

LA GUERRA EN YUGOSLAVIA Y LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EUROPEAS

POR IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ

Si la guerra es concluida por alguna fuerza externa antes de que se consiga el efecto de modificar los objetivos, tendrá como consecuencia una paz muy frágil.

EDWARD LUTTWAK
Estrategia

Introducción

La guerra en la antigua Yugoslavia ha dejado en el conjunto de los países occidentales un amargo sabor a derrota y fracaso. Sin embargo, la política occidental ha sido, pese a sus vacilaciones y contradicciones, una política esencialmente acertada. El objetivo prioritario, sino el único, ha consistido en impedir una extensión e internacionalización del conflicto. La premisa básica para conseguir ese objetivo pasaba por la no intervención de ninguna potencia europea en la guerra. Los países occidentales se han mantenido fieles a ese principio. La ayuda humanitaria se ha realizado por consenso entre las partes y los ultimatos lanzados por la OTAN han estado siempre respaldados por Naciones Unidas. Gracias a ello se ha conseguido aislar un conflicto que tenía todos los ingredientes para encender la mecha de un estallido global en los Balcanes con graves repercusiones para toda Europa.

¿Por qué entonces esa sensación generalizada de fracaso absoluto? En buena parte se debe a la frustración de una expectativas excesivas sobre nuestra capacidad de actuación en el nuevo orden de la posguerra fría. Pero muy principalmente, ese sentimiento de fracaso es consecuencia del doble juego que han desarrollado los gobiernos occidentales. Por un lado, los líderes decidían una sensata política de no intervención, pero por otro, no estaban dispuestos a asumir el coste político y moral que suponía esa pasividad frente a una guerra especialmente cruel y sangrienta, que se colaba a través de los televisores en los pacíficos y confortables hogares de sus ciudadanos. La solución a ese dilema ha sido no hacer nada, nada verdaderamente decisivo para el desarrollo del conflicto, pero crear en la opinión pública la sensación de que se estaba haciendo todo cuanto se podía. Esa estrategia ha terminado por producir una esquizofrenia en nuestra posición respecto al conflicto. Los líderes occidentales han acertado en su estrategia básica, pero no han tenido la valentía ni la habilidad para explicar a sus opiniones públicas la realidad: las enormes dificultades, los graves riesgos y los inaceptables costes de una intervención armada que pusiera fin a esta terrible guerra.

Reconociendo, por tanto, el acierto de nuestra política de no intervención una vez que el conflicto se había generalizado, hemos de reconocer previamente nuestro fracaso para evitar que el conflicto estallase. Ha existido una evidente falta de capacidad de reacción y una exasperante lentitud en nuestras respuestas. En cierto modo, la guerra en la antigua Yugoslavia ha venido a demostrar hasta que punto las estructuras de seguridad vigentes en Europa se encuentran superadas por los nuevos retos y riesgos a los que han de hacer frente. Cuarenta años sin un solo conflicto armado parecían sugerir que la guerra era un fenómeno definitivamente superado en nuestro continente. Es más, el final de la guerra fría trajo una especie de euforia en la que toda posibilidad de conflicto entre demócratas europeos parecía impensable. Tras la caída de los regímenes comunistas nada ni nadie parecía poder detener a Europa en su marcha triunfal hacia la paz, la libertad y la unidad.

Poco después, la guerra del Golfo había supuesto una primera amenaza para romper ese espejismo. Se pensó entonces que, pese a la estabilidad europea, era necesario mantener la vigilancia frente a posibles amenazas que pudieran erigirse en la periferia. Sin embargo, el éxito fulminante alcanzado por la coalición internacional liderada por Estados Unidos nos convenció aún en mayor medida sobre la enorme superioridad tecnológica y militar de quienes nos consideramos de antemano portadores de la superioridad moral. Nada había que temer. No había problema de seguridad al que no pudiéramos hacer frente y dar solución.

Hay que partir de esa situación de euforia y autocomplacencia para comprender la enorme frustración que ha producido en las opiniones públicas y en las instituciones de seguridad occidentales el desarrollo inexorable del sangriento conflicto yugoslavo. El hecho de que se haya producido en el corazón mismo de Europa, el hecho de haber involucrado a todas las grandes potencias y a todas las instituciones en su solución, hace especialmente amargo el sabor del fracaso cosechado.

Todos los grandes principios sobre los que asentaba la estabilidad y la seguridad de nuestro continente han saltado por los aires con el estruendo de la guerra en Yugoslavia: la no modificación de las fronteras por la fuerza, el rechazo al nacionalismo agresivo, los derechos de las minorías, el respeto a los derechos humanos. La guerra en la antigua Yugoslavia parece así haber sido diseñada por alguna mente maligna con el fin de poner de manifiesto simultáneamente la debilidad práctica de todos y cada uno de esos principios y la incapacidad e impotencia de todas y cada una de nuestras instituciones de seguridad para protegerlos.

¿Qué responsabilidad tienen las organizaciones regionales de seguridad: OTAN, UEO, CSCE, en este pequeño gran desastre que ha supuesto el conflicto yugoslavo? El hecho de que sea la ONU la que haya asumido la gestión directa del conflicto no debe tranquilizarnos demasiado. Por el contrario, ha sido todo el entramado de seguridad occidental el que se ha mostrado tremendamente lento, incapaz y contradictorio para hacer frente al problema. Yugoslavia ha sido, en lo que se refiere al propio estallido del conflicto, un fracaso político. Un fracaso motivado por la falta de liderazgo, de coordinación y de capacidad de decisión política de los países occidentales. Es un error creer que la acumulación de instituciones de seguridad puede subsanar por sí sola nuestra incapacidad política para adoptar las decisiones correctas en los momentos precisos. Las instituciones no son nada si los Estados eluden los compromisos, no están dispuestos a asumir los costes o mantienen serias divergencias sobre las acciones que emprender. La pasividad inicial en este conflicto es resultado de todo ello.

No sería por tanto correcto eximir a la OTAN o a la UEO de toda responsabilidad, pero tampoco es justo ni acertado cargar sobre ellas todas las culpas de ese fracaso inicial. OTAN y UEO son organizaciones regionales con un mandato claro y preciso de garantizar nuestra defensa y seguridad frente a agresiones de terceros. ¿Ha amenazado la guerra en la ex Yugoslavia nuestra seguridad? Sería absurdo pensar que una guerra tan intensa a una distancia tan corta no tiene ninguna implicaciones en el exterior, pero es preciso señalar que el conflicto no ha amenazado, al menos hasta este

momento, nuestros intereses vitales de seguridad. ¿Deben la OTAN y la UEO en cualquier caso proteger a nuestras opiniones públicas de las terribles imágenes vertidas por las televisiones a nuestros hogares? Sería perfecto, pero no creo que estén capacitadas para ello y, en cualquier caso, no depende tanto de ellas como de la voluntad política de nuestros gobernantes en cada momento.

Para ser justos es necesario reconocer que, más allá de las autolimitaciones impuestas, la OTAN y la UEO han sido la parte del engranaje de la seguridad europea que mejor ha funcionado, aunque no hayan evitado por sí solas que el conjunto no funcionase correctamente. La OTAN ha cumplido con eficacia las misiones que se le han encomendado, ha permitido mantener unidos países que pensaban de forma distinta y, en términos generales, continúa siendo pese a todo la única institución de seguridad que mantiene un grado de credibilidad aceptable en el este de Europa, como lo demuestra el éxito de los dos ultimatos formulados para liberar Sarajevo y Gorazde. La UEO, por su parte, ha cumplido también con las limitadas misiones que se le han asignado y fomentado el consenso entre las diferentes potencias europeas. Esto no significa que no hayan existido problemas dentro de cada una de las organizaciones y en la relación entre ellas, como veremos posteriormente.

En cualquier caso, el principal y casi único riesgo para nuestra seguridad que supone el actual conflicto en Yugoslavia son sus potenciales posibilidades de extensión. Y es precisamente en este punto crucial donde insistimos menos han fallado nuestras estructuras de seguridad. Los despliegues preventivos de *cascos azules* nórdicos y estadounidense en Macedonia y observadores en Kosovo demuestran que algo al menos hemos aprendido de los conflictos en Croacia y Bosnia-Herzegovina: es siempre mejor prevenir que curar. En esta dirección es donde nuestras instituciones de seguridad deberían centrar sus esfuerzos en el futuro, dada su incapacidad manifiesta para detener la guerra del presente. El riesgo de extensión e internacionalización del conflicto constituye sin duda la peor amenaza para nuestra seguridad.

El fracaso de la comunidad internacional ha sido tanto mayor en la medida en que ha sido un fracaso inesperado en un ambiente de euforia y autocomplacencia excesivas. Nuestro mayor error ha sido creernos con un poder casi infinito para enderezar problemas que la historia ha enrevesado hasta el absurdo. Los gobiernos occidentales se han marcado un objetivo casi imposible ante sus opiniones públicas, pero al mismo tiempo no han querido asumir ni un ápice de los tremendos riesgos, costes e incertidumbres que significaba avanzar hacia la consecución de ese objetivo. Reconocer nuestro

autoengaño es la primera condición para aprender del fracaso. La lección resulta especialmente importante porque Yugoslavia no será la última crisis a la que debemos hacer frente los europeos.

El papel de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)

Si alguna organización internacional se ha visto más claramente sobrepasada por el conflicto en la antigua Yugoslavia ésta ha sido sin ninguna duda la CSCE. La CSCE había vivido su época dorada cuando en los años de la confrontación entre bloques constituía el principal foro de diálogo y cooperación entre los países del Este y del Oeste. El final de la guerra fría la obligó a readaptarse a una realidad que se caracteriza por la multiplicación de los actores en el continente. Esta multiplicación de actores, actores que a su vez eran cada vez más autónomos, la convirtió en un foro crecientemente inoperativo para discutir las grandes cuestiones de la seguridad en Europa. Había además un problema de solapamiento con otras instituciones que se habrían progresivamente hacia el Este, como el Consejo de Europa, para todo lo relacionado con los derechos humanos, o el Consejo de Cooperación Atlántico, para los temas de seguridad. Finalmente, la primacía de la estabilidad como principio básico de la Conferencia perdía sentido en una Europa cada vez más inestable. La cuestión no era ya que las fronteras no cambiaran, sino como canalizar ese cambio de un modo pacífico y controlado.

¿Significa esto que la CSCE es una organización obsoleta y sin sentido claro en la nueva situación europea? Pudiera ser, pero no necesariamente. Más allá de la posible saturación de instituciones de seguridad a la que podemos estar sumiendo al continente, la CSCE puede aún jugar un papel relevante en la cuestión de las minorías nacionales y los conflictos interétnicos, uno de los principales riesgos para la estabilidad y la paz en la Europa actual. La guerra en Yugoslavia demuestra hasta que punto la comunidad internacional está insuficientemente preparada para hacer frente a este antiquísimo tipo de conflicto.

Una de las principales lecciones que tenemos que aprender de esta guerra es la importancia del factor tiempo en este tipo de crisis. Cuanto menor sea el tiempo de reacción en un conflicto de tipo étnico, mayores son también las posibilidades de éxito y menor será el coste de la intervención. Una vez las hostilidades han alcanzado toda su virulencia, la acumulación de odio, dolor y muerte hace prácticamente imposible detener el conflicto hasta el agotamiento de las partes. Por el contrario, una resolución temprana del

conflicto puede significar salvar muchas vidas, preservar la estabilidad en la región y fortalecer el sistema multinacional de cooperación y paz.

Cuando las hostilidades a gran escala estallaron por primera vez en la antigua Yugoslavia en 1991, la CSCE carecía aún de la capacidad institucional para enfrentarse a conflictos étnicos, nacionales y religiosos. El Centro para la Prevención de Conflictos, con sólo unos meses de vida, constituía el único instrumento de la CSCE que podía jugar algún papel en la crisis yugoslava inicial. Sin embargo, la misión fundamental de este Centro consistía en reducir el riesgo de un conflicto entre Estados a través del intercambio de información militar entre ellos. Algo que poco tenía que ver con la división violenta de Yugoslavia en diferentes repúblicas. En cualquier caso, independientemente de las posibles causas, lo cierto es que la CSCE ni alertó con suficiente antelación del peligroso cariz que estaban tomando los acontecimientos, ni supo reaccionar a tiempo, ni ha jugado ningún papel relevante en la resolución de este conflicto. Todo ello resulta especialmente grave si tiene en consideración que desde la muerte del mariscal Tito en 1980 varias fuentes señalaban la inviabilidad de mantener Yugoslavia unida.

La creación de la Cumbre de Helsinki de 1992 de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales quizá pueda dotar de mayor agilidad a la CSCE como un instrumento de prevención de este tipo de conflictos. Sin embargo, ninguna institución puede superar a la prensa internacional a la hora de dar publicidad a situaciones conflictivas por las que atraviesan las distintas minorías étnicas o nacionales. Una segunda función sería la de otorgar legitimidad política, siempre por delegación de Naciones Unidas, a posibles intervenciones militares en el continente a favor de la paz, pero en este terreno la recién creada Asociación para la Paz puede convertirse en un competidor aventajado.

La Unión Europea Occidental (UEO)

El conflicto yugoslavo fue visualizado por la Unión Europea como una ocasión histórica para consolidar su madurez institucional y dar un impulso definitivo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Estados Unidos renunció desde el principio de actuar en una guerra que se producía muy lejos de sus fronteras, que no amenazaba sus intereses de seguridad y ante la que los europeos ansiaban actuar en solitario para demostrar su mayoría de edad. Este conflicto constituía además una buena oportunidad para demostrar al mundo las nuevas capacidades operativas de la revitalizada UEO. Sin embargo, asumir el reto de resolver un conflicto endiabladamente complicado con unos instrumentos apenas recién nacidos, fue como

pretender demostrar la hombría de un niño de ocho años pidiéndole que ponga fin a una lucha a muerte entre tres borrachos.

Así, el mayor error que podía haber cometido Europa en este conflicto lo ha cometido: vincular la fortaleza de la integración europea a la resolución del conflicto en la antigua Yugoslavia. La supuesta credibilidad que los europeos occidentales habíamos acumulado tras largos años al amparo del paraguas norteamericano ha quedado prácticamente pulverizada en la primera ocasión en que hemos actuado en solitario. Los europeos hemos demostrado carecer de la cohesión, la determinación y las fuerzas necesarias para llevar adelante nuestra propia política, aún en el supuesto de que seamos capaces de generar una política propia. El necesario concurso final de Estados Unidos y Rusia para resolver un conflicto que aún hoy no ha podido ser resuelto demuestra hasta donde llega la debilidad de los europeos para hacer frente a nuestros propios problemas de seguridad.

¿A qué se ha debido el fracaso europeo en la gestión de esta crisis? Existen varios motivos para ello, no siendo el menor de ellos su propia incapacidad logística y militar para operar autónomamente. Pero por encima de cualquier otro factor, ha sido determinante la falta de consenso. El consenso en torno a este conflicto sólo ha sido posible bajo la fórmula de la suma de mínimos, lo cual ha terminado produciendo una fatal lentitud e indefinición en un conflicto que habría requerido una especial prontitud y determinación.

Esa falta de decisión europea en un conflicto que ellos mismos habían asumido como propio ha ido produciendo un peligroso vacío y una progresiva inacción, que finalmente sólo pudo llenarse por Naciones Unidas. Los europeos hemos optado así por transferir toda nuestra responsabilidad a la ONU, privándonos al mismo tiempo de legitimidad para adoptar o implementar nuestras propias decisiones. Sin embargo, habrá sido difícil que junto con nuestra responsabilidad hayamos transferido también a la ONU el elevado coste que de cara a nuestras propias opiniones públicas hemos cargado sobre la credibilidad del proceso de construcción europea, sobre nuestra incipiente política de seguridad común y sobre la solidez de nuestras instituciones autónomas de seguridad.

Para empeorar aún más el balance de la actuación europea, hemos de señalar que a pesar de la declarada desinhibición estadounidense en el inicio del conflicto, la absurda rivalidad OTAN-UEO ha producido algunos destellos sobre el mar Adriático. Hasta que el sentido común impuso la unificación de las dos flotillas encargadas de llevar a efecto el embargo impuesto por Naciones Unidas a Serbia y Montenegro, OTAN y UEO mantuvieron durante largos meses una contraproducente duplicidad.

Por otra parte, la propia incapacidad operativa de la UEO ha llevado a que sea finalmente la OTAN la que haya asumido la práctica totalidad de las operaciones aéreas y navales llevadas a cabo por los países occidentales bajo el mandato de Naciones Unidas. Las operaciones terrestres han sido asumidas a su vez directamente por la ONU, por lo que la única organización de seguridad genuinamente europea ha quedado relegada a un plano casi inexistente en el conflicto. Sólo la estela sobre el Danubio de algunas lanchas de vigilancia del embargo, nos impide afirmar con rigor lo que es una realidad: la persistente incapacidad de actuación autónoma de la UEO.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

El pasado 10 de abril la OTAN llevó a cabo el primer ataque aéreo de su historia. Dos F-16 de Estados Unidos, bajo bandera de la OTAN, bombardearon posiciones serbias en los alrededores de la asediada ciudad bosnia de Gorazde. Al día siguiente, un F-18 también norteamericano destruía tres carros de combate serbios en la misma zona. Estos ataques tenían por finalidad poner fin a la ofensiva serbia sobre la ciudad, declarada zona protegida por la resolución 836 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin embargo, su efectividad para detener los ataques artilleros serbios fue limitada. Un nuevo intento de ataque en Gorazde, el 16 de abril, se saldó con el derribo de un *Sea Harrier* de la RAF. Era también el primer avión de la OTAN derribado en combate. Los aviones de la OTAN no han vuelto a atacar. La guerra, por el contrario, continúa no sólo en Gorazde sino en otros muchos frentes.

Las decepciones son siempre proporcionales a las expectativas. La OTAN mantenía, tras su pacífica victoria en la guerra fría, las mayores dosis de credibilidad y confianza, muy distanciada de cualquier otra institución de seguridad en Europa. La Alianza constituía, aún hoy constituye, el elemento clave de todo el entramado de seguridad en el continente. La única organización que parecía capaz de proyectar seguridad y estabilidad sobre el este europeo. No es de extrañar, por tanto, que a la hora de buscar los culpables del fracaso occidental respecto a Yugoslavia, la opinión pública haya dirigido necesariamente su mirada a la OTAN.

La credibilidad que inspiraba la OTAN se basa, además de en el prestigio acumulado en sus más de 40 años de existencia, en ser la institución clave para el anclaje de Estados Unidos en la seguridad europea. Es por añadidura la única organización con una capacidad operativa real. La eficacia de su estructura de mando y control, de sus procedimientos y de sus infraes-

estructuras logísticas, hacen de ella un mecanismo imprescindible para poder poner en marcha cualquier operación militar de cierta escala en Europa. Cualquier intervención de pacificación en la antigua Yugoslavia, que fuera más allá de la mera ayuda humanitaria, hubiera tenido que contar con el concurso ineludible de la OTAN para poder ser llevada a cabo.

¿A qué se ha debido entonces la aparente inacción de la OTAN en un conflicto en el que sólo ella parecía tener la capacidad y el prestigio para resolverlo? La respuesta es más simple de lo que aparenta. Sencillamente, sus miembros no han querido asumir la responsabilidad política de resolver un problema que en la práctica se ha mostrado como irresoluble. Una intervención occidental podría haber provocado además una escalada de la que sería difícil apearse y habría incrementado exponencialmente los riesgos de extensión de la guerra. Esto se ha producido incluso cuando la intervención occidental ha pretendido sobrepasar en algún momento la mera acción humanitaria o de interposición consentidas por las partes en conflicto.

La decisión ha sido, consecuentemente, ceder el liderazgo en la resolución del conflicto a las Naciones Unidas, dejando a la OTAN jugar un papel secundario de apoyo e implementación de algunas de las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU. Es falsa, por tanto, la acusación generalmente formulada a la OTAN de haber permanecido completamente inactiva en este conflicto. La OTAN ha llevado a cabo con decisión y eficacia todos y cada uno de los requerimientos que se le han realizado desde Naciones Unidas. Sino ha hecho más es porque ha existido la firme y consciente decisión política de que no debía hacer más o porque la falta de consenso entre sus socios ha aconsejado la inacción como el menor de los males.

El Consejo Atlántico ha sido de hecho el escenario de intensos debates entre las diferentes potencias occidentales en torno al conflicto yugoslavo. Han existido algunas divergencias que tienen su origen en la diferente perspectiva con que se ha contemplado el conflicto a ambos lados del Atlántico y en el seno de la propia Europa. La desaparición de la amenaza soviética se ha llevado consigo buena parte de la cohesión con que americanos y europeos contemplaban los problemas de seguridad sobre nuestro continente. La guerra en la antigua Yugoslavia ha evidenciado hasta qué punto esto es una triste realidad.

La diferencia fundamental entre europeos y norteamericanos en la guerra yugoslava estriba en que mientras para los europeos el objetivo primordial es detener el conflicto como mejor medio para negociar la paz, Estados Unidos consideran que sin una mayor igualdad en el campo de batalla, lo

que significa necesariamente la prolongación e intensificación de la guerra, será imposible alcanzar un acuerdo que garantice la paz.

Las misiones llevadas a cabo por la OTAN en este conflicto han sido resultado de un precario consenso entre ambos lados del Atlántico y han sido de tres tipos. La vigilancia en el Adriático del embargo decretado a Serbia y Montenegro, la operación *Deny Flight* que prohibía los vuelos de aviones militares sobre Bosnia y el apoyo aéreo para la defensa de las fuerzas de UNPROFOR y las zonas de seguridad decretadas por la ONU. Sin embargo, la incidencia de estas misiones sobre el conflicto ha sido hasta el momento muy limitada.

En primer lugar, por la relativa inutilidad, en el desarrollo de la guerra, del embargo naval impuesto por los occidentales. Es conocido que Serbia tiene un acceso muy limitado al mar y que la mayoría de sus líneas de abastecimiento corren a lo largo de sus fronteras terrestres y fluviales. Durante largos meses Serbia ha recibido todo tipo de suministros a través de estos canales por la sencilla razón de que las debilitadas economías de sus vecinos no estaban en condiciones de pagar por el coste real del embargo. La situación ha cambiado algo en los últimos meses, pero puede ser demasiado tarde. Es probable que el envío de un número mayor de observadores y vigilantes aduaneros a las fronteras de Serbia con Hungría, Rumania y Bulgaria, así como la ayuda económica a estos países, hubiera sido un mecanismo más efectivo y más económico de asegurar el embargo que los espectaculares despliegues navales de OTAN y UEO sobre el Adriático.

Por lo que se refiere específicamente al embargo de armas, no sólo está en discusión su efectividad, sino incluso su oportunidad. La estrategia serbia al inicio del conflicto le permitió acaparar en sus manos la práctica totalidad de las armas pesadas existentes en la antigua Yugoslavia, pero buena parte de las armas ligeras permanecieron en sus lugares de origen. Esto significa, en primer lugar, que la superioridad en potencia de fuego serbia es aplastante. En segundo término, que las armas disponibles en los otros bandos no serían probablemente suficientes para luchar una guerra convencional clásica, pero son más que suficientes para prolongar indefinidamente una guerra de baja intensidad. El apoyo que Croacia y Serbia han otorgado en todo momento a bosnio-croatas y serbio-bosnios respectivamente ha situado en una total desventaja a los musulmanes, únicos contendientes que no han podido beneficiarse de una ayuda exterior tan intensa. Así, los musulmanes bosnios, a los que supuestamente tratamos de aligerar sus sufrimientos, se han convertido en las principales víctimas del embargo.

Con la operación *Deny Flight* ha ocurrido algo parecido, dado que los serbios no han tenido ninguna necesidad de emplear la aviación contra los musulmanes para poder culminar con relativa facilidad sus objetivos militares. La patrulla sobre los cielos de Bosnia ha sido, por tanto, un saludable entrenamiento para las Fuerzas Aéreas de la OTAN, pero poco más.

Finalmente, la cuestión de los ataques aéreos ha sido sin duda la que ha tenido una mayor incidencia en el desarrollo del conflicto. Esta opción se ha encontrado sobre la mesa casi desde el mismo inicio del conflicto. El haber consumado ataques aéreos a cierta escala hubiera significado un paso cualitativo importantísimo, al pasar de la simple amenaza del uso de la fuerza al uso efectivo de la misma. En términos generales, ha existido un consenso básico en los miembros de la OTAN sobre la posibilidad de llegar a esta decisión si ninguna de las medidas adoptadas conseguía detener el conflicto, como lo pone de manifiesto los dos ultimatos lanzados por la OTAN respecto a Sarajevo y Gorazde. Sin embargo, Estados Unidos ha sido en todo momento mucho más proclive a esta opción, mientras que los europeos se han mostrado más reticentes, especialmente por el hecho de tener tropas desplegadas sobre el terreno.

Entre las posibles opciones de intervención directa barajadas, los ataques aéreos ha sido sin duda la que presentaba una mejor relación coste/eficacia. Sin embargo, planteaba al mismo tiempo graves problemas para los países que tenemos tropas desplegadas en la zona por la alta probabilidad de represalias contra nuestras fuerzas. En este sentido, una acción de este tipo hubiera resultado incompatible con el mantenimiento de la misión de ayuda humanitaria y con la de interposición de fuerzas y defensa de zonas de seguridad.

Existían además algunas serias dudas sobre la posible efectividad militar real de los ataques aéreos. La irregular orografía del terreno, la existencia de depósitos subterráneos, la dispersión de las fuerzas y la posibilidad de que los serbios utilizaran escuelas, hospitales o civiles como escudos protectores para sus fuerzas, hubieran complicado estas acciones. Los efectos de ataques aéreos sobre las vías de comunicación, en especial los puentes, hubieran sido más efectivos, pero el riesgo de escalada hubiera sido también mucho mayor.

Políticamente, los bombardeos selectivos podrían haber servido en mayor medida para exacerbar aún más la irracionalidad serbia que para doblegar su voluntad de continuar la lucha. Tampoco puede descartarse que hubieran supuesto un nuevo acercamiento entre todos los serbios como respuesta a la agresión. En el ámbito internacional, la utilización de la fuerza contra los

serbios hubiera tenido un importantísimo efecto colateral en la desestabilización de Rusia. Comunistas y nacionalistas rusos lo habrían utilizado con seguridad como una poderosa arma contra Yeltsin. Además buenos y malos cambiaban los papeles según las zonas en función de que gozaran o no de superioridad táctica.

Los ataques aéreos a los serbios hubieran sido por todo ello un grave error de los países occidentales. Difícilmente hubieran podido modificar el balance de fuerzas sobre el terreno, podrían haber complicado aún más el desarrollo del conflicto y suponían un riesgo inaceptable de expansión de la guerra a otros lugares de los Balcanes. El aparente éxito del ultimátum sobre Sarajevo se explica porque el sitio a la capital bosnia había sido para los serbios, desde el principio del conflicto, más un mecanismo de presión sobre los musulmanes y una pieza de juego con los países occidentales, que un objetivo estratégico real. Sólo así puede explicarse que la capital bosnia no se encontrase desde hace mucho tiempo en sus manos. El hecho de que la retirada serbia se produjese además, por una petición rusa, no sólo supuso una innecesaria afrenta moral a la autoridad de la Alianza Atlántica, sino que vino a consolidar la histórica alianza ruso-serbia en un momento decisivo. En definitiva, la aparente retirada de las armas pesadas serbias que asediaban la ciudad de Sarajevo desde hacía dos años vino a dar momentáneamente la razón a quienes en Occidente defendían la utilización de la fuerza como única vía para acabar con la guerra en Bosnia. Sin embargo, nada hubiera sido más peligroso en esos momentos que creer poder alcanzar la paz en la antigua Yugoslavia a base de bombardeos. Como decía el general Gali, «nosotros no podemos imponer la paz». Afortunadamente, no se cayó en ese error. El nuevo éxito obtenido con el ultimátum que acabó con el asedio a la ciudad de Gorazde tampoco llevó por tanto a la formulación de un ultimátum que acabase definitivamente con la guerra en Bosnia-Herzegovina. Lejos de acabar con la guerra podría haber conducido a un mayor desastre.

Conclusión

La política de no intervención ha sido la menos mala de las políticas que pueden practicarse en un conflicto como el yugoslavo. Sin embargo, el fracaso previo en la prevención del conflicto en sus orígenes y la falta de una labor pedagógica para explicar esa realidad por parte de los líderes occidentales ha llevado a una generalizada sensación de frustración en la opinión pública y a un peligroso desgaste de nuestras instituciones de seguridad, muy especialmente de la siempre frágil Unión Europea. Las diversas

contradicciones y vacilaciones que han acompañado a esa estrategia básica de no intervención, especialmente la permanente amenaza de ataques aéreos contra los serbios por parte de la OTAN nos han colocado en situaciones límites de escalada e internacionalización no deseada del conflicto.

¿Por qué la no intervención era la menos mala de las estrategias a seguir una vez que la guerra en Bosnia-Herzegovina se había generalizado? Existen varias y contundentes razones. En primer lugar, como decía Luttwak en la cita que encabeza este análisis, una guerra concluida por una fuerza externa, sin que se hayan modificado las condiciones objetivas que dieron pie al conflicto, tendrá como consecuencia una paz muy frágil. En segundo término, porque las dificultades técnicas de la operación eran enormes y las probabilidades de éxito no muy elevadas. Tercero, porque los costes en términos económicos y humanos hubieran sido sobrecogedores.

¿Debimos haber intervenido pese a todo ello por una razón simple y pura de principios? Es posible que la situación estratégica en Europa sea en estos momentos tan sumamente incierta que ante la imposibilidad de actuar acertadamente no sea descartable actuar al menos moralmente. Sin embargo, hemos de reiterar que las posibilidades de internacionalización del conflicto han sido en nuestra opinión proporcionales a nuestra involucración en el mismo.

En cualquiera de los casos, hay una lección principal que aprender de todo ello. El hecho de que la Alemania de 1939 tenga muy poco que ver con la Serbia de 1992 no significa que las democracias occidentales no se hayan comportado con la misma debilidad y pusilamidad con que se comportaron frente a Hitler en el período de entreguerras. Ni es menos cierto que en caso de que surgiese una auténtica amenaza a nuestra seguridad, sería muy probable que tampoco existiese la voluntad política, ni probablemente ya los medios necesarios, para hacerla frente de un modo efectivo.