

# El conflicto de Bosnia-Herzegovina y el acuerdo de Dayton: un análisis a partir de la escuela estructural de la negociación

**JUAN CARLOS GUERRERO B.**

La guerra de Bosnia-Herzegovina ha sido quizás el conflicto más dramático de la post-guerra fría, no sólo por su duración (cuarenta y seis meses), sino también por sus dimensiones. Se estima que esta guerra dejó como resultado 300.000 muertos –16.000 de ellos menores de edad-, dos millones de refugiados internos y un millón de refugiados en el exterior. Los elevados costos del conflicto hicieron de la paz, acordada entre las partes beligerantes en la base área estadounidense de Wright-Paterson (Dayton, Estados Unidos), en noviembre de 1995, un evento histórico fundamental.

Múltiples son las críticas formuladas al llamado "acuerdo de Dayton", calificado como una especie de "paz americana" impuesta a los beligerantes. No obstante, pocos son los análisis que existen sobre la forma cómo las partes negociadoras, con la mediación de los Estados Unidos, llegaron a la firma del acuerdo. Probablemente porque es más sencillo hacer juicios de valor sobre los resultados que entender los procesos. Así, abunda la literatura crítica sobre el acuerdo de paz logrado en Dayton, pero escasea la literatura explicativa del proceso de negociación y de sus resultados.

JUAN CARLOS GUERRERO B.  
Estudiante de DEA en Relaciones Internacionales en el Instituto de Estudios Políticos de París.  
Investigador y profesor del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia.

Este artículo tiene como objetivo subsanar en parte ese vacío, explicando el contexto que posibilitó el logro de una salida al conflicto entre las partes beligerantes. No se trata de hacer un balance a posteriori de la calidad del acuerdo de paz, sino de explicar los resultados a partir de una de las perspectivas teóricas que existen para analizar los procesos de negociación: la perspectiva "estructural"<sup>1</sup>. Esto significa que se enfatizará en el factor "poder", como elemento explicativo de los resultados de la negociación.

De manera preliminar, se señalarán algunos aspectos que hacen complejo el análisis de las negociaciones de Dayton desde una perspectiva estructural, en particular, el número de partes involucradas y la multiplicidad de acuerdos que implicó todo el proceso de negociación. En seguida, se describirán las estructuras de poder subyacentes a las negociaciones, intentando explicar los resultados de la negociación a partir de la distribución de recursos de poder militar entre los beligerantes y de la vulnerabilidad de los negociadores a las recompensas que ofrecía la paz de Dayton. Luego, se analizará el proceso de negociación, vinculando la noción de poder a la capacidad de los negociadores para producir cambios en la posición de sus contrapartes. Esto significa estudiar las negociaciones como una serie de "acciones-estratégicas" emprendidas por los actores del conflicto. Finalmente,

se harán algunas reflexiones en especial con relación al comportamiento del mediador dentro de las negociaciones.

## OBSERVACIONES PRELIMINARES

### Una negociación multilateral analizada a partir de un esquema de negociación bilateral

Antes de entrar en el análisis de las negociaciones de Dayton es preciso hacer un par de observaciones. La primera tiene que ver con el número de partes involucradas en la negociación y la segunda con la complejidad del proceso negociador, que exigió de hecho múltiples negociaciones y acuerdos parciales.

Firmado entre las tres partes beligerantes de la guerra en Bosnia-Herzegovina (los serbios, los croatas y los bosniacos)<sup>2</sup>, Dayton debe ser considerado en principio como un acuerdo de carácter multilateral<sup>3</sup>. Incluso, podría pensarse que el número de actores involucrados en la negociación sobrepasaba a las tres comunidades representadas por los presidentes de Serbia, Croacia y Bosnia-Herzegovina. Por ejemplo, los serbios, en tanto parte negociadora, tenían una composición interna heterogénea. El representante serbio, Slobodan Milosevic, fue al mismo tiempo portavoz del gobierno serbio y de los serbios de Bosnia, dos facciones que no tuvieron siempre los mismos intereses y las mismas prioridades en el curso de

<sup>(1)</sup> Sobre la perspectiva estructural para analizar los resultados de una negociación, véase: Zartman William, "The Structure of Negotiation". En: Kremenyuk, Victor (ed), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*. Jossey-Bass Ial Publishers: San Francisco, 1991. Glenn Snyder et Paul Diesing, *Conflict among Nations. Bargaining, Decision making, and System Structure in International Crises*. Princeton University Press: New Jersey, 1977. Dupont Christophe, *La négociation. Conduite, Théorie, Applications*. Dalloz: Paris, 1994.

<sup>(2)</sup> Los bosniacos fueron representados en Dayton por Alija Izetbegovic, presidente de Bosnia-Herzegovina; los croatas por Franjo Tudjman, presidente de Croacia; y los serbios por Slobodan Milosevic, presidente de Serbia.

<sup>(3)</sup> Sobre la complejidad de la aplicación de la perspectiva estructural a las negociaciones multilaterales, véase: Zartman, ob. cit., pp. 74-77.

las negociaciones. Mientras que la preocupación principal de los serbios de Bosnia era la repartición del territorio de la antigua Bosnia entre los beligerantes y el estatus de su república en el seno de la nueva Bosnia, la del gobierno serbio era el levantamiento del embargo económico y comercial impuesto por la comunidad internacional desde 1992.

Ese tipo de fracturas dieron lugar a múltiples impases durante el proceso negociador, sobre todo porque con frecuencia la legitimidad de los portavoces y la estabilidad de los compromisos adquiridos durante la negociación fueron cuestionadas por una parte de los representados. En el caso serbio, culminadas las negociaciones, el presidente serbio, Milosevic, tuvo dificultades para obtener el consentimiento y el apoyo de todos los serbios de Bosnia. En Pale, capital de la república serbia de Bosnia, los políticos y su cabecera, Radovan Karadzic, tuvieron que ser forzados por Milosevic a aceptar la solución de Dayton, fórmula que ellos consideraban inaceptable<sup>4</sup>.

No obstante, para efectos del análisis, las negociaciones de Dayton pueden ser estudiadas con la óptica de una negociación bilateral, sin correr el riesgo de hacer un análisis artificial o de simplificar al extremo. Ello exige, por supuesto, reagrupar las partes beligerantes: por un lado, los serbios; por otro lado, los croatas y los bosniacos.

La reagrupación de los croatas y los bosniacos tiene sentido desde la primavera de 1994, cuando se firmó un acuerdo entre ellos, bajo la tutela de Estados Unidos, con el objetivo de conformar una federación compuesta de dos repúblicas, una croata y la otra bosniaca.

Aunque hasta hoy esta federación sigue siendo ante todo una entidad formal que no funciona en la práctica<sup>5</sup>, en especial por el deseo de los croatas de Bosnia de mantener sus lazos con Croacia, dicho acuerdo condujo a una alianza militar croato-bosniaca durante la guerra que se mantuvo relativamente estable a lo largo de las negociaciones. En efecto, en Dayton, tanto croatas como bosniacos actuaron como un bloque negociador sólido. Incluso, varias veces, en muchos asuntos que concernían a la república de Bosnia-Herzegovina, los croatas llegaron a dejarle a los bosniacos la vocería principal en la mesa de negociaciones. Sólo en lo relativo a la zona de Croacia ocupada por las milicias serbias (Eslavonia oriental), los croatas llegaron a emprender a veces conversaciones independientes con los serbios.

Ahora, si bien es cierto que los serbios no fueron un bloque homogéneo durante las negociaciones, las fracturas entre ellos no fueron sin embargo totales y definitivas. Al contrario, podría afirmarse que existía entre ellos una unidad relativa. En especial en el terreno militar, donde primó una estrategia concertada entre el presidente serbio, Slobodan Milosevic, y el jefe del ejército serbio en Bosnia, el general Ratko Mladic. Este gran soldado serbio acató con juicio las directrices de Milosevic, no sólo porque el apoyo de Belgrado en la guerra era definitivo para la supervivencia de su ejército, sino también porque entre las diferentes milicias serbias se mantenía una especie de disciplina férrea, como si se tratara de un solo ejército, cuyos combatientes en Serbia, en Bosnia, e incluso en Croacia, eran obedientes a un mismo estado mayor<sup>6</sup>. La

(4) "Milosevic force Karadzic à accepter l'accord de Dayton". En: *Le Figaro*, 25 de noviembre, 1995.

(5) Ourdan Rémy, "La Fédération croato-musulmane est à l'agonie". En: *Le Monde*, 4 de noviembre, 1995.

(6) Ourdan Rémy, "Pourquoi le général Mladic continue à braver l'OTAN". En: *Le Monde*, 8 de septiembre, 1995.

reacción de los combatientes serbios frente a los bombardeos aéreos de la OTAN, fue un ejemplo de la coordinación entre las diferentes milicias serbias, diseminadas en la antigua Yugoslavia, y su centro político de Belgrado. En ese momento, pese a las amenazas proferidas, los combatientes serbios no tomaron nuevas represalias contra las fuerzas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que se encontraban en el terreno. Esto sólo se concibe como posible, bajo la hipótesis de una orden precisa del gobierno de Belgrado de no atacar a la ONU, con el objeto de no estropear las negociaciones que, paralelamente a los bombardeos de la OTAN, se llevaban a cabo con el mediador estadounidense, Richard Holbrooke. Aunque los políticos de Pale se opusieron mucho a las negociaciones que llevaba a cabo Milosevic, la alianza en el terreno militar entre los serbios de Bosnia y los de Belgrado impidió que sus fracturas internas a nivel político se tradujeran en una verdadera escisión. Justamente, Milosevic aprovechó su alianza con los militares serbios de Bosnia, para cooptar a los políticos e imponer con éxito la fórmula de Dayton a todos los serbios<sup>7</sup>.

#### **Una negociación que resulta de múltiples negociaciones**

La segunda observación preliminar sobre la complejidad del análisis de los resulta-

dos del acuerdo de Dayton tiene que ver con las múltiples negociaciones que se llevaron a cabo con anterioridad al encuentro de los beligerantes en Estados Unidos. Los resultados de Dayton no pueden entenderse ignorando los acuerdos parciales que le precedieron. Esos acuerdos, logrados bajo la presión de la comunidad internacional –en especial por parte de Estados Unidos–, y que no involucraban siempre a las mismas partes, preestablecieron varios puntos de partida a la negociación de Dayton.

Primero, al sentarse en la mesa de negociaciones las tres comunidades ya habían acordado como principio básico de la negociación el mantenimiento de la “integridad territorial” de la futura Bosnia<sup>8</sup>. En otras palabras, se había aceptado la creación de un solo Estado en Bosnia-Herzegovina, en cuyo seno coexistirían dos entidades políticas: la federación croata-bosniaca y la república serbia de Bosnia (Republika Srpska). Esta fórmula de “un solo Estado constituido de dos entidades políticas” intentaba conciliar la aspiración de la élite política bosniaca de procurar la convivencia de las tres comunidades bosnias bajo un mismo marco territorial, con la realidad de facto impuesta por la dinámica misma del conflicto, es decir, la división incuestionable de tales comunidades. En efecto, esa división se había formalizado paulatinamente. Inicialmente, en marzo de 1994, antes

<sup>(7)</sup> La cooptación de los jefes políticos serbios de Bosnia fue evidente desde la firma del acuerdo que suspendió los bombardeos de la OTAN sobre las posiciones serbias, negociado el 16 de septiembre de 1995, entre Estados Unidos y Serbia. El presidente de serbia, Milosevic, no fue el único signatario de ese acuerdo por parte de los serbios. También firmaron, Radovan Karadzic y Ratko Mladic. Rémy Ourdan, “Les Serbes ont accepté de retirer leurs armes lourdes de Sarajevo”. En: *Le Monde*, 16 de septiembre, 1995.

<sup>(8)</sup> Dicho principio quedó establecido en los acuerdos de Ginebra y de Nueva York, firmados por las tres partes beligerantes el 8 y el 26 de septiembre de 1995, respectivamente. Información completa sobre estos acuerdos se encuentra en: Buhn Jean-Claude y Hartman Florence, “L'accord de Genève constitue un premier pas vers un règlement en Bosnie”. En: *Le Monde*, 10-11 de septiembre, 1995. “L'accord de New York jette les basses fragiles d'une nouvelle Bosnie”. En: *Le Monde*, 28 de septiembre, 1995. “Can peace break out?”. En: *The Economist*, 30 de septiembre, 1995.

de los acuerdos de Ginebra y de Nueva York, cuando los croatas y los bosniacos, con el apoyo de Washington, se comprometieron a crear la federación croato-bosniaca, compuesta a su vez de dos repúblicas. Los serbios no participaron de esta iniciativa, dada su aspiración de conformar su propia república en total autonomía del resto de Bosnia-Herzegovina. Luego, la república serbia de Srpska, auto-proclamada por los serbios de Bosnia durante la guerra, obtuvo su reconocimiento formal con la firma del acuerdo de Ginebra.

Segundo, al llegar a Dayton ya se había establecido un principio de repartición territorial que sirvió de base a la demarcación definitiva de los límites entre las dos entidades políticas. Dicho principio de repartición le otorgaba el 51 por ciento del territorio a los croatas y a los bosniacos, y el 49 por ciento a los serbios. Propuesta desde julio de 1994 por el "Grupo de Contacto" -conjunto de países que asumieron el liderazgo y la vocería de la comunidad internacional para buscar una salida negociada al conflicto bosnio-, "la fórmula 51%-49%" fue finalmente aceptada por los serbios, en octubre de 1995, con la firma definitiva del acuerdo de cese al fuego entre los beligerantes.

Tercero, las partes negociadoras también habían concebido, desde los acuerdos de Ginebra y de Nueva York de septiembre de 1995, un marco institucional en el que los diferentes pueblos de Bosnia habrían de cohabitar, así como la organización de elecciones libres y democráticas, una vez lograda la paz. El marco consistía en una serie de instituciones comunes a las dos entidades políticas que conformarían el futuro Estado bosnio: una Presidencia, un Parlamento y una

Corte Constitucional. Y el compromiso de realización de elecciones libres y democráticas en cada una de las entidades estaba sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos mínimos: libertad de movimiento de la población; derechos de las personas desplazadas a retomar posesión de su antiguo lugar de habitación o a recibir una compensación a cambio; libertad de expresión y libertad de prensa; y respeto de los derechos del hombre internacionalmente reconocidos.

Por último, antes de las negociaciones de Dayton, se había logrado un compromiso de cese al fuego entre los beligerantes. Inicialmente, mediante la firma de una acuerdo entre serbios y estadounidenses, el 16 de septiembre de 1995, en el que la OTAN se comprometió a suspender los bombardeos aéreos sobre las posiciones serbias, con la condición de que las milicias serbias retiraran su artillería pesada fuera de una "zona de exclusión" de 20 kilómetros alrededor de Sarajevo. Posteriormente, con la mediación de Estados Unidos, el 5 de octubre del mismo año, se logró un cese al fuego en todo el territorio de Bosnia-Herzegovina y entre todos los actores del conflicto. En ese cese al fuego, se acordó el intercambio de prisioneros de guerra y los serbios devolvieron a la coalición croato-musulmana alrededor del 15 por ciento de sus conquistas territoriales<sup>9</sup>.

Por lo tanto, en Dayton quedaban por discutir "los detalles" de la paz, pues las negociaciones preliminares ya habían establecido una serie de preacuerdos y de principios generales. Un punto crucial de las negociaciones de Dayton era el diseño definitivo del mapa de Bosnia-Herzegovina, sobre la base de la proporción 51%-49%. Se estima que los desacuerdos

<sup>9</sup> Ourdan Rémy, "Les Bosniaques critiquent l'accord sur Sarajevo". En: *Le Monde*, 17 de septiembre, 1995. Ourdan Rémy, "Le cessez-le-feu en Bosnie ouvre la voie à une vraie négociation". En: *Le Monde*, 7 de octubre, 1995.

sobre el trazado de las líneas que dividirían a las dos entidades políticas de Bosnia implicaba entrar a discutir la pertenencia, a una u otra entidad, de aproximadamente un 10 por ciento del territorio bosnio<sup>10</sup>. Por una parte, había una serie de "ciudades-problema": Brcko, por donde pasaba el corredor que permitía la unión de las dos regiones dominadas por los serbios de Bosnia y que los bosniacos se negaban a negociar; Gorazde, ciudad que el gobierno bosniaco de Bosnia no deseaba abandonar; Sarajevo, donde los serbios aspiraban a crear una especie de "Berlín de los balcanes", es decir, una capital dividida de facto, mientras que los bosniacos exigían la devolución de los barrios bajo el dominio del ejército serbio para unificar la ciudad<sup>11</sup>. Por otra parte, estaban las exigencias con relación a los famosos "corredores" entre las entidades políticas: los serbios pedían el ensanchamiento de cuatro a veinte kilómetros del corredor de Posavina, que conectaba las dos partes de la república serbia de Bosnia; como contrapartida, los bosniacos demandaban el abandono de los serbios de un camino entre Sarajevo y Gorazde, de manera que fuera posible establecer un corredor entre las dos ciudades bosniacas<sup>12</sup>. Finalmente, tenía que discutirse también el status de Eslavonia oriental, último reducto bajo control militar serbio en el territorio croata, después de la toma militar de los croatas de las regiones de Krajina y de Eslavonia occidental, en el segundo semestre de 1995.

Más allá del trazado del mapa, las negociaciones de Dayton debían de igual

manera darle mayor contenido a los pre-acuerdos, sobre todo definiendo y aclarando la verdadera naturaleza del nuevo Estado bosnio. Los bosniacos deseaban una Bosnia-Herzegovina unitaria, mientras que los serbios, en especial los de Pale, aspiraban a una separación de *facto* en dos Estados distintos, cada uno de ellos con la posibilidad de confederarse a los Estados vecinos de Croacia y de Serbia por medios pacíficos. Esas aspiraciones se traducían en otros desacuerdos, como por ejemplo, la cuestión del despliegue de las tropas de la OTAN en el país. Los serbios exigían que el despliegue se llevara a cabo sólo a lo largo de las líneas limítrofes entre las dos entidades políticas, para garantizar así la división entre ellas. Los bosniacos, en cambio, reclamaban el despliegue de la fuerza multinacional en las fronteras exteriores y no interiores, para facilitar así la unidad y no la división del país, así como la no intervención e injerencia de las repúblicas vecinas de Serbia y de Croacia.

Los resultados del acuerdo de Dayton fueron sin embargo ambiguos y bastante generales. El acuerdo fue criticado por limitarse a definir las líneas que dividieron las dos entidades políticas que hoy constituyen Bosnia y a recojer todo lo acordado en las prenegociaciones (la creación de una sola república constituida por dos entidades políticas, el derecho de las personas desplazadas y de los refugiados a regresar a su lugar de origen y a desplazarse libremente por el territorio, la realización de elecciones libres y democráticas), pero sin profun-

<sup>10</sup> Ourdan Rémy, "Les belligérants de l'ex-Yougoslavie contraints à la négociation". En: *Le Monde*, 2 de noviembre, 1995.

<sup>11</sup> "In the wind: Dayton Will Not Be a Failure". En: *Herald Tribune*, 13 de noviembre, 1995. Claire Tréan, "Les négociations de Dayton sur l'ex-Yougoslavie pourraient se conclure la semaine prochaine". En: *Le Monde*, 13 de noviembre, 1995.

<sup>12</sup> Zecchini Laurent, "Les négociations sur l'ex-Yougoslavie suspendues à un accord sur le découpage territorial de la Bosnie". En: *Le Monde*, 22 de noviembre, 1995.

dizar y entrar realmente en los detalles de la paz<sup>13</sup>

Las discusiones sobre la naturaleza del nuevo Estado de Bosnia-Herzegovina quedaron relegadas a un segundo plano. La fórmula de "un solo Estado, constituido por dos entidades políticas", acordada en Ginebra y Nueva York, quedó prácticamente intacta. Es decir, en realidad no se profundizó mucho en la determinación de las atribuciones de las instituciones comunes (la Presidencia, el Parlamento y la Corte Constitucional) y de las dos entidades políticas. Tampoco quedó más claro el tipo de relación y los lazos que debían mediar entre dichas entidades, ni el alcance de los lazos que estas podrían llegar a tener con las repúblicas vecinas de Serbia y de Croacia<sup>14</sup>. Simplemente se llegó a un acuerdo sobre la composición tripartita de la Presidencia colectiva, del Parlamento y de la Corte Constitucional. En sí, las competencias acordadas al nuevo Estado fueron mínimas: la conducción de la política exterior, la responsabilidad del comercio exterior y de la ciudadanía. Así, se limitó al máximo el establecimiento de una relación estrecha entre las dos entidades políticas. El aporte de Dayton, a nivel institucional, fue la prohibición a los criminales de guerra de ejercer cargos públicos en el nuevo Estado.

Incluso a nivel de la definición del mapa, tema que constituyó el objeto principal de las discusiones de Dayton, los resultados no fueron del todo definitivos. Se acordó la unificación de la ciudad de Sarajevo, mediante la reintegración a los bosniacos de todos los barrios bajo control serbio, así como la eliminación de los obstáculos interpuestos por los serbios alrededor de la ciudad, para impedir su

comunicación con el exterior. Y se estableció el corredor entre Gorazde y Sarajevo, a cambio del ensanchamiento de cinco kilómetros del corredor de Posavina. En cambio, el estatus de la ciudad de Brcko quedó subordinado a un arbitraje internacional posterior a Dayton.

Lo único que llegó a puntualizarse en Dayton, y que no había sido acordado en las demás prenegociaciones, fueron una serie de disposiciones militares tendientes a garantizar la paz lograda. Dichas disposiciones no fueron ni siquiera motivo de negociación entre las partes beligerantes. Estados Unidos las estableció y las fijó casi unilateralmente, al dar su visto bueno a la creación de una fuerza de mantenimiento de la paz (IFOR), bajo el comando de la OTAN y dirigida por un general estadounidense. Dicha fuerza, cuyo misión principal es el mantenimiento del cese al fuego, la captura de los criminales de guerra y la separación de las fuerzas beligerantes, reemplazó a la fuerza de protección de la ONU (Forprona). Los signatarios que representaron a los actores del conflicto se comprometieron a retirar las fuerzas no bosniacas del país (los ejércitos serbios y croatas), a desplazar las diferentes unidades de combate detrás de las líneas de cese al fuego establecidas, a establecer unas zonas desmilitarizadas alrededor de esas líneas, a liberar los prisioneros de guerra –tanto civiles como militares–, y a aceptar un mecanismo de control de armamentos.

#### **Las estructuras de poder subyacentes al proceso de negociación**

La explicación de los resultados de una negociación a partir de una perspectiva

<sup>(13)</sup> Ourdan Rémy, "Le compromis de Dayton sur la Bosnie n'est qu'une étape vers la paix". En: *Le Monde*, 23 noviembre 1995.

<sup>(14)</sup> Por ejemplo, no fue clara la fórmula que le permite a cada entidad establecer una "relación especial" con sus respectivos vecinos (Croacia y Serbia), siempre y cuando se "respete" la soberanía y la integridad territorial de Bosnia.

estructural exige tomar, como punto de partida del análisis, la distribución del poder entre las partes negociadoras. Según William Zartman, el postulado básico y dominante del análisis estructural de una negociación puede resumirse en la siguiente idea: "el más fuerte es el que gana"<sup>15</sup>. Esto significa que la obtención de resultados más o menos favorables para cada una de las partes involucradas en una negociación depende fundamentalmente del poder que cada una de ellas posea. Quién tiene poder, es capaz de imponer los resultados que le son favorables en una negociación, ignorando las expectativas del más débil. Partiendo de ese postulado, la perspectiva estructural se interesa en principio por las estructuras de poder que subyacen a los procesos de negociación, más que por el proceso mismo, dado que las posiciones de las partes en dichas estructuras son las que determinan, en buena medida, los resultados de la negociación.

El poder, en su definición más clásica, es entendido como una posesión. Es decir, "algo" que el actor A posee por encima del actor B. En ese sentido, el poder sería la resultante de la posesión de una serie de recursos tangibles y medibles<sup>16</sup>. Y la distribución de esos recursos entre los actores describiría las capacidades potenciales de cada uno de ellos para imponer los resultados deseados en una negociación<sup>17</sup>. La "parte fuerte" de un proceso negociador sería aquella con mayor capacidad de ascendencia sobre la otra, gracias a la posesión de ciertos recursos. Es decir, según la perspectiva estructural, la distribución de recursos tangibles de poder entre las partes determina, tanto las estructuras de poder que subyacen a una

negociación, como los resultados de la misma.

La cuestión se reduciría entonces a medir el poder de las partes involucradas en una negociación. La forma más simple de hacerlo consiste en hacer un listado y una sumatoria de los recursos de poder (posesiones) de cada actor del conflicto, que deben ser luego comparados con los recursos (posesiones) de los otros actores. Por supuesto, el problema radica en determinar cuáles son los elementos (posesiones) relevantes de poder que deben agregarse, dado que no todas las posesiones constituyen realmente recursos de poder capaces de producir resultados concretos en una mesa de negociación.

En buena medida, la relevancia de las posesiones depende de la naturaleza de las negociaciones. En un acuerdo como el de Dayton, cuyas prenegociaciones se llevaron a cabo en medio de la confrontación bélica y cuya paz se limitó en la práctica al establecimiento de una repartición territorial garantizada por la presencia de una fuerza multinacional, los recursos (posesiones) militares fueron de gran relevancia. Las estructuras de poder que subyacían a las prenegociaciones y a las negociaciones de paz pueden definirse justamente a partir de la sumatoria de dichos recursos (c.f. *Tabla 1*). Los resultados que resultan de agregar los datos de la Tabla 1 son explicativos de la voluntad con que las partes negociadoras acogieron finalmente la "fórmula 51%-49%", propuesta por la comunidad internacional como principio de repartición territorial en las negociaciones de Dayton.

Tomadas las tres comunidades bosnias de manera independiente, es clara la superioridad militar serbia. Los serbios,

<sup>15)</sup> Zartman, ob. cit., p. 66.

<sup>16)</sup> Idem., p. 68.

<sup>17)</sup> Esto es lo que Habeeb denominaría "el poder estructural total" de las partes en una negociación. William Habeeb Mark, *Poder y tácticas en la negociación internacional. Como las naciones débiles negocian con las naciones fuertes*. The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, mimeo.

TABLA I

**LOS EJERCITOS DE LOS BELIGERANTES**  
 (datos de agosto, 1994)

	<b>Hombres armados (miles)</b>	<b>Tanques</b>	<b>Artillería</b>	<b>Fuerza aérea</b>	<b>Helicópteros</b>
<b>Bosniacos</b>	110	40	400	*	*
<b>Croatas de Bosnia</b>	50	75	200	*	6
<b>Croatas</b>	100	170	900	20**	
<b>Total croatas + bosniacos</b>	260	285	1,500	20	6
<b>Serbios de Bosnia</b>	80	330	800	40	30
<b>Serbios de Krajina</b>	50	240	500	12	6
<b>Serbia y Montenegro</b>	125	600	1,500	200	100
<b>Serbios de Bosnia + serbios</b>	205	930	2,300	240	130
<b>Total serbios</b>	255	1,170	2,800	252	136

Fuente: *The Economist*, 6 août, 1994. Chiffres du London Institute of International Strategic Studies.

\* Información no disponible

\*\* Aviación + Helicópteros

quienes constituían tan sólo un 30 por ciento de la población total de Bosnia al principio de la guerra, lograron ocupar militarmente, hasta mayo de 1995, el 70% del territorio. Hasta esa fecha, demostraron su capacidad de iniciativa militar no sólo con la victoria sobre los diferentes enclaves bosniacos, como Srebrenica y Zepa, sino también con la toma de 300 cascos azules como rehenes<sup>18</sup>. Todos los ceses al fuego y los planes de paz logrados con la mediación de la Unión Europea (UE) y de la ONU, antes de la intervención de Estados Unidos en el conflicto, reflejaron esa balanza de poder asimétrica entre las partes beligerantes e institucionalizaron así las victorias del más fuerte<sup>19</sup>. Mientras que se mantuvo esa asimetría en las estructuras de poder militar y mientras que no fue posible hacer respetar las iniciativas de paz de la

UE y de la ONU, los serbios no vacilaron en seguir adelante con las ofensivas, tratando de obtener unilateralmente, y mediante la guerra, lo que deseaban.

Sin embargo, desde que Estados Unidos impuso el fin de las hostilidades entre los croatas y los bosniacos, mediante el acuerdo de constitución de una federación y de alianza militar entre ellos, la relación de fuerzas cambio paulatinamente, pasando de una asimetría militar a una estructura más simétrica. La alianza entre croatas y bosniacos creó un equilibrio de fuerzas a nivel de la infantería. Aunque de acuerdo con las cifras de la *Tabla I*, la superioridad serbia se siguió imponiendo a nivel de la artillería y de la aviación otros eventos no cuantificables estadísticamente debilitaron aún más la posición serbia en el campo de batalla. De una parte, es factible que los bosnia-

<sup>18</sup> Cot Jean, "Ex-Yougoslavie: une paix bâclée". En: *Défense Nationale*, 53e année, N° 7, pp. 72-73.

<sup>19</sup> Freedman Laurence, "Why the West failed". En: *Foreign Policy*, Washington, N° 97, invierno, 1994-95.

cos y los croatas estuvieran mejor dotados de armas de lo que se pensaba, pues el embargo sobre las armas ya había sido levantado de *facto*, como resultado del tráfico clandestino de armamentos que filtró los diferentes dispositivos de control al embargo ejecutados por las fuerzas de la ONU y de la OTAN<sup>20</sup>. Por otra parte, los estadounidenses proveyeron de asistencia militar a Croacia, apoyo que facilitó la reconquista de Eslavonia occidental en mayo de 1995 y de Krajina en agosto del mismo año, dos regiones que estaban bajo control serbio. Y finalmente, en septiembre de 1995, la OTAN decidió realizar los primeros bombardeos sobre las posiciones de artillería serbias, que, mediante los bombardeos a distancia, se habían constituido en el medio de conquista principal de las ciudades bosniacas.

En suma, las ofensivas conjuntas de las fuerzas croato-bosniacas en el norte-oeste de Bosnia (Vozuca, Donjji, Vakuf, Dravar, Sipovo, Jajce, Banja Luka, Dobojs, Brcko), durante los meses de septiembre y octubre de 1995, le arrebataron a los separatistas serbios aproximadamente un 20 por ciento del territorio ocupado. Así, a comienzos de octubre de ese año, la situación de los beligerantes en el terreno militar estaba próxima a la proporción de 51%-49% prevista en los acuerdos de Ginebra y de New York como fórmula de repartición territorial. El logro de esta simetría a nivel de los potenciales militares de las partes hizo posible la paz de Dayton, pese a las imperfecciones del tratado. Por supuesto, no se trataba de una sime-

tría perfecta, pero lo cierto es que en Dayton los negociadores ya tenían la percepción de acercarse cada vez más a una especie de "situación de empate" en el terreno militar. Dicho empate era perfectamente compatible con "la fórmula 51%-49%" prevista para la repartición territorial y la definición del mapa de Bosnia.

Ahora bien, el poder de un actor no está dado simplemente por una suma de recursos y posesiones que le permiten castigar o recompensar los comportamientos de su contraparte. El poder está igualmente determinado por la vulnerabilidad de cada parte frente a los diferentes tipos de castigos y de recompensas que ofrece su contraparte. En ese sentido, más que una imposición, Dayton puede ser visto como una recompensa ofrecida por la comunidad internacional a los beligerantes a cambio del cese definitivo de hostilidades. La fuerza de atracción del acuerdo dependió de tres factores: primero, del "punto de seguridad" de las partes involucradas en la negociación, es decir, de las alternativas negociadas al alcance de ellas por fuera del acuerdo que ofrecía Estados Unidos en Dayton; segundo, de la capacidad que cada una de las partes tenía para obtener los resultados que deseaban sin negociar; y tercero, del "valor" que esas partes le otorgaban a la paz ofrecida en Dayton<sup>21</sup>. Estos son tres puntos que vale la pena ampliar, antes de concluir este acápite.

Desechados y fracasados los demás planes de paz propuestos por la UE y la

<sup>20</sup> Sobre el tráfico clandestino de armas en Bosnia y el rearme bosniaco: "Arms to Bosnia: Serbs still win". En: *The Economist*, Londres, 6 agosto 1994.

<sup>21</sup> Zartman, ob. cit., p. 69. Habbeb considera que hay tres variables que determinan el poder negociador cuando se negocia un asunto específico: las alternativas, la fuerza del compromiso y el control unilateral sobre los resultados. Esos tres elementos determinan una balanza de poder que podría ser asimilada a una balanza de interdependencias que caracteriza la relación de un grupo de actores entre los cuales existe la posibilidad de negociar. Habbeb, ob. cit., pp. 8-10.

ONU, al iniciarse las negociaciones de Dayton no existía otra alternativa de paz, diferente de la propuesta por Washington, capaz de asegurar la participación y el compromiso de todos los beligerantes. Esto significa que, sin Dayton, la única alternativa de las partes negociadoras para dirimir el conflicto era la guerra, tratando de imponerse unilateralmente y desecharando toda salida negociada.

Precisamente la limitante radicaba en que la simetría de recursos de poder militar hacia muy difícil la imposición unilateral y por la fuerza de cualquiera de las partes. Los últimos meses de guerra demostraron que bajo las circunstancias de simetría, la victoria militar no estaba asegurada para ninguno de los beligerantes. Adicionalmente, el bloqueo mutuo en el terreno militar tuvo mucho que ver con la inestabilidad de la simetría, que generaba márgenes de incertidumbre significativos entre las partes con relación a cualquier hipótesis eventual de victoria militar total o parcial. Por ejemplo, la simetría podría romperse en cualquier momento, considerando la fragilidad de la alianza croato-bosniaca y la posibilidad del gobierno serbio de Belgrado de ceder a las presiones de la comunidad internacional de suspender su apoyo a los serbios de Bosnia y de Croacia. En otras palabras, los bosniacos corrían el riesgo de perder el apoyo de los croatas en las ofensivas militares, si estos últimos lograban acordar con los serbios una salida negociada al problema de Eslavonia oriental; los ser-

bios de Bosnia, por su parte, corrían el riesgo de ser abandonados por Belgrado y de perder así nuevos territorios frente a croatas y bosniacos.

La inclinación hacia la paz debe entenderse, pues, como un reconocimiento de que la guerra no aseguraba mayores recompensas a ninguno de los beligerantes. Por el contrario, el valor que las partes le otorgaban a la paz ofrecida en Dayton era elevada. No sólo porque la paz en sí misma era deseada después de cuatro años y medio de guerra, pues la situación económica y social de Bosnia, de Croacia y de Serbia se había deteriorado tanto que ya comenzaba a plantear serios problemas de legitimidad a los jefes políticos de las tres repúblicas<sup>22</sup> También porque la paz firmada bajo la mediación de Estados Unidos implicaba recompensas importantes: el levantamiento del embargo económico sobre Serbia, el levantamiento del embargo de armas sobre Bosnia, la ayuda militar a la federación croato-bosniaca, la ayuda financiera para la reconstrucción del país y una paz garantizada por una fuerza bien equipada y capaz de imponerse sobre los beligerantes (la OTAN). Todas estas recompensas, que no comprometían ni forzaban a las partes negociadoras a ir más lejos en las discusiones sobre la naturaleza del nuevo Estado bosnio, serían negadas por Estados Unidos si fracasaban las negociaciones de Dayton.

En suma, los negociadores en Dayton fueron sensibles a las recompensas de

<sup>22</sup> Quizás Croacia era la única república que podía tener incentivos para rechazar la propuesta de Dayton y continuar con la guerra. De hecho, en el momento en el que se desarrollaron las negociaciones de Dayton, la oposición a Franjo Tuđman no era muy fuerte y las victorias militares croatas sobre los serbios, acorralados en Eslovenia oriental, parecían aún posibles. Sobre la situación interna de las tres repúblicas antes de finalizar la guerra, véase: Fejto François, "Guerra y paz en los balcanes". En: *Politica Internacional*, Madrid, Vol. VIII, Nº 31, 1993. Pedrag Simic, "Le conflit serbo-croate et l'éclatement de la Yougoslavie". En *Politique Etrangère*, Nº 1/94, primavera, 1994. Dizdarevic Faik, "La Bosnie-Herzégovine: situation et perspectives". En: *Politique Etrangère*, Nº 1/94, primavera, 1994. Civic Christopher, "L'avenir incertain de la Croatie". En *Politique Etrangère*, Nº 1/94, primavera, 1994.

paz ofrecidas por el mediador y vulnerables a los castigos que representaba la continuación de la guerra. En términos generales, y pese a los impases de las negociaciones, las partes no estuvieron dispuestas a someter el acuerdo propuesto por la comunidad internacional a riesgos mayores, aun cuando ellas mismas consideraran y manifestaran que "la paz americana" era una solución imperfecta, incluso temporal, al conflicto. Desde esa perspectiva, Dayton no es una paz impuesta o aceptada contra la voluntad de los negociadores. Analizada "la balanza de interdependencias" que caracterizó la relación entre las partes, puede concluirse que la relación costo-beneficio era favorable a la paz. Aunque la solución negociada no haya satisfecho todas las expectativas de las partes, ella fue vista como la mejor solución posible.

#### **El "poder relacional" de las partes negociadoras.**

La vulnerabilidad y las posesiones son consideradas factores decisivos para establecer las estructuras de poder que subyacen a una negociación. Sin embargo, aunque ellas proporcionan una imagen general de la posición de cada actor con relación a sus contrapartes y una idea de la capacidad potencial de cada actor para influir en el proceso negociador, ninguna de las dos aportan elementos de juicio definitivos para determinar el poder negociador de las partes durante el desarrollo de las negociaciones. La razón es sencilla: los recursos de poder no producen en sí mismos los resultados de una negociación. Dichos recursos son utilizados

para crear los resultados, pero no los producen de antemano. De hecho, la preferencia o la inclinación de las partes hacia la paz no dice nada sobre la forma como esa paz se construye. Esto quiere decir que, al realizar el análisis de los resultados de una negociación, no deben confundirse los recursos de poder, con el poder mismo. Por esa razón, tanto Zartman como Habeeb finalmente entienden el poder así: "la manera como el actor A utiliza sus recursos frente al actor B, con el objetivo de producir movimientos de concesión por parte de B ("hacer mover al otro de su posición inicial"), que le permitan a A la obtención de los resultados preferidos en su relación con B"<sup>23</sup>. Por consiguiente, un análisis estructural de las negociaciones de Dayton debe también tocar la cuestión del "poder relacional".

El poder, visto no como una posesión, sino como una "capacidad en la relación con otros", es muy difícil de ser abordado bajo la perspectiva de una distribución de recursos. Al contrario, él debe ser visto ante todo como una "acción" o un "comportamiento" capaz de producir movimientos de la contraparte en el sentido deseado, utilizando no sólo los recursos de poder a disposición, sino también las estrategias de negociación ("acciones-estratégicas", si se las quiere llamar así)<sup>24</sup>. Si el poder reposa en "la capacidad de producir movimientos en el otro", entonces él debe ser entendido en el marco de una relación, donde las partes ejercen dicha capacidad de manera recíproca.

En principio, la perspectiva estructural de las teorías sobre la negociación señala que el actor con más poder (fuerte) tiende a ser reticente a la concesión (comporta-

<sup>(23)</sup> Zartman, ob. cit., p. 68. Habeeb, ob. cit., p. 7.

<sup>(24)</sup> Habeeb habla del "poder de comportamiento", para referirse a la manera como las partes negociadoras maniobran y utilizan sus recursos de poder –tanto las posesiones concretas como las interdependencias– con el objeto de obtener los resultados que ellas prefieren. Habeeb, ob. cit., p. 11.

miento "duro") durante la negociación. El actor "débil", en cambio, tienden a asumir un comportamiento "blando". Sin embargo, considerando la simetría de recursos de poder señalada con anterioridad, durante el desarrollo de las negociaciones de Dayton es difícil establecer una relación directa entre la posición del actor en las estructuras (fuerte/débil) y su tipo de comportamiento en las negociaciones (duro/blando). Ciento, hasta 1994, los serbios, gracias a su peso militar, asumieron una posición dura. Pero ya se mencionó que, con la intervención de Estados Unidos en el conflicto, la identificación del "más fuerte" dejó de ser clara y evidente. Lo cierto es que la condición de simetría a nivel de recursos militares dificultó el desarrollo de una dinámica de concesiones mutuas entre los negociadores. Bajo la situación de "empate relativo", los actores prefirieron optar por comportamientos y acciones duras, primero en el terreno militar (ofensivas), mientras se negociaban los preacuerdos y luego, en la mesa de negociaciones una vez establecido el cese al fuego.

En el terreno militar, las ofensivas se realizaron hasta el último momento de sentarse en la mesa de negociaciones, con la esperanza de obtener así el máximo de garantías en el proceso de paz a venir. Las ofensivas militares formaban parte de una estrategia que buscaba imponer al adversario el tipo de paz que cada parte prefería y que consistía en intentar transformar toda victoria militar en una victoria política. En efecto, el cese al fuego entre las partes se hizo real con dos días de retraso a la fecha límite acordada, pues los beligerantes quisieron aprovechar hasta la

última oportunidad para consolidar unas líneas en el frente de batalla que pudieran convertirse luego en líneas definitivas de división territorial<sup>25</sup>.

Los serbios, por ejemplo, atacaron las posiciones bosniacas sin cesar, con el objeto de proponer después el intercambio de los enclaves musulmanes bajo su control, por otros territorios estratégicos en manos de los bosniacos. La toma de Srebrenica y Zepa, dos ciudades declaradas zona de seguridad por la ONU, en julio de 1995, es un buen ejemplo de esta estrategia. Hubo otros comportamientos "duros" de los serbios en el terreno militar que dieron sus frutos, como la toma de rehenes de cascos azules, en junio de 1995. Este hecho se tradujo a la postre en una "limpieza automática" de observadores de la ONU de los territorios controlados por los serbios, pues, temiendo las represalias de estos últimos, los soldados de la ONU abandonaron los territorios bajo dominio serbio. Incluso, ante el escenario inminente de bombardeos de la OTAN sobre sus posiciones de artillería, los serbios mantuvieron sus comportamientos intransigentes, dilatando al máximo el retiro de sus armas al perímetro de 20 kilómetros alrededor de Sarajevo exigido por la comunidad internacional<sup>26</sup>. Estas acciones de desafío a la comunidad internacional, que tuvieron sus costos, se intentaron también capitalizar políticamente buscando la participación y la solidaridad de Rusia en la búsqueda de una salida negociada al conflicto.

La intransigencia serbia en el campo de batalla legitimó asimismo la ofensiva de las fuerzas croato-bosniacas en el noroeste de Bosnia, acción que se llevó a

<sup>(25)</sup> Ourdan Rémy, "Les belligérants jouent les prolongations en Bosnie". En: *Le Monde*, 12 de octubre 1995. Ourdan Rémy, "La course contre la montre des forces croato-bosniakes". En: *Le Monde*, 15 de octubre, 1995. "Absence of war", *The Economist*, 14 de octubre, 1995.

<sup>(26)</sup> Ourdan Rémy, "L'impossible bilan des opérations militaires occidentales". En: *Le Monde*, 10-11 de septiembre, 1995.

cabo en plena etapa de prenegociaciones, entre la firma de los acuerdos de Ginebra y de Nueva York. Esta acción, recibida por la comunidad internacional sin mayores cuestionamientos ni condenas, constituyó igualmente un intento de rediseño por las armas del mapa de repartición territorial entre las comunidades de Bosnia.

Al tiempo que se llevaron a cabo las ofensivas militares, las partes esgrimieron comportamientos "duros" en las mesas de negociaciones. Los serbios, por ejemplo, exigieron, a cambio de la retirada de su ejército del 20% del territorio bosnio adquirido durante la guerra, el derecho a escoger el trazado de las "fronteras" del país. Los bosniacos, por su parte, a la firma del acuerdo de Ginebra, declararon que no discutirían ningún intercambio territorial, dado que los serbios debían retirarse de los territorios ocupados sin condición alguna<sup>27</sup>. Igualmente, siempre que tuvieron dificultades para definir las grandes directrices de la negociación, los bosniacos intentaron tomar ventaja en la negociación de detalles, asumiendo posiciones duras. Por ejemplo, acordado el cese al fuego entre serbios y estadounidenses sin la participación de los bosniacos, estos últimos exigieron como requisito a la suspensión de sus operaciones militares, la alimentación de Sarajevo en gas y en electricidad, el intercambio de prisioneros de guerra y la apertura de dos rutas hacia el enclave de Gorazde<sup>28</sup>.

Hay que hacer mención también de la capacidad de veto sobre los resultados de la negociación. En principio disponible a

todas las partes negociadoras, esta estrategia fue sobre todo utilizada con habilidad por los bosniacos. Amenazando con la no firma de los acuerdos, ellos pusieron en evidencia su posición de víctimas en el conflicto e hicieron exigencias concretas, como aquella de una paz sobre la base del respeto a la soberanía y a la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina. Así, cuando los serbios llevaron a cabo la masacre de agosto de 1995, los bosniacos amenazaron suspender las conversaciones con el mediador estadounidense, si la comunidad internacional no castigaba a sus enemigos utilizando la fuerza de la OTAN. Más tarde, también amenazaron con boicotear la reunión de Nueva York, dejando entrever la duda sobre su participación y exigiendo como condición, frente a la petición serbia de incorporar un derecho a la secesión, garantías internacionales contra una partición de Bosnia<sup>29</sup>.

Ahora bien, el carácter no permanente de las alianzas y las fracturas internas entre, de una parte, los croatas y los bosniacos, y de otra parte, los serbios y los serbios de Bosnia, hicieron posible una serie de concesiones mínimas, pero definitivas para la firma del acuerdo. La simetría estructural subyacente a las negociaciones de Dayton, era inestable, pues siempre existía el riesgo de una ruptura repentina de cualquiera de las alianzas. Por esa razón, las partes negociadoras jugaron también roles ambiguos, mostrándose al mismo tiempo como partes fuertes, pero capaces de emprender comportamientos blandos.

<sup>27</sup> Ourdan Rémy, "Sarajevo accueille sans joie un accord qui consacre le partage ethnique". En: *Le Monde*, 10-11 de septiembre, 1995. "Les douze conditions du gouvernement de Sarajevo". En: *Le Monde*, 29 de agosto, 1995. "M. Izetbegovic pose ses conditions pour un cessez-le-feu en Bosnie". En: *Le Monde*, 22 de septiembre, 1995.

<sup>28</sup> Ourdan Rémy, "Le cessez-le-feu...", ob. cit.

<sup>29</sup> "Le gouvernement bosniaque menace de boycotter la réunion de New York". En: *Le Monde*, 26 de septiembre, 1995.

Los bosniacos, por ejemplo, conscientes de una ruptura posible de su alianza con los croatas, intentaron tomar ventaja en las negociaciones recurriendo a estrategias típicas de un actor en posición de debilidad, como apelar a argumentos morales para hacer exigencias o hacer predicciones catastróficas si persistía la actitud de indiferencia de la comunidad internacional respecto a la situación de Bosnia. Así, condenaron la purificación étnica y el terror utilizados en la guerra, para exigir tanto las persecuciones judiciales contra los criminales de guerra, como la obligación de autorizar la libertad de movimiento de las poblaciones desplazadas, que debían bien regresar a sus hogares o bien ser equitativamente compensadas por su desplazamiento obligado; advirtieron que la paz sería inestable si los occidentales no enviaban tropas de la OTAN para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y no proporcionaban los fondos necesarios para la reconstrucción del país; e insistieron sobre el hecho de que las autoridades del nuevo Estado bosnio no podían ser las mismas autoridades militares serbias responsables de la "limpieza étnica"<sup>30</sup>.

Los serbios, fuertes pero también vulnerables a los cambios de la balanza estructural, mostraron de igual forma señales de concesión. Para demostrar su voluntad de lograr un arreglo político, el presidente serbio Milosevic mantuvo entrevistas permanentes con Richard Holbrooke, el mediador de Washington, durante el desarrollo mismo de las ofensivas serbias contra las posiciones bosniacas y de los bombardeos de la OTAN. Esas entrevistas condujeron al estableci-

miento del cese al fuego en el mes de octubre. Adicionalmente, Milosevic accedió a entregar la región de Krajina al ejército de Zagreb, enviando así una señal de cooperación a Croacia. Desde luego, la concesión buscaba modificar la balanza de poder estructural a su favor, intentando introducir mayores fracturas al interior de la alianza croato-bosniaca<sup>31</sup>. Otra acción serbia fue la invitación hecha a los europeos para que retomaran el liderazgo de la mediación en el conflicto. Ellos consideraban que el liderazgo europeo podría servir de contrapeso a la mediación estadounidense, aparentemente más favorable a los bosniacos.

Quizás los croatas fueron los únicos que mantuvieron un comportamiento duro en casi todo el proceso de negociación. Sus concesiones fueron mínimas, en especial cuando se dieron cuenta de la importancia de su presencia en la alianza militar con los bosniacos, posición que les otorgaba un poder negociador importante frente a las otras dos partes. De hecho, esa misma posición explica por qué, aún asumiendo comportamientos duros, su actitud fue de una cierta pasividad. No hicieron grandes concesiones, sino que esperaron a que las otras partes las hicieran por necesidad. Es más, sus concesiones de no tomarse por la fuerza Banja Luka y de retirar su ejército del territorio de Bosnia-Herzegovina, fueron vistas más como un acto magnánime, que como un acto de debilidad.

En suma, partiendo de posiciones de simetría con relación a los recursos de poder y de comportamientos duros, los beligerantes terminaron acercando sus posiciones iniciales, haciendo concesiones mínimas, que les permitieron llegar a un

<sup>(30)</sup> Buhn Jean-Claude y Hartman Florence, ob. cit.

<sup>(31)</sup> La acción de concesión dio en efecto resultados, pues antes del cese al fuego, el ejército croata instalado en Bosnia, ya había regresado a su país y los bosniacos se quedaron solos para hacer la guerra contra los serbios.

consenso mínimo, materializado en el acuerdo de Dayton. Esta dinámica de las negociaciones explica porqué el acuerdo diseñado en Washington fue ante todo de carácter global, sin mayor profundización a lo preacordado antes de Dayton. La guerra no aportaba ya mayores beneficios y la paz se estableció sobre la base de un acuerdo cuyo contenido, limitado y ambigüo, generaba el mínimo de oposiciones posibles entre los negociadores.

## CONCLUSIONES

La aplicación de una perspectiva estructural al análisis de los resultados del acuerdo de Dayton muestra, hasta qué punto, la estructura que resulta de las posesiones de recursos de poder de los actores es explicativa de los resultados de una negociación. Más importante que esas posesiones, es la utilización de las mismas por parte de los actores. Aunque las estructuras de poder simétricas o asimétricas crean un contexto favorable a una determinada evolución de la negociación, esas estructuras no son estáticas, ni definitivas. Al contrario, ellas cambian permanentemente, ya que los actores, a través de la utilización de sus recursos de poder y de sus tácticas y estrategias de negociación, intentan cambiarlas a lo largo de una negociación.

Ahora bien, independientemente de la perspectiva utilizada para analizar el acuerdo de Dayton, es pertinente recalcar la importancia del actor mediador en la construcción de los resultados de la negociación. Dicho acuerdo no es sólo el producto de las exigencias y de las concesiones realizadas por los negociadores. Resultó también de la acción de un

mediador capaz de imponer resultados entre las partes negociadoras y de organizar la intervención de otras potencias como Francia, Gran Bretaña, Alemania y Rusia. En Dayton, Estados Unidos asumió el papel de un mediador "manipulador y con músculos".

Washington empujó a las partes a participar de un acuerdo que él mismo pre-diseñó. Para evitar los bloqueos e impases de la negociación y para presionar a las partes a alcanzar los acuerdos que ellas mismas eran reticentes a aceptar, Estados Unidos no se limitó a facilitar la comunicación y el contacto entre los negociadores, sino que los obligó a comunicarse (mediador comunicador con músculos). De acuerdo con las declaraciones de los negociadores al negociar el acuerdo, la impresión de las partes fue la de haberse sentado en una mesa de negociación donde el fracaso estaba prohibido por el gobierno estadounidense. Y al firmarse la paz, fueron claros en afirmar haber sentido una gran presión por encontrar una solución rápida, como si las negociaciones hubieran sido una especie de "maratón diplomática"<sup>32</sup>.

Es decir, Washington no participó en el proceso simplemente ayudándole a los beligerantes a encontrar salidas negociadas, sino que además impuso ciertas soluciones (mediador formulador con músculos), haciendo uso de la "zanahoria" (promesa de recompensa) y del "garrote" (amenazas en caso de no acuerdo). La zanahoria consistía en una paz garantizada por soldados de la OTAN, fuertemente armados y capaces de hacer respetar, así fuera por la fuerza, las líneas de división fijadas por el plan de paz; en la realización posterior de elecciones libres, con la participación de observadores y

<sup>32)</sup> Ourdan Rémy, "Les belligérants de l'ex-Yougoslavie...", ob. cit., 2 de noviembre, 1995. Zecchini Laurent, "Les Américains pressent les belligérants de trouver un accord sur l'ex-Yougoslavie". En: *Le Monde*, 21 de noviembre, 1995.

organizadores internacionales protejidos por la OTAN; en el aporte progresivo de fondos para la reconstrucción del país; en el levantamiento del embargo económico a Serbia; y en el levantamiento del embargo de armas a Bosnia.

El garrote consistió en diferentes tipos de amenazas. Clinton le afirmó a los bosniacos que un voto favorable en el Congreso al levantamiento al embargo de armas sería poco factible si fracasaban las negociaciones<sup>33</sup>. Durante la negociación del cese al fuego, se amenazó con retirar los cascos azules y con bombardeos aéreos a las posiciones serbias<sup>34</sup>. Y durante el desarrollo de las negociaciones, Estados Unidos le aseguró a los beligerantes que, de no aceptar la fórmula de paz propuesta, él los abandonaría en medio de una guerra devastadora<sup>35</sup>.

En ese sentido, el mediador "manipulador con músculos" juega un papel importante en la negociación, en la medida en que puede cambiar ciertos elementos estructurales de la negociación. Puede no sólo emplear sus propios recursos para modificar las balanzas estructurales de poder basadas en la distribución de recursos de poder entre los beligerantes, sino asimismo afectar la vulnerabilidad de las partes a los resultados posibles de la negociación. Dicho de otra manera, un mediador no es un actor neutral. El puede ejercer la capacidad para generar movimientos en las posiciones de los nego-

ciadores, actuando como si fuera otro negociador con capacidad de influencia sobre los resultados de la negociación.

Desde luego, el poder del mediador no resulta simplemente del hecho de poseer recursos de poder. Al igual que las otras partes negociadoras, el poder del negociador deriva de la utilización de sus recursos a través de una serie de "acciones-estratégicas" a lo largo de la negociación. Al respecto, la acción estadounidense, aunque efectiva y práctica, puede incluso parecer paradójica. Estados Unidos participó al mismo tiempo de la dinámica de paz (entrevistas del mediador Richard Holbrooke con los gobiernos de Sarajevo, Belgrado y Zagreb) y de la dinámica de guerra (intensificación de los bombardeos de la OTAN sobre las posiciones serbias y ayuda militar a la alianza croato-bosnia-ca). En otras palabras, fue a la vez líder de los esfuerzos de mediación de la comunidad internacional y principal responsable de las acciones de fuerza de la OTAN. Así, la paz de Dayton puede concebirse como una paz que se construye permitiéndole a los actores hacer la guerra. De hecho, los estadounidenses fueron los únicos mediadores que, al elaborar la salida negociada, no exigieron con insistencia ceses de operaciones militares a las partes en conflicto<sup>36</sup>. En efecto, el acuerdo de Ginebra fue firmado al mismo tiempo que las milicias serbias en Bosnia, bajo el mando del general Mladic, se negaban a

<sup>(33)</sup> Ourdan Rémy, "Sarajevo accueille sans joie...", ob. cit.

<sup>(34)</sup> Esta última amenaza se hizo realidad cuando los serbios ejecutaron la masacre de civiles en agosto de 1995. Con los bombardeos, Washington demostró la voluntad de hacer cumplir su palabra.

<sup>(35)</sup> No obstante, en caso de fracaso de las negociaciones, Estados Unidos aclaró que no toleraría más agresiones contra la población civil. Abandonaría a los beligerantes a su propia suerte en la guerra, pero estaría dispuesto a emprender ataques aéreos contra las posiciones de cualquier actor que decidiera utilizar su potencial militar contra los civiles.

<sup>(36)</sup> Antes de la firma del acuerdo del cese al fuego definitivo, el mediador estadounidense se dirigió a los bosniacos con la siguiente frase: "Si ustedes estiman que pueden aún ganar terreno militarmente, respetaré su decisión. Mi consejo es que firmen una tregua lo más pronto posible, antes que los serbios retomen su espíritu de combate". Ourdan Rémy, "Deux mois pour solder quatre ans de guerre en Bosnie". En: *Le Monde*, 13 de octubre, 1995.

retirar sus cañones al perímetro de 20 kilómetros alrededor de Sarajevo. No debe olvidarse tampoco que, después de los acuerdos de Ginebra, las ofensivas croato-bosniacas continuaron con el beneplacito implícito del mediador.

Este paralelismo entre guerra y paz en Bosnia-Herzegovina no es contradictorio si se considera que la guerra se llevó a cabo para obtener resultados políticos a lo largo de las negociaciones. El mediador fue consciente de ello. Dado que, hasta el momento de su intervención en el conflicto, los desequilibrios militares entre las comunidades de Bosnia habían sido un factor de incitación a la guerra, Estados Unidos consideró mejor incitar a la paz mediante el re establecimiento y el mante-

nimiento de los equilibrios militares. La acción del mediador fue, en ese sentido, cuidadosa. Por ejemplo, cuando se llevaron a cabo los primeros bombardeos de la OTAN, los cañones occidentales fueron precisos y eficaces: se evitó al máximo la destrucción excesiva de material serbio, para no modificar sensiblemente la balanza de poder militar entre los beligerantes<sup>37</sup>. De la misma forma, la ayuda militar a los croatas y a los bosniacos fue cautelosa. Washington impulsó la creación de la alianza militar croato-bosniaca, pero tan pronto como esa alianza comenzó a actuar en el terreno militar, los estadounidenses intentaron evitar una participación real de las tropas croatas en la guerra<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Un periodista estadounidense, durante los bombardeos de la OTAN, afirmó que aproximadamente la mitad de los obuses de la fuerza de reacción rápida habían explotado antes de tocar el suelo y que ellos fueron en la práctica inofensivos. Al ser interrogada, dicha fuerza afirmó que esos bombardeos no buscaban golpear verdaderos objetivos militares, sino simples acciones para atemorizar a los serbios. Ourdan Rémy, "L'impossible bilan...", ob. cit., 10-11 de septiembre, 1995.

<sup>38</sup> "Enter the Americans", ob. cit.

sonido - corazón  
latido

latido corazón latido corazón

latido corazón latido corazón  
corazón corazón latido latido  
corazón latido latido

latido corazón

latido latido latido latido  
latido latido latido latido