

# PERSPECTIVAS DE PAZ EN LOS BALCANES\*

Julián García Vargas

*Enviado especial de la Unión Europea en Mostar.*

Debo agradecer al director de este Centro, el TG don Javier Pardo de Santayana, su invitación para participar en este ciclo de conferencias del CESEDEN. Esta invitación me permite volver a esta prestigiosa casa y reencontrar a los mandos militares y colaboradores civiles, por los que siento sincero aprecio. También me permite volver a ver, entre los asistentes a este ciclo, a mandos militares que traté anteriormente y de los que guardo excelente recuerdo.

Conviene aclararles que no acudo hoy a esta grata cita como experto en los Balcanes, ya que no lo soy. Hay muchos militares españoles que, por su repetida experiencia sobre el terreno, podrían reclamar ese título con mayor razón que yo. No obstante, es cierto que los últimos cinco años he tenido un contacto intenso con esa parte de Europa.

Mi llegada al Ministerio de Defensa coincidió con la celebración de los referendos de independencia de Eslovenia y Croacia, que sentenciaron las divergencias de la ex Yugoslavia y el principio del conflicto armado. Mi salida del Ministerio se produjo unas semanas después de que aviones españoles participaran en los bombardeos de la fuerza aérea de la OTAN para detener nuevas agresiones serbias y cuando se preparaba una acción internacional más contundente para liberar Sarajevo. Desde el mes de diciembre pasado vengo actuando como enviado especial de la Unión Europea (UE) en la ciudad de Mostar.

He viajado con frecuencia a la zona y me he entrevistado con los máximos responsables políticos de Croacia y Bosnia incluidos sus presidentes. He participado también en numerosas sesiones internacionales sobre este problema.

Desde esta experiencia he llegado a las siguientes consideraciones, que espero poder discutir con ustedes en el coloquio:

1. La antigua Yugoslavia fue una entidad política muy heterogénea y conflictiva, cuyas tensiones políticas, económicas, religiosas y étnicas, agravadas por heridas históricas mal cicatrizadas, hacían su supervivencia prácticamente imposible.
2. El proceso de separación de sus repúblicas, al no partirse de fronteras de Estado y étnicas, tenía que ser inevitablemente dramático.
3. La UE ha carecido y aún carece de instrumentos para intervenir, detener y reconducir un conflicto como éste. En cualquier caso ha sido un éxito de Europa y de la comunidad internacional que el conflicto no se extendiera más allá de Bosnia-Herzegovina.

---

\* Conferencia, pronunciada en el paraninfo de este Centro, el pasado día 13 de mayo.

4. La separación entre Croacia y Serbia, aparte de la de Eslovaquia, que son las tres repúblicas con auténtica tradición histórica de la antigua Federación, está concluida y en vías de consolidarse. Con ello se ha resuelto lo más esencial del proceso de división, origen de todo el conflicto.
5. En Bosnia-Herzegovina, los Acuerdos de Dayton están cumpliéndose aceptablemente. No es previsible que la guerra vuelva a estallar, si bien seguirá habiendo riesgo de incidentes serios.
6. El futuro de Bosnia-Herzegovina no se presenta claro. Los serbios de la República Srpska desean integrarse en Serbia y la federación entre croatas y musulmanes carece de cohesión. Los croatas de Herzegovina desean unirse a Croacia. Antes o después, esa tendencia a la separación se agudizará y de nuevo aparecerá el riesgo de conflicto.
7. Toda la ex Yugoslavia seguirá siendo conflictiva, con la excepción de Eslovenia. El nacionalismo no democrático ha calado hondo, la economía está tambaleante y exige reformas muy profundas y hay más de un 1.000.000 de refugiados. En Serbia habrá tensiones en Kosovo, detonante en el conflicto pasado.

Permítanme que argumente ahora estas consideraciones que muchos de ustedes compartirán, aunque todas ellas deban matizarse con gran cuidado.

### **¿Qué era la antigua Yugoslavia?**

Para los que hemos conocido la Yugoslavia de Tito, aparentemente equilibrada en su enorme complejidad, interétnica, pacificada y más próspera que la media de los países comunistas, la turbulenta Yugoslavia de los años veinte y de la Segunda Guerra Mundial quedaba bastante olvidada. Pero es esa Yugoslavia la que ha emergido en los últimos años.

Se componía de seis repúblicas y dos provincias autónomas. Sin embargo de las seis, dos, Serbia y Croacia suponían juntas los dos tercios de la población y el 58% de la superficie. Sobre todo, sólo ellas dos tienen un nombre nacional milenario y tuvieron un Estado medieval identificable y duradero. Sin embargo, Croacia fue siempre latina mientras que Serbia fue bizantino-otomana. El espacio entre ellas separaba el Oriente y el Occidente.

Croacia formó un Estado independiente católico en el siglo x, pero fue sometida a Austria en el siglo xi y fue regida por los Habsburgo de 1519 a 1918. Dentro del Imperio mantuvo una personalidad definida y en la última época, gozó de autonomía.

Ese no es el caso de Eslovenia, siempre en el área occidental desde la época de los romanos, pero que nunca formó un Estado independiente. Bajo el dominio de los Habsburgo desde el siglo xiii, los eslovenos fueron considerados «austriacos de lengua eslava» sin una personalidad tan definida como los croatas.

Serbia por el contrario, se formó en el Imperio bizantino y en la Religión ortodoxa. Constituyó su propio Estado a final del siglo xii e incluso tuvo un breve y pequeño imperio con Esteban Dusan en la primera mitad del siglo xiv. Pero los turcos la aplastaron en Kosovo en el año 1389 y la ocuparon totalmente desde el año 1453. Tras el fracaso del segundo sitio de Viena en 1683, los serbios se levantaron pero vencidos de nuevo por los turcos debieron huir a las «marcas militares» de Croacia —las Krajinas— bajo la protección de los Habsburgo.

A principios del siglo XIX, con la intervención directa de Rusia, consiguieron la autonomía y después la independencia siendo el primer Estado soberano emancipado de los otomanos.

Montenegro existió desde el siglo XI y con distintas fórmulas mantuvo su autonomía con los turcos, protegido por Rusia. No obstante, demasiado pequeño en población y superficie, no ejerció ninguna influencia decisiva.

En cuanto a Macedonia no existió de ninguna forma hasta el año 1912, considerándose sus habitantes serbios o búlgaros según las épocas.

Bosnia-Herzegovina constituyó una entidad administrativa definida por primera vez bajo el Imperio otomano al que perteneció hasta 1878 (Congreso de Berlín). Ese año Austria obtuvo un mandato internacional para administrarla en nombre del Imperio otomano. En 1909 la anexionó unilateralmente. Fue un grave error que le costó la vida al autor de esa decisión, el archiduque Francisco Fernando y originó indirectamente la Primera Gran Guerra.

Bosnia-Herzegovina siempre fue un mosaico de etnias y confesiones. De ella se decía que constituía Yugoslavia en escala reducida.

Porqué se unieron unos pueblos con un carácter e historia tan diferente puede parecer hoy incomprensible. Lo que le unió fue el nacionalismo, aunque eso es paradójicamente lo que ahora les ha separado.

Recuerden ustedes que el siglo XIX estuvo marcado por la tensión entre los imperios monárquicos y la idea de soberanía nacional emanada de la Revolución Francesa. Recuerden la «revolución de los pueblos» que recorrió Europa en 1848-1849, oponiéndose a las monarquías y grandes imperios.

El más afectado por ella fue el Imperio austro-húngaro, del cual desearon separarse los croatas para adherirse a la idea romántica de una federación de los pueblos eslavos libres del Sur, que compartían una lengua y un mismo tronco étnico.

En opinión de los muchos historiadores, que comparto, salieron de un imperio extenso y paternalista donde no se oprimía a casi nadie para formar la Gran Serbia.

Por eso, la historia común desde el año 1918 fue tan turbulenta y desgraciada, agrandándose en la Segunda Guerra Mundial por el error de Croacia de alinearse de forma activa e incondicional con el nazismo.

## **El estallido del conflicto**

Tito falleció en 1980. Le sucedió una Presidencia federal colegiada cuya cabeza rotaba cada año y se atribuía al representante de una de las seis repúblicas. El mismo sistema se aplicaba a la Liga de los Comunistas. Desde el año 1980, hubo una creciente crítica de las repúblicas, sobre todo de Eslovenia y Croacia, contra el dominio serbio del sistema fiscal, de las empresas públicas, de la Administración federal, de las Fuerzas Armadas y de casi todas las instituciones federales.

En Serbia no supieron aceptar estas fundadas críticas. Milosevic se hizo con el aparato del Partido Comunista y la prensa, respondiendo al nacionalismo croata y esloveno con un

ultranacionalismo serbio. En Kosovo hubo incidentes desde 1981 contra Serbia y como respuesta, tras tomar la Presidencia de esa República en 1989, Milosevic suspendió su autonomía como provincia (julio 1990).

A lo largo de 1990, Eslovenia y Croacia cambiaron sus Constituciones para incluir su derecho a declarar la independencia unilateralmente. La decisión de suprimir la autonomía de Kosovo en julio de ese año aceleró el proceso. En ese momento nadie supo liderar una ruptura pactada y en diciembre de 1990 Eslovenia se declaró independiente. Croacia lo hizo en mayo de 1991.

La guerra comenzó esa primavera con una breve campaña contra Eslovenia. Pero no había serbios en Eslovenia y el Ejército serbio teóricamente federal se retiró cuando comprobó que los eslovenos se defendían. Su interés se centro en Croacia, donde había una importante población serbia en las dos Krajinas y en Bosnia-Herzegovina.

No obstante ustedes saben bien que no hemos sido testigos de una guerra propiamente dicha, con frentes y ejércitos, sino de una sucesión de escaramuzas especialmente contra la población civil para llevar a cabo «la limpieza étnica».

Ese concepto bárbaro no se había oído en Europa desde los tiempos de Hitler y la Segunda Guerra Mundial. En esa época tuvo una vigencia especial en la Croacia nazi de Ante Pavilia, pero también caló en la serbia antinazi de Mihailovic, el adversario de Tito. El término volvió a resurgir un Belgrado en la década de los años ochenta años en un grupo «intelectuales» capitaneados por Robrica Cosic, quién desde 1992 es presidente federal de la nueva Yugoslava.

El concepto de «limpieza étnica» es una visión extremista del nacionalismo, ideología que a sustituido al comunismo en toda la región. Muchos de los militares españoles que han cumplido misiones en la zona se han sorprendido al tratar con vigor dirigentes comunistas transformados en esforzados nacionalistas. Para ello no ha resultado difícil: donde se decía «clase trabajadora» ahora se dice «pueblo»; la lucha de clases es ahora «lucha de pueblos»; la limpieza étnica y la marcha de la historia que debe modificarse en favor del propio pueblo, hasta ahora oprimido por los vecinos; la comunidad internacional conspira contra el esfuerzo de nuestro pueblo y así hasta donde quieran llegar.

## **El papel de la UE**

Es evidente que la UE no ha estado siempre afortunada en la resolución de este conflicto y yo acepto la parte de esa responsabilidad que puede corresponderme como ex ministro del Gobierno de uno de los Doce. Desde el verano de 1991 participé en múltiples sesiones bilaterales o multilaterales sobre la guerra en Yugoslavia. Todas ellas estuvieron condicionadas por los hechos siguientes:

1. La guerra del Golfo, de naturaleza mucho más clara que la de Yugoslavia (había una violación de frontera internacional y un riesgo para nuestros intereses vitales) acababa de terminar. En la primavera del año 1991 aún había fuerzas desplegadas en el norte de Irak incluyendo paracaidistas españoles. Por cierto, en ese conflicto la UE tampoco pudo tener un papel tan relevante como corresponde a su tamaño económico.

2. Otro proceso de disgregación, el de la Unión Soviética, estaba en marcha, atrayendo toda nuestra atención porque suponemos riesgos directos sobre Europa. Recuérdese que entonces estaban ya en marcha las primeras negociaciones para el desarme nuclear.
3. La memoria europea sobre el «avispero balcánico» estaba aún muy reciente, sobre todo en Alemania, pero también en Inglaterra e Italia. También lo estaba en la memoria de las antiguas alianzas (Francia y Serbia, Alemania y Croacia) generando ciertas desconfianzas. No es extraño que los miembros de la UE prefirieran que se mantuviese la Federación.
4. Las opiniones públicas europeas estaban dominadas por el lema «hagamos algo para parar la guerra pero sin una sola baja propia», de imposible ejecución y que ataba de pies y manos a cualquier gobierno.

Por otro lado, la UE carecía y carece de mecanismos para atajar un conflicto como éste. Su política exterior funciona de forma colegiada y no son infrecuentes las actuaciones aisladas de los grandes países miembros. Como ejemplo, recuerden ustedes la visita a Sarajevo de Mitterrand en el mes de junio de 1992 volando directamente desde el Consejo Europeo de Lisboa, sin informar de ello a sus socios. Tampoco fue muy afortunada la prisa de Alemania para reconocer las nuevas repúblicas en diciembre de 1991, interpretada por los serbios como un estímulo a la secesión y un intento de restaurar la vieja influencia alemana en el territorio yugoslavo.

Aun así la *troika* consiguió en junio de 1991 proponer la independencia de Eslovenia y Croacia y la retirada del Ejército serbio por tres meses, pero la misión de Carrington posterior no tuvo ningún éxito.

Además, la UE carece todavía de una política de defensa común y de ejércitos multinacionales. El conflicto yugoslavo ha impulsado la creación de unidades multinacionales, pero la Unión Europea Occidental, el pilar europeo de la OTAN, no tiene aún el vigor suficiente.

¿Podía la UE haber actuado de otra manera? A tenor de lo anterior, si cuando a finales del año 1990 se vio claramente que la división de Yugoslavia era inevitable se debió convocar una conferencia internacional para pilotar ese proceso aplicando a todos los mismos principios: respecto a las minorías, democratización interna, fronteras pactadas y supervisadas internacionalmente, bloqueo económico a los que entorpecieran el apoyo, equilibrio de fuerzas militares, tropas militares para evitar el enfrentamiento. El reconocimiento de las nuevas repúblicas debió subordinarse a unos acuerdos globales.

Sin embargo, una conferencia de ese tipo no se inauguró hasta agosto del año 1992 en Londres, dando origen a las misiones Owen-Vance. Demasiado tarde: la guerra ya había prendido en toda Bosnia-Herzegovina.

En cualquier caso, la mediación europea y las fuerzas de la ONU separaron a serbios y croatas aunque no impidieron el incendio de Bosnia. De igual manera, se impidió la temida extensión del conflicto a los vecinos y por los problemas de minorías.

En realidad, es muy probable que esa conferencia en 1991 tampoco hubiese sido un éxito. Todos decían desear la mediación europea, pero sólo aceptaban que fuera en su favor. Milosevic decía que Europa no debía permitir que se violara la legalidad federal yugoslava

y que se tomara como fronteras definitiva lo que sólo eran fronteras administrativas interiores sin carácter de Estado étnico. Tudman argumentaba que el derecho de Croacia a la autodeterminación era un derecho democrático que Europa debía apoyar y que Croacia estaba defendiendo a Europa de una restauración del comunismo (ahora añade que nos defiende también del fundamentalismo islámico bosnio).

Sin embargo, no debemos autoflagelarnos con la falta de éxito de Europa. Con los medios de que dispone y en el estado actual de su construcción, la UE ha contribuido decisivamente a que la guerra no se extendiera a toda la ex Yugoslavia.

Por último, lo peor de este conflicto, peor incluso que la guerra en sí, ha sido la «limpieza étnica» y eso difícilmente lo podía impedir la UE, Estados Unidos, la ONU o todos ellos a la vez.

### **Una división prácticamente consumada**

Como todos sabemos, la división de Yugoslavia consistía sobre todo en la separación entre Serbias y Croacia. Por eso, estos últimos años siempre ha estado latente el temor a una guerra regular entre ambas repúblicas, por las Krajinas.

La rápida y relativamente incruenta campaña militar del Gobierno de Croacia el pasado junio, «reconquistando» la autoproclamada República Serbia de Krajina, violó todos los altos el fuego concertados, pero zanjó la cuestión. Lo hizo aplicando una «limpieza étnica taxativa». Tudman argumentó que previamente había tratado de negociar una autonomía pero los serbios, se negaron, lo cual es cierto, como también lo es que las fronteras de Croacia tienen carácter histórico.

En cualquier caso: sino tenían derecho los serbios a permanecer en Croacia ¿dónde vivían desde finales del siglo XVIII?; al autoproclamarse independientes dentro de Croacia ¿no hacían los serbios lo mismo que antes hizo Croacia dentro de Yugoslavia?

Estas preguntas son un ejemplo de la *matrioska* que compone la cuestión yugoslava: dentro de un problema siempre hay otro y dentro de éste uno más.

En cuanto a la Krajina Oriental, los Acuerdos de Dayton han reflejado un proceso de devolución a Croacia y todo indica que va a cumplirse.

Por su parte, la independencia de Eslovenia está muy consolidada y la de Macedonia está en vía de serlo, aunque no me atrevo a pronosticar que la composición étnica de esta pequeña República no genere algunas tensiones en el futuro.

### **El precario equilibrio de Bosnia-Herzegovina**

En definitiva, la disgregación de la antigua Yugoslavia en varias repúblicas está consumada con la excepción de Bosnia-Herzegovina. En esta República, a pequeña escala, se ha reproducido el conflicto de la antigua Federación Yugoslava.

En la Federación fueron los croatas quienes iniciaron la separación y los serbios quienes deseaban mantener la unidad. En Bosnia-Herzegovina fueron los serbios quienes se sepa-

raron y los serbio mulsumanes quienes lucharon por una Bosnia-Herzegovina unida y multiétnica.

Los Acuerdos de Dayton trajeron la paz aceptando la separación impuesta por la fuerza. La delimitación fronteriza entre la República Srpska y la Federación croata-musulmana ha sido aceptada a regañadientes como hemos visto en los bosnios de Sarajevo abandonados por los serbios, pero se consolidará con el tiempo. Las líneas de separación de los ejércitos y milicias se han retrasado conforme al calendario. La «limpieza étnica» en la República de Serbia es total.

Hoy en día, Bosnia-Herzegovina es un territorio ya dividido entre la República Srpska y la Federación croata-musulmana aunque las mantengan unidas jurídicamente unas Instituciones federales. Pero estas Instituciones Gobierno y Parlamento tienen unas competencias muy escasas.

En la práctica, los Acuerdos de Dayton se están cumpliendo en el campo militar en gran medida por la capacidad superior desplegada por la OTAN y en el mantenimiento de la paz. Pero no hay libertad de movimientos entre la República Srpska y el resto, ni vuelta de refugiados, ni intercambios económicos.

Habrán elecciones federales en septiembre, si se resuelven los enormes problemas de censo, pero esta separación radical sobre el terreno no se modificará. En el campo serbio late el revanchismo por la «victoria robada» y en el resto una justa indignación por las agresiones serbias sufridas. Los serbios de bosnia no podrán convivir normalmente con los croatas y musulmanes en mucho tiempo.

En cuanto a la Federación croata-musulmana, carece de cohesión. Los musulmanes la desean y les interesa conservarla pero los croatas no y solo mantienen la apariencia para no perder el crédito internacional, la experiencia en Mostar es bien reveladora: los croatas no dan la menor facilidad para la unificación de la ciudad no toman la menor decisión sin consultar a Zagreb.

El deseo de los bosnios croatas es unirse a Croacia en cuanto sea posible. Usan la moneda de Croacia, siguen las leyes de Croacia, ven la televisión de Croacia y quieren relacionarse sólo con croatas. En consecuencia, desean un Mostar dividido sin no pueden conseguir que sea sólo croata. Están muy resentidos porque los bosnios han obtenido Sarajevo en Dayton y los serbios Banja Luka, pero ellos no han obtenido Mostar como querían.

En el campo musulmán los objetivos no son homogéneos. El presidente Izetbegovic desea fortalecer la identidad de los musulmanes a través de la religión y el ex primer ministro Silajdzic defiende un Estado bosnio unificado y multiétnico. Silajdzic desea un gobierno central fuerte que sirva como factor de conexión y de integración entre las dos entidades bosniacas surgidas de Dayton.

La postura de Silajdzic es la más racional, pero la racionalidad no impera en la región desde hace años. Por otra parte, se está produciendo una «limpieza étnica» por inercia de la población, desplazada o no, que por razones comprensibles prefieren asentarse en áreas de su propio grupo étnico.

Las fuerzas en contra del mantenimiento o no de la Federación van a depender, en mi opinión, del interés de Zagreb por mantener una amplia zona de influencia en Bosnia-Herzegovina que incluya a los musulmanes o por desentenderse de una Bosnia-Herzegovina en su configuración actual, estimulando la unión territorial con la Herzegovina tradicionalmente croata.

El futuro de Bosnia-Herzegovina, en definitiva, no está claro. En un primer paso, la comunidad internacional tiene dos obligaciones principales que cumplir: mantener la paz e impulsar la reconstrucción.

El mantenimiento de la paz exigirá que la misión de la Fuerza de Implementación de la OTAN (IFOR), si bien con una sensible reducción de efectivos, continúe en el año 1997.

La reconstrucción exigirá grandes recursos los cálculos del Banco Mundial están en torno a 5.000 millones de dólares, que se irán aportando por la UE, Estados Unidos y la Confederación Islámica y Japón. Para 1996 se acordó en la conferencia de los meses de diciembre y abril pasados una cifra aproximada de 1.800 millones de dólares, aunque posiblemente no se desembolsarán por dificultades de ejecución de proyectos.

La reconstrucción, a parte de su elevado coste para los países donantes, en el caso de los europeos y Estados Unidos ya han gastado grandes sumas en desplegar fuerzas de interposición o pacificación presenta problemas de enfoque global. En primer lugar se han puesto la razonable condición de que deben ir acompañados de la privatización de las empresas como parte del apoyo democratizador, lo que choca con la herencia ideológica aún vigente.

En segundo lugar debe hacerse sin la menor discriminación, eso significa que las grandes fábricas, cuando se habrán no podrán aplicar criterios étnicos para reclutar trabajadores.

La apertura de las fábricas y empresas medianas y grandes es urgente para normalizar no sólo la vida económica, sino también para reducir el desempleo, agravado por la desmovilización.

El apoyo será costoso, no muy rápido y puede generar nuevas frustraciones en la población respecto a la UE.

### **Una región aún conflictiva**

El sentimiento generado por la guerra, la existencia de refugiados no sólo en Bosnia-Herzegovina, sino también en Serbia y en Croacia, el deterioro de la economía sobre todo en Bosnia-Herzegovina y la polarización política en el extremo nacionalista y otros factores pagarán aún mucho en los próximos años.

Como hemos visto, el futuro de Bosnia-Herzegovina es problemático y eso involucra a Croacia y Serbia. Tampoco el futuro de la nueva Yugoslavia parece muy alentador. En la antigua provincia autónoma de Vojvodina viven casi 400.000 húngaros y más de 100.000 croatas. En Kosovo también con su autonomía oprimida viven sufriendo discriminaciones y brutalidades. ¿Aplicarán también a estas minorías el concepto de limpieza étnica? Hasta ahora el trato a la minoría húngara ha sido correcto, pero no así a la albanesa. Pero, ade-



más del ultranacionalismo de Seralj y Cosic, hay un factor que avivará la hostilidad contra las minorías que son los 400.000 refugiados de la Krajina croata y de Bosnia-Herzegovina.

En resumen, la comunidad internacional y la UE tendrá que prestar atención, mantener tropas, financiar la reconstrucción, hacer esfuerzos políticos y diplomáticos para consolidar la paz en la región.

Yugoslavia exigirá aún nuestra paciencia y, sobre todo, nuestra imaginación y energía durante bastantes años más.

Espero que lo que hemos aprendido en este conflicto nos ayude a evitar en el futuro, dentro de Europa, una situación degradante para todo ser humano que sea testigo de ella como el sitio de Sarajevo o la brutal limpieza étnica.

Para evitar tales crueldades ustedes los profesionales de la milicia serán imprescindibles. Deseo que nuestros compatriotas sean capaces de entenderlo así y aporten los recursos necesarios para que ustedes puedan estar perfectamente preparados para esas futuras misiones.

Muchas gracias.