

PAUL FENTON

¿Por qué EE.UU. suspendió el embargo de armas a Bosnia?

Antes de la ofensiva croata en la Krajina occidental y de los bombardeos intensivos por parte de la OTAN a mediados de 1995, la decisión de EE.UU. de dejar de hacer cumplir el embargo contra Bosnia y la Federación Bosnio-Croata constituyó un intento de modificar el equilibrio de poder existente en Bosnia y de reafirmar su papel de líder dentro de la OTAN. En la actuación de EE.UU. se estaba perfilando su futuro margen de actuación. Washington estaba interesado en romper con ciertas dependencias y demandas de seguridad que habían marcado la Guerra Fría y aún no habían desaparecido. El juego político interno también influyó en la adopción de tal decisión unilateral.

A partir del 12 de noviembre de 1994, y siguiendo las órdenes del presidente Clinton, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos rompieron filas con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con la Organización de las Naciones Unidas (ONU): Washington dejó de hacer cumplir su Resolución 713, que establecía el embargo de armas contra Bosnia-Herzegovina, incluida la Federación Bosnio-Croata. Esta decisión unilateral de EE.UU. representó la primera tentativa por parte de una potencia de ejercer alguna influencia útil en Bosnia, relegando la misión de la ONU, FORPRONU, a un segundo plano. En este artículo se analizarán algunos de los objetivos e intereses que llevaron a EE.UU. a tomar tal decisión.

En abril de 1992, la extensión del embargo de armas a Bosnia -por lo demás, un Estado soberano con derecho a su autodefensa, como consta en la Carta de las Naciones Unidas- puso de relieve el replanteamiento de la estrategia y los objetivos políticos y militares de EE.UU. para Europa. Desde el punto de vista de Washington, la división inter-aliada sobre el tema de Bosnia y del embargo de

Paul Fenton es máster en Estudios Internacionales por la Fundació CIDOB y la Universitat Autònoma de Barcelona. Este artículo sintetiza parte de su memoria de maestría, bajo el título "La política exterior de EE.UU con respecto a la guerra de Bosnia y el embargo de armas", dirigida por la doctora Elvira Sánchez.

El embargo, no obstante, no ocupaba un lugar prioritario en la política exterior de EE.UU.

armas proviene de su interés en romper con ciertas dependencias y demandas de seguridad que habían marcado la Guerra Fría y aún no habían desaparecido.

Para entender la posición de EE.UU., se deben tener en cuenta una serie de factores. En primer lugar, tanto la Administración de Bush como la de Clinton descartaron una participación militar directa en FORPRONU, ya que no había intereses vitales norteamericanos implicados en Bosnia, ni tampoco se podía mantener una paz inexistente. En segundo, y a una mayor escala, la guerra en la ex-Yugoslavia había provocado el descontento del mundo árabe y había desafiado la capacidad de resolución de la OTAN. Además, la seguridad de otros estados se veía afectada por las repercusiones políticas, económicas y humanitarias -incluyendo el problema de los refugiados- de la guerra. Y, en tercero, en un clima de desaprobación creciente por parte del Congreso por la pasividad de EE.UU. para romper el ciclo de violencia en Yugoslavia,¹ la nueva Administración Clinton se vio enfrentada a un dilema estratégico: los objetivos de salvar vidas a través de los esfuerzos humanitarios y de equilibrar el poder militar chocaban entre sí. Los principios históricos morales y legales de EE.UU. requerían que el proceso de finalización de la guerra se negociara democráticamente, pero también que Bosnia -especialmente los musulmanes, vistos como las víctimas principales de la guerra- tuviera el derecho a autodefenderse.

El embargo, no obstante, no ocupaba un lugar prioritario en la política exterior de EE.UU. O, mejor dicho, la política de EE.UU. desveló una pluralidad de intereses que no sólo se centraban en la guerra de Bosnia, sino que miraban más allá, hacia otros posibles escenarios futuros. Se perseguían los siguientes objetivos:

- contener el conflicto (de Kosovo y Macedonia) y aportar ayuda humanitaria a Bosnia;
- no dar señales de apaciguamiento de la agresión serbia;
- integrar a Rusia, como a un igual, en las negociaciones de paz;
- conseguir más autonomía de acción para la OTAN a fin de hacer cumplir las sanciones y proporcionar una amenaza de fuerza creíble;
- impedir la aparición de un Estado islámico radical apelando a los líderes moderados pro-occidentales en países como Pakistán y Turquía, este último, aliado de la OTAN; y
- establecer el liderazgo de EE.UU. pero sin parecer demasiado dominante, ya que ésto podría provocar la formación de coaliciones contra este país en cualquier parte del sistema internacional.²

Objetivos globales y a largo plazo

EE.UU. no quería entrar en la guerra para ayudar a uno de los bandos, a pesar de los ruegos del Gobierno bosnio, ni tampoco quería constituir un ejército defensor

¹ Véanse, entre muchos documentos, "Foreign Operations", 1992 CQ Almanac, pp.619-620 y "Administration Struggles With Bosnia Policy," 1993 CQ Almanac, pp.493-499.

² F. Stephen Larrabee, *Western Strategy Toward the Former Yugoslavia*, publicado por RAND Corporation, 1994, pp.1-18.

para un pueblo rodeado de enemigos. Lo que quería era propiciar un proceso que permitiera llegar al fin de la guerra, aún cuando la resolución del conflicto siguiera un criterio étnico. La estrategia local estadounidense hacia Bosnia se resumía en cómo promover el consenso entre las naciones integrantes de la OTAN y Rusia a fin de conseguir unos objetivos más globales comunes a largo plazo. Es decir, prevenir el desorden de la post-Guerra Fría en la esfera de influencia de la antigua Unión Soviética mientras se creaban misiones no amenazadoras de la OTAN que integrarían a un Rusia, progresivamente democrática, en asuntos de seguridad europea.

En este sentido, EE.UU. había lanzado dos iniciativas importantes en el seno de la OTAN desde los comienzos de la guerra:

- a) En noviembre de 1992, las nuevas estrategias de “gestión de crisis” (*crisis management*), y de “diplomacia preventiva”, que reemplazaron la estrategia de la Guerra Fría: la “defensa avanzada”. Tales estrategias prepararían la OTAN para actuar “fuera de área”.
- b) En enero de 1994, de cara a la ampliación de la Alianza al Este, la Asociación para la Paz (ApP). Con el desarrollo de la ApP se pretendía vincular a Rusia, sin causarle malestar, con los planes de seguridad para Europa. Además, la ApP acabaría siendo un incentivo para Bosnia y Croacia dentro del contexto de otras dos plataformas de influencia estadounidense vinculadas a las negociaciones de paz para Bosnia: el Grupo de Contacto y la Federación Bosnio-Croata.

El Grupo de Contacto, integrado por Gran Bretaña, Francia, Alemania, Rusia y EE.UU. fue creado en abril de 1994. Fue probablemente por entonces cuando Rusia, con su propia agenda de intereses (seguridad e inversiones económicas) se vio cómplice de una estrategia de negociación -“policías buenos y malos”- que pretendía presionar a Serbia para que cortara los lazos con los serbobosnios.³

La Federación Bosnio-Croata (marzo de 1994),⁴ constituyó, en principio, la solución a las hostilidades entre los dos países al crear un Gobierno, un ejército, una policía, y un sistema judicial y de impuestos conjuntos.

Mientras el Grupo de Contacto quería presionar a todas las partes hacia una partición 51-49% a favor de esta Federación Bosnio-Croata y también garantizar la integridad territorial de Bosnia, la Federación representaba la manera de vincular directamente los comportamientos de Bosnia y Croacia con las exigencias presentadas por parte de EE.UU. dentro del Grupo de Contacto y la ApP.

De este modo, la pertenencia a la ApP convirtió las negociaciones con Croacia y Bosnia en un incentivo que posibilitaba el acceso a los recursos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y en una vía para que los demás estados afectados por la guerra -Albania, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Hun-

³ Véase el artículo de Nimet Beriker Atiyas, “Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina,” *The Annals of the American Academy*, n.º. 542, noviembre de 1995, pp.185-201.

⁴ Warren Christopher, “Signing of a Framework Agreement for Peace in Bosnia,” *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 5, n.º. 11, 14 de marzo de 1994, p.137.

gría, Moldavia, Rumanía y, finalmente, Macedonia- pudieran obtener un cierto grado de seguridad a cambio de renunciar a cualquier ambición territorial.⁵

Sin embargo, los intereses de EE.UU. respecto a la OTAN iban más allá a finales de 1994, lo que culminó en la decisión de dejar de hacer cumplir el embargo de armas contra Bosnia y la Federación. Al tiempo que Washington tomó esta decisión, continuó presionando a la OTAN para que consiguiera más autonomía de decisión respecto de la ONU para, así, utilizar su fuerza contra los serbobosnios.

Autonomía respecto a la ONU

Anteriormente, en mayo de 1994, EE.UU. había presentado a la ONU unas reglas de participación en misiones de mantenimiento de la paz más restrictivas⁶ y también había anunciado la reducción de su aportación a la ONU de un 31.7% a un 25% a partir de enero de 1996. La intención estadounidense de hacer que los aliados europeos pagaran un 37.5% de los gastos nominales en lugar de un 36% -siendo la guerra en Bosnia símbolo de oportunidad perdida y de fracaso para estos últimos- puso de relieve las diferencias de responsabilidades y costes entre ambas partes. Es decir, cada vez más se evidenciaba el trasfondo de cómo configurar los dos pilares, el americano y el europeo, dentro de la Alianza para adecuarse a las nuevas dimensiones de seguridad.

En 1994, Clinton conminó a las tropas estadounidenses de la OTAN a que ayudaran a hacer cumplir el plan de paz del Grupo de Contacto, o, en caso de que se levantara el embargo de armas sin que hubiera una paz negociada -lo que probablemente conduciría a una retirada de Bosnia de las tropas de Francia y Gran Bretaña-, a la evacuación de FORPRONU. Pero Clinton no tenía la intención de levantar el embargo unilateralmente. Es más, apoyaba la idea de que otros países como Pakistán y Turquía reemplazaran los papeles de Francia y Gran Bretaña en la FORPRONU. Consideraba que levantar el embargo unilateralmente minaría otras sanciones de la ONU, como las que afectan a Irak e Irán, que sirven a sus intereses. Una acción unilateral también transferiría a EE.UU. la responsabilidad de lo que pudiera pasar en Bosnia.

La compleja estrategia estadounidense se desarrolló, en parte, de la siguiente manera. En el seno de la ONU, EE.UU. se alió, una vez más, con los países islámicos para presentar una resolución que levantara el embargo (3 de noviembre de 1994),⁷ mientras que en el Consejo de Seguridad no presionó a Rusia para que votara a favor de cualquier resolución que pudiera perjudicar a Serbia y encrespar los ánimos del sector reaccionario de la política rusa. Su propósito no

⁵ *NATO Review*, May 1995, p.5.

⁶ El presidente ya no renunciaría al mando de las fuerzas armadas de EE.UU. que participarán en las misiones de la ONU. Y la Administración revisaría minuciosamente cualquier misión -aunque no implicara a fuerzas estadounidenses- a fin de determinar la existencia de una "estrategia de salida" clara para concluir la operación. Véase "Clinton, Congress Struggle to Define U.S. Interests", *1994 CQ Almanac*, pp. 445-446.

⁷ Texto de la resolución en "U.N. General Assembly Urges Lifting of Bosnia Arms Embargo", *USIA Wireless File*, 7 de noviembre de 1994, pp. 5-8.

¿Por qué EE.UU. suspendió el embargo de armas a Bosnia?

era tanto ayudar a Bosnia a costa de Rusia sino hacer que Francia y Gran Bretaña cambiaran sus posturas respecto a Bosnia.

Antes, en abril de 1994, Clinton había enviado el mensaje a Peter Galbraith, su embajador en Croacia, de que EE.UU. no haría nada para impedir el envío de armas de Irán a Bosnia a través de Croacia, que cobraba comisión.⁸ Debido a que Washington quizás no quería arriesgarse mezclando la guerra de Bosnia con su agenda de intereses en Oriente Medio, no hizo nada para impedir tales envíos.

Por otra parte, el Departamento de Defensa se mostraba en contra de incluir a Croacia como beneficiaria en el proyecto de ley nacional que prohibía la utilización de las Fuerzas Armadas para hacer cumplir el embargo, tal como proponía el Departamento de Estado. Así, en la diplomacia estadounidense se revelaba una cierta discordancia entre los esfuerzos militares y los de inteligencia. Dos ejemplos lo demuestran:

- a) La Agencia Central de Inteligencia (CIA), que había informado a los congresistas de un cierto tráfico de armas durante 1994, no sabía nada del mensaje de Clinton a Galbraith ni de la actividad iraní implicada en la transferencia de dichas armas, hechos que posiblemente deberían haber obligado a que el presidente informara al Congreso sobre una operación encubierta.
- b) Mientras EE.UU. participaba en la misión de diplomacia preventiva en Macedonia y en Croacia, y en la operación *Deny Flight* (prohibición de los vuelos no autorizados sobre el espacio aéreo de Bosnia), su liderazgo en la misión de hacer cumplir el embargo contra todas las partes de la ex-Yugoslavia (operación *Sharp Guard*), contenía también contradicciones respecto a la ley nacional, al no aplicarse tal cumplimiento a Bosnia y la Federación. Sí debería haber existido, entonces, una cierta cohesión estratégica (y secreta) de cara a la seguridad de Europa, aunque fuera a expensas de Bosnia.

Pulso de poderes

A nivel interno, la política exterior practicada por Clinton —criticada duramente en otras ocasiones durante 1993 y 1994— no podía ignorar la disconformidad del Congreso respecto al embargo contra Bosnia. El eje del debate no ha sido otro que la separación constitucional entre los poderes presidenciales para crear y ejecutar política, y los poderes del Congreso para destinar fondos y, de este modo, controlar tal política.

Con la llegada de la Administración Clinton, las amenazas a la seguridad después de la Guerra Fría poseían una naturaleza más económica que militar. Una cierta pérdida del compás geo-político y una disminución en la voluntad de llevar a cabo una política multilateralista vigorosa hicieron difícil la actuación de EE.UU. entre 1993 y 1994. No obstante, el Ejecutivo alcanzó un cierto acuerdo interno

Clinton había enviado el mensaje a Peter Galbraith, su embajador en Croacia, de que EE.UU. no haría nada para impedir el envío de armas de Irán a Bosnia a través de Croacia.

⁸ Elaine Sciolino, "Holbrooke and Arms: A Tangled Web," *International Herald Tribune*, 27-28 de abril de 1996, p.5. Sobre el trato croata-bosnio respecto a las armas, véanse los comentarios del mando militar estadounidense Charles G.Boyd en "Making Peace With the Enemy", *Foreign Affairs*, Vol.74, n°. 5, pp. 22-35.

sobre dos puntos importantes que repercutirían en el tipo de poder que EE.UU. podía ejercer en Europa. Primero: desde noviembre de 1994, la política de venta de armas se basaría en principios de mercado dentro de un cierto "equilibrio de poder" con el que se trataría de proteger la base militar-tecnológico-industrial estadounidense y ganar terreno a la competencia europea. A nivel de seguridad, el hecho de contar con menos competidores interaliados facilitaría un consenso más probable dentro de los foros internacionales sobre el control de la proliferación de armas de alta tecnología y de destrucción masiva.⁹

Segundo: desde 1993, y como consecuencia de los resultados de la revisión estratégica *bottom-up review* llevada a cabo por el entonces secretario de Defensa Les Aspin, el Departamento de Defensa opuso resistencia a la propuesta de Clinton de que los costes del mantenimiento de la paz fueran transferidos del Departamento de Estado al Pentágono. Las misiones humanitarias y las de mantenimiento de la paz, como las de Haití o Bosnia, ambas operaciones militares "de baja-tecnología", harían subir los costes y no responderían a la estrategia militar a largo plazo.¹⁰ Se hallaba en juego la estrategia de cómo luchar para ganar dos conflictos importantes simultáneamente y, en tiempos de paz, tender hacia una forma de poder blando (*soft power*), que utiliza los instrumentos económicos, tecnológicos y de información.

La cuestión de cómo utilizar los limitados recursos del Pentágono no estaba en sintonía con la definición más amplia del concepto de amenaza propuesto por el NSC y el Departamento de Estado, especialmente con respecto a Bosnia, el tema más polémico desde la guerra de Vietnam en el seno de este último. La brecha entre la cautelosa posición del Departamento de Defensa y un cierto activismo del Departamento de Estado afectaba a los costes presupuestarios de continuar haciendo cumplir el embargo contra Bosnia.

Esta brecha tenía que cerrarse en el Congreso (en la Cámara de Representantes y el Senado). La insistencia por parte del Congreso, especialmente del senador Robert Dole, de que EE.UU. debería poner una fecha límite en su colaboración con la OTAN y la ONU en Bosnia tuvo, como telón de fondo, un límite de tiempo para fijar el presupuesto nacional (el 1 de octubre) y el debate del Proyecto de Ley de Autorización para la Defensa. En el Congreso no sólo había múltiples comités implicados en el debate sobre el embargo de armas, cada uno con intereses y funciones contradictorios, sino que también existía el tortuoso obstáculo legislativo según el cual toda autorización y apropiación fiscal debe pasar, por mandato constitucional, como un proyecto de ley integral.

El proyecto de ley de compromiso entre el presidente y el Congreso (Ley Pública 103-337) que Clinton firmó el 5 de octubre de 1994,¹¹ prohibía el uso de las Fuerzas Armadas para hacer cumplir el embargo contra Bosnia (y la Federa-

⁹ Charles Wolf, "U.S. Arms Exports Can Backfire," publicado en *USA EFS File*, 22 de junio de 1994, pp. 15-16.

¹⁰ Bradley Graham, "Pentagon Urges High-Tech Revolution in Warfare," *International Herald Tribune*, 22 de febrero de 1995, p. 3.

¹¹ "Clinton, Congress Struggle to Define U.S. Interests," *1994 CQ Almanac*, pp. 445-449.

*¿Por qué
EE.UU.
suspendió el
embargo de
armas a
Bosnia?*

ción Bosnia-Croata) después del 15 de noviembre, en caso de que los serbobosnios no hubieran aceptado primero el plan de paz diseñado por el Grupo de Contacto, o en caso de que el Consejo de Seguridad de la ONU no hubiera aceptado una resolución para levantar el embargo antes del 15 de noviembre. A corto plazo, este compromiso, aunque difería del estilo de actuación política preferido por Clinton –trabajar multilateralmente para buscar una resolución del conflicto– no minaba a los intereses sustanciales de la Administración. De hecho, el compromiso se había hecho meses antes, el 11 de agosto, como resultado de un largo debate. Fue entonces cuando la influencia de los grupos de interés (pro-ampliación de la OTAN, pro-Bosnia y anti-Rusia) y los efectos de la cobertura de la prensa y la televisión convergieron para influir en la conducta del Congreso durante el año electoral.

Sin diferencias ideológicas

Para el Congreso, cuyos intereses y expectativas son diferentes de los del presidente, el compromiso provenía de otra perspectiva. En esta ocasión, no entraron en el debate las diferencias ideológicas entre los congresistas, como había sucedido durante la guerra de Vietnam o durante la política de Reagan hacia América Central y Suráfrica. Asimismo, el hecho de que hubiera que pagar reducidos costes políticos por desafiar al presidente respecto a la política exterior tras la Guerra Fría, produjo un Congreso altamente activista, pero tampoco lo suficientemente cohesionado como para resolver el debate sobre los límites de actuación de las Fuerzas Armadas: ¿hasta qué punto los ataques aéreos contra los serbobosnios “americanizarían” la guerra?¹² Las tendencias del Congreso de “ondear la bandera” respecto a la ampliación de la OTAN y de reclamar más liderazgo unilateral por parte de EE.UU. respecto a Bosnia apelan a ciertas presiones complejas y contradictorias que históricamente han reducido su habilidad para marcar la pauta de la política exterior.

Paradójicamente, estas presiones siguen premiando la capacidad del Congreso de desafiar al presidente sin tener que asumir ninguna responsabilidad final por ello. Con la prevista llegada de los republicanos en noviembre de 1994, que produjo un giro mucho menos multilateralista, los congresistas utilizaron tácticas para presionar al presidente sobre el embargo que les servían para ganar popularidad o aprobación de cara a sus campañas particulares y a otros proyectos de ley más importantes para ellos. Adoptar una línea dura contra los serbobosnios y exigir el levantamiento del embargo durante 1994 eran medidas que se valoraron atractivas a lo largo del debate, especialmente después de los ataques serbobosnios contra Sarajevo (enero y febrero de 1994) y de otros contra la zona de seguridad de Gorazde en abril.

Pero esta presión tenía sus límites y servía a unos fines que iban más allá del “efecto CNN”. El presidente aún podía ejercer su derecho de veto (como lo hizo en 1995 sobre otro proyecto de ley similar).¹³ Y dado que el juego político interno de

*No entraron
en el debate
las
diferencias
ideológicas
entre los
congresistas,
como había
sucedido
durante la
guerra de
Vietnam o
durante la
política de
Reagan hacia
América
Central y
Suráfrica.*

¹² *Ibíd.*, p.448.

¹³ Sobre el veto presidencial respecto al embargo, véase William J. Clinton, Carta al Senado, 11 de agosto de 1995, en *Congressional Quarterly*, 12 de agosto de 1995, p. 2459.

*En la
responsabilidad de EE.UU.
hacia Bosnia,
se estaba
perfilando su
futuro margen
de actuación.*

EE.UU. invitaba a una audiencia internacional (los grupos de interés extranjeros), tal debate servía como barómetro de la cultura política del país. En la responsabilidad de EE.UU. hacia Bosnia, se estaba perfilando su futuro margen de actuación.

En el debate se establecieron las condiciones previas a una acción estadounidense en Bosnia, una misión con una clara “estrategia de salida” la misión de fuerza para implementar la paz que encabezaría la OTAN, la IFOR.¹⁴ En este sentido, el debate de 1994 reveló un cierto movimiento hacia el unilateralismo/ nacionalismo por parte de EE.UU., que encontró su apoyo dentro del Departamento de Defensa y del Congreso al utilizar a la OTAN como instrumento de influencia sobre Bosnia, mientras que EE.UU. creaba el contexto para futuros repartos de responsabilidad dentro de la Alianza.

En conclusión, los intentos por parte del Congreso de exigir que el presidente Clinton levantara unilateralmente el embargo de armas y las suministrara a los bosnios no alteraron sustancialmente el contenido de la política exterior respecto a la guerra. La falta de sentido de urgencia (ningún interés vital se hallaba amenazado directamente en Bosnia) hizo que se negociara una compleja red de castigos y recompensas para aislar a los serbobosnios, para equilibrar las fuerzas entre las partes beligerantes y para incrementar la autonomía de decisión de la OTAN de tal manera que proporcionara una amenaza creíble del uso de la fuerza sin depender del complejo proceso de decisión político-militar que existía entre la ONU y la Alianza.

Respecto a las tentativas “activistas”, Clinton no iba a permitir que EE.UU. actuara de una manera dominante en la solución de un conflicto con tan pocas posibilidades de éxito, pues con ello se resentirían el prestigio y la influencia estadounidenses en otras situaciones. Durante otro año de guerra, el de 1994, la imperfecta pareja creada por los objetivos políticos y militares globales condicionados por el juego político interno, tuvo que esperar sucesos locales en el campo de batalla para alcanzar sus objetivos. En octubre de 1995, estos sucesos llevaron a un alto el fuego en Bosnia y, después, en noviembre, a los Acuerdos de Dayton, que reafirmaron el protagonismo de la OTAN y pretendieron crear un equilibrio de las fuerzas militares con el levantamiento del embargo de armas que comenzó a aplicarse a partir del 18 de junio de 1996.¹⁵

¹⁴ Con el futuro poder, aprobado recientemente, de utilizar el veto line-item, es decir, de vetar una parte de un proyecto de ley sin vetarlo todo a partir de enero de 1997, el juego político entre el Congreso y el presidente respecto a los asuntos exteriores podría perder cierta relevancia. Véase “Line-Item Veto Act”, *Congressional Quarterly*, 13 de abril de 1996, pp. 1007-1008.

¹⁵ Véanse los documentos incluidos en “Securing a Peace Agreement For Bosnia”, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol.6, Supplement nº. 5, diciembre de 1995.