

## LA MEDIACIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y DE LA ONU

Por BELÉN LARA FERNÁNDEZ

El conflicto de Bosnia, aparte de los consiguientes sufrimientos y pérdidas de vidas humanas, tiene entre otras cosas, la particularidad de desarrollarse en una zona ubicada en el mundo «civilizado», en el ámbito geográfico europeo occidental que se ha distinguido por la ausencia de conflictos armados desde que finalizase la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, este conflicto comenzó a percibirse como una frustración o como una amenaza directa al proceso de Unión Europea, que tras las revoluciones de 1989 en la Europa del Este y la guerra del Golfo se enmarcaba en un hipotético «nuevo orden» donde Occidente podía solucionar graves conflictos en cualquier parte del mundo en un abrir y cerrar de ojos, y donde existía un acuerdo tácito de que la Comunidad Europea debía conducir, dirigir y solucionar los asuntos que se desarrollasen en el territorio de Europa. Así, la impotencia sentida ante los conflictos que iban surgiendo en la extinta Yugoslavia aparecía como algo intolerable.

La cuestión de la impotencia occidental para detener el conflicto tuvo mucho que ver con la eurocéntrica idea de que en esta confrontación todo se reducía a la resolución de viejas cuentas balcánicas, omitiendo las influencias decisivas que hubieran podido tener otros conflictos previamente permitidos o fomentados por las potencias occidentales. También tuvo mucho que ver con ciertos complejos europeos. La formación de un ejército internacional de intervención debía de ser homogénea pues el predominio neto de cualquier contingente de tropas francesas, italianas o británicas que hubiese simplificado mucho las cosas, hubiera despertado serios recelos.

Además, sin una concepción clara de cómo la situación de Bosnia afectaba a los intereses europeos, resultaba muy difícil, por no decir imposible, establecer los objetivos políticos de la intervención. Sin unos objetivos políticos claros no puede definirse suficientemente la configuración y tamaño de una fuerza de intervención. Por otra parte, ¿qué país estaba dispuesto a arriesgarse asumiendo responsabilidades en solitario, implicándose en un conflicto europeo? A esto se sumaba que si los norteamericanos actuaban en la zona como fuerza razonablemente neutral se pondría de manifiesto la incapacidad europea para poner en orden su propio territorio, en un momento en que las negociaciones para la creación de la Unión Europea estaban entrando en una fase decisiva.

Cuando el presidente Mitterrand acudió a Sarajevo contribuyendo decisivamente a la apertura del aeropuerto de la asediada capital, se dijo, con cierto alivio, que se había adelantado a una acción de fuerza de los norteamericanos. Otros, por el contrario, opinaron que al desactivar la más seria amenaza de intervención militar de la Comunidad puso al descubierto su decisión de impedir una humillación a Serbia. Decisión basada, según todas las apariencias, en la reactivación de los celos contra Alemania.

Empero, antes de pasar a analizar el papel mediador en el conflicto de Bosnia de la ONU y de la Comunidad Europea durante los años 1992 y 1993, es útil tomar en consideración que Yugoslavia nació como Estado Federal compuesto por seis repúblicas y dos provincias autónomas, después de la Segunda Guerra Mundial y que ha conservado su personalidad jurídica internacional hasta el año 1992. Tal vez Occidente hubiera podido detener el proceso desintegrador y la tragedia mediante una presión enérgica sobre las fuerzas en liza, pero faltaban las condiciones para una presión semejante. Habría hecho falta concentración, un análisis correcto de la situación e ideas claras sobre los objetivos de la mediación. La estrategia mediadora, única estrategia internacional de paz posible, debe alcanzar al conjunto de problemas suscitados por la desintegración desordenada de la extinta Yugoslavia y la consiguiente sucesión de desequilibrios e inseguridades en cadena. La estrategia mediadora debía haber tenido en cuenta que las estructuras federales ya estaban prácticamente disueltas y que era inútil esperar que pudieran restablecerse.

El proceso de disolución del Estado Federal yugoslavo (cuyas causas exceden el objeto de este trabajo) se vio enormemente acelerado cuando, el 25 de junio de 1991, Croacia y Eslovenia procedieron a autoproclamarse repúblicas independientes y soberanas, seguidas por Macedonia y Bosnia-Herzegovina. Bosnia-Herzegovina se proclamó Estado independiente el 14 de

agosto de 1991, pero la comunidad serbia de Bosnia no reconoció la validez de la declaración de soberanía del Parlamento. Estas decisiones dieron lugar a violentos enfrentamientos armados en Croacia y al desolador conflicto bélico en Bosnia.

Ante la situación creada por Eslovenia y Croacia, la Presidencia y el Gobierno de Yugoslavia adoptaron una recomendación de la Comunidad Europea por la que aceptaban la internacionalización del conflicto, al objeto de solucionar pacíficamente el problema. Así, se procedió a la firma de un memorándum de acuerdo. Eslovenia y Croacia no cumplieron este acuerdo y la Comunidad Europea se vio obligada a manifestar que no examinaría la cuestión del reconocimiento de estas repúblicas más que al final del proceso de negociación de la Conferencia de Paz.

El 29 de noviembre de 1991, la Comisión de Arbitraje de la Comunidad Europea, órgano consultivo creado en el seno de la Conferencia de La Haya para la pacificación de Yugoslavia, formado por los cinco presidentes de los Tribunales Constitucionales de Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido, emitió su primer dictamen estableciendo las directrices y requisitos que habrían de cumplir las repúblicas cuyo deseo fuese ser reconocidas como Estados independientes.

Sin duda, uno de los factores que realmente contribuyeron al estallido del conflicto yugoslavo con toda su virulencia tuvo lugar en diciembre de 1991, cuando Alemania —de manera unilateral y sin consultar al resto de países comunitarios— procedió al reconocimiento de Eslovenia y Croacia como Estados independientes. El Gobierno alemán forzó a sus colegas comunitarios a reconocer estos dos Estados en contra de la opinión de Naciones Unidas y de Estados Unidos. Así Occidente (la política seguida por la ONU y por la Comunidad Europea no es en absoluto desligable de la posición de Estados Unidos) quedó dividido e inmovilizado en el crucial período comprendido entre el reconocimiento comunitario de Eslovenia y Croacia y el acuerdo euro-americano sobre la decisión de reconocer a Eslovenia, Croacia y, también, a Bosnia como Estados independientes.

Efectivamente, en enero de 1992, el Consejo de la Comunidad Europea había reconocido la independencia y soberanía de Croacia y Eslovenia, aunque Croacia no cumplía con las directrices establecidas en el dictamen de la Comisión de Arbitraje. El 6 de abril reconoció el Estado de Bosnia-Herzegovina, al tiempo que le denegaba la posibilidad de defenderse frente a un Estado atacante cuyo objetivo era su desmembramiento.

Podemos apreciar, pues, bastante incoherencia en la actitud de la Comunidad Europea: por un lado, la Declaración sobre Yugoslavia incita a las repú-

blicas a secesionarse, mientras que la Declaración de la Haya sostiene que el reconocimiento de éstas no se estudiará sino al final del proceso de negociación de la Conferencia, el cual no estaba ni mucho menos en su fase final. Por otro lado, se establecen una serie de directrices y requisitos que han de cumplirse y aunque Croacia no lo hace (el carácter democrático de su régimen es más que dudoso y no se distingue por el respeto de las minorías), se le reconoce la independencia.

Además, el argumento del derecho de autodeterminación que sirve de base a este reconocimiento es erróneo, ya que este instrumento jurídico internacional está pensado para ser utilizado respecto de territorios fideicometidos y no autónomos, y no con relación a pueblos no sometidos a subyugación, dominación y explotación extranjera. Un error también por cuanto pudiera generar, como así ocurrió, situaciones claramente injustas: un segundo dictamen establecía que las poblaciones serbias que habitaban en Croacia y Bosnia-Herzegovina no se beneficiarían del derecho a la autodeterminación, puesto que las fronteras existentes en el momento de las declaraciones de independencia no debían ser modificadas, salvo acuerdo en contrario entre los Estados interesados.

El tercer dictamen realizado por la Comisión de Arbitraje establecía la aplicación del principio *uti possidetis juris* (fórmula diplomática utilizada en los acuerdos internacionales para indicar que se aceptan como fronteras de un Estado los antiguos límites existentes antes de la proclamación de independencia) como criterio delimitador para fijar las fronteras internas entre Croacia y Serbia y entre ésta y Bosnia-Herzegovina, añadiendo que cualquier modificación de fronteras y límites existentes que se obtuviese a través del uso de la fuerza armada, no produciría efecto jurídico alguno. Al aplicar el *uti possidetis juris*, la Comunidad Europea utiliza las líneas interiores de la antigua Yugoslavia como criterio para establecer la demarcación de fronteras de los nuevos Estados. Un hecho bastante cuestionable porque estas líneas fueron ideadas por el mariscal Tito con el claro objetivo de obligar a los serbios a vivir separados y divididos entre Croacia, Montenegro, Serbia y Bosnia.

Enfrascados en la disputa sobre el reconocimiento de los nuevos Estados independientes, los gobiernos occidentales no se prepararon para prevenir un conflicto en Bosnia, que, por otro lado, tenían motivos para esperar. Cometieron el error de no exigir la inmediata salida del Ejército Nacional Yugoslavo (JNA) de los nuevos Estados independientes y, peor aún, perdieron la oportunidad de enviar a Bosnia una fuerza de paz para impedir la violencia antes de que comenzase. Incluso en vísperas del desastre, los

gobiernos europeos no parecían comprender el gran peligro que corría Bosnia.

Por otro lado, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tras repetidas condenas y amenazas de sanciones, decretó, el 31 de mayo de 1992, un embargo contra Serbia y Montenegro, que era fácil prever que sería burlado y envió fuerzas para el mantenimiento de una paz que habría que haber restablecido primero. Cuando los *cascos azules* de la ONU llegaron finalmente para mantener la paz —que no para implantarla— permitieron prácticamente a los conquistadores que consolidaran sus posiciones y expulsaran o deportaran a los habitantes no serbios de las localidades conquistadas. Conmovidos por la miseria provocada por una guerra implacable organizó una ayuda humanitaria mientras la guerra seguía cobrándose víctimas.

Lo más significativo del papel de la ONU en el conflicto bosnio viene marcado por el hecho de que las comunidades que integraban la antigua Yugoslavia optaran firmemente por la ONU como única organización internacional capaz de garantizar una fuerza de mantenimiento de paz. Es decir, los ex yugoslavos consideraban inadecuadas las organizaciones regionales tales como la CSCE y la Comunidad Europea. Especialmente los serbios, que percibían la Comunidad Europea como un ente hostil. Además entendían que el enviado especial de la ONU, Cyrus Vance, les podía servir de vehículo para ganarse las simpatías de Estados Unidos.

La Conferencia de Paz sobre Yugoslavia se convocó en Londres a partir del 26 de agosto de 1992, auspiciada por la Comunidad Europea y por la ONU. La Conferencia de Londres era la última oportunidad, un hito decisivo y un penoso capítulo en un conflicto tan mal llevado por los occidentales. La Conferencia, con un complaciente Milan Panic como primer ministro de la nueva Yugoslavia produjo un paquete de acuerdos concretos y útiles entre las partes. Si se hubieran respetado esos acuerdos se hubieran acabado los combates, hubieran finalizado las atrocidades, y se habría garantizado la seguridad y hecho efectiva la ayuda humanitaria, al mismo tiempo que se hubiera consolidado el escenario para las negociaciones políticas. Sin embargo, en las semanas siguientes, los serbios intencionadamente ignoraron todo lo acordado y todos los compromisos que habían asumido, sin recibir ninguna respuesta contundente de los europeos o del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta pasividad después de la Conferencia de Londres fue percibida por los serbios como que no habría intervención. Asimismo comenzó a quedar patente que los británicos y los franceses consideraban a sus contingentes en UNPROFOR como virtuales rehenes y que, en consecuencia, querían evitar la provocación. Los serbios comenzaron a amenazar

a esas y otras fuerzas de la ONU como un medio de abortar los intentos occidentales de interferir en su limpieza étnica de los musulmanes.

En septiembre de 1992 se abrió en Ginebra la Conferencia permanente sobre Yugoslavia copresidida por David Owen, por parte de la Comunidad Europea, y por Cyrus Vance, por parte de la ONU, y comenzaron las negociaciones entre los líderes de las tres comunidades étnicas de Bosnia-Herzegovina, pese a que rechazaron reunirse conjuntamente. Se acordó un alto el fuego temporal y el Consejo de Seguridad prohibió los vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina, encomendando a UNPROFOR la vigilancia del cumplimiento de la prohibición. La Conferencia de Ginebra presentó unas propuestas constitucionales para Bosnia-Herzegovina que fueron rechazadas por el líder serbio de Bosnia, Karadzic.

El Plan Vance-Owen consistía en mantener Bosnia como Estado unitario, integrado por diez provincias semi-autónomas dotadas con un amplio margen de competencias, al frente de las cuales se situaría el Consejo Presidencial de la República, compuesto por los gobernadores de las diez provincias, en el que la Presidencia sería rotatoria. El plan también establecía una vaga forma de supervisión de la ONU una vez que la paz quedara restablecida. El Plan Vance-Owen fracasó porque esa vaguedad a corto plazo resultaba fortalecedor, tanto como a largo plazo debilitaba; porque ofrecía el proyecto de una difícil paz y un respiro para considerar soluciones políticas, pero en sí mismo no ofrecía una respuesta viable y efectiva. Empero, la vaguedad era inherente a los compromisos necesarios para cuadrar el vicioso círculo bosnio.

El plan correctamente reconocía que una coexistencia multiétnica en Bosnia no era posible, al menos en las próximas décadas, y que las tres comunidades sólo serían capaces de respetarse recíprocamente mientras vivieran separadas. Pero el Plan Vance-Owen no satisfacía los intereses vitales de los serbios en general ni de los serbios-bosnios en particular porque la división geográfica establecida excluía las líneas de comunicación entre las grandes comunidades de serbios en Bosnia y Croacia y las tierras serbias en el nordeste de Bosnia y la adyacente Serbia. Pero las fuertes sanciones de la ONU contra Serbia y la amenaza de una intervención militar por parte de Estados Unidos llevaron a Milosevic a cambiar su política y a ordenar a los serbio-bosnios que firmasen el Plan Vance-Owen.

Hacia finales de 1992 comenzaba a no percibirse con claridad en qué grado las acuciantes llamadas a la necesidad de «hacer algo» por parte de los medios de comunicación respondían a la voluntad y capacidad real de actuar eficazmente, o a una cierta ansiedad por limpiar el honor y las conciencias

de las potencias occidentales con cualquier tipo de acción, incluso simbólica. La doble ofensiva croata contra serbios y musulmanes en enero de 1993, como consecuencia de una nueva intervención diplomática occidental, todavía oscureció más esos objetivos.

En julio de 1993, con Cyrus Vance sustituido por Thorvald Stoltenberg, los tres Estados beligerantes aceptaron un «acuerdo constitucional» que se firmó en Ginebra y que fue conocido como Plan de Paz de Ginebra. En él se establecía la partición de Bosnia-Herzegovina en tres zonas: un 52% del territorio para los serbios; un 30% para los musulmanes; y un 18% para los croatas. Cada uno de los territorios debía constituirse en un Estado nacional, integrando una «Unión de Repúblicas Bosnias», es decir, una confederación. Así se ratificaba la victoria serbia y se renunciaba al deseo —tanto tiempo pregonado por la Comunidad Europea— de conseguir una Bosnia unificada y pluriétnica. Un año antes habían fracasado los esfuerzos del ministro portugués Cutilheiro, quien en nombre de la Comunidad Europea había tratado de poner de acuerdo a serbios, croatas y musulmanes en un mapa de cantonalización de Bosnia-Herzegovina muy parecido al establecido en Ginebra. Nadie tomó en cuenta la propuesta del ministro luso entonces; ni el Gobierno de Sarajevo que se levantó de la mesa de negociaciones, ni los serbios de Bosnia que volvieron a las armas, ni los Gobiernos de la Comunidad Europea y de Estados Unidos.

El presidente bosnio, Alia Izetbegovic, aceptó el Plan Owen-Stoltenberg y, en consecuencia, la partición de Bosnia-Herzegovina, lo que equivalía a aceptar que era presidente sólo de los musulmanes que le votaron. Pero seguía pensando que Estados Unidos acudiría en su auxilio o le entregaría armas para defenderse y recuperar los territorios perdidos, ya que a lo largo de toda la primavera y el verano de 1993, el Gobierno norteamericano había intentado implicar a la OTAN en ataques aéreos contra los serbios de Bosnia. Francia, Reino Unido y Grecia se habían opuesto. Los dos primeros porque temían represalias serbias contra sus *cascos azules* (los más numerosos sobre el terreno); la última, porque su querrela con Macedonia la acercaba a Serbia. Así pues, la Comunidad Europea apadrinó el compromiso y se aferró al plan de paz.

En diciembre de 1993, el Consejo Europeo, reunido en Bruselas, aprobaba una «Declaración sobre la antigua Yugoslavia» exigiendo a todas las partes que actuaran con ánimo constructivo y sin recurrir a la opción militar, y comprometiéndose a asumir la parte que le correspondía a la Unión Europea en la aplicación del plan de paz de Ginebra, contribuyendo todos los Estados miembros al establecimiento de los dispositivos necesarios, bajo la autoridad del

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En definitiva, se trataba de dejar plasmado que la Unión Europea y Naciones Unidas seguirían mediando e intentando llegar a una solución razonable al conflicto de Bosnia.

Como epílogo al análisis de cómo se ha desarrollado la mediación de la Comunidad Europea y de la ONU en el conflicto de Bosnia durante los años 1992 y 1993, hemos de citar el acontecimiento destinado a cambiar el clima confuso e inseguro en que se producían las divisiones entre los aliados occidentales. Este acontecimiento tuvo lugar el 5 de febrero de 1994. Una granada no identificada oficialmente cayó sobre el mercado de Markale, en Sarajevo, ocasionando 68 víctimas. Cuarenta y ocho horas después se reunió el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y el representante francés, Alain Juppé, solicitó a sus colegas que lanzaran un ultimátum a los serbios de Bosnia, aun siendo consciente de que la Unión Europea no cuenta con medios militares para llevar a cabo semejante amenaza. Grecia, que ejercía la presidencia rotatoria de la Unión, se opuso a la petición. El Reino Unido volvió a manifestar el temor a las represalias sobre los *cascos azules*. Dejaron que fuera la OTAN y no Europa quien asumiera la responsabilidad de realizar el ultimátum. Europa, una vez más, dejaba pasar una gran oportunidad.

Francia amenazó con retirar sus *cascos azules*, los más numerosos y los más expuestos de UNPROFOR. Si lo hacía los británicos se retirarían y quizá el resto de europeos presentes sobre el terreno. Bosnia quedaría entregada a su suerte y los combates continuarían sin freno. Mitterrand pidió a Clinton que olvidara los análisis contradictorios del pasado y que actuara. Un día después el Consejo de la OTAN, a excepción de Grecia, lanzó el ultimátum. Europa perdió la gestión de la crisis Bosnia en favor de Estados Unidos y de Rusia, que emprendió también una labor mediadora.

El 1 de marzo se firmó en Washington un acuerdo entre croatas y musulmanes, preludio de una federación entre ambas partes en Bosnia. Bajo el auspicio de Estados Unidos y Rusia la paz emprendía un camino muy diferente al penosamente trazado por los mediadores europeos y de Naciones Unidas. El Plan Owen-Stoltenberg se difuminaba y quedaba obsoleto. Ambos asistieron en Washington a las ceremonias del acuerdo de federación entre croatas y musulmanes. Ceremonia que significaba la extinción del plan de paz apadrinado por los europeos. Un plan que aprobaba la partición de Bosnia aún cuando la Unión Europea se mostraba reacia al propio principio de la división.

Los europeos no supieron evitar el conflicto bosnio cuando aún estaban a tiempo y se han mostrado incapaces de encontrar una salida política y



negociada después. Sus incoherencias y sus contradicciones lo han impedido. La abnegación de los *cascos azules*, esos muchos británicos, franceses, españoles, holandeses y otros hombres y mujeres europeos que han servido valientemente en el conflicto yugoslavo no ha paliado la sensación de que cada uno de los países comunitarios tiene su propia agenda y de que la política europea de seguridad, como tal, no existe.

## Bibliografía

- Boletín de las Comunidades Europeas* números 7/8, 1991, p. 119.
- Boletín de las Comunidades Europeas*, número 5, 1993, p. 84.
- Boletín de las Comunidades Europeas*, número 6, 1993, p. 20.
- CIDOB, *Anuario Internacional CIDOB 1992*, edición 1993, pp. 289-368.
- CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS: «Declaración sobre la antigua Yugoslavia», *Conclusiones de la Presidencia*, 10 y 11 de diciembre de 1993, SN 373/93, anexo II.
- DODER, Dusko: «Yugoslavia: New War, Old Hatreds», *Foreign Policy*, número 91, verano 1993, pp. 3-23.
- EGUIAGARAY, Francisco: «La tragedia de Bosnia», *Política Exterior*, volumen 8, número 37, febrero-marzo 1994, pp. 66-82.
- FEJTÓ, François: «Guerra y paz en los Balcanes», *Política Exterior*, volumen 7, número 31, pp. 62-80.
- GEORGE, Bruce: «The war in Former Yugoslavia: Prospects for Resolution», *North Atlantic Assembly. Political Committee*, Bruselas, International Secretariat, noviembre 1992, AJ 264, PC(92)6.
- GOMPERT, David: «How to Defeat Serbia», *Foreign Affairs*, volumen 73, número 4, julio-agosto 1994, pp. 30-47.
- MARCOVICI, Philippe: «Los fallos de la Comunidad Europea en el conflicto yugoslavo», *Política Exterior*, volumen 5, número 24, 1991, pp. 78-87.
- MARCOVICI, Philippe: «Europa, marginada en el problema bosnio», *Política Exterior*, volumen 8, número 29, junio-julio 1994, pp. 57-66.
- OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA: *Crisis en Yugoslavia. Antecedentes y cronología de acontecimientos*, OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1992.
- PALAU, Josep: «Política europea en los Balcanes», *Revista Española de Defensa*, abril 1993, p. 67.
- PANIAGUA, Ramón: «Yugoslavia: Un foco de guerra en Europa», *Anuario Internacional CIDOB 1992*, edición 1993, pp. 217-225.
- PARLAMENTO EUROPEO: «Recomendación de la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad sobre el envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina», *Documentos de Sesión*, 3 de diciembre de 1993, A3-0412/93, PE 207.429/def.
- VEIGA, Francisco: «La insoportable levedad de Bosnia», *Anuario Internacional CIDOB 192*, edición 1993, pp. 211-216.
- ZAMETICA, John: «The Yugoslav Conflict», *Adelphi Paper*, número 270, verano 1992.