

EL FRACASO DE LA ONU EN LA ANTIGUA YUGOSLAVIA

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.

UN ANÁLISIS REALISTA, "A CONTRAPELO" de las tendencias de opinión dominantes sobre el problema de la antigua Yugoslavia, puede resultar útil para aclarar diversos aspectos de la problemática internacional. En el caso del conflicto de la antigua Yugoslavia, tomaremos como línea conductora la observación realista que acude más para su validación al precedente histórico que a los principios fundamentalistas abstractos, así como propone en sus recomendaciones para la resolución de un conflicto la búsqueda del mal menor, pero realizable, y no de un bien absoluto que acabe por ser irrealizable.

De esta manera, el estrepitoso fracaso de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU en Bosnia, durante 1995, no tiene por qué llevar necesariamente a la conclusión de que la ONU debiera desaparecer, sino que tan sólo apunta a la necesidad de reconsiderar las funciones específicas de este organismo en las nuevas condiciones del ámbito internacional, mismas que reclaman el imperativo de una nueva división del trabajo en los organismos internacionales, a fin de hacer frente adecuadamente a los desafíos que presenta la dinámica de la globalización y la interdependencia, en un mundo que está muy lejos de haber dejado de ser conflictivo.

A continuación se exponen sintetizadamente algunos puntos básicos, apoyados en precedentes históricos de la región de los Balcanes, mismos que desde una perspectiva realista¹ explican el conflicto

¹ Para una identificación de la perspectiva realista aplicada al ámbito de las relaciones internacionales es posible remontarse a las obras de Maquiavelo y hasta Tucídi-

que afecta tan gravemente a la otrora Yugoslavia en la última década del siglo XX.

PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONFLICTIVIDAD PERENNE EN EL TERRITORIO DE LOS BALCANES

Históricamente, ¿cuándo y bajo qué condiciones han podido coexistir pacíficamente los pueblos del mosaico étnico de los Balcanes, y cuándo se han visto obligados a descuartizarse entre sí? La respuesta está fundamentada en la perspectiva del realismo político: han sido civilizados únicamente cuando han estado dominados por un gran poder imperial o han estado amenazados por una poderosa fuerza política *externa* a los grupos étnicos de la región; en aquellos lapsos en que ese poder retrocede, o en que se disuelven los grandes imperios afloran los resentimientos ancestrales, o lo que Pareto denominaba los *residuos*,² y los pueblos balcánicos se descuartizan entre sí, hasta que aparece un nuevo poder central capaz de imponerles un nuevo orden para que se comporten razonablemente, de una manera civilizada, y puedan coexistir entre sí con las reglas mínimas de la convivencia pacífica. En otras palabras: el imperialismo ha sido siempre la salvación y la matriz civilizadora de los Balcanes, mientras que tanto el tribalismo o el nacionalismo étnicos han sido su perdición, como también el camino más seguro hacia sus exacerbadas formas de barbarie.

En efecto, desde el imperio macedónico de Alejandro, pasando por la *pax romana*, y los imperios bizantino, otomano y austrohúngaro hasta llegar a la unificación que Tito consolidó, primero para hacer frente al Tercer Reich, y después para no provocar una invasión sovié-

des, pero para los propósitos de este artículo es suficiente con mencionar a Max Weber, y como derivados o influidos por él, a Carl Schmitt, Hans Morgenthau y Raymond Aron. Véase en especial a: Hans Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 5a. edición, Nueva York, Alfred Knopf, 1978.

² El sociólogo italiano Wilfredo Pareto llamaba “residuos” a las manifestaciones constantes en el comportamiento social por oposición a las “derivaciones” que son los cambios más rápidos, dinámicos y coyunturales que se producen en el mismo. De esta manera, el Estado-nación de Yugoslavia que surgió como consecuencia de la disolución del imperio austro-húngaro al finalizar la primera guerra mundial y terminó a partir de 1989 con la disolución del imperio soviético, constituye una mera “derivación” transitoria de menos de un siglo de duración, mientras que el conflicto irresoluble entre grupos étnicos de ese territorio balcánico es el verdadero “residuo” que lleva ya cerca de 25 siglos de permanencia, aunque en ocasiones logre ocultarse o atemperarse.

tica como las perpetradas contra Hungría y Checoslovaquia, los pueblos de los Balcanes han logrado vivir pacíficamente tan sólo en épocas imperiales, así como han estado unidos sólo ante amenazas hegemónicas externas como la del nazismo o la de una invasión soviética, misma que en cierta forma representaba, incluso hasta 1989, parte de una dominación neoimperial.

Al disolverse el imperio soviético, y desaparecer la amenaza de una invasión, la antigua Yugoslavia perdió también los fundamentos de su coexistencia pacífica y su integridad estatal original. Las tendencias étnicas –conflictos religiosos y culturales– y los resentimientos de antaño volvieron a aflorar y la “autogestión yugoslava” recobra su naturaleza residual básica cada vez que desaparece el poder central, es decir, una naturaleza “residual” expresada en el descuartizamiento genocida.

A partir de 1991, el conflicto podría resolverse únicamente mediante un fuerte poder externo que viniera a ocupar el vacío dejado por el derrumbe del socialismo y de la Unión Soviética. La ONU no tenía la fuerza necesaria para ello, pero la OTAN sí. Por ello, el bombardeo a los serbios-bosnios en septiembre de 1995 tuvo posibilidades, si no de resolver definitivamente el conflicto, por lo menos de iniciar seriamente las negociaciones en las que el punto más importante para los pueblos balcánicos era identificar con claridad al nuevo amo, es decir, a la nueva fuerza internacional encargada de llenar ese vacío de poder dejado por la antigua Unión Soviética a partir de 1989. Si este nuevo poder resultaba creíble y lo suficientemente poderoso y amenazante, entonces los territorios de la antigua Yugoslavia regresarían a la paz civilizada, de lo contrario, el conflicto continuaría hasta que llegara el poder imperial capaz de imponer la paz y el orden. Tal resultado no es el “bien supremo”, pero es el menos malo dentro de los límites de una posibilidad objetiva realista. Por ello, mientras más poder exhibieron los bombardeos de la OTAN en 1995, más posibilidades tuvieron las grandes potencias de sentar firmemente las bases para la resolución del conflicto y conseguir, así no tan sólo ese objetivo explícito, sino también promover sus intereses estratégicos y su prestigio para futuras intervenciones en otras zonas conflictivas del mundo. A los jusnaturalistas jamás podrá agradecerles una conclusión de este tipo, pero, en todo caso, ésa es precisamente la realidad a la que Hans Morgenthau se refiere cuando habla de la “lucha por el poder y la paz” en su ya célebre obra de *Politics among Nations*.

EL FRACASO DE LA ONU PARA LOGRAR LA PAZ EN LA ANTIGUA YUGOSLAVIA SE DEBIÓ A SU INEFICIENTE FUERZA MILITAR Y AHORA DEBE DESEMPEÑAR OTRAS FUNCIONES

Ahora bien, hemos sugerido que la ONU fracasó en sus gestiones de paz en Bosnia porque no tenía, ni tiene, la fuerza fáctica necesaria para sustituir la función ordenadora en el área que cumplía la antigua Unión Soviética. Pero ese vacío de poder no tenía por qué ser llenado por la ONU pues sus funciones en el nuevo orden internacional son otras; la era de sus gestiones exitosas para llevar a cabo la seguridad colectiva ya pasó, y en el mejor de los casos deberá, a partir de ahora, cumplir una mera función auxiliar en ese proceso.

Es más, bien vistas las cosas, los resultados de conciliación de conflictos bajo los auspicios de la ONU han sido relativamente magros durante su cincuentenaria existencia, sobre todo si se comparan con los logros mucho más efectivos que se han conseguido mediante la diplomacia convencional. Aunque los años transcurridos desde el final de la segunda guerra mundial han sido fructíferos en el rubro de la conciliación internacional, la mayoría de sus éxitos se han planteado fuera, y no dentro, del seno de las Naciones Unidas. El Tratado del Estado Austríaco que prohíbe a Austria tener armas nucleares; el punto final a los bloqueos de Berlín; el Tratado de Roma que estableció la Unión Europea; la apertura estadounidense hacia China; los acuerdos SALT de limitación de armas estratégicas; la resolución de la disputa del canal de Panamá; la Östpolitik de Willy Brandt que llevó al reconocimiento de las fronteras europeas; el acuerdo entre Rhodesia y Zimbabue; la Conferencia de Helsinki; el Tratado de Paz Árabe-Israelí; el Tratado de Paz Israelí-Jordano; la Declaración de Principios firmado entre Israel y la OLP; el diálogo irlandés británico; la reconciliación del Vaticano con Israel; los nuevos acuerdos entre las nuevas repúblicas de la antigua Unión Soviética y los estados occidentales, etcétera, nos proporcionan evidencia empírica suficiente para concluir que la estrategia multilateral ha sido menos efectiva en la resolución de conflictos que las técnicas de la negociación diplomática tradicional.

Desde luego que los defensores de la ONU pueden argumentar en su favor, que este organismo fue más allá de la mera noción de seguridad colectiva al poner todo el énfasis en su función de mantenedora de paz en zonas conflictivas. Esta dimensión de la organización mundial nació durante la crisis del canal de Suez en 1956. Dag Hammarskhöld y el dirigente canadiense Lester Pearson tuvieron el mérito de establecer la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Gaza y el estrecho de Tirán.

La noción de *peacekeeping* o “mantenimiento de paz”, es decir, el uso de fuerzas internacionales para monitorear la paz entre estados que han acordado previamente mantenerse en paz, no es tan protagónica como la de “construcción de la paz” o *peacemaking*, o la más prometedora de “cumplimiento de la paz” o *peaceforcement*, pero tanto en la crisis de Suez como en múltiples situaciones problemáticas de los años siguientes, las aparentemente modestas medidas de mantenimiento de paz, llevadas a cabo por las fuerzas de las Naciones Unidas, tuvieron saludables efectos estabilizadores en las áreas conflictivas. Los casos de las útiles misiones de paz de la ONU en Namibia, El Salvador, Cambodia, Mozambique y Haití son un buen ejemplo de ello, pero todos estos casos quedaron ensombrecidos ante los estrepitosos y humillantes fracasos, primero en Somalia, y después en Bosnia. ¿Qué fue lo que ocurrió en este último caso?

Gran Bretaña y Francia proporcionaron el grueso de los 40 mil miembros de las tropas de la operación de mantenimiento de paz en la región balcánica. A pesar de su orgulloso linaje militar, estas tropas fueron sistemáticamente asediadas y humilladas por los caciques del ejército serbio, quienes bloquearon la llegada y traslado de los convoyes de ayuda humanitaria de la ONU a las zonas de desastre, al tiempo que imponían un estado de sitio, cañoneos y bombardeos, así como la llamada “limpieza étnica” y la sistemática violación de los derechos humanos a las poblaciones musulmanas de Bosnia. El modesto objetivo de las misiones de mantenimiento de paz de la ONU consistió, en el mejor de los casos, en llevar alimentos y ayuda médica a Sarajevo y otros centros urbanos, pero eso no podía hacerse sin ocasionales enfrentamientos de las fuerzas de la ONU con las tropas serbias, y sin la inevitable ayuda, a la larga, de los bombardeos aéreos de la OTAN a la artillería serbia.

A mediados de junio de 1995, Estados Unidos presionó fuertemente a sus aliados europeos para llevar a cabo un ataque aéreo sobre las fuerzas serbio-bosnias. La respuesta serbia fue tomar cientos de rehenes entre los miembros británicos, franceses y canadienses de las misiones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Los comandantes de esas fuerzas suspendieron, en consecuencia, los ataques aéreos por algunas semanas y los rehenes fueron liberados, pero la humillación afectó seriamente, y en opinión de algunos de manera irreversible, el prestigio de la ONU. Paradójicamente, los ejércitos serbios que infligieron tal humillación a las fuerzas internacionales de la ONU no eran poderosos ni mucho menos, y se calcula que cualquier ejército de las varias naciones representadas en las fuerzas de manteni-

miento de paz podría haber sometido sin dificultad a las fuerzas serbias. Pero para muchos observadores, el fracaso de la ONU en Bosnia no debe explicarse por ninguna falla de poder militar, sino por la parálisis de voluntad de las naciones europeas y de Estados Unidos.

Ésta fue por lo menos la explicación de Tadeusz Mazowiecki, fundador de *Solidaridad* y ex primer ministro no comunista de Polonia, en su carta de renuncia del 27 de julio de 1995 a sus funciones como Comisionado Especial, sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la extinta Yugoslavia. En esa carta, dirigida a Boutros-Ghali, Mazowiecki protestó por la inmovilidad de la comunidad internacional al permitir que las poblaciones de Srebrenica y Zepa cayeran en manos de los serbios.

Estos acontecimientos –afirmaba Mazowiecki– constituyen un punto de viraje en toda la situación de Bosnia. Estamos simultáneamente ante la lucha de un Estado, miembro de las Naciones Unidas, por su supervivencia y carácter multiétnico, y con la obligación de proteger principios del orden internacional. Pero no se puede hablar con credibilidad sobre la protección de los derechos humanos, cuando nos enfrentamos a la falta de consistencia y valor desplegada por la comunidad internacional y sus dirigentes [...]. Las violaciones a los derechos humanos continúan impunes. Hay constantes bloqueos a la entrega de ayuda humanitaria. La población civil se encuentra sitiada y tanto los “casco azules”, como otros representantes de las organizaciones humanitarias, están muriendo. Los crímenes se cometen con perfidia y brutalidad, y en contraste la respuesta de la comunidad internacional es tan lenta como inefectiva.³

Las razones de la renuncia de Mazowiecki pueden ser encomiables, al igual que su explicación del fracaso de la ONU en la antigua Yugoslavia presenta rasgos de validez parcial, pero desde una perspectiva realista, como la que rige este artículo, debemos hacer notar que el grave error de la dirigencia de la ONU fue enviar tropas ligeramente armadas de una misión de “mantenimiento de paz” a una región donde no había ninguna paz que mantener, por la simple razón de que todo estaba en guerra. Éste es el factor fundamental que explica, en términos realistas, el fracaso de la ONU en la antigua Yugoslavia, aunque también podría aducirse, de manera complementaria, que las funciones de mantenimiento de paz de la ONU estuvieron originalmente diseñadas

³ Tadeusz Mazowiecki, “A Letter of Resignation”, *New York Review of Books*, 21 de septiembre de 1995, p. 39.

para mantener la paz entre estados y no al interior de una guerra civil, lo cual complica o hace francamente inservible la gestión militar de los "cascos azules".⁴

Una sugerencia para paliar este problema, aunque ciertamente no es suficiente para resolverlo, se encuentra en proporcionar a la organización mundial tropas mejor entrenadas, tanto para llevar a cabo misiones aprobadas previamente por el Consejo de Seguridad, como para diferenciar las situaciones en que es pertinente enviar una modesta misión de mantenimiento de paz, de aquéllas en que debe montarse una operación de "imposición de paz" o *peace enforcement*, mejor equipada y de mayor alcance y agresividad. Tan sólo mediante esta diferenciación básica podrían haberse evitado las confusiones y errores que surgieron en el fracaso de la ONU en la antigua Yugoslavia. Pero para hacer factible esta distinción se requiere de un mayor compromiso y financiamiento de los países miembros del Consejo de Seguridad, lo cual no es tan sencillo de conseguir.

Al respecto, se han presentado dos propuestas alternativas para remediar la situación del fracaso en Bosnia: una consiste en investir a las Naciones Unidas con sus propias fuerzas de respuesta rápida, y la otra considera una mejor alternativa a que dentro de los ejércitos nacionales se establezcan unidades especiales, dispuestas a desplegarse rápida e inmediatamente al primer llamado de la ONU. Lo malo es que ambas alternativas son muy caras, y en la primera no hay plena seguridad de que los países donantes estén dispuestos a aceptar que la ONU adquiera uno de los rasgos básicos de la estatalidad al contar con su propio ejército.

La lección de Bosnia muestra, por otro lado, según hemos afirmado ya, que no tiene ningún sentido enviar las llamadas misiones de paz a situaciones donde no hay ninguna paz que mantener porque todo está en guerra. ¿A qué nos referimos específicamente con esta última expresión? A que la situación no es para nada lógica o coherente cuando la organización mundial ofrece ayuda humanitaria en una circunstancia donde la autoridad receptora se ha derrumbado o está a punto de derrumbarse, donde las luchas facciosas y enconadas están surgiendo o ya se encuentran en franco esplendor pirotécnico, y donde las partes de la confrontación bélica se niegan a cooperar con la organización internacional. Si se desea intervenir en una situación así, y no co-

⁴ Véase la exposición de este argumento en Obrad Racic, "The United Nations Charter and Internal Conflicts", en *Review of International Affairs*, Belgrado, vol. XLVII, núm. 1043, 15 de abril de 1995, pp. 3-6.

meter de nuevo los mismos errores del fracaso en Bosnia, el operativo a poner en práctica es uno de "imposición de la paz" o *peace enforcement*, con tropas bien entrenadas y adecuadamente protegidas, bien financiadas, y con un compromiso explícito de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de que la paz debe ser, efectivamente, impuesta.

Pero como esto puede tomar todavía algún tiempo en realizarse, la mejor forma, actual y a la mano, de llevar a cabo una exitosa operación de *peace enforcement*, no la tiene la ONU, sino la OTAN, como lo demostraron fehacientemente los bombardeos de septiembre de 1995 de esta alianza militar en contra de las tropas serbias para que dejaran de seguir lanzando cabuces a los mercados de Sarajevo. Para mediados de septiembre de 1995 quedaba demostrado que ahí donde había fracasado la ONU había tenido, en cambio, un contundente éxito la OTAN, con una medida que por momentos pareció trascender los objetivos de un mero operativo de *peace enforcement* para adquirir el perfil de un verdadero *peace making* porque las partes del conflicto balcánico aceptaron sentarse a negociar cuando sintieron que, después de todo, sí había una fuerza externa capaz de llenar el vacío de poder dejado por lo que fue la Unión Soviética.

Fue tan sólo a raíz de la eficacia demostrada de los bombardeos de la OTAN sobre los serbio-bosnios, que volvió a tomarse en serio la advertencia de que el vacío de poder dejado por la Unión Soviética había sido ocupado por una nueva fuerza, temible y respetable a la vez, capaz de imponer la paz y el orden en la región, de la misma manera en que en el pasado lo habían logrado Alejandro, los romanos, los otomanos o los Habsburgo. Si por cualquier razón la eficacia de la OTAN dejara de ser creíble en la región, el descuartizamiento genocida volvería a ponerse a la orden del día. Sólo la fuerza imperial, o neoimperial, proveniente siempre del exterior, es capaz de imponer y salvaguardar la matriz civilizadora en esa conflictiva región.

Es cierto que la paz todavía no se ha consolidado en la antigua Yugoslavia; también es cierto que los croatas no quedaron libres de cometer atrocidades y que sus éxitos militares se los deben sobre todo a la asesoría y ayuda de Alemania que también tiene grandes intereses en este conflicto, como también es cierto que, con un tambaleante Boris Yeltsin en el hospital, resultaba imprevisible cuál pudiera ser la reacción de la República Federal Rusa en caso de que la OTAN decidiera poner en práctica otro operativo de *peace making*, repitiéndole a los serbios su requerida dosis de bombardeos trimestrales. Pero lo cierto es que ese conflicto no tiene visos de resolución a menos que una fuerza

externa, de preferencia imperial, ocupe el lugar que tradicionalmente han desempeñado los grandes imperios para, ahí sí, "mantener en paz" a los belicosos miembros del mosaico étnico-religioso del territorio de la antigua Yugoslavia. Y esa fuerza externa para el mantenimiento de la paz, al menos por ahora y en el futuro previsible, no pueden ser las Naciones Unidas.

Lo cual no quiere decir que la ONU deba desaparecer porque algunos de sus críticos acérrimos opinen que se trata de un organismo excesivamente burocratizado, innecesariamente costoso, debilitado por el reclutamiento de un personal de baja calidad, y que, entre sus funciones, sólo le falta proclamar a 1996 como el "año del planeta" desde el momento en que mientras más amplios y difíciles sean de resolver los problemas que proponga para un solo estado, más exitosa será su justificación existencial.

Lo cierto es que las Naciones Unidas desempeñan muchas otras funciones, además de las de seguridad mundial, tales como las de educación, supervisión de derechos humanos, participación igualitaria de la mujer, organismos de financiamiento al desarrollo como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en interacciones comerciales mediante la Organización Mundial del Comercio, en respuestas a problemas de salud y nutrición, atención a necesidades de la niñez, supervisión de elecciones y procesos democráticos, y muchas áreas más, los éxitos de la ONU son tan encomiables como necesarios. Por ello, la atención prestada a este organismo no debe centrarse exclusivamente en fracasos como los de Somalia y Bosnia, pues esas funciones de seguridad colectiva pueden ser llevadas a cabo por otros organismos sin que se socaven todas las otras actividades que lleva a cabo exitosamente el sistema de las Naciones Unidas.

En una era de globalización e interdependencia es cuando muchas de las tareas llevadas a cabo por la ONU son más que nunca necesarias e imprescindibles, al grado de que podemos afirmar que si en los albores del siglo XXI no existiera el sistema de las Naciones Unidas, de todos modos estaríamos obligados a inventarlo.