

Para acabar una guerra

RICHARD HOLBROOKE

Biblioteca Nueva, Estudios de Política Exterior, Madrid, 1999

519 págs.

3.500 ptas.

Trad. de Miguel Lamana Prólogo de Felipe González

---

## **El fin de la pesadilla bosnia**

Antonio Pedauyé

1 junio, 1999

Conocí a Richard Holbrooke en Sarajevo el 19 de agosto de 1995, unas horas después de que mi edecán militar me anunciara la noticia de su muerte. Fue aquél un día inolvidable para él y para los

representantes de la comunidad internacional que residíamos entonces en una ciudad asediada y martirizada diariamente por los millares de obuses que la artillería serbobosnia disparaba desde las alturas circundantes.

Poco después se aclaró que el trágico accidente ocurrido aquella mañana en el camino forestal del monte Igman por el que, con enormes dificultades, podía entrarse a Sarajevo, no había segado su vida sino la de tres de sus acompañantes, entre ellos el embajador Robert Frasure.

De esta forma aciaga comenzó la misión del enviado norteamericano a los Balcanes. Tras acompañarle a visitar los heridos en el hospital de campaña de las Naciones Unidas y a reconocer los cadáveres en un hangar del aeropuerto, recuerdo que, visiblemente emocionado, me comentó que Frasure, además de amigo, era la memoria institucional de su equipo negociador.

En el libro *Para acabar una guerra*, Holbrooke traza un compulsivo relato de su odisea balcánica que dedica a la memoria de sus tres colaboradores que no pudieron llegar a Dayton.

Se trata de una narración acotada en el tiempo y focalizada en el segundo semestre de 1995, único período en el que el autor tuvo una participación destacada en los acontecimientos. Para esa fase breve, pero crucial en la historia del conflicto, el libro de Holbrooke es de obligada referencia, del mismo modo que el relato de primera mano de otro diplomático norteamericano, Warren Zimmermann, lo es para conocer la etiología de la crisis balcánica (*Origins of a catastrophe*, Nueva York, 1996).

En el momento mismo en que Yugoslavia comenzó a desintegrarse en 1989-1991, otros acontecimientos desviaron la atención de lo que estaba ocurriendo en los Balcanes. El muro de Berlín caía, Alemania era reunificada, el comunismo daba estertores de muerte, la Unión Soviética implosionaba y en Oriente Medio comenzaba la guerra del Golfo. En el marco de esta volátil coyuntura internacional, Yugoslavia inició una lenta agonía ignorada por Occidente.

Dada la falta de voluntad de la OTAN para actuar, y la inexistencia en Europa de otros mecanismos de seguridad con capacidad para intervenir en los Balcanes, el tratamiento de la endiablada crisis yugoslava fue transferido a las Naciones Unidas.

En el marco de la ONU, la diplomacia europea trabajó con ahínco durante años para pergeñar una solución negociada al conflicto. Varios planes de paz elaborados por sucesivos mediadores (Carrington, Cutileiro, Vance, Owen y Stoltenberg) acabaron fracasando a causa de la impotencia europea para conseguir su aceptación. Sobre todo habida cuenta de que paralelamente Washington, con sus repetidas llamadas al levantamiento del embargo de armas y la realización de ataques aéreos, marcaba un rumbo que los europeos se negaban a seguir, por considerarlo incompatible con el mandato humanitario de UNPROFOR y por los riesgos que implicaba para las tropas que tenían desplegadas sobre el terreno.

Holbrooke no sólo denuncia la pasividad de la administración Bush sino también la política retórica de la administración demócrata respecto a Bosnia y lo hace con una clarividencia y honestidad intelectual que le honran:

«Habr  otras Bosnias en nuestras vidas, situaciones en las que puede ser decisiva una intervenci3n externa y necesario el liderazgo americano. La naci3n más rica del mundo, aquella que presume de tener gran autoridad moral, no puede limitarse a hacer dignas llamadas de conciencia mientras pide a otros países que soporten la carga. La pr3xima vez que nos enfrentemos con un desafío a la paz, el mundo esperar  que Washington ofrezca algo más que mera ret3rica».

Elemento clave para entender el cambio de actitud americana y la decisi3n de Washington en la primavera-verano de 1995 de involucrarse en la búsqueda de una soluci3n al conflicto fue el convencimiento de que los países europeos se proponían retirar sus tropas de Bosnia antes de que concluyera la estaci3n invernal. Con ello trataban de evitar que UNPROFOR –con escasos medios militares y estrictas reglas de enfrentamiento– continuara encargada de la imposible tarea de mantener la paz en un país en plena guerra donde ni siquiera existía un alto el fuego que monitorizar. En previsi3n de este escenario, el Consejo de la OTAN había aprobado un plan secreto de operaciones en virtud del cual 20.000 soldados americanos debían ser enviados a los Balcanes como parte de una operaci3n aliada destinada a facilitar la retirada de las tropas de Naciones Unidas.

En este giro estadounidense, Holbrooke jug3 un papel destacado. En junio de 1995, tras tener conocimiento de los planes de la OTAN, convencí a Warren Christopher de la necesidad de explicar a Clinton que la estrategia europea colocaba a Estados Unidos ante un ineludible dilema: desplegar fuerzas para dar cumplimiento a un acuerdo de Paz; o tener que desplegarlas para ayudar a extraer los contingentes europeos del marasmo bosnio y evitar así que las recriminaciones europeas pudieran dar cabo de la OTAN como alianza militar efectiva. Clinton comprendí que la primera opci3n era más airosa y menos arriesgada y decidi3 ejercer su liderazgo para poner fin al conflicto.

Holbrooke, aunque alude a él, no destaca suficientemente la importancia que en la primavera de 1995 tuvo el cambio de titular en la presidencia de la República francesa. Chirac fue el motor de creaci3n de la Fuerza de Reacci3n Rápida cuyo despliegue en Bosnia durante el verano reforz3 la capacidad de acci3n de UNPROFOR y modific3 sustancialmente la ecuaci3n militar. Tras el asalto serbobosnio a Srebrenica, del 6 al 11 de julio de 1995, en que se perpetraron las mayores atrocidades cometidas en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Chirac propuso a Clinton una acci3n militar conjunta para liberar aquel enclave musulmán. Holbrooke confirma que esta oferta fue rechazada por el presidente norteamericano dada la firme oposici3n del Pentágono y de los republicanos al despliegue de fuerzas sobre el terreno antes de que existiera un acuerdo de paz.

La humillaci3n de Srebrenica y la indignaci3n que gener3 en la opini3n pública occidental impulsaron a las potencias reunidas el 21 de julio en la Conferencia de Londres a tomar dos decisiones trascendentales: en adelante se utilizaría el arma aérea de forma «sustancial y decisiva» en defensa de las «zonas seguras» y la decisi3n de hacerlo le fue retirada a Boutros Ghali y Akashi y puesta en manos de los jefes militares de la OTAN y UNPROFOR.

En la conferencia, que constituy3 un hito en la política occidental respecto a Bosnia, la delegaci3n norteamericana jug3 un papel decisivo enviando a los serbobosnios el claro mensaje de que se había trazado una «línea en la arena» cuya violaci3n desencadenaría el uso masivo de la fuerza armada. Holbrooke, que no estuvo presente en ella, nos ofrece un relato inexacto de sus conclusiones. Su afirmaci3n de que allí se decidi3 que la fuerza aérea fuera accionada «s3lo por la OTAN», con

exclusión de UNPROFOR, no se corresponde en modo alguno con la realidad de los hechos. Por lo demás, pasa por alto que en Londres se creó un precedente importante ya que sus decisiones se tomaron al margen del Consejo de Seguridad.

El libro tampoco hace referencia alguna a las importantes medidas adoptadas después de Londres por UNPROFOR-Bosnia para facilitar el eventual uso de la fuerza por parte de la OTAN, a saber: la retirada de las tropas francesas, ucranianas y británicas de los enclaves de Zepa y Gorazde con objeto de evitar la toma de rehenes, la ampliación de la carretera forestal del monte Igman para impedir la asfixia de Sarajevo; la seria advertencia dada a los dirigentes de Pale de la masiva respuesta armada que generaría un nuevo ataque militar a las «zonas seguras»; y la aceleración del despliegue de la Fuerza de Reacción Rápida.

El 28 de agosto, cuando cinco obuses impactaron en una céntrica calle de Sarajevo causando la muerte a 38 personas e hiriendo a otras 85, la actuación de UNPROFOR fue decisiva. Una vez que sus expertos en balística certificaron que los disparos habían sido realizados por baterías serbobosnias, su comandante militar en Sarajevo, el general Rupert Smith, no vaciló en autorizar los bombardeos concurriendo en ello el almirante Leighton Smith que tenía la llave de la OTAN. Por otro lado, las baterías de la Fuerza de Reacción Rápida, en una acción sin precedentes en la historia de las operaciones de paz, entraron en acción en la madrugada del día siguiente neutralizando a la artillería serbia que circundaba Sarajevo. A partir de aquel momento UNPROFOR cambió de naturaleza convirtiéndose en una operación de imposición de la paz.

Holbrooke, que aquella noche asistía en París a una elegante cena organizada por la embajadora Harrimann, no menciona ninguno de los extremos anteriores y, lo que es más sorprendente, atribuye la decisión de apretar el gatillo de la ONU a quien carecía de facultades para ello, Kofi Annan, afirmando que aquel día se ganó el puesto de futuro secretario general.

La parte más interesante del libro es la segunda en la que el autor relata acontecimientos en los que tuvo un claro protagonismo y respecto a los cuales su testimonio es imprescindible. La lectura de estas páginas es esencial para quien quiera conocer los meandros de las negociaciones que desembocaron en la paz de Dayton.

Aprovechando la dinámica generada por el uso masivo de la fuerza, Holbrooke, en el transcurso del mes de septiembre, llevó a cabo una frenética actividad negociadora. El 8 de septiembre cosechó el primer éxito al conseguir que los ministros de Asuntos Exteriores de Croacia, Bosnia y Yugoslavia firmaran en Ginebra un primer acuerdo para el arreglo del conflicto. De acuerdo con los «principios» contenidos en él, Bosnia-Herzegovina continuaría su existencia legal con sus fronteras intactas y estaría formada por dos entidades, la Federación Croata-musulmana y la República Srpska, que se repartirían el territorio conforme a la fórmula 51%-49% que había sido fijada antes por el «Grupo de Contacto».

Una semana más tarde, el 13 de septiembre, negoció con Milosevic en las cercanías de Belgrado, en una maratónica sesión de doce horas de duración, un «acuerdo-marco» por el que los dirigentes de Pale aceptaron las condiciones fijadas por la OTAN y UNPROFOR para el cese de los bombardeos aéreos y se comprometieron a cesar las hostilidades en Sarajevo.

Cuando este acuerdo fue conocido por UNPROFOR, sus dirigentes en Sarajevo, alarmados, se apresuraron a señalar que contenía notables errores e insuficiencias. La definición de «armas pesadas» permitía a los serbios mantener alrededor de la ciudad un número importante de piezas de artillería; su texto sólo estipulaba la libertad de movimientos en torno a la capital, excluyendo el enclave de Gorazde y el resto del territorio de Bosnia; y, lo que era aún peor, sólo decretaba la libertad de movimientos para las mercancías de carácter humanitario, descartando todas las demás. Estas deficiencias causaron la indignación del presidente Izetbegovic y tuvieron que ser subsanadas en un nuevo mano a mano con Milosevic en Belgrado en el que Holbrooke le amenazó con la renovación de los bombardeos.

Rectificados estos fallos, Holbrooke dio un nuevo impulso al proceso al conseguir el 26 de septiembre que se firmara en Nueva York otro importante acuerdo por el que se diseñaban los principales lineamientos de la estructura constitucional del nuevo Estado bosnio. Acto seguido, el 5 de octubre, tras vencer la fuerte resistencia de Izetbegovic y sus generales deseosos de continuar la ofensiva militar que en coordinación con el ejército croata llevaban a cabo en Bosnia occidental, logró que se concluyera un «acuerdo de cese de hostilidades» que posibilitaba la convocatoria de la conferencia de paz.

Una vez más el relato del negociador norteamericano pasa por alto la contribución de UNPROFOR para la puesta en práctica de un cese de hostilidades que Izetbegovic, deseoso de ganar tiempo, condicionó al pleno restablecimiento de los suministros de gas y electricidad a la ciudad de Sarajevo. El suministro eléctrico dependía del desminado en unas colinas próximas a Sarajevo de una zona boscosa situada en la confluencia misma de las líneas del frente donde debían ser reparados unos cables de alta tensión tendidos entre varios pilones metálicos. Fue UNPROFOR quien organizó las tareas de desminado y reparación del tendido eléctrico y quien condujo las complejas negociaciones en las que se acordó que el final de las hostilidades entrara en vigor a partir de la medianoche del 12 de octubre de 1995.

De apasionante lectura son las páginas dedicadas a los preparativos y negociaciones de Dayton. Es este un valiosísimo testimonio de los entresijos de la conferencia y de los delicados y difíciles compromisos urdidos entre bastidores.

Dayton pasará a la historia como paradigma de un cierto tipo de diplomacia de altos vuelos y grandes riesgos, un auténtico ejercicio de funambulismo sin colchón de seguridad. Su inmediato precedente fue la cumbre árabe-israelí de Camp David, un modelo muy estudiado por Holbrooke en sus más mínimos detalles: protocolo, relaciones con la prensa, sistema de comunicaciones, y, en particular, el delicado manejo de las relaciones personales entre los dirigentes allí reunidos.

Si hasta entonces el autor había practicado en las capitales de los Balcanes la denominada diplomacia de lanzadera (*shuttle diplomacy*) en Dayton, durante tres semanas, el ejercicio tuvo un carácter muy diferente, consistiendo en una serie de agotadoras conversaciones, sin agenda ni horarios preestablecidos, en las que los mediadores se esforzaron con denuedo por acercar las posiciones de las tres delegaciones (*proximity talks*).

Las conversaciones tuvieron lugar en uno de los mayores complejos militares del mundo, la base

aérea de WrightPatterson, escogida por razones de seguridad y como exponente de la potencia aérea estadounidense.

La diplomacia americana conocía perfectamente los requerimientos que deberían ser satisfechos para que Dayton fuera un éxito: la recuperación de Eslavonia oriental era exigida por el presidente Tudjman, el levantamiento de las sanciones era la condición esencial para Milosevic, y el despliegue de tropas de la OTAN en Bosnia, requisito indispensable para que Izetbegovic firmara el acuerdo de paz.

El libro relata las serias dificultades de orden interno que tuvo que salvar el Departamento de Estado en sus esfuerzos para llevar la paz a los Balcanes. Los militares norteamericanos, afectados por el «síndrome de Vietnamia», reclamaron que IFOR tuviera amplios poderes para la utilización de la fuerza y fuera dotada de importantes recursos humanos y materiales. En contraste con ello, sólo estaban dispuestos a aceptar un limitado mandato que excluyera la detención de los criminales de guerra, el desarme de las partes en conflicto y la formación de un Ejército único. Para superar estas divergencias y articular los oportunos compromisos fue necesaria la intervención de la Casa Blanca.

Asimismo hubo que vencer la oposición del Congreso al despliegue de tropas en Bosnia. El 30 de octubre, la víspera del comienzo de la cumbre de Dayton, la Cámara de Representantes aprobó una resolución pidiendo a la Administración que no enviara tropas sin contar con su aprobación. El presidente tuvo que recordar sus responsabilidades como comandante supremo de las Fuerzas Armadas y señalar el carácter no vinculante de una eventual votación negativa.

Otras complicaciones estuvieron relacionadas con las divergencias existentes en el seno de la delegación bosnia entre las posiciones del ministro de Asuntos Exteriores, Sacirbey, y las del primer ministro Silajdzic, y con las dudas y reticencias del presidente Izetbegovic de aceptar una paz que le parecía injusta.

Las cuestiones más difíciles de resolver fueron las territoriales ya que se hacía imperativo satisfacer los requerimientos de las tres delegaciones sin, al mismo tiempo, alterar la fórmula de reparto (51%-49%) acordada antes en Ginebra.

Holbrooke, a toro pasado, nos ofrece una evaluación de los resultados de Dayton que puede ser asumida por aquellos que conocen la evolución de Bosnia en los últimos tres años. El principal fallo –nos dice– consistió en no crear un Ejército federal unificado, opción esta que hubo de descartarse dada la firme oposición del Pentágono a desarmar a los contendientes, por temor a las bajas. Otros fallos fueron la creación de una policía internacional con un mandato muy débil y la obsesión con la retirada de las tropas (*exit strategy*) que se concretizó en la fijación del ridículo plazo de un año para la permanencia de la OTAN en Bosnia. Por último, se asignó al alto representante la realización de tareas sumamente ambiciosas y complejas, sin atribuirle los medios y poderes necesarios para que pudiera darles cumplimiento.

Por lo demás, el autor se abstiene de hacer comparaciones entre los acuerdos de Dayton y los diseñados con anterioridad por los negociadores europeos. Estos últimos son ahora muy recordados por haber negado a los serbobosnios el control de territorios contiguos desde los que pudieran llevar

a cabo sus intenciones separatistas y de integración con Serbia; y por haber asignado a musulmanes y croatas zonas geográficas de mayor extensión y mejor calidad que las que acabaron obteniendo en Dayton.

El testimonio de Holbrooke pone de manifiesto las fuertes rivalidades y serias divergencias que existieron entre los Departamentos de Estado y de Defensa a la hora de abordar cuestiones claves relacionadas con la guerra y la paz. Pero revela también cómo estos enfrentamientos acaban por solucionarse en Washington en el curso de un proceso continuo de transacción y formulación de compromisos. En función de ello, Estados Unidos puede tardar mucho tiempo en decidir una determinada política pero, una vez que lo hace, cuenta con todos los recursos necesarios y no vacila en llevarla a cabo (algo que falta por completo en Europa).

En el verano de 1995 -tras varios años de vacilaciones, luchas intestinas y no escasas dosis de retórica- la administración Clinton fijó una política respecto a Bosnia y la puso en práctica con decisión, asumiendo los graves riesgos políticos y militares que encerraba. Al actuar así, la diplomacia americana puso fin a la guerra, salvó la cohesión de la OTAN y sacó a sus aliados europeos del marasmo político en que estaban empantanados.

Corresponde ahora a los europeos demostrar que hemos aprendido las lecciones de Bosnia, sobre todo porque el futuro nos deparará otros conflictos que sólo podrán ser resueltos respaldando la diplomacia con una amenaza creíble del uso de la fuerza.