que proponía un derecho de intervención encaminado a frenar las violaciones a los derechos humanos y otras tragedias humanitarias como el movimiento masivo de refugiados y las hambrunas. Este nuevo enfoque desafiaba uno de los principios fundamentales que ordena las relaciones internacionales, a saber, la soberanía. En nombre de la comunidad internacional, las Naciones Unidas y algunos países decidieron participar en misiones de paz sin el consentimiento de las partes en conflicto para restablecer la estabilidad y la seguridad. En otras crisis internas, las más exitosas, dicha Organización contó con la aprobación de los beligerantes para participar

en procesos de pacificación y transición, como en Mozambique y El Salvador. En estos casos, la pregunta fundamental era: ¿cómo lograr el consenso entre las partes en un país colapsado por la guerra civil y la hambruna, donde existe una multiplicidad de grupos en guerra? El nuevo intervencionismo internacional señalaba que la negociación no era necesaria, sino que la comunidad internacional debía tomar todas las medidas necesarias para proteger a la población en peligro¹. El problema fundamental fue que ni las Naciones Unidas ni las potencias tenían la capacidad y, en ocasiones, tampoco la voluntad política para intervenir en las numerosas crisis internacionales. En Somalia, el gobierno de Estados Unidos decidió intervenir por razones exclusivamente humanitarias, en el tenor de ese nuevo derecho. Como se describirá en esta investigación, el resultado no fue el esperado y provocó el alejamiento de Washington de dichas misiones.

La intervención de Estados Unidos en Somalia es un caso sumamente particular por varias razones. En primer lugar, esta misión fue decidida cuando el presidente Bush había perdido los comicios para su reelección. La crisis somalí llamó la atención de Bush en el verano de 1992, pero fue hasta noviembre cuando tomó medidas más comprometidas. El momento de la decisión nos indica que el tema no era prioritario y las características de la misma muestran que el gobierno no deseaba arriesgar ningún tipo de capital en esta acción internacional. En segundo lugar, Somalia fue el primer lugar donde fuerzas terrestres del ejército estadounidense participaron en una misión de paz de Naciones Unidas. A pesar de que Washington retuvo el control y comando de sus tropas, esta situación representó un cambio importante en la doctrina militar tradicional. En tercer lugar, la crisis somalí fue también la primera “intervención humanitaria”, es decir, una misión justificada sólo con el criterio y único objetivo de salvar a la población de la hambruna y de asegurar las condiciones de trabajo para las organizaciones que distribuían la ayuda internacional. A diferencia de la primera misión de Naciones Unidas (UNOSOM), que trabajó durante los meses de abril a diciembre de 1992, la operación encabezada por Estados Unidos (UNITAF) no contaba con ningún mandato político. De aquí se deriva la cuarta particularidad, a saber, que Estados Unidos no perseguía ningún objetivo político, económico o militar en Somalia. Prácticamente

¹ Stephen John Stedman, “The New Interventionists”, en *Foreign Affairs*, 72(1), America and the World 1990-1991, pp. 1-16.

todas las intervenciones militares de ese país contaban con objetivos claros o al menos trataban de justificarse con criterios estratégicos y políticos. En Somalia, el gobierno de Washington sí tuvo objetivos específicos pero éstos se apartaban de su tradición política y militar. En suma, el caso somalí es único porque un gobierno saliente de la potencia hegemónica decidió intervenir en un país sin importancia estratégica, alejándose de sus prácticas militares y diplomáticas tradicionales. A lo largo de la investigación, se ahondará en estas particularidades y serán analizadas para comprender mejor el caso de Somalia.

El objetivo central de esta tesis es explicar cómo y por qué, el 25 de noviembre de 1992, el presidente de Estados Unidos George Bush decidió intervenir militarmente en Somalia para reestablecer el orden y detener la hambruna que afectaba a ese país. Cabe aclarar que en este trabajo sólo me propongo explicar el proceso anterior a la aprobación de la misión UNITAF que fue encabezada por Estados Unidos de diciembre de 1992 a abril de 1993. La hipótesis central de esta investigación enfatiza, por un lado, los factores sistémicos y de política interna que permitieron la intervención, y por otro, el proceso burocrático y la importancia de las falsas percepciones de algunos miembros clave en la administración del presidente Bush.

Entre los cambios sistémicos estudiaré el fin de la Guerra Fría y la nueva posición internacional de Estados Unidos y en el caso de los factores de política interna, la decisión del presidente Bush de “hacer algo” por Somalia, la dinámica del debate burocrático y, hasta cierto punto, la presión de algunos miembros del Congreso y la opinión pública. Sin embargo, para comprender a cabalidad dicha acción es indispensable analizar el proceso de toma de decisiones al interior del gobierno de Estados Unidos. En un primer momento, el debate concentrado en los Departamentos de Estado y Defensa permitió el seguimiento y la elaboración de alternativas de acción para que finalmente, en una negociación de alto nivel, el Presidente Bush y sus colaboradores cercanos aceptaran intervenir militarmente en Somalia. Para sustentar esta explicación utilizaré los argumentos de la perspectiva burocrática de Morton Halperin y Arnold Kanter, así como los Modelos Organizacional y Burocrático de Graham Allison.

En relación a las falsas percepciones, no pretendo desentrañar los motivos personales de los principales actores involucrados en esta decisión de política exterior. Por esa razón y a falta de mayor información, se tomará como un hecho el interés de George Bush en la crisis somalí y no se profundizará en algunas explicaciones existentes que consideran esta intervención como un “último gran gesto” del presidente. Sin embargo, sí se analizarán las falsas percepciones de Bush y otros de sus colaboradores sobre la “facilidad” que representaba la intervención y la clara omisión del problema fundamental de Somalia, el político. El tema fundamental que se estudiará a fondo es la elaboración e implementación de las políticas del gobierno de Washington. De esta manera, quiero enfatizar que el punto principal de mi explicación estriba en el proceso de toma de decisiones y cómo el cambio de posición de miembros claves de la elite militar permitió que Bush prefiriera la opción más contundente; la que en su opinión tenía mayores posibilidades de éxito.

De la pregunta principal se derivan varias cuestiones que serán respondidas en cada capítulo. Para el primero, las preguntas básicas son: ¿por qué es necesario el enfoque de toma de decisiones para explicar este caso?, ¿cuáles son los elementos de la perspectiva burocrática de Morton Halperin y Arnold Kanter?, ¿cuáles son las características generales de los tres modelos de toma de decisiones de Graham Allison? y ¿cuáles son los puntos fundamentales de esos enfoques que servirán en el análisis de la intervención de Estados Unidos en Somalia?

Para el segundo capítulo, se contestarán las siguientes: ¿cuáles son las raíces del conflicto en Somalia?, ¿cómo evolucionó la relación de Estados Unidos y Somalia hasta antes de la intervención?, ¿cuáles fueron y en qué consistieron las primeras iniciativas de paz? y ¿por qué la situación somalí era una tragedia humanitaria?

Para el tercer capítulo, se responderá a: ¿qué significó el fin de la Guerra Fría tanto para el sistema internacional como para Estados Unidos?, ¿cuáles son los rasgos de los conflictos internacionales en la posguerra fría?, ¿cuál era el debate sobre las intervenciones militares en Estados Unidos? y ¿cuáles fueron las primeras acciones de Washington y las Naciones Unidas en Somalia?

Para el cuarto capítulo, se buscará contestar las siguientes cuestiones: ¿por qué cambió la posición norteamericana sobre la situación en Somalia?, ¿cuál fue el principal debate entre el Departamento de Estado y el de Defensa sobre la intervención? y ¿cómo se tomó la decisión de intervenir en Somalia?

Finalmente, en la última sección de la tesis, se describirá lo sucedido después de la intervención, la operación de paz posterior y los acontecimientos que precipitaron la salida de Estados Unidos. De igual forma, se hará una síntesis de la explicación propuesta en los capítulos anteriores para recapitular el argumento central de la investigación.

CAPÍTULO I

ENFOQUES TEÓRICOS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN ESTADOS UNIDOS

El objetivo central de esta investigación es explicar cómo y por qué el gobierno de Estados Unidos decidió intervenir en Somalia. Por un lado, resaltaré la importancia del cambio en el sistema internacional y en la política exterior de Estados Unidos al final de la Guerra Fría, así como la nueva relación de Estados Unidos con las Naciones Unidas; por otro, argumentaré que para comprender a cabalidad la decisión de intervenir en Somalia es necesario analizar el proceso de toma de decisiones. Los enfoques de Morton Halperin y Arnold Kanter sobre la toma de decisiones, así como los modelos organizacional y burocrático de Graham Allison y el estudio sobre las falsas percepciones de Robert Jervis me permitirán ofrecer una explicación que privilegia el proceso de toma de decisiones sobre factores sistémicos y de política interna. Lo anterior no significa que dichos factores no sean importantes para comprender la intervención, pero no son suficientes.

Recurso a estos autores debido a que otras teorías de las relaciones internacionales no permiten explicar la intervención de Estados Unidos en Somalia. Considero que la teoría del realismo político, que interpreta la política internacional como un mundo anárquico (sin poder central) en el que los Estados como unidades nacionales luchan continuamente por el poder para garantizar su supervivencia, no nos permite elaborar una explicación convincente de lo sucedido en Somalia. El hecho de que Estados Unidos no tuviera intereses estratégicos y económicos en ese país, y que el conflicto somalí no representara ninguna amenaza a su seguridad nos indican que

precisamos de otro enfoque. La ausencia de la lucha por el poder entre Estados y el uso de la fuerza en una situación sin importancia vital para el gobierno de Washington también nos obligan a pensar en otras explicaciones. Además, la tendencia realista a omitir lo sucedido en el ámbito interno impide observar a detalle las negociaciones y debates que llevaron finalmente a la intervención norteamericana. Para los realistas, Somalia sería un caso atípico, una anomalía dentro del comportamiento racional que se espera de los Estados. Un enfoque que desestima los sucesos al interior de los gobiernos no auxilia en la explicación que aquí presento.

La teoría del neoinstitucionalismo liberal que incluye una concepción más amplia de la estructura internacional, es decir, no sólo se basa en las capacidades estatales (recursos económicos, militares y productividad), sino también en convenciones (“instituciones informales que cuentan con reglas implícitas que moldean las expectativas de los actores”¹) tampoco nos permite comprender la intervención de Estados Unidos en Somalia. Para esta escuela de pensamiento, las instituciones internacionales son fundamentales ya que fomentan la cooperación entre los Estados y la regulación de los conflictos. Si bien es cierto que el papel de las Naciones Unidas y otras organizaciones fue importante en el caso de Somalia, también veremos que la decisión norteamericana de intervenir militarmente no puede explicarse como un compromiso institucional internacional o como el resultado de un proceso de creciente interdependencia. Aunque el discurso oficial del gobierno de Bush subrayó el deseo de fortalecer las capacidades de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, la intervención en Somalia representó exactamente lo contrario.

¹ Robert Keohane, International Institutions and State Power, Boulder, Westview Press, 1989. p. 4.

Así, ninguna de estas dos teorías, el realismo político y el neoinstitucionalismo liberal, nos permiten vincular la política interna con la internacional. En este sentido, la propuesta que presentaré más adelante, tanto de Allison, como de Halperin y Kanter, se concentra en la política interna y propone un esquema de estudio para la toma de decisiones en política exterior.

Por último, el constructivismo es un enfoque teórico que intenta llenar el vacío entre el estudio de la política interna y la estructura del sistema internacional que el realismo y el neoinstitucionalismo no solucionan. La propuesta fundamental de los constructivistas es que las teorías de las relaciones internacionales deben tener fundamento en enfoques que consideren a los agentes estatales y a las estructuras sistémicas como sus principales unidades de análisis. La teoría constructivista conceptualiza a los agentes y a las estructuras como mutuamente constitutivas. De cierta forma, cada una es el efecto de la otra.² Andrew Hurrell señala tres características fundamentales del constructivismo. En primer lugar, debemos estar conscientes de las diferentes formas en que se definen y construyen conceptualmente las amenazas a la seguridad, es decir, nos obliga a ir más allá de la evidencia objetiva y analizar las “naciones de identidad construidas socialmente, el grado en que “ellos” son una amenaza para nuestra identidad o forma de vida.”³ En segundo lugar, debemos estudiar cómo un problema llega a considerarse un asunto de seguridad. En ese proceso, pueden existir actores, grupos o instituciones ajenas al objeto de seguridad que logran incluirlo

² Alexander Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations”, en International Organization, 41(3), verano 1987, p. 360.

³ Andrew Hurrell, “Seguridad y violencia en América Latina: Un análisis conceptual”, en Foro Internacional, 38(1), enero-marzo 1998, p. 23.

en la agenda sin que sea importante o constituya una amenaza objetiva.⁴ En tercer lugar, debemos estudiar cómo se utiliza el tema de la seguridad para asegurar apoyo político.

En esta tesis descarto la utilización del constructivismo porque, a pesar de que al hablar de la burocracia y de otros actores fundamentales, de sus intereses y falsas percepciones compartimos algunas características del análisis constructivista, el énfasis de mi investigación se encuentra en la toma de decisiones y no en los procesos intersubjetivos por los cuales se construye una “realidad”, ni en cómo una situación se convierte en un tema de seguridad.

LA POLÍTICA BUROCRÁTICA

Como lo mencioné antes, en esta investigación me propongo explicar la intervención de Estados Unidos en Somalia concentrándome de manera especial en la política burocrática. Para ello, utilizaré la perspectiva burocrática de Morton Halperin y Arnold Kanter, los Modelos Organizacional y Burocrático de Graham Allison, y el enfoque de las falsas percepciones de Robert Jervis como marco de análisis.

Para comenzar, Halperin y Kanter consideran que los teóricos del realismo y otras explicaciones de las relaciones internacionales, que estudian la política exterior de los países de manera individual y atribuyen los objetivos de esa política a la nación o a ciertos líderes, creen que el estudio de la política exterior puede realizarse sin incorporar

⁴ *Ibid.*, p. 24.

la política interna.⁵ Sin embargo, Halperin y Kanter señalan que gracias a los estudios de Allison y otros analistas podemos flexibilizar la división analítica entre la política exterior y la interna. Estos enfoques nos permiten observar las decisiones y acciones de política exterior como el resultado de la interacción de varios individuos y organizaciones nacionales, de sus negociaciones y luchas por alcanzar objetivos particulares. A partir de estos estudios, los autores construyen su propuesta que retoma los elementos más importantes de la literatura sobre los procesos de toma de decisiones.⁶

Halperin y Kanter llaman a su enfoque “la perspectiva burocrática” debido a que enfatiza la centralidad de aquellos individuos que son parte de la burocracia de seguridad nacional. En Estados Unidos, esos son el Presidente y los funcionarios del ejecutivo que participan directamente en la toma de decisiones de política exterior y seguridad nacional. Halperin y Kanter “parten del supuesto de que el ambiente internacional permite al Estado la persecución de una amplia variedad de objetivos y que las fuentes predominantes del comportamiento estatal, en el campo internacional, son las organizaciones y los miembros del poder ejecutivo que, frente a ciertas oportunidades y amenazas, buscan maximizar sus diversos intereses y objetivos.”⁷ El hecho de pertenecer a una burocracia determina las percepciones y objetivos de los participantes en la toma de decisiones y dirige su atención del campo internacional al nacional, específicamente, al intraburocrático. De acuerdo con esta perspectiva, los eventos mundiales son, en buena medida, el resultado de la persecución de intereses nacionales en el ámbito internacional; por este motivo, los analistas deben conocer la

⁵ Morton Halperin y Arnold Kanter. “The Bureaucratic Perspective: A Preliminary Framework”, en Morton Halperin y Arnold Kanter (eds.), Readings in American Foreign Policy. A Bureaucratic Perspective. Boston. Little, Brown, 1973. pp. 1-2.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

estructura política del país y su burocracia de seguridad nacional para explicar o predecir sus acciones.⁸

De igual forma, Graham Allison plantea la necesidad de desarrollar modelos alternativos que expliquen el comportamiento gubernamental y la toma de decisiones. Ese autor señala que la mayor parte de los estudios de toma de decisiones utilizan el Modelo del Actor Racional o Modelo Clásico, a partir del cual las opciones de política son observadas como acciones de gobiernos unificados que se basan en medios lógicos para lograr ciertos objetivos. En este esquema se contempla la existencia de tomadores de decisiones racionales que distinguen claramente sus objetivos, las opciones disponibles y las consecuencias posibles de cada alternativa de acción, antes de tomar la decisión. Allison señala que el Modelo del Actor Racional ha demostrado su utilidad en muchos casos pero, para algunas situaciones, existe la necesidad de modificarlo o sustituirlo por marcos de referencia que busquen explicar la complejidad del funcionamiento gubernamental.⁹

En ese sentido, Allison ofrece los modelos del Proceso Organizacional y de la Política Burocrática. El planteamiento general del Modelo Organizacional no considera al comportamiento gubernamental como una cuestión de elecciones deliberadas sino más bien como productos independientes de varias organizaciones parcialmente coordinadas por los líderes del gobierno. Esos líderes pueden modificar el comportamiento de las organizaciones, pero no pueden controlarlas sustancialmente debido a la existencia de procedimientos operativos de rutina. Allison incorpora el modelo organizacional de Herbert Simon basado en el concepto de racionalidad

⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁹ Graham Allison. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown, 1971, p. 5.

limitada y caracterizado por: la división de problemas; la distribución de las partes de un tema a varias unidades; el comportamiento que satisface necesidades en vez de maximizar la utilidad (satisficing behavior), es decir, que limita la búsqueda de opciones a las alternativas aceptables; y la evasión de la incertidumbre o riesgos mediante el desarrollo de procedimientos correctivos de corto plazo. Allison señala que las organizaciones operan para resolver problemas urgentes en vez de desarrollar estrategias para enfrentar los retos de largo plazo.¹⁰

Por otro lado, el modelo de la Política Burocrática supone que las unidades de toma de decisiones compiten intensivamente y que la política exterior es el resultado de las negociaciones entre los miembros de una burocracia. Esos miembros no se guían por un plan estratégico, sino por concepciones encontradas de objetivos nacionales, burocráticos y personales. El resultado de la competencia entre grupos burocráticos no depende de la justificación racional de la política o de los procedimientos operativos rutinarios, sino del poder relativo y la habilidad de los negociadores.¹¹

Los planteamientos básicos de Allison, Halperin y Kanter, nos conducen a las preguntas que nos permitirán explicar la intervención de Estados Unidos en Somalia: ¿qué organizaciones participan en este tipo de problemas y cuál es su influencia relativa?. ¿qué programas y procedimientos operativos estándar tienen esas organizaciones para generar información y alternativas de acción?, ¿cuáles son los principales factores de cambio en un proceso de toma de decisiones?, ¿qué personajes están involucrados en el proceso y en qué posición se encuentran? y finalmente ¿cuáles son las falsas percepciones más comunes en los tomadores de decisiones?

¹⁰ *Ibid.*, pp. 72-77.

¹¹ *Ibid.*, pp. 144-145.

Para contestar la primera pregunta, Allison señala que, en tres puntos fundamentales, los acontecimientos de la política internacional son producto de procesos organizativos. En primer lugar, dichos acontecimientos son el resultado de acciones específicas de las organizaciones. Las decisiones de los líderes gubernamentales inician las rutinas organizativas que están determinadas en gran medida por procedimientos previamente establecidos. En segundo lugar, esos procedimientos que incluyen los recursos materiales existentes constituyen el conjunto de opciones disponibles a los líderes. Finalmente, las organizaciones (mediante “organizational outputs”) estructuran la situación bajo restricciones dentro de las cuales los líderes deben decidir sobre un tema, es decir, las organizaciones llaman la atención sobre un problema, proveen información y toman los primeros pasos para “maquillar” el tema antes de su llegada a los líderes. De esta forma, observamos que el actor fundamental de este modelo no es el Estado como actor unitario, sino el conjunto de organizaciones gubernamentales sobre las que se apoyan los líderes políticos. Para el caso de Estados Unidos, en temas de seguridad nacional e internacional, las principales agencias que cuentan con programas y participan en la toma de decisiones son los Departamentos de Estado y Defensa, la Agencia Central de Inteligencia y los asesores de la Casa Blanca. La especialización de cada organización fracciona el poder y divide los aspectos específicos de un problema. Para evitar la parálisis, cada una procesa la información y ejecuta una serie de acciones semi-independientes para enfrentar el problema en cuestión. Por otro lado, las organizaciones cuentan con prioridades y percepciones propias que determinan una propensión relativamente estable a tratar algunos temas bajo ciertos criterios organizativos.¹² Más adelante hablaré de la

¹² Graham Allison. *op. cit.*, pp. 78-81.

influencia relativa de las organizaciones, ya que está determinada en gran parte por el tipo de problema y las decisiones específicas de los líderes.

Para esta investigación, una cuestión fundamental radica en los programas y procedimientos operativos estándar (POE). Allison señala que las “organizaciones desarrollan sus funciones más importantes, como atender áreas problemáticas, monitorear información y preparar respuestas relevantes a contingencias posibles, por medio de actividades menos importantes como preparar presupuestos y reportes.”¹³ Esas actividades requieren de procedimientos para que un número importante de individuos realicen acciones fundamentales para el funcionamiento de las organizaciones. Algunos POE son simplemente convenciones que hacen posible la actividad gubernamental regular y coordinada, pero la mayoría están sustentados en las normas básicas, las actitudes y la manera de operar de las organizaciones. Por medio de estos procedimientos estándar, las diferentes agencias de los gobiernos procesan la información y generan alternativas de acción para ser presentadas a sus superiores. Esas alternativas están influidas por las características, actitudes y tradiciones de cada agencia. A este respecto, Allison agrega que las organizaciones no tratan de estimar las probabilidades de eventos futuros, sino que más bien, intentan evitar la incertidumbre. De esta forma, las organizaciones satisfacen sus necesidades más apremiantes por medio de la mínima opción aceptable de corto plazo, lo cual fortalece las hipótesis de Herbert Simon sobre la “racionalidad limitada”.¹⁴ Este último punto será fundamental en la explicación de las alternativas que surgieron en cada etapa del proceso de toma de decisiones estadounidense en el caso de Somalia.

¹³ *Ibid.*, p. 83.

¹⁴ *Ibid.*, p. 84.

Las posibilidades de cambio en las organizaciones son limitadas y requieren la intervención de un líder gubernamental que obligue a cambiar los parámetros, programas y actividades que normalmente tienden a persistir. La información y alternativas al alcance de los líderes son presentadas por las organizaciones participantes, lo cual les permite adelantar sus intereses de forma importante. Sin embargo, Allison identifica tres situaciones en las que es posible un cambio dramático en las organizaciones: la lucha por el presupuesto, una baja presupuestal prolongada y los grandes fracasos. Para nuestro caso, los momentos de cambio están más identificados con ciertos personajes clave, con líderes gubernamentales que deciden el papel y el lugar de cada organización en el proceso de toma de decisiones.¹⁵ El cambio puede afectar directamente a las organizaciones ya que si las situaciones no presentan características estándar, sus respuestas pueden abordarse de manera lenta e inadecuada. Esta situación puede explicarse gracias a que el menú de opciones para manejar un problema es limitado. Esas opciones deben adecuarse a la situación existente y evolucionar según el desarrollo de los acontecimientos. Allison señala que lo anterior es difícil de observar ya que las prioridades, percepciones, temas y procedimientos de las organizaciones son relativamente estables; las nuevas actividades son adaptaciones marginales de los programas y actividades existentes.¹⁶ En breve, el cambio en los programas y procedimientos de las organizaciones es posible pero limitado por las razones antes descritas. Esta situación será evidente con la revisión de los debates del gobierno de Washington sobre cómo intervenir en Somalia.

Así como la participación de las diferentes agencias de un gobierno es importante en la formulación de la política exterior, el papel de los individuos en ciertas

¹⁵ *Ibid.*, pp. 86-87.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 89-91.

posiciones también es fundamental durante todo el proceso. El estudio de esos participantes es crucial ya que no todos los individuos comparten los mismos intereses ni perciben los problemas de igual forma. Dependiendo de su posición en el gobierno, los funcionarios tienen acceso a diferentes aspectos de la información sobre un tema, lo cual moldea su visión sobre el problema particular. En el sistema político de Estados Unidos, el Presidente figura a la cabeza de la política exterior. Su papel e influencia sobre las decisiones es cualitativamente diferente a la de otros participantes. En cualquier decisión percibida como importante, el Presidente será el actor principal que determine la dirección general de las acciones. Sin embargo, ese líder no toma las decisiones aislado ya que requiere de la información generada y procesada por sus subordinados y, en ocasiones, del apoyo expreso de ciertos grupos. Existen miembros del gabinete que casi siempre serán consultados antes de tomar una decisión. En temas de política exterior, la costumbre dicta que participarán los Secretarios de Estado y Defensa, el Director de la CIA y, en ocasiones, el Secretario del Tesoro. En cuestiones del uso de la fuerza y presupuesto militar, el Estado Mayor Conjunto también tendrá un papel importante, y según el tema, algunos embajadores y comandantes militares en la zona en crisis. Finalmente, dependiendo del Presidente, algunos funcionarios de la Casa Blanca tendrán una participación e influencia significativa en el proceso de toma de decisiones, tal es el caso del Asesor de Seguridad Nacional.¹⁷

Tanto Halperin y Kanter, como Allison proponen una clasificación de los individuos que participan en el proceso de toma de decisiones. Los primeros autores los dividen entre “jugadores” veteranos y de rango inferior, y los subdividen entre “participantes organizativos” y jugadores. Por su parte, Allison los divide en Jefes,

¹⁷ Morton Halperin y Arnold Kanter. *op. cit.*, pp. 5-7.

Empleados, Indios y Jugadores *ad hoc*. Siguiendo esta última clasificación, entre los primeros se encuentra el Presidente, los secretarios de estado y los asesores de la Casa Blanca; entre los segundos están los colaboradores cercanos a cada Jefe; entre los Indios, los funcionarios permanentes de cada institución del gobierno y entre los últimos encontramos a miembros importantes del Congreso, la opinión pública y grupos de interés.¹⁸ Más allá de los detalles, la importancia de esta clasificación radica en que, entre más lejos se encuentren los participantes de la burocracia encargada de los asuntos de seguridad nacional, menor es su poder de negociación e influencia en la toma de decisiones. La posición de cada participante define sus funciones dentro del gobierno y, hasta cierto punto, sus intereses.¹⁹ Finalmente, debemos considerar que la naturaleza del puesto público también interviene en el papel de cada participante ya que no tendrán los mismos intereses y percepciones de un problema, por ejemplo, un Presidente que busca la reelección y un funcionario de rango medio que busca escalar en la administración pública.²⁰

Existen otros factores que intervienen en la toma de decisiones de alto nivel. En primer lugar, los canales de acción son los medios regulares por los cuales se realizan las actividades gubernamentales. Por ejemplo, el canal de acción de una intervención militar requiere una serie de instancias y procedimientos institucionales que limitan los impulsos individuales y determinan la participación de cada actor en el proceso. Esta serie de instancias serán presentadas en el capítulo IV que detalla la toma de decisiones para el caso de Somalia. De igual forma, las reglas del juego determinan y limitan quién y cómo participan en la formulación de la política exterior. Esas reglas son el conjunto de lineamientos constitucionales, estatutos, órdenes ejecutivas, convenciones y hasta la

¹⁸ Graham Allison, *op. cit.*, pp. 164-165.

¹⁹ Morton Halperin y Arnold Kanter, *op. cit.*, p. 9.

²⁰ Graham Allison, *op. cit.*, p. 166; Morton Halperin y Arnold Kanter, *op. cit.*, pp. 14-16.

cultura propia del gobierno en cuestión.²¹ En breve, los canales de acción, las reglas del juego y la clasificación de los participantes en la toma de decisiones nos muestran cómo los individuos tienen poderes y limitaciones para influir en el resultado final. De esta forma y en relación directa con esta tesis, Allison resume tres condiciones necesarias que se deben cumplir ante la posibilidad de una acción militar. En primer lugar, “para cualquier acción de ese tipo, ajena a la guerra nuclear, la decisión e implementación será retrasada mientras los proponentes tratan de persuadir a sus oponentes.” En segundo lugar, “las decisiones importantes de usar la fuerza militar no son tomadas únicamente por el Presidente o una mayoría, sino son decisiones de un grupo amplio.” Finalmente, “ninguna acción militar es elegida sin la consulta extensa de los jugadores militares. Ninguna decisión sustancial del uso de la fuerza, ajena a la guerra nuclear, será tomada contra su consejo y sin el retraso necesario para preparar dichas consultas.”²² Estas tres condiciones antes descritas están presentes durante toda la discusión de la intervención de Estados Unidos en Somalia y nos permiten comprender el papel de los militares en dicho proceso.

Para contestar a la última pregunta sobre las falsas percepciones más comunes de los tomadores de decisiones, sólo apuntaré a algunos argumentos básicos ya que la explicación de los siguientes capítulos no ahondará en el tema. Para comenzar, debemos decir que las falsas percepciones son “inferencias inexactas, cálculos erróneos de las consecuencias y juicios equivocados de cómo los demás reaccionarán ante las políticas de uno.”²³ A pesar de que no desarrolla ampliamente el tema, Allison señala que las negociaciones en el proceso de toma de decisiones no se desarrollan bajo condiciones

²¹ Graham Allison, *op. cit.*, pp. 169-171.

²² *Ibid.*, p. 181.

²³ Robert Jervis, “War and Misperception”, en *Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), primavera 1988, p. 675.

de información perfecta, por lo que las falsas percepciones son una parte normal del funcionamiento de los gobiernos. Los participantes en el proceso pueden acordar una propuesta común, pero al mismo tiempo esperar diferentes resultados de la misma. Por lo tanto, “las falsas percepciones son en un sentido el elemento que permite la cooperación entre personas cuyas diferencias difícilmente podrían permitirles coexistir.”²⁴ Las falsas percepciones no sólo se concentran en las intenciones del otro o permiten el funcionamiento del gobierno, sino que también pueden afectar la visión de las capacidades propias. Jervis señala que el optimismo militar excesivo está frecuentemente asociado con el estallido de la guerra; éste es especialmente peligroso cuando se vincula al pesimismo político y diplomático. Un país puede ir a la guerra si, independientemente de poderla ganar, las posibilidades de un arreglo diplomático satisfactorio son bajas y existe una escalada de la violencia. Así, Jervis concluye que “el pesimismo sobre los esfuerzos diplomáticos y la perspectiva militar de largo plazo pueden conducir a los estadistas a exagerar la posibilidad de éxito militar, como una forma de convencerse a sí mismos de que hay una solución que, de otra forma, sería un dilema intolerable...” Y agrega: “La guerra puede ocurrir especialmente cuando un Estado subestima la fuerza del adversario y exagera su hostilidad.”²⁵

Existe otra falsa percepción común que nos servirá para entender la decisión norteamericana de intervenir militarmente en Somalia: Jervis plantea que existen actores que tienden a exagerar su influencia e importancia en otros actores y sus políticas. Existen dos razones que explican este tipo de falsa percepción. La primera señala que esa percepción gratifica el ego, es decir, implica que la persona influyó, que ha sido eficaz y ha podido moldear el ambiente. La segunda y más importante postula que el

²⁴ Graham Allison, *op. cit.*, p. 178.

²⁵ Robert Jervis. “War and Misperception”. *op. cit.*, p. 676 y p. 699.

actor conoce sus esfuerzos por influir en el otro, pero sabe mucho menos de otros factores que pudieron haber intervenido también.²⁶ Para el caso de Somalia, debemos tener presentes estas falsas percepciones para comprender cómo y por qué Estados Unidos decidió intervenir militarmente en Somalia.

El conjunto de argumentos recopilados de los enfoques y modelos de Allison, Halperin y Kanter son la base de la explicación organizacional y burocrática que habré de desarrollar en el capítulo IV. Éstos proveen el sustento teórico a la reconstrucción de hechos que de otra forma sería tan sólo una crónica. Para el caso de Somalia, que es reciente y falta información relevante, las propuestas y predicciones de la perspectiva burocrática ofrecen una explicación más completa y satisfactoria.

²⁶ Robert Jervis, Perception and Misperception in International Politics, Princeton, Princeton University Press, 1976, pp. 343-348.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL CONFLICTO EN SOMALIA

La intervención de Estados Unidos en Somalia tuvo como justificación inicial la terrible situación en la que se encontraba ese país. Una breve revisión de la historia de Somalia permitirá apreciar la complejidad de su guerra civil y proveerá de un antecedente general para esta investigación. En este capítulo, se hará énfasis en la importancia estratégica y la influencia de las dos superpotencias en la política somalí durante la Guerra Fría, ya que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética armaron a un régimen autoritario que violaba sistemáticamente los derechos humanos de su población. De esta manera, estudiaremos las razones del comienzo de la guerra civil, las primeras iniciativas de paz y, finalmente, la caída de la dictadura. Para concluir, conoceremos las dimensiones de la tragedia humanitaria que desencadenaría la intervención internacional. El objetivo fundamental de este capítulo es ilustrar la situación de Somalia a fines de los años ochenta y principios de los noventa para después comprender de manera global la intervención de Estados Unidos.

BREVE RECUENTO HISTÓRICO

En el siglo XIX, la fiebre imperialista de las potencias europeas llevó al establecimiento de colonias británicas, francesas e italianas en el actual territorio de Somalia. La Gran Bretaña estableció el primer protectorado en el norte del país en 1884, mientras que Italia adquirió dos protectorados en 1889 y otro en 1905. Esos territorios obtuvieron su independencia en 1960 y decidieron formar la República de Somalia, mientras que los

dominios franceses de Djibutí lograron su independencia en 1977. Las potencias coloniales impusieron el establecimiento de un Estado a una sociedad pastoral y altamente descentralizada que, desde su independencia, dependió de la ayuda económica internacional para su funcionamiento, desarrollo y estabilidad social.¹ En el proceso de colonización y descolonización, diferentes regiones y territorios tradicionalmente ocupados por clanes somalíes quedaron bajo la jurisdicción de países vecinos como Etiopía y Kenia. Como veremos más adelante, esta situación provocaría conflictos bélicos en la zona.²

Durante los nueve años posteriores a su independencia, el nuevo Estado de Somalia realizó diversos intentos por establecer una democracia parlamentaria. Esos años estuvieron caracterizados por problemas de comunicación y de compatibilidad entre los sistemas legales y administrativos de las regiones del país. El primer gobierno fue una coalición de los dos principales movimientos políticos del norte y el sur. Este gobierno fue incapaz de construir los arreglos políticos y administrativos para su funcionamiento regular, lo cual originó un fallido golpe de Estado en 1961. En 1962, la fundación del Congreso Nacional Somalí permitió la negociación entre los principales líderes regionales, la construcción de los consensos necesarios para gobernar y la celebración de las primeras elecciones en 1964. El primer gobierno electo mantuvo la política de la Gran Somalia, diseñada para aumentar su territorio por medio de la anexión de las zonas de Kenia y Etiopía con población somalí. Como sucedería también más adelante, el gobierno fomentaba los movimientos guerrilleros y separatistas en esos

¹ Ken Menkhaus y Terrence Lyons. What are the Lessons to be Learned from Somalia?. Washington, Center for Strategic and International Studies, CSIS Africa Notes no. 144, 1993, p. 1.

² William Durch. "Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and "State Building" in Somalia", en William Durch (ed.). UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990's, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, p. 313.

países. Sin embargo, esa política cambió en 1967 cuando se formó un gobierno que firmó acuerdos de entendimiento con sus vecinos y finalizó las tensiones fronterizas.

Entre los países africanos, Somalia presentaba la particularidad de que su población comparte el mismo origen, religión (Islam), lenguaje y tradiciones culturales. A pesar de que algunos pensaron que estas características permitirían cierta estabilidad en el país, los primeros nueve años de vida independiente estuvieron marcados por la multiplicación de partidos políticos (el número llegó hasta 60), coaliciones políticas inestables y violencia que incluyó asesinatos de gobernantes y candidatos. La razón fundamental de esa inestabilidad yace en la estructura social de Somalia. Debajo de su aparente homogeneidad a nivel nacional, los somalíes están divididos no sólo por diferencias sociales, ocupacionales y geográficas, sino especialmente por una organización social basada en clanes. La población de Somalia está dividida en tres clanes y una variedad importante de subclanes a los que se debe la lealtad en primer término. La lucha por el poder político y los recursos del Estado se agregó a las tensiones que afectaban las relaciones entre clanes. Estos rasgos particulares del país complicaron la construcción de un gobierno central fuerte e instituciones que regularan el conflicto social. En octubre de 1969, después del asesinato del presidente Abdirashid Ali Sharma'arke, las fuerzas armadas perpetraron un golpe de Estado liderado por el General Mohamed Siad Barre. El golpe fue exitoso y se estableció un gobierno militar dirigido por Barre y el Consejo Revolucionario Supremo.³

El nuevo régimen abrogó la constitución, disolvió el Parlamento, prohibió los partidos políticos e impidió toda oposición. En pocos días, el gobierno se constituyó en

³ The United Nations and Somalia, 1992-1996. Nueva York, United Nations Department of Public Information. 1996. p. 9.

una dictadura militar altamente opresora que fomentaba los conflictos en el sistema de clanes y subclanes para desgastarlo a favor del socialismo científico. A pesar de la retórica, el discurso oficial y que ese socialismo prohibía toda forma de comportamiento de clan. Barre fundó su poder sobre una base tradicional, es decir, sobre el clan Darod al que pertenecía su familia. Los Darod controlaron el Estado durante toda la duración de la dictadura y dominaron a los demás grupos somalíes. El caso de Somalia comparte casi todas las características que Charles Tilly identifica en la construcción del Estado moderno en el Tercer Mundo, a saber, que un líder resistió o distorsionó la transformación de las organizaciones de gobierno existentes, los oficiales usaron el poder público para fines particulares, los partidos políticos fueron el vehículo de bloques étnicos y el líder carismático eliminó la política electoral de estilo Occidental.⁴ Las fuerzas armadas continuaron con el patrón de reclutamiento colonial basado desproporcionalmente en un grupo lingüístico, religioso o regional, y por lo tanto, fomentando aún más las divisiones y rivalidades étnicas.⁵ Siguiendo a Tilly, Steven David agrega que “la relativa juventud de los países del Tercer Mundo, el legado colonial y las divisiones étnicas dentro y entre esos países han obstaculizado la formación de Estados fuertes y estables como en Europa.”⁶ Como veremos más adelante, esta situación se agravaría y sería una de las principales causas del colapso del Estado somalí.

Otra característica fundamental del gobierno de Barre era su nacionalismo y, en particular, sus pretensiones de expansión territorial. La población somalí está dividida

⁴ En Somalia, Barre ejerció el poder a través el Consejo Revolucionario hasta 1976 cuando lo sustituyó por el Partido Socialista Revolucionario Somalí. (The New Encyclopedia Britannica, Chicago, Encyclopedia Britannica, Macropedia, tomo 17, 1988, p. 845.)

⁵ Charles Tilly, Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990, Cambridge, Basil Blackwell, 1990, pp. 194-200.

en seis grandes grupos y una variedad de subclanes. Las personas que comparten esa cultura están dispersas sobre 720,000 kilómetros cuadrados de desierto y sabana del Cuerno de África. Para fines de los años ochenta, la mayoría vivía en Somalia (7 millones aproximadamente), mientras que un millón vivía en la región de Ogaden (Etiopía), otros 240,000 al norte de Kenia y 200,000 en Djibuti.⁷ Desde un principio, las aspiraciones expansionistas de Barre estaban claramente identificadas con Ogaden. Aún antes de la llegada del dictador, Kenia y Etiopía firmaron un pacto defensivo para salvaguardar esa región en 1967. Los temores de ambos países estaban tan arraigados en sus dirigentes que, sin importar la ideología del gobierno en el poder, el pacto sobrevivió la revolución etiope de 1974. Años más tarde, la política expansionista de Barre condujo a la guerra, al apoyo de guerrillas somalíes en otros países y, sobre todo, a la búsqueda del apoyo de las superpotencias.⁸

Una de las primeras medidas internacionales del gobierno de Barre fue buscar el apoyo político y militar de la Unión Soviética. Los soviéticos accedieron ante la necesidad de mantener el equilibrio de poder en África y de establecer bases de apoyo naval para sus operaciones en el Océano Indico. El gobierno soviético también invirtió en fábricas de carne y pescado para el mercado interno de Somalia. Esta alianza permitió el establecimiento de una sofisticada base naval en el puerto de Berbera y la entrada masiva de armamento moderno. En pocos años, esa base naval alcanzó un alto potencial militar y de comunicaciones en una zona privilegiada para acceder al Océano Indico. La relevancia del Cuerno de África no estaba en sus depósitos de cobre, en su

⁶ Steven David, "Why the Third World Still Matters", en International Security, 17(3), invierno 1992-1993, p. 155.

⁷ Walter Clarke, Somalia. Background Information for Operation Restore Hope, Washington, Department of National Security and Strategy, 1992, p. 1.

producción agrícola o en el futuro de la democracia, sino en la simple geografía. El gobierno soviético conocía la importancia del Cuerno para proyectar su poder y mantener bases de apoyo para una intervención en el Medio Oriente y el Golfo Pérsico. Sin embargo, Somalia no recibiría la asistencia económica y militar necesaria para anexar territorios de países vecinos y cambiar el status quo regional. Cuando Etiopía abolió su monarquía tradicional y estableció un gobierno marxista en 1974, la Unión Soviética brindó mayor apoyo a este país debido a dos razones fundamentales: Etiopía era más grande y tenía mayor peso geopolítico.⁹ Además, el gobierno de Moscú aprovechó que el regreso de tropas norteamericanas de Vietnam y el caso Watergate distrajeran la atención de una zona dominada por influencia occidental. De cualquier forma, el apoyo a Somalia no cambió abruptamente ya que, todavía en 1976, el gobierno de Moscú utilizaba la base de Berbera y mantenía cuatro mil efectivos civiles y militares en territorio somalí.

A principios de 1977, el régimen de Siad Barre comenzó a resentir la falta de apoyo soviético, al tiempo que desconfiaba del fortalecimiento de los lazos económicos y militares de la Unión Soviética y Etiopía. Ante tal situación, el gobierno somalí decidió acelerar uno de sus planes: declarar la guerra a Etiopía para recuperar la región de Ogaden. La Guerra de Ogaden resultó ser un fracaso para Barre ya que no contó con el apoyo de Moscú. En cambio, el gobierno soviético y Cuba apoyaron a Etiopía en su contra. Uno de los aspectos más importantes de esta guerra es que sirvió como catalizador de movimientos opositores con base en Etiopía. Esos movimientos tuvieron

⁸ Ioan Lewis y James Mayall, "Somalia", en James Mayall (ed.), The New Interventionism 1991-1994. The United Nations Experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 97.

⁹ David Rawson, "Dealing with Disintegration: U.S. Assistance and the Somali State", en Ahmed I. Samatar (ed.), The Somali Challenge. From Catastrophe to Renewal?, Boulder, Lynne Rienner, 1994, p.152.

una clara expresión en el golpe fallido de 1978, llevado a cabo por oficiales del ejército del clan Mijerteen. El gobierno respondió con una campaña de “represalias comunales” atacando las propiedades de los Mijerteen en el noreste de Somalia. Ante las crecientes fisuras entre clanes, Barre aumentó la participación de los miembros del subclan Marehan (éste pertenecía al clan Darod y representaba menos del 1% de la población) en los altos mandos del ejército y el gobierno. A finales de los años ochenta, la mayor parte de la población somalí identificaba al gobierno como un grupo de apoyo de los Marehan y al ejército como su brazo armado.¹⁰

La finalización del apoyo soviético a Somalia propició los primeros acercamientos con Estados Unidos. En 1977, el gobierno de Carter buscó reposicionarse en el Cuerno de África ante la creciente participación de la Unión Soviética en la guerra entre Somalia y Etiopía. La política de Estados Unidos hacia el gobierno de Barre varió en el tiempo pero siempre mantuvo la posición de no apoyar las aspiraciones expansionistas del régimen somalí. Por ese motivo, la ayuda militar se limitó a equipo de apoyo y armas defensivas, a diferencia de la ayuda soviética de los años anteriores. Para 1979, los objetivos de Estados Unidos en Somalia estaban claramente identificados. Por una parte se buscaba contrarrestar la influencia soviética en la zona, al tiempo que se resguardaba el estrecho de Bab al Mandeb para proyectar el poder norteamericano en la zona del Golfo Pérsico, el Golfo de Adén y el sur del Mar Rojo y, finalmente, contar con una base de apoyo para las operaciones de las Fuerzas de Despliegue Rápido del Medio Oriente. De igual forma, existían tres consideraciones geopolíticas de gran importancia en caso de que fuerzas hostiles a Estados Unidos controlaran el Cuerno. En primer lugar, esas fuerzas podrían desestabilizar gobiernos

¹⁰ William Durch. *op. cit.*, pp. 313-314.

pro occidentales en el Medio Oriente y el norte de África; en segundo lugar, podrían interceptar el movimiento comercial proveniente del Océano Índico hacia occidente y finalmente, bloquear el acceso al petróleo del Medio Oriente.¹¹ A pesar de los objetivos estadounidenses y las tres consideraciones anteriores, los diferentes acontecimientos internacionales de 1979 distrajeron la atención del gobierno de Washington y África quedó en segundo plano.

La relación de Estados Unidos y Somalia cambió con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos. Para el continente africano, la nueva administración delineó una política de seguridad en la que el Departamento de Estado debería actuar contra la presencia soviética en el Cuerno de África. La invasión etíope de dos ciudades fronterizas de Somalia en julio de 1982 marcó el inicio de la creciente ayuda militar y económica de Estados Unidos hacia el régimen somalí. A pesar de las prioridades de Barre, la ayuda para el desarrollo fue mayor que la asistencia militar durante los años ochenta. Para 1987, la ayuda militar llegó a más de \$200 millones de dólares al año y a \$500 millones en asistencia económica; la mayor cantidad para un país africano.¹² Aunado a la asistencia internacional, el gobierno de Barre invertía cinco dólares en sus fuerzas armadas por cada dólar que gastaba en educación y salud, lo que le permitía mantener un ejército relativamente fuerte para un país tan pobre.¹³ Sin embargo, la política estadounidense hacia Somalia era conducida por mandos medios y bajos del Departamento de Estado quienes muchas veces operaban en el vacío, sin la atención del Presidente y el Congreso. Estos dos actores políticos se interesarían por

¹¹ Jeffrey Lefebvre. Arms for the Horn: U.S. Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953-1991. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1991, p. 15.

¹² Jeffrey Clark. "Debaele in Somalia", en Foreign Affairs, 72(1), noviembre/diciembre 1992, p. 110.

¹³ Las Naciones Unidas consideraban a Somalia como uno de los diez países más pobres del mundo y el segundo más militarizado en relación a su gasto. (The United Nations and Somalia, 1992-1996, op. cit., p. 11.)

Somalia y África en general hasta que la situación en esos países se convirtió en crisis humanitarias. A pesar de la asistencia económica y militar, el gobierno de Estados Unidos sólo se limitó a garantizar cierta estabilidad en Somalia para mantener sus bases militares y el equilibrio de poder en la zona.

EL PRINCIPIO DE LA GUERRA CIVIL

El movimiento opositor del norte y su levantamiento de mayo y junio de 1988 fue la primera crisis seria del gobierno de Barre y la principal causa de su desintegración. El levantamiento fue resultado de pugnas entre clanes y de reivindicaciones políticas y económicas. En primer término, el clan dominante en el norte era el Isaaq y sus miembros resentían la sobrerrepresentación y a acumulación de poder político del clan Darod desde 1969. En segundo término, la región del norte generaba los excedentes de producción agrícola y ganadera que representaban la mayor proporción de las exportaciones del país y esos recursos se distribuían de manera inequitativa. Además, el gobierno de Mogadiscio les impedía mantener vínculos sociales y económicos con las poblaciones de origen somalí asentadas en Etiopía y Djibuti.¹⁴ Por su parte, el gobierno de Washington observó este levantamiento como el principio de la guerra civil y no como un conflicto local o una escaramuza fronteriza. La posición estadounidense establecía claramente que no apoyarían al gobierno de Barre en contra de su propia gente. Por ese motivo, el embajador norteamericano en Mogadiscio pidió el cese de envíos de equipos militares y armas en junio de ese año. De esta forma, para mediados de 1988. Estados Unidos suspendió la ayuda militar a Somalia, a pesar de que el

¹⁴ Mohamed Sahnoun. Somalia: The Missed Opportunities. Washington. Institute of Peace Press. 1994. p.5.

Pentágono y el Comando Central del Ejército continuaron utilizando la base de Berbera y realizando ejercicios y entrenamientos militares hasta 1989.

La firma de un pacto de no agresión y no interferencia entre el régimen de Barre y Etiopía fue otra de las causas del levantamiento del norte. El pacto establecía que ambas partes no protegerían a grupos opositores de cualquiera de los dos gobiernos. Ante esta situación, la agrupación rebelde más importante de la región, el Movimiento Nacional Somalí (MNS), emprendió una ofensiva sobre Hergeisa, Burao y el puerto de Berbera, las tres principales ciudades del norte. En un principio, el MNS logró controlar esas ciudades pero la respuesta de Barre fue contundente. El dictador envió artillería pesada y aeronaves de guerra para detener la insurrección. Barre armó a otros clanes y liberó a milicias leales del clan Ogadeni, alguna vez armados para combatir con los etíopes, para atacar a la población Isaaq. El ejército del gobierno bombardeó extensivamente las ciudades de Hergeisa y Burao, provocando el éxodo de 400,000 somalíes a Etiopía. Tan sólo en el mes de mayo, se calcula que la campaña del gobierno asesinó a cinco mil personas. Finalmente, las fuerzas de Barre retomaron las ciudades y destruyeron otras tantas habitadas por población Isaaq, mientras que el MNS mantuvo el control de algunas poblaciones rurales. En consecuencia, prácticamente todo el norte de Somalia se convirtió en un territorio sin ley ni instituciones de gobierno. Mientras esto sucedía en el norte de Somalia, organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional y Africa Watch reportaban todo tipo de violaciones a los derechos humanos como torturas a prisioneros y masacres de civiles.¹⁵ Un dato relevante para esta investigación es que la violencia en Somalia estaba documentada en varios

¹⁵ Ken Menkhaus y Terrence Lyons, *op. cit.*, p. 2.

reportes, incluidos un par realizados por el gobierno de Estados Unidos.¹⁶ A pesar de ello, el gobierno de Washington ignoró la crisis hasta mediados de 1992. Desde 1988, la comunidad internacional conocía la situación somalí y, en particular, el levantamiento antes descrito fue la “primera oportunidad perdida” para detener la tragedia en ese país.¹⁷ La destrucción observada en este episodio sería un preludio a la tragedia del sur de Somalia en 1991 y 1992.

El efecto de la desintegración del poder central en las regiones del norte y centro apareció rápidamente en el resto del país. A principios de 1989 nació el Movimiento Patriótico Somalí (MPS) en el sur de Somalia. Algunos miembros de este grupo fueron parte de los altos mandos del ejército y la burocracia. A pesar de su éxito relativo en enfrentamientos con el ejército del gobierno, la importancia de este movimiento radica en que su líder era uno de los generales leales a Barre. Este hecho significó el comienzo de la desintegración de una de las instituciones base de la dictadura que había sido controlada eficazmente por el régimen. En el centro y especialmente en la capital, el grupo opositor más importante era el Congreso Somalí Unido (CSU). La relevancia de esta agrupación radica en que llegó a controlar Mogadiscio, uno de los principales puertos de entrada de la ayuda humanitaria y lugar donde la lucha por el poder fue más intensa. El CSU fue fundado en el exilio en 1987 y estaba encabezado por Mohamed Ali Mahdi y Mohamed Farah Aideed. Desde sus inicios, estos dos líderes estuvieron divididos por varias razones, entre ellas, su origen étnico ya que pertenecían a diferentes subclanes y sus objetivos políticos debido a que ambos deseaban ocupar la presidencia.

¹⁶ Entre esos reportes se encuentra uno realizado por el consultor Robert Gersony, contratado por el Departamento de Estado. De mayo de 1988 a marzo de 1989, Gersony realizó 250 entrevistas con los más de 300,000 refugiados somalíes que huyeron a Etiopía y señaló que el ejército de Barre había asesinado por lo menos cinco mil civiles. (“Report Accuses Somali Army of Slaughtering 5,000 Civilians”, en St. Petersburg Times, 9 de septiembre, 1989, p. 2A.)

¹⁷ Mohamed Sahnoun, op. cit., p. 6.

Sus diferencias se acentuaban por el hecho de que Aideed también era miembro del Movimiento Nacional Somalí, lo cual podía desafiar el poder y liderazgo de Ali Mahdi. Las Naciones Unidas cooperaron para resaltar la importancia de este movimiento gracias a que sus primeros esfuerzos diplomáticos se concentraron en pacificar la capital.¹⁸ Como veremos más adelante, los problemas en el seno del CSU moldearían el futuro de la guerra civil e influirían directamente en la intervención internacional y la tragedia humanitaria.

El año de 1989 estuvo caracterizado por la expansión de movimientos armados en todo el país que estaban organizados bajo estructuras de clan y que finalmente propiciarían la caída del gobierno de Barre. Al igual que en el resto del país, la violencia y la represión del régimen somalí llegó a Mogadiscio el 14 de julio de 1989. En esa ocasión, la población de la capital tomó las calles para protestar en contra de las violaciones a los derechos humanos y el estado de la economía. El gobierno respondió enviando tropas al centro de la ciudad para detener las manifestaciones y recurriendo a arrestos políticos y ejecuciones. Los reportes oficiales informaron que varios soldados y veintitrés civiles murieron. Sin embargo, Amnistía Internacional informó que entre los detenidos estaban 46 personas del distrito de Medina en Mogadiscio, en su mayoría miembros del clan Isaac, que habían sido arrestados por su origen de clan el 16 de julio de 1989 y ejecutados extrajudicialmente en la playa de Jezira, treinta kilómetros al sur de Mogadiscio. El asesinato de civiles a manos del gobierno de Barre continuó también en el campo. Amnistía Internacional reportó el asesinato de 120 personas cerca de la ciudad de Galcayo, en el centro del país, y de otros cien pobladores desarmados en Belet Weyn. Los ataques de las fuerzas militares leales al gobierno estaban

¹⁸ Terrence Lyons y Ahmed Samatar. Somalia. State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction. Washington, The Brookings Institution, 1995, p.19.

concentrados en aquellas comunidades urbanas o rurales que apoyaban a las unidades amotinadas del ejército o a los grupos opositores ubicados en esas localidades.¹⁹

Los eventos de 1989 finalizaron definitivamente la ayuda económica y militar de Estados Unidos a Somalia. Desde principios de ese año y a consecuencia de restricciones presupuestarias, el Congreso estadounidense comenzó a revisar el destino y aplicación de su asistencia internacional. El gobierno de Barre estuvo sometido a cierto escrutinio debido a los reportes de la prensa y de organizaciones no gubernamentales sobre violaciones a los derechos humanos. Los congresistas concluyeron que la relación con Somalia era muy costosa en términos morales y políticos, mientras que sus beneficios eran casi nulos ante el repliegue soviético en el mundo y particularmente en África. Por su parte, el presidente Bush proponía la continuación de la ayuda a Somalia para apoyar la reconciliación nacional y las reformas económicas. Sin embargo, el Congreso decidió retener los recursos destinados a esos fines y el Departamento de Estado tuvo que reducir el personal norteamericano en Somalia de 189 oficiales y contratistas a menos de 85.²⁰

LAS PRIMERAS INICIATIVAS DE PAZ

En mayo de 1990, un grupo de líderes cívicos y de negocios, varios movimientos sociales y grupos étnicos en su mayoría de Mogadiscio convocaron a una conferencia de reconciliación nacional. Entre esos líderes se encontraban el primer presidente de

¹⁹ *Ibid.*, p. 20.

²⁰ David Rawson, *op. cit.*, pp. 174-176; Neil Henry, "Massacre in Somalia Spurred Shift in U.S Policy: American Support for Strategic African Nation Diminished after '89 Killings", en *The Washington Post*, 19 de febrero, 1990. pp. a21-a23.

Somalia y el último presidente del Parlamento. A esta iniciativa se le conoce como el Grupo Manifiesto. Los 144 miembros del Grupo culpaban al gobierno por las atrocidades cometidas contra los diferentes levantamientos, sugerían la abolición de las leyes represivas como muestra de voluntad del gobierno, llamaban a la formación de un sistema multipartidista y a la celebración de una conferencia nacional que creara un gobierno interino y organizara elecciones. Una vez más, el gobierno respondió encarcelando a 46 miembros del Grupo Manifiesto y desechó por completo todas sus propuestas.²¹ La importancia de esta iniciativa de paz radica en la voluntad de una cantidad importante de movimientos insurgentes de cesar las hostilidades y comenzar las negociaciones. Pero como veremos enseguida, el apoyo de la comunidad mundial no respaldó esos esfuerzos con la determinación suficiente.

Una de las pocas iniciativas internacionales en favor de la paz vino de los gobiernos de Etiopía e Italia. En noviembre de 1990, ambos países lograron reunir a varios opositores al gobierno de Barre, pero no consiguieron construir el consenso necesario para realizar una conferencia nacional ya que algunos sospecharon que la iniciativa era una táctica para salvar la dictadura somalí. En cambio, los tres principales grupos opositores (CSU, MNS y MPS) acordaron un objetivo común: derrocar a Siad Barre. Otra de las iniciativas internacionales para detener la guerra la presentó el gobierno de Estados Unidos. En una reunión con el primer ministro de Somalia, el Secretario de Estado James Baker declaró la suspensión de la ayuda bilateral hasta que el gobierno de Mogadiscio respetara los derechos humanos de toda la población somalí. La asistencia militar norteamericana ya había sido suspendida en julio de 1988 ante la presión del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes y la

²¹ Neil Henry. "Somalia Orders Trial for Signers of Rights Setter: Manifesto Calls for Ruler to Step Down. Elections: Accused could Face Death Penalty". en The Washington Post, 14 de julio, 1990. p. a20.

ayuda económica fue congelada en junio de 1989. A pesar de que estas medidas afectaban al gobierno de Barre y a la economía de Somalia, no existieron medidas internacionales concertadas para detener la guerra civil. De hecho, desde el verano de 1988, la Organización de Naciones Unidas (ONU) comenzó a retirar su personal debido a razones de seguridad. Para finales de 1990, ni la ONU ni las organizaciones regionales proporcionaron el liderazgo para emprender esfuerzos serios de mediación entre los grupos rebeldes y el gobierno. La falta de compromiso internacional y el fracaso del Grupo Manifiesto es considerada como la “segunda oportunidad perdida” para restablecer la paz y evitar la tragedia humanitaria en Somalia.²²

LA CAÍDA DEL GOBIERNO DE SIAD BARRE

A principios de 1991, el gobierno de Somalia intentaba mantener el control sobre la capital y sobre los restos del ejército nacional que, para entonces, estaba prácticamente dividido en grupos por clan. Las últimas acciones de gobierno de Barre incluyeron el nombramiento de nuevos ministros y la elaboración de una nueva Constitución que prometía libertad de expresión y elecciones multipartidistas. El Parlamento aprobó dicho documento pero el presidente no la promulgó ya que consideraba necesario la celebración de un referéndum nacional. El referéndum nunca tuvo fecha de celebración y las condiciones del país hacían imposible su realización. Mientras tanto, los movimientos insurgentes más importantes se acercaban a la capital y en ésta crecía el vandalismo, las manifestaciones y los motines, al igual que los arrestos y la represión. En los primeros días de enero, el único sitio seguro para los extranjeros era la embajada

²² Mohamed Sahnoun. *op. cit.*, pp. 7-8.

de Estados Unidos, incluso para los diplomáticos soviéticos. El 5 y 6 de enero, el gobierno de Washington se vio obligado a enviar una misión desde la base del Escudo del Desierto para rescatar a las personas refugiadas en su embajada. A medida que los grupos rebeldes se acercaban a la capital y estaban mejor organizados, la defensa de la capital era más difícil para Barre y sus fuerzas. En un acto desesperado, el gobierno lanzó una ofensiva contra las secciones habitadas de la capital por miembros del clan Hawiye, provocando la destrucción de infraestructura y un levantamiento violento que ya no podría repeler. El 27 de enero de 1991, el dictador y una comitiva militar finalmente huyeron hacia el sur del país, a la región de Gedo.²³ Ante la violencia y el caos que caracterizarían a Mogadiscio durante los siguientes años, terminó la dictadura militar de veintidós años de Siad Barre.

El colapso total de los restos del Estado somalí propició una nueva lucha armada por el poder político entre los principales grupos armados. En el noroeste, el Movimiento Nacional Somalí controlaba la región y declararía meses más tarde su independencia. En el noreste del país, el Frente Democrático Somalí de Salvación mantuvo cierta estabilidad y, en el sur, el Frente Nacional Somalí luchaba contra los restos del ejército leal a Barre. La violencia de las diferentes facciones se concentró en cierta medida contra las comunidades Marehan y Darod debido a que éstos fueron la base de apoyo social de la dictadura y se les identificaba con el gobierno de Barre. La violencia y saqueos masivos de propiedades públicas y privadas hacían casi imposible la vida de los habitantes en los centros urbanos más importantes.²⁴

²³ Walter Clark, *op. cit.*, p. 112.

²⁴ The United Nations and Somalia, 1992-1996, *op. cit.*, pp. 12-13.

La situación era mucho más apremiante y crítica en Mogadiscio ya que la ciudad estaba controlada por grupos bien armados. La organización más fuerte en la capital era el Congreso Somalí Unido. Como mencione antes, este movimiento mostró divisiones desde su creación principalmente entre los grupos de Ali Mahdi y del General Aideed. La desaparición del enemigo común erosionó su precaria coalición y propició la separación definitiva del CSU. El 1 de febrero de 1991, Ali Mahdi se autoproclamó presidente interino de Somalia sin consultar a Aideed y a sus demás aliados. La intención del gobierno interino era realizar una conferencia de reconciliación nacional en Mogadiscio. Algunos grupos se negaron a asistir desde un principio, otros accedieron y, después de dos cancelaciones, la idea fue abandonada. La ruptura del CSU no fue inmediata debido a que Aideed, a pesar de estar en contra de las acciones de Ali Mahdi, continuaba combatiendo con los últimos grupos de Barre al sur del país. En tres ocasiones, esos grupos estuvieron a punto de retomar el control de Mogadiscio. En cada retirada, el ex dictador y sus oficiales ordenaban la destrucción de las tierras agrícolas más productivas del país y la infraestructura más básica.²⁵ Estas acciones provocaron el desplazamiento de miles de personas y la hambruna de los siguientes años.

A principios de julio, en la celebración de una conferencia del Congreso Somalí Unido, los delegados ofrecieron a Aideed la presidencia del partido. Esta propuesta fue más un premio de consolación o una manera de cooptar al General ya que, en términos reales, el poder del movimiento lo detentaba Ali Mahdi. Una prueba clara de lo antes descrito fue la conferencia de reconciliación propuesta por los presidentes de Kenia y Djibuti que no incluía la participación de Aideed. La propuesta central de esa reunión era apoyar la presidencia interina de Ali Mahdi por un periodo de dos años. A mediados

²⁵ Mohamed Sahnoun, *op. cit.*, p. 9.

de agosto, Ali Mahdi tomó protesta como presidente de Somalia con base en esa conferencia. Este último acontecimiento propició la ruptura final del CSU. A pesar de que este líder se consideraba presidente de todo el país, apenas controlaba el norte de Mogadiscio. La capital fue precisamente el escenario de la lucha por el poder entre las dos facciones del CSU. Poco después del rompimiento, los simpatizantes de ambos personajes tomaron las calles con armamento pesado, automóviles equipados con armas antiaéreas y controlaron la distribución de alimentos.²⁶ Desde noviembre de 1991, Mogadiscio era una “tierra de nadie”, sin policía, administración pública, cortes ni mercados.

LA TRAGEDIA HUMANITARIA

Para principios de 1991, las diferentes agencias de Naciones Unidas que trabajaban en Somalia ya se habían retirado. A pesar de los grandes riesgos, sólo algunas organizaciones no gubernamentales permanecieron en el país. En especial, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) mantuvo una presencia importante durante los años de la crisis humanitaria. Desde la Segunda Guerra Mundial, esa organización no había emprendido una misión de ayuda como la somalí; en 1992, la CICR destinó la mitad de su presupuesto para emergencias a Somalia.²⁷ En Mogadiscio, el único hospital en funciones era administrado y operado por la organización no gubernamental austriaca SOS. La agrupación Médicos sin Fronteras también mantuvo un equipo de cirujanos en la capital. De hecho, esta ONG proveía el 80% de las medicinas y

²⁶ William Durch. *op. cit.*, pp. 314-315.

²⁷ Jeffrey Clark. “Debacle in Somalia: Failure of the Collective Response”, en Lori Fisler Damrosch (ed.). Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts. Nueva York, Council on Foreign Relations. 1993, p. 229.

productos médicos para todas las unidades de salud de la capital en 1991. Por su parte, Estados Unidos aumentó su ayuda humanitaria en \$19 millones dólares en vista de la incapacidad de las Naciones Unidas para ayudar a Somalia. Sin embargo, desde esta etapa, el gobierno de Washington no estaba interesado en participar en las soluciones políticas del conflicto. Los esfuerzos de las diferentes ONG's y la ayuda de países como Estados Unidos no fue suficiente para frenar la hambruna. Algunas fuentes estiman que, para marzo de 1992, habían muerto aproximadamente 30,000 personas y otras 500,000 no contaban con servicios básicos.²⁸ Una vez que Somalia ya no era un punto importante en el mundo bipolar de la Guerra Fría, tanto las potencias como las organizaciones internacionales y regionales ignoraron el desarrollo de una tragedia masiva por falta de recursos y compromiso. En el siguiente capítulo hablaré de la participación de las Naciones Unidas y las organizaciones africanas en la crisis somalí.

La hambruna de Somalia recuerda de alguna manera a la ocurrida en Etiopía entre 1984 y 1985, donde murieron un millón de los cuarenta millones de personas que habitan ese país. Algunos autores señalan que la crisis somalí fue aún peor a pesar de que Etiopía tenía más población y su crisis estuvo limitada geográficamente.²⁹ El CICR estimaba que el 95% de la población somalí sufría desnutrición y que ese padecimiento era grave en el 70%. En septiembre de 1992, la Cruz Roja señaló que un millón y medio de somalíes enfrentaban hambruna inminente y que tres veces esa cantidad dependían de la asistencia alimenticia externa. Alrededor de 900,000 somalíes tuvieron que huir a campos de refugiados en Etiopía, Kenia, Djibuti y Yemen, y otros 150,000 salieron hacia Arabia Saudita. Además, la economía del país estaba totalmente desarticulada a

²⁸ Mohamed Sahnoun, *op. cit.*, pp. 9-11.

²⁹ Jane Perlez, "Somalia Death Toll Mounts Despite Food Aid Famine Recalls Ethiopia of '85, Red Cross Says" en The New York Times, 19 de julio, 1992, p. a19.

causa de la sequía y la destrucción de los campos y vías de comunicación del país. Las facciones en conflicto controlaban y saqueaban las principales ciudades y puertos, al tiempo que destruían los restos de la infraestructura económica. En el campo, la situación era de emergencia ya que prácticamente en dos años no habían sido posibles ni las cosechas de autoconsumo, además que el 25% del ganado había muerto en todo el país.³⁰ La escasa ayuda humanitaria que llegaba a Somalia era robada por los diferentes grupos que dominaban puntos de llegada y vías de comunicación. El control de los alimentos era una parte fundamental de la acumulación de poder de las facciones ya que cobraban tarifas extraordinarias de distribución y venta a las organizaciones no gubernamentales y al consumidor respectivamente. Las ganancias del comercio permitían la compra masiva de armamento barato proveniente en su mayoría de Etiopía. El encarecimiento de los productos básicos elevó los precios hasta en un 1200%.³¹ Por ejemplo, una bolsa de harina robada costaba treinta dólares y un contenedor de leche en polvo donada por la Comunidad Europea, pero también robado tenía un precio de veinte dólares.³² Las ONG debían pagar por su seguridad y la de los alimentos en tránsito. De esta manera, los esfuerzos humanitarios convencionales eran casi imposibles ya que la ayuda no llegaba a quien más lo necesitaba. En 1991 y 1992, algunas organizaciones humanitarias calculaban que aproximadamente 2 millones de somalíes inocentes estaban en riesgo de hambruna, es decir, el 25% de la población.³³

La historia y la situación antes descritas son el antecedente general en el que se inscribe la intervención de Estados Unidos en Somalia. El país estaba hundido en una sangrienta guerra civil entre diferentes facciones organizadas por clanes y subclanes que

³⁰ *Ibid.*, p. a20.

³¹ Andrew Natsios. "Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), *Learning from Somalia*. Boulder, Westview Press, 1997, pp. 77-95.

³² "Somalia. I Against my Brother", en *Time*, 23 de marzo, 1992, pp. 29-30.

mantenían profundas diferencias históricas y políticas. El Estado nacional se había colapsado con la salida de Siad Barre en enero de 1991 y no existía ninguna autoridad que controlara el territorio. Además, en mayo de ese mismo año, el Movimiento Nacional Somalí declaró unilateralmente su independencia y formó la República de Somalilandia, al norte del país. La comunidad internacional había perdido varias oportunidades para intervenir y evitar la escalada de la violencia. A principios de los años noventa, Somalia y su gente vivían en un estado de anarquía total ante la mirada indiferente de las potencias que los armaron y las organizaciones internacionales que debían mantener la paz y la seguridad regional e internacional.

³³ Ken Menkhaus y Terrence Lyons, op. cit., pp. 3-4.

CAPÍTULO III

CONDICIONES INTERNACIONALES DE LA INTERVENCIÓN

Para explicar la intervención de Estados Unidos en Somalia, en este capítulo estudiaré las condiciones internacionales que influyeron en dicha decisión. El capítulo estará dividido en tres secciones: primero, hablaré de los cambios del sistema internacional y la política exterior estadounidense al final de la Guerra Fría; en segundo lugar, de la relación entre Estados Unidos y las Naciones Unidas; y finalmente, presentaré las primeras acciones de esos dos actores en Somalia.

Uno de los factores internacionales más importantes es el cambio de la política exterior norteamericana al final de la Guerra Fría. Esa política pasó por un periodo de redefinición ante el cambio de la estructura internacional, los nuevos retos mundiales debían analizarse y formular políticas para situaciones problemáticas, como las intervenciones en conflictos internos originados por el colapso del Estado, la guerra civil o el genocidio. En este sentido, habré de poner énfasis en el debate sobre las intervenciones, especialmente las militares, y la voluntad del presidente Bush de construir un Nuevo Orden Internacional. En la segunda parte, examinaré la relación entre el gobierno de Washington y Naciones Unidas debido a que ambos introdujeron en la agenda internacional el tema de las intervenciones humanitarias y desarrollaron un nuevo intervencionismo para justificarlas. En especial, resaltaré las dos ventajas que favorecían la cooperación en Naciones Unidas: la legitimidad que otorgaba la acción multilateral y la distribución de los costos de las intervenciones. Durante todo el capítulo, debe quedar claro que el gobierno de Bush deseaba que su país participara activamente en operaciones de paz para evitar tragedias humanitarias. Sin embargo,

debemos tener presente que no estaba dispuesto a intervenir en todas las crisis internacionales, aún en las más importantes en términos de seguridad y estabilidad regional, como lo demostró el caso de Bosnia.

EL FIN DE LA GUERRA FRÍA Y LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE

La historia mundial ha visto el surgimiento y resurgimiento de diferentes sistemas internacionales casi siempre al término de grandes guerras.¹ Al final de la Guerra Fría, algunos declararon el fin de la historia como la habíamos conocido, es decir, “que la muerte del comunismo significaba el triunfo definitivo del liberalismo occidental, el fin de la ideología y el comienzo de una era de asuntos materiales y riñas sin importancia.”² Sin embargo, el mundo no es más pacífico y el nuevo sistema internacional nos recuerda añejos conflictos entre naciones y grupos étnicos. La finalización de una guerra crea las bases para nuevas problemáticas, fractura y elimina alianzas e introduce nuevos factores de incertidumbre e inestabilidad. No existe evidencia para suponer que el fin de la Guerra Fría no es el mismo caso.³ A pesar de que este hecho histórico reduciría la necesidad de utilizar la fuerza, limitaría la competencia política y militar, promovería el respeto a valores como la democracia y los derechos humanos y colocaría a las Naciones Unidas en el lugar ideado por sus fundadores, los acontecimientos mostraron desde un principio que ese no sería el caso. La proliferación de conflictos

¹ Robert Gilpin. War and Change in World Politics. Cambridge, Cambridge University Press, 1981, pp. 25-39.

² Esta referencia proviene del artículo de Francis Fukuyama, “The End of History”, en The National Interest, verano 1989, pp. 3-18; citado en: Stanley Hoffmann, “A New World and its Troubles”, en Foreign Affairs, 69(4), otoño 1990, p. 113.

³ Samuel Huntington, “Why International Primacy Matters?”, en International Security, 17(4), primavera 1993, p. 71.

internos fue exponencial⁴, la necesidad de vigilar la producción, distribución y manejo de materiales y armas nucleares fue aún más importante y, en general, cada vez había que enfrentar más amenazas a la paz y seguridad internacionales.

Los cambios del sistema internacional al final de la Guerra Fría pueden encontrarse en su misma naturaleza. A pesar de sus conflictos y riesgos de destrucción masiva, el sistema de la Guerra Fría mantuvo cierta estabilidad y orden internacional. En un mundo bipolar, cuatro factores limitaban la violencia entre Estados: “la inexistencia de periferias y de otro poder entre las potencias producían un balance de poder o juegos de suma cero; el rango o ámbito de la competencia y su intensidad era tan grande que todo lo que sucedía afectaba a ambas potencias y no se aceptaban pérdidas aunque fueran mínimas; la presencia de presiones y crisis era constante y no había duda de quién era el enemigo; y finalmente, el poder preponderante y el miedo a la guerra nuclear global limitaba la posibilidad de un conflicto directo entre las potencias. Además, la estabilidad del sistema bipolar estuvo definida en términos de su durabilidad y del ajuste pacífico en su interior.”⁵ En breve, la combinación de la disuasión nuclear y la determinación de ambas potencias de mantener el orden en sus esferas de influencia mantuvieron una relativa paz en el mundo.

El fin de la Guerra Fría cambió sustancialmente el equilibrio antes descrito. En primer lugar, la desintegración de uno de los bloques provocó la pérdida y difusión del control político y la toma de decisiones, lo cual permitió la proliferación de peligros y crisis internacionales. El hecho más contundente fue la desaparición de la amenaza

⁴ Entre 1990 y 1996, el mundo presenció un total de 98 conflictos, de esos, sólo siete fueron entre Estados mientras que el resto fueron internos. (Karin Von Piel, Democracy by Force: U.S. Military Intervention in the post-Cold War World. Cambridge. Cambridge University Press, 2000, pp. 2-3.)

⁵ Kenneth Waltz, “The Stability of a Bipolar World”, en Daedalus, verano de 1964, pp. 882-887.

comunista y la Unión Soviética que implicó la revisión y replanteamiento de las alianzas de Estados Unidos y su sistema de seguridad internacional. A pesar de que Waltz no supone la existencia de una periferia durante la Guerra Fría, en ese periodo existieron diversos conflictos ajenos a la competencia de las superpotencias. De la identificación de seis tipos de crisis de la Guerra Fría, guerras de liberación nacional, guerras de conquista, guerras por recursos, guerras por diferencias étnicas, raciales y/o religiosas, “proxy wars” (guerras que involucraban aliados o clientes de alguna de las potencias) e intervenciones militares, sólo los dos últimos estaban relacionados directamente con el conflicto bipolar.⁶ Por este motivo, la falta de control político facilitaría la proliferación de conflictos y no sólo en la periferia sino también en el centro. Para efectos de este estudio, debemos considerar el estado incipiente del debate sobre el cambio del sistema internacional y señalar que entre la comunidad académica y política estadounidense no existía consenso sobre la naturaleza multipolar o unipolar del nuevo orden, pero sí concurrían en señalar que ese sería más conflictivo.

En segundo lugar y particularmente relacionado con el punto anterior, la relajación de las amenazas externas, el sistema de alianzas y, sobre todo, la desaparición de la Unión Soviética permitió el resurgimiento del nacionalismo en formas distintas. Algunos movimientos comenzaron a definirse más por afinidades étnicas y religiosas que por ideología política o territorio, y enfocaban su atención y energías contra grupos al interior de sus fronteras provocando crisis humanitarias y movimientos masivos de refugiados. Una prueba de esto es lo ocurrido en la ex Yugoslavia y las antiguas repúblicas soviéticas.

⁶ Coit Blacker, “A Typology of Post-Cold War Conflicts”, en Arnold Kanter y Linton Brooks (eds.), U.S. Intervention Policy for the post-Cold War World : New Challenges and New Responses. Nueva York. The American Assembly-Columbia University, 1994 pp. 42-45.

Un tercer cambio del sistema internacional es el debilitamiento del Estado-nación debido a presiones desde “arriba” por parte de organizaciones internacionales y regionales, y desde “abajo” por parte de organizaciones no gubernamentales, corporaciones e individuos. En ocasiones, esta situación dificulta y limita las facultades, recursos y autoridad del Estado para hacer frente tanto a crisis nacionales como internacionales. A este respecto, podemos identificar algunas amenazas que pueden encontrar nuevos espacios de acción, tales como el terrorismo. A pesar de ello, el debilitamiento del Estado-nación no supone la disminución de su importancia como elemento ordenador y unidad principal de las relaciones internacionales.⁷

En quinto lugar, la propagación de tecnologías militares convencionales y no convencionales crea nuevas zonas de inestabilidad. El reto del control de armas químicas, biológicas y nucleares puede favorecer la inseguridad en el nuevo sistema internacional. Existen organizaciones y países que amenazan con el uso de armas de destrucción masiva ante la transición del orden internacional y la falta de mecanismos de control efectivos. Finalmente, otro importante cambio originado por el fin del Guerra Fría se refiere a las normas internacionales y al concepto de soberanía. La no intervención y la soberanía, nunca han sido conceptos absolutos, sino que se encuentran en constante evolución. El fin del conflicto bipolar supuso un nuevo consenso sobre las condiciones que justifican la intervención de la comunidad internacional en los asuntos internos de un Estado.⁸ A pesar de ciertas reticencias y sospechas de los países en desarrollo, las Naciones Unidas se han involucrado en una amplia variedad de conflictos que van desde el monitoreo de elecciones e intervenciones humanitarias hasta la

⁷ Richard Haass. Intervention. The Use of American Military Force in the post-Cold War World. Washington, Brookings Institution Press. 1999, p. 4.

⁸ Ibid., p. 5.

reconstrucción de un país colapsado.⁹ En la segunda parte de este capítulo ahondaremos en este tema, mientras tanto, es importante señalar estos cambios fundamentales que no son los únicos ni han sido explicados exhaustivamente, pero sirven para ilustrar el cambio del sistema internacional al final de la Guerra Fría.

Para el gobierno de Estados Unidos, la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética representaron uno de los cambios más importantes en su historia. En esos momentos, la parte más importante de su política exterior desaparecía y comenzaba la construcción de un nuevo orden internacional. El fin de la Guerra Fría supuso el triunfo de la democracia y el capitalismo estadounidense y se abría la oportunidad de encabezar e impulsar su implementación en el mundo. Los líderes de ese país debían replantear sus objetivos e intereses para establecer su supremacía y hacer valer su calidad de “ganadores” de la guerra. Algunos autores declararon que el “momento unipolar”¹⁰ de Washington había llegado y otros detallaban las razones y capacidades militares, económicas y políticas de Estados Unidos para elevarse como potencia hegemónica.¹¹ Los cambios del sistema internacional también significaron modificaciones importantes del comportamiento internacional y la política exterior de este país. En primer lugar, se debían enfrentar nuevos conflictos que por naturaleza estaban poco definidos, tanto en sus actores, límites y objetivos. Si el gobierno de Estados Unidos declaraba oficialmente su nuevo compromiso con la paz y seguridad internacionales, esto suponía que debía prepararse para responder a una enorme cantidad de demandas para solucionar conflictos que habían estado contenidos

⁹ Leon Gordenker y Thomas Weiss, “Whither Collective Security? An Unsettled Idea in a Changing World”, en Thomas Weiss (ed.), Collective Security in a Changing World, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1993, pp. 209-210.

¹⁰ Charles Krauthammer. “The Unipolar Moment”. en Foreign Affairs, 70(1), America and the World 1990 1991, pp. 23-33.

¹¹ Joshua Muravchik. The Imperative of American Leadership. A Challenge to Neo-isolationism. Washington. American Enterprise Institute, 1996. pp. 1-25.

por la competencia bipolar. Somalia sería uno de estos casos ya que contenía casi todos los factores de las nuevas crisis: caída de un gobierno autoritario, colapso del Estado y todas sus instituciones, guerra civil entre más de dos facciones, tragedia humanitaria masiva y movimiento de refugiados.

El gobierno estadounidense debía establecer si sería el líder político y moral del nuevo orden y si también sería el policía mundial que intervendría de una manera u otra en los conflictos internacionales. La política exterior norteamericana pasaría por un momento de crisis ya que las prioridades nacionales en materia de política exterior no eran tan claras. Ante la ausencia de la amenaza del comunismo, se debían fijar los nuevos intereses y objetivos a perseguir. La falta de consenso sobre estos dos puntos se extendía a la cuestión más importante y controvertida de la política exterior: la definición del interés nacional. ¿Estaba en el interés nacional intervenir en conflictos internacionales o internos sin importancia estratégica para Estados Unidos?, ¿cómo asegurar el apoyo político y económico para las nuevas acciones internacionales? Éstas y otras preguntas formaban parte del debate de la revisión de la política exterior estadounidense que oscilaba entre los que señalaban que los nuevos compromisos internacionales desviarían recursos de las necesidades nacionales y los que decían que ese momento representaba la oportunidad perfecta para ejercer liderazgo mundial; entre la continuación de la política de armar a sus aliados y la disminución de la curva de proliferación de armas; entre los internacionalistas que deseaban revivir la seguridad colectiva y apoyar a Naciones Unidas, y los conservadores que mantenían su apoyo a las instituciones de la Guerra Fría, como la OTAN, y las acciones unilaterales; entre la concentración tradicional en Europa y la atención a zonas antes ignoradas; y un debate

entre los que deseaban la multiplicación de naciones democráticas y los que veían peligros inminentes en esta ampliación.¹²

En breve, la discusión sobre política exterior de Estados Unidos giraba en torno a un sector importante de la opinión pública y la clase política que deseaba gozar el dividendo de la paz enfocándose en el ámbito nacional y otro grupo preocupado también por las condiciones internacionales que afectarían los intereses y la imagen de Estados Unidos como potencia mundial. Además, otro aspecto que complicaba aún más esta discusión se refiere a los valores. Mientras no existía consenso sobre las amenazas a los intereses estadounidenses, el debate sobre las amenazas a los valores de ese país era igual o más confuso. Varios autores han señalado la importancia de que Estados Unidos proyecte y defienda sus valores en la arena internacional ya que éstos también son parte del interés nacional.¹³ Entre esos valores se encuentra la democracia, los derechos humanos y lo que estos dos conceptos engloban. A pesar de que volveremos a esto más adelante en el caso específico de Somalia, es importante tomar en cuenta la discusión de los intereses y valores en política exterior ante el fin de la Guerra Fría, ya que más adelante los norteamericanos deberían preguntarse si estaba en su interés nacional intervenir en un país sin importancia estratégica, con el simple motivo de detener una tragedia humanitaria y proyectar una imagen de defensor de los derechos humanos.

Una de las primeras muestras del curso que tomaría la política exterior de Estados Unidos en este momento de cambio del sistema internacional la encontramos en

¹² Linton Brooks y Arnold Kanter. "Introduction", en Arnold Kanter y Linton Brooks (eds.), U.S. Intervention Policy for the post-Cold War World : New Challenges and New Responses. Nueva York. The American Assembly-Columbia University, 1994 pp. 19-22.

¹³ Arnold Wolfers. "'National Security' as an Ambiguous Symbol", en Political Science Quarterly. 67(4), diciembre 1952. pp. 498-502.

el discurso del presidente Bush en una sesión conjunta del Congreso en 1990. En esa ocasión, el presidente señaló que, por más de cuarenta años, Estados Unidos y sus aliados habían contenido al comunismo y asegurado la existencia de la democracia. Ante el desmoronamiento de la Unión Soviética, el objetivo principal debía ser el avance de la democracia y tomar el liderazgo en la construcción de la paz internacional. El presidente llamó a crear el consenso nacional y mundial necesario para construir un orden internacional pacífico. De igual forma, Bush reconoció la existencia de conflictos en varias regiones del mundo, por lo que señaló la necesidad de que Estados Unidos fuera lo suficientemente fuerte y seguro para defender sus intereses e ideales.¹⁴ De este discurso, podemos establecer que la más alta prioridad del gobierno de Washington en el nuevo sistema internacional sería que éste estuviera dominado por países cada vez más democráticos. Para ello, se apoyarían a las democracias existentes y se asistirían a aquellos que trataran y lucharan por establecer dicho sistema. Esta línea de acción está basada en la convicción de que los países con sistemas políticos representativos y plurales no van a la guerra entre ellos y plantean menos amenazas para Estados Unidos y sus aliados.¹⁵

Otra prioridad de la política exterior estadounidense surgió de la ventaja de mantener un sistema de comercio abierto y un orden económico liberal. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Estados Unidos trató de asegurar la apertura de mercados para sus productos y la eliminación de barreras al comercio. Una prueba clara de ello es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado en tiempos

¹⁴ George Bush. "Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union", 31 de enero. 1990, pp. 1-8. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

¹⁵ Robert Jervis señala que la evidencia estadística a este respecto es debatible. Ese autor dice que "la relación causal de la democracia es difícil de establecer debido a que esos regímenes eran escasos hasta hace poco y que la paz democrática se puede explicar por la amenaza soviética." ("Theories of War in an Era of Leading-Power Peace", en *American Political Science Review*, 96(1), marzo 2002, p. 5.)

de George Bush y el apoyo a la ronda Uruguay del GATT. De estas dos prioridades, surge una tercera que apoya y mantiene las anteriores: la importancia de mantener la estabilidad política tanto a nivel global como regional. No hay nada más disruptivo para el comercio que las guerras y conflictos armados. De ahí la importancia de que Estados Unidos mantuviera la estabilidad y la paz internacionales para avanzar su principales intereses de política exterior.¹⁶

Para complementar y sustentar de manera más convincente la discusión anterior sobre las prioridades de política exterior, debemos tomar en cuenta la voluntad de este país y sus líderes de encabezar el nuevo orden mundial. A pesar de que veremos que esa voluntad no siempre se expresó en los hechos, esa idea se planteaba en términos retóricos y oficiales. Al fin de la Guerra Fría, Estados Unidos se elevó como la potencia hegemónica, lo que le permitía ejercer mayor influencia en el comportamiento de más actores y en más temas que ningún otro gobierno. En este sentido, el gobierno de Washington consideraba que tenía el poder para moldear su ambiente nacional e internacional y proyectar sus intereses, particularmente, proteger su seguridad y prevenir, desalentar y derrotar amenazas a esa seguridad. Además, ese poder le permitía promover sus valores entre otros Estados y configurar el escenario internacional para reflejarlos.¹⁷ En este sentido, observamos que otros países desarrollados también compartían los mismos objetivos de política exterior, pero la consecución de esos implicaba costos y, si el poder estuviera distribuido equitativamente, ninguno tendría incentivos suficientes para perseguirlos.¹⁸ Por lo tanto, la posición de Estados Unidos como potencia representaba la oportunidad perfecta para influir de manera contundente

¹⁶ Coit Blacker, *op. cit.*, pp. 55-56.

¹⁷ Samuel Huntington, *op. cit.*, pp. 69-70.

¹⁸ Robert Jervis, "International Primacy. Is the Game Worth the Candle?", en *International Security*, 17(4), primavera 1993, p. 62.

en la configuración del sistema internacional. En otras palabras, el gran cambio del balance de poder tuvo como consecuencia una mayor capacidad de proyectar el poder estadounidense para proteger y realzar sus intereses a nivel mundial. Como veremos más adelante, la primera muestra de ello fue la guerra contra Irak.¹⁹

Precisamente, fue esa guerra la que sirvió como la primera demostración de la llegada de un “nuevo orden internacional”. Este concepto nunca fue desarrollado ampliamente ni por su autor original, George Bush, ni por ningún otro funcionario de su administración. Sin embargo, el término fue extensamente utilizado y criticado. En 1991, Bush señaló que la Guerra del Golfo Pérsico no implicó sólo a un país pequeño, sino que era una “gran idea; un nuevo orden mundial dotado de nuevas maneras de trabajar con otras naciones...” El presidente agregaba que algunas de esas nuevas formas de enfrentar los problemas internacionales eran “el arreglo pacífico de controversias, solidaridad contra la agresión, reducción y control de arsenales y trato justo para todas las personas.”²⁰ El gobierno de Estados Unidos no sólo identificaba estas acciones con el nuevo orden sino también con el fortalecimiento del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, apuntalar el respeto al principio elemental de la no agresión en el caso de Irak, acelerar el desarme nuclear, controlar el comercio de armas, apoyar el proceso de pacificación del Medio Oriente y organizar misiones de ayuda humanitaria.²¹ Estas acciones formaban parte de las acciones que debía impulsar la potencia mundial para asegurar la estabilidad internacional. Sin embargo, una agenda tan ambiciosa requeriría de consistencia y las crisis internacionales ulteriores mostrarían

¹⁹ Mohammed Ayoob, “Collective Security in a System of States”, en Thomas Weiss (ed.), *op. cit.*, pp. 51.

²⁰ Joseph S. Nye, Jr, “What New World Order?”, en *Foreign Affairs*, 71(2), primavera 1992, p. 83.

²¹ Lawrence Freedman, “Order and Disorder in the New World”, en *Foreign Affairs*, 70(1), America and the World 1990/1991, pp. 35-36.

que ni el gobierno ni el pueblo de Estados Unidos estaban dispuestos a pagar altos precios por mantener ese curso de acción.

Para el estudio del caso de Somalia, la discusión más importante sobre política exterior de Estados Unidos gira en torno a las intervenciones, especialmente las militares. Durante la Guerra Fría, las intervenciones militares fueron recursos utilizados frecuentemente para contener el comunismo en zonas estratégicas. La primera gran intervención, sancionada por Naciones Unidas pero encabezada por Estados Unidos, fue la guerra de Corea de 1950. El conjunto de lineamientos más influyente sobre intervenciones militares fue establecido en un discurso del Secretario de Defensa Caspar Weinberger en noviembre de 1984. La importancia de ese discurso radica fundamentalmente en que fue la primera ocasión que un alto mando del ejército proponía una guía para la intervención después de la guerra en Vietnam y el desastre de Beirut donde murieron 241 efectivos norteamericanos. Además, éste fue una respuesta a los pronunciamientos del Secretario de Estado George Shultz sobre la flexibilidad que necesitaban las fuerzas armadas para evitar la parálisis de la política exterior y que Estados Unidos “se convirtiera en una nación Hamlet, preocupada por cómo y dónde responder.”²² La “doctrina Weinberger” consiste en seis condiciones que deben cumplirse antes de que Estados Unidos envíe fuerzas militares al extranjero. Las tres primeras condiciones consideran la necesidad de la intervención. En primer lugar, los intereses vitales de Estados Unidos o algún aliado deben estar en riesgo. En segundo lugar, debe existir cierta seguridad en el apoyo del Congreso y la opinión pública, y finalmente, el compromiso de utilizar fuerzas estadounidenses para el combate debe ser la última opción.

²² Kenneth Campbell, “Once Burned, Twice Cautious: Explaining the Weinberger-Powell Doctrine”, en *Armed Forces and Society*, 24(3), primavera de 1998, p. 363.

Las últimas tres condiciones de Weinberger tienen que ver con el modo de utilización de la fuerza militar. De esta manera, la cuarta condición señala que Estados Unidos debe comprometer sus fuerzas sólo en el caso en que esté preparado de manera decidida y con la clara intención de ganar. En quinto lugar, la fuerza sólo se debe utilizar cuando los objetivos estén bien definidos, y finalmente, el tamaño, composición y disposición de las fuerzas debe reconsiderarse continuamente y ajustarse a los cambios de condiciones.²³ Sin lugar a dudas, la doctrina Weinberger refleja claramente la posición del sector militar después de los fracasos del pasado y además tenía la intención de erigir barreras que limitaran lo más posible la utilización de las fuerzas armadas en situaciones inciertas.

La discusión sobre las intervenciones militares estadounidenses se multiplicó con el fin de la Guerra Fría. El nuevo escenario internacional presentó una explosión de conflictos internos que demandaban la participación activa de la comunidad internacional para su resolución, especialmente la de Estados Unidos en su calidad de potencia mundial. Mientras se contemplaban las opciones para una posible intervención en Somalia y Bosnia, la doctrina Weinberger se reforzó con la posición del Jefe del Estado Mayor Conjunto. El General Colin Powell estableció seis preguntas que deben considerarse antes de comprometer las fuerzas armadas a un conflicto en el extranjero: ¿el objetivo político es importante, y está claramente definido y comprendido?, ¿han fallado todos los medios no violentos?, ¿la fuerza militar ayudará a conseguir el objetivo?, ¿cuáles serán los costos?, ¿han sido analizados las ganancias y riesgos?, una vez que la situación ha sido modificada por el uso de la fuerza, ¿cómo se desarrollará

²³ Ibidem.

más adelante y cuáles serán las consecuencias?²⁴ La aportación fundamental de Powell a las directrices de la intervención norteamericana fue la idea de igualar los recursos designados a una misión con su objetivo político, es decir, si los objetivos son amplios se requiere una fuerza de gran escala y si el objetivo es más limitado se puede utilizar menos recursos, como en el derrocamiento de Noriega en Panamá. La propuesta fue más allá al sugerir que, debido a la tradición militar estadounidense, es mejor que la fuerza militar sea excesiva.²⁵

La influencia de los términos operativos de la doctrina Weinberger-Powell en la toma de decisiones sobre la intervención en Somalia fue fundamental debido a que George Bush la consideró y articuló en sus propias condiciones para la intervención en conflictos internacionales, a pesar de que lo hizo en sus últimos días en la presidencia. Sin embargo, esa decisión significó un cambio crucial porque se alejaba de los puntos más importantes. Este punto lo discutiré ampliamente en el siguiente capítulo. En la academia militar de West Point en enero de 1993, el presidente señaló que la mejor opción para decidir cuándo y en dónde utilizar la fuerza era sobre la base del estudio “caso por caso” y sin utilizar los intereses como una guía absoluta. En cambio, toda intervención militar debe cumplir los siguientes cinco requisitos: la fuerza debe usarse solamente donde lo que está en juego lo justifique; donde y cuando pueda ser efectiva; donde ninguna otra política sea efectiva; donde su aplicación se limite en tiempo y espacio; y los beneficios potenciales justifiquen los costos y sacrificios potenciales.²⁶

Tanto la doctrina Weinberger-Powell como los lineamientos establecidos por el

²⁴ Richard Haass, *op. cit.*, p. 15.

²⁵ Fareed Zakaria, “A Framework for Intervention”, en Arnold Kanter y Linton Brooks (eds.), *op. cit.*, p. 185.

²⁶ George Bush, “Remarks at the United States Military Academy”, 5 de enero, 1993. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

presidente Bush llevan implícito una gran carga de subjetividad ya que aluden a condiciones que muchas veces son difíciles de medir y quedan a la interpretación e intereses coyunturales de los líderes políticos. En especial, Bush tuvo en cuenta el nuevo orden internacional que demanda cada vez más la intervención de Estados Unidos en conflictos internos que no representan una amenaza directa a la seguridad nacional de ese país, sino que más bien apelan a sus valores y cuestionan su papel en la construcción de un sistema internacional pacífico, libre de hambruna, genocidio, terrorismo, flujos masivos de refugiados y guerras civiles. Esta discusión sobre la intervención militar nos permitirá comprender mejor el surgimiento y las complicaciones de las intervenciones humanitarias, que estudiaremos en la siguiente sección.

Para recapitular esta sección del capítulo, el fin de la Guerra Fría tuvo un impacto importante en la redefinición de la política exterior norteamericana y en el papel que ese país desempeñaría en el nuevo orden internacional. Algunos autores, como Joseph Nye Jr. y Lawrence Freedman, más bien hablan del “nuevo desorden internacional” ya que muchos de los conflictos que estuvieron contenidos por la competencia bipolar explotaron en pugnas internas sin importancia estratégica para la potencia hegemónica, pero que sí representaban un desafío a su liderazgo internacional. Para el caso de la intervención en Somalia, en primer lugar debemos considerar que ésta fue posible debido al cambio en el sistema internacional y a la redefinición de la política exterior de Estados Unidos. Esta explicación se complementará con la discusión siguiente sobre la relación del gobierno de Washington con las Naciones Unidas y con la dinámica de la política burocrática a estudiarse en el capítulo IV.

El fin de la Guerra Fría abrió por primera vez en la historia la posibilidad de que las Naciones Unidas funcionaran como sus fundadores la habían diseñado y participaran activamente en la construcción de un nuevo orden internacional pacífico y basado en el respeto del derecho internacional. Durante cuarenta y cinco años, la organización mundial estuvo limitada por la competencia bipolar, condenada a jugar un papel secundario en el sistema internacional. El poder de veto de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad mantuvo a ese órgano paralizado e imposibilitado de cumplir su mandato de vigilar y mantener la paz y seguridad internacionales. En cambio, la organización desarrolló otras tantas actividades que no interferían con el conflicto este-oeste, como las operaciones de mantenimiento de la paz. La explosión de conflictos y la legitimidad que reviste la organización permitieron pensar en el verdadero establecimiento de un sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, la nueva era no aseguraba la cooperación ni el compromiso de las grandes potencias con los retos mundiales.

Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) han sido el instrumento más eficaz de las Naciones Unidas para enfrentar las crisis internacionales y nacionales ajenas al interés directo de las potencias y, por lo tanto, de su poder de veto. A pesar de que no están previstas explícitamente en la Carta de Naciones Unidas, éstas surgieron como una respuesta *ad hoc* a problemas que exigían una solución urgente. La primera referencia a una misión de este tipo la observamos en la Guerra de Corea de 1950. En esa ocasión, la Asamblea General emitió la resolución “Unidad para la Paz” la cual

establecía que si el Consejo de Seguridad deja de cumplir sus responsabilidades de mantener la paz y la seguridad internacionales por falta de unanimidad entre sus cinco miembros permanentes, la Asamblea examinará el asunto para hacer recomendaciones y usar la fuerza para mantener o restaurar la paz y seguridad. Esta resolución fue muy criticada porque la Carta sólo autoriza el uso de la fuerza al Consejo y la Asamblea no tiene esa competencia.²⁷ Sin embargo, el caso de Corea no puede considerarse como una operación de mantenimiento de la paz ya que fue una coalición encabezada por Estados Unidos que carecía de las características propias de una misión de ese tipo: consentimiento de las partes, imparcialidad y abstención de recurrir a la fuerza, salvo en legítima defensa.²⁸ En cambio, la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF, 1956-1967) enviada a la península del Sinaí después de la crisis del Canal de Suez es considerada como la primera misión de mantenimiento de la paz debido a que se limitó a vigilar el retiro de fuerzas inglesas, francesas e israelitas de la península y a monitorear una zona neutral entre Egipto e Israel.²⁹

En un esfuerzo por justificar las operaciones de paz, el Secretario General Dag Hammarskjöld (1953-1961) las ubicó como una actividad del capítulo “seis y medio” de la Carta, es decir, entre el capítulo seis que se ocupa del arreglo pacífico de controversias y el siete que trata sobre la acción en el caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. De igual forma, varios funcionarios y académicos han propuesto diversas definiciones para las OMP de los primeros cuarenta años de la Organización o de “primera generación”. Una de las más completas la ofreció

²⁷ Jorge Castañeda, Obras completas: I. Naciones Unidas, México, El Colegio de México-SRE, 1995, p. 166.

²⁸ Boutros Boutros-Ghali, Un programa de paz, Nueva York, Departamento de Información de la ONU, 1995, p. 52.

²⁹ William Durch, “Introduction”, en William Durch (ed.), The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis, Nueva York, St. Martin’s Press, 1993, pp. 7-8.

Marrack Goulding, ex subsecretario de las Naciones Unidas, quien las define como: "Operaciones de campo que establecen las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver conflictos entre ellas, bajo el mando y control de las Naciones Unidas, financiadas por los Estados miembros en su conjunto, y con personal militar, así como de otro tipo, y equipo provistos voluntariamente por ellos, las cuales actúan imparcialmente entre las partes y emplean la fuerza en el grado mínimo necesario."³⁰ Las principales actividades de estas operaciones incluyeron monitoreo de ceses al fuego, vigilancia de fronteras y mediación entre partes beligerantes. Los logros de la Organización fueron modestos pero incluyeron acciones tan importantes como el congelamiento efectivo de algunos conflictos, reducción del riesgo o extensión de una intervención competitiva de las potencias mundiales o vecinas y limitación de algunos conflictos locales al margen de la rivalidad bipolar. En total, de 1947 a 1987, la ONU emprendió trece operaciones de paz en el mundo.³¹

Durante la Guerra Fría, las relaciones de Estados Unidos y Naciones Unidas fueron variadas según el tema, pero el apoyo norteamericano a las operaciones de paz fue fundamental para su éxito. El gobierno de Washington aportó más recursos políticos, financieros y militares que ningún otro país. Aunque cabe mencionar que, en cuestiones militares, su asistencia se limitó a recursos materiales y logísticos ya que nunca permitieron el despliegue de fuerzas bajo el mando de Naciones Unidas. El liderazgo de Estados Unidos en esta materia también sirvió como catalizador de la participación de otros países y potencias regionales en la resolución de conflictos. Sin embargo, la relación de Washington y la Organización se complicó por diferentes temas

³⁰ Marrack Goulding. "The Evolution of United Nations Peacekeeping", en International Affairs, 69(3), julio 1993, p. 455. (Esta definición también se incluye en el artículo de Adam Roberts citado abajo y traducido por Laura Sosa P.)

³¹ Adam Roberts, "La crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz", en Foro Internacional, 35(4), octubre/diciembre 1995, pp. 504-507.

ajenos a la seguridad internacional. En los años setenta, el gobierno estadounidense consideró que la ONU estaba siendo dominada por la mayoría de países del Tercer Mundo. La burocracia de la organización mundial comenzó a crecer debido a la creación de nuevos órganos por parte de la Asamblea General, mientras que los países más desarrollados se oponían y debían aportar la mayor cantidad de recursos para su funcionamiento. El punto crítico de la relación empezó con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia. La nueva administración decidió retirarse de la UNESCO en 1984 y retiró sus tropas de Líbano después de que asesinaran a más de doscientos soldados norteamericanos. El gobierno de Estados Unidos acusó a los organismos multilaterales de haberse convertido en víctimas de lo que Kissinger llamó la “tiranía de las mayorías”. De igual forma, se señaló que la Unión Soviética y sus aliados influían excesivamente en los foros multilaterales, por lo que se adoptaban resoluciones de tipo socialista.³² La ofensiva contra la Organización llegó hasta el punto en que el representante alerno estadounidense, Charles Lichenstein propuso que la ONU retirara su sede de la ciudad de Nueva York y la embajadora Jeane Kirkpatrick, jefa de la misión, consideró a las Naciones Unidas como un “lugar peligroso” donde los conflictos tendían a exacerbarse.³³ Además, el Congreso estadounidense decidió retener parte de las contribuciones de su país hasta que la Asamblea General cambiara su proceso de aprobación de presupuesto anual de mayoría simple a consenso, lo cual le permitiría ejercer poder de veto a Estados Unidos y sus aliados.³⁴ Sin embargo, el fin de la Guerra Fría cambiaría radicalmente la actitud de la potencia mundial ante la ONU.

³² Federico Salas. “La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo”, en Foro Internacional, 30(3), enero/marzo 1990, p. 470.

³³ Jorge Alberto Lozoya. “México y la diplomacia multilateral”, en Foro Internacional, 24(4), abril/junio 1984, pp. 427-428.

³⁴ William Durch, “Keeping the Peace: Politics and Lessons of the 1990’s”, en William Durch (ed.), UN Peacekeeping. American Politics and the Uncivil Wars of the 1990’s, Nueva York, St. Martin’s Press, 1996, pp. 10-11.

Los éxitos de Naciones Unidas y los acuerdos regionales de paz celebrados en Afganistán, Angola, Namibia, América Central y Camboya llamaron la atención de la comunidad mundial, en especial, de los países más poderosos. Desde 1988, las operaciones de paz extendieron sus actividades considerablemente, desde monitorear e incluso realizar elecciones, hasta ayudar a restablecer las funciones gubernamentales y policiales después de una guerra civil, como sucedió en El Salvador, Angola y Mozambique. El cambio fundamental radica en que las misiones ya no sólo separaban a dos partes en conflicto o vigilaban un cese al fuego, sino que también formaban parte de la solución política. Estas operaciones multidimensionales de paz o de “segunda generación” alimentaron el optimismo de la comunidad mundial sobre el papel de la Organización en el sistema internacional. Con el fin de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad vivió un renacimiento gracias a la cooperación de las grandes potencias que dejaron a un lado su poder de veto para autorizar un gran número de nuevas misiones con mandatos cada vez más complejos. Entre 1988 y 1993, el Consejo autorizó la creación de 20 nuevas operaciones de paz, mientras que en los más de cuarenta años anteriores sólo estableció trece, como dije antes.³⁵ La característica principal de esas nuevas misiones era que la mayoría estaban relacionadas con asuntos internos de un país y en ocasiones levantaban sospechas sobre el respeto a la soberanía y la no intervención. Para ilustrar más claramente el auge del consenso entre las potencias, debemos señalar que entre junio de 1990 y el 11 de mayo de 1993, no se ejerció el veto ni una sola ocasión, a diferencia de los 279 emitidos en el periodo anterior.³⁶ Estos años de gran cooperación no se lograron por mero altruismo o por los ideales de un nuevo orden internacional, sino por el carácter transitorio y posiblemente inestable de la posguerra fría y el desequilibrio que representaba el poder estadounidense. La

³⁵ Adam Roberts, *op. cit.*, p. 508.

³⁶ Kenza S.E. de García-Robles, “La crisis intrínseca del Consejo de Seguridad”, en Las Naciones Unidas en su 50 aniversario. México, IMRED, 1995, p.105.

importancia de las operaciones de paz y la participación de Estados Unidos en ellas radica en que las misiones en Somalia fueron justificadas sobre la base de una variación de esas operaciones y sancionadas por Naciones Unidas.

El gobierno de Estados Unidos fue el principal promotor de la cooperación dentro del Consejo de Seguridad y del nuevo papel que debería jugar las Naciones Unidas en el sistema internacional. En especial, el presidente Bush se encargó de enviar mensajes de optimismo y liderazgo a la comunidad mundial, como en su discurso ante la Asamblea General en 1990, cuando declaró: “Tenemos una visión de una nueva asociación de naciones que trasciende la Guerra Fría, una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva.”³⁷ Existen dos razones fundamentales para explicar esta nueva política de Washington. En primer lugar, la ONU y especialmente el Consejo ofrecían un espacio primordial para definir algunas de las futuras reglas de la seguridad internacional, aclarando así lo que se consideraría como amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ese órgano contaba con reglas claras de funcionamiento y ofrecía un mecanismo institucional para enfrentar los nuevos retos mundiales ante la transición del sistema internacional. Esto permitiría al gobierno estadounidense avanzar sus intereses y definir las nuevas reglas del juego. En segundo lugar, la participación en los problemas del mundo por medio del Consejo facilitaría la reducción de los costos económicos, pero en especial los costos políticos de actuar unilateralmente.³⁸ Además, la Organización proveería de la legitimidad necesaria a las acciones de la potencia hegemónica para limitar las críticas que podrían frenar la consecución de sus objetivos. Esta línea de acción proviene del argumento de que los

³⁷ George Bush. “Address to the 45th. Session of the United Nations General Assembly”, 9 de septiembre, 1990. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

³⁸ Martha Finnemore. “Military Intervention and the Organization of International Politics” en Joseph Lepgold y Thomas Weiss (eds.). Collective Conflict Management and Changing World Politics. Nueva York, State University of New York Press, 1998. pp. 183-184.

Estados poderosos no sólo quieren ser reconocidos como tales, sino también desean que sus acciones sean sancionadas y legitimadas por la comunidad mundial y apegadas a las normas internacionales.³⁹ En este sentido, existe otro factor relacionado con la política interna que también explica el acercamiento del gobierno de Washington a la ONU: el público estadounidense no estaba dispuesto a apoyar nuevas acciones e intervenciones internacionales sin la aprobación de Naciones Unidas.⁴⁰ El apoyo de la opinión pública coadyuvaría a la construcción de consensos entre el ejecutivo y el Congreso en esta materia. Estos dos temas se desarrollarán ampliamente en el siguiente capítulo para el caso de Somalia. Mientras tanto, cabe resaltar que el gobierno de Estados Unidos no sólo deseaba liderar el nuevo sistema internacional y apoyar y fortalecer las capacidades de las Naciones Unidas, sino que su participación activa en ese foro permitiría compartir los costos políticos y económicos de sus acciones internacionales y las revestiría de legitimidad.

La “luna de miel” de Estados Unidos y las Naciones Unidas llegó a su punto más alto con la invasión de Irak a Kuwait. Esta clara agresión al orden internacional ofreció al gobierno de Washington la oportunidad perfecta para hacer valer su calidad de potencia mundial. La crisis de Irak presentaba todos los factores necesarios para organizar una misión militar que restableciera el orden en el Medio Oriente y que evitara la proliferación del conflicto a la península arábiga. Entre esos factores se encuentran el incumplimiento sistemático de resoluciones del Consejo de Seguridad por parte del régimen de Sadam Hussein, violación de fronteras, invasión de un país

³⁹ Michael Barnett, “The Limits of Peacekeeping, Spheres of Influence, and the Future of the United Nations”, en Joseph Lepgold y Thomas Weiss (eds.), *op. cit.*, p. 97.

⁴⁰ Una encuesta nacional realizada por la Universidad de Maryland señala que el 69% de la opinión pública estadounidense cree que es mejor utilizar la fuerza militar a través de las Naciones Unidas. (Steven Kull y J.M. Destler, *Misreading the American Public on International Engagement*. Maryland. University of Maryland. 1996, p. 4.)

soberano y, por encima de todo, la existencia de un interés claro y estratégico por la estabilidad de la zona. Ante esta clara ruptura del orden mundial, el gobierno de Estados Unidos comenzó a organizar la coalición de países que intervendrían militarmente para expulsar a Irak de Kuwait. Algunos autores consideran que las peticiones de apoyo económico a Europa y Japón para la Guerra del Golfo mostraban signos de debilidad de la potencia hegemónica.⁴¹ Pero otros señalan que esa línea de acción fue más un intento por presionar a otros sobre su responsabilidad con el nuevo orden.⁴² Sin embargo, la coalición tenía más fines políticos que económicos ya que Estados Unidos contaba con los recursos necesarios para emprender las acciones militares por sí mismo, mientras que el apoyo de otros países y la sanción de la ONU revestían la intervención de legitimidad y creaba un precedente para futuras acciones, sin que eso significara la renuncia a la acción unilateral que el gobierno de Washington siempre se ha reservado.

Para este estudio, la relevancia de la Guerra del Golfo Pérsico no radica en que una coalición de países encabezados por Estados Unidos haya revertido la agresión de Irak debido a que fue un caso excepcional en el nuevo sistema internacional. Desde entonces, no han existido ejemplos claros donde un país invade a otro para controlar su territorio. Más bien, la norma ha sido que los conflictos se dan al interior de los Estados, entre grupos políticos y étnicos. La guerra en Irak no fue el renacimiento de la seguridad colectiva como el presidente Bush trató de caracterizarla. Una definición del concepto de seguridad colectiva señal que ésta es "el ejercicio del poder preponderante por una combinación de Estados que actúan como representantes de la sociedad internacional para mantener el orden internacional."⁴³ A primera vista, la guerra del Golfo reunió esos requisitos, sin embargo, el gobierno de Washington fue el encargado de construir y

⁴¹ Lincoln Bloomfield, "Collective Security and U.S. Interests", en Thomas Weiss (ed.), *op. cit.*, p. 202.

⁴² Charles Krauthammer, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁴³ Mohammed Ayoob, *op. cit.*, pp. 48-50.

hasta cierto punto presionar a otros países para participar en la coalición. Si bien es cierto que la invasión de Irak fue una clara violación al orden mundial, también es cierto que en esta guerra presenciamos cómo el uso de la retórica de la seguridad colectiva le permitió a Estados Unidos utilizar a las Naciones Unidas para alcanzar sus propios objetivos bajo el pretexto de construir un nuevo orden internacional.⁴⁴ Las siguientes crisis internacionales como las ocurridas en Somalia y Bosnia demostrarían claramente lo anterior.

El punto más importante para esta investigación es el precedente establecido después de la guerra del Golfo. A principios de 1992, ante la agresión del régimen iraquí contra sus minorías kurdas y shiítas en el norte y sur del país respectivamente, y el flujo masivo de refugiados hacia Turquía e Irán, la resolución 688 del Consejo incorporó una petición al gobierno de Hussein sobre la población del Kurdistán donde urgía a “insistir en que Irak permita el acceso inmediato a organizaciones humanitarias para auxiliar a todos aquellos en necesidad de asistencia...”⁴⁵ Esta resolución estableció que un acto de agresión interna puede considerarse como una amenaza al orden internacional. Ese fue el primer caso en que el Consejo de Seguridad ubicó a la asistencia humanitaria por encima de la soberanía de los Estados, rompiendo el principio de consentimiento de las partes en operaciones de paz e incluso, utilizando la fuerza militar. Por su parte, tropas francesas, inglesas y estadounidenses establecieron corredores de seguridad al norte de Irak antes de conocer la respuesta del gobierno iraquí. Después, las Naciones Unidas lograron imponer un acuerdo por el cual 500 cascos azules reemplazarían a las fuerzas anteriores. La relevancia de esta situación radica en que desde entonces se empezó a desarrollar un “derecho a la intervención por

⁴⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁴⁵ Citado en: Olga Pellicer, “Nuevas avenidas para la acción de la ONU; el debate sobre la intervención en asuntos internos de los Estados”, en *Foro Internacional*, 35(4), octubre/diciembre 1995, p. 484.

motivos humanitarios” o “derecho de injerencia”.⁴⁶ Esta visión pretende justificar la intervención de la comunidad internacional para poner fin a guerras civiles y abusos a los derechos humanos por parte de los gobiernos nacionales. De esta forma, se considera que las guerras civiles son ahora más “solucionables”, más violentas y amenazantes a la seguridad mundial, por lo que la intervención internacional es fundamental para mantener o restablecer el orden en la posguerra fría. El credo del nuevo intervencionismo señala que “la protección de las minorías étnicas, religiosas y otras amenazadas por el conflicto y alienadas por un gobierno hostil es una obligación de la comunidad internacional.”⁴⁷ Según dicha visión, la soberanía ya no es una herramienta para el mantenimiento del orden mundial sino un obstáculo político para la acción internacional. Además, se busca establecer las líneas básicas para asegurar que las Naciones Unidas monitoreen a cualquier régimen que no cumpla con las necesidades humanitarias básicas de su población.

Sin embargo, ese derecho de injerencia o de intervención humanitaria estaría fundado sobre bases poco sólidas debido a una interpretación amplia de lo que consisten verdaderas amenazas a la paz y seguridad internacionales, a la falta de su aplicación sistemática y a su uso promovido por el interés coyuntural de las potencias, especialmente de Estados Unidos. El ataque del régimen de Hussein sobre la minoría kurda permitió al presidente Bush seguir justificando el intervencionismo norteamericano ahora no sólo sobre la retórica de la seguridad colectiva, sino también sobre consideraciones humanitarias que fomentaban el apoyo de la opinión pública nacional e internacional. Las acciones de Estados Unidos y Naciones Unidas influyeron

⁴⁶ Bernardo Sepúlveda, “No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía”, en Modesto Seara (comp.), Las Naciones Unidas a los cincuenta años, México, FCE, 1995, pp. 180-187.

⁴⁷ Stephen John Stedman, “The New Interventionists”, en Foreign Affairs, 72(1), America and the World 1990-1991, p.3.

decisivamente en sus respuestas a otros conflictos debido a que demostraron cierta efectividad y costos bajos. De cualquier forma, su aplicación distaría de ser consistente e inmediata. Una vez más, la prueba de ello serían los casos de Somalia y Bosnia.

El optimismo de las potencias mundiales y sus líderes sobre el nuevo orden internacional y el intervencionismo en gestación llegó a su máximo esplendor en la cumbre de Jefes de Estado del Consejo de Seguridad a principios de 1992. En esa ocasión, los miembros del Consejo encomendaron al nuevo Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, la realización de un estudio que presentara alternativas para fortalecer las capacidades de la organización para cumplir su mandato de mantener la paz y la seguridad internacionales. El resultado fue el documento titulado “Un programa de paz” que establecía los lineamientos de la Organización en cuanto a diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz después de conflictos. Las propuestas claramente se encaminaron a extender las responsabilidades de la ONU, desde establecer un despliegue preventivo en casos de crisis nacional y recomendar al Consejo que inicie las negociaciones de los convenios necesarios para la creación de una fuerza propia de conformidad con el artículo 43 de la Carta, hasta recomendar la creación de unidades de resguardo de la paz para restablecer y mantener un cese al fuego.⁴⁸ Uno de los aspectos a destacar es que, por medio de este documento aprobado por el Consejo y el antecedente de la resolución 688, tanto Estados Unidos como las Naciones Unidas trataron de desarrollar la base legal para intervenir en los asuntos internos de los Estados aún sin el consentimiento de las partes en conflicto y sobre una definición amplia de las amenazas a la paz internacional. De esta manera, las intervenciones humanitarias se justificarían cuando un Estado se volviera contra su

⁴⁸ Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 54-58.

población, el éxodo de refugiados pusiera en riesgo la estabilidad regional y cuando las medidas humanitarias y diplomáticas tradicionales no logran detener hambrunas y guerras civiles.

Existen varios problemas inherentes al concepto de intervención humanitaria. Tanto Estados Unidos como las Naciones Unidas nunca contemplaron que la demanda para este tipo de misiones aumentaría exponencialmente.⁴⁹ En este sentido, la existencia limitada de recursos económicos y humanos disponibles dificultaba hacer frente a las crisis internacionales. El consenso necesario para sustentar una misión de este tipo en el largo plazo se debilitaba fácilmente debido al cambio en los intereses estratégicos y coyunturales de las potencias. La consistencia en la aplicación de las normas había de añadirse a las consideraciones anteriores para establecer un patrón de comportamiento sostenido en el tiempo que apuntalara el surgimiento de este derecho de injerencia.⁵⁰ Estos aspectos son fundamentales, pero el factor de mayor importancia era que las potencias no estaban dispuestas a enfrentar el problema de fondo de las crisis humanitarias: la solución y reconciliación política. En el caso de Somalia y otros conflictos, observaremos que Estados Unidos proponía un enfoque limitado que consistía en el aseguramiento de las necesidades básicas de la población en peligro, ignorando las raíces políticas que desencadenaron dichas situaciones.

Uno de los casos más importantes y dramáticos que evidenció los problemas de la intervención humanitaria lo observamos en la ex Yugoslavia. A pesar de que, en febrero de 1992, la resolución 743 del Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza de protección a la zona (UNPROFOR), ésta adolecía de severas carencias

⁴⁹ Entre 1988 y 1993, el Consejo autorizó la creación de 20 nuevas operaciones de paz, todas relacionadas con los asuntos internos de un país. (Adam Roberts, *op. cit.*, p. 508.)

⁵⁰ William Durch, "Keeping the Peace...", *op. cit.*, p. 5.

para hacer frente a una crisis de tales dimensiones. En un principio, hasta resultó irónico que la ONU enviara una misión de mantenimiento de la paz a un lugar donde no había paz que mantener porque todo estaba en guerra. En cambio, la ONU debió desplegar una misión de imposición de la paz con tropas bien entrenadas, armadas y financiadas, y con el apoyo explícito de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.⁵¹ La crisis en la antigua Yugoslavia fue el primer reto al compromiso humanitario que Estados Unidos había adquirido con la protección de minorías. La cuestión fundamental radicaba en si Estados Unidos estaría dispuesto a pagar los costos de una intervención que no representaba una clara amenaza a su seguridad e interés nacional, más sí un riesgo de inestabilidad en Europa. La legitimidad legal existía por medio de numerosas resoluciones de Naciones Unidas, sin embargo, no existía el consenso interno ni internacional (con los gobiernos europeos) para emprender acciones militares en la ex Yugoslavia.

A pesar de las declaraciones de Bush sobre un nuevo orden mundial, ni los líderes políticos ni la opinión pública de Estados Unidos mostraron voluntad para llevar una política que correspondiera a esa gran visión ante la guerra en los Balcanes. La única concesión que realizó el gobierno de Bush en materia de mantenimiento de la paz fue su participación en un grupo reducido de la UNPROFOR en Macedonia. Washington aceptó esta misión porque ahí no se había dado ningún brote de violencia y debido a que su principal interés era evitar la dispersión del conflicto hacia el sur de los Balcanes. El despliegue de 700 efectivos no se realizó para contener un ataque serbio, sino para simbolizar la determinación de la comunidad internacional a prevenir una

⁵¹ Francisco Gil Villegas, "El fracaso de la ONU en la antigua Yugoslavia", en *Foro Internacional*, 35(4), octubre/diciembre 1995, pp. 549-550.

escalada de la violencia.⁵² En abril de 1992, la atención del mundo se trasladó de Croacia a Bosnia cuando el ejército yugoslavo y paramilitares bosnios serbios atacaron a las fuerzas del gobierno bosnio. Una vez más, el gobierno de Washington consideró que el envío de fuerzas terrestres a Bosnia implicaba un alto compromiso de Estados Unidos y la obligación de obtener un éxito total. Bush estaba convencido de que, a pesar de las imágenes televisivas del conflicto, el pueblo estadounidense no apoyaría una campaña militar prolongada que implicara pérdidas humanas y mucho menos durante un año electoral.⁵³ Este caso evidenció claramente varios de los problemas de las nuevas misiones de Naciones Unidas. En primer lugar, el Consejo aprobó la creación de una operación de paz inadecuada para enfrentar el conflicto; y en segundo lugar, la potencia hegemónica consideraba que la “hora de Europa” había llegado y que esos países debían enfrentar la solución política y humanitaria de la desintegración yugoslava. De esta forma, observamos que Estados Unidos y el gobierno de Bush tenían reservas importantes en cuanto a su papel en las crisis internacionales y que el auge de su relación con las Naciones Unidas comenzaba a declinar.

Para concluir y recapitular esta sección, debemos tomar en cuenta que Estados Unidos tenía la capacidad económica y militar, más no la voluntad de enfrentar los nuevos retos internacionales. Las crisis y las intervenciones humanitarias saturaron la agenda del Consejo de Seguridad, mientras que la potencia hegemónica demostró que no estaba dispuesta a participar en esas de la misma forma que lo hizo al final de la Guerra del Golfo. Aquí presentamos el caso de la antigua Yugoslavia debido a que propició la mayor presión al gobierno de Washington y porque parecía presentar una amenaza clara a la estabilidad europea e internacional. Sin embargo, durante el gobierno

⁵² Stephen Hill y Shahin Malik, Peacekeeping and the United Nations, Londres, Dartmouth, 1996. pp. 123-124.

⁵³ Wayne Bert, The Reluctant Superpower, New York. St. Martin's Press, 1997, p. 133.

de Bush, Estados Unidos se mantuvo al margen de una intervención militar, desestimando así su compromiso con la construcción del nuevo orden mundial. La construcción de una base legal para las intervenciones humanitarias, así como el surgimiento de un verdadero sistema de seguridad colectiva se vieron truncados por la falta de compromiso político de las potencias. En cambio, observamos un “pseudo multilateralismo caracterizado por una potencia dominante que actúa esencialmente por sí misma, pero que avergonzada por esa idea y aún adorando el santuario de la seguridad colectiva, recluta un barco aquí, una brigada allá, y bendiciones por todas partes para darle a sus acciones unilaterales una pantalla multilateral.”⁵⁴ El tono de esta aseveración puede ser exagerada, pero toca el punto fundamental que queremos destacar, a saber, que la potencia hegemónica no estaba dispuesta a ser el policía mundial, a intervenir en todas las situaciones de guerra civil, genocidio y hambruna, ni a pagar los costos políticos y económicos de aventuras militares en países o regiones sin importancia estratégica. Los principios fundamentales de las operaciones de paz ya no sirvieron como guía de las acciones concertadas por las potencias del Consejo y se optó por un enfoque de cumplimiento de la paz selectivo, es decir, acciones encaminadas a resolver las necesidades fundamentales de la población en peligro sin involucrarse en la solución política del conflicto.⁵⁵ La relación de Estados Unidos y Naciones Unidas sólo permitió hacer frente al carácter transitorio e inestable de la posguerra fría, dotar de legitimidad y compartir los costos políticos y económicos de las intervenciones internacionales. En breve, la combinación de la oportunidad legítima de intervenir provista por la ONU y la nueva posición de Estados Unidos como única superpotencia

⁵⁴ Charles Krauthammer, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁵ Joseph Leggold y Thomas Weiss, “Collective Conflict Management and Changing World Politics: An Overview”. en Joseph Leggold y Thomas Weiss (eds.), *op. cit.*, pp. 19-20.

mundial facilitaron su participación en los nuevos conflictos internos y regionales, pero no la garantizaba.⁵⁶

ESTADOS UNIDOS Y LAS NACIONES UNIDAS EN SOMALIA: LAS PRIMERAS ACCIONES

La situación caótica de Somalia llevó a la evacuación de la embajada de Estados Unidos y al retiro de todo el personal de Naciones Unidas en enero de 1991. El ex embajador estadounidense en Somalia resumió la política de Washington del próximo año y medio de la siguiente forma: “Estados Unidos apagó las luces, cerró la puerta y se olvidó del lugar”⁵⁷; así, el interés estratégico de los años ochenta cambió a una nueva actitud cercana a la indiferencia. A pesar de que algunas oficinas de la ONU fueron abiertas a mediados de 1991, la representación más importante en Mogadiscio volvió a cerrarse en noviembre. Durante ese año, sólo algunas organizaciones no gubernamentales continuaron trabajando para mejorar la situación humanitaria del país, como presenté en el capítulo II. Esas agrupaciones y otras voces individuales fueron las únicas que trataron de atraer la atención de la comunidad internacional. Sin embargo, los acontecimientos en la Unión Soviética, la ex Yugoslavia y otros acaparaban los esfuerzos y recursos de las Naciones Unidas y las potencias. Hasta principios de 1992, la llegada de Boutros Boutros-Ghali a la Secretaría General de la Organización modificaría esta situación.

Durante el periodo de transición entre el Secretario Pérez de Cuellar y Boutros-Ghali, la Organización de la Unidad Africana solicitó al Consejo de Seguridad que

⁵⁶ Martha Finnemore, *op. cit.*, pp. 198-199.

⁵⁷ Citado en: Terrence Lyons y Ahmed Samatar, Somalia. State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction, Washington. The Brookings Institution, 1995, p. 28.

considerara la situación somalí. Hasta entonces, la tragedia humanitaria y la guerra civil de Somalia no estaban incluidas en la agenda del Consejo. En enero de 1992, el nuevo Secretario General encomendó al Subsecretario General para Asuntos Políticos, James Jonah, una misión para encontrarse con los líderes Ali Mahdi y Aideed en Mogadiscio. El objetivo principal de la reunión era proponer un cese al fuego en la capital y asegurar el acceso de las agencias internacionales y ONG's a las poblaciones más afectadas por la guerra. La misión de Jonah no logró concretar esos objetivos; sólo consiguió que las facciones aceptaran y apoyaran por primera vez el papel de las Naciones Unidas en el conflicto. A pesar de que el reporte de ese diplomático no recomendaba la participación de la Organización en un cese al fuego, Boutros-Ghali estaba convencido de la necesidad de impulsar una política más activa. Por su parte, los miembros del Consejo no compartían esta visión, especialmente los gobiernos de Estados Unidos y Rusia. Un ex funcionario del Departamento de Estado señaló que el gobierno de Washington no deseaba que la ONU se involucrara en Somalia más allá del plano humanitario ya que los costos de las misiones de paz estaban aumentando rápidamente.⁵⁸ Estados Unidos buscaba mantener la crisis somalí bajo el presupuesto ordinario de Naciones Unidas y evitar mayores compromisos de su parte.

El 23 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad adoptó la primera resolución sobre la situación en Somalia. El texto urgía al cese de hostilidades, la reconciliación nacional y el aseguramiento de condiciones para la distribución de ayuda humanitaria. Además, bajo el capítulo VII de la Carta, se impuso un “embargo general y completo de todas las entregas de armas y equipo militar a Somalia.”⁵⁹ Como en el caso de Irak, el

⁵⁸ Citado en: James Woods, “U.S. Government Decisionmaking Processes during Humanitarian Operations in Somalia”, en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), Learning from Somalia, Boulder, Westview Press, 1997, p. 152.

⁵⁹ S/RES/733 (1992), 23 de enero, 1992. En: The United Nations and Somalia, 1992-1996, op. cit., p. 116.

Consejo consideraba que la crisis somalí podría afectar la estabilidad regional, al tiempo que identificaba la situación interna como una amenaza a la paz internacional. A pesar de que esta resolución fue votada por unanimidad, la delegación estadounidense fue muy cuidadosa con el lenguaje de la misma ya que no quería sentar el precedente o la base para una operación de mantenimiento de la paz.

Las siguientes iniciativas de paz para Somalia surgirían más de la Secretaría General que del Consejo de Seguridad, como fue el cese al fuego firmado en Nueva York en marzo de 1992. El Secretario Boutros-Ghali invitó a Ali Mahdi y al General Aideed a concretar un cese de hostilidades que permitiera la distribución de ayuda humanitaria. Estos líderes enviaron a sus representantes a la sede de las Naciones Unidas y firmaron el acuerdo. Al mismo tiempo, una delegación de la ONU alcanzó arreglos con otras facciones para organizar una conferencia de reconciliación nacional. A pesar de estos dos avances, los compromisos eran vagos y generales, el Consejo de Seguridad no les atribuyó la importancia necesaria y las organizaciones humanitarias no observaron un cambio sustancial en el terreno.⁶⁰ La consecución del cese al fuego fue desaprovechada por la comunidad mundial para intervenir de manera decidida en la crisis y evitar una tragedia mayor. El Consejo emitió otra resolución el 17 de marzo de 1992 para solicitar a las facciones el respeto al cese a fuego alcanzado días antes. Una vez más, este documento no fue reforzado con acciones concretas. Mientras que Estados Unidos no apoyaba de manera decidida las propuestas de la ONU, el gobierno de Washington firmó acuerdos con el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Programa Mundial de Alimentos para enviar más de cuarenta mil toneladas de alimentos a Somalia. A pesar de su compromiso casi nulo en el seno de las Naciones Unidas,

⁶⁰ The United Nations and Somalia, 1992-1996. op. cit., pp. 17-18.

Estados Unidos era el país que aportaba la mayor parte de ayuda humanitaria a Somalia.⁶¹

Los problemas en Somalia rebasaban por mucho las propuestas y buena voluntad de la comunidad internacional. Las facciones en conflicto no respetaban el cese al fuego, las condiciones de seguridad impedían la distribución de alimentos, milicias armadas controlaban los puertos y vías de comunicación terrestre, el personal de las organizaciones humanitarias debía pagar por su seguridad y la hambruna se extendía cada vez más. Para recordar lo presentado en el capítulo II, debemos señalar que para principios de 1992, 300,000 somalíes habían muerto de hambre, 500,000 refugiados estaban en campamentos de países vecinos y 3,000 personas morían diariamente.⁶² En principio, los alimentos formaban parte de la solución del conflicto. Sin embargo, esos se convirtieron en uno de los problemas principales ya que representaban una fuente de poder y recursos de las facciones. La disputa por el control de los alimentos erosionó aún más la seguridad en las diferentes ciudades. Algunos reportes señalan que las facciones en conflicto robaban alrededor del 40% de los alimentos que llegaban a Somalia.⁶³

A pesar de la grave situación somalí, el Consejo de Seguridad tardó seis semanas en llegar a un acuerdo sobre la misión que debería monitorear los compromisos adquiridos por las partes en conflicto y el plan de acción para la emergencia humanitaria. En abril de 1992, el Consejo aprobó por unanimidad la resolución 751 que establecía la primera misión de paz (UNOSOM) para vigilar el cese al fuego

⁶¹ James Woods, *op. cit.*, p. 153.

⁶² Mohamed Sahnoun, *Somalia: The Missed Opportunities*, Washington, Institute of Peace Press, 1994, pp. 15-16.

⁶³ William Durch, "Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and "State Building" in Somalia", en: William Durch (ed.), *UN Peacekeeping...*, *op. cit.*, pp. 318.

(prácticamente inexistente) e implementar un plan de asistencia humanitaria. La Organización enviaría a 50 observadores desarmados para después desplegar una fuerza de 500 efectivos. A instancias del gobierno de Estados Unidos, el Consejo pospuso el despliegue de estas fuerzas debido a que, como mencioné antes, no deseaban comprometerse con una operación de paz en Somalia.⁶⁴

La UNOSOM, misión encabezada por el diplomático Mohamed Sahnoun, fue muy limitada y no contaba con los recursos necesarios para cumplir su mandato. A pesar de ello, Sahnoun logró obtener la aprobación de los líderes, en especial del General Aideed que se oponía al despliegue del personal de las Naciones Unidas, y extendió las negociaciones a otros movimientos fuera de la capital.⁶⁵ Los primeros meses de la UNOSOM en Somalia también estuvieron caracterizados por problemas burocráticos, logísticos y, por encima de todo, de seguridad. La misión fue autorizada como una operación de paz en su sentido tradicional, es decir, como una fuerza desarmada e imparcial que contaba con el consentimiento de las partes. Sin embargo, el consenso entre las facciones era muy frágil, la situación en el terreno demandaba una fuerza armada imparcial pero adecuada a las exigencias de la distribución de ayuda humanitaria. Los diferentes órganos de la ONU y las ONG's no estaban coordinados, lo que paralizó por momentos los esfuerzos de asistencia. Mohamed Sahnoun invirtió la mayor parte de su tiempo en negociaciones prolongadas, mientras los alimentos y medicinas no podían llegar a la población en peligro. Además, la relación entre Sahnoun y el Secretariado en Nueva York se desgastaba debido a las crecientes peticiones y

⁶⁴ Las 500 tropas fueron desplegadas por Estados Unidos seis meses después de su aprobación. (Jeffrey Clark. "Debate in Somalia: Failure of the Collective Response", en Lori Fisler Damrosch (ed.), Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1993, p. 221.)

⁶⁵ Walter Clarke, "Failed Visions and Uncertain Mandates in Somalia", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), op. cit., pp. 6-7.

críticas del primero, y a la imposibilidad del segundo de asegurar los recursos y el apoyo necesario del Consejo de Seguridad. A pesar de que el Consejo propuso algunas otras medidas como el establecimiento de cuatro zonas operacionales para proteger a la población desplazada y un plan de emergencia humanitaria de 100 días, ninguna acción prosperó debido a que la guerra civil ya se había extendido a todo el país y no existían acuerdos entre los líderes de las diferentes facciones. Aunado a la inseguridad interna, la crisis en Somalia todavía no captaba la atención internacional. Por ejemplo, en enero de 1992, las Naciones Unidas emitieron una petición para reunir \$117 millones de dólares para enfrentar la emergencia humanitaria. Para julio de ese año, sólo se habían reunido \$41 millones.⁶⁶

Otro de los problemas que enfrentaba la crisis de Somalia era la falta de compromiso y acciones por parte de las organizaciones regionales. En su “Programa de Paz”, Boutros-Ghali había señalado la necesidad de mayor cooperación entre la ONU y los organismos regionales para la resolución de conflictos.⁶⁷ Las primeras resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Somalia delineaban esa necesidad como parte fundamental del proceso de paz. Somalia era miembro de la Organización de la Unidad Africana, la Liga de los Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica. En un principio, estas organizaciones fueron las primeras en llamar la atención de la comunidad internacional sobre la tragedia somalí. Sin embargo, su papel fue limitado debido a su falta de compromiso y recursos económicos y diplomáticos. En especial, la OUA nunca envió una misión de líderes africanos para promover el diálogo entre las facciones, su Secretario General no visitó Somalia ni emprendió una campaña

⁶⁶ *The United Nations and Somalia, 1992-1996. op. cit.*, pp. 20-29.

⁶⁷ Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 71-74.

permanente para mantener la crisis en la agenda del Consejo de Seguridad.⁶⁸ Por su parte, Naciones Unidas y Estados Unidos sólo confirieron un papel nominal a estos organismos regionales al invitarlos a conferencias y otras actividades accesorias. El ejemplo opuesto y fallido del papel de las organizaciones regionales en conflictos como el de Somalia lo observamos en la guerra civil de Liberia. A pesar de ser un organismo de integración económica, la Comunidad Económica de Estados Africanos del Oeste envió una fuerza de mantenimiento de la paz a ese país. Sin embargo, Liberia y Somalia comparten una característica fundamental: la indiferencia de las Naciones Unidas y las potencias mundiales, especialmente de Estados Unidos durante los años críticos de sus crisis (1989-1991). Sólo el asesinato brutal de un grupo de monjas norteamericanas llevaría el caso de Liberia a las portadas de los periódicos en 1992, casi tres años después del comienzo de la guerra civil.⁶⁹ Algo similar sucedería en el caso de Somalia cuando las proporciones de la tragedia humanitaria ya fueron difíciles de ignorar.

La ineficiencia de los esfuerzos de Sahnoun y UNOSOM, la creciente inseguridad en Somalia y las dimensiones de la hambruna propiciaron la modificación de la actitud y atención de la comunidad internacional. El Secretario General de las Naciones Unidas fue el artífice de dicho cambio. En julio de 1992, Boutros-Ghali señaló que: "Alarmado por la tragedia de Somalia y por la tendencia de algunos países miembros a enfocarse en otras crisis, como la de los Balcanes, urgí a la comunidad internacional a concentrar más atención en Somalia, fortalecer a UNOSOM y extenderla a todo el país."⁷⁰ El Secretario reconocía la importancia de otras crisis, pero creía que las Naciones Unidas estaban obligadas a cumplir sus responsabilidades y responder efectivamente a la situación somalí, donde millones enfrentaban peligro de muerte. En

⁶⁸ Jeffrey Clark, *op. cit.*, pp. 216-217.

⁶⁹ Lori Fisler Damrosch, "Introduction", en Lori Fisler Damrosch (ed.), *op. cit.*, pp. 19-21.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 22.

un tono poco usual para un funcionario de la ONU, Boutros-Ghali declaró que los miembros del Consejo estaban utilizando un “doble estándar desnudo” al preocuparse más por la “guerra de ricos” de los Balcanes que por la crisis en Somalia.⁷¹ Estos comentarios crearon controversia y sirvieron para que los llamados de las ONG’s y la ONU fueran atendidos por la comunidad internacional. En esos momentos, el seguimiento de la prensa se expandió rápidamente y la opinión pública internacional conoció de cerca la tragedia de aquel país. Como veremos en el siguiente capítulo, éste y otros llamados propiciaron el replanteamiento de la política de Washington y una participación más activa en Somalia.

Para recapitular esta sección, debemos considerar que las Naciones Unidas y Estados Unidos estuvieron ausentes de la crisis somalí durante sus fases críticas, especialmente en 1991. A principios de 1992, la situación fue finalmente atendida por el Consejo de Seguridad pero de manera ineficaz ya que algunos de sus miembros, como Estados Unidos, no estaban dispuestos a aumentar sus contribuciones a las operaciones de paz y, como veremos en el siguiente capítulo, mucho menos durante un año electoral. La primera misión de la ONU trabajó bajo un ambiente hostil, sin los recursos humanos, logísticos y económicos para hacer frente a una situación de guerra total. Desde un principio, el enfoque del Consejo fue inadecuado debido a que autorizaron una operación de mantenimiento de la paz tradicional basada en unos principios que las circunstancias impedían. Especialmente, el consentimiento de las partes era difícil de asegurar debido a su variedad y la misión necesitaba de un contingente amplio y armado para desempeñar sus actividades. Al igual que en 1991, las organizaciones no gubernamentales continuaron trabajando para aminorar los efectos de la tragedia

⁷¹ Citado en: Jeffrey Clark, *op. cit.*, p. 222.

humanitaria. Sin embargo, llegaría un punto a mediados de 1992 donde esos esfuerzos serían insuficientes.

CAPÍTULO IV

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

El cambio del sistema internacional y la política exterior de Estados Unidos expresada en la retórica de Bush como el fortalecimiento de las Naciones Unidas y la creación de un nuevo orden internacional no explican por sí mismos la intervención de ese país en Somalia. Esta intervención no puede explicarse solamente por los determinantes internacionales que la propiciaron, ya que Somalia no representaba ningún reto para la seguridad de Estados Unidos, ni su futuro determinaría el equilibrio de poder en el mundo. Por esta razón, en este capítulo presentaré la evolución de las políticas de Washington sobre la crisis somalí, desde las discusiones para establecer un puente aéreo hasta la llegada de tropas norteamericanas en diciembre de 1992. En un primer momento, la explicación estará basada en tres actores fundamentales y la interacción entre ellos: el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y el presidente Bush como factor de cambio en la política estadounidense hacia Somalia. Conforme nos acerquemos al momento de la decisión de intervenir, el estudio se concentrará en personajes clave de las organizaciones antes mencionadas. A lo largo del capítulo, examinaré los diferentes factores del enfoque burocrático presentes en este caso, tales como los procedimientos operativos estándar, los canales de acción, el papel de los individuos durante el proceso y sus falsas percepciones. De igual forma, debemos tomar en cuenta la influencia relativa del Congreso y la opinión pública que mantuvieron cierta presión, interés y el tema somalí en la agenda. La posición y propuestas de las Naciones Unidas, presentadas particularmente por su Secretario General Boutros Ghali,

también serán expuestas debido a que también mantuvieron la crisis somalí en la opinión pública internacional. La campaña electoral y la derrota de Bush en 1992 son otros factores cruciales que estarán presentes durante el análisis. El objetivo fundamental de este capítulo es añadir los factores de política burocrática a la explicación para tener una visión completa y amplia de la intervención y así, desestimar algunas versiones que otorgan mayor peso al papel de los medios de comunicación y la “buena voluntad” del presidente Bush. De esta forma, podremos concluir que la decisión de enviar una misión a Somalia fue compleja e implicó cambios importantes en el ámbito nacional e internacional.

LOS PRIMEROS CAMBIOS EN LA POSICIÓN DE ESTADOS UNIDOS

En el capítulo anterior, presenté las primeras acciones de Estados Unidos y las Naciones Unidas en Somalia. La ONU fue la principal promotora de esas medidas, mientras que Washington había retrasado la formación de la misión de paz UNOSOM y bloqueado el despliegue de 500 efectivos. En general, el gobierno de Bush no estaba dispuesto a contraer más compromisos con las operaciones de mantenimiento de paz durante un año electoral. Estados Unidos y los demás miembros del Consejo de Seguridad habían enviado a Somalia una fuerza incapaz de cumplir su mandato debido a la inseguridad del país, la escasez de recursos humanos y económicos, y la falta de compromiso político de las potencias. Ante la incapacidad de UNOSOM y las organizaciones de asistencia, las políticas del gobierno de Washington comenzaron a cambiar a mediados de 1992.

Las voces en Estados Unidos que urgían una mayor participación de su gobierno en la crisis somalí fueron diversas. Desde principios de 1992, Andrew Natsios¹ testificó en varias ocasiones en Comités de la Cámara de Representantes y el Senado, donde calificó la situación somalí como “la tragedia humanitaria más grave del mundo.” En el Departamento de Estado, el subsecretario para asuntos africanos Herman Cohen intentó llamar la atención del Secretario Baker y sus asesores sobre este caso. Durante los primeros meses de 1992, Cohen fracasó debido a varios factores. En primer lugar, debemos recordar que la embajada norteamericana en Somalia había sido cerrada meses antes y sus funcionarios reasignados a otros países, por lo que Washington carecía de información oficial de la situación. Los únicos reportes disponibles procedían de algunos medios de comunicación impresos y embajadores de Estados Unidos en países vecinos. En segundo lugar, los cambios en el mismo Departamento distrajeron la atención de los funcionarios de alto nivel. El secretario James Baker abandonó su puesto para integrarse a la campaña electoral del presidente Bush y existía incertidumbre sobre cuánto tiempo ocuparía el cargo su sustituto, Lawrence Eagleburger. Aunado al difícil clima electoral, Eagleburger debía enfrentar la creciente presión internacional sobre la crisis en la ex Yugoslavia. En tercer sitio, tanto la Agencia de Ayuda Internacional como las diferentes oficinas encargadas de temas africanos y humanitarios dentro del Departamento de Estado carecían de la influencia necesaria para colocar el tema de Somalia entre las prioridades de política exterior.²

En el Congreso de Estados Unidos, el tema de la tragedia somalí también comenzó a discutirse durante los primeros meses de 1992. Entre los meses de enero y

¹ Administrador de la Agencia de Ayuda Internacional de Estados Unidos y después enviado especial en Somalia.

² Maryann Cusimano, Operation Restore Hope: The Bush Administration's Decision to Intervene in Somalia. Washington, Georgetown University, 1995, p. 4.

junio, diversos Comités de ambas Cámaras llamaron en seis ocasiones a funcionarios del Departamento de Estado para testificar sobre la situación en Somalia, además de numerosos encuentros informales entre miembros de esas dos instituciones. Como resultado de estas actividades, los senadores Paul Simon y Nancy Kassebaum urgieron a la acción internacional para salvar a la población somalí de la hambruna.³ Los esfuerzos de estos dos congresistas fueron fundamentales para mantener el tema en la agenda del Senado y para llamar la atención del presidente Bush. En marzo de 1992, Simon y Kassebaum señalaron que la renuencia del Consejo de Seguridad a enviar más efectivos a Somalia provocaría la muerte de un gran número de población somalí.⁴ Este pronunciamiento era una clara crítica al bloqueo del envío de los 500 observadores militares establecido en la resolución 767 del Consejo. Las actividades del Congreso y estos dos senadores en particular no se limitaron a reuniones con funcionarios, declaraciones y publicaciones en la prensa. A principios de julio de 1992, Kassebaum viajó a Somalia para conocer la situación del país de primera mano. En su reporte al Comité Selecto sobre el Hambre, la senadora declaró: “Creo que Estados Unidos tiene una obligación moral con Somalia. Durante los años de la Guerra Fría, Somalia y el resto del Cuerno de África fueron de importancia estratégica. Debemos demostrar que nuestra preocupación por los seres humanos es tan grande como nuestro miedo pasado al imperio Soviético.”⁵ Las declaraciones de Kassebaum y las actividades del Congreso antes descritas permitieron que se introdujera una resolución que proponía el despliegue de más fuerzas de las Naciones Unidas en Somalia, aún sin la aprobación de las

³ Simon era el presidente del Subcomité de África del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y Kassebaum era miembro del mismo.

⁴ Paul Simon y Nancy Kassebaum. “Save Somalia from Itself”, en The New York Times, 2 de enero 1992, p. A1.

⁵ Citado en: Ken Menkhaus y Louis Ortmayer, Key Decisions in the Somalia Intervention, Washington, Georgetown University, 1995, p. 2.

facciones somalíes en conflicto. El documento fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras el 10 de agosto de 1992.

El impacto de los medios de comunicación en la opinión pública durante los primeros meses de 1992 es difícil de cuantificar debido a que no se realizaron encuestas sobre el tema en ese periodo.⁶ A pesar de que desde 1989 existían reportes en la prensa sobre la guerra civil en Somalia, una proporción importante de la población estadounidense no conoció la situación hasta al verano de 1992 cuando la televisión comenzó a transmitir reportajes de la hambruna. En los medios impresos, sólo algunos periódicos de circulación nacional mantuvieron a sus corresponsales por varios meses en Somalia. Ante la indiferencia de las potencias, las organizaciones humanitarias emprendieron acciones para atraer la atención internacional, como patrocinar los viajes de periodistas como Jane Perlez del New York Times e invitar a personalidades como la presidenta de Irlanda Mary Robinson y la vocera de la UNICEF Audrey Hepburn. De igual forma, algunos funcionarios norteamericanos también viajaron a Somalia. Entre esos, el director de la Oficina de Desastres Internacionales Jim Kunder reportó a su regreso que un millón de somalíes estaban en riesgo de morir de hambre (25% de su población) y el número de población desplazada ascendía a 800,000.⁷ Kunder había reportado al Congreso y la prensa desde principios de año pero, a diferencia de sus conferencias de prensa anteriores poco atendidas por la prensa, la aparición antes mencionada fue ampliamente publicitada en los medios.⁸ Estas iniciativas representaban un buen "gancho" para la cobertura de los medios de comunicación, mientras que las

⁶ Louis Klarevas, "The Polls Trends: The United States Peace Operation in Somalia", en Public Opinion Quarterly, invierno del 2000, p. 524.

⁷ James Woods. "U.S. Government Decisionmaking Processes during Humanitarian Operations in Somalia", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.). Learning from Somalia. Boulder, Westview Press. 1997, p. 155.

⁸ John Hirsch y Robert Oakley, Somalia and Operation Restore Hope. Reflections on Peacekeeping and Peacebuilding. Washington, Institute of Peace Press. 1995, pp. 36-37.

historias e imágenes de miles de personas muriendo de hambre y de los grupos somalíes armados que impedían la distribución de ayuda humanitaria aumentaron la presión sobre el gobierno de Bush.

Una fuente más de presión sobre el gobierno de Washington fue la competencia electoral. En medio de la campaña por su reelección, la crisis de Somalia representaba un reto para George Bush. Por una parte, el presidente había fomentado que las Naciones Unidas participaran más activamente en el mantenimiento de la paz y, tan sólo en la retórica, se había comprometido a encabezar esos esfuerzos. Al mismo tiempo, Bush enfrentaba severas críticas del candidato presidencial demócrata por su marcado énfasis en la política exterior y los asuntos internacionales, mientras que el país enfrentaba una recesión económica y otros problemas nacionales. La indecisión de Washington provocaba cuestionamientos al papel de Estados Unidos en la posguerra fría, como lo demuestra una declaración de William Clinton que urgía al presidente a “encabezar los esfuerzos para que las Naciones Unidas encuentren la manera de finalizar la trágica guerra civil somalí.”⁹ Los escasos pero contundentes pronunciamientos de Clinton sobre política exterior mantuvieron al presidente en una posición “incomoda” durante toda la campaña. De esta manera, Bush no podía emprender un programa de gran envergadura en Somalia que pudiera fracasar y afectar su imagen antes de las elecciones.¹⁰

Existen diferentes versiones sobre los acontecimientos que condujeron a la primera acción más comprometida del gobierno de Washington en Somalia. Podemos

⁹ Citado en: Ken Menkhaus y Louis Ortmayer, *op. cit.*, p. 2.

¹⁰ Ioan Lewis y James Mayall, “Somalia”, en James Mayall (ed.), *The New Interventionism 1991-1994. The United Nations Experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 110.

señalar que el agregado de diferentes situaciones motivo ese cambio. En primer lugar, para agosto de 1992, la misión UNOSOM no contaba con los recursos para cumplir su mandato. La inseguridad en las principales ciudades del país impedía todo esfuerzo humanitario, e especialmente en la capital donde la facción encabezada por el General Aideed impedía las actividades de los observadores de Naciones Unidas. Los llamados de los funcionarios de la ONU y las organizaciones no gubernamentales desde Somalia hacían impostergable la revisión y el replanteamiento de los términos de la misión. En segundo lugar, la crisis somalí finalmente captó la atención del presidente Bush a mediados del mes de julio. En un cable titulado “Un día en el infierno”, el embajador norteamericano en Kenia detalló su viaje al norte de Somalia. En una gráfica descripción de lo observado, el embajador Hempstone reconoció que cuatro millones de dólares en ayuda humanitaria habían llegado al norte del país azotado por la sequía, pero que se necesitaba mucho más, tanto para ese momento como para el futuro. De igual forma, un editorial del New York Times titulado “El infierno llamado Somalia” señalaba que ese país no sólo necesitaba alimentos, sino una fuerza de paz de Naciones Unidas que fuera efectiva y lo suficientemente fuerte para detener a las facciones; el documento agregaba que George Bush, el presidente del Nuevo Orden Internacional, no se había pronunciado sobre esa propuesta o Somalia.¹¹ El tono de estos editoriales, las dimensiones de la emergencia humanitaria, los problemas de UNOSOM y sobre todo, el reporte de Hempstone que llegó hasta el escritorio del presidente motivaron una revisión del papel de Estados Unidos en Somalia.¹²

¹¹ “The Hell Called Somalia”, en New York Times. 23 de julio, 1992, p. A14.

¹² Don Oberdorfer, “U.S. Took Slow Approach to Somalia Crisis”, en The Washington Post. 24 de agosto, 1992, p. A13.

A mediados de julio de 1992, el presidente Bush ordenó la presentación de propuestas para intervenir de manera más directa en la crisis de Somalia. A pesar de que el seguimiento de la crisis somalí comenzaba a aumentar en los Departamentos de Estado y Defensa, la planeación técnica y operativa permaneció en la Oficina de Ayuda Internacional y en la Oficina de Desastres Internacionales.¹³ Las ideas principales giraron en torno a las necesidades de las organizaciones humanitarias que trabajaban en Somalia, los reportes de la UNOSOM y las declaraciones de los funcionarios norteamericanos que conocían la situación. La primera opción consistía en “inundar” Somalia de alimentos a través de entregas por aire y mar. Esta estrategia permitiría llegar a las poblaciones más afectadas y evitar que las facciones robaran la ayuda humanitaria en los principales puertos y ciudades. Esta opción era muy atractiva ya que sus costos eran relativamente bajos y demostraría a la comunidad internacional que Estados Unidos estaba actuando. En segundo lugar, Andrew Natsios propuso el establecimiento de un puente aéreo y la rehabilitación de la economía de mercado por medio de la subasta a precios bajos de productos con alto contenido nutricional, sin dejar de ofrecer otros tantos de manera gratuita. Una tercera opción apoyada principalmente desde el Congreso norteamericano estaba destinada a incrementar el número de efectivos de UNOSOM para asegurar puntos de entrada y evitar que las organizaciones humanitarias continuaran pagando por su seguridad y la distribución de alimentos. La cuarta y última propuesta fue elaborada por el consultor Fred Cuny quien proponía el envío de alrededor de tres mil efectivos al sur de Somalia para establecer “zonas seguras” y atender a la población más afectada por la hambruna.¹⁴

¹³ James Woods, *op. cit.*, p. 155.

¹⁴ Ken Menkhaus y Louis Ortmayer, *op. cit.*, pp. 3-4.

El 14 de agosto de 1992, el presidente Bush se reunió con el Secretario de Estado James Baker, el Secretario de Defensa Richard Cheney y el asesor de seguridad nacional Brent Scowcroft para discutir las alternativas de acción para el caso de Somalia. En principio, la propuesta más atractiva fue el puente aéreo ya que sus costos eran relativamente bajos en términos económicos y humanos. Además, Estados Unidos demostraría su liderazgo mundial y el compromiso con la seguridad y los derechos humanos, aún en países sin importancia estratégica. El gobierno de Washington ya enviaba la mayor cantidad de alimentos a Somalia, pero un esfuerzo mayor y bien publicitado parecía una posibilidad segura.¹⁵ La estrategia presentada por Natsios fue descartada para Somalia ya que sus resultados eran menos predecibles y se observarían sólo en el largo plazo. Sin embargo, la idea sería aplicada en Kenia sin resultados alentadores. La opción de enviar más tropas de las autorizadas por el Consejo de Seguridad también fue desechada por varias razones. En primer lugar, el envío de tropas sin la autorización de las partes somalíes en conflicto podría erosionar aún más la seguridad de las organizaciones humanitarias y los acuerdos entre las facciones y la Organización. En segundo lugar, el Departamento de Estado recomendó esperar a la consecución de un cese al fuego efectivo que garantizara las actividades de las nuevas tropas, y finalmente, el Departamento de Defensa no estaba dispuesto ni preparado para enviar fuerzas militares a una operación de mantenimiento de la paz. Como mencioné en el capítulo anterior, el ejército norteamericano no tenía experiencia en dichas operaciones ya que su participación hasta entonces se había limitado al apoyo logístico y material.¹⁶

¹⁵ Para agosto de 1992, Estados Unidos había enviado un total de 150 millones de dólares en alimentos y otros productos de emergencia, cantidad que lo convertía en el principal donador de Somalia. (John Hirsch y Robert Oakley, *op. cit.*, p. 38.)

¹⁶ Don Oberdorfer, "The Path to Intervention", en *The Washington Post*, 6 de diciembre, 1992, p. A35.

Una vez finalizada la discusión de las diferentes opciones, la decisión del presidente Bush y sus colaboradores incluyó las propuestas menos riesgosas en términos de seguridad para el personal en Somalia y en cuanto a costos económicos y políticos para la misma administración. El gobierno de Estados Unidos ofreció transportar a los 500 observadores militares de las Naciones Unidas que no habían podido ser desplegados en terreno somalí; ordenó al Departamento de Estado el establecimiento inmediato de un puente aéreo de alimentos a Somalia y los campos de refugiados en Kenia; y ofreció 145,000 toneladas adicionales de alimentos.¹⁷ La decisión final fue una mezcla de las diferentes propuestas estudiadas y sus objetivos eran sumamente limitados ya que no implicaban mayores compromisos por parte de Washington. Cabe mencionar que el ejército norteamericano ya tenía experiencia en misiones de este tipo ya que en la hambruna de Etiopía en 1984 y 1987 implementaron un puente aéreo para distribuir alimentos.¹⁸ A pesar de sus diferencias con el caso de Somalia, el gobierno de Estados Unidos estaba realizando acciones similares con fines humanitarios en las zonas de exclusión de Irak, desde el fin de la Guerra del Golfo en 1991.¹⁹ En ese sentido, tanto el Departamento de Defensa como el de Estado contaban con los procedimientos y la experiencia necesaria para implementar ese tipo de operaciones.

Sobre la recién aprobada Operación Proporcionar Alivio, la Casa Blanca declaró que: "El creciente sufrimiento y las muertes masivas por hambruna en Somalia son una gran tragedia humanitaria. Estados Unidos encabezará a otras naciones y organizaciones internacionales para vencer los obstáculos y asegurar que los alimentos lleguen a

¹⁷ James Woods, *op. cit.*, p. 155.

¹⁸ Jane Perlez, "Somalia Death Toll Mounts Despite Food Aid Famine Recalls Ethiopia of '85, Red Cross Says" en *The New York Times*, 19 de julio, 1992, p. a19.

¹⁹ Richard Haass, *Intervention. The Use of American Military Force in the post-Cold War World*. Washington, Brookings Institution Press, 1999, p. 111.

quienes los necesitan desesperadamente.”²⁰ Los efectos inmediatos de esta decisión fueron positivos en términos políticos para la administración Bush ya que logró acallar algunas voces en los medios de comunicación y el Congreso gracias a las imágenes de los aviones norteamericanos entregando alimentos en Somalia. Además, Bush hizo el anuncio de la nueva política hacia Somalia días antes de la Convención del Partido Republicano, lo que ayudó de cierta manera a su imagen. Algunos comentaristas señalaron que ese anuncio demostraba un gran cinismo de la administración ya que la política sólo cambió ante el aumento de los reportes de la prensa y en las vísperas de dicha Convención, pero más de cinco meses después del cese al fuego firmado en Nueva York y ocho meses después de que Natsios calificara la situación somalí como la peor tragedia humanitaria del mundo.²¹

Los efectos del puente aéreo implementado por Estados Unidos distaron de ser benéficos para la situación en Somalia. Más bien, los nuevos esfuerzos de Washington y Naciones Unidas parecían tener efectos contrarios. A pesar de que el presidente Bush autorizó la Operación Proporcionar Alivio en agosto de 1992, los principales embarques de alimentos tuvieron que esperar hasta octubre, el comienzo del año fiscal en Estados Unidos. Los 500 observadores militares fueron transportados al aeropuerto de Mogadiscio en septiembre, pero las milicias de Aideed bloquearon su despliegue y tuvieron que permanecer ahí hasta diciembre. Además de impedir sus funciones, los diversos grupos armados del país cobraban altas cuotas a cambio de la seguridad de las organizaciones humanitarias. El Comité Internacional de la Cruz Roja debía pagar alrededor de 3,500 dólares al mes para la protección de sus miembros, mientras que las

²⁰ Citado en: Maryann Cusimano. *op. cit.*, p. 6.

²¹ Jeffrey Clark. “Debacle in Somalia: Failure of the Collective Response”. en Lori Fisler Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. Nueva York, Council on Foreign Relations. 1993. p. 227.

Naciones Unidas pagaron hasta 150,000 dólares por la seguridad de su personal en la capital.²² Este flujo de recursos alimentaba un círculo vicioso en el cual las facciones en conflicto aseguraban recursos para la compra de armamento y la seguridad se deterioraba. Los alimentos que llegaron a Somalia gracias al puente aéreo también formaban parte de ese círculo debido a que las milicias somalíes identificaron rápidamente las rutas de distribución y robaban la mercancía. Una vez más, esos productos eran vendidos a precios exorbitantes, se adquirían más armas y la hambruna se expandía. Mientras la asistencia que llegaba a las comunidades era sustraída por la fuerza, diversos aviones y helicópteros norteamericanos eran repelidos y atacados con armamento antiaéreo. Por estos motivos, gran parte de los esfuerzos internacionales entre los meses de agosto y noviembre fracasaron.²³

La importancia de la Operación Proporcionar Alivio radica en que fue la primera intervención directa de Estados Unidos en Somalia. Hasta entonces, las políticas de Washington no sólo ignoraban en gran parte la tragedia humanitaria sino que también habían bloqueado los intentos de fortalecer la operación de las Naciones Unidas. Si bien es cierto que el gobierno de Bush era el principal donador de alimentos, también es cierto que esos eran insuficientes y se convirtieron más en parte del problema que de la solución ante los saqueos de las milicias y el clima de inseguridad creciente en Somalia. Este cambio en la posición estadounidense mostró de manera limitada la influencia de los medios de comunicación, las organizaciones humanitarias presentes en Somalia, algunos miembros del Congreso y las Naciones Unidas en Washington. Más aún, el

²² William Durch, "Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and "State Building" in Somalia", en William Durch (ed.), UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990's, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, p. 318.

²³ The United Nations and Somalia, 1992-1996. Nueva York, United Nations Department of Public Information, 1996, pp. 22-23.

establecimiento del puente aéreo fue el primer paso de la participación del ejército norteamericano en Somalia, lo cual sería fundamental para definir la intervención de diciembre de 1992. Los éxitos de la Operación Proporcionar Alivio fueron más de carácter nacional debido a que contuvieron algunas presiones y críticas a principios de la campaña electoral, pero no se tradujeron en una mejoría considerable de las condiciones humanitarias en Somalia. Hasta ese momento no existía un gran intercambio y debate burocrático al interior del gobierno de Estados Unidos. Al contrario, cada organización se limitó a ejercer sus programas y procedimientos ya establecidos para el tipo de misión que el jefe del ejecutivo había aprobado. A partir de las propuestas de las agencias especializadas del Departamento de Estado y con el apoyo aéreo del Pentágono realizaron una misión limitada y segura para el gobierno de Washington.

LOS DEBATES SOBRE SOMALIA

El fracaso de las acciones de Estados Unidos en Somalia propició su revisión y análisis en diferentes instituciones gubernamentales. El Comando Central del Ejército norteamericano, que estaba a cargo del puente aéreo, fue uno de los primeros órganos que comenzó a redactar propuestas y alternativas de acción desde los primeros días de septiembre de 1992. A pesar de que esta revisión no se hizo pública hasta meses después, el Comando Central planteó seriamente la posibilidad de llevar a cabo una intervención militar en Somalia. Estos planes servirían como base de las discusiones de alto nivel en el mes de noviembre. Por otro lado, el Comando también inició consultas con las principales organizaciones humanitarias para compartir información sobre las

zonas más inseguras y afectadas por la hambruna de Somalia. Una vez más, el principal reclamo de esas organizaciones era sobre la seguridad en el terreno que les impedía distribuir los alimentos y demás productos de emergencia. Sin embargo, la proximidad de las elecciones distraía la atención de los principales funcionarios y un mayor compromiso del gobierno de Bush podría implicar costos políticos importantes. De cualquier forma, el proceso de estudio de la situación somalí continuaría hasta llegar a la arena pública después de las elecciones.²⁴

En el Pentágono, los analistas militares consideraban que una intervención en Somalia no sería muy complicada, en vista de que toda consideración del uso de la fuerza estadounidense estaba influida por la presión internacional sobre la situación en la ex Yugoslavia. Los funcionarios del Departamento de Defensa se basaban en tres argumentos fundamentales para inclinarse por intervenir en Somalia y no en los Balcanes. En primer lugar, la geografía somalí es mucho más favorable para una intervención militar. Las planicies de Somalia permiten que los helicópteros estadounidenses reconozcan el terreno y facilitan las actividades nocturnas. En cambio, la geografía de los Balcanes permite que el enemigo ataque y se oculte fácilmente. En segundo lugar, la posible oposición somalí estaba compuesta por un conjunto de grupos dispersos que carecen de capacidad para emprender ofensivas de gran alcance. A pesar de que el armamento de las facciones somalíes les permite atacar violentamente a los civiles, éstas no podrían enfrentar a un ejército bien armado y sus recursos no se comparan con la artillería de las fuerzas serbias en Bosnia Herzegovina. Finalmente, los analistas militares creían que no había una “gran causa” detrás del conflicto en Somalia, a diferencia de la “limpieza étnica” de los serbios; “las causas de la guerra civil somalí

²⁴ John Hirsch y Robert Oakley. *op. cit.*, pp. 40-41.

radican más en la lucha por el poder, los saqueos y la venta ilegal de ayuda humanitaria.”²⁵ Este último argumento era una clara negación u omisión de las profundas raíces políticas y étnicas del conflicto somalí. Como presenté en el segundo capítulo, la guerra civil de Somalia desató no sólo la lucha por el poder político sino también por reivindicaciones sociales basadas en el sistema de clanes y subclanes. El argumento de los oficiales del Pentágono que consideraban la crisis somalí como “fácil” estaba basado sólo en consideraciones militares y estratégicas, más no en las posibles soluciones políticas del conflicto.

Mientras los trabajos del Comando Central se mantenían en secreto, el debate sobre la política estadounidense hacia Somalia durante los meses anteriores a la intervención estuvo concentrado en los Departamentos de Estado y Defensa. Partiendo del acuerdo y la instrucción presidencial de “hacer algo” sobre la crisis somalí, los funcionarios de ambos Departamentos comenzaron a proponer alternativas de acción. El subsecretario de Estado para Asuntos de Seguridad Internacional, Frank Wisner, fue el primer funcionario norteamericano en proponer una coalición de países bajo el comando de Naciones Unidas para intervenir militarmente en Somalia. Wisner consideraba que Estados Unidos podía apoyar la operación de paz con recursos económicos y logísticos para fortalecer la credibilidad de la Organización y así mantener la participación de tropas norteamericanas sólo bajo circunstancias extraordinarias. Por su parte, el Secretario de Estado Asistente para Asuntos Políticos y Militares, Robert Gallucci, apoyó esta alternativa y la presentó al Secretario de Estado Interino Eagleburger. Gallucci proponía que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizara la utilización “de todos los medios necesarios” para detener la hambruna en Somalia y establecer una coalición de países encabezados por Estados Unidos para intervenir

²⁵ Barton Gellman, “U.S. Military Maps Strategy for Somalia”, en San Francisco Chronicle, 18 de noviembre, 1992, p. A17.

militarmente si era necesario. Eagleburger finalmente atendió los llamados de estos funcionarios y declaró públicamente que: “Esta es una tragedia de dimensiones masivas y, subrayen esto, una en la que podemos hacer algo. Tenemos que actuar.”²⁶ Desde su llegada a la primera posición del Departamento de Estado, Eagleburger fue uno de los principales promotores de la intervención en Somalia.

A pesar de que el Departamento de Estado todavía no proponía una intervención militar en la que Estados Unidos comprometiera sus soldados en una fuerza de paz, el Pentágono no compartía esta propuesta. Los funcionarios militares sabían que la solución de la hambruna somalí podría implicar un compromiso de largo plazo. El ejército estadounidense no estaba capacitado para realizar labores de mantenimiento de la paz y mucho menos en un territorio hostil donde el uso de la fuerza no sería probable sino necesario. El obstáculo más importante en términos de planeación era la influencia del General Colin Powell, jefe del Estado Mayor. Como señalé en el capítulo anterior, la doctrina Weinberger-Powell constituía el cuerpo de reglas más claro y consistente del Pentágono en cuanto a intervenciones militares. De esas reglas, cuatro principios sobre el uso de la fuerza sobresalen: el uso de la fuerza debe ser el último recurso, la fuerza debe utilizarse sólo cuando existe un objetivo político claro, el periodo de los compromisos militares debe ser limitado en el tiempo y la fuerza sólo debe utilizarse de forma decisiva.²⁷ En opinión de Powell, la aplicación de esta doctrina había probado su efectividad en un número importante de acciones militares, como en Granada, Libia, Panamá y la Guerra del Golfo.²⁸ Para el caso de Somalia, las premisas que debían guiar una acción de esta naturaleza no eran claras. Los puntos fundamentales radicaban en que Estados Unidos no tenía intereses vitales ni objetivos claros y bien definidos en

²⁶ Don Oberdorfer, “The Path to Intervention”, *op. cit.*, p. A35.

²⁷ Colin Powell, “U.S. Forces: Challenges Ahead”, en *Foreign Affairs*, 71(5), invierno 1991/1992, p. 38.

²⁸ Richard Haass, *op. cit.*, pp. 105-110.

Somalia; los costos y beneficios de una intervención no habían sido cuantificados; y, sobre todo, era imposible equiparar los medios militares con los objetivos políticos debido a que el gobierno de Bush no estaba dispuesto a participar en la solución política del conflicto somalí. En esos momentos, la única premisa que se cumplía de cierta forma era la referente al apoyo del Congreso y la opinión pública. Así, la posición del Departamento de Defensa estaba en contra de una intervención militar.²⁹

Uno de los factores que propició la participación activa del Pentágono en la crisis de Somalia fue el discurso del presidente Bush ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1992. La administración había estado trabajando en este documento por varios meses para responder al “Programa de Paz” del Secretario General Boutros-Ghali. En esa ocasión, el presidente detalló las diferentes áreas de las operaciones de mantenimiento de la paz que debían ser fortalecidas y en las cuales podría participar Estados Unidos. A pesar de no referirse directamente a Somalia, Bush señaló que el ejército tendría un papel nuevo y más activo en los esfuerzos de mantenimiento de la paz y que el Pentágono debía prepararse para ello.³⁰ Por este motivo, la elite militar consideró necesario agilizar los planes para una posible intervención en aquel país. En su modelo burocrático, Allison considera que uno de los factores que puede acelerar la toma de decisiones son los discursos presidenciales, ya que éstos pueden propiciar y guiar los cambios burocráticos.³¹ En este caso, la influencia de este discurso es relativa y más bien se inserta en un proceso de cambio organizacional que presentaré más adelante.

²⁹ Michael MacKinnon. The Evolution of U.S. Peacekeeping Policy under Clinton, Londres, Frank Cass, 2000, pp. 45-47.

³⁰ George Bush, “Address to the 47th. Session of the United Nations General Assembly”, 21 de septiembre, 1992. En: <http://bushlibrary.tamu.edu>

³¹ Graham Allison. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little. Brown, 1971, p. 168.

Las actividades del Congreso en los dos meses previos a la intervención en Somalia fueron limitadas, pero permitieron mantener el tema vigente en tiempos electorales. En octubre, el Subcomité de Asuntos Africanos del Senado organizó una sesión sobre mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en el Sahara Occidental y Somalia. Los participantes estaban preocupados por la ineficiencia de los esfuerzos de la UNOSOM y el bloqueo de los 500 observadores militares por parte de algunas milicias somalíes. El Senador Paul Simon propuso que el Departamento de Defensa pudiera gastar hasta 300 millones de dólares en operaciones de paz adicionales al presupuesto del Departamento de Estado en esta materia. Esta iniciativa estaba encaminada a facilitar la participación de Estados Unidos en misiones de la ONU en tiempos de restricciones presupuestarias. El senador Simon también se unió a las iniciativas de la senadora Kassebaum sobre una intervención humanitaria. Una vez más, los tiempos electorales mantuvieron éstas y otras propuestas en segundo plano. De cualquier forma, las actividades del Congreso no cesaron ya que continuaron las audiencias y viajes de congresistas a Somalia. Entre esos se encuentran las visitas realizadas por los senadores Paul Simon y Howard Metzenbaum, así como la encabezada por John Lewis quien a su regreso propuso una resolución que llamaba a una posible intervención humanitaria en Somalia. El documento pedía al presidente que expresara la voluntad y el deseo estadounidense de participar en una misión de paz que asegurara las tareas de emergencia y la seguridad de las organizaciones internacionales de asistencia.³² A pesar de sus limitaciones, los esfuerzos de algunos miembros del Congreso norteamericano fueron preparando el camino para la decisión final de la administración Bush.

³² Harry Johnston y Ted Dagne. "Congress and the Somalia Crisis", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), Learning from Somalia. Boulder, Westview Press, 1997, pp. 193-195.

Durante los meses anteriores a la intervención, los medios de comunicación continuaron reportando sobre la guerra civil y la hambruna somalí. La inexistencia de encuestas sobre el caso de Somalia durante ese periodo nos impide conocer las opiniones de la sociedad norteamericana, pero el aumento de la atención de los medios escritos y electrónicos nos permite predecir que un segmento importante de la población conocía algunos aspectos del tema.³³ Las noticias desde Somalia eran desoladoras: los puertos de Mogadiscio y Kismayo continuaban cerrados debido a los saqueos y enfrentamientos de milicias; un barco del Programa Mundial de Alimentos con miles de toneladas de ayuda fue bombardeado a su llegada a la capital; y un reporte de la Oficina de Desastres Internacionales de Estados Unidos señalaba que, a pesar de que el puente aéreo estaba transportando alimentos al sur del país, 75% de los niños menores de cinco años habían muerto en ciudades como Baidoa.³⁴

Una vez más, el gobierno de Washington diagnosticó que sus acciones e iniciativas eran insuficientes y, en una revisión de la situación de Somalia, los Departamentos de Estado y Defensa llegaron a tres conclusiones sobre lo sucedido entre agosto y noviembre de 1992. En primer lugar, la expansión de los esfuerzos humanitarios estaban fallando debido a la interferencia de las milicias en los puertos y demás vías de comunicación. A pesar de sus doce vuelos diarios, el puente aéreo conducido por el ejército norteamericano nunca podría controlar la hambruna. En segundo lugar, la intervención de emergencia de las Naciones Unidas también había fracasado. Los 500 observadores continuaban varados en el aeropuerto de Mogadiscio; el debate entre

³³ En agosto de 1992, un tercio de la población de Estados Unidos comenzó a seguir de manera cercana las noticias sobre Somalia; a finales de ese año, ese porcentaje casi alcanzó el 90%. (Louis Klarevas, *op. cit.*, pp. 524.)

³⁴ Jane Perlez. "Famine Worst than Feared". en Austin American Statesman, 6 de septiembre, 1992, p. A1.

UNOSOM y el Secretariado de Nueva York sobre un aumento de fuerzas continuaba y subía de tono; las negociaciones de Mohamed Sahnoun con los diferentes grupos en conflicto habían fracasado después de conseguir avances significativos; y era evidente que la ONU no ofrecía soluciones inmediatas a la crisis somalí. En tercer lugar, el debate entre agencias concluyó que Estados Unidos era el único país que podría organizar y llevar a cabo una misión efectiva que aliviara la situación en el corto plazo. El problema sería encontrar el consenso necesario sobre la participación del ejército ya que probablemente se requeriría una intervención militar como la del norte de Irak en 1991.³⁵ Finalmente, la administración Bush propuso la celebración de consultas para ofrecer alternativas y planes de acción.

La Organización de las Naciones Unidas llegó a la misma conclusión que el gobierno de Estados Unidos. Para noviembre de 1992, prácticamente todas las iniciativas del Consejo de Seguridad habían fracasado. El cese al fuego, los puentes aéreos, las actividades de las organizaciones humanitarias, el despliegue de observadores militares, las consultas entre los líderes de las facciones somalíes y otras tantas actividades ya habían probado su ineficiencia. El Secretario General Boutros-Ghali apelaba sin éxito a los miembros del Consejo para implementar medidas drásticas en Somalia. El problema fundamental era que ese organismo trabajaba al máximo de sus capacidades. En 1992, la Organización estaba participando en operaciones de paz como nunca en su historia: alrededor de 20,000 militares y civiles se encontraban en Camboya para implementar los acuerdos de paz; otros 12,000 efectivos separaban a croatas y serbios en Croacia; y el genocidio de Bosnia acaparaba cada vez más atención de la ONU y la comunidad internacional.³⁶ De esta forma, las opciones para tratar de

³⁵ James Woods, *op. cit.*, p. 157.

³⁶ William Durch, *op. cit.*, p. 318.

solucionar la crisis en Somalia se reducían a un mayor compromiso de alguno de los miembros de la Organización.

EL CAMINO A LA INTERVENCIÓN

La derrota electoral de George Bush del 4 de noviembre de 1992 permitió agilizar los preparativos para una posible intervención en Somalia. Durante la campaña, el presidente había evitado comprometerse con las crisis internacionales del momento y prefirió aprovechar el éxito militar de la Guerra del Golfo. La posibilidad de una intervención era claramente un riesgo para la imagen del presidente en tiempos electorales ya que cualquier error podría ser utilizado en su contra, además de que Somalia no era un tema prioritario en la agenda internacional de Washington. El fracaso evidente del puente aéreo y demás esfuerzos internacionales propiciaron que el gobierno de Washington decidiera celebrar consultas de alto nivel para el caso de Somalia en el Comité de Delegados del Consejo de Seguridad Nacional.³⁷ La primera reunión de trabajo se celebró el 20 de noviembre de 1992. A pesar de que estas juntas son normalmente secretas, la editorialista del New York Times Leslie Gelb la anunció un día antes, así como el periodista Robert MacNeil quien había presentado el caso de Somalia de forma persistente y extensiva en su noticiero televisivo.³⁸ Los miembros del Comité conocían ampliamente la crisis humanitaria de Somalia y la pregunta fundamental era ¿cómo intervenir? Los funcionarios del Departamento de Estado continuaron proponiendo una intervención humanitaria apoyada por efectivos del ejército estadounidense. La misión estaría formada por una coalición de países

³⁷ Este Comité es un panel de oficiales de diferentes Departamentos ubicado justo debajo del nivel ministerial.

³⁸ Don Oberdorfer, "The Path to Intervention", *op. cit.*, p. A35.

encabezada por Estados Unidos y sancionada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El subsecretario de Planeación Política del Departamento de Defensa apoyó la posibilidad de enviar tropas a Somalia, pero el vicepresidente del Estado Mayor desechó esa propuesta. A pesar de que el cambio vendría un día después, la cúpula militar norteamericana estaba en contra de involucrarse en misiones humanitarias tanto en Somalia como en Bosnia. Algunos oficiales militares creían que una intervención en la crisis somalí podría convertirse en un “atolladero”, una misión sin objetivos claros y tiempos establecidos. Además, el Pentágono estaba totalmente en contra de desplegar soldados norteamericanos bajo el mando de Naciones Unidas.³⁹ Ante la falta de consensos, los participantes de esta reunión acordaron reunirse al día siguiente para consultar con sus superiores.

La segunda reunión del Comité de Delegados fue el momento más importante en el manejo de la crisis somalí por parte de Washington. De manera sorpresiva, el vicepresidente del Estado Mayor, David Jeremiah, anunció: “Si ustedes creen que se necesitan fuerzas terrestres norteamericanas en Somalia, nosotros podemos encargarnos.”⁴⁰ A partir de los planes del Comando Central, Jeremiah señaló que esta misión requeriría dos divisiones del ejército norteamericano (alrededor de 20 mil efectivos) para asegurar su éxito. Sin embargo, la propuesta no incluyó recomendaciones para el presidente, tal como sucedió con las otras opciones.⁴¹ La importancia de este pronunciamiento radica en que no sólo cambiaría el destino de la intervención en Somalia, sino también la participación del ejército en misiones de paz. Este cambio de política estaba condicionado a tres aspectos importantes: las funciones de la misión deberían limitarse a la distribución efectiva de alimentos, su alcance

³⁹ Maryann Casimano, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁰ Don Oberdorfer, “The Path to Intervention”, *op. cit.*, p. A36.

⁴¹ James Woods, *op. cit.*, p. 158.

geográfico estaría confinado a las zonas más afectadas alrededor de Mogadiscio, Berbera y Baidoa, y la misión debería terminar antes de la toma de posesión del presidente electo.⁴² Los funcionarios civiles que estaban en la reunión aplaudieron la propuesta de Jeremiah, mientras que algunos funcionarios militares se opusieron debido a que no se había discutido y analizado extensivamente. Sin embargo, la posibilidad de una intervención militar ya estaba en la agenda gracias a que procedía directamente del General Colin Powell y el Secretario Cheney.⁴³ En sus memorias, Powell señala que “el mundo tenía otra docena de tragedias ese otoño, pero la televisión mostró a Somalia y tocó nuestros corazones, todas las noches, con imágenes de gente muriendo de hambre frente a nosotros... Yo no estaba muy entusiasmado por involucrarnos en la guerra civil somalí, pero aparentemente nosotros éramos la única nación que podría finalizar el sufrimiento.”⁴⁴ A pesar de la sorpresa del cambio en la posición del Pentágono, debemos recordar que los planes para una posible intervención en Somalia se remontan al mes de septiembre cuando el Comando Central del Ejército había considerado esa opción.

El cambio de posición de la cúpula militar frente a la crisis de Somalia puede explicarse a partir de dos puntos fundamentales: la revisión del papel del ejército en la posguerra fría y de algunas falsas percepciones. En ambos casos, utilizaré un artículo que escribió el artífice de dicho cambio en el otoño de 1992. En ese documento, Colin Powell destaca los argumentos principales que elevan a Estados Unidos como la única potencia militar mundial y señala que por ello están obligados a “dirigir”, a equiparar su

⁴² Ioan Lewis y James Mayall, *op. cit.*, p. 111.

⁴³ Don Oberdorfer y John Lancaster, “U.N. Chief Weighs Use of U.S. Troops in Somalia”, en *The Washington Post*, 27 de noviembre, 1992, p. A01.

⁴⁴ Colin Powell y Joseph Persico, *My American Journey*, Nueva York, Random House, 1995, p. 564.

poder con su responsabilidad mundial.⁴⁵ El elemento central del texto estriba en la necesidad de replantear la estrategia militar estadounidense. Powell señala que la idea principal es el cambio de enfoque de una guerra global a contingencias regionales, es decir, asegurar el manejo de diferentes crisis individuales para evitar una posible escalada de la violencia.⁴⁶ Más adelante, Powell apunta que las operaciones de paz y humanitarias son un “hecho”, así como la participación de Estados Unidos en ellas. Además, destaca la importancia de que no exista un conjunto de reglas claras para la utilización de la fuerza militar ya que eso les provee de cierta flexibilidad. Sin embargo, propone un conjunto de preguntas que deben guiar toda acción militar, la doctrina Weinberger-Powell presentada el capítulo anterior. A este respecto, la clave es que el gobierno de Estados Unidos no debe enviar fuerzas a misiones sin objetivos y mandatos precisos.⁴⁷ En principio, podemos decir que Powell apoyó la intervención en Somalia porque era muy limitada y se insertaba en un momento de cambio organizacional donde el ejército debía responder a los nuevos conflictos internacionales cuando así se decidiera.

En cuanto a las falsas percepciones, el cambio de la posición militar estuvo claramente influido por la creencia de que Somalia sería una misión “fácil”. Además, la planeación estratégica se llevó a cabo ante la posible intervención en la ex Yugoslavia que representaba mayores riesgos para el ejército de Estados Unidos. El optimismo militar excesivo del que habla Jervis está presente en el caso somalí. A partir de planes básicos e ignorando las profundas raíces políticas y sociales del conflicto, el Comando Central propuso enviar una fuerza lo suficientemente poderosa para derrotar cualquier oposición, y Jeremiah y Powell la aceptaron como una opción factible. Ese optimismo

⁴⁵ Colin Powell, “U.S. Forces: Challenges Ahead”. *op. cit.*, p. 33.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 35.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 37-39.

se vinculó claramente con el pesimismo político y diplomático representado en los diferentes esfuerzos internacionales por detener la guerra civil. Otro punto fundamental que señala Jervis es la sobreestimación de la influencia de uno sobre otros actores. Éste lo observamos en el caso de Somalia ya que el gobierno de Bush creía que una demostración de poder militar desalentaría las reacciones violentas de las diferentes facciones.⁴⁸ Como veremos en el capítulo final, estas dos falsas percepciones son fundamentales para explicar lo ocurrido en las fases posteriores de la intervención.

El Comité de Delegados se reunió en dos ocasiones más para consolidar las propuestas que serían presentadas al presidente Bush. La primera opción estaba encaminada a fortalecer la presencia de las Naciones Unidas y sus tareas de asistencia humanitaria a través del apoyo de fuerzas aéreas y marítimas de Estados Unidos. Las tropas norteamericanas no correrían ningún peligro debido a que no participarían directamente en la distribución de alimentos y otros productos de emergencia. Además, el gobierno de Washington colaboraría con el despliegue efectivo de los 3000 observadores autorizados por el Consejo de Seguridad en su resolución 775 del 28 de agosto. A pesar de que esta opción tendría costos económicos y políticos bajos, prácticamente ninguno de los miembros del Comité la apoyaron ya que no podría mejorar sustancialmente la seguridad y hambruna de Somalia. La segunda propuesta contemplaba que Estados Unidos organizaría una coalición internacional bajo el comando de Naciones Unidas. El gobierno de Bush ofrecería todo tipo de recursos militares, incluyendo un número limitado de tropas terrestres. La idea principal consistía en que alrededor de cinco mil efectivos norteamericanos asegurarían vías de comunicación y los puertos de Mogadiscio para que las organizaciones humanitarias

⁴⁸ Robert Jervis. Perception and Misperception in International Politics. Princeton, Princeton University Press, 1976, pp. 343-348; Robert Jervis. "War and Misperception", en Journal of Interdisciplinary History, 18(4), primavera 1988, p. 676 y p. 699.

llegaran a las zonas más devastadas por la hambruna. Hasta el cambio de posición del Estado Mayor, la mayoría de los miembros del Comité apoyaba esta propuesta gracias a que permitiría intervenir de manera rápida y segura, con la asistencia de una misión fortalecida de Naciones Unidas y sobre todo, negociando previamente con las facciones somalíes en conflicto. En vista de que los acuerdos con esos grupos podrían romperse en cualquier momento, la clave de la misión sería mantener un número reducido de tropas norteamericanas para evacuarlas rápidamente. La última opción contemplaba una intervención militar compuesta por más de 20 mil efectivos, encabezada por Estados Unidos y autorizada por Naciones Unidas. La misión no estaría limitada a la zona de la capital sino que también llegaría a otras regiones afectadas por la hambruna y la guerra civil. La clave de la nueva propuesta estaba basada en la “ventaja decisiva”, es decir, en que las fuerzas norteamericanas estarían fuertemente armadas y listas para repeler cualquier ataque de las facciones somalíes. De esta forma, un acuerdo con esos grupos armados ya no era una precondition para intervenir en Somalia.⁴⁹

El problema fundamental de las tres propuestas enviadas al presidente Bush radicaba en la falta de planes a largo plazo. En un informe a Colin Powell y Richard Cheney, el Comandante norteamericano encargado del puente aéreo en Somalia señaló que: “si Estados Unidos no tiene cuidado, la tropas podrían estar en Somalia durante 10 o 15 años.”⁵⁰ La mayoría de los funcionarios de alto nivel concordaban en que la misión debía cumplir sus objetivos de manera rápida para que después las Naciones Unidas establecieran una operación de paz. El problema sería si la Organización tendría la capacidad para manejar la situación después de la salida de Estados Unidos. Otros oficiales creían que su gobierno debería participar activamente en la solución política

⁴⁹ Ken Menkhaus y Louis Ortmyer. *op. cit.*, pp. 6-7.

⁵⁰ Don Oberdorfer. “The Path to Intervention”, *op. cit.*, p. A36.

del conflicto. Ante la urgencia de la crisis somalí, las consideraciones de largo plazo fueron desplazadas por la planeación inmediata, es decir, las organizaciones evitaron la incertidumbre por medio de la mínima opción aceptable tal como señala Allison.⁵¹

LA DECISIÓN DE INTERVENIR EN SOMALIA

El 25 de noviembre de 1992, el presidente Bush asistió a una reunión del Consejo de Seguridad Nacional para discutir las alternativas en el manejo de la crisis de Somalia. Los reportes de la prensa señalan que Bush comenzó la sesión declarando: “Queremos hacer algo en Somalia.” La discusión giró en torno a las tres opciones preparadas por el Comité de Delegados. La primera de esas fue descartada debido a que las operaciones de Naciones Unidas ya habían probado su incapacidad de solucionar el problema. A pesar de que la segunda opción era la más apoyada por los asistentes, tanto el presidente como su asesor de seguridad nacional enfocaron el debate en la tercera propuesta. Scowcroft y Cheney favorecían las acciones más decididas y comprometidas, y consideraron que sus aliados difícilmente aportarían tropas si Estados Unidos no hacía lo mismo. Las versiones sobre la posición de Powell son contradictorias, pero podemos concluir que el General esgrimió los argumentos necesarios para inclinar la decisión hacia sus preferencias militares. En primer lugar, Powell presentó los argumentos contrarios a una intervención armada para después convencer a los demás funcionarios de utilizar la fuerza de manera “decisiva”. Finalmente, la cúpula militar concluyó que esta misión no sería difícil si estaba conformada por fuerzas suficientes para repeler cualquier agresión y si tenía un objetivo claro, es decir, si se apegaba a la doctrina

⁵¹ Graham Allison. *op. cit.*, p. 84.

Weinberger-Powell. Como veremos más adelante, la intervención de Estados Unidos en Somalia sólo respetó los lineamientos operativos de dicha doctrina ya que sus principios de fondo fueron ignorados. Ante el apoyo de la cúpula militar y la idea de que sería una misión relativamente sencilla, el presidente decidió que, si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y otros países los apoyaban, Estados Unidos encabezaría una intervención militar de gran escala para detener la hambruna y asegurar la distribución de ayuda humanitaria en Somalia. Inmediatamente después de la reunión, el Secretario de Estado Interino viajó a Nueva York para presentar la propuesta al Secretario General de la ONU.⁵²

En consultas privadas, Boutros-Ghali aceptó el ofrecimiento del gobierno de Estados Unidos. La decisión del presidente Bush concordaba con las líneas de acción que el Secretario General había presentado en los meses anteriores, aunque no había contemplado un compromiso norteamericano de tales dimensiones. En particular, el Secretario había enviado una carta a todos los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, el 24 de noviembre. En esa, Boutros-Ghali solicitaba su ayuda, ideas y sugerencias para enfrentar y solucionar la crisis de Somalia. Un día después, cuando Bush tomó la decisión de intervenir, el Secretario convocó a una sesión informal del Consejo en la que concluyeron que la seguridad y el sufrimiento de la población somalí eran insostenibles bajo los esfuerzos actuales de las Naciones Unidas. Una vez conocida la propuesta de Estados Unidos, el Consejo discutió cinco opciones para mejorar la situación de Somalia que fueron presentadas por el Secretario General. La primera consideraba el despliegue efectivo de las tropas de Naciones Unidas autorizadas en las resoluciones del Consejo de Seguridad; la segunda proponía el retiro de las fuerzas de

⁵² Maryann Cusimano, *op. cit.*, p. 10.

UNOSOM; la tercera contemplaba una “muestra de fuerza” de la ONU en contra de las facciones somalíes; la cuarta opción era la presentada por Estados Unidos y finalmente, el Secretario sometía a consideración el establecimiento de una coalición de países bajo el comando y control de Naciones Unidas.⁵³ La exposición de estas opciones representó sólo una formalidad ya que todos los miembros del Consejo apoyaban la idea de que Estados Unidos encabezara una fuerza internacional para intervenir en Somalia.⁵⁴

A pesar de que el Secretariado de la ONU apostaba por una solución política de la crisis y no respaldaba la iniciativa estadounidense de convertir la misión en una operación de paz, el Secretario Eagleburger y Boutros-Ghali acordaron presentar una resolución al Consejo de Seguridad que invocara el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y autorizara la utilización de “todos los medios necesarios” para asegurar la distribución de ayuda humanitaria.⁵⁵ De esta forma, el 3 de diciembre de 1992, los miembros del Consejo aprobaron por unanimidad la resolución 794 que autorizó la intervención de Estados Unidos en Somalia. A pesar de que no lo contemplaba dicha resolución, Boutros-Ghali no cesaría de llamar al desarme de las facciones somalíes y a la reconciliación nacional del país, mientras que Estados Unidos intentó mantener un compromiso limitado. Por primera vez en la historia, el Consejo de Seguridad aprobó una intervención humanitaria y por segunda ocasión identificó un conflicto interno como amenaza para la paz y seguridad internacionales. Esta decisión representó un cambio fundamental en el esquema de Naciones Unidas que había mantenido sus operaciones de paz bajo el respeto irrestricto de la soberanía nacional y el

⁵³ Mohamed Sahnoun, *Somalia: The Missed Opportunities*. Washington, Institute of Peace Press, 1994, pp. 53-54.

⁵⁴ *The United Nations and Somalia, 1992-1996*, *op. cit.*, pp. 30-32.

⁵⁵ El capítulo VII de la Carta autoriza el uso de la fuerza militar a los miembros de Naciones Unidas. Hasta diciembre de 1992, sólo se había recurrido en cuatro ocasiones a este capítulo: en la guerra de Corea en 1950, en el sur de Rodesia en 1966 y dos veces en el conflicto entre Irak y Kuwait en 1990 y 1991.

acuerdo de las partes en conflicto. Durante los siguientes meses, Somalia se convirtió en el “laboratorio” del nuevo intervencionismo internacional.⁵⁶

El 4 de diciembre, George Bush se dirigió a la nación en un mensaje televisivo para anunciar la intervención en Somalia. El presidente explicó cómo Estados Unidos había intentado ayudar a ese país antes y después de agosto de 1992, cuando fue necesario establecer un puente aéreo para distribuir ayuda humanitaria. Bush señaló brevemente que la guerra civil de Somalia impedía los trabajos de las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales. En vista de lo anterior, el gobierno de Washington propuso encabezar una misión que corrigiera esa situación al Consejo de Seguridad de la ONU. El presidente agregó: “Entiendo que Estados Unidos no puede corregir los problemas del mundo por sí mismo, pero también sabemos que a algunas crisis no pueden resolverse sin nuestra participación, que la acción estadounidense es a veces necesaria como un catalizador de una amplia participación de la comunidad de naciones. Sólo Estados Unidos tiene el alcance global para desplazar de manera rápida y efectiva una fuerza de seguridad a un lugar lejano y así, salvar miles de inocentes... Permítanme ser claro: nuestra misión es humanitaria, pero no toleraremos que grupos armados maten a su propia gente, condenándolos a morir de hambre. El General Hoar (encargado de la misión) y sus tropas tienen la autoridad para tomar cualquier medida militar necesaria para salvar las vidas de nuestros soldados y la gente de Somalia... No tenemos la intención de mantener fuerzas militares en Somalia, pero estamos determinados a restablecer la seguridad para que los alimentos lleguen a los somalíes amenazados por la hambruna.” Para concluir, el presidente hizo la aseveración que originaría los mayores problemas entre Washington y Naciones Unidas: “A la gente de

⁵⁶ Samuel Makinda, Seeking Peace from Chaos: Humanitarian Intervention in Somalia, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 69-71.

Somalia le prometo lo siguiente: nosotros no planeamos imponer resultados políticos. Respetamos su soberanía e independencia... Venimos a su país por una sola razón: a permitir que sean alimentados los que padecen de inanición.”⁵⁷

El mensaje del presidente Bush tuvo un impacto positivo en la opinión pública norteamericana. Por primera vez desde que el gobierno de Washington decidió participar activamente en la crisis de Somalia, diversos medios de comunicación realizaron sondeos de opinión. Una encuesta de la revista Newsweek reveló que el 66% de los entrevistados apoyaba el envío de tropas norteamericanas a Somalia en diciembre de 1992. Cuando esas fuerzas llegaron a Mogadiscio, un sondeo del periódico Los Angeles Times indicó que el porcentaje de aprobación había aumentado a 86%, de los cuales, el 53% apoyaba “decididamente” esa decisión. En agosto de 1992, un tercio de la población de Estados Unidos comenzó a seguir de manera cercana las noticias sobre Somalia; a finales de ese año, ese porcentaje aumentó dos veces y medio hasta llegar prácticamente al 90%.⁵⁸ Otras encuestas señalan que el porcentaje de seguimiento sólo llegó al 52%. Esta discrepancia no es crucial en vista de que aún la cifra menor muestra un gran interés en Somalia y de que, en el caso de Bosnia, ese porcentaje sólo alcanzó un 20% en sus momentos críticos.⁵⁹ Sin embargo, la opinión pública nunca identificó la crisis somalí como uno de los problemas más importantes del país. Los eventos en Corea del Norte, la ex Yugoslavia e Irak se mantuvieron por encima de Somalia. Según

⁵⁷ George Bush. “Address to the Nation on the Situation in Somalia”, 4 de diciembre, 1992. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

⁵⁸ Citado en: Robert MacKinnon, *op. cit.*, pp. 75-76.

⁵⁹ Andrew Kohut y Robert Toth. “The People, the Press, and the Use of Force”, en The Aspen Strategy Group. *The United States and the Use of Force in the Post-Cold War Era*, Maryland, The Aspen Institute, 1995. pp. 143-150.

las encuestas, esta tendencia podría deberse a que la mayoría de los norteamericanos no creían que su país tenía intereses vitales en Somalia.⁶⁰

Un acierto de la administración Bush fue haber propuesto la intervención bajo la autorización de Naciones Unidas. En mayo de 1992, una encuesta de Roper Poll indicó que la mayoría de la población en Estados Unidos prefería las acciones internacionales sancionadas por la ONU. Esta opinión se repitió en un sondeo de Newsweek a finales de ese año, en la que el 87% de los entrevistados estuvieron de acuerdo con la siguiente declaración: “Estados Unidos debe disponer tropas sólo como parte de una operación de Naciones Unidas.” Otros hallazgos relevantes fueron los resultados de las encuestas sobre entendimiento de la misión y expectativas. En diciembre de 1992, Gallup reveló que el 59% de la población afirmaba que la misión estaba destinada a distribuir provisiones de asistencia, mientras que sólo el 31% creía que también se trataría de poner fin a la guerra, es decir, algún tipo de solución política.⁶¹ En suma, la mayor parte de la opinión pública estadounidense estaba dispuesta a apoyar el uso de la fuerza en conflictos internos cuando se cumplieran tres condiciones: la misión debe ser aprobada o dirigida por Naciones Unidas, y sus costos compartidos entre varios países; debe existir un objetivo humanitario claro y un compromiso de actuar decisivamente en periodo corto de tiempo.⁶²

La reacción en el Congreso ante la decisión de Bush fue limitada ya que se encontraba en receso. La respuesta del legislativo fue menor a la esperada debido a que los retiros y derrotas de ciertos congresistas habían cambiado la conformación de los

⁶⁰ Louis Klarevas, *op. cit.*, p. 524.

⁶¹ Citado en: Robert MacKinnon, *op. cit.*, p. 76.

⁶² Ivo Daalder, “The United States and Military Intervention in Internal Conflict”, en Michael Brown (ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 467-468.

Comités de Relaciones Exteriores; de cualquier forma, la decisión fue bienvenida.⁶³ La administración Bush sólo informó a algunos miembros del Congreso, más no los consultó. Después de una reunión en la Casa Blanca, el Vocero de la Cámara de Representantes Thomas Foley señaló que la opinión general de los legisladores presentes en esa fue que el presidente había actuado con prudencia en circunstancias donde contaba con pocas opciones que no tuvieran graves consecuencias humanitarias. El líder de la mayoría en la Cámara Richard Gephardt expresó su beneplácito al saber que las tropas norteamericanas no permanecerían mucho tiempo en Somalia y que una fuerza de Naciones Unidas las reemplazaría en pocos meses. Pocos congresistas estuvieron en contra de la decisión, entre ellos el Senador Hank Brown quien se mostró preocupado por la falta de definición en número y tiempo de la intervención militar. A pesar de estas voces de escepticismo, los líderes del Congreso expresaron su apoyo al presidente y coincidieron en que no era necesario un reporte formal sobre el despliegue de tropas, como lo indica la Ley de Poderes de Guerra, ya que la posibilidad de combates no era inminente.⁶⁴

De cualquier forma, el presidente Bush envió una carta al Congreso, fechada el 10 de diciembre de 1992. Después de hacer un resumen de la situación en Somalia y el proceso de toma de decisiones en el Consejo de Seguridad de la ONU, Bush señaló: “A mi juicio, el despliegue de fuerzas armadas norteamericanas bajo el comando de Estados Unidos en Somalia como parte de la respuesta multilateral es necesaria para enfrentar la gran emergencia humanitaria, evitar otras amenazas a la paz y seguridad internacionales, y proteger la seguridad de los estadounidenses y otros participantes en

⁶³ En las elecciones de 1992, 110 representantes y 11 senadores fueron elegidos por primera ocasión. (Ivo Daalder, *op. cit.*, p. 478.)

⁶⁴ Don Oberdorfer, “Bush Sends Forces to Help Somalia: ‘America Must Act,’ President Says”, en The Washington Post, 5 de diciembre, 1992, A1.

operaciones de asistencia... Nuestras fuerzas armadas sólo permanecerán en Somalia el tiempo necesario para establecer un ambiente seguro para las operaciones de ayuda humanitaria y después entregarán esa responsabilidad a una operación de paz de Naciones Unidas.”⁶⁵ Otro personaje clave que también fue informado de la decisión, más no consultado, fue el presidente electo William Clinton. Desde la campaña electoral, Clinton había urgido al gobierno a ejercer un papel más activo tanto en Somalia como en Bosnia. En diciembre de 1992, algunos miembros del Estado Mayor, la Agencia Central de Inteligencia y el Departamento de Estado informaron a Clinton sobre la participación de su país en la crisis somalí. El presidente electo declaró que apoyaba la determinación de intervenir en Somalia, así como la necesidad de que Estados Unidos participara en misiones de Naciones Unidas.⁶⁶

CONSIDERACIONES FINALES

Las principales explicaciones de la intervención estadounidense en Somalia destacan los argumentos humanitarios, la influencia de los medios de comunicación, en especial la televisión, y el liderazgo del presidente Bush que deseaba abandonar su puesto con “un gran gesto”⁶⁷. Un análisis detallado de estos argumentos nos permite descartar su simplicidad y ofrecer una respuesta más convincente. En primer lugar, el gobierno de Washington había ignorado por casi un año la tragedia humanitaria de Somalia. Los altos funcionarios de la administración Bush no atendían los reportes de

⁶⁵ George Bush, “Letter to Congressional Leaders on the Situation in Somalia”, 10 de diciembre, 1992. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

⁶⁶ “Clinton Backs Bush on Somalia Intervention”, en *The Plain Dealer*, 5 de diciembre, 1992, p. 10A.

⁶⁷ Andrew Natsios, “Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos”, en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), *Learning from Somalia*, Boulder, Westview Press, 1997; Robert MacKinnon, *op. cit.*; Colin Powell y Joseph Persico, *My American Journey*, Nueva York, Random House, 1995.

sus colaboradores, medios de comunicación y legisladores que conocían la situación somalí de primera mano. La omisión de otras crisis similares en Sudán y Liberia nos permite observar que la intervención en Somalia no puede explicarse sólo por su hambruna y guerra civil. Estos argumentos nos impiden responder a la pregunta fundamental: ¿por qué Somalia? Si bien es cierto que Estados Unidos no tenía intereses estratégicos en Somalia u otros objetivos económicos y políticos, también es cierto que la explicación limitada a los criterios humanitarios es incompleta.

Por otro lado, la influencia de los medios de comunicación en este proceso es relativa, ya que éstos no son la fuerza determinante en la decisión de las intervenciones humanitarias, sino que predisponen al público para apoyar tales acciones. La televisión y el llamado “factor CNN” sólo permitieron que la población conociera de manera superficial las complejidades de Somalia y fomentaron un estado de ánimo positivo a la acción militar. La influencia de la televisión en las reacciones a las crisis de Somalia y otras ha sido malentendida. Este medio sólo tiene el poder limitado de resaltar ciertos aspectos de los conflictos, pero prácticamente no puede influir en la toma de decisiones cuando los políticos están decididos a mantener una posición minimalista.⁶⁸ Además, la televisión y otros medios de comunicación tienen restricciones que les impide cubrir otras crisis que rebasan por mucho las tragedias humanitarias presentadas al público.⁶⁹ Una prueba de lo anterior lo observamos claramente en la cobertura de la intervención en Somalia. Las cadenas ABC, CNN y NBC dedicaron 45 minutos de su tiempo principal a la llegada del ejército norteamericano a Mogadiscio en diciembre de 1992. Una semana después, el tiempo dedicado a la crisis somalí se redujo a 13 minutos y para

⁶⁸ Nik Gowing, “What Really Shapes Policy? TV Goads, but Doesn’t Guide, Crisis Response” en Wall Street Journal, 5 de julio, 1994, p. 6.

⁶⁹ Edward Girardot, “Public Opinion, the Media, and Humanitarianism”, en Thomas Weiss y Larry Minear, Humanitarianism Across Borders. Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 39-45.

finales de ese año descendió hasta 8 minutos.⁷⁰ Así como las consideraciones humanitarias, los medios de comunicación no fueron el factor determinante de la intervención y si éstos hubieran influido de manera determinante en la decisión, esa hubiera sido tomada mucho antes de diciembre de 1992.

Finalmente, las explicaciones anteriores y los argumentos de la “buena voluntad” y el “último gran gesto” del presidente Bush omiten el punto más importante de esta investigación: la política burocrática y el proceso de toma de decisiones. Como presenté en este capítulo, la decisión de intervenir militarmente en Somalia no se tomó en el vacío ni por una sola persona. Esta decisión fue resultado de un proceso prolongado de debates burocráticos y planeación política y militar. Desde principios de 1992, el gobierno de Washington había bloqueado los esfuerzos de las Naciones Unidas en Somalia, a la vez que continuaba donando una cantidad importante de alimentos. El primer momento de cambio ocurrió cuando funcionarios del Departamento de Estado, como Andrew Natsios, Herman Cohen (subsecretario de Estado) y el secretario Eagleburger, lograron llamar la atención del presidente. Ante su decisión de “hacer algo”, los Departamentos de Estado y Defensa aplicaron diferentes programas existentes como el puente aéreo. Los tiempos electorales mantuvieron la crisis somalí con un bajo perfil pero las organizaciones continuaron trabajando y elaborando alternativas de acción para enfrentar la crisis. En particular, el Comando Central del ejército norteamericano comenzó a trazar un plan de intervención militar frente al fracaso de los esfuerzos internacionales. La derrota del presidente Bush y las evidentes carencias del puente aéreo propiciaron la revisión de la política estadounidense.

⁷⁰ Stephen Hess, “Crisis, TV, and Public Pressure”, en The Brookings Review, invierno 1994, p. 48.

El segundo momento de cambio y el más importante ocurrió cuando el Estado Mayor Conjunto, encabezado por Colin Powell y David Jeremiah, expresó la posibilidad de una intervención militar. Hasta entonces, la cúpula militar había estado reticente a participar en misiones de paz, tanto en Somalia como en Bosnia, particularmente. Las implicaciones de este cambio son muy importantes debido a que el caso de Somalia fue la primera ocasión en que tropas terrestres estadounidenses participaron en una misión de paz. Además, la misión se alejaba de los fundamentos de la doctrina Weinberger-Powell ya que Estados Unidos no veía afectado ni su interés nacional, ni existía un objetivo político claro en Somalia. De cualquier forma, las posibilidades de cambio en las organizaciones son limitadas. La doctrina sirvió para justificar la intervención y aplicar los criterios de utilizar una “fuerza decisiva”, es decir, capacidades que rebasan cualquier posible oposición.

En breve, como señala Allison, la utilización de la fuerza militar no puede contemplarse sin el consentimiento y apoyo de los principales actores del ejército. El presidente Bush eligió una opción consensada y estudiada por los Departamentos de Estado y Defensa quienes habían monitoreado la situación de Somalia durante meses mediante sus procedimientos operativos y programas. El momento de cambio fundamental en la cúpula militar está asociado a un momento de transición organizacional y a las falsas percepciones de algunos de sus miembros, como Powell. Esas percepciones no se limitan a lo militares sino también a Bush y sus principales asesores ya que pensaron que la intervención en Somalia sería “fácil” y rápida. Como veremos en el siguiente capítulo, el enfoque limitado del compromiso norteamericano no era correcto ante una situación caótica y sería insuficiente para corregir los problemas somalíes.

La intervención de Estados Unidos en Somalia no se limitó a la misión enviada por el gobierno de George Bush. El cambio de gobierno y la persistencia de los problemas somalíes determinaron de manera importante las subsecuentes respuestas de Washington. En este último capítulo, presentaré de manera sintética los resultados de la operación enviada por Estados Unidos a Somalia y los sucesos siguientes que desencadenaron su salida. Finalmente haré un recuento del argumento de esta investigación para incorporar a la explicación los diferentes elementos presentados a lo largo de la tesis.

LA LLEGADA DE UNITAF A SOMALIA

Los primeros soldados norteamericanos llegaron a Somalia el 8 de diciembre de 1992. Lo anterior estuvo precedido por el envío del diplomático norteamericano Robert Oakley a quien se encomendó la misión de presentar la nueva misión a las diferentes facciones somalíes. Desde un principio, tanto Ali Mahdi como el General Aideed expresaron su beneplácito y ordenaron a sus seguidores un cese al fuego. Estos líderes aceptaron la intervención bajo la creencia de que sería corta y no afectaría de manera importante su base de poder. Los objetivos de la misión comandada por el General Robert Johnston eran claros y limitados: asegurar el puerto, aeropuerto y alrededores de Mogadiscio; desplegar efectivos a la zona de hambruna; abrir caminos al transporte; y

proveer de seguridad adecuada a las operaciones humanitarias.¹ En pocas semanas, estos objetivos fueron conseguidos y, en principio, el compromiso de Bush con una intervención corta se cumplió. Para finales de enero de 1993, la misión contaba con 38 mil efectivos, de los cuales, 25 mil eran norteamericanos y el resto de otros países.² La muestra de poder de UNITAF permitió que las milicias se replegaran y protegió las actividades de las organizaciones humanitarias. En un mes llegaron hasta 100 mil toneladas de alimentos a los puertos de Somalia y la UNICEF junto con otras agrupaciones logró alimentar a más de 200 mil niños al día.³ Sin embargo, desde diciembre, la seguridad en la capital se deterioraba y los efectivos norteamericanos empezaban a ser atacados esporádicamente. Durante la visita de Bush a Mogadiscio y Baidoa, las facciones de la capital se enfrentaron violentamente. Ante tal situación, el ejército de Estados Unidos comenzó a patrullar las calles y a desarmar a algunos milicianos. En otras regiones del país, la seguridad había mejorado sólo donde había presencia militar extranjera, mientras que en otras zonas como el puerto de Kismayo, la violencia continuaba en aumento.⁴

Los esfuerzos diplomáticos conjuntos de los enviados especiales de Estados Unidos y las Naciones Unidas lograron por algunas semanas un frágil cese al fuego. Las pláticas se realizaron en Addis Abeba en enero de 1993. En esas participaron la Organización de Unidad Africana, la Liga Árabe, la Organización de la Conferencia Islámica, diversas ONG's, académicos y 15 movimientos somalíes. Por primera vez,

¹ James Woods. "U.S. Government Decisionmaking Processes during Humanitarian Operations in Somalia", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.). Learning from Somalia, Boulder, Westview Press, 1997, p. 159.

² John Hirsch y Robert Oakley, Somalia and Operation Restore Hope. Reflections on Peacekeeping and Peacebuilding, Washington, Institute of Peace Press, 1995, p. 63.

³ The United Nations and Somalia, 1992-1996. Nueva York, United Nations Department of Public Information, 1996, pp. 34-35.

⁴ Ken Menkhaus y Terrence Lyons. What are the Lessons to be Learned from Somalia?, Washington, Center for Strategic and International Studies, CSIS Africa Notes no. 144, 1993, p. 5.

estas facciones se comprometieron a respetar el cese al fuego en sus dominios, entregar armamento pesado, liberar prisioneros de guerra y permitir el libre movimiento de la población civil. Estos acuerdos eran la base para una conferencia de reconciliación nacional y la agenda de reconstrucción del país. La fragilidad de los acuerdos se haría evidente cuando, aún con presencia de tropas de UNITAF, nuevos enfrentamientos comenzaron entre algunos grupos del sur en febrero de 1993.⁵

LA ADMINISTRACIÓN CLINTON Y SOMALIA

El cambio de gobierno en Estados Unidos no resultó benéfico para la misión en Somalia. La nueva administración contaba con una agenda de “multilateralismo asertivo” y preparaba una revisión de su papel en las misiones de paz de Naciones Unidas. Ese concepto fue acuñado por la representante ante Naciones Unidas, Madeleine Albright y consistía en un “compromiso activo de Estados Unidos en los problemas internacionales, realizando el máximo esfuerzo para compartir los costos, especialmente con instituciones multilaterales.”⁶ De igual forma, el gobierno de Clinton heredaría los problemas entre Washington y el Secretariado de Nueva York sobre el mandato de UNITAF. Por una parte, la Organización deseaba aprovechar las capacidades militares de Estados Unidos para desarmar a las facciones en conflicto y así impulsar acuerdos políticos. Por su parte, Estados Unidos mantenía el enfoque que Bush aprobó, es decir, limitarse a asegurar vías de comunicación y distribuir ayuda humanitaria a los más necesitados. El problema fundamental giraba en torno a la

⁵ The United Nations and Somalia, 1992-1996, op. cit., pp. 38-39.

⁶ William Durch. “Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and “State Building” in Somalia”, en William Durch (ed.), UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990's, Nueva York. St. Martin's Press, 1996, p. 327.

solución política del conflicto. Los funcionarios de la ONU creían que la transición entre una misión de paz comandada por Estados Unidos a una operación dirigida por Naciones Unidas sería muy complicada ante las condiciones de seguridad del país. Además, este cambio no fue bien recibido por el General Aideed quien consideraba a la Organización una real amenaza a su poder ya que su presencia sería de largo plazo. La ONU resumió la situación de la siguiente manera: “UNITAF fue concebida como un ejercicio temporal de cumplimiento de la paz. La operación debía cumplir su mandato, la creación de un ambiente seguro para la distribución de ayuda internacional a los civiles somalíes, y después entregar la responsabilidad a una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Sin embargo, los eventos en Somalia durante los primeros meses de 1993 hicieron evidente que la próxima misión necesitaría autorización para usar la fuerza. Por lo tanto, el Consejo de Seguridad autorizó UNOSOM II como la primera misión de cumplimiento de la paz explícitamente autorizada por el capítulo VII de la Carta que fue organizada y comandada por Naciones Unidas.”⁷

El mayor problema entre la transición de UNITAF a UNOSOM II fue el cambio de mandato y personal. Tanto los enviados especiales de Estados Unidos como los de Naciones Unidas fueron removidos, al igual que un número importante de efectivos militares. Mientras esto sucedía, el 26 de marzo de 1993, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 814 que postulaba un ambicioso plan de “construcción del Estado”. El nuevo mandato de la misión en Somalia era restablecer las instituciones y la economía, así como la seguridad en todo el país, no sólo en las zonas afectadas por la hambruna. En esa ocasión, Albright anunció su beneplácito y dijo: “Con esta resolución,

⁷ Ibid., p. 40.

nos comprometemos a una empresa sin precedentes que busca nada menos que convertir a un país entero en un miembro orgulloso, funcional y viable de la comunidad de naciones.”⁸ El gobierno de Estados Unidos abandonó la idea de evacuar sus tropas y aportó ocho mil soldados para operaciones logísticas y una fuerza de reacción rápida compuesta por mil efectivos.⁹ Ante esta nueva situación, la misión perdió efectividad y credibilidad entre las partes y los acuerdos entre las facciones en conflicto se rompieron al incrementarse el papel de la ONU en Somalia.¹⁰ Otro problema de la nueva misión es que no contaba con los recursos necesarios para cumplir sus objetivos. El compromiso adquirido en el seno del Consejo de Seguridad no fue equiparado con los recursos económicos y humanos para reconstruir un país. En particular, el gobierno de Estados Unidos no estuvo dispuesto a seguir arriesgando sus tropas y transfirió una misión sin bases políticas ni poderío militar para sustentar lo conseguido.¹¹ Finalmente, Washington sólo contribuyó con una unidad logística de tres mil efectivos y después enviaría 400 soldados de elite para capturar al General Aideed.¹²

La transición de UNITAF a UNOSOM II se llevó a cabo durante el mes de abril. En mayo comenzó formalmente a trabajar esta última ante una situación política y de seguridad cada vez más tensa. De mayo a octubre de 1993, la historia está compuesta de errores logísticos, negociaciones fracasadas y desorganización organizacional entre los diferentes grupos de las Naciones Unidas. Por su parte, la unidad estadounidense que permaneció en Somalia no reportaba a la ONU, lo cual erosionaba el control central de la misión. El momento que cambió la intervención de la ONU y Estados Unidos en

⁸ John Bolton. 73(1). enero/febrero 1994, p. 59.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Chester Crocker. “The Lessons of Somalia: Not Everything Went Wrong”, en *Foreign Affairs*. 74(3). mayo/junio 1995. p.3.

¹¹ William Durch. *op. cit.* p. 326.

¹² *Ibid.*, p. 339.

Somalia sucedió el 5 de junio de 1993, cuando fuerzas paquistaníes que realizaban labores de desarme fueron atacadas por partidarios de Aideed. En el combate hirieron a 59 soldados de Pakistán y otros 23 murieron. Desde este momento comenzó una guerra de cuatro meses entre UNOSOM II y Aideed. En los días siguientes, el Consejo de Seguridad emitió la resolución 837 que autorizaba el arresto de los responsables del ataque a los cascos azules. Este acontecimiento es crucial ya que la operación de paz perdió la neutralidad que debía caracterizarla y, prácticamente, la ONU y el gobierno de Clinton le declararon la guerra a Aideed.¹³ La culminación de este proceso fue el intento de atrapar al General del 3 de octubre de 1993. Esta fallida misión de los grupos militares elite de Estados Unidos arrojó un saldo de 18 soldados norteamericanos muertos. El apoyo y consenso de los miembros del Congreso y la opinión pública estadounidense sobre la participación de su país en Somalia se derrumbó a partir de estos acontecimientos. Tan sólo dos semanas después, las encuestas registraban que hasta el 44% de la población estaba a favor del regreso inmediato de las tropas.¹⁴ A tan sólo nueve meses en la presidencia, Clinton cambiaría su política hacia las misiones de paz de Naciones Unidas y emitiría una política altamente restrictiva. Además, después de lo sucedido en Mogadiscio, el presidente envió 5,300 tropas para asegurar la salida de los soldados norteamericanos y declaró que todos debían abandonar Somalia el 31 de marzo de 1994.¹⁵

El resultado de la revisión de la política de Estados Unidos hacia las operaciones de mantenimiento de la paz fue la Directiva Presidencial de Decisión número 25. Este documento reconoce que esas misiones y otras actividades de la ONU son un recurso

¹³ Ken Menkhaus y Louis Ortmayer, Key Decisions in the Somalia Intervention. Washington, Georgetown University, 1995, pp. 13-15.

¹⁴ Steven Kull y Clay Ramsay, U.S. Public Attitudes on Involvement in Somalia, Maryland, University of Maryland, Program on International Policy Attitudes, 1993, p. 7.

¹⁵ Ibid., p. 21.

limitado, y enfatiza la necesidad de que “la participación tanto de Estados Unidos como de la ONU en operaciones de paz debe ser selectiva y más efectiva.”¹⁶ Las condiciones para la participación de Estados Unidos en estas operaciones pueden resumirse en seis grandes puntos: a) seleccionar disciplinada y coherentemente aquellas operaciones que deban ser apoyadas; b) reducir los costos para Estados Unidos; c) retener el comando de las fuerzas militares estadounidenses en operaciones de paz; d) mejorar la capacidad de la ONU para administrar operaciones de paz; e) revisar el monto de la participación norteamericana en el financiamiento de las operaciones de paz; y f) crear mejores formas de cooperación entre el Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública sobre operaciones de paz.¹⁷ La importancia de esta revisión es que, por primera vez, el gobierno de Estados Unidos estableció claramente las condiciones generales para su participación en las operaciones de paz de Naciones Unidas. Como vimos antes, la doctrina militar existente se trataba de aplicar a estos casos pero no arrojaba resultados ya que sus principios fundamentales eran políticos. Tal fue el caso de la doctrina Weinberger-Powell. La decisión de Bush sólo la incorporó en sus apartados operativos ya que los políticos y estratégicos eran inexistentes. De cualquier forma, esta Directiva estableció un cuerpo de reglas que no se alejaba de la tradición militar estadounidense contraria a intervenir en situaciones inciertas y bajo el mando de Naciones Unidas.

El análisis de la intervención de Estados Unidos en Somalia no es fácil de analizar en conjunto ya que, como vimos, existieron diferentes misiones, con mandatos y niveles de compromiso variados. La participación de Washington en los esfuerzos de paz durante el gobierno de George Bush fue muy limitada hasta que decidieron

¹⁶ Citado en: Adam Roberts, “Las crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz”, en Foro Internacional, 142(1995), p.527.

¹⁷ Joel Hernández García, “Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela”, en La Naciones Unidas en su 50 aniversario, México, IMRED, 1995, p.134.

intervenir militarmente para reestablecer las condiciones de seguridad necesarias para la distribución de ayuda humanitaria. Es un hecho que esta misión representó un cambio importante en la historia de la relación entre el gobierno de Estados Unidos, su ejército y las Naciones Unidas. Sin embargo, también conocimos el carácter limitado de dicha intervención. Por otro lado, la llegada de William Clinton marcó una separación importante de las políticas restrictivas de su antecesor. La nueva administración adoptó una ambiciosa agenda de política exterior que retomaba temas que Bush había frenado, como la solución política del conflicto somalí y la participación militar en los Balcanes. Para Somalia, el problema fue que las potencias, especialmente Estados Unidos, no equipararon su nueva visión en el Consejo de Seguridad con los recursos necesarios. La ONU emprendió la reconstrucción de un país sólo bajo las buenas intenciones de los miembros permanentes del Consejo. A pesar de que por primera vez intentaron solucionar el problema de raíz, el político, la Organización fue incapaz de emprender iniciativas sustentables debido a la falta de apoyo internacional. Las dificultades antes mencionadas de UNOSOM II y la creciente división entre las facciones somalíes desencadenaron una mayor violencia que tocó a los cascos azules y soldados norteamericanos. La muerte de estos últimos rompió el consenso al interior de Estados Unidos sobre una misión que en principio sólo era humanitaria y “fácil”. Existen diversas lecciones de Somalia, pero en particular este caso demostró la dificultad intrínseca de intervenir exitosamente en guerra civiles y tratar de reconstruir países, y la falta de apoyo público cuando estas misiones enfrentan adversidades y pérdidas inevitables.¹⁸ En este mismo sentido, un funcionario del Departamento de Estado durante la administración Bush concluyó lo siguiente: “La verdadera lección de la experiencia norteamericana al tratar de aliviar la hambruna en Somalia es que cualquier

¹⁸ David Hendrickson, “The Recovery of Internationalism”, en *Foreign Affairs*, 73(5), septiembre/octubre 1994, p. 38.

administración debe prever las consecuencias de largo plazo, aún en decisiones humanitarias, debido a los inevitables problemas políticos y militares que esas implican.”¹⁹

El debate sobre el éxito o fracaso de la intervención ha continuado hasta nuestros días. La mayoría considera que fue un error ya que tanto Estados Unidos como las Naciones Unidas sufrieron reveses importantes. Otros creen que el hecho de haber salvado miles de vidas es un éxito por sí mismo. Pero si tratamos de ponderar las intervenciones tomando en cuenta sus objetivos, la misión enviada por Bush tuvo mejores resultados que la del gobierno de Clinton. De cualquier forma, Somalia sigue hoy sufriendo las consecuencias de su propia lucha interna y de la incapacidad internacional por ayudar efectivamente en su proceso de reconciliación nacional. Hasta el año 2000 y con la asistencia mundial, Somalia logró formar un Gobierno de Transición Nacional, el cual tiene el encargo de elaborar una nueva constitución y celebrar elecciones a finales del año 2003.²⁰

LA INTERVENCIÓN EN PERSPECTIVA

La revisión de la historia de Somalia y las condiciones que propiciaron la intervención de Estados Unidos nos permite comprender de manera integral dicha decisión de política exterior. Para recapitular el argumento central de la investigación, habré de hacer énfasis en tres puntos fundamentales: las raíces del conflicto somalí, las

¹⁹ John Bolton, *op. cit.*, p. 62.

²⁰ Central Intelligence Agency, “Somalia”, en *The World Factbook 2002*. En: <http://www.cia.gov>

condiciones internas e internacionales que permitieron la intervención y el proceso de toma de decisiones en Estados Unidos.

A partir de la lectura del capítulo II, podemos destacar que el problema principal de Somalia era político. El gobierno dictatorial de Siad Barre había contenido las diferentes corrientes políticas del país que, además, estaban vinculadas a su origen de clan. Esta situación hace más compleja la comprensión del conflicto somalí. Barre estuvo apoyado sobre su clan familiar y gobernó por medio de él, sin tomar en cuenta otros grupos sociales. La segunda fuente de apoyo de la dictadura fue la ayuda internacional, primero de la Unión Soviética después de Estados Unidos. Al momento que esa ayuda se extinguió, el gobierno no tuvo los recursos económicos y militares para detener a la oposición. El resultado fue el estallido de una guerra civil que para 1990 se extendía por todo el país. Las facciones se organizaron por clanes y subclanes, y emprendieron la lucha por el poder regional. En el norte, los diferentes grupos lograron un arreglo de manera rápida y declararon la creación de un nuevo país en 1991. Sin embargo, el conflicto más severo tuvo lugar contra los restos del ejército de Barre en Mogadiscio y el sur del país. En la capital y principal puerto, dos líderes disputaban el poder. Ali Mahdi y el General Aideed controlaban la mayoría de los alimentos que llegaban al país y cobraban altas tarifas a las organizaciones humanitarias para su protección. Ese círculo vicioso desencadenó la hambruna y permitió la compra de cantidades importantes de armamento. Esta compleja dinámica sólo fue atendida por algunos funcionarios de las Naciones Unidas que conocían la zona y el país de manera directa. En especial, Mohamed Sahnoun alcanzó logros relevantes al negociar ceses al fuego y distribución de ayuda humanitaria con ancianos y otros líderes somalíes.

A pesar de lo expuesto anteriormente, el gobierno de Bush ignoró los problemas políticos y sociales de Somalia, y decidió enviar una misión altamente capaz en términos militares, pero sin poder ni mandato político. Estados Unidos sólo deseaba restaurar la paz de algunas zonas del país y alimentar a las miles de personas en riesgo de muerte por inanición. Sin lugar a dudas, este objetivo es loable, pero la misión tenía las capacidades suficientes para realizar mucho más. De ahí proviene el debate entre Washington y Naciones Unidas sobre el desarme. La Organización deseaba aprovechar el poderío militar de UNITAF para desarmar a las facciones y comenzar la reconciliación política. Este proyecto fue imposible durante el mandato de Bush y las negociaciones diplomáticas fracasaban ante la mínima provocación de una u otra facción que rompía el cese al fuego. A su llegada al poder, Clinton intentó cambiar de manera importante esta política pero fracasó ante la falta de recursos y de voluntad política en el Congreso. La misión UNOSOM II tenía un mandato amplio y ambicioso, más no el apoyo logístico, militar y económico para realizarlo. Otro error importante de Estados Unidos y la ONU fue tomar partido en una compleja guerra civil. Sin embargo, la neutralidad tampoco hubiera aumentado las posibilidades de éxito ya que el problema fundamental radicaba en que Washington se comprometió con una misión de construcción estatal sin asumir los costos. De esta forma, la comunidad mundial abandonó Somalia sin haber obtenido grandes resultados.

En segundo término, en el capítulo III describí las condiciones que hicieron posible la intervención. Especialmente, resalté los cambios en el sistema internacional y en la política exterior de Estados Unidos, así como la nueva relación de ese país con las Naciones Unidas. El fin de la Guerra Fría marcó las relaciones internacionales de manera determinante y sirve como explicación para varios fenómenos. En este caso, su

influencia radica en que Estados Unidos se elevó como la potencia hegemónica mundial. El cambio de la estructura internacional desapareció los controles y restricciones bipolares, lo que favoreció la proliferación de conflictos internos. El nuevo orden estaría caracterizado por la explosión de varias guerras civiles, movimientos masivos de refugiados, genocidio y otras crisis nacionales y regionales. El reto era la construcción de un sistema internacional que desalentara o frenara la explosión de estos conflictos. Ante esta situación, el gobierno de Estados Unidos comenzó la revisión de su política exterior y su presidente declaró la necesidad de construir un “nuevo orden internacional” basado en el respeto al derecho internacional, la democracia y la economía de mercado. El gobierno de Bush mantuvo dicho discurso hasta sus últimos días. Sin embargo, la retórica no correspondió a los hechos ya que la superpotencia no estaba dispuesta a ser el policía mundial, ni a intervenir en todo conflicto interno o regional. Los casos de Bosnia y Somalia demostraron dicha tendencia. Washington conocía la situación somalí desde que inició su guerra civil. Sin embargo, evacuó a sus diplomáticos de Mogadiscio y frenó durante meses los esfuerzos de la ONU en el Consejo de Seguridad. De igual forma, Bush no estuvo dispuesto a arriesgar su reelección en una campaña militar en los Balcanes. De tal suerte que, el presidente y el gobierno del nuevo orden internacional no le dieron contenido a dicha noción.

Para esta tesis, el punto fundamental radica en que el sistema internacional cambió y permitió a Estados Unidos ejercer su poderío sin contrapesos reales. Su política exterior comenzó un proceso de revisión para equipararla con su nueva posición mundial. El gobierno de Bush decidió acercarse a las Naciones Unidas para legitimar y compartir los costos de sus acciones internacionales. En la retórica, también buscó fortalecer las capacidades de mantenimiento de la paz de la Organización. Sin embargo,

sus organizaciones, especialmente el ejército, aún no estaban preparadas para enfrentar las nuevas misiones. Éstas implicaban operar en situaciones inciertas, donde el objetivo político, económico y estratégico no era claro. Además, las tropas terrestres norteamericanas no habían participado nunca en operaciones de mantenimiento de la paz. Ahora, esas operaciones habían evolucionado y muchas no contaban con el consentimiento de las partes en conflicto, por lo que el uso de la fuerza ya no era sólo una posibilidad sino un imperativo. De esta manera, observamos en esta investigación que la misión que envió Bush a Somalia no fortaleció las capacidades operativas y diplomáticas de la ONU. Washington encabezó una operación autorizada por Naciones Unidas pero retuvo el control total. El caso es importante ya que es la primera ocasión que tropas terrestres participaban en una misión así, pero la relación de Estados Unidos con la ONU en general no mejoró sustancialmente. En breve, los cambios del sistema internacional, la política exterior de Estados Unidos y la relación de ese con Naciones Unidas fueron sólo algunas condiciones que propiciaron la intervención de Estados Unidos en Somalia ya que, de acuerdo a la evidencia que he presentado a lo largo de la tesis, la explicación principal radica en la política burocrática y el proceso de toma de decisiones.

En el primer capítulo desarrollé los principales argumentos teóricos del enfoque burocrático que guían la explicación del proceso de toma de decisiones. En el capítulo IV, describí a detalle dicho proceso para comprender cómo y por qué el gobierno de Estados Unidos decidió intervenir en Somalia. La primera vertiente de la explicación apunta hacia el trabajo de las organizaciones estatales encargadas de la política militar de Estados Unidos. Durante meses, los Departamentos de Estado y Defensa aplicaron sus programas y procedimientos operativos estándar para generar, analizar información

y sugerir propuestas de política. Observamos que no fue sino hasta agosto de 1992, cuando el presidente Bush prestó atención al problema de Somalia y ordenó que se “hiciera algo”. Las elecciones distrajeron la atención de los principales políticos de Washington, pero los Departamentos antes mencionados continuaron su trabajo. En particular, el Comando Central del Ejército comenzó a preparar una intervención militar para Somalia. Según las fuentes, estos preparativos se realizaron *vis-à-vis* una posible acción militar en los Balcanes que era mucho más complicada que la de Somalia. De tal suerte que, cuando pasaron las elecciones, Bush fue informado del fracaso de las acciones en el país africano y ordenó su revisión. Los funcionarios que realizaron dicha revisión se reunieron en el Comité de Representantes del Consejo de Seguridad Nacional. Éstos conocían ampliamente la situación somalí y generaron cinco propuestas de acción. El momento de cambio fundamental se originó cuando la cúpula militar, representada por Colin Powell, accedió a realizar la intervención militar. Sin lugar a dudas, esto no habría sido posible sin los conocimientos y planes generados durante los meses anteriores en cada Departamento. El cambio fue sustancial ya que se abandonó la doctrina militar tradicional que restringía el uso de la fuerza a casos donde existían objetivos e intereses políticos claros. En esta ocasión, el interés era solamente humanitario. De cualquier forma, en términos operativos, el ejército utilizó el enfoque tradicional de la “fuerza decisiva” y envió más de 25 mil soldados a Somalia.

La segunda vertiente de esta explicación está relacionada con las falsas percepciones. Desde el plan del Comando Central, la idea de una intervención en Somalia siempre estuvo dominada por su supuesta facilidad y vinculada a la “dificultad” de una acción en Bosnia. En el capítulo IV, asocié el cambio de Powell y los militares a un excesivo optimismo militar que, aunado al pesimismo político y

diplomático, desencadenó una operación militar tal como predice Jervis.²¹ Pero las falsas percepciones no estuvieron limitadas a los militares, sino que el presidente Bush y sus principales colaboradores también las compartieron al momento de tomar la decisión. Bush propuso una misión que sólo aseguraría ciertas áreas de Somalia para que las organizaciones humanitarias realizaran su labor. Este objetivo era claramente ideal ante la situación de ese país que estaba fragmentado y dominado por varios líderes bien armados. Si bien es cierto que la muestra de poder de UNITAF alejó de las calles a los combatientes, el regreso a la violencia no demoró. La falta de negociaciones políticas intensivas minó poco a poco la efectividad de la misión. En breve, Bush y sus colaboradores creyeron que una muestra de poder era suficiente para restablecer el orden en un país azotado por tres años de guerra civil. Además, el presidente llegó a declarar que la misión terminaría en poco más de un mes, lo que fortalece la explicación de las falsas percepciones. Las dificultades más serias de esta misión fueron enfrentadas por otro gobierno, pero sucedieron bajo los parámetros de la operación autorizada por Bush. De esta forma, observamos que el enfoque limitado de la intervención no resultó efectivo y sólo funcionó como un paliativo.

De esta manera, podemos concluir que existieron condiciones internacionales e internas, tanto en Estados Unidos como en Somalia, que influyeron en la decisión del gobierno de Bush de intervenir militarmente en Somalia. Sin embargo, el punto central de esta tesis es que la política burocrática y el proceso de toma de decisiones fueron determinantes para que un gobierno saliente emprendiera una acción armada en un país sin importancia estratégica ni económica. Las explicaciones simples sobre el “último gran gesto de Bush”, las razones humanitarias, la presión de la opinión pública y otras

²¹ Robert Jervis, “War and Misperception”, en Journal of Interdisciplinary History, 18(4), primavera 1988. p. 676 y p. 699.

ignoran la planeación, el debate y el cambio organizacional que implicó esta decisión de política exterior de Estados Unidos. La misión autorizada por Bush y las siguientes operaciones del gobierno de Clinton son el parteaguas de la participación de Estados Unidos en operaciones de paz de Naciones Unidas. En adelante y bajo el comando de la ONU, Washington ha sido más restrictivo y renuente a participar en misiones inciertas o simplemente humanitarias. Somalia demostró que un conflicto complejo no se puede solucionar con buenas intenciones, enfoques limitados y mucho menos ignorando sus raíces más profundas.

Finalmente, en los últimos dos años hemos observado que el gobierno de Estados Unidos ha emprendido intervenciones, con o sin la autorización de la ONU, aún más inciertas que las de los años noventa. Ahora, Washington muestra su unilateralismo sin tapujos y enfrenta complicadas misiones militares en Afganistán e Irak, que parecen no tener fin ni avances significativos. En los últimos veinte años escuchamos y leímos sobre las “lecciones de Beirut” o “las lecciones de Somalia”, mismas que parecen haber desaparecido de la mente de los políticos estadounidenses. La justificación actual de las intervenciones es una idea igual de amplia y general que aquella “humanitaria”, a saber, la guerra contra el terrorismo.

BIBLIOGRAFÍA

Allison, Graham, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston, Little, Brown, 1971, 338 pp.

Ayoob, Mohammed, "Collective Security in a System of States", en Thomas Weiss (ed.), Collective Security in a Changing World, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1993, pp. 45-62.

Baldwin, David, "Neoliberalism, Neorealism and World Politics", en David Baldwin, Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 3-28.

Barnett, Michael, "The Limits of Peacekeeping, Spheres of Influence, and the Future of the United Nations", en Joseph Lepgold y Thomas Weiss (eds.), Collective Conflict Management and Changing World Politics, Nueva York, State University of New York Press, 1998, pp. 83-103.

Bert, Wayne, The Reluctant Superpower, New York, St. Martin's Press, 1997, 296 pp.

Blacker, Coit, "A Typology of Post-Cold War Conflicts", en Arnold Kanter y Linton Brooks (eds.), U.S. Intervention Policy for the post-Cold War World : New Challenges and New Responses, Nueva York, The American Assembly-Columbia University, 1994 pp. 42-62.

Bloomfield, Lincoln. "Collective Security and US Interests", en Thomas Weiss (ed.), Collective Security in a Changing World, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1993, pp. 189-208.

Bolton, John, "Wrong Turn in Somalia", en Foreign Affairs, 73(1), enero/febrero 1994, pp. 56-66.

Boutros-Ghali, Boutros, Un programa de paz, Nueva York, Departamento de Información de la ONU, 1995, 175 pp.

Brooks, Linton, y Kanter, Arnold, "Introduction", en Arnold Kanter y Linton Brooks (eds.), U.S. Intervention Policy for the post-Cold War World : New Challenges

and New Responses. Nueva York. The American Assembly-Columbia University, 1994 pp. 13-41.

Bush, George. "Remarks at the United States Military Academy", 5 de enero, 1993. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Bush, George, "Letter to Congressional Leaders on the Situation in Somalia", 10 de diciembre, 1992. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Bush, George, "Address to the Nation on the Situation in Somalia", 4 de diciembre, 1992. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Bush, George, "Address to the 47th. Session of the United Nations General Assembly", 21 de septiembre, 1992. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Bush, George, "Address to the 45th. Session of the United Nations General Assembly", 9 de septiembre, 1990. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Bush, George, "Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union", 31 de enero, 1990. En: <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Campbell, Kenneth, "Once Burned, Twice Cautious: Explaining the Weinberger-Powell Doctrine", en Armed Forces and Society, 24(3), primavera de 1998, pp. 357-374.

Castañeda, Jorge, Obras completas: I. Naciones Unidas, México, El Colegio de México-SRE, 1995, 386 pp.

Central Intelligence Agency. "Somalia", en The World Factbook 2002. En: <http://www.cia.gov>

Clark, Jeffrey. "Debacle in Somalia: Failure of the Collective Response", en Lori Fisler Damrosch (ed.), Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts. Nueva York. Council on Foreign Relations, 1993, pp. 205-239.

Clark, Jeffrey, "Debacle in Somalia", en Foreign Affairs, 72(1), noviembre-diciembre 1992. pp. 89-123.

Clarke, Walter, "Failed Visions and Uncertain Mandates in Somalia", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), Learning from Somalia, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 3-19.

Clarke, Walter, Somalia. Background Information for Operation Restore Hope, Washington, Department of National Security and Strategy, 1992, 42 pp.

"Clinton Backs Bush on Somalia Intervention", en The Plain Dealer, 5 de diciembre, 1992, p. 10A.

Crocker, Chester, "The Lessons of Somalia: Not Everything Went Wrong", en Foreign Affairs, 74(3), mayo/junio 1995, pp. 2-9.

Cusimano, Maryann, Operation Restore Hope: The Bush Administration's Decision to Intervene in Somalia, Washington, Georgetown University, 1995, 16 pp.

Daalder, Ivo, "The United States and Military Intervention in Internal Conflict", en Michael Brown (ed.), The International Dimensions of Internal Conflict, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 463-488.

David, Steven, "Why the Third World Still Matters", en International Security, 17(3), invierno 1992/1993, pp. 127-159.

Durch, William, "Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and "State Building" in Somalia", en William Durch (ed.), UN Peacekeeping. American Politics and the Uncivil Wars of the 1990's, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, pp. 311-365.

Durch, William. "Keeping the Peace: Politics and Lessons of the 1990's", en William Durch (ed.), UN Peacekeeping. American Politics and the Uncivil Wars of the 1990's, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, pp. 1-33.

Durch, William, "Introduction". en William Durch (ed.), The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis, Nueva York, St. Martin's Press, 1993, pp. 1-14.

Finnemore, Martha, "Military Intervention and the Organization of International Politics" en Joseph Lepgold y Thomas Weiss (eds.), Collective Conflict Management and Changing World Politics, Nueva York, State University of New York Press, 1998, pp. 181-204.

Fisler Damrosch, Lori, "Introduction", en Lori Fisler Damrosch (ed.), Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1993, pp. 1-26.

Freedman, Lawrence, "Order and Disorder in the New World", en Foreign Affairs, 70(1), America and the World 1990/1991, pp. 20-37.

Gellman, Barton, "U.S. Military Maps Strategy for Somalia", en San Francisco Chronicle, 18 de noviembre, 1992, p. A17.

Gil Villegas, Francisco, "El fracaso de la ONU en la antigua Yugoslavia", en Foro Internacional, 35(4), octubre/diciembre 1995, pp. 543-551.

Gilpin, Robert, War and Change in World Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, 272 pp.

Girardot, Edward, "Public Opinion, the Media, and Humanitarianism", en Thomas Weiss y Larry Minear, Humanitarianism Across Borders, Boulder, Lynne Rienner, 1993, pp. 39-56.

Goulding, Marrack, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", en International Affairs, 69(3), julio 1993, pp. 429-483.

Gordenker, Leon y Weiss, Thomas, "Whither Collective Security? An Unsettled Idea in a Changing World", en Thomas Weiss (ed.), Collective Security in a Changing World, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1993, pp. 3-18.

Gowing, Nik. "What Really Shapes Policy? TV Goads, but doesn't Guide. Crisis Response" en Wall Street Journal, 5 de julio, 1994, p. 6.

Grieco, Joseph, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Institutionalism", en David Baldwin, Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 116-142.

Haass, Richard, Intervention. The Use of American Military Force in the post-Cold War World, Washington, Brookings Institution Press, 1999, 295 pp.

Halperin, Morton y Kanter, Arnold, "The Bureaucratic Perspective: A Preliminary Framework", en Morton Halperin y Arnold Kanter (eds.), Readings in

American Foreign Policy. A Bureaucratic Perspective, Boston, Little, Brown, 1973, pp. 1-42.

Hendrickson, David. "The Recovery of Internationalism", en Foreign Affairs, 73(5), septiembre/octubre 1994, pp. 26-43.

Henry, Neil, "Somalia Orders Trial for Signers of Rights Setter; Manifesto Calls for Ruler to Step Down, Elections; Accused could Face Death Penalty", en The Washington Post, 14 de julio, 1990, p. a20.

Henry, Neil, "Massacre in Somalia Spurred Shift in U.S Policy; American Support for Strategic African Nation Diminished after '89 killings", en The Washington Post, 19 de febrero, 1990, pp. a21-a23.

Hernández García, Joel, "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela", en La Naciones Unidas en su 50 aniversario, México, IMRED, 1995, pp. 116-138.

Hess, Stephen, "Crisis, TV, and Public Pressure", en The Brookings Review, invierno 1994, pp. 48-49.

Hill, Stephen y Malik, Shanin, Peacekeeping and the United Nations, Londres, Dartmouth, 1996, 241 pp.

John Hirsch y Robert Oakley. Somalia and Operation Restore Hope. Reflections on Peacekeeping and Peacebuilding. Washington, Institute of Peace Press, 1995, 256 pp.

Hoffmann, Stanley. "A New World and its Troubles", en Foreign Affairs, 69(4), otoño 1990, pp. 115-122.

Huntington, Samuel, "Why International Primacy Matters?", en International Security, 17(4), primavera 1993, pp. 68-83.

Hurrell, Andrew, "Seguridad y violencia en América Latina: Un análisis conceptual", en Foro Internacional, 38(1), enero/marzo 1998, pp. 19-36.

Jervis, Robert, "Theories of War in an Era of Leading-Power Peace", en American Political Science Review, 96(1), marzo 2002, pp. 1-14.

Jervis, Robert, "War and Misperception", en Journal of Interdisciplinary History, 18(4), primavera 1988, pp. 675-700.

Jervis, Robert, "International Primacy, Is the Game Worth the Candle?", en International Security, 17(4), primavera 1993, pp. 52-67.

Jervis, Robert, Perception and Misperception in International Politics, Princeton, Princeton University Press, 1976, 445 pp.

Johnston, Harry y Dagne, Ted, "Congress and the Somalia Crisis", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), Learning from Somalia, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 191-206.

Keohane, Robert, "Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War", en David Baldwin, Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 269-300.

Keohane, Robert, International Institutions and State Power, Boulder, Westview Press, 1989, 270 pp.

Klarevas, Louis, "The Polls Trends: The United States Peace Operation in Somalia", en Public Opinion Quarterly, invierno del 2000, pp. 523-540.

Kohut, Andrew, y Toth, Robert, "The People, the Press, and the Use of Force", en The Aspen Strategy Group. The United States and the Use of Force in the Post-Cold War Era. Maryland. The Aspen Institute. 1995. pp. 133-170.

Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment", en Foreign Affairs, 70(1). America and the World 1990-1991, pp. 23-33.

Kull, Steven. y Destler, I.M. Misreading the American Public on International Engagement. Maryland. University of Maryland. 1996. 13 pp.

Kull, Steven y Ramsay, Clay. U.S. Public Attitudes on Involvement in Somalia. Maryland. University of Maryland. Program on International Policy Attitudes, 1993, 16 pp.

Lefebvre, Jeffrey, Arms for the Horn: U.S. Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953-1991, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1991, 351 pp.

Lepgold, Joseph, y Weiss, Thomas, "Collective Conflict Management and Changing World Politics: An Overview", en Joseph Lepgold y Thomas Weiss (eds.), Collective Conflict Management and Changing World Politics, Nueva York, State University of New York Press, 1998, pp. 3-30.

Lewis, Ioan y Mayall, James, "Somalia", en James Mayall (ed.), The New Interventionism 1991-1994. The United Nations Experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 94-124.

Lozoya, Jorge Alberto, "México y la diplomacia multilateral", en Foro Internacional, 24(4), abril/junio 1984, pp. 427-443.

Lyons, Terrence y Samatar, Ahmed, Somalia. State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction, Washington, The Brookings Institution, 1995, 99 pp.

MacKinnon, Michael, The Evolution of U.S. Peacekeeping Policy under Clinton, Londres, Frank Cass, 2000, 203 pp.

Makinda, Samuel, Seeking Peace from Chaos: Humanitarian Intervention in Somalia, Boulder, Lynne Rienner, 1993, 92 pp.

Mearsheimer, John, "The False Promise of International Institutions", en International Organization, 19(3), invierno 1994/1995, pp. 5-49.

Menkhaus, Ken y Ortmyer, Louis, Key Decisions in the Somalia Intervention, Washington, Georgetown University, 1995, 27 pp.

Menkhaus, Ken y Lyons, Terrence, What Are the Lessons to be Learned from Somalia?, Washington, Center for Strategic and International Studies, CSIS Africa Notes no. 144, 1993, 10 pp.

Milner, Helen, "Anarchy in International Relations Theory", en David Baldwin, Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 143-169.

Muravchik, Joshua. The Imperative of American Leadership. A Challenge to Neo-isolationism. Washington, American Enterprise Institute, 1996, 259 pp.

Natsios, Andrew, "Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), Learning from Somalia, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 77-98.

Nye Jr, Joseph, "What New World Order?", en Foreign Affairs, 71(2), primavera 1992, pp. 83-96.

Oberdorfer, Don, "The Path to Intervention", en The Washington Post, 6 de diciembre, 1992, p. A35.

Oberdorfer, Don, "Bush Sends Forces to Help Somalia; 'America must Act,' President Says", en The Washington Post, 5 de diciembre, 1992, p. A1.

Oberdorfer, Don, y Lancaster, John, "U.N. Chief Weighs Use of U.S. Troops in Somalia", en The Washington Post, 27 de noviembre, 1992, p. A01

Oberdorfer, Don, "U.S. Took Slow Approach to Somalia Crisis", en The Washington Post, 24 de agosto, 1992, p. A13.

Pellicer, Olga, "Nuevas avenidas para la acción de la ONU; el debate sobre la intervención en asuntos internos de los Estados", en Foro Internacional, 35(4), octubre/diciembre 1995, pp. 482-502.

Perlez, Jane, "Famine Worst than Feared". en Austin American Statesman. 6 de septiembre, 1992. p. A1.

Perlez, Jane, "Somalia Death Toll Mounts Despite Food Aid Famine Recalls Ethiopia of '85. Red Cross Says" en The New York Times, 19 de julio, 1992, p. a19.

Powell, Colin y Persico, Joseph. My American Journey. Nueva York. Random House. 1995, 656 pp.

Powell, Colin. "U.S. Forces: Challenges Ahead", en Foreign Affairs. 71(5), invierno 1991/1992, pp. 32-45.

Rawson. David. "Dealing with Disintegration: U.S. Assistance and the Somali State". en Ahmed I. Samatar (ed.). The Somali Challenge. From Catastrophe to Renewal?, Boulder, Lynne Rienner. 1994, pp. 147-187.

"Report Accuses Somali Army of Slaughtering 5,000 Civilians" en St. Petersburg Times, 9 de septiembre, 1989, p. 2A.

Roberts, Adam, "La crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz", en Foro Internacional, 35(4), octubre/diciembre 1995, pp. 503-542.

S.E. de García-Robles, Kenza, "La crisis intrínseca del Consejo de Seguridad", en Las Naciones Unidas en su 50 aniversario, México, IMRED, 1995, pp. 100-115.

Salas, Federico, "La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo", en Foro Internacional, 30(3), enero/marzo 1990, pp. 468-480.

Sahnoun. Mohamed, Somalia: The Missed Opportunities, Washington, Institute of Peace Press, 1994, 85 pp.

Sepúlveda, Bernardo, "No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía", en Modesto Seara (comp.), Las Naciones Unidas a los cincuenta años, México, FCE, 1995, pp. 173-199.

Simon. Paul y Kassebaum. Nancy, "Save Somalia from Itself", en The New York Times, 2 de enero 1992. p. A1.

"Somalia. I Against my Brother", en Time, 23 de marzo, 1992, pp. 22-23.

Stedman. Stephen John "The New Interventionists", en Foreign Affairs, 72(1). America and the World 1990 1991, pp. 1-16.

"The Hell Called Somalia". en New York Times, 23 de julio, 1992, p. A14.

The New Encyclopedia Britannica, Chicago, Encyclopedia Britannica, Macropedia. tomo 17, 1988.

The United Nations and Somalia, 1992-1996, Nueva York, United Nations Department of Public Information, 1996. 516 pp.

Tilly, Charles, Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990, Cambridge, Basil Blackwell, 1990, 269 pp.

Von Hippel, Karin, Democracy by Force: U.S. Military Intervention in the post-Cold War World, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 326 pp.

Waltz, Kenneth, "The Stability of a Bipolar World", en Daedalus, verano de 1964, pp. 881-909.

Wendt, Alexander, "The Agent-Structure Problem in International Relations", en International Organization, 41(3), verano 1987, pp. 335-370.

Wolfers, Arnold, "'National Security' as an Ambiguous Symbol", en Political Science Quarterly, 67(4), diciembre 1952, pp. 481-502.

Woods, James, "U.S. Government Decisionmaking Processes during Humanitarian Operations in Somalia", en Walter Clarke y Jeffrey Herbst (eds.), Learning from Somalia, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 151-172.

Zakaria, Fareed, "A Framework for Intervention", en Arnold Kanter y Linton Brooks (eds), U.S. Intervention Policy for the post-Cold War World : New Challenges and New Responses, Nueva York, The American Assembly-Columbia University, 1994 pp. 177-194.