



Una política occidental para los balcanes

Descripción

CON DEMASIADA FRECUENCIA, la política occidental para los Balcanes parece descoordinada y que va como a saltos, y da la impresión de ir más bien por detrás de los acontecimientos que de mirar al futuro, de estar más bien a la defensiva que en condiciones de pasar a la ofensiva. También ahora, cuando la **OTAN** está empeñada en sus bombardeos contra Yugoslavia: no son Bruselas, ni Washington quienes determinan el curso de los acontecimientos, sino Belgrado. Para formularlo con cierto atrevimiento: el comandante en jefe de la **OTAN** se llama actualmente Slobodan Milosevic.

AMÉRICA MANDA, Y EUROPA PAGA

Es bien sabido que durante toda la guerra de Croacia y Bosnia, las potencias europeas, es decir, Alemania, Francia y Gran Bretaña, no pudieron, o no quisieron, adoptar una posición común y ponerse de acuerdo sobre un mismo modo de proceder. Era la primera vez que estas tres potencias se enfrentaban al «test» de limitar y poner fin a un conflicto de importancia continental. Pero no lograron desarrollar una política común en el marco de la Unión Europea. El fracaso de los europeos fue clamoroso. Finalmente,

tras resistirse largo tiempo a hacerlo, los Estados Unidos asumieron el papel rector en los Balcanes. Con ello perseguían en primera línea objetivos estratégicos, pero también albergaban motivos morales y humanitarios, según asegura Holbrooke en sus Memorias. Y, sobre todo, los norteamericanos mostraron capacidad de liderazgo. La paz a que se llegó y el subsiguiente programa de reconstrucción estaban bajo el siguiente lema: *América manda, y Europa paga*. Nada cabe reprocharles por ello a los norteamericanos.

Lo mismo vuelve a pasar ahora. Se sabe desde hace años que hay un problema llamado Yugoslavia y otro llamado Kosovo. Lo que está sucediendo hoy a nadie puede sorprender. Sin embargo, cuando en la primavera de 1998 empezó en Kosovo una *guerra de baja intensidad*, que poco después se convirtió en una guerra en toda la extensión de la palabra, los Gobiernos europeos volvían a no estar preparados, y de nuevo carecían de un esquema de actuación política. En su perplejidad, se dieron a una gran agitación diplomática, que no sirvió absolutamente para nada. Una *iniciativa* seguía a otra, un viaje a Belgrado a otro, y durante cierto tiempo ministros y troikas presentaban sus respetos diariamente al presidente Milosevic. La televisión serbia les ponía en ridículo todas las noches, y ellos probablemente ni siquiera se daban cuenta. Queda para el recuerdo la imagen del baile de sillones de

Kinkel y Vedrine mientras intentaban colocarse para salir bien en la foto de grupo con Milosevic: una escena verdaderamente cómica emitida en las noticias de mayor audiencia de la televisión serbia. Los norteamericanos no estaban mejor preparados, y tampoco ellos disponían de un plan político adecuado. Pero estaban allí, tenían su centro de información en Prístina y sus diplomáticos especializados en los Balcanes, Hill y Gelbard. Después se envió también a Holbrooke. Una vez más, los **EE.UU.** demostraron poseer capacidad de liderazgo, y lo siguen demostrando. Puede que esto sea para los norteamericanos un fin en sí mismo, mas para los europeos no es una línea política suficiente. Austria envió al embajador Petritsch como representante de la **UE** en las negociaciones sobre Kosovo.

Pero seguía sin haber en lo que respecta a los Balcanes una política exterior europea común que Petritsch hubiese podido defender.

TRES LINEAS PRINCIPALES

¿Cuáles deberían ser las líneas principales de una política europea para los Balcanes? Ante todo, estas tres:

La ruta Danubio-Balcanes (Viena-Budapest-Belgrado-Nis-Tesalónica) debe ser transitable.

Se deben evitar oleadas de refugiados.

La influencia de Rusia en los Balcanes debe disminuir, o —todavía mejor— se debe lograr que discurra por los mismos cauces que la occidental.

En este catálogo faltan objetivos ideales como la democracia y el principio del Estado de Derecho, los derechos humanos y de las minorías, la economía de mercado y la propia iniciativa. Naturalmente, se debe impulsar la evolución en esa dirección. Pero el marco de condiciones no es propicio para tan sublimes valores, y ello por dos razones. En primer lugar, en los últimos años se ha podido apreciar con toda claridad que, en su evolución política, los Balcanes marchan retrasados respecto de Europa. No hubo allí Reforma ni Contrarreforma, Ilustración ni Napoleón, tampoco una revolución liberal, y la revolución industrial sólo tuvo lugar puntualmente en ciertos territorios. El retraso acumulado en el proceso de modernización se está recuperando ahora. Pero en los Balcanes todavía no se pueden emplear patrones europeos. En segundo lugar, los políticos occidentales aplican frecuentemente los grandes ideales del mundo occidental de modo hartamente selectivo. Los consideran válidos en el caso del Estado para Yugoslavia, pero no en el del miembro de la **OTAN** Turquía, por ejemplo. Por ello hay que conformarse con objetivos pragmáticos. Van en pos del propio beneficio, y por esa misma razón son también fáciles de comprender y de transmitir. Intentemos explicarlos un poco más de cerca.

El primer objetivo: Europa tiene un interés de primer rango en que la ruta histórica Danubio-Balcanes vuelva a estar abierta al comercio en condiciones normales. Esta ruta era transitable en la Antigüedad. Posteriormente estuvo cerrada medio milenio a causa de las invasiones de los pueblos bárbaros.

Durante los últimos mil años ha estado abierta la mayor parte del tiempo, también bajo la dominación turca, e incluso a pesar del telón de acero. Pero desde 1991 esa ruta está, de hecho, permanentemente bloqueada. Las aceitunas griegas se transportan en barco hasta Ancona, desde allí por el Breñero hasta Munich, y desde esta ciudad al resto de destinos. En realidad, pronto llevaremos diez años con una situación en los Balcanes similar a la de la temprana Edad Media. Es patente que la política que Occidente viene siguiendo hasta ahora en los Balcanes no ha logrado reabrir la mencionada ruta. Al contrario: desde el bombardeo de varios puentes, el Danubio está cerrado a la

navegación. Tampoco funcionan ya los trenes directos de Viena a Belgrado.

El segundo objetivo: Europa sigue teniendo gran interés en evitar nuevas expulsiones y oleadas de refugiados. Ningún país quiere acogerles. Cinco años de guerra en Bosnia y Croacia han expulsado de sus hogares y han convertido en refugiados a más de dos millones de personas. Muchas de ellas buscaban acogida en países europeos. Pero la carga principal de los movimientos de refugiados ha recaído no sobre los países occidentales, sino sobre los propios Estados involucrados en la guerra. En la actual catástrofe de refugiados, estamos ante un panorama semejante: Albania y Macedonia ven excedida desesperadamente su capacidad de acogida. Ambos países eran ya antes económicamente débiles y políticamente inestables; ahora lo son todavía más. Será necesario ayudarles o quitarles peso. En Kosovo mismo parece que hay gran número de expulsados internos. Con su ataque a Yugoslavia, la **OTAN** no ha desencadenado el movimiento de huida de Kosovo, pero sí ha hecho que se intensifique. Es evidente que la Alianza ha fracasado en el que había proclamado como su objetivo de guerra: evitar una catástrofe humanitaria.

El tercer objetivo: Europa Occidental y Centroeuropa están tratando de superar el trauma del telón de acero. La experiencia del dominio ruso en el bloque del Este no fue precisamente positiva. Los pueblos del Danubio y de los Balcanes por ella afectados no desean repetirla. En cambio, Rusia quiere seguir desempeñando un papel de gran potencia, si no a escala mundial, al menos a escala europea. A través del mar Negro, Rusia es prácticamente también un país ribereño del Danubio, y además ha vuelto a echar mano de su relación emocional con los *pueblos hermanos* ortodoxos y eslavos. Por tanto, habrá que seguir contando con los intentos rusos de influir sobre los acontecimientos. Probablemente no se puedan impedir, pero sí se puede hacer que esa influencia se ejerza en la misma dirección que la de los países occidentales. De hecho, este objetivo ya se logró en la última crisis. Moscú se adhirió a las decisiones del grupo de contacto que llevaron a las negociaciones de Rambouillet. La fuerte condena verbal de los ataques de la **OTAN** era de esperar, pero no se ha observado hasta ahora una ayuda militar efectiva a Yugoslavia. Una vez que con la catástrofe de los refugiados la guerra ha tomado un curso no previsto y preocupante para la **OTAN**, aquí y allí se acogen incluso con alegría las activas negociaciones diplomáticas de Moscú con Belgrado. No cabe excluir una paz rusa con tropas rusas.

DIPLOMACIA CON SANCIONES Y BOMBAS

En los últimos años, desde la firma de los acuerdos de Dayton a finales de 1995, y sobre todo por iniciativa americana, Yugoslavia ha permanecido excluida, rodeada por un muro de sanciones, de todas las instituciones importantes de cooperación internacional en los terrenos político y económico. Así, Yugoslavia no forma parte del Fondo Monetario Internacional ni del Banco Mundial, tampoco de la Organización de Seguridad y Cooperación Europea, y ni siquiera del Consejo de Europa. La readmisión en esas instituciones ha sido condicionada al cumplimiento de varios requisitos: fin de las disputas sucesorias con las demás repúblicas ex-yugoslavas, colaboración con el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya —es decir, entrega al mismo de los criminales de guerra— y respeto a los derechos humanos. En 1997 se añadió, sobre todo en lo que respecta a Kosovo, la exigencia de una amplia democratización.

Milosevic no ha cumplido hasta ahora ni una sola de esas condiciones. Considera que el mantenimiento del mencionado muro es una gran injusticia. Sostiene que en Dayton se acordó el levantamiento de las sanciones, y que por tanto los norteamericanos no han cumplido su palabra. Sea como fuere, resulta evidente que las sanciones no han alcanzado sus objetivos. Junto con otros factores, han obstaculizado la recuperación económica de Yugoslavia, y además han proporcionado a

la cúpula dirigente de Belgrado una excusa muy útil para justificar el patente fracaso de su política económica.

La decadencia económica de Yugoslavia ha hundido en la pobreza a la anterior clase media urbana. Nadie tiene el vigor suficiente para construir la tan cacareada *sociedad civil* que Occidente exige ardientemente. Sólo la pandilla dirigente sigue viviendo muy bien. Ha sabido adaptarse a las sanciones, disfruta del poder y se beneficia de la situación. Y por ello lo más probable es que no desee modificarla en modo alguno. Se dieron primeros pasos hacia una nueva política de sanciones más diferenciada. Pero llegaron demasiado tarde. Antes de que pudiesen empezar a surtir efecto, las tropas serbias cometieron las primeras masacres en Kosovo. De esa forma ya no cabía ni siquiera plantearse un levantamiento de las sanciones.

Bajo el impacto producido por la sanguinaria política represiva llevada a cabo en Kosovo, los acontecimientos han tomado a lo largo del último año un curso que bien se puede calificar de fatídico. Como ya hemos dicho, la política occidental para Yugoslavia carecía de directrices válidas. En lugar de ellas, se empezó, sobre todo desde Washington, a lanzar *thougmessages*. Como faltaban estrategias, se recurrió a bravatas. Dado que los políticos carecían de una política real, dejaban hacer a sus portavoces un sucedáneo de política meramente verbal. El conflicto tomó así una peligrosa dinámica propia. El griterío de los portavoces animó a la guerrilla albano-kosovar a proceder con agresividad. Los albano-kosovares creyeron que tenían en Occidente un fuerte aliado. No se dieron cuenta de que su auténtico objetivo, la independencia de Kosovo, había sido claramente rechazado por Occidente. Por otra parte, la **OTAN** se vio obligada a mover ficha: se habían lanzado tantas amenazas que al cabo resultaba necesario embarcarse en una guerra sólo para conservar la credibilidad y no dar la impresión de ser un tigre de papel.

Es de suponer que los diplomáticos norteamericanos más influyentes querían los ataques aéreos, y que pensaban que podrían poner fin a la guerra de Kosovo con los mismos medios ya empleados para terminar con las de Croacia y Bosnia. No en vano las personas eran las mismas. Albright, Holbrooke, Hill, Clark: todos ellos intervinieron ya en la preparación de los acuerdos de Dayton, asimismo con bombas. Las pruebas se encuentran en el libro de Holbrooke *To End a War*. Uno de sus capítulos lleva un título harto elocuente: «Bombing and Breakthrough». El autor dedica páginas enteras a explicar que las bombas forman parte del arsenal de la diplomacia. *Give us bombs for peace* es su credo literal. Pero la situación de Kosovo es distinta de la de Bosnia. Sobre todo en un punto: en Bosnia existía el ejército croata.

En su ofensiva Sturm había conquistado grandes territorios, en alianza con tropas bosniacas, ya antes de que la **OTAN** iniciase sus bombardeos. En cambio, el Ejército de Liberación de Kosovo no se encuentra hasta ahora en condiciones de conquistar territorios y de conservarlos. Dado que la situación de que se parte es distinta, no hay certeza alguna de que los mismos métodos puedan conducir al mismo resultado. Ya lo estamos viendo.

FUERTE DINÁMICA PROPIA DE LA GUERRA DE YUGOSLAVIA

Han bastado unas pocas semanas de bombardeos de la **OTAN** para que la guerra de Yugoslavia haya entrado en una dinámica propia que será muy difícil de detener. Los Estados de la Alianza atlántica emplean en lograrlo cada vez más dinero y más aviones. La fuerza aérea de la **OTAN** se va a ampliar de los 400 aparatos originales a 500, a 1.000 o todavía a más. La prevista duplicación de

efectivos es un indicio de que los aliados occidentales habían subestimado la capacidad de resistencia de Milosevic y de sus fuerzas armadas, pues de lo contrario se habrían preparado desde el primer día más aviones. Los políticos y estrategas más influyentes esperaban probablemente una campaña de bombardeos de pocas semanas. Todo parece indicar que se han equivocado.

A decir verdad, la guerra sólo puede terminar con un colapso del régimen del presidente Milosevic o con un compromiso diplomático, el cual significaría, sobre todo para la **OTAN**, una grave pérdida de prestigio. No parece que haya llegado todavía el momento para ninguna de esas dos cosas. Por ahora no hay señales palpables de una amplia desmoralización ni de un claro agotamiento de las tropas serbias. Tampoco parece que se haya roto el espíritu de resistencia de la población civil. Por su parte, los Gobiernos de los Estados que forman la **OTAN** mantienen el rumbo tomado en su día. En Occidente no hay en estos momentos un movimiento antibélico notable.

Hay que contar por tanto con la continuación e intensificación de la guerra. Los Gobiernos de la **OTAN** excluyen todavía el empleo de tropas terrestres. Pero la lógica de esta guerra parece apuntar irremediabilmente en esa dirección. El terror de la soldadesca serbia contra la población que no le es simpática difícilmente se podrá detener solamente con bombardeos, y por lo tanto tampoco las oleadas de refugiados. Ya unos cuantos matones porra en mano bastan para expulsar a la gente de sus casas en grandes grupos. Contra esos tipos y esos métodos los ataques aéreos no sirven de nada. El Ejército de Liberación de Kosovo podría quizá proceder contra ellos. Pero antes habría que equipar y entrenar a sus combatientes. Para ello apenas se dispone del tiempo suficiente.

¿ENTRAR EN KOSOVO?

¿Qué se pretende con el empleo de tropas terrestres, en caso de que la **OTAN** se decida a dar ese paso? En el primer plano de la discusión está la ocupación de Kosovo desde Macedonia y Albania. El Gobierno de Skopje se ha negado hasta ahora a permitir el paso de tropas de la **OTAN** para acciones ofensivas contra Yugoslavia, pero hay indicios de que podría estar dispuesto a cambiar de actitud. El Gobierno de Tirana pone su país sin reserva alguna a disposición de la **OTAN** para atacar a Yugoslavia. En Macedonia ya hay tropas preparadas, en Albania se las está emplazando. Pero una ofensiva requeriría un enorme aumento de los efectivos de la **OTAN** presentes en ambos países. Para un avance sobre Kosovo desde el sur se dispone de aproximadamente una docena de carreteras, todas las cuales pasan por un terreno fuerte o medianamente recortado, puertos de montaña o profundos valles. Sólo unas pocas de esas carreteras están bien construidas. Como es natural, las tropas serbias han tomado sus medidas para cerrar el paso por ellas. Además, han colocado fuera de las carreteras extensos campos de minas. En ese terreno los vehículos acorazados ven limitada su operatividad, y la infantería encuentra considerables obstáculos. Las tropas aerotransportadas pueden evitarlos, mediante helicópteros o lanzándose en paracaídas, a fin de atacar adicionalmente a las posiciones defensivas serbias por su retaguardia. En cualquier caso, en las condiciones dadas, la ocupación de Kosovo no será un paseo militar; habrá muertos.

La pregunta que hay que plantearse a continuación es qué sucederá con Kosovo bajo la ocupación de la **OTAN**. El principal objetivo de Occidente es la pronta vuelta de los expulsados. La reconstrucción debe ser impulsada rápidamente con masiva ayuda occidental, de modo que antes de octubre se disponga en los pueblos y aldeas destruidos de un habitáculo seco y calefactable por familia, como mínimo, junto con el correspondiente suministro de agua y electricidad. Además de los problemas

técnicos, apremiarán también problemas políticos. El borrador del tratado de Rambouillet / París ofrece una base válida para erigir un protectorado y establecer una administración civil. Pero es previsible que una solución basada en la autonomía ya no encuentre apoyos de ningún tipo del lado serbio ni del albanês. Es ineludible tomar una clara decisión sobre el estatus de Kosovo. La guerra de exterminio y expulsión contra la población albanesa ha privado de toda legitimidad a las pretensiones de dominio serbio. La ocupación por la **OTAN** tiene que llevar a la completa independencia de Kosovo, por mucho que las grandes potencias hayan excluido hasta ahora esa solución.

No es imposible que, en caso de un avance militar de **la OTAN** sobre Kosovo, Milosevic rehuya el combate y retire sus tropas de ese territorio. Ello estaría en consonancia con la táctica de agazaparse y de evitar la confrontación directa de la que ya ha dado prueba en otras ocasiones. En ese caso, podría extender posteriormente su guerra de expulsión a otros territorios de Yugoslavia, como Montenegro y el Sandschak en el sur, o quizá incluso Voivodina en el norte. También allí hay minorías poco queridas a las que se puede amenazar. De ese modo, Milosevic puede producir nuevos refugiados. En el Sandschak ya ha comenzado en las últimas semanas la emigración de la población musulmana, atemorizada por oscuras premoniciones. Occidente volvería a encontrarse en ese caso con la misma situación que en Kosovo. Para evitar nuevas oleadas de refugiados, y para que puedan volver a sus casas quienes ya han tenido que abandonarlas, la **OTAN** debería ampliar su radio de acción más allá de Kosovo. Se verían involucrados en los combates nuevos territorios, y asimismo habría que ocuparlos.

En semejante escenario el ritmo de la escalada bélica sería marcado por Milosevic, quien siempre podría ir todo lo lejos que quisiese. El territorio por él dominado se iría reduciendo sucesivamente, y al final quedaría circunscrito a Belgrado. Pero seguiría estando en el poder, como un pequeño príncipe de un pequeño principado asediado en medio de una Serbia que, en mayor o menor medida, habría quedado destruida. Una evolución como ésa hasta el «Beogradski Paschaluk» ha sido predicha, medio en broma medio en serio, por críticos del régimen ya desde hace años. Ahora parece posible.

¿AVANCE SOBRE BELGRADO?

En caso de que se amplíe el escenario de la guerra, la OTAN tendrá que plantearse tarde o temprano la pregunta de si debe lanzar el golpe decisivo contra el centro mismo de poder, en lugar de dilapidar sus fuerzas en largos y costosos combates sobre un terreno tan difícil como periférico. Esto significaría: un ataque sobre Belgrado mediante grandes unidades autopropulsadas que avanzarían por terreno llano desde Hungría, Croacia y Bosnia. Hungría está ciertamente preocupada por la minoría magiar de Voivodina, pero como miembro de la Alianza difícilmente podría negarse a colaborar. En los acuerdos de Dayton, Croacia concedió a la Alianza atlántica derechos de paso. Bosnia está ocupada por tropas de la OTAN, y por tanto ya está de hecho a disposición de la mismas como zona de paso y avance.

En la actualidad, esa opción extrema no ocupa el primer plano en las reflexiones de la OTAN. Habría que allegar primero los medios necesarios, lo que llevaría no días, sino semanas. Pero la dinámica propia de la escalada bélica puede discurrir en esa dirección, si no se detiene antes por una cesión de Milosevic o de la OTAN. Ese escenario implicaría a la postre ocupar toda Yugoslavia y establecer un régimen de ocupación parecido al que se implantó en Alemania y Austria después de la Segunda Guerra Mundial. Las consecuencias tendrían que ser la superación crítica del pasado y la

democratización, es decir, una larga intervención de Occidente en un entorno que, al menos al principio, le sería hostil. Milosevic y su régimen habrían sido eliminados, y con ellos el más importante factor perturbador que obstaculiza enormemente el desarrollo de toda la región. Ahora bien, las relaciones internacionales quedarían expuestas a fuertes tensiones.

Traducción de José Mardomingo.

Fecha de creación

28/06/1999

Autor

Andrés Wysling

Nuevarevista.net