

EL CONFLICTO DE LA EX YUGOSLAVIA Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD COMÚN (PESC)

Por BELÉN LARA FERNÁNDEZ

El final de la guerra fría hacía suponer que un país europeo no podía caer en la barbaridad de un guerra sin cuartel. Craso error. Pero, por contra, el final de la guerra fría abría la posibilidad de concebir Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMPs) sobre territorio europeo, y supuso la constatación de que la seguridad colectiva en Europa simplemente no existía, mientras que las presiones diplomáticas se mostraban totalmente ineficaces. El sentimiento colectivo de amenaza que durante 40 años había provenido de la Unión Soviética, había creado un reflejo de respuesta común. Después, enfrentados a amenazas parciales y a riesgos de diferente naturaleza, las respuestas europeas se han mostrado parciales y divergentes. No existe una política de seguridad europea coordinada, ni existen los instrumentos que permitan vislumbrar una próxima coordinación.

En el momento en que surgió el conflicto de Yugoslavia, la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) fue la primera «tercera parte» que intentó intervenir como mediadora. Era a principios del año 1991. La sola idea de que Naciones Unidas interviniera directamente en problemas de seguridad europea resultaba incongruente. Cuando estalló la guerra, el papel de la Unión Europea como principal y único mediador fue reafirmado por otros organismos internacionales, especialmente por la ONU y por la entonces Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), luego Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Este «monopolio» se mantuvo durante todo ese año, para pasar posteriormente

a compartirlo con Naciones Unidas. A partir de entonces, la Unión Europea no ha dejado de perder protagonismo a través de los años y los acontecimientos que se han ido desarrollando en ese trozo de Europa.

Una de las causas de que los primeros intentos de mediación resultaran infructuosos es que la Unión Europea no contaba con expertos sobre Yugoslavia y tuvo que guiarse por juicios de segunda mano e interpretaciones personales. Luxemburgo, que presidía el Consejo durante el primer semestre del año 1991, no tenía ningún experto sobre la zona; Holanda, que ostentó la Presidencia en la segunda mitad, encargó a una persona que se documentara sobre Yugoslavia un mes antes de comenzar su mandato; Portugal, que continuó en el primer semestre del año 1992, pudo aportar muy poco; el Reino Unido, que sucedió a Portugal, era el único país que contaba con unos recursos considerables para asesorar a su ministro de Asuntos Exteriores y, por tanto, el único país capaz de dar una opinión sopesada y contrastada a aquéllos que tenían que tomar las decisiones. Dinamarca, que ejerció la Presidencia en el primer semestre del año 1993, traspasó a un miembro del Servicio de Inteligencia para que asesorara a su ministro de Asuntos Exteriores... y así sucesivamente. Existen un gran número de declaraciones, valoraciones y acciones que revelan una considerable ignorancia sobre la complejidad de la situación yugoslava por parte de los gobiernos europeos. Con este escaso nivel de conocimiento y con los juicios erróneos sobre las consecuencias que determinadas acciones podían acarrear, era difícil que el papel mediador de la Unión Europea tuviera éxito.

En su intento de mediación en Yugoslavia, la Unión Europea perseguía un objetivo fundamental: conseguir la estabilidad, procurando que los actores llegaran a acuerdos que preservaran la unidad de Yugoslavia, bien en la forma en que estaba configurada, o bien adoptando un modelo de confederación que evitara una escalada del conflicto. Para lograr este objetivo, la Unión Europea debería haber amenazado con una intervención militar o con una sanción económica de efectos disuasorios. En cualquier caso, debería haber efectuado una amenaza lo suficientemente convincente como para persuadir a las partes de que sus propuestas eran ineludibles y de que no tenían más remedio que suavizar sus posiciones. Debería haber optado por un alto grado de ingerencia, como hizo posteriormente Naciones Unidas.

Una vez que el conflicto estalló, la más alta prioridad para los europeos pasó a ser parar la guerra. Objetivo que tampoco se logró debido al insu-

ficiente análisis sobre la situación para conocer qué acciones serían las más adecuadas para conseguirlo.

En el camino, la Unión Europea se dejó su relativa neutralidad y comenzó a aplicar sanciones únicamente contra los serbios. Gradualmente fue cambiando *de facto* su papel de mediador por otro de árbitro, sin que hubiera sido mandatada para ello por todas las partes en conflicto. La Unión Europea debería haber sopesado cuidadosamente si iba a ser capaz de mantenerse en el papel de mediador. Tampoco realizó ninguna evaluación sobre si podría ejercer de mediador y árbitro autoimpuesto al mismo tiempo.

Ahora bien, no podemos desvincular los hechos de su contexto global; no podemos pasar por alto que la irrupción del conflicto yugoslavo coincidía en el tiempo con el desmembramiento de la Unión Soviética (se temía que la desintegración de Yugoslavia pudiera sentar un precedente para la Unión Soviética en un momento en que Gorbachov trataba de mantener la autoridad central de Moscú) y con el acuñamiento del concepto nuevo orden mundial que, no obstante, tenía un contenido poco claro y estaba falto de definición y objetivos. En ese momento no se podía saber si Estados Unidos asumiría el papel de potencia hegemónica o se consolidaría en una posición de *primus inter pares*. Así pues, y para el tema que nos ocupa, se interpretó que el nuevo orden mundial consistía en que las bases para una intervención militar, a fin de mantener o restaurar la paz descansan en el derecho internacional, cuyo primer sujeto es, evidentemente, Naciones Unidas.

Otra de las causas del fracaso mediador europeo se debe a que, de ningún modo, la carencia de cohesión de la Unión Europea durante la crisis del Golfo debía repetirse, lo cual era difícil de evitar, y el proceso de Maastricht se encontraba en una fase muy delicada. Europa tenía que afrontar su problema de credibilidad en Yugoslavia y se hizo hincapié en la necesidad de adoptar un comportamiento común. Comportamiento que dependió en gran medida de una negociación interna entre los países miembros y, por ende, de lo que se derivaba de las políticas y de los intereses domésticos de cada país (sobre todo de Alemania), más que de las circunstancias que se daban en Yugoslavia.

La efectividad del compromiso de la Unión Europea en el conflicto de Yugoslavia en el año 1991, cuando se pensó en enviar una fuerza de la Unión a Croacia, fue rechazada por la percepción local de que los Estados miembros individualmente considerados, por razones históricas y políticas,

eran partes en el conflicto. No se percibió a la Unión Europea como un todo homogéneo. Y es que dos importantes limitaciones pesan sobre las organizaciones regionales, en función de si actúan bajo los auspicios de Naciones Unidas o lo hacen de forma independiente, y las dos se han puesto en evidencia ante los hechos acontecidos en la antigua Yugoslavia. La primera deriva de las limitaciones inherentes a la Organización en sí misma. Por ejemplo, la OSCE es una comunidad diplomática, que aunque tiene identificada como una de sus funciones el mantenimiento de la paz, carece de instrumentos para llevarla a cabo y no tiene estructurado el mecanismo de toma de decisiones. La segunda limitación es de naturaleza política y deriva de la dificultad de los poderes regionales para mantener la imparcialidad a los ojos de las partes beligerantes.

A todo ello hay que añadir que la complejidad de la situación yugoslava dificultaba conocer cómo responder adecuadamente, lo cual provocó serias divergencias en el seno de la Unión Europea. El Gobierno alemán interpretaba el conflicto como una agresión de los serbios, y a medida que estrechaba sus lazos con Croacia demostraba una clara impaciencia por la inactividad de la Unión. Una vez que la Unión Soviética se hubo desintegrado, Alemania decidió reconocer internacionalmente a Croacia y Eslovenia para –según palabras del ministro alemán de Asuntos Exteriores, Hans Dietrich Genscher– evitar que el Ejército serbio atacara a las dos nuevas naciones. Los franceses y británicos (con el respaldo de los norteamericanos) se mostraron en desacuerdo con esa decisión, argumentando que el reconocimiento resultaría prematuro y no resolvería el conflicto, que antes bien lo expandiría a Bosnia-Herzegovina. Efectivamente, el reconocimiento de Croacia se demostró altamente irresponsable. Los croatas se hicieron cómplices de la destrucción de Bosnia y los serbios –que habían sido correctamente denunciados por sus acciones– comenzaron a acusar a la Unión Europea, muy acertadamente, de haber adoptado una política de doble rasero hacia serbios y croatas. Los serbios mantuvieron sus enclaves en el territorio de Croacia y la ONU envió su Fuerza de Protección (UNPROFOR), que sirvió para mantener el *statu quo*.

El 7 de septiembre de 1991 tuvo lugar en La Haya la Conferencia de Paz presidida por lord Carrington, quien, tras varias sesiones que no llevaban a ningún lado, propuso un plan de paz, advirtiendo a aquéllos que no lo aceptaran que serían objeto de sanciones comerciales sobre ciertas importaciones por parte de la Unión Europea. Milosevic rechazó el plan. El propio lord Carrington y el enviado especial de la ONU, Cyrus Vance, advirtieron que la independencia eslovena y croata se había pro-

ducido a costa de Bosnia-Herzegovina. En abril del año 1992, ante la opción de elegir entre una Yugoslavia residual dominada por los serbios y la independencia, el Gobierno bosnio optó por la independencia, aunque fue incapaz de defenderla. Se había hecho caso omiso a su anterior petición de que se desplegara una fuerza internacional de paz para evitar la guerra.

Cuando a principios del año 1992 comenzó el conflicto en Bosnia-Herzegovina, la Unión Europea también realizó infructuosas labores de mediación, a fin de conseguir acuerdos entre las tres partes. Se rechazó la posibilidad de intervenir militarmente («no añadir guerra a la guerra» en palabras de Mitterrand) y se inició una política de «damage control» con la intención de parar la matanza de Bosnia y evitar que la cooperación y la cohesión de la Unión Europea se vieran afectadas por la expansión del conflicto. Como alternativa a una acción militar directa se eligió una opción mucho menos polémica: la imposición de sanciones.

Se decretó un embargo contra Serbia y todo lo que hicieron los ministros de Defensa europeos fue llegar al acuerdo de que una operación aérea y naval vigilaría, aunque no impondría, el cumplimiento del embargo en el Adriático; no así en el Danubio que era precisamente donde menos se respetaba. Finalmente, las normas de actuación acabaron haciéndose más estrictas: Los buques sospechosos comenzaron a ser detenidos y registrados y se pasó a vigilar el Danubio.

En el Consejo de Ministros de Petersberg (junio de 1992), los países miembros de la Unión Europea Occidental (UEO) decidieron que si era necesario realizarían OPMs bajo la autoridad de la CSCE o de la ONU. Este primer paso también permitió que los miembros de la UEO pudieran controlar el embargo decidido por Naciones Unidas contra Serbia y Montenegro. Claramente los europeos delegaban la toma de iniciativas en Naciones Unidas.

Mientras tanto, los *cascos azules*, que habían comenzado a llegar a Croacia a principios del año 1992, tuvieron que ser desplegados también en Bosnia-Herzegovina y en Macedonia. En Croacia su objetivo principal consistía en controlar el alto el fuego acordado entre las Partes; en Bosnia-Herzegovina tenían el mandato de apoyar al ACNUR, para que pudiera proporcionar ayuda humanitaria; en Macedonia se desplegó un contingente como medida preventiva para evitar que el conflicto se expandiera a esa República.

En total llegaron a desplegarse unos 24.000 *cascos azules* provenientes de 35 países. De los quince Estados miembros de la Unión Europea, aunque en número muy desigual, diez aportaron contingentes: Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia. Italia, en un principio, no fue autorizada a enviar *cascos azules* por su proximidad a la zona de conflicto, pero en marzo de 1994, ante la necesidad de contar con más hombres, se les autorizó a participar. Alemania tuvo que esperar a una sentencia del Tribunal Constitucional Federal, de 12 de julio de 1994, que eliminó cualquier obstáculo constitucional a la participación alemana en misiones de paz de la ONU, OTAN o UEC, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Es decir, que una vez que los europeos hubieron desaprovechado su oportunidad de protagonizar la solución del conflicto, se desplegó UNPROFOR bajo el mandato de Naciones Unidas y a instancias de la entonces Presidencia de Yugoslavia, con unas condiciones que, en principio, se aproximaban a las tradicionales de mantenimiento de paz. La lección que se ha ido aprendiendo con el tiempo, es que debe establecerse claramente cual es la misión a realizar y no pretender imponer la paz con medios o unidades sólo preparadas para el mantenimiento de la misma. UNPROFOR no era el instrumento adecuado para la situación dada en la ex Yugoslavia porque cuando se aprobó su despliegue no había ya ninguna paz que mantener.

En el verano del año 1993 se cometió un nuevo error. Se abandonó la solución confederal y unitaria contenida en el Plan de Paz Vance-Owen, antes de que éste pudiera ser reemplazado por el Plan Owen-Stoltenberg. En ese espacio de tiempo se les dio a los serbios una oportunidad de oro para seguir distribuyéndose el territorio en función del resultado de los combates: unas cuantas ciudades musulmanas fueron asediadas.

A lo largo de 1994 surgió una nueva preocupación: además de evitar que el conflicto se convirtiese en origen de divisiones en el seno de la Unión Europea, había que evitar que produjera enfrentamientos entre los países miembros de la OTAN y que fuese el principio de un antagonismo hacia Rusia. La búsqueda de una solución llevó a que Alemania, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia formasen el Grupo de Contacto, aunque continuó prevaleciendo la necesidad de conseguir una política común sobre la necesidad de conseguir una política eficaz en los Balcanes. El plan del Grupo de Contacto proponía la división de Bosnia-Herzegovina en dos zonas.

Una, la Federación bosnio-croata creada por los Acuerdos de Washington y en constante peligro de colapso, que podría controlar el 51% del territorio de Bosnia. Otra, la zona serbia, que recibiría el 49% restante. Los croatas y los bosnios aceptaron dicho Plan. Los serbo-bosnios lo rechazaron. El Grupo de Contacto tuvo que reanudar tortuosas negociaciones en un intento de hacer el plan aceptable para todas las Partes. El frágil consenso mantenido por el Grupo de Contacto siempre estuvo amenazado por la incapacidad de ejercer una influencia decisiva sobre los acontecimientos en los Balcanes. A veces, el Grupo parecía mantenerse únicamente gracias a la reticencia compartida a admitir un fracaso total.

Después, el 14 de noviembre de ese mismo año, los nueve miembros de la UEO, reunidos en Noordwijk (Holanda), decidieron mantener el embargo de armas contra Bosnia, a pesar de la retirada de Washington de la operación, ya que entendían que la posición norteamericana implicaba la búsqueda de una solución militar para Bosnia, mientras ellos seguían apostando por los procedimientos pacíficos.

El Consejo Europeo, reunido en Essen a principios de diciembre de 1994, realizó una declaración sobre la antigua Yugoslavia en la que se mostraba alarmado por la renovada intensificación del conflicto en Bosnia-Herzegovina y condenaba la violación de la zona de Bihac por las fuerzas serbo-bosnias y de la frontera internacional por las fuerzas serbias de la Krajina. Asimismo, expresó su pleno apoyo a UNPROFOR para que prosiguiera en su labor de facilitar ayuda humanitaria y salvar vidas humanas. En dicha declaración, el Consejo ponía de manifiesto un análisis según el cual sólo un arreglo negociado podría conducir a la paz, por lo que instaban a los serbobosnios a aceptar el plan para Bosnia-Herzegovina presentado por el Grupo de Contacto. Finalmente se subrayaba la necesidad de que todos los Estados de la antigua Yugoslavia procedieran a un pronto reconocimiento mutuo dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente.

A mediados de ese mismo mes, debido a los buenos oficios del presidente norteamericano Jimmy Carter, comenzaba una frágil tregua y los representantes de los contendientes se sentaban en la mesa de negociaciones. Cuando aún no habían transcurrido cuatro meses, la tregua se rompió definitivamente y Sarajevo volvió a vivir el drama cotidiano de los francotiradores. Después la violencia estalló en tres frentes claves, pero con mayor violencia en Tuzla, un enclave bajo protección internacional, que sufrió un bombardeo serbio, respondido por un violento contraataque musulmán. El jefe de UNPROFOR en Bosnia, el general británico Rupert

Smith, denunció que carecían de libertad de movimientos. Esta situación se repitió, con mayor o menor intensidad, en el resto de los enclaves bajo protección de UNPROFOR: Bihac, Srebrenica, Zepa y Gorazde.

A este recrudecimiento del conflicto se unió la amenaza de Croacia de expulsar a los 12.000 *cascos azules* desplegados en su territorio entre las Fuerzas Armadas de Zagreb y los separatistas serbios. Su objetivo era poder recuperar la Krajina, y entendían que la presencia de UNPROFOR consolidaba el mantenimiento de la secesión serbia. La perspectiva de retirar los *cascos azules* auguraba una acción militar que situaría a los Balcanes al borde de una crisis de resultados impredecibles. Tras una acción concertada entre Estados Unidos y la Unión Europea —con un especial protagonismo de la diplomacia alemana— se llegó a un acuerdo con el presidente croata Tudjman, quien cedió ante la eventualidad de deteriorar sus relaciones con Occidente y provocar una congelación de las inversiones extranjeras.

Los *cascos azules* se reducían a 6.000, y 500 de ellos se desplegarían en la frontera internacional de Bosnia-Herzegovina en calidad de observadores. Esta circunstancia representaba un cambio radical en la misión de UNPROFOR, pues hasta entonces los *cascos azules* se limitaban a servir de muro de contención en las fronteras militares surgidas tras la ocupación serbia de la Krajina y parte de la Eslavonia Oriental, pero no desde las fronteras internacionales. Esto motivó la reorganización de UNPROFOR en tres operaciones distintas para Croacia, Bosnia y Macedonia con mandos militares independientes.

En abril del año 1995 tuvo lugar un encuentro entre los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y de los países de la Europa Central y del Este. Los «Veintiuno» debatieron principalmente sobre la situación en Yugoslavia, ante el deterioro que se estaba produciendo, y se congratularon de que se mantuviera la presencia de UNPROFOR. Asimismo expresaron su profunda preocupación ante el riesgo de una escalada general del conflicto en la antigua Yugoslavia e hicieron un llamamiento a las partes para que extendieran el acuerdo de alto el fuego y comenzaran un proceso de reconocimiento mutuo entre los Estados emergentes de la ex Yugoslavia. Unos días después obtenían la respuesta: los francotiradores asesinaban a dos *cascos azules* franceses en Sarajevo.

Radovan Karadzic continuó desafiando a la comunidad internacional, arrebatando piezas de artillería de los depósitos de los *cascos azules* y haciendo caso omiso al ultimátum para que las devolviese. A requerimiento

de Naciones Unidas, la OTAN bombardeó un depósito de municiones en las cercanías de Pale. La represalia serbo-bosnia contra el ataque aéreo de la OTAN consistió en desencadenar una ofensiva en cinco de las seis zonas de seguridad, demostrando así que estaban dispuestos a enfrentarse a la comunidad internacional.

Las denominadas zonas de seguridad se convirtieron en zonas de máximo peligro, pasando a ser auténticas trampas mortales para los *cascos azules* allí desplegados. Además, entre observadores de la ONU y *cascos azules*, 374 personas fueron hechas prisioneras por los serbios de Bosnia, quienes utilizaron a algunas de ellas como escudos humanos para impedir nuevos ataques de la OTAN. El chantaje dio resultado, porque se abortó un tercer bombardeo aliado que estaba previsto.

UNPROFOR ha sido casi rehén permanente de los serbios. Ya a finales del año 1994 había 300 *cascos azules* retenidos por los serbios en varios puntos del territorio de Bosnia, a pesar de las intensas negociaciones y de las declaraciones que calificaban de intolerable la toma de *cascos azules* como rehenes. Ante esta situación comenzó a barajarse la posibilidad de evacuar a estos hombres de forma coordinada y unitaria, pero no se tomó ninguna decisión al respecto porque su retirada aumentaba la probabilidad de que la guerra se extendiera a otras zonas. La retirada, además, era técnicamente difícil y necesitaba del estudio de unos complejos planes de evacuación.

Además de los problemas técnicos, se valoraba que la decisión de retirar a los *cascos azules* supondría una catástrofe humanitaria porque miles de civiles quedarían expuestos al hambre, al frío y a las armas; quedarían expuestos a la limpieza étnica y a la impunidad de los atacantes. La evacuación imposibilitaría el transporte de alimentos y medicinas, ya que los miembros del ACNUR quedarían indefensos ante los saqueos, y conllevaría el cierre de aeropuertos vitales para la distribución.

Tras estos sucesos, que suponían el primer enfrentamiento directo entre las fuerzas de pacificación de la ONU y los serbo-bosnios desde que estalló la guerra, los países implicados en el mantenimiento de la paz en Bosnia ofrecieron todo un ejemplo de impotencia y desconcierto sobre cómo responder al nuevo desafío de los serbo-bosnios. Nadie sabía si dar un paso adelante y atacar a los serbios, o dar un paso atrás y retirarse. La dificultad residía en cómo afrontar la ofensiva serbia contra los *cascos azules* sin convertir a las fuerzas de paz en fuerzas de guerra.

Francia dio el primer paso y pidió en el Consejo Atlántico que se abordara un redespliegue de los *cascos azules* con un nuevo mandato que les permitiera el uso de la fuerza, simplificando la cadena de mando y permitiendo una respuesta más rápida a las provocaciones. Unánimemente se apoyó esta petición, que también fue suscrita por la Unión Europea, y se le transmitió al Consejo de Seguridad de la ONU una triple reivindicación:

1. Reagrupar UNPROFOR. Medida válida en caso de evacuación, así como para reforzar la defensa o iniciar una ofensiva.
2. Establecer un nuevo mandato claramente definido.
3. Dotar a la Alianza de unos medios adicionales.

Además Francia, que en ese momento presidía la Unión Europea, desempeñaría un renovado papel en las gestiones diplomáticas, que estarían encaminadas a presionar a Rusia, para que, a su vez, presionase a los serbios para que liberasen a los rehenes. El Reino Unido, por su parte, decidió enviar 1.400 soldados más a Bosnia con la misión de proteger a los *cascos azules* allí desplegados. El Gobierno británico se mostró dispuesto a reforzar su presencia militar en la zona hasta llegar a un total de 5.500 soldados. España decidió no enviar más tropas, aunque sí más armas para mejorar la capacidad defensiva de las ya enviadas. El Gobierno alemán mostró su disposición a apoyar con fuerzas militares un reagrupamiento o una eventual retirada de UNPROFOR.

El 19 de mayo del año 1995 se reunía el Grupo de Contacto, con España como un miembro más, reconociéndose así el compromiso español, tanto en el terreno humanitario como en el militar. En la reunión se aprobó, a petición de la Unión Europea y con la reticencia de Rusia, la creación y el envío de una Fuerza de Intervención Rápida. Esta iniciativa de la Unión Europea, refrendada por la OTAN y por el Grupo de Contacto, escapaba al control de Naciones Unidas, a la que se criticaba implícitamente por haber dirigido las tropas de manera lenta y burocrática. No obstante, fue necesaria una resolución de la ONU para dar validez legal a esta fuerza de intervención, que quedó enmarcada como un contingente más de UNPROFOR.

La Fuerza de Intervención Rápida se desplegó, bajo mando francés, en la zona de Tomislavgrad, dentro del Sector Suroeste, con 4.000 soldados profesionales, británicos y franceses, equipados con cañones y moderno material de guerra y adiestrados en técnicas de lucha, prestos a entrar en combate para salvar a los soldados encargados de prestar ayuda humanitaria.

La respuesta de los serbios a esta iniciativa volvió a ser contundente, inequívoca y devastadora: intensificaron los bombardeos en diversos puntos (Sarajevo, Bihac, Gorazde, Maglaj...) y provocaron enfrentamientos armados con los croatas en la Krajina. Por su parte, los bosnios decidieron desencadenar una intensa ofensiva sobre Sarajevo a fin de romper, o al menos aliviar, el cerco que padecía la capital ante —en palabras de Izetbegovic— la incapacidad mostrada por la comunidad internacional.

Después, las tropas serbias ocupaban la ciudad de Srebrenica, teórica zona protegida por la ONU, capturando a los *cascos azules* allí desplegados, mientras los aviones de la OTAN atacaban simbólicamente los blindados serbios concentrados en las puertas de la ciudad. La misión de paz en Bosnia tenía los días contados y la retirada de los *cascos azules* era inevitable. Los países europeos, sin el apoyo de soldados norteamericanos, no estaban dispuestos a liberar Srebrenica.

Los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, reunidos el 17 de julio del año 1995, dieron por perdidas Srebrenica y Zepa, y sólo se mostraron dispuestos a defender Sarajevo. No hubo acuerdo sobre si debían defender Gorazde. Días después, los miembros de la Alianza Atlántica decidieron amenazar a los serbo-bosnios con bombardeos aéreos masivos si atacaban Gorazde (la Unión Europea quedaba de nuevo en entredicho) y dieron el visto bueno a Croacia para atacar la Krajina, provocando el verdadero punto de inflexión de esta guerra.

A partir de entonces, asistimos a una escalada de ataques que dieron la vuelta totalmente al conflicto. Por primera vez, las fuerzas serbias en Bosnia comenzaron a vislumbrar la posibilidad de que la suerte de la guerra hubiera cambiado. La pérdida de la Krajina en favor de los croatas les supuso un verdadero trauma. Su liderazgo se dividía y se produjo el enfrentamiento entre Karadzic y el general Mladic, hombre de confianza del presidente Milosevic.

La decisión de intervenir militarmente en Bosnia-Herzegovina no se tomó en nombre de la ONU, como en la guerra del Golfo, ni en nombre de Europa. Se tomó en nombre de la OTAN, es decir, sobre todo de Estados Unidos, aunque la Fuerza de Intervención Rápida participara en las operaciones. Estados Unidos tomaba así la iniciativa en los Balcanes y llevaba a los serbios a la mesa de negociaciones, convirtiéndose el equipo negociador norteamericano en el encargado de presentar y defender el último plan de paz para la antigua Yugoslavia.



En la cumbre europea que, bajo la Presidencia de Felipe González, tuvo lugar en Formentor a finales de septiembre del año 1995, se respiraba el optimismo de la perspectiva cierta de llegar a un acuerdo de paz, que supondría la sustitución de los *cascos azules* por una fuerza multinacional articulada en torno a la OTAN, condición impuesta por Estados Unidos para enviar hombres a apuntalar la paz. El optimismo y la alegría de los europeos se veían matizados por un sentimiento de frustración ante su débil protagonismo y la constatación de que la Unión Europea es aún incapaz de poner en marcha una auténtica política exterior común.

Cuando la paz aún estaba fraguándose, la Unión Europea pretendía protagonizar la puesta en pie de la región, para lo que elaboró un plan fijando las prioridades de la reconstrucción, aunque sin aportar más allá de un tercio de la cantidad necesaria para lograrlo. Según este plan, la reconstrucción tendría tres ejes: la reparación física, la ayuda a los refugiados y las futuras relaciones económicas y comerciales de los tres Estados implicados con la Unión Europea.

Ahora, cuando se puede hablar del final de esta tercera guerra balcánica en lo que va de siglo, aunque la fragilidad de la paz más que años durará décadas, podemos concluir que el desarrollo y la evolución de este conflicto tendrán consecuencias a la hora de dotar de contenido una política de seguridad y defensa común en Europa, en un momento en que se está produciendo una revisión de estrategias que afecta a las Fuerzas Armadas nacionales y a las instituciones de defensa, en base a que el papel de las armas nucleares en la disuasión global ha perdido importancia y en base a que la prioridad absoluta es conseguir exportar un mínimo de estabilidad. Es más, el fracaso de los europeos a la hora de controlar la crisis de los Balcanes, ha restado credibilidad a todos los proyectos existentes para crear una nueva estructura de seguridad europea.

Pero es que, además, enfrentados a operaciones del tipo de las de Yugoslavia, cada uno de los países comunitarios ha redescubierto sus propias y particulares limitaciones. Sirvan como ejemplo Alemania y sus Fuerzas Armadas con constricciones constitucionales, y Grecia e Italia (vecinos de la antigua Yugoslavia) que por razones estratégicas e históricas han visto negada la posibilidad de tener una presencia militar en Bosnia. Si analizamos detalladamente las actuaciones europeas en la ex Yugoslavia, dos hechos emergen ineludiblemente: el primero es el desequilibrio en términos de recursos y riesgos asumidos por España, Francia y Reino Unido por un lado, y el resto de los países comunitarios por otro lado. El segundo

es que, juntos o individualmente, los «Quince» no son hoy todavía capaces de reunir los requisitos militares que demandan las OMPs.

Asimismo, la disposición de los gobiernos europeos a actuar en Yugoslavia en respuesta a un mandato de Naciones Unidas, confiere la primacía a la ONU y reduce la autonomía de los países comunitarios en contra de lo que se postula en el Tratado de la Unión Europea. En otras palabras, transferir la autoridad a Naciones Unidas significa, *de facto*, dar a tres países que no son miembros de la Unión Europea (China, Estados Unidos y Rusia) el derecho a opinar sobre una decisión común, en el ámbito de la seguridad, tomada en el seno de la Unión Europea y que afecta a un territorio europeo. La Unión Europea se queda en una posición marginal a la hora de tomar decisiones, por haber transferido su autoridad política a la ONU.

Cuando los europeos hubieran podido alcanzar el *status* de potencia internacional, con poderes de decisión en materias de seguridad, cuando tienen la primera oportunidad de asumir esa responsabilidad, la eluden. Si posteriormente la Unión Europea hubiera decidido ir a la guerra contra Serbia, no hubiera podido hacerlo sin el respaldo de Naciones Unidas: para desplegar su Fuerza de Intervención Rápida también ha necesitado la «bendición» de Naciones Unidas.

En la Conferencia de revisión del Tratado de la Unión Europea, habrán de tenerse en cuenta todos estos hechos, a la hora de establecer los mecanismos que han de llevarnos a consolidar una política de seguridad y defensa común. Los errores cometidos a lo largo de todo el proceso de crisis y conflicto en la antigua república de Yugoslavia, y también los aciertos, incidirán, sin duda, en la configuración de la futura política de seguridad y defensa de la Unión Europea.

Bibliografía

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, *United Nations operations-interaction with WEU*, documento 1.366. 19 de mayo, 1993.

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION, *Political relations between the United Nations and WEU and their consequences for the development of WEU*, documento 1.389. 8 de noviembre, 1993.

BERDAL, M. «Peacekeeping in Europe», *Adelphi Paper*, número 284. Enero, 1994, pp. 60-78.

CLARK, B. «WEU pledge on Bosnian arms embargo», *The Financial Times*. 15 de noviembre, 1994.

CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia*, reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen, SN 285 de febrero, de 1994.

- CONSEJO EUROPEO, *Declaración de la Unión Europea sobre la antigua Yugoslavia*, reunión de 26 y 27 de junio de 1995, SN 211. 1995 parte B.
- COWEL, A. «Un Cuts Aid to Croatian Serbs», *The International Herald Tribune*. 9 de marzo de 1995.
- FETHERSTON A., RAMSBOTHAM O. y WOODHOUSE T. «UNPROFOR: Some Observations from a Conflict Resolution Perspective», *International Peacekeeping*, volumen 1, número 2. Verano 1994, pp. 179-203.
- FREEDMAN, L. «Por qué fracasó Occidente», *Política Exterior*, volumen IX, número 44. Abril-mayo 1995, pp. 154-168.
- «FRENCH LEAVE BIHAC», *UNPROFOR News*, Issue número 13. Noviembre, 1994, p. 7.
- GLENNY, M. «Yugoslavia: The Great Fall», *The New Yorker Review*. 23 de marzo, 1995.
- GNESOTTO, N. «Lessons of Yugoslavia», Alençon, The Institute for Security Studies of Western European Union, *Chaillot Papers* número 14. Marzo, 1994.
- HERNÁNDEZ, V. «Paz fría en Bosnia», *Revista Española de Defensa*, número 83. Enero, 1995, pp. 16-23.
- KINKEL, K. «Alemania y las misiones de mantenimiento de la paz», *Revista de la OTAN*. Octubre, 1994, pp. 3-7.
- MCEVOY, M. «Spanish group creates new home for children», *UNPROFOR News*, Issue número 14. Diciembre, 1994, p. 16.
- NORTH ATLANTIC ASSEMBLY DEFENCE AND SECURITY COMMITTEE, *NATO, the UN and Peacekeeping: New context; new challenges*, informe realizado por Henk Vos y James Bilbray, noviembre 1994, AL 207 DSC/DC(94)3.
- «Presencia reforzada en los Balcanes», *Revista Española de Defensa*. Febrero, 1995.
- RIEFF, D. *Slaughterhouse: Bosnia and the Failure of the West*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994.
- RUIZ, R. «En la cuerda floja», *Revista Española de Defensa*, número 86. Abril, 1995, pp. 56-59.
- UNITED NATIONS, *The United Nations and the situation in the former Yugoslavia*. Reference Paper. 15 de marzo de 1994.
- WIBER, H. «Making Peace in Former Yugoslavia: Problems and Lessons», *Eurobalkans*. Invierno 1994-1995.