

PEDRO SAEZ

El acuerdo de Dayton: un primer balance

El 21 de noviembre de 1995, bajo los auspicios y las presiones explícitas del gobierno estadounidense, Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman y Alija Izetbegovic, presidentes de Serbia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, respectivamente, firmaron en la base aérea de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio, EE.UU.), un plan de paz para Bosnia-Herzegovina que quedó ratificado en París el 14 de diciembre. Tras cuatro años de combates ininterrumpidos, que han causado aproximadamente un cuarto de millón de víctimas mortales, dos millones y medio de refugiados y desplazados y un número difícilmente calculable por el momento de violaciones, mutilaciones y destrucciones materiales, los acuerdos de Dayton pretenden paralizar los enfrentamientos armados como condición imprescindible para construir una paz duradera en la zona. Sin embargo, el significado de dichos acuerdos de cara a una verdadera resolución integral de la crisis bosnia –y, por extensión, del conflicto yugoslavo en su conjunto–, es muy discutible.

Pedro Sáez es profesor de Historia en el Instituto Juan Gris, e investigador del CIP.

La proliferación de altos el fuego y planes de paz para la antigua Yugoslavia que han sido incumplidos casi desde el mismo momento en que se que anunciaban contrasta con la imagen de los acuerdos de Dayton, presentados ante la opinión pública como la propuesta de paz más completa y, sobre todo, la única con visos de perdurabilidad. ¿Por qué este es el arreglo supuestamente definitivo, y los anteriores no lograron la unanimidad necesaria para lograrlo? Cuando los contendientes en un conflicto armado llegan a un acuerdo para detener las hostilidades puede deberse al cansancio entre los bandos tras un enfrentamiento prolongado; al cumplimiento de los objetivos de guerra, directa o indirectamente, por parte de alguno de los combatientes, lo que le permite negociar con ventaja e imponer sus puntos de vista; a la intervención de un agente externo con el suficiente poder disuasorio para fijar un proceso de arbitraje al que se subordinen los implicados; o a la apari-

ción de circunstancias que obligan a los distintos actores del conflicto a replantearse la conveniencia de continuar la guerra, o apostar, por razones tácticas, por el fin de los combates. En el caso yugoslavo se han dado algunas de estas condiciones, aunque, una vez más, los acontecimientos se hayan desarrollado al margen del guión previsto. Por una parte, la evolución de la propia guerra, tras un período de baja intensidad que se prolonga hasta la primavera de 1995. Tras la llamada crisis de los rehenes, los sucesos de mediados de julio –conquista por parte serbia de los enclaves protegidos de Srebrenica y Zepa, seguida de una matanza masiva de bosnios musulmanes en edad militar, dirigida por los líderes radicales serbios, que según las últimas investigaciones sobrepasa las 6.000 personas, ante la impotencia de la ONU y de la UE–, las fulgurantes ofensivas croatas, primero en la Eslavonia occidental y, en agosto, en la Krajina (ocupadas desde los inicios de la guerra por milicias serbias, provocaron uno de los mayores desplazamientos de personas –esta vez, serbios– de todo el conflicto. Además, las pérdidas territoriales serbias) en Bosnia-Herzegovina, debidas a la acción combinada de bosnios musulmanes y croatas, unidos por una precaria federación de circunstancias, pusieron en evidencia la estrategia militar serbia en la zona, y dividieron a los dirigentes serbobosnios, Mladic y Karadzic, a la hora de planificar una respuesta a estos reveses bélicos.

La multiplicación de actuaciones de la OTAN sobre objetivos serbios, después de un nuevo bombardeo, el 28 de agosto, en el mercado central de Sarajevo, que causó 37 muertos, influyeron igualmente en el cambio de estrategia por parte de Milosevic, que optó por congelar el proyecto de la Gran Serbia y, por el momento, aceptó la integridad del Estado bosnio, aunque dividido en la práctica según los resultados de los combates y las limpiezas étnicas correspondientes –y, por lo tanto, con posibilidades de fragmentación en un futuro–. La necesidad de aliviar el embargo que sufren Serbia y Montenegro desde 1992, que ha provocado un significativo descenso de la demagogia ultranacionalista entre la población, y la consolidación de su papel político como único posible garante de la paz en el lado serbio, garantizados ambos por la intervención diplomática de EEUU a lo largo del mes de septiembre –lo que, en definitiva, viene a coincidir con las intenciones de un sector significativo de la comunidad internacional que, en los inicios de la fragmentación de Yugoslavia, pretendía convertir a Serbia en la potencia regional organizadora del espacio de los eslavos del Sur–, han sido argumentos que el dirigente serbio ha sopesado con cuidado a la hora de aceptar la negociación.

Con respecto al gobierno croata, su presidente, Franjo Tudjman, consolidó su papel político hegemónico tras la victoria de su partido, la Comunidad Democrática Croata (HDZ) en las elecciones de 29 de octubre, no tan espectacular como se preveía, dado el éxito de sus acciones sobre la Eslavonia occidental y la Krajina, y la tutela ejercida sobre los bosnios musulmanes, a través de los croatas de Bosnia –el propio Tudjman ha llegado a afirmar: “Occidente ha otorgado a Croacia la misión de europeizar a los musulmanes de Bosnia”–, todo ello bajo el apoyo estratégico y material del gobierno estadounidense, dispuesto a convertir al dirigente croata en una de sus piezas claves en el mosaico balcánico. Tudjman acude, pues, a la negociación, en una posición previa bastante ventajosa.

Entre la confianza en el apoyo formal de EEUU, y el relativo alivio que suponen sus victorias militares parciales, con apoyo croata, el gobierno bosnio, al frente del cual se mantiene Alia Izetbegovic, resignado ante la imposibilidad material de una Bosnia-Herzegovina multiétnica, acepta participar en el proceso negociador con la intención de lograr una paz lo menos mala posible para sus intereses, centrados en la defensa de una entidad estatal que garantice su supervivencia étnica.

No obstante, la clave del proceso que conduce y otorga posibilidades de éxito momentáneo a Dayton, procede de la implicación directa del gobierno estadounidense. Como suele ser habitual en las relaciones exteriores de EEUU, dicha implicación está relacionada con la política doméstica –la presión republicana sobre el gobierno demócrata de Bill Clinton, explícita en instituciones como el Congreso, y que se refleja, por ejemplo, en la pugna mantenida en torno a la decisión presidencial de levantar el embargo de armas a los bosnios musulmanes, dentro del prólogo del próximo año electoral–. Tras algunos acuerdos bilaterales –Clinton suscribió con el presidente ruso Boris Yeltsin uno sobre la evolución de la crisis balcánica a finales de octubre, diseñando un procedimiento para que tropas rusas puedan intervenir en la misión de pacificación de los Balcanes que llevará a cabo la OTAN, sin el control directo de las mismas por parte de organización–, la creciente intervención estadounidense en la crisis desplaza progresivamente a la UE y a la ONU, que habían dado muestras sobradas de ineficacia, y relanza el protagonismo de la OTAN, legitimando su intervención militar para garantizar la paz en Bosnia-Herzegovina.

Negociaciones y acuerdos

Las negociaciones de Dayton, inauguradas el 31 de octubre, fueron precedidas de una serie de acuerdos previos que la diplomacia estadounidense, a través de su representante Richard Holbrooke, fue preparando durante los meses de septiembre y octubre. Las cuestiones más polémicas, y que sirvieron de hecho como agenda de trabajo en Dayton, fueron:

- 1) El reparto territorial de Bosnia-Herzegovina que, por circunstancias de la guerra, hacía coincidir la propuesta estadounidense –51% del territorio, para la federación croata-musulmana; el 49% restante, para los serbobosnios–, con la realidad: la situación del corredor de Posavina, que comunicaba a los serbobosnios con Serbia, y la necesidad de abrir un corredor entre Sarajevo y Gorazde, que evitará el aislamiento de esta ciudad, otra de las zonas seguras de la ONU, eran los problemas más difíciles de resolver.
- 2) El futuro estatuto constitucional de Bosnia-Herzegovina: a la intención de mantener un estado unificado con las mismas fronteras que en 1992 se contraponen la existencia de dos territorios que, tras la guerra, han alcanzado un elevado grado de homogeneidad étnica: por un lado, el controlado por los serbobosnios, que ha pasado del 70% a menos de la mitad; por otro lado, el que corresponde a la frágil federación croata-musulmana, formalizada en marzo de 1994, y que el gobierno estadounidense considera fundamental para alcanzar el acuerdo, dentro de la que los bosnios musulmanes apenas ocupan el 25%.
¿Cómo organizar políticamente semejante situación?

*La clave del
proceso que
conduce y
otorga
posibilidades
de éxito
momentáneo
a Dayton,
procede de la
implicación
directa del
gobierno
estadouni-
dense.*

- 3) El caso de Eslavonia oriental, la franja danubiana de Croacia, en manos de los serbobosnios radicales, y que el gobierno croata desea recuperar a toda costa.
- 4) La situación de Sarajevo, la ciudad símbolo del conflicto bosnio, que todos reclaman para sí, y que tiene una serie de barrios habitados por serbios bajo el control de las milicias obedientes a los sectores ultranacionalistas.
- 5) Las responsabilidades por crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos fundamentales, tanto en el plano individual como en el que afecta a las diversas minorías étnicas víctimas de episodios genocidas durante el conflicto.

Tras unas difíciles negociaciones durante las cuales se obtuvieron logros parciales como la unificación de Mostar –ciudad dividida por el río Neretva entre croatas y musulmanes–, o la aceptación de la soberanía croata sobre Eslavonia oriental, al tiempo que Clinton intentaba convencer al Congreso para que autorizara el envío de un contingente militar estadounidense de 20.000 soldados como parte de la fuerza multinacional de pacificación bajo el mando de la OTAN, las reticencias de los serbios musulmanes frente a lo que Alia Izetbegovic calificó de “paz injusta” fueron finalmente vencidas, mientras Milosevic recibía el encargo de neutralizar a los serbobosnios radicales, y el acuerdo fue rubricado en el último momento.

En síntesis, el plan de paz firmado en Dayton y ratificado en París, contempla los siguientes aspectos destacables:

- 1) Bosnia-Herzegovina se mantiene como un estado independiente y unificado, aunque dividido en dos entidades políticas y territoriales distintas: la federación croata-musulmana y la república serbobosnia, con un Gobierno central, una Presidencia rotatoria, un Parlamento nacional, con representación de todas las etnias, un Tribunal Constitucional y un Banco central. Este Gobierno central asume y dirige la política exterior, el comercio exterior, la política monetaria –habrá una moneda única– y todo lo relacionado con derechos de ciudadanía e inmigración. El Parlamento se constituirá por medio de elecciones libres y democráticas en 1996, bajo supervisión internacional.
- 2) Se garantiza el retorno de los refugiados y desplazados y la libertad de movimientos y demás derechos fundamentales para todos los ciudadanos de Bosnia-Herzegovina. Una comisión independiente procederá a investigar los crímenes de guerra, dejando fuera de la vida política a los encausados en ellos.
- 3) Por lo que respecta a las disputas territoriales, el estatuto de Brcko, en el corredor de Posavina, queda en manos de una comisión internacional de arbitraje; se crea un corredor entre Sarajevo y Gorazde, y Sarajevo se convierte en la capital unificada del estado bosnio, bajo el control de la federación croata-musulmana.
- 4) Se suspenden las sanciones económicas a Serbia y Montenegro, que el Consejo de Seguridad de la ONU estableció en 1992, y se levanta de forma progresiva el embargo de armas entre las partes.
- 5) La vigilancia del cumplimiento de los acuerdos correrá a cargo de una fuerza militar de 60.000 hombres bajo el mando directo de la OTAN –salvo el contin-

gente ruso-, y de una fuerza civil encargada de la reconstrucción económica y de la creación de una policía dedicada a mantener el orden, común para todo el Estado.

Algunos problemas pendientes

¿Cómo interpretar los acuerdos de Dayton? Cuando aún no ha terminado de desplegarse el contingente de la OTAN y ni siquiera hay una fecha fijada para iniciar el envío de ayuda económica, resulta difícil analizar en profundidad lo firmado. Parece que el objetivo inmediato, parar los combates, puede lograrse, a pesar de la multiplicación de incidentes y enfrentamientos aislados que se está produciendo y que, a buen seguro, continuará durante algún tiempo. Otra cuestión es situar estos acuerdos en el marco global del conflicto yugoslavo. El manejo de más de un centenar de mapas durante los veinte días de negociaciones indica que la cuestión básica era la asignación de territorios de acuerdo con criterios étnicos homogeneizadores. Desde esta perspectiva, el triunfo de la conquista militar y la limpieza étnica como instrumentos para *ordenar* el espacio yugoslavo parece claro. ¿Por qué tantos problemas para asignar territorios según criterios étnicos, si se ha proclamado la integridad estatal de Bosnia-Herzegovina, y además se garantiza la libre circulación de personas? Parece una flagrante contradicción que, sin embargo, refleja las opciones ganadoras de modo evidente.

Las renunciaciones de Milosevic a los territorios serbios de Croacia, a cambio de media Bosnia, le han permitido liberar a su país del embargo y alejarse de manera aparentemente irreversible de dirigentes ultranacionalistas como Karadzic y Mladic. Alia Izetbegovic apenas mantiene una soberanía limitada en el marco de la federación croata-musulmana. La clave estratégica de los acuerdos reside en Croacia, cuyo presidente, Franjo Tudjman, se perfila como el mayor beneficiado, manteniendo intactas sus aspiraciones a la Gran Croacia, con el apoyo explícito de EEUU, y a costa de los bosnios musulmanes.

EEUU ha sido el gran protagonista en esta fase de la crisis yugoslava. Su capacidad para imponer una *pax* americana en los Balcanes ha puesto en evidencia a la UE y a la ONU, incluso a la propia Rusia, que ha terminado por situarse en un discreto segundo plano, a remolque de los acontecimientos. La combinación de amenazas militares y ofertas políticas, así como la selección de los interlocutores claves con verdadero poder de decisión –marginando, por ejemplo, a los líderes radicales serbobosnios–, ha dado los frutos deseados por Clinton, la pacificación y la estabilización de la zona bajo su tutela, acentuando aún más el fracaso europeo en la resolución de un conflicto que le afectaba directamente. Si unimos este hecho con el reforzamiento de la OTAN y la salida de los *cascos azules* de la ONU, tanto la política exterior del Viejo Continente como la credibilidad de Naciones Unidas han quedado seriamente dañadas y tardarán algún tiempo en recuperarse.

Sin embargo, el catálogo de problemas que presenta Dayton no termina aquí. El fin de los combates y los enfrentamientos armados, frente a los que la nueva fuerza de pacificación parece tener una mayor capacidad de respuesta, no resol-

*El manejo de
más de un
centenar de
mapas
durante los
veinte días de
negociaciones
indica que la
cuestión
básica era la
asignación de
territorios de
acuerdo con
criterios
étnicos
homogenei-
zadores.*

*Nada impide
una futura
desmembra-
ción de
Bosnia-
Herzegovina.*

verá otras cuestiones que amenazan seriamente el futuro de Bosnia-Herzegovina, a pesar de las proclamas solemnes de los acuerdos.

El ambiguo concepto de "entidad", con el que se ha pretendido soslayar el problema de una Bosnia-Herzegovina dividida en comunidades que han luchado por unificar territorial y étnicamente las porciones conquistadas, difícilmente se sostiene dentro de un estado unificado, en el que a su vez subsiste una federación entre dos grupos étnicos, croatas y musulmanes, que muestra a diario signos de una enorme precariedad –por ejemplo, en Mostar–. Nada impide una futura desmembración de Bosnia-Herzegovina –de hecho, se ofrecen a las distintas etnias las mínimas conexiones territoriales para vincularse físicamente a la patria de origen–, y ni el gobierno croata ni el serbio van a impedirlo. La situación de los radicales de los respectivos bandos, frustradas sus aspiraciones, constituirá una fuente permanente de irredentismos de muy compleja solución.

El drama de los millones de refugiados y desplazados por la guerra no va a terminar, puesto que su regreso resulta muy problemático. La asignación étnica de los diferentes espacios de Bosnia-Herzegovina, a pesar de todas las garantías legales que se quieran ofrecer, impedirá el retorno de muchas personas a sus hogares. ¿Cuántos bosnios musulmanes estarán dispuestos a regresar a Srebrenica? ¿Cuántos serbios van a volver a la Krajina?

Por otro lado, la militarización del espacio balcánico, dado el aval obtenido por la opción bélica, se va a mantener como una herencia de largo plazo. Dicha militarización, adobada de consignas ultranacionalistas, se verá acompañada de una ausencia de cambios en las esferas de poder, tanto en Croacia como en Serbia, habida cuenta de los éxitos obtenidos, y de que el plan de reparto de Bosnia-Herzegovina mantiene su vigencia. De manera inmediata, no es previsible una democratización de los regímenes personalistas de Tudjman y Milosevic, lo que influirá, y no precisamente de modo positivo, en el futuro político bosnio.