

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 32.

Cambio político, transiciones y política exterior y de seguridad.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994? Análisis del juego político interno.
Paul Fenton

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994? Análisis del juego político interno

*Paul Fenton

EEUU decidió dejar de hacer cumplir el embargo de armas -Resolución 713 de las Naciones Unidas (ONU)- contra Bosnia y, por extensión, la Federación Bosnio-Croata¹ en noviembre de 1994 al sopesar los riesgos que tal decisión implicaba para la unidad de la Alianza Atlántica, la misión *peacekeeping* de las Naciones Unidas (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas -UNPROFOR-), los esfuerzos humanitarios, y las partes beligerantes en la ex Yugoslavia². Pero, ¿cómo es que después de esta polémica decisión se ha hablado tan poco sobre el porqué o el cómo respecto a esta actuación de la política exterior estadounidense, actuación que revela uno de los aspectos más elocuentes de su estrategia de seguridad en la posguerra fría? En este trabajo se sugiere que tal decisión fue el resultado de un proceso político interno, complejo y bastante público, en el que se debatieron, por un lado, el rol y la responsabilidad de EEUU en la posguerra fría en Europa, y por otro, el tipo de compromiso que EEUU debería tener con la OTAN y la ONU en caso de una amenaza a la paz o de conflictos en áreas que no implicaran directamente a los intereses vitales del país.

Este artículo enumera y describe algunos de los factores que condicionaron el juego político nacional sobre el embargo de armas y la guerra de Bosnia, desglosa brevemente el telón de fondo del presidente Clinton, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), el

*Máster en Estudios Internacionales, Fundació CIDOB y Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Congreso, y los Departamentos de Estado y Defensa (DoD), y en él se señala lo que cada uno de estos segmentos hizo respecto a la participación de EEUU en el embargo de armas. No se entrará en los asuntos de la política exterior concurrentes de Somalia, Haití, Corea del Norte, China, e Irak, que también predominaron en la agenda política-militar durante 1994. Tampoco se hablará de las influencias socio-culturales o psicológicas que pudieron haber tenido influencia sobre los líderes a lo largo del debate.

Para EEUU, el debate nunca cuestionó el hecho de que Bosnia, como Estado soberano, tuviera el derecho de importar armas para defenderse, sino que giró en torno a una serie de objetivos interrelacionados en cuanto a la prevención de la extensión de la guerra (y de la creación de un Estado islámico fundamentalista en los Balcanes), al futuro de la OTAN y de la Asociación Para la Paz, al desarrollo democrático en Rusia, a las relaciones estadounidenses con los países musulmanes³ y a las relaciones con Turquía (aliado de primera línea en la OTAN)⁴. De cara al público, el debate sobre el Proyecto de Ley de Autorización para la Defensa de 1995 puso de relieve las diferencias entre los miembros del Congreso que querían levantar el embargo unilateralmente y suministrar armas a Bosnia, y otros congresistas que favorecían la postura negociadora-*multilateralista* de la Administración de Clinton respecto a la guerra. Para poner de relieve la magnitud de influencias que se hallaban detrás de estas posiciones políticas empezaremos con un análisis del Departamento de Defensa.

EL DEPARTAMENTO DE DEFENSA (DoD)

El DoD es el Departamento de más envergadura del Gobierno federal con un presupuesto para el año fiscal de 1995 (incluyendo los programas de defensa organizados por el Departamento de Energía) de alrededor de 264.000 millones de dólares, casi el 18% del presupuesto federal.

Con el fin de la Guerra Fría, y siguiendo los conceptos desarrollados por el general Colin Powell (jefe de los *Joint Chiefs of Staff*) durante la Administración de Bush, de poder hacer frente y ganar dos importantes conflictos regionales simultáneamente, el DoD necesitó nuevas estrategias a fin de desarrollar y desplazar las fuerzas, adquirir equipamiento y tecnología, controlar la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares y químicas), y finalmente, para calcular los presupuestos cada vez más impulsados fiscalmente y no por amenazas internacionales para la inversión pública⁵. En 1994 se estaba realizando una transformación radical en cuanto a conjugar las capacidades nacionales de poder militar con las de información, tecnología y economía. A la hora de tomar decisiones respecto a estas estrategias, que incluían el cómo afrontar la amenaza de los conflictos *étnicos* en

el sistema internacional, existían en el transfondo una serie de consideraciones estructurales, económicas, y políticas: la rivalidad de las necesidades y de estrategia de la misión entre los múltiples departamentos, agencias y estructuras de mando sobre los recursos limitados del Gobierno; la necesidad de proteger las bases industriales y la tecnología ante los efectos negativos de la desmantelación en la posguerra fría: de ahí la importancia que tiene estas industrias para las economías de algunos Estados y distritos y su relevancia política para los congresistas que defienden y promueven las inversiones federales para proyectos del DoD; la necesidad de modificar el tipo y la profundidad de la dinámica de la demanda estadounidense en la OTAN y las misiones de la ONU (sin romper la base de su liderazgo) proveniente de un mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades militares en el espacio, en el aire y en el mar (y un menor énfasis en el de las tropas de tierra, dados los cambios tecnológicos bélicos), y la necesidad de convencer al presidente, al Congreso, y a los otros Departamentos de que los pronósticos de amenaza del DoD son fiables: de ahí el argumento de que la venta de armas no sólo podía mejorar la seguridad nacional y la de los aliados (al fomentar una mejor asignación de recursos tecnológicos y personales en otros Estados), sino que debería estar en función de proteger la base industrial para la defensa⁶.

Respecto a Bosnia, desde la postura más activista por parte de Les Aspin (secretario de Defensa hasta diciembre de 1993) hasta la cautela y el apoyo a soluciones multilaterales por parte de su sucesor, William Perry, el DoD nunca promovió una participación en el *peacekeeping* en Bosnia, y, a nivel interno, tampoco quiso asumir los costes económicos del *peacekeeping*, transferidos del Departamento de Estado, tal como lo propuso el presidente Clinton en 1994⁷. El DoD no estaba de acuerdo con la estrategia político-diplomática de incluir a los croatas en el borrador de la resolución presentada al Consejo de Seguridad en octubre de 1994⁸. Pero el DoD sí apoyó la utilización de ataques aéreos limitados por parte de la OTAN contra los serbo-bosnios como arma disuasiva (un instrumento de la diplomacia coercitiva), y sí quiso conseguir más autonomía de actuación y de control nacional sobre el uso de las fuerzas armadas, tanto para con otras (y futuras) misiones de la ONU como para su participación con la OTAN, entonces restringida por el proceso político de toma de decisiones políticas establecido por la ONU (la *doble llave*)⁹.

Teóricamente, el DoD no quiso involucrarse en misiones que no contaran con el apoyo de la opinión pública en situaciones como la de Bosnia donde los intereses nacionales no corrían un riesgo directo. Y quizás, desde el punto de vista militar, además de esperar unas ofensivas militares que afectarían a las posiciones estratégicas relativas a todas las partes implicadas, el DoD favorecía unos argumentos que llevarían a una situación de punto muerto sobre tierra en Bosnia, donde ninguna parte tuviera una ventaja estratégica demasiado superior, para así fomentar una solución diplomática ante la inutilidad de continuar la guerra. En breve, las estrategias internas de los múltiples departamentos dentro del DoD querían maximizar recursos a fin de desarrollar proyectos para proteger los intereses nacionales más allá de la guerra en Bosnia.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD (NSC)

El equipo de la Plantilla del NSC (junto con su mayor integración con los Departamentos de Finanzas, de Trabajo y de Comercio) está encabezado por el asesor presidencial de asuntos exteriores, Anthony Lake, y constituye la competencia principal al Departamento de Estado respecto al contenido y administración de la política exterior. La Plantilla es un aparato que, con los años, ha sido utilizado por los presidentes para aplicar sus propias visiones de la política exterior. Este organismo no tiene la responsabilidad legal de informar al Congreso sobre sus actividades, y el nombramiento del asesor de seguridad nacional no tiene que ser confirmado por el Congreso. Su reducido tamaño (no como las reuniones del Gabinete con 14 Departamentos), su independencia de otros Departamentos y agencias, y su objetivo más específico sobre los asuntos diplomáticos, económicos y militares de seguridad nacional (que también cuenta con el asesoramiento de la Agencia Central de Inteligencia -CIA-) permiten al NSC asesorar al presidente personalmente (quizás, con una intensidad distinta del DoD y del Departamento de Estado), y formular los informes secretos del más alto nivel de que dispone el Gobierno.

En 1994, entre otros temas, el NSC se encontró con las tareas de buscar una solución al tema del embargo que satisficiera la estrategia de limitar la extensión de la guerra en Bosnia; de prevenir las repercusiones secundarias en la OTAN (especialmente con Turquía) y los países *musulmanes*; de integrar más a Rusia en las decisiones para llegar a un acuerdo duradero en la ex Yugoslavia y de recompensar a los otros Estados en la región, afectados indirectamente por las sanciones y la guerra¹⁰. Se trataba de cómo confeccionar una estrategia respecto a Bosnia para reforzar ciertos procesos *legales y democráticos* dentro de los foros internacionales y, al tiempo, defender ciertos valores *morales* (de acuerdo con los principios históricos del país) a fin de establecer unos precedentes diplomáticos que fueran favorables a la seguridad de EEUU sin fomentar coaliciones en contra de sus políticas. Como telón de fondo de la estrategia hacia Bosnia tenemos que reconocer que el enfoque inicial de la Administración de Clinton provenía de la percepción de que después de la Guerra Fría las amenazas para la seguridad nacional eran más económicas que militares y, dado el hecho de que Bosnia no era de interés vital (según la NSC)¹¹, no estaba claro el cuándo, cómo, y dónde se hallaba la responsabilidad estadounidense de mantener la estabilidad y el orden en las esferas de influencia en las que estuvieran implicados sus intereses nacionales. La idea global y general promovida por Lake de *ampliación*¹², junto con los intentos de compromiso (*engagement*) multilateral encabezados por EEUU, no encontraron apoyo unánime a nivel internacional respecto a cómo solucionar la guerra o tratar el tema del embargo de armas. Tampoco encontraron apoyo, claro y consecuente, a nivel interno, hecho que puso en relieve las siguientes situaciones: en la primera, no se pudo convencer al presidente de que la percepción de fracaso o de falta de liderazgo estadounidense en los Balcanes podría, como efecto secundario (*spillover*), afectar a la persecución de otros objetivos en la agenda. En la segunda, los líderes de los medios de comunicación, del Congreso y de los

grupos de presión acabaron por marcar la pauta para la dirección y la defensa de la política exterior hacia los Balcanes. En la tercera situación, se fomentaron los colapsos o las bajas de comunicación inter e intra organizacional. Un ejemplo claro fue el lapsus de respuesta ejecutiva al primer ataque contra una *zona de seguridad* en Bosnia, en Gorazde, en abril de 1994. Clinton tardó cinco días en responder y repudiar a los comentarios del secretario de Defensa, Perry, respecto a la posición estadounidense (de posiblemente no estar dispuesto a utilizar la fuerza para salvar Gorazde), enviando así una señal peligrosa a los serbios.

Lake opinaba que ninguna parte podía ganar una victoria final y decisiva sobre tierra en Bosnia y que, por tanto, la única solución consistía en un alto al fuego, vinculado a las negociaciones multilaterales para llegar a un acuerdo político, incluso si esto produjera (hasta en contra de la posición de EEUU) una confederación entre los serbios de Bosnia y el Estado de Serbia¹³. Lake estaba a favor de una actuación fuerte por parte de la OTAN junto con la presión diplomática a todas las partes en Bosnia, Croacia y Serbia, dados los resultados positivos que estos dos factores juntos habían producido en cambiar las estructuras sociales y físicas del conflicto durante 1994¹⁴, pero opinaba que el levantamiento del embargo de armas sería un error. Tal acción minaría las otras sanciones vigentes (o futuras) propuestas por EEUU y minaría los objetivos de la Asociación Para la Paz y la OTAN. Según Lake, una acción unilateral por parte de EEUU de levantar el embargo conduciría a que otros Estados se inhibieran del problema en Bosnia, depositando así la responsabilidad principal de la guerra en EEUU.

Pero mientras la manipulación del tema del embargo de armas por parte de EEUU en los foros internacionales causaba división entre EEUU, Rusia, los aliados y los países *musulmanes*, Lake y la Plantilla (dadas sus fuentes de información secreta) miraban más allá de la guerra de Bosnia, miraban por un lado, a los procesos implicados, a los precedentes establecidos, y a las reglas del juego utilizadas para llegar a un acuerdo que pudiera solucionar la guerra. Por otro lado, Lake y la Plantilla observaban las reacciones de los demás Estados y organizaciones al ser incluidos los croatas como beneficiarios indirectos del proyecto de ley nacional en el que se les eximió del embargo de armas, y quizás estudiaban qué Estados podían convertirse en *aliados* en un posible envío de ayuda militar a Bosnia después de levantar el embargo.

EL DEPARTAMENTO DE ESTADO

El Departamento de Estado es un instrumento ejecutivo fundamental para recoger y proporcionar información y análisis sobre la política exterior. Está administrado por la pericia de los oficiales diplomáticos y consulares de carrera, y está encabezado por el secretario de Estado (desde 1993 William Christopher), cuyo papel es, en cierto modo, ser

el alter ego del presidente: es decir, al ser el oficial ejecutivo con más poder después del presidente, el secretario oficialmente representa el país durante las reuniones con los otros ministros de asuntos exteriores o durante los otros encuentros diplomáticos según las órdenes del presidente. No obstante, su influencia real sobre la política exterior depende del presidente y de la dinámica de toma de decisiones en el NSC. Efectivamente, después de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la Guerra Fría, por razones burocráticas y personales, su papel se vió eclipsado, en muchos casos, por la influencia directa del asesor de seguridad nacional¹⁵. Durante este período, el papel del Departamento disminuyó también; se volvió más operacional (de consultar y coordinar) que estrategia.

Pero con el fin de la Guerra Fría y con la iniciación de la política (*policy*) de *enlargement*¹⁶ de la nueva Administración de Clinton, el Departamento de Estado vuelve a ser de nuevo una fuente de estrategia, en competición con el NSC y el DoD, puesto que el debate sobre la definición de los intereses nacionales y de la seguridad nacional ahora incluye temas nuevos, poco tradicionales de tipo económico, ecológico, socio-cultural, y humanitario. Este debate implica cambios reales y profundos en cómo llevar a cabo la Ayuda Para el Exterior (*Foreign Aid*), y también afecta (por influir sobre la agenda en los asuntos exteriores) al desarrollo del presupuesto militar y a la utilización de las fuerzas armadas.

El Departamento de Estado encontró en Bosnia un caso excepcional (un desafío para evitar el tipo de toma de decisiones que condujo a un atolladero –*quagmire*– en Vietnam) y, en cierta manera, tradicional (por implicar decisiones de *policy* competitivas por parte de sus expertos en Rusia, los países centrales de Europa, los aliados en la OTAN, y los otros países balcánicos). Paralelamente a las decisiones sobre qué hacer en Bosnia se hallaba el debate sobre el futuro de la OTAN y su expansión de cara a las negativas declaradas de Rusia, lo cual presentaba una serie de consideraciones que aun dependían en cierta manera de las lógicas estratégicas y diplomáticas de la Guerra Fría, aunque carecían de la *predictibilidad* que la URSS había ofrecido en su zona de influencia en los Balcanes.

El proceso de desarrollar una política dentro del Departamento de Estado durante 1994 estaba influido por, al menos, dos dinámicas (no sólo respecto a Bosnia y al embargo, temas que han sido los más polémicos dentro del Departamento desde la guerra de Vietnam):

La primera, la influencia de grupos de presión y los medios de comunicación acabaron marcando la pauta para la formación de la agenda nacional respecto a la política exterior debido a un fenómeno de doble vértice: la pérdida de compás geopolítico (la Guerra Fría) y una disminución de voluntad política para llevar a cabo una política exterior vigorosa¹⁷. La segunda, la estructura dentro de la cual se formularon las *polícies* estaba sujeta, por un lado, a una propuesta reestructuración dramática y, por otro, a una dependencia de financiación y de control del Congreso, institución que estaba dispuesta a castigar programas, proyectos y el funcionamiento del Departamento de Estado a fin de conseguir objetivos políticos internos dentro del ambiente nacional de recortar gastos.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

Pero, ante las agendas del presidente, del Congreso, del NSC y del DoD, el Departamento pareció reaccionar con un interés renovado hacia Bosnia (como para demostrar su importancia y utilidad) con un enfoque más directo por parte del nuevo secretario de Estado adjunto para Asuntos Europeos y Canadienses, Richard Holbrock (a mediados de 1994). Incluso los oficiales que dimitieron del Departamento demostraron tener gran interés en seguir teniendo influencia sobre la política oficial respecto a Bosnia¹⁸. El Departamento de Estado parecía elegir el rumbo de proponer y negociar estrategias que permitieran probar nuevas ideas aunque fueran demasiado costosas o inefectivas, como, por ejemplo, la Federación Bosnio-Croata en marzo de 1994¹⁹ que ostensiblemente fue la solución (al crear un Gobierno, ejército, policía y estructura judicial y de impuestos conjuntos) a las hostilidades entre Bosnia y Croacia; la creación de un Tribunal Para Crímenes de Guerra y, sobre todo, la exención a los Gobiernos de Bosnia y de Croacia (dentro de tal Federación) del embargo de armas.

Estas estrategias incluían, como instrumentos de persuasión, la práctica de utilizar sanciones económicas, el mantenimiento de los esfuerzos para la *diplomacia preventiva* en los Balcanes, el apoyo a más ataques aéreos por parte de la OTAN para establecer un uso de la fuerza que fuera creíble, y el rechazo a negociar con los serbo-bosnios. Mientras EEUU presionaba a Serbia, también mantenía su presencia en Croacia y en Macedonia a través de la diplomacia preventiva, y continuaba haciendo cumplir las otras resoluciones de la ONU²⁰; el Departamento de Estado, sin el sentido de la urgencia, tenía ocasión de medir los efectos de la manipulación del tema del embargo de armas en la ONU y en las negociaciones de paz: es decir, los estrategas podían acumular más información, hacer más precisas las opciones para el futuro, y analizar con mayor perspectiva las expectativas de los demás actores, y con ello, asesorar al presidente.

EL PRESIDENTE

El presidente de EEUU combina varios roles constitucionales (entre ellos, comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, jefe diplomático, jefe del Ejecutivo y jefe de la Administración) y representa para el país el líder que mejor puede efectuar cambios de políticas (*policies*) y dar dirección estratégica al país en los asuntos exteriores. Los poderes del presidente respecto a la política exterior se encuentran escritos en el Artículo 2 (Secciones 2,3,4) de la Constitución, cuya redacción, al ser menos explícita (dejando en cierta manera abierto el poder de la Presidencia y el uso de los privilegios ejecutivos) ha sido fuente de controversia y debate a lo largo de la historia²¹.

El presidente tiene una clara prioridad sobre el Congreso (y por supuesto, el Tribunal Supremo) en iniciar y liderar la formulación de la política exterior, pero su liderazgo y efectividad podrían hallarse restringidos, tanto por las expectativas nacionales como por las dificultades (en su rol de jefe de la Administración) de comunicación y de aplicación de sus *policies* entre las varias agencias y oficinas dentro de la Oficina Ejecutiva y los Departamentos Ejecutivos, y también por sus interpretaciones de las leyes como jefe del Ejecutivo.

Ahora bien, al ser el primer presidente elegido después de la Guerra Fría, Bill Clinton demostró tener poca amplitud o interés en los asuntos exteriores políticos y militares (lo cual condujo a una alta delegación de autoridad en la formulación de y en el estilo de proponer las políticas). Claramente, su agenda presidencial estaba dominada por asuntos económicos; y quizás como consecuencia de su personalidad y de la dinámica de toma de decisiones que generaban sus asesores²², el presidente Clinton mostró, inicialmente, un cierto *romanticismo* de cara al papel de líder que EEUU podría tener en los foros internacionales y en la OTAN, liderazgo que estaría basado en ciertos principios *legales y morales* que *ganaron* la Guerra Fría. De hecho, al heredar la guerra de Bosnia de la Administración de Bush, el presidente Clinton quiso que EEUU tuviera un papel mucho más activo en cómo resolver la guerra en la ex Yugoslavia.

El plan de *los seis pasos* (febrero de 1993) reflejaba la postura *multilateral-activista* de la nueva Administración²³. Pero después del fracasado viaje de Warren Christopher en mayo de 1993, en el que propuso a los aliados la estrategia de *levantar* el embargo contra Bosnia y *atacar* selectivamente las posiciones serbo-bosnias, la Administración iba reconociendo que una actuación dominante y unilateral en Bosnia auguraba más costes que beneficios respecto a los otros objetivos de su política exterior. La Administración, cuya estrategia global incluía a otros y múltiples objetivos respecto a China, Corea del Norte, la ampliación de la OTAN y la modificación de la posición de EEUU en la ONU, se ajustó a una realidad focalizada (y estancada): las negociaciones para la paz en Bosnia. Evidentemente, su estrategia global no era siempre compatible con una actuación unilateralista o dominante en una área particular. Después de consultar con los aliados y sus estrategas, Clinton quiso dejar claro que EEUU no iba a actuar unilateralmente para levantar el embargo ni iba a enviar tropas para un *peacekeeping* sin que hubiera una paz *justa* entre las partes. No obstante, mientras Clinton decidía, por un lado, no minar abiertamente los esfuerzos de los *cascos azules* de UNPROFOR en la región, su Administración conseguía, por otro, definir un rol más autónomo para el país dentro de la OTAN y más restringido de cara a las misiones de la ONU: en primer lugar, las misiones tendrían que avanzar los intereses nacionales, dentro de un margen de riesgo aceptable; en segundo lugar, la participación de EEUU tendría que ser necesaria para el éxito de la misión, y en tercer lugar, la misión debería tener una estrategia creíble para terminar sus actividades.

Pero en 1994, a medida que la Administración de Clinton no parecía ejercer una política exterior *decisiva*, y careciendo de un claro sentido de dirección política y militar para reaccionar frente a los hechos en Bosnia, los miembros del Congreso (especialmente el senador Joseph Lieberman –demócrata de Connecticut– y el senador Robert Dole –republicano de Kansas–, impulsores de un proyecto de ley para levantar el embargo unilateralmente) vieron una oportunidad de presionar al presidente sobre el tema de Bosnia mientras se debatían los presupuestos del DoD para el año fiscal 1995.

El presidente Clinton, al no percibir grandes riesgos para su presidencia en sus continuados esfuerzos multilaterales, tampoco demostró personalmente de una manera clara (o muy persuasiva) al Congreso su determinación de coordinar con los aliados un proceso que llevara a solución a la guerra de Bosnia. Mientras Bosnia parecía quedar en un segundo plano para su Administración (¿por razones de secrecía estratégica?), Clinton adoptó una postura más pragmática y más compatible para con el Congreso, lo cual era un comportamiento presidencial que parecía obedecer a la dinámica histórica de ciclos de poder y de efectividad del presidente en su relaciones con la burocracia del ejecutivo y con el Congreso²⁴. Definitivamente, en 1994, con más recursos disponibles para su Administración, y pese a su mayor experiencia en el cargo, el presidente Clinton no demostró ser más efectivo en liderar la política exterior hacia Bosnia sin la disconformidad del Congreso, ni parecía estar más dispuesto a gastar demasiados recursos en sofocar los intentos del Congreso de mermar esta política²⁵. Así, Clinton, que como candidato para la presidencia en 1992 estaba a favor de levantar el embargo, se hallaba restringido, por un lado, como jefe diplomático, en negociaciones con otros Estados sobre qué hacer en Bosnia, y, por otro, como jefe del Ejecutivo, a la defensiva ante las propuestas de algunos congresistas, como los senadores Dole y Lieberman entre otros, de actuar unilateralmente para levantar el embargo.

La resolución final del debate en el Congreso (entre agosto y septiembre) no exigió un levantamiento del embargo, sino que prohibió el uso de las fuerzas armadas para hacer cumplir el embargo contra Bosnia (y la Federación Bosnio-Croata) después del 15 de noviembre de 1994 (si los serbo-bosnios no hubieran aceptado primero el plan de paz diseñado por el Grupo de Contacto o si la ONU no hubiera adoptado una resolución para levantar el embargo antes del 15 de noviembre). Por lo tanto, al sopesar los objetivos internacionales y nacionales de su Administración (con dos años más de mandato por delante), el presidente Clinton firmó el proyecto de ley que se convirtió en la Ley Pública 103-337, del 5 de octubre de 1994, y que había puesto en práctica unos días antes, el 12 de noviembre de 1994²⁶.

EL CONGRESO

El Artículo 1 de la Constitución, que establece los poderes y las competencias del Congreso (la Cámara de Representantes y el Senado), ha dado lugar, estructural y legalmente hablando, a un juego político nacional e histórico con el Ejecutivo sobre los asuntos exteriores. Mientras el presidente puede iniciar, formular y negociar la política exterior, el Congreso puede controlar y promover cambios de dirección en la política exterior a través de su poder legislativo, presupuestario y aprobatorio (pero cabe destacar que es el Senado el que aprueba las nominaciones federales del presidente, por mayoría simple, y los tratados internacionales, por una mayoría de dos tercios). Entre otros poderes, el Congreso tiene el de proporcionar la defensa común y el bienestar general, la organización, el armamento, y de legitimizar el despliegue de las fuerzas militares nacionales, y también el de establecer las reglas de tales provisiones. Son justamente estos poderes los que utilizó el Congreso en 1994, durante el debate sobre la responsabilidad de EEUU en Bosnia, al hacer cumplir sus roles históricos de identificar y hacer públicos los asuntos de importancia para el bienestar del país, confeccionar leyes²⁷, legitimizar las políticas del gobierno, y servir a los intereses de sus distritos o Estados.

Antes de entrar en el tema de Bosnia, cabe señalar algunas fuentes de influencia, más generales, que pueden afectar a la forma o a la *sincronización* de un debate dentro del Congreso. En primer lugar, tenemos que observar la descentralización, fragmentación y dispersión de funciones y competencias entre los comités de las dos cámaras sobre la utilización de fondos públicos para los asuntos exteriores que forma parte de la no unanimidad hacia la política exterior, y de la práctica de incluir, dentro de los proyectos de ley para la defensa, proyectos *pork barrel*²⁸ y, también otros en absoluto militares. En segundo lugar, existe una cierta competición política de prestigio y de iniciativa entre la Cámara de Representantes (cuyos 435 miembros son elegidos cada dos años) y el Senado (cuyos 100 miembros sirven seis años, y consecuentemente, tienen un margen de acción más grande, legislativamente hablando, para consolidar contactos en la burocracia y debatir los asuntos exteriores). Y en tercer lugar, vemos que la influencia del Congreso en los asuntos exteriores, por un lado, depende de su nivel de cohesión interno y, por otro, se equilibra por la influencia y la competición de los poderes inherentes del presidente y los poderes judiciales.

Ahora bien, a fin de considerar la magnitud de los factores que influyeron sobre los miembros del Congreso respecto al tema específico del embargo de armas, deberíamos analizar la composición del Congreso en 1994 y el contexto en el cual actuaron los congresistas para, por una parte, evitar la responsabilidad final de una decisión de la política exterior y, por otra parte, avanzar sus propias agendas personales, legislativas y burocráticas mientras presionaban al presidente.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

Composición

A causa de una serie de frustraciones personales y profesionales, y debido a la realidad simplista y negativa de las campañas electorales, la composición del Congreso experimentó en el período entre 1992 y 1994 el mayor movimiento de personal desde las elecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial²⁹.

En la posguerra fría, el Congreso no pasa de mantener una posición moderadamente *activista* en los asuntos exteriores, operando según las repercusiones que un determinado proyecto de ley pueda tener sobre su distrito o Estado. La mayoría de los congresistas no son necesariamente aislacionistas ni intervencionistas; son indiferentes a la política exterior debido a no poder reconocer con suficiente unanimidad cuáles son los intereses nacionales. Y quizás, como consecuencia (teniendo en cuenta algunas posibilidades de ganar puntos políticos internos), existen tendencias de *ondear la bandera* respecto a la ampliación de la OTAN, de apoyar los proyectos militar-industriales del DoD en los distritos de los congresistas, de reducir las inversiones en el Departamento de Estado, y de restringir la participación estadounidense en las misiones de la ONU, sin debatir las repercusiones económicas, políticas o militares con suficiente claridad para el público³⁰.

Con relación a las decisiones difíciles respecto a Bosnia, mientras el Congreso no fue equívoco con su mensaje de dejar que Bosnia se defendiera a sí misma y de no apaciguar a los serbo-bosnios, no pudo determinar la utilidad de usar la fuerza contra los serbio-bosnios (quizás como consecuencia de la experiencia de Vietnam, donde el uso de la fuerza simplemente engendró más represalias y, por extensión, más compromiso estadounidense)³¹. Ante las expectativas de sus distritos o Estados, el grado de consolidación necesario en el Congreso para efectuar cambios de política respecto a la OTAN aún no existía en 1994 y tampoco existía una manera de convencer al público de que un cierto compromiso activo internacional en Bosnia (con las fuerzas armadas estadounidenses) fuera útil para la seguridad de EEUU.

La composición de los comités sobre defensa y los asuntos exteriores estuvo en 1994, en cierta manera, dominada por la posición de centro-derecha; fueron los líderes del Sur los que controlaron el contenido de los debates y el proceso de votación, establecieron las agendas, organizaron las misiones de investigación, y llevaron a cabo sesiones (*hearings*), teniendo en cuenta la fecha y la sincronización de los hechos a fin de maximizar sus potenciales de influencia. Además, las fechas elegidas para convocar las sesiones y las votaciones plenarias constituyeron una fuente de muchos arreglos políticos entre el Congreso y el presidente. Por lo tanto, cabe señalar que, en ningún momento durante 1994, el Congreso dió un revés al presidente Clinton como jefe diplomático durante las negociaciones internacionales sobre Bosnia o la ampliación de la OTAN.

Contexto en 1994

La permeabilidad de las fronteras económicas (a nivel estatal y subestatal), la eliminación de las amenazas tradicionales de la Guerra Fría, y la disminuida influencia

de los partidos sobre el comportamiento de los congresistas, hacen que los costes políticos sean más bajos para los congresistas que se oponen al presidente.

El tema de Bosnia, al trascender los términos *liberales y conservadores* (o *palomas y halcones*), dió lugar a debates que tenían un cierto vacío ideológico, y que involucraban a la prensa y a la opinión pública de una manera que favorecía la práctica de fanfarroneo³² por parte de los congresistas, que querían avanzar sus agendas a costa de buscar un acuerdo solidario con el presidente.

Al ser 1994 un año electoral (*mid-term*), que auguraba una gran victoria para el partido Republicano, los congresistas que deseaban ser reeligidos querían, por un lado, colocarse bien, políticamente hablando, para los futuros cambios radicales en la composición y dirección de los comités, y, por otro, querían evitar la responsabilidad directa (y electoral) que los resultados de su presión sobre la política exterior hacia Bosnia les acarrearba.

En vista de que el apoyo al levantamiento del embargo iba ganando ímpetu (especialmente después de la votación en junio en la Cámara de Representantes³³) el Senado, dividido a grandes rasgos entre los que prestaban apoyo al senador Dole de cara a una acción unilateral y los que apoyaban al presidente, se vió más y más obligado a actuar de una manera decisiva. Después de una previa votación contradictoria (mayo 1994) y de una votación a favor de “la búsqueda de un fin multilateral al embargo de armas” (1 de julio), el senador Nunn propuso una *enmienda de compromiso* (11 de agosto), la cual frenó durante un tiempo el ímpetu de los esfuerzos de Dole para levantar el embargo unilateralmente, pero también sirvió para instar al presidente a que pusiera fin selectivamente a la participación de EEUU en el embargo³⁴. El lenguaje de esta enmienda de compromiso permaneció intacto durante el proceso de redacción final del Proyecto de Ley Para la Defensa de 1995, que finalmente tuvo lugar en septiembre³⁵.

De este modo, el Congreso pudo presionar al presidente para que se “mostrara como un líder más activo” respecto al embargo de armas y a Bosnia, sin obligarle a tener que decidir si habría de ejercer el derecho de veto sobre todo un proyecto de ley, por una sola enmienda cuyo fin era el de minar su política exterior³⁶.

El debate respecto a cómo, cuándo, y bajo qué condiciones deberían utilizar a las fuerzas armadas en los Balcanes, especialmente en Bosnia, dejó al descubierto el lado débil de la influencia geopolítica de EEUU en 1994. Se trataba de cómo realizar la reestructuración diplomática y militar en la posguerra fría (con sus enormes repercusiones económicas y políticas) sin reducir el liderazgo de EEUU a nivel internacional, consi-

derando que no se daban ni un aumento de la estabilidad internacional, ni de las garantías político-económicas, tan esenciales para la seguridad nacional. De esta manera (y teniendo en cuenta la opinión pública), el proceso de toma de decisiones entre los varios Departamentos ejecutivos, el Congreso, el NSC y el presidente sobre el embargo de armas integró una amplia gama de expectativas, objetivos, y estándares de satisfacción burocráticos, personales, y estratégicos. El resultado de la decisión de dejar de hacer cumplir el embargo de armas selectivamente en noviembre de 1994 puso de relieve dos objetivos *realistas* de la política exterior de EEUU: la primera, cambiar la dinámica de las negociaciones de paz en alterar las estructuras sociales y militares entre las partes beligerantes, y la segunda, hacer que EEUU consiguiera más autonomía de decisión en la OTAN respecto a la guerra. En este breve documento, hemos señalado algunas de las influencias estructurales y estratégicas a nivel interno de EEUU que pudieran haber afectado la decisión final de presidente Clinton. Concluimos que mientras el Congreso, por razones políticas internas, presionaba al presidente Clinton en su política de negociar multilateralmente hacia un resolución de la guerra de Bosnia y el embargo de armas, el presidente y los Departamentos ejecutivos y la NSC formularon estrategias más allá de un posible acuerdo entre las partes beligerantes. Estos organismos estudiaban qué tipo de paz podría tener lugar en los Balcanes en un futuro, una vez aceptada la inutilidad de continuar la guerra, y estudiaban cuál sería el rol de EEUU en una misión posible de *peacekeeping*, y qué reglas de juego y qué precedentes serían legítimos para contener los conflictos de este tipo dentro del sistema internacional. El presidente Clinton demostró, así, su pragmatismo político a dos niveles: por un lado, cómo tratar las expresiones de disconformidad del Congreso sobre la política exterior, y por otro, cómo responder a la situación estancada de la guerra de Bosnia de acuerdo con los límites de poder e influencia que podía ejercer EEUU.

Notas

1. La importancia de Croacia (su voluntad política, el tamaño y la calidad de su ejército, y las expectativas europeas, rusas y estadounidenses sobre el futuro mapa de los Balcanes) era crítica para entender su inclusión como beneficiario en las resoluciones para levantar el embargo presentadas al Consejo de Seguridad y a la Asamblea de las Naciones Unidas, el 28 de octubre y el 3 de noviembre de 1994, respectivamente, y en el entendimiento del proyecto de ley aprobado por el presidente Clinton, que prohibía el uso de las fuerzas armadas para hacer cumplir selectivamente el embargo de armas.
2. Según las órdenes del presidente, el comandante de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) responsable de hacer cumplir la Resolución 713 de las Naciones Unidas contra la ex

- Yugoslavia, el almirante W. Leighton Smith, Jr. no podía “desviar ni retrasar los barcos con armas destinadas a Bosnia”. Y dado que Bosnia no tiene puerto (sino que tiene acceso garantizado por parte de los croatas al puerto de Ploce), tal acción significaba que las fuerzas marítimas de EEUU no iban a poner fin a los envíos de armas a Croacia, cuyo destino final podía ser Bosnia. El almirante podía seguir supervisando el embargo, pero no podía dirigir los barcos de EEUU para detener a un sospechoso violador del embargo. El almirante tampoco podía autorizar la transferencia a otros Estados de la Alianza la información detectada sobre alguna violación del embargo, excepto cuando se tratara de material de destrucción masiva, misiles de tierra-aire que puedan derribar aviones de la OTAN, y las armas destinadas a terceros países: véase Gordon, Michael. (1994) “President Orders End To Enforcing Bosnian Embargo”, *New York Times* (November 11) pp.1-10.
3. Se utilizará una definición liberal, no científica, para describir a un país en cuya sociedad tengan preponderancia las creencias en la religión de la *Nación del Islam*.
 4. Véase Larrabee, Stephen F. (1994) *Western Strategy Toward the Former Yugoslavia*. Santa Mónica, California: RAND, p. 2.
 5. Véase Hosey, Walter. (1993) “Economics, National Policy and Military Strength: The Growing Linkage in the 1990’s”, *Naval War College Review*, Vol.46, 2:17.
 6. Véanse los comentarios del viceportavoz del Departamento de Estado Johnson, David (1994) “U.S. Considering Comprehensive New Arms Transfer Policy,” *USIA Wireless File*, (Nov. 16), p.1, y “America’s Arms Trade Monopoly,” *USIA Wireless File*, (May 25), pp.12-15. Entre otras consideraciones estratégicas del DoD en 1994, se incluían: la seguridad de comercio, la investigación y el desarrollo, las adquisiciones, las pruebas operacionales, la promoción de la tecnología de uso dual (*dual-use technology*), y la posición y el tamaño de las bases militares.
 7. Véase “FY International Affairs Budget: A New Outlook and New Priorities for a New Era,” *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, (February 1994), Vol.5, 2:8-9.
 8. Véase Gordon, Michael. (1994) op.cit.:1.
 9. Específicamente desarrollado para Bosnia, *la doble llave* consiste en cinco pasos: 1. Boutros-Boutros Ghali, secretario general de la ONU, autoriza la consideración de los ataques; 2. el Consejo del Atlántico Norte (NAC), dentro de la OTAN, llega a un consenso político para actuar; 3. el NAC autoriza el mando militar dentro de la OTAN; 4. el mando militar y el NAC esperan la autorización del secretario General de la ONU para actuar, y 5. el mando militar no cesará en su actuación hasta que el NAC lo diga. El 28 de febrero de 1994, como respuesta a los ataques a Sarajevo, los aviones de la OTAN abatieron a cuatro aviones (estilo *Galeb*) de los serbo-bosnios en la primera acción agresiva militar de la Alianza desde su creación en 1949.
 10. Para minimizar los efectos desestabilizadores en los Balcanes, una recompensa ha sido la cooperación militar por parte de la OTAN (y por parte de EEUU bilateralmente a través de acuerdos de defensa) a Hungría, Rumanía, Macedonia y Albania para *contener* cualquier país con ambición territorial en los Balcanes. Véase Pomfert, John (1995) “For Balkan Nations, A New Old Policy,” *International Herald Tribune* (December 20), p.1.
 11. Véase Lake, Anthony. (1994) “Lake Warns Against Unilateral Lifting of Arms Embargo”, *USIA Wireless File*. (December 1) p.11.

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

12. La *ampliación* tenía como base reforzar los lazos con los aliados dentro de la OTAN, aislar a los Estados *deshonestos (rogue)*, promover las reformas democráticas y económicas en los países de la ex URSS, e intervenir en las crisis humanitarias, selectivamente: véase “The U.S. Riding a Roller Coaster”, *The Strategic Survey 1993-1994*. London:International Institute for Strategic Studies, 1994, p.63.
13. Véase Lake,Anthony. (1994) op.cit.. (December 1) p.11.
14. Algunos resultados positivos de modificar los parámetros del conflicto antes de que tuvieran lugar ciertas negociaciones de paz son la Federación entre Bosnia y Croacia (marzo de 1994), las recompensas a los Gobiernos de Bosnia y Croacia: es decir, la inclusión de ambos en el programa de la Asociación para la Paz y el acceso a los recursos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el reconocimiento necesario por parte de la ONU de que la OTAN debería tener más flexibilidad y disponer de una misión más clara, un cierto distanciamiento entre el Gobierno de Milosevic en Serbia-Montenegro y los serbo-bosnios como consecuencia de las sanciones contra Serbia, y finalmente en setiembre de 1994, el compromiso del presidente de Bosnia, Izetbegovic, de no pedir un inmediato levantamiento del embargo de armas.: Véase Lake, Anthony. (1994) “American Power and American Diplomacy”, *USIA Wireless File*, (October 25): 9 y Beriker, Nimet A. (1995), “Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina”, *The Annals of the American Academy*. (November) nº 542 198-200.
15. Tanto por su antigua estructura, la confusión y el estancamiento burocrático respecto a la formulación y aplicación de *policy* como por la falta de recursos políticos (apoyo público o apoyo de los grupos de presión) en el proceso de negociar con otros Departamentos y agencias, el Departamento de Estado no generaba respuestas a la interacción compleja entre asuntos internacionales y nacionales, sobre todo los asuntos de los mercados financieros y las políticas económicas.
16. Después de fomentar el crecimiento económico internacional de EEUU y de promover paz y democracia, *enlargement* es el compromiso de EEUU con la comunidad de naciones democráticas a través de medios diplomáticos, incentivos económicos, y contactos continuados con organizaciones internacionales. Véase *United States Department of State Dispatch Supplement* (February 1994), nº2: 5-11.
17. Véase los comentarios del subsecretario del Departamento de Estado, Peter Tarnoff, en mayo de 1993: “No tenemos las ventajas estratégicas (*leverage*).no tenemos la influencia, no tenemos la inclinación de utilizar las fuerzas militares, ciertamente no tenemos el dinero” para responder a las crisis en la posguerra fría: citada en Muravchik, Joshua “Clintonism Abroad,” *Commentary*, Vol.99, nº2:37. También véase Kortanek, Mary E. (1994) *When Pictures Make Policy* , *Congressional Quarterly* (April 30) p.1078.
18. Por ejemplo, Stephen Walker, Croatian Desk Officer, Balkan Conflict Group, U.S. Department of State, que dimitió el 23 de 1993, después formó el Comité Americano Para Salvar a Bosnia, como una demostración de su desacuerdo con la política exterior de la Administración de Clinton.
19. La estrategia consistía en, por un lado, manipular la situación de que Bosnia y Croacia fueron víctimas de un *enemigo común*, Serbia, y, por otro, aislar a los serbo-bosnios como villanos.
20. EEUU hizo cumplir el embargo de armas y otras sanciones (Operación *Sharp Guard*) y participó en la misión de prohibir vuelos no autorizados en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina

- (Operación *Deny Flight*). EEUU también contribuyó a las Misiones de Asistencia para las Sanciones (*Sanctions Assistance Missions—SAM—*) establecidas por el Comité de Oficiales Mayores de la (entonces nombrada) Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Para una lista detallada sobre el despliegue de equipo y de personal que estuvo con la OTAN en su Cuartel General de las Fuerzas Aliadas en el Sur de Europa (AFSOUTH) véase *L'Année Stratégique: Les Équilibres Militaires 1995*, (Ed. Pascal Boniface), París, Dunod, p.271.
21. Véanse las obras contenidas en *Congressional Quarterly's Guide to the Presidency* (1989), ed. Michael Nelson, Washington, D.C: CQ Inc, . También véanse dos estudios recientes: Peterson, Paul (1989) "The President's Dominance in Foreign Policy," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, nº2:214-234, y ,respecto al Congreso, Lindsay, James (1993) "Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters" *Political Science Quarterly* Vol.107, nº.4:607-628.
 22. Véase Greenstein, Fred (1993-1994) "The Presidential Leadership Style of Bill Clinton: An Early Appraisal," *Political Science Quarterly* Vol.108, nº.1:589-603.
 23. El plan tenía entre, otros fines, hacer que EEUU tuviera un papel más activo mediante la OTAN y la ONU para solucionar la crisis; cambiar la dinámica de las negociaciones a través de sanciones económicas y políticas practicando la diplomacia preventiva para que la guerra no se extendiera hasta Kosovo o Macedonia; involucrar más a Rusia en las negociaciones; proponer el Tribunal de Crímenes de Guerra y contribuir al envío de más ayuda humanitaria una vez que la OTAN pudiera disponer de los recursos y la autoridad de hacer cumplir la resolución del Consejo de Seguridad para el espacio aéreo prohibido para vuelos no autorizados por la ONU: véase Christopher, Warren (1993) "Department of State Briefing on the Former Yugoslavia," *U.S. Dept. of State Dispatch*, Vol.4, nº.7.
 24. Hay dos ciclos en conflicto que afectan al poder del presidente: "uno de influencia decreciente y uno de efectividad en aumento...", efectivamente, "a medida que el período de Gobierno va transcurriendo, la administración va adquiriendo más experiencia y destreza, pero también va perdiendo recursos. La capacidad de efectividad entonces va en aumento, pero los menguados recursos implican que el éxito esté menos asegurado,": Véase *CQ's Guide...*(1989), op.cit., p.1125.
 25. Quizás esta dicotomía de dirección creó en otros Estados y en las organizaciones internacionales una cierta incertidumbre respecto al compromiso futuro de EEUU de buscar multilateralmente una solución a la guerra de Bosnia (al haber creado un escenario de *good cop* Clinton versus el *bad cop* Dole).
 26. Clinton sí hubiera podido ejercer el derecho de veto sobre este proyecto de ley, pero no lo hizo al estar de acuerdo con los términos. Lo mismo no sucedió con un proyecto de ley similar (S 21, propuesto por los senadores Dole y Lieberman) que exigía el levantamiento del embargo en 1995. Este proyecto de ley no era tan exigente como parecía, dejando al presidente un poder ilimitado para poder demorar cualquier acción unilateral según su interpretación del interés nacional. No obstante, en 1995 el presidente Clinton, por razones políticas internas e internacionales significativamente diferentes, decidió vetarlo. Véase el juego político en Carroll, Doherty. (1995) "In Stinging Rebuff To President, Senate Votes To Lift Embargo," *CQ* (July 29) pp.2282-2284.
 27. Los proyectos de ley para las apropiaciones para la Defensa (igual que otros Departamentos) principalmente se redactan entre el 15 de mayo y el descanso estival en agosto. De esta manera,

¿Por qué EEUU dejó de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia en noviembre de 1994?

- y debido a esta presión del calendario, fué el 11 de agosto de 1994 cuando el presidente Clinton y el Congreso llegaron a un acuerdo sobre los límites de aceptación estadounidense respecto a la postura del Consejo de Seguridad en la ONU sobre el embargo de armas. Véase Towell, Pat. (1994) "Defense and Foreign Policy," *Congressional Quarterly* (September 10), pp.2530-2532.
28. Los proyectos *pork barrel* son enmiendas dentro de los proyectos de ley que aportan beneficios políticos y económicos especiales para un congresista y su distrito o Estado.
 29. Casi el 50% de los miembros de la Cámara de Representantes (186 miembros) fueron elegidos después de la guerra fría (1992 y 1994). En 1995, en el Senado, importantes senadores como Bill Bradley (D-New Jersey) y Sam Nunn (D-Georgia) también anunciaron su dimisión a partir de las próximas elecciones en 1996.
 30. Véanse los comentarios de Joseph Nye, vicesecretario de defensa, en Dobbs, Michael. (1995) "NATO Expansion? Popular, But Don't Look at the Price", *International Herald Tribune*. (July 9), p.1.
 31. Véanse, por ejemplo, dos artículos de Doherty, Carroll. (1994) "Authorization Bill Urges Clinton To Arm Bosnian Muslims," *CQ* (April 23) , p.1011, y "Vets Add Weight to Hill Debate On Use Of Military Power," *CQ* (April 30), p. 1077.
 32. Véase Lindsay, James. (1992-1993) op. cit.,pp.622-625. El *fanfarroneo* consiste en el comportamiento ostentoso de los políticos en los medios de comunicación y/o en los procesos públicos gubernamentales a fin de ganar popularidad o aprobación. El *fanfarroneo* mobilizó a grupos de presión (proOTAN, proBosnia, y antiRusia) a fin de intervenir en los procesos de decisión, y tuvo una influencia sobre otros países que no se puede medir, por lo que ignoramos la incidencia que esta práctica pudo haber tenido a efectos de una acción unilateral en las decisiones tomadas por los aliados o la ONU. Además, al definir las posibles opciones políticas, tal práctica posiblemente condicionó al público estadounidense y formó el marco para el debate dentro del cual se estableció las condiciones previas a una acción estadounidense en Bosnia.
 33. Véase Doherty, Carroll. (1994). "House Votes To Force Clinton To End Bosnia Arms Ban," *Congressional Quarterly* (June 11), pp.1535-1356.
 34. Véase un resumen de las posturas tomadas por parte del Senado en Doherty, Carroll. (1994), "Senate Puts Clinton on Zig-Zag Course Toward Ending Bosnian Arms Embargo" *Congressional Quarterly* (August 13), pp. 2362-2363.
 35. La Cámara de Representantes aprobó la medida primero, el 17 de agosto y después, el Senado, el 13 de septiembre: véase "Legislative Summary", *Congressional Quarterly* November 5, 1994, p.3189.
 36. En una votación histórica en marzo de 1996, el Congreso dió al presidente el derecho de ejercer el *line-item veto* (de vetar una parte del proyecto de ley sin tener que vetarlo todo). Esta decisión seguramente acabará siendo debatida en los cortes al contradecir, en principio, el Artículo 1, Sección 7 de la Constitución. Las repercusiones de esta decisión seguramente afectarán la capacidad de influencia (*leverage*) que el Congreso tendrá para presionar al presidente sobre los asuntos exteriores. Véase Associated Press, "Congress Passes Historic Line-Item Bill" *International Herald Tribune*, March 29, 1996, p.3.