

EFICACIA DE UNPROFOR EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Por MANUEL SORDO FARALDO

«La ONU ha sido un éxito» (1)

BOUTROS GHALI

La paz como objetivo de la ONU

En el año 1945, tras la amarga sensación dejada por las dos guerras mundiales, Europa inicia la reconstrucción de sus heridas y trata escarmentada de buscar otros caminos diferentes para solucionar sus futuras controversias. Desentierra la infeliz Sociedad de Naciones y sobre dicha base construye un moderno sistema internacional de paz y seguridad. Una Organización destinada a ser arbitro de las disputas internacionales fuertemente respaldada por los buenos deseos de las naciones y por una fuerza militar desarmada, aparentemente inviolable, de guante blanco y casco azul.

Desde un principio la ONU se impone la inmensa tarea de mantener la paz como camino alternativo para superar, tal como dice Ortega y Gasset (2):

«La guerra como enorme esfuerzo que hacen los hombres para resolver ciertos conflictos».

(1) Revista *Time*, 23 de octubre de 1995, volumen 146, número 17.

(2) ORTEGA y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, 1938.

La Carta de las Naciones Unidas, documento político dispone los necesarios instrumentos para alcanzar su objetivo primordial: la diplomacia preventiva para los arreglos pacíficos y las acciones sancionadoras, coercitivas y militares como último extremo.

Una pequeña fisura, no obstante, queda abierta: la ONU no dispone ni de la autoridad internacional necesaria para imponer sus resoluciones, consecuencia de la lógica aspiración de los países a conservar intacta su soberanía, ni de los medios necesarios para emprender acciones sancionadoras y militares, resultado de una falta de unión entre ellos especialmente, cuando en plena época poscolonialista, el Consejo de Seguridad de la ONU se hallaba abrumadoramente dominado por las grandes potencias.

El compromiso material surgido no estaba en consonancia con el político firmado, y por ello, desde un principio la ONU no dejó de ser más que un «respetado intermediario» con incapacidad real para modificar la voluntad de los países miembros más belicosos.

La controversia, paz mediante o a través de la «guerra», referida al capítulo VII de la Carta no despertaba especial preocupación, porque en cada uno de los países miembros aún pervivía el recuerdo de las dos contiendas. La aplicación más dura de la Carta aparecía como una posibilidad mas bien remota.

La ONU fiel a su objetivo, arbitra políticas, que le permiten enarbolar una imagen de eficacia. Acude cuando los países soberanos en contienda necesitan un arbitro en sus disputas, aplicando los principios de: escrupuloso respeto a la voluntad de cada uno de ellos e imparcialidad.

El incremento de sus misiones corre paralelo al de su estructura y en consonancia al de su presupuesto de gastos anuales y burocracia. Las misiones de observadores desarmados, mediando en los conflictos y mostrando la imagen de una organización «pacífica» la sitúan ante la opinión mundial en un pedestal de sensatez cuando el mundo asiste con desesperanza a los vaivenes de una guerra fría.

Pero, ¿qué sucede cuando las naciones pierden la conciencia de su pasado, cuando se rompe el firme compromiso de la paz o cuando se aboca al final, según Dostoyevski, del ciclo de una paz prolongada?

Inevitablemente surgen los intereses nacionales egoístas, amparando, provocando o desatando guerras que si en algunos casos tienen carácter regional, consecuencia de convulsiones en los centros de equilibrio, poder

y decisión, en el trasfondo de nuestro desarrollado siglo, tienen fuertes repercusiones internacionales.

El final de la guerra fría, el incremento de conflictos regionales y en definitiva la quiebra del equilibrio existente propició un notable incremento de misiones, especialmente en los últimos años. Un fenómeno que nos inclina a pensar con optimismo el papel fundamental de eficacia desarrollado por este organismo, pero que, inevitablemente también corresponde pintarlo con una capa de pesimismo.

Ciertamente, la paz como conciencia de las naciones, surgida tras la firma de la Carta de las Naciones Unidas era un revulsivo contra el temor de las guerras pasadas. Su garantía la Organización surgida. Su fortaleza el firme acuerdo entre las naciones.

Ello explica el éxito obtenido por Naciones Unidas en los primeros años y en algunas misiones de la última década como El Salvador, Mozambique o Camboya, pero conforme se han ido sucediendo los conflictos la ONU ha ido perdiendo credibilidad y respeto, muestra de ello lo constituye el recién finalizado conflicto de Somalia o el irreductible conflicto de la antigua Yugoslavia.

La ONU en consecuencia ha pasado de ser garantía de paz y seguridad, a instrumento responsable de la resolución de los conflictos o en otras palabras a «chivo expiatorio» de las vacilaciones, egoísmos e intereses divididos de la comunidad internacional.

El reflejo de esta situación es una imagen de creciente ineficacia para resolver los complejos conflictos existentes en la actualidad. Las causas que lo motivan son un conjunto de interdependencias negativas que afectan seriamente su existencia futura.

Incapacidad para «evolucionar» al ritmo que el mundo demanda. Una de las causas más determinantes de la crisis actual. Los conflictos cada día cargados de mayor intransigencia precisan algo más que «buena voluntad» y fuerzas desarmadas. La ONU necesita asumir otro papel diferente en la resolución de conflictos. Un papel diferente al de mero intermediario o árbitro. Un papel determinante que tenga el beneplácito de la comunidad internacional.

Ausencia de una firme voluntad de «acción común» entre todos los países. Consecuencia de un Consejo de Seguridad muy restrictivo en la participación del resto de países y poco ágil en la toma de decisiones.

Incapacidad para actuar con «oportunidad» en tiempo y en espacio con fuerzas a disposición o con el firme compromiso de las organizaciones internacionales.

Enorme «complejidad» de su actual organización. La ONU se ha transformado en una gigantesca máquina burocratizada, acusada de indecisión y derroche y cuyo presupuesto ha aumentado alarmantemente en los últimos años (durante el período de 1990 a 1995, 12.100 millones de dólares ha gastado cuatro veces más en operaciones de paz que en el período de 1945 a 1989 3.600 millones de dólares.

Sin cuestionar el pasado ni la evidente necesidad de esta Organización en el mundo, todos estos factores negativos no solamente amenazan su propia existencia futura sino que inciden fuertemente en el presente y pasado reciente como ha podido comprobarse en el actual conflicto de la ex Yugoslavia.

Eficacia de la ONU en la ex Yugoslavia

Tras varios años de lucha y con una masiva participación de la ONU en el conflicto, la situación ha sufrido tan escasos avances que en buena medida permite constatar la poca eficacia de esta Organización para resolver en palabras de su secretario general Boutros Ghali,

«...el mayor compromiso de mantenimiento de la paz jamás adquirido por Naciones Unidas...»

Las posibles causas de esta ineficacia no tienen relación con la gran entidad del conflicto sino que están en relación directa con los errores cometidos por la ONU para resolver el conflicto.

En primer lugar, no es del todo cierto, pensar que el conflicto de la ex Yugoslavia es el mayor reto al que se ha enfrentado la ONU, sino que éste coincide con el manifiesto declinar de esta Organización y de su específica forma de actuación a través de las denominadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs).

La ONU inició el mantenimiento de paz en los territorios de la antigua Yugoslavia con la experiencia propia de una Organización inexperta e indecisa para aquellos conflictos en los que no existe una manifiesta voluntad de paz por parte de los contendientes.

La solución para finalizar el conflicto, demandaba una solución enérgica dentro de la línea más dura del capítulo VII de la carta azul. No obstante el temor político de la posible existencia de bajas nacionales unido a una serie de circunstancias como la morfología del país el temible espíritu de lucha del pueblo yugoslavo, dilataron las respuestas políticas occidentales y cuando ello surge se genera un acervo inconexo de resoluciones al vaivén de las presiones de la opinión pública.

En efecto, los países occidentales no querían arriesgar sus propios efectivos, pero eran conscientes que debían enviar contingentes para tener prestigio en la escena internacional y satisfacer la exteriorización emocional de sus opiniones públicas que continuamente demandaban una solución a la catástrofe.

Las resoluciones fueron numerosas y en muchos casos ineficaces y en todas ellas cabe distinguir tres etapas claramente diferenciadas:

- Una primera, que bien podría llamarse de «autojustificación». La ONU despliega observadores, establece un embargo a la ex Yugoslavia y aplica sanciones a Serbia y Montenegro, pero en realidad lo que intenta es evitar el despliegue de tropas armadas mientras se autojustifica ante la opinión pública internacional.
- La segunda etapa surge cuando las atrocidades desatadas en Bosnia-Herzegovina despiertan definitivamente la memoria de los europeos bajo la forma de muertes indiscriminadas, hambre, limpieza étnica y la presencia amenazadora de un duro invierno. En la resolución 770, actuando bajo lo que determina el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas se hace un llamamiento a los Estados para que se tomen todas las medidas necesarias para facilitar ayuda humanitaria a Sarajevo y otras zonas de Bosnia-Herzegovina.

Una forma de acción poco habitual en Naciones Unidas se establece: el despliegue de contingentes de tropas encuadradas orgánicamente con la misión de proteger los convoyes de ayuda humanitaria de Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y convoyes de civiles detenidos.

Una clara forma solapada de aplicar el artículo VII, evitando con la disuasión que suponía la presencia de los contingentes en Bosnia el llegar a una imposición de la paz con métodos más expeditos. No obstante estas fuerzas carecían de dos elementos muy importantes: material militar pesado para hacer efectiva la disuasión y unas reglas de enfrentamiento más eficaces.

Durante esta etapa, que abarca desde agosto de 1992 (resolución 770) hasta junio de 1993 (resolución 836) la ONU se ve desbordada, a pesar del amplio despliegue, para controlar una situación que se agrava con el nuevo conflicto entre bosnios y croatas.

Se establecen las áreas de seguridad de Naciones Unidas pero paradójicamente sin mecanismos disuasores para mantenerlas. Es en esta etapa donde se empieza a apreciar la vulnerabilidad de las fuerzas desplegadas.

- La última etapa, la comprendida hasta octubre de 1995, ha sido sin duda la etapa de la desesperanza, del desinterés de la indecisión y en la que Naciones Unidas ha tenido que pagar un alto precio en prestigio ante la opinión pública mundial.

En ella la ONU, estableció serias advertencias ante los bandos, aunque casi nunca lo llevó a la práctica... se encontraba prisionera de su propio despliegue. La estrategia diplomática como vía por la que apostaba la ONU fue sustituida por las acciones militares resolutivas de la OTAN, que en última instancia se apuntó el éxito que durante varios años había perseguido incansablemente la ONU.

Otra de los errores cometidos por la ONU, estaba en relación directa con el principio que siempre ha acompañado a esta Organización en todas sus misiones: «la imparcialidad».

Inicialmente y desoyendo las lecciones de la historia para esta zona geográfica tan peculiar, se permitió los desmanes de un ejército prepotente, sin actuar preventivamente cuando la situación así lo aconsejaba.

Esta indecisión permitió al Ejército serbio consolidar sus conquistas y llevar a cabo una dramática limpieza étnica. En dicho momento la ONU actuó en nombre de la imparcialidad sin conceder justicia a los agredidos, desposeídos de sus territorios. El supuesto cese de la guerra y la interposición de la ONU no hizo más que favorecer los afanes serbios, que vieron satisfactoriamente como en nombre de la paz podían consolidar unos territorios conseguidos con la fuerza de las armas.

A partir de entonces, la ONU partiendo de esta solución inicial a todas luces injusta para los otros bandos, inició su particular búsqueda de la paz sin tener en cuenta que con ello generaba un nuevo conflicto.

¿Cómo se puede hablar de imparcialidad cuando uno de los bandos goza de una ventaja comparativa que el resto rechaza categóricamente?

Con esta imparcialidad no reconocida por ninguno de los bandos en ningún momento del conflicto la ONU perdió la credibilidad para negociar acuerdos de paz y el respeto de sus tropas desplegadas en la zona.

Algo que hubiera sido subsanable si en los objetivos iniciales se hubiera partido de una situación igual o similar a la anterior existente antes del conflicto.

Por último, otras de las causas que incidieron en la eficacia de la ONU, está en relación directa con las estrategias utilizadas por la ONU para intentar alcanzar la paz.

La ONU ha buscado la paz de muy variadas formas. De todas ellas unas no implican el empleo directo de la fuerza militar y podrían denominarse «pasivas» mientras que el resto cuya aplicación exige el uso de la fuerza se podrán denominar «activas».

Existe una clara inclinación de la balanza en favor de las acciones pasivas, lógica consecuencia del temor generalizado en Europa en iniciar un conflicto cuyas repercusiones podrían extenderse a través de lo que fueron las fronteras de la ex Yugoslavia.

Entre las «medidas pasivas», las acciones diplomáticas han sido desde el inicio de la guerra intensas y continuas. Es el camino hacia la paz deseado por Europa y la ONU. Sin embargo todos los esfuerzos siempre han chocado con la insolidaridad de una de las Partes. Entre los éxitos más notables es obligatorio mencionar el acuerdo alcanzado en Washington en 1994 por el que se pactó un alto el fuego entre los bosnios, croatas y musulmanes.

El embargo de armas y equipos militares y sanciones económicas, han sido poco eficaces ya que únicamente han servido para acrecentar las diferencias entre los serbiobosnios, que siempre han violado el embargo por numerosas vías, mientras que los bosnios, encerrados en el corazón de Bosnia-Herzegovina y sin salida al mar, han encontrado verdaderas dificultades para obtener, material militar pesado.

El despliegue de fuerzas militares ligeras en la zona controlada por bosnios y croatas con el mandato de apoyo humanitario y con el deseo inicial de la ONU de ejercer un efecto disuasorio, no ha sido determinante para alcanzar la paz en el conjunto del área de conflicto, pero si ha servido para dar importantes pasos para la paz, en la zona de despliegue, mediante el proceso de consolidación de la Federación entre bosnios y croatas.

Las «medidas activas», no fueron tomadas por la ONU para «imponer la paz», sino en un intento de hacer valer sus resoluciones cuando otras medidas pasivas eran materialmente ignoradas por los Partes en conflicto. Mientras que la operación *Deny Flight* trata de circunscribir el conflicto exclusivamente al escenario terrestre sin ventaja comparativa para ninguna de las Partes, la operación *Blue Sword* intenta dar seguridad a las tropas de UNPROFOR en el desempeño de sus cometidos.

En ambos casos, nunca han sido determinantes en manos de la ONU para avanzar positivamente en la senda de la paz, por el escaso uso que de dichos medios hizo al enfrentarse con la terrible paradoja que al utilizarlos para salvaguardar la seguridad de los *casco azul* podía generar una escalada de violencia contra los mismos.

Como conclusión, no puede decirse que las estrategias utilizadas por la ONU formen o hayan formado parte de un plan estratégico de conjunto sino que da la impresión que su utilización se ha dejado al arbitrio de la improvisación.

La ONU en la ex Yugoslavia en conjunto se ha caracterizado por una ausencia de objetivos iniciales, una carencia de mandatos y resoluciones acordes con los objetivos y una escasa rentabilidad disuasoria en el empleo de los medios.

Eficacia de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina

No es lo mismo hablar de la labor de la ONU en el área del conflicto con la llevado a cabo por UNPROFOR en la zona de operaciones. Y esta diferenciación está en relación con los niveles de actuación en que actúan cada una de ellas.

La ONU como Organización actúa al más alto nivel, aquel donde la diplomacia, la política y la estrategia se entremezclan y al que le corresponde el más alto grado de responsabilidad.

UNPROFOR actúa en los niveles subsiguientes, los que corresponderían al nivel operacional y táctico en lenguaje militar pero que simplificando podíamos asimilar en términos generales al nivel ejecutivo.

UNPROFOR fue creado por la ONU bajo los principios básicos de toda OMP. El libro *The Blue Helmets* editado por las Naciones Unidas define estas operaciones como:

«Medidas preventivas que se pueden tomar para impedir el agravamiento de una situación de conflicto. Pueden detener y contener las hostilidades, pero no pueden resolver los problemas políticos subyacentes. Pueden, y de hecho lo hacen, crear el clima, ganar tiempo y promover el mínimo de buena voluntad necesario para un arreglo, a través de negociaciones u otros medios pacíficos.»

En un principio UNPROFOR desplegó exclusivamente observadores desarmados, pero posteriormente UNPROFOR se nutrió de unidades militares orgánicas de diferentes países, algo inusual hasta la fecha si se exceptúa Somalia. Y el despliegue de estas unidades se estableció en Bosnia-Herzegovina y concretamente en la zona dominada por los bosnios y los croatas.

La actuación de estas fuerzas a diferencia con lo anteriormente expresado fue de resultados muy positivos aunque no determinantes para la pacificación total del conflicto, al estar circunscritos a una parte muy concreta del territorio.

Los logros obtenidos ha pasado desapercibidos a la opinión pública que mantenía una visión más globalizada del conflicto pero no así para este autor que tuvo la experiencia directa por haber estado destinado durante seis meses en el Cuartel General del Sector Suroeste del despliegue de UNPROFOR en Gorjnj Vakuf (Bosnia-Herzegovina).

Bosnia-Herzegovina despertó definitivamente la conciencia del Mundo, tras la guerra contra los serbios se añadió una guerra civil entre croatas y bosnios alimentada por el odio ancestral y las diferencias religiosas. Naciones Unidas decidió desplegar de acuerdo con el capítulo VII de la «carta azul» un contingente multinacional encuadrado en unidades tipo batallón con el mandato implícito de apoyar los esfuerzos de ACNUR para proporcionar ayuda a Bosnia-Herzegovina.

Este despliegue tuvo efectos importantes. Por el número desplegado aseguró la presencia activa de la ONU en cualquier lugar por alejado que estuviera. Por la organización de su despliegue y la estructura representativa de mando permitió alcanzar acuerdos o resolver problemas con los dirigentes locales. Y por último por los medios utilizados, el uso de las armas disuadió a las facciones locales y el empleo de medios de ingenieros ini-

ció la reconstrucción de la infraestructura de servicios básicos y de comunicaciones.

Tras el acuerdo firmado el 23 de febrero de 1994 en Washington, evidente éxito de la diplomacia, entre los bosnios, croatas y musulmanes, se inició en Bosnia Central el esfuerzo para alcanzar la paz en Bosnia-Herzegovina. El lema acuñado fue «retorno a la normalidad», sin mencionar el término paz, pero dando a entender que la vuelta a unas condiciones políticas, sociales y económicas normales, traería consigo en última instancia la paz.

El primer paso alcanzado fue asegurar la ayuda humanitaria a un país que dependía para sobrevivir enteramente de la misma. Normalizada la distribución y ampliadas las comunicaciones, UNPROFOR se lanzó a ocuparse del desarrollo de la paz.

Para llevar a cabo todo ello era necesario desarrollar la cooperación y el entendimiento entre las Partes a través de un efectivo y práctico mecanismo.

Este mecanismo fue el establecimiento en Bosnia Central de la llamada JCPC (*Joint Commission Policy Committee*). Ésta surgió en el sector suroeste del despliegue de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, espacio geográfico donde convivían los croatas y musulmanes bosnios y en donde se había producido los mayores combates entre los mismos.

La estructura orgánica de la JCPC, permitía resolver asuntos en los ámbitos civil, a través de la JCCEC (*Joint Commission Civil Executive Committee*), y en el ámbito militar, a través de la JCMEC (*Joint Commission Military Executive Committee*). En un nivel orgánico inferior al Comité Civil JCCEC actuaban los subcomités locales con representantes de los municipios y las unidades de *cascos azules* desplegadas. Toda esta estructura fue creada para paliar las deficiencias o las carencias de una estructura política sólida después de la guerra entre los croatas y musulmanes.

Estos y otros mecanismos permitieron progresos significativos en busca de la paz, progresos que por el nivel en el que se desarrollaron han pasado desapercibidos a una opinión pública que critica la permanencia de los *cascos azules* en Bosnia-Herzegovina.

Progresos políticos

Desde el inicio de la «Federación de Bosnia-Herzegovina» el foro de discusión política fue la JCPC, actuando UNPROFOR como anfitrión, mode-

rador e impulsor de iniciativas políticas. Uno de los grandes defectos de la JCPC era que las decisiones políticas que se tomaban entre los dos bandos raramente se ejecutaban en niveles inferiores principalmente debido entre otros motivos a la carencia de una estructura política efectiva.

Transformar las antiguas estructuras políticas existentes, principalmente a nivel municipal y acercarlas al nivel político de la Federación fue el principal objetivo de UNPROFOR. Se establecieron tres niveles de gobierno:

- Primer nivel: Federal
- Segundo nivel: Cantonal
- Tercer nivel: Municipal

El primer nivel venía a sustituir a la JCPC y era el verdadero nivel político. El poder Legislativo estaba representado por dos cámaras: Cámara de Representantes formada por 140 miembros y Cámara de los Pueblos formada por 30 musulmanes y 30 croatas. El poder Ejecutivo estaba presidido por un presidente y un vicepresidente (ambos de diferentes etnias) y un Gabinete formado por un primer ministro, viceprimer ministro y ministros correspondientes.

El segundo nivel dividía el territorio de Bosnia-Herzegovina en ocho cantones: cuatro musulmanes, dos croatas y dos mixtos.

El cantón disponía de una Cámara Legislativa llamada «Legislatura Cantonal» formada por 30-50 miembros. El gobierno de cada cantón estaba formada por un presidente elegido por la Cámara (los cantones mixtos disponían de un presidente y un vicepresidente) y la estructura variaba con cada uno de ellos.

Por último el tercer nivel respondía aproximadamente a la antigua estructura municipal existente después de la guerra. Cada cantón estaba dividido en municipios o *mbstina* y como media los cantones estaban formados de 6 a 12 municipios. Cada municipio disponía de un consejo de gobierno elegido por elección y la estructura era determinada dentro del propio municipio.

Además dentro de la Federación había tres *ombudsman* o «defensores del pueblo», uno musulmán, otro croata y otro representando a otras etnias, con poderes independientes para «proteger la dignidad humana, derechos y libertades» y particularmente encargados de reparar las consecuencias de la limpieza étnica.

Aún a pesar que este proceso está sin concluir, existe una división cantonal con sus representantes, y la vida política lejos de enrarecerse se acerca, aunque lentamente, a puntos comunes.

Otro de los puntos debatidos prácticamente desde el inicio de la JCPC fue la libertad de movimientos (*freedom of movement*). Uno de los mayores esfuerzos iniciales de UNPROFOR en Bosnia Central fue provocar acuerdos que permitieran el libre movimiento de personas a través del territorio de la Federación. Algo básico para construir un nuevo orden político pero difícil de llevar a la práctica por la lógica falta de confianza de los dos bandos.

Al finalizar la guerra de Bosnia Central, las carreteras estaban interrumpidas por un sinnúmero de puntos de control (*check points*) colocados sin orden ni concierto, algunos de ellos, respondían incluso a iniciativas particulares de despechados o ambiciosos. Tras los primeros acuerdos del JCPC, varias rutas se abrieron al libre movimiento, admitiéndose la presencia de *cascos azules* en cada punto de control establecido legalmente.

Progresivamente este proceso fue avanzando a medida que la paz, aunque aún tensa, se adueñaba del país, se incrementaron las rutas de libre movimiento, disminuyendo el número de puntos de control, se rebajó el margen de edad para circular libremente y la presencia de la ONU en los puntos de control pasó de ser plenamente activa a meramente testimonial. Paralelamente se incrementó el tráfico civil comercial y de pasajeros, especialmente en las comunicaciones troncales, que en el corto espacio de varios meses pasó de tímido 10% a un 80%.

El siguiente paso de UNPROFOR, siempre a través del JCPC, fue intentar establecer libertad de movimientos por áreas (*freedom of movement areas*). Un proyecto más ambicioso que pretendía eliminar todos los puntos de control, dejando sólo el mínimo imprescindible a la entrada de dichas áreas y conjuntos. Un paso de gigante que perseguía otros aspectos como: la vuelta de los desplazados, derechos humanos, ley y orden, empleo y seguridad.

Sin embargo, UNPROFOR chocó frontalmente con las reticencias de uno de los bandos que más que negarse pusieron los suficientes obstáculos para que el acuerdo pasara a dormir el sueño de los que esperan tiempos más acordes.

No desanimado con lo anterior, UNPROFOR continúa en la búsqueda del camino de la paz y propone, siempre en el seno del JCPC, un acuerdo pro-

visional para permitir a los desplazados volver a sus casas. A mediados de noviembre se firma un importante acuerdo que inicia el proceso, a través de un experimento piloto, de la vuelta a casa de los desplazados.

A finales de septiembre el proceso de paz en Bosnia Central había obtenido resultados esperanzadores, se habían dado pasos significativos hacia la normalidad y como consecuencia de ello en el seno del JCPC los asuntos de naturaleza militar habían dado paso a asuntos puramente civiles. Bosnia Central había evolucionado de un estado de guerra hacia un estado de casi completa paz. La JCPC se reestructura decidiéndose incluir dos representantes de cada uno de los cuatro cantones en detrimento del número de representantes militares que en consecuencia disminuye.

Progresos militares

El acuerdo de Washington trajo el cese el fuego entre los bosnios, croatas y musulmanes pero no la paz. Tras el mismo se delimitaron los territorios alcanzados por cada bando y se marcaron las líneas de confrontación. Para evitar la confrontación, controlar el armamento pesado y permitir la autodefensa de cada bando el acuerdo preveía la delimitación de zonas de exclusión próximas a las líneas de confrontación y el establecimiento de Áreas Activas, ASs, (*Active Sites*) y puntos de Acumulación de Armas, WCPs, (*Weapon Collection Points*).

UNPROFOR se fijó como objetivo romper las barreras militares que aún se mantenían en las líneas de confrontación ocupadas con objeto de potenciar el mando conjunto del Ejército de la Federación y evitar una escalada de tensión que generara un nuevo conflicto.

El primer paso fue la reducción de fuerzas desplegadas en la línea de confrontación y el establecimiento de puntos de observación (*observation points*) para controlar las violaciones del fuego.

El siguiente pretendía una total separación de fuerzas, eliminación de las WCPs.

Se estableció como plazo para la total separación de fuerzas el 15 de agosto de 1994, aunque éste se dilató por la manifiesta intención de uno de los bandos por ralentizar el proceso. Miles de soldados fueron retirados dejando en su lugar grupos de aisladas tropas con la misión de observación. En algunas zonas las tropas fueron reemplazadas por personal desarmado con el objeto de vigilar y proteger a la población civil del peligro de las minas.

El desmantelamiento de las WCPs fue sin embargo un tema más controvertido. El establecimiento de las mismas surgió como consecuencia de la falta de confianza entre los bandos. Separadas las fuerzas no había motivo para mantenerlos, pero la resolución de este problema no corrió pareja al de la separación de las fuerzas. Entre argucias y artimañas el acuerdo se retrasó hasta finales del año 1994 y los acontecimientos posteriores junto con la llegada del invierno retrasaron su resolución hasta finales del año 1994.

En definitiva un verdadero proceso de paz desde el punto de vista militar fue llevado a cabo por UNPROFOR, proceso que difícilmente hubiera existido si nadie hubiera mediado entre dos bandos tan dispares. Cabe citar por último la desmilitarización de Mostar un esfuerzo atribuido a la Unión Europea pero con la importante participación de UNPROFOR, especialmente del batallón español difícilmente se hubiera llevado a cabo.

Progresos económicos

No cabe hablar de una actuación directa de UNPROFOR aunque su contribución ha sido decisiva a través de:

- Mantenimiento, perfeccionamiento y construcción de la infraestructura de comunicaciones.
- Restablecimiento del comercio en áreas situadas próximas o alrededor del despliegue de UNPROFOR.
- Puesta en funcionamiento de la infraestructura de energía.
- Restablecimiento de los servicios básicos de agua, gas y electricidad.

Durante y después de la guerra el país se sumió en un caos económico total. Los mercados estaban desabastecidos, muchas comunicaciones por carretera estaban cortadas o incluso el acceso a determinadas zonas no existía dado que la distribución geográfica entre los tres bandos había cambiado drásticamente.

UNPROFOR aportó unidades especializadas de ingenieros que desde un principio iniciaron la tarea de reconstruir las carreteras, construir nuevas comunicaciones para adaptarse al nuevo plano impuesto especialmente por los serbiosbosnios y perfeccionar carreteras de baja capacidad de tráfico.

Todo ello tenía como objetivo, abrir el país al paso de los convoyes de ayuda humanitaria para solventar principalmente el problema del hambre, pero posteriormente sirvió para que los convoyes civiles transportaran mercancías y pasajeros.

Se instalaron nuevos puentes en zonas cortadas por la guerra, se construyeron pistas afirmadas en zonas incomunicadas.

Los casi 1.800 km cubiertos por unidades de ingenieros de las Fuerzas Multinacionales financiados por ACNUR, no sólo abrieron las comunicaciones a una incipiente economía sino que en el ejercicio de sus cometidos promovieron numerosos contratos de trabajo con compañías locales que pronto empezaron a aumentar en número y entidad.

El resultado fue un incremento notable del tráfico civil, porque si antes de mayo de 1994 el porcentaje de vehículos civiles en las carreteras troncales no suponía más del 10% (el resto correspondía a UNPROFOR, ACNUR y organizaciones no gubernamentales), a finales de julio los porcentajes de tráfico civil se incrementaron hasta el 80% en algunos puntos.

La economía local se benefició de la presencia del despliegue de la ONU, dado que todos los lugares elegidos para situar unidades de UNPROFOR se concertaban con los dueños o autoridades locales mediante un contrato de arrendamiento, contrato de suministro agua, a veces a precios que superaban la racionalidad de los mercados. No hay que desdeñar la movilidad del personal de ONU que propicio un grado de ocupación más que elevado en numerosos hoteles.

Todo lo anterior pasa desapercibido para el espectador pasivo que desde su país conoce de la guerra a través de los medios de comunicación, pero para un espectador activo destinado en la zona se puede apreciar el inicio de una economía incipiente, reflejada en la apertura de pequeños locales de comercio tipo bares, cafeterías pequeños restaurantes, para pasar posteriormente a supermercados, tiendas de ropa, pequeñas industrias del sector de la construcción, etc.

El restablecimiento de la infraestructura de energía constituyó un tema espinoso no sólo porque su restablecimiento suponía una inversión importante, que el país no se podía permitir, sino que en todos los casos dichas infraestructuras tenían un importante valor estratégico que enfrentaba a musulmanes y croatas.

No obstante se iniciaron esfuerzos en dicha dirección y de esta forma primero a través de la ECTF (*European Community Task Force*) y posteriormente continuado por la ODA (*Overseas Development Agency*) se consiguió poner en funcionamiento y iniciar los trabajos de varias centrales eléctricas situadas en Bosnia Central.

Progresos sociales

Quizás sea en este apartado donde no cabe hablar eufóricamente. Los temas de educación, sanidad y religión en comunidades radicalizadas precisamente por la religión no permite augurar grandes avances.

Desde un principio UNPROFOR y ACNUR lucharon por el establecimiento de escuelas mixtas consecuencia de una declaración conjunta en materia de educación, pero pronto surgieron las primeras discrepancias, aparecieron panfletos influenciados y la situación se radicalizó. Y es en esta materia donde es muy difícil avanzar, por ello los resultados han sido ínfimos. Será el tiempo y los esfuerzos de la recién creada Federación quienes lo resuelvan.

Conclusiones

UNPROFOR y sus despliegue en Bosnia-Herzegovina contribuyó eficazmente al mantenimiento y consolidación de la paz a través de el amplio apoyo humanitario y la intermediación entre los bandos.

Pero su acción debe circunscribirse exclusivamente a las zonas bajo dominio bosnio y croata, principalmente Bosnia Central y Meridional, coincidentes con el despliegue de mayor entidad de UNPROFOR.

El resultado en el resto de los territorios de la ex Yugoslavia donde UNPROFOR mantiene globalmente un importante contingente, ha sido más que escaso, nulo si se exceptúa lo que corresponde a Macedonia.

Las causas más probables han estado motivadas por el desigual despliegue adoptado por UNPROFOR, con fuerte presencia en unas zonas y escasa en otras, por la poca implantación de esta operación en la zona serbia de Bosnia y por la diferente capacidad de ejecución de los elementos de UNPROFOR.

Sin embargo y con relación a los resultados obtenidos conviene hacer las siguientes puntualizaciones:

- El amplio despliegue y el enorme coste realizado hasta la fecha no compensa los resultados obtenidos.
- Mientras que para Bosnia-Herzegovina Central y Meridional el bajo cociente de la relación coste/eficacia ha justificado con creces la presencia numerosa de *cascos azules*, la misma relación y su alto cociente alcanzado para el conjunto de la ex Yugoslavia desacredita la estrategia y medios empleados por ONU.

Estrategias

La ONU desde un principio adoptó, junto con los países europeos, la diplomacia como única vía de solución al conflicto, rehuendo el uso de la fuerza en demanda de la «estrategia de coste cero» que exigían las opiniones publicas occidentales.

La estrategia OTAN encabezada por la postura de Estados Unidos combinaba la diplomacia con las acciones coercitivas (embargos, etc.) y de castigo (ataques aéreos) dentro de lo que podía denominarse «violencia racional» definida como el conjunto de ataques selectivos realizados como imposición ante una actitud intransigente para alcanzar una situación justa y equitativa para el conjunto.

Esta estrategia de igual forma tampoco rehusaba la acción militar indirecta, o a través de uno de los bandos en conflicto para desbloquear unas negociaciones claramente estancadas.

El tiempo y la situación en el área de del conflicto ha proporcionado la razón a esta última estrategia, la defendida por la OTAN.

La diferencia entre ambas estrategias sin duda es bien clara, mientras que la primera necesita mucho tiempo y firmeza para obtener resultados diplomáticos y políticos (se lleva a cabo mediante reiteración de esfuerzos) la segunda lo alcanza globalmente en poco tiempo si la presión coercitiva es eficaz.

Medios empleados

Los medios utilizados por la ONU han sido excesivamente elevados, desigualmente desplegados con una relación coste/eficacia para el conjunto muy alta.

Por otro lado, estos medios que inicialmente deberían ejercer una acción disuasoria sirvieron al contrario, como elementos de amenaza de los bandos, especialmente el serbio, para presionar en el ánimo de la ONU y retardar o evitar por esta acciones mas coercitivas o de castigo.

La OTAN preconizaba el empleo de medios en dos fases: la primera para forzar un acuerdo de paz sólido mediante acciones resolutivas coercitivas y la segunda como Fuerzas Terrestre de interposición para mantener y consolidar los acuerdos alcanzados.

Sin prejuzgar la validez de los métodos empleados los resultados más favorables se decantan por los acciones últimamente emprendidas por la OTAN.

Objetivos

La ONU se estableció como único objetivo la consecución de la paz, aun partiendo de una situación de evidente desigualdad.

La OTAN eliminó los puntos de fricción mediante el beneplácito de una acción militar indirecta por parte de las fuerzas croatas y bosnias que permitió alcanzar una situación inicial más favorable a la pretendida por la ONU.

La estrategia, el empleo de los medios y los objetivos mas eficaces han sido sin duda los que representan la postura de OTAN, demostrando ser ineficaces los defendidos por ONU.

Con estas conclusiones es inevitable hacerse la siguiente pregunta: ¿tiene capacidad la ONU para emprender misiones como la que actualmente se lleva a cabo en la ex Yugoslavia? La repuesta evidente es negativa salvo que modifique su estructura y estrategias se le dote de medios o descarge parte de la responsabilidad de estas misiones en organizaciones regionales como la OTAN.