



El pasado 18 de Octubre se inició el repliegue de los últimos contingentes de fuerzas españolas participantes en la Operación Althea, que la Unión Europea (UE) lleva a cabo en Bosnia y Herzegovina desde 2004. Eran éstos el mando y parte de la plana mayor del Batallón Multinacional; el mando, parte de la plana mayor y una sección de la Guardia Civil de la Unidad Integrada de Policía (IPU); un centro de coordinación regional y cuatro equipos LOT (enlace y observación) y dos equipos de inteligencia de fuentes humanas (HUMINT). Queda todavía personal español en el cuartel general de la operación, y un equipo móvil de entrenamiento, desplegado en la localidad de Travnik, con la misión de prestar apoyo y asesoramiento al recientemente constituido Mando de Adiestramiento y Doctrina del ejército bosnio.



Foto 1: Entrega de mando del batallón multinacional

Con el repliegue de las últimas fuerzas se puede considerar prácticamente concluida para España la que fue su operación exterior más prolongada, que se ha desarrollado a lo largo de dieciocho años. La propia Operación Althea, que no es más que la última manifestación de una larga serie de misiones de paz y estabilización en el país, se encamina también hacia su fase final, y dejará en breve de ser una misión ejecutiva para convertirse en otra de adiestramiento.

EUFOR Althea se activó en Diciembre de 2004 para sustituir a la anterior Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN. Su creación fue desde el principio interesante, pues era la primera oportunidad para poner a prueba el funcionamiento real de los acuerdos Berlín Plus, que enmarcaban la cooperación entre la Alianza Atlántica y la UE. Previamente se había realizado un experimento con la Operación Concordia en Macedonia, limitada tanto en efectivos humanos (300) como en tiempo (apenas seis meses). Pero en Bosnia la UE debía sustituir a una fuerza de 7.000 efectivos, y permanecer sobre el terreno al menos varios años.

Uno de los principales problemas para la aplicación de los acuerdos Berlín Plus era y sigue siendo la habitual desconfianza entre las dos organizaciones firmantes: la UE y la OTAN. Esta desconfianza se agudiza al máximo en aquellos estados que pertenecen a una de las organizaciones, pero no a la otra. Así por ejemplo, los EEUU se muestran siempre muy preocupados por exigir estrictos requisitos de seguridad al personal procedente de miembros de la UE no integrados en la OTAN. Por el contrario, estados europeos como Austria o Finlandia demuestran una inquietud más relacionada con el hecho de que la dirección estratégica y operacional se efectúe desde cuarteles generales OTAN como Mons o Nápoles, sin ningún control de la Unión Europea. Sin embargo, el interlocutor más difícil ha sido casi siempre Turquía, miembro de la OTAN y eterno aspirante desairado al ingreso en la UE. En la Operación Concordia, por ejemplo, las autoridades turcas mostraron múltiples desacuerdos con el uso de capacidades OTAN en beneficio de la UE, retrasando considerablemente el inicio de la operación.



Foto 2: Capacidades de evacuación médica de EUFOR

Pero la transición de SFOR a EUFOR Althea se realizó sin excesivos problemas. Una de las razones para ello fue la implicación de la Alianza en el complejo compromiso de ISAF en Afganistán un año antes. Además, en 2004 se planeaba ya una expansión de las fuerzas multinacionales a todo el territorio afgano y, en esas circunstancias, la urgencia por cesar con cualquier otra obligación allanó el camino a la hora de transferir las responsabilidades aliadas en Bosnia.

Un segundo problema que Berlín Plus plantea es el diseño de la estructura de mando y control de una operación, especialmente cuando la UE decide apoyarse en los cuarteles generales OTAN, como es el caso de la Operación Althea. La primera dificultad es que cada una de las organizaciones define niveles de mando diferentes, en estructuras que incluso separadas producen serios interrogantes sobre su operatividad real. Cuando se intentan juntar, existe un serio riesgo de crear una estructura de mando y control excesivamente compleja.

La OTAN considera los tres niveles clásicos de conducción: estratégico en SHAPE, operacional en los JFC (*Joint Force Commands*) y táctico en los jefes de fuerza desplegados en el teatro. Pero como la Alianza no ha conseguido librarse del todo de su herencia de la Guerra Fría, los cuarteles generales operacionales son estáticos, diseñados y orientados hacia una batalla defensiva en Europa, y no pueden desplegar en el teatro considerado. Esto ha llevado a disfunciones que han afectado por ejemplo a ISAF, donde pronto se hizo evidente la imposibilidad de realizar la conducción operacional de una campaña en Afganistán desde el JFC de Brunssum en Holanda.

La UE por su parte, muy influida por la doctrina militar francesa, no tiene nada claro el diseño de un nivel operacional, por lo que solo considera dos niveles: el estratégico, que corresponde al Cuartel General de la Operación (OHQ) y el táctico, que recae sobre el mando de la fuerza (FHQ) desplegado en el teatro de operaciones. Evidentemente, la no existencia de un nivel operacional lleva a repartir sus funciones entre los niveles estratégico y táctico, con mayor responsabilidad de uno u otro en función de la naturaleza de la operación.

En EUFOR Althea la estructura creada, al menos en los niveles de conducción militares, ha podido salvar en parte estos problemas. El OHQ de la UE se integra en el nivel estratégico (SHAPE) de la OTAN, con el segundo jefe del Mando Aliado en Europa (DSACEUR, que siempre es británico alemán) como jefe de la operación. La existencia de un nivel operacional en OTAN ha obligado a la UE a aceptar ese nivel intermedio, que se materializa en un Elemento de Control de la UE (EUCE), empotrado en el *Joint Force Command* de Nápoles (JFC-N), responsable de todas las operaciones de la OTAN en los Balcanes. Dicho elemento está al mando del jefe de estado mayor de dicho cuartel general (que siempre es italiano o español). Por último, el jefe de la fuerza sobre el terreno (COMEUFOR) materializa el nivel táctico, y algunas funciones del nivel operacional que son imposibles de realizar desde Nápoles.

Pese a su aparente complejidad la estructura es bastante más sencilla de lo que cabría esperar. Se aprovechan al máximo las capacidades de los cuarteles generales de SHAPE y JFC Nápoles, integrando en ellos unas simples células de control de la UE (*EU Staff Group* en SHAPE, y EUCE en JFC-N) en las que trabajan unas pocas decenas de oficiales y suboficiales entre ambas. La doble función de DSACEUR como jefe de la operación, y del jefe de estado mayor del JFC-N como jefe de EUCE permite aprovechar al máximo las capacidades que ambos tienen a su disposición como mandos OTAN.

Por encima del nivel estratégico se sitúa también un complejo entramado de órganos colectivos que ejerce como nivel político. Esta complejidad no es ya una consecuencia de los acuerdos Berlín Plus, sino de la propia estructura de la UE. El jefe de la operación depende

del Comité Militar de la Unión Europea, que es uno de los órganos especializados dependientes del Comité Político y de Seguridad que a su vez, tras un par de escalones intermedios, depende en última instancia del Consejo Europeo. Evidentemente con tal laberinto de órganos colectivos en el nivel político, no cabe esperar excesiva celeridad en la toma de decisiones, ni una gran flexibilidad en cuanto a los términos de la misión. Pero esto es un problema generalizado en todas las operaciones de la UE, que la organización tendrá que intentar resolver si algún día quiere convertirse en un actor relevante en el campo de la seguridad.

Sin embargo, todos estos problemas en las estructuras de mando y control han tenido un impacto limitado en el desarrollo de la Operación Althea, pues ni la naturaleza de ésta, ni la situación de seguridad en Bosnia y Herzegovina han obligado a una toma constante y contra reloj de decisiones trascendentes.

De hecho, en 2004, cuando EUFOR sustituyó a SFOR, la situación en el país balcánico era ya tranquila y estable, aunque persistía entonces y persiste ahora una situación de enfrentamiento entre etnias que se mantiene habitualmente soterrada, y se manifiesta especialmente en el terreno político. En resumen podría decirse que el nacionalismo exacerbado que llevó al conflicto en los años 90 no ha muerto en absoluto, aunque ha moderado considerablemente sus términos por razones prácticas. Por un lado debido a la presión de la comunidad internacional, que se ha materializado tanto en la presencia militar en el país como en el control de las actividades de los grupos políticos que ejerce la Oficina del Alto Representante, creada tras los acuerdos de Dayton. Por otro lado, por el recuerdo todavía fresco de las terribles consecuencias del conflicto armado, del cual ningún bando pudo considerarse como ganador, y que sumergió al país en una devastación desconocida desde la II Guerra Mundial.

En esa situación, la misión de EUFOR se planteó como una continuación de SFOR, pero cada vez más orientada a la monitorización de la situación, y menos a la ejecución de operaciones. Los términos de su misión eran “Monitorizar y asegurar el cumplimiento continuado de los anexos 1A y 2 del Marco General de los Acuerdos de Paz¹ y contribuir a un entorno seguro”. Para cumplir esa misión EUFOR heredó la organización general de su antecesora, que a su vez se remontaba en algunos aspectos a la organización del teatro que realizó ya UNPROFOR en los años 90. El territorio bosnio se dividía en tres grandes sectores: Norte, Sudeste y Suroeste. En cada una de ellos llegó a establecerse una división completa en tiempos de IFOR (1995-96), pero en 2004 era suficiente con un grupo táctico por sector. El Cuartel General continuaba en el aeropuerto de Sarajevo (Butmir) y además se disponía de una fuerza de policía multinacional, que en SFOR se denominaba MSU (*Multinational Specialized Unit*), y en EUFOR paso a recibir el nombre de IPU (*Integrated Police Unit* ó Unidad Integrada de Policía). Como la UE había asumido la responsabilidad de la misión, la Fuerza de Gendarmería Europea pudo encargarse de gestionar las contribuciones nacionales a la IPU, así como los aspectos técnicos de su misión y funcionamiento a partir de 2007.

¹ Los anexos citados son los que cubren los aspectos militares del Marco General de los Acuerdos de Paz, mejor conocidos por los Acuerdos de Dayton de 1995. (T. del autor)



Foto 3: Adiestramiento antidisturbios de la IPU

Sin embargo, la reducción de fuerzas, y las dificultades de movimiento en la montañosa y mal comunicada Bosnia Herzegovina hacían muy difícil el mantenimiento de patrullas que pudiesen ejercer su presencia de forma periódica en cada rincón del país. Para paliar esta carencia ya en tiempos de SFOR se comenzó a organizar una red de pequeños puestos fijos que pudiesen mantener esa presencia, contribuyendo además a no perder el “pulso” de lo que ocurría cotidianamente tanto en ciudades como en áreas rurales. Estos puestos fijos recibieron el nombre de Equipos de Observación y Enlace (*Liaison and Observation Teams* ó LOTs), y para conseguir una mayor interacción con la población local, y por tanto favorecer tanto la visibilidad de sus miembros como su capacidad para obtener información, se decidió que no se alojasen en bases militares, sino en casas civiles alquiladas. Por eso pronto se los denominó “casas LOT” ‘o *LOT Houses*.

EUFOR heredó la red de incipientes *LOT Houses* de SFOR y continuó su consolidación hasta llegar a disponer de hasta 44 de ellas, que se extendían por todo el territorio bosnio. Esa red comenzó a denominarse *Situational Awareness Matrix* (Matriz de conocimiento de la situación) o simplemente SA Matrix. Probablemente el desarrollo del concepto de *LOT House*, que en algunos aspectos procede de las casas y centros CIMIC, sea una de las más interesantes aportaciones de EUFOR Althea en el campo de las operaciones de estabilización. Las *LOT Houses* han demostrado ser excelentes instrumentos para la obtención de información, manteniendo además un perfil escasamente agresivo que las ha hecho muy apreciadas por la población local, y ha mejorado considerablemente la imagen popular de las fuerzas multinacionales.

La transferencia de responsabilidades de SFOR a EUFOR no significó el absoluto el desenganche de la Alianza Atlántica respecto al conflicto bosnio. Ya hemos señalado como, en virtud de los acuerdos Berlín Plus, la OTAN seguía proporcionando a EUFOR apoyos vitales, como prácticamente todo el sistema de mando y control. Además, un Cuartel General de la OTAN, el NHQ -S permaneció en Sarajevo compartiendo instalaciones con el EUFOR HQ. Las misiones de este cuartel general no eran ya ejecutivas, y su actividad se

orientaba esencialmente a apoyar a EUFOR y supervisar la reforma de las fuerzas armadas de Bosnia Herzegovina, manteniendo también responsabilidades en otros campos relacionados con la inteligencia, como la lucha contra el terrorismo o la búsqueda de las personas acusadas de crímenes de guerra.

Pero uno de los aspectos en los que el apoyo de la OTAN a EUFOR resultaba más esencial era el despliegue de reservas en caso de necesidad. Esto fue adquiriendo más importancia según se iban reduciendo las fuerzas desplegadas en el teatro, y disminuía por tanto la capacidad para reaccionar con eficacia ante cualquier incidente.

La OTAN ha establecido tres niveles de fuerzas de reserva para sus operaciones en los Balcanes. La primera es una reserva táctica, y se activaría mediante un procedimiento de apoyo mutuo entre EUFOR en Bosnia, y KFOR en Kosovo. En la práctica esto significa que cada organización es capaz de apoyar con una unidad tipo batallón (más bien disminuido) a la otra. Si la situación se degrada en Kosovo, EUFOR puede enviar su reserva táctica en apoyo de KFOR, y viceversa si la amenaza para la seguridad se detectase en Kosovo. Para el movimiento de las reservas de un escenario al otro hay una serie de acuerdos de tránsito entre OTAN y los países vecinos (Albania, Serbia, Croacia, Montenegro) que contemplan corredores terrestres y aéreos.

Si las reservas tácticas no fueran suficientes, OTAN puede activar sus reservas operacionales, bajo el mando de JFC Nápoles. Y si la situación se degradase hasta un punto de conflicto habría que echar mano de las reservas estratégicas, gestionadas por SHAPE. Evidentemente los tiempos de reacción, que son relativamente breves en el caso de las reservas tácticas, se alargan considerablemente en el caso del despliegue de reservas operacionales y estratégicas. En cualquier caso, el sistema de reservas garantiza una razonable capacidad disuasoria a EUFOR pese a que su fuerza real sobre el terreno sea cada vez menor.

Y realmente esa fuerza desplegada se ha reducido sensiblemente desde 2004. Tanto que en 2007 fue preciso proceder a una reorganización general de la operación. Los tres sectores de grupo táctico quedaron anulados y se reconstituyó un único batallón multinacional situado en Sarajevo. Este batallón, junto con la IPU, que quedó reducida de cuatro compañías a dos, se convirtió en la única fuerza de maniobra de EUFOR. La red de *LOT Houses* se mantuvo, aunque perdieron su dependencia de cada batallón para pasar bajo la responsabilidad de la división de inteligencia del cuartel general. Y para hacer más sencilla la gestión de una red tan nutrida se crearon cinco Mandos Regionales de Coordinación (RCCs) con sede en Banja Luka, Mostar, Sarajevo, Zenica y Tuzla. La reorganización trajo consigo una reducción significativa del personal, que en 2008 se mantenía ligeramente por encima de los 2.000 efectivos.

Esa reducción significaba de hecho que EUFOR, por si sola, tenía una escasa capacidad para influir decisivamente en cualquier crisis que pudiese surgir en el país. Sin embargo la situación de seguridad en éste se mantenía dentro de niveles muy aceptables, y las fuerzas de seguridad locales se mostraban capaces de afrontar los problemas cotidianos, e incluso con la gestión de periodos de mayor contestación social o enfrentamiento étnico.

Lo cierto es que Bosnia no ha sufrido recaídas en periodos de violencia extrema, como sí ha ocurrido en Kosovo. E incluso asuntos tan sensibles como los procesos del Tribunal Internacional contra personas acusadas de crímenes de guerra, incluido el antiguo dirigente serbo bosnio Karadzic, o las sucesivas conmemoraciones de las masacres de Srebrenica, apenas han tenido repercusión en la situación de seguridad. La progresiva normalización de la vida ciudadana y la falta de misiones reales para una fuerza militar de estabilización se combinaban con la implicación cada vez mayor de algunas naciones europeas en operaciones en otros escenarios, como Líbano, Afganistán o África. Y todo ello llevó a una profunda reflexión sobre el futuro de EUFOR Althea cuyo resultado se materializó a principios de 2010 en una decisión del Consejo de Política Exterior de la UE.



Foto 4: MTTs en Travnik

La misión mantendría a corto plazo su carácter ejecutivo, aunque con capacidades muy limitadas y confiando cada vez más en el despliegue de las reservas en caso de crisis. Pero al mismo tiempo debía realizarse una transformación progresiva de esa misión ejecutiva a otra más reducida, orientada a la asistencia militar a las fuerzas armadas de Bosnia y Herzegovina en materias tales como el adiestramiento, la doctrina o el desarrollo de capacidades. Esta nueva misión no ejecutiva debería iniciarse en el verano de 2010, con la inclusión de una nueva división en el Cuartel General de EUFOR: la División de Adiestramiento y Desarrollo de Capacidades o CBTD. Desde esta división se coordinaría la asistencia militar a las fuerzas bosnias, cuya herramienta principal serian los Equipos Móviles de Adiestramiento (MTTs), formados por oficiales y suboficiales que realizarían las tareas específicas de asesoramiento y asistencia. España se comprometió con el despliegue de uno de estos equipos, cuya misión era apoyar al Mando de Adiestramiento y Doctrina de BiH en el desarrollo de un sistema moderno de doctrina, investigación y adiestramiento.

La inminente transformación de la operación ha tenido como resultado un repliegue de muchos contingentes nacionales asignados a la misión ejecutiva, entre ellos el español. Y así EUFOR ha reducido su número hasta los 1.600 efectivos actuales. La reducción de contingentes ha tenido alguna consecuencia comprometida, como el hecho de que Turquía, un país no perteneciente a la UE, pudiera convertirse en el mayor contribuyente de fuerzas a

una misión europea; situación que no ha llegado a producirse por el compromiso austriaco de mantener el liderazgo de las misión por algún tiempo más. Curiosamente, la Historia regresa de alguna manera a su cauce tradicional, y austriacos y turcos vuelven a compartir el interés y la presencia en los Balcanes centrales, de una forma afortunadamente mas pacífica y colaborativa que cien años atrás.

Y esta es la situación actual de EUFOR. Un periodo de transición desde una misión ejecutiva cada vez más reducida y que probablemente desaparecerá a lo largo de 2011, hacia una misión de asistencia militar y entrenamiento. El balance de la operación puede considerarse positivo por varios motivos. Quizás el más importante sea que se ha tenido la oportunidad de experimentar la viabilidad de los acuerdos Berlín Plus en una operación de considerable entidad y duración. Con ello se ha consolidado una nueva era de cooperación entre la OTAN y la UE. Habría que señalar también que la misión ha cumplido satisfactoriamente con los objetivos de la comunidad internacional para Bosnia en los aspectos militares.

Se ha abierto además una vía para la colaboración de estados que no pertenecen ni a la OTAN ni a la UE como es el caso de Suiza, que ha incrementado progresivamente su participación, o incluso estados americanos como Chile o Argentina. Y también hay que señalar el progresivo carácter regional que ha adquirido la operación, con los contingentes de Austria, Turquía, Hungría y Bulgaria aportando más del 50 % de los efectivos, y la participación de países balcánicos como Albania, o incluso de miembros de la Antigua Yugoslavia como Macedonia o Eslovenia. La colaboración mutua de estos países, y su presencia en Bosnia añaden un nada despreciable factor de estabilidad en la región.

En cuanto a España es de sobra conocido su papel destacado en las sucesivas operaciones en Bosnia Herzegovina, desde UNPROFOR hasta EUFOR pasando por IFOR y SFOR. Hasta hace apenas unos meses la contribución española fue decisiva, y aun lo fue más en el pasado, especialmente en 2008 cuando nuestro país asumió el liderazgo de la operación proporcionando el jefe de la fuerza, el entonces general de división Ignacio Martín Villalaín, junto con apoyos tan importantes como el destacamento de helicópteros. La reducida presencia española en la operación a partir de este momento sigue la línea adoptada por otros estados europeos, tradicionales contribuyentes a las operaciones en Bosnia, como Francia, Italia o Reino Unido.

Cabe por ultimo preguntarse por los resultados finales de todo este esfuerzo realizado a lo largo de dieciocho años. ¿Se ha conseguido realmente la consolidación de la estabilidad en Bosnia? Lamentablemente la respuesta a este interrogante permanece todavía en el aire, y demuestra lo difícil y costoso que resulta llevar la paz a determinadas áreas del mundo.

Aparentemente la normalidad se ha establecido en la vida cotidiana del país. Los niveles de violencia son incluso inferiores a los de otros estados europeos, y cualquiera que pasee por Sarajevo apenas advertirá más signos alarmantes que las marcas que aún quedan del pasado conflicto en muchos edificios. Sin embargo, en un paradójico contraste, las condiciones básicas para un conflicto siguen presentes en Bosnia. La situación económica es precaria, especialmente en la Federación croato-bosniaca, con tasas de paro que llegan a superar el 40% de la población activa, altos niveles de corrupción e ineficacia en la gestión, y una

dependencia casi suicida de los fondos que aporta la comunidad internacional por diferentes canales.

Las comunidades en Bosnia continúan viviendo de espaldas unas a otras, y los partidos más nacionalistas siguen obteniendo un respaldo mayoritario, especialmente entre la población serbo bosnia y bosnio croata. Además, existe todavía un muy importante arsenal de armas en manos de particulares. Rara es la familia que no tiene acceso a armas de fuego, muchas de ellas de guerra. Y la fuerza del crimen organizado es cada vez mayor. Los tiroteos, lanzamiento de granadas de mano e incluso de proyectiles de lanzagranadas son relativamente frecuentes, aunque su origen tiene que ver más con actividades criminales o rencillas personales que con cuestiones políticas.

Así pues, Bosnia se asemeja a un isla, aparentemente apacible pero situada sobre un volcán. Mientras éste se mantenga inactivo, el paisaje será placentero, pero cuando algún factor externo o interno reactive el volcán, puede convertirse de nuevo en un infierno. Y la actual crisis económica mundial que está demostrando su capacidad para reactivar volcanes aparentemente apagados en diversas zonas del mundo, podría ser ese factor desestabilizante.

El problema es que, frente a todos estos factores de conflictividad poco se puede hacer desde un punto de vista sectorial, con capacidades que solo son útiles para neutralizar manifestaciones específicas sin enfrentar el problema desde un enfoque multidisciplinar. Y éstas se han apagado de forma evidente en Bosnia. No hay enfrentamientos ni disturbios de entidad, las fuerzas armadas se han reducido y unificado hasta los niveles requeridos, los depósitos de armas y municiones oficiales están en proceso de reducción y modernización, y existe una inequívoca subordinación militar al poder civil. Pero problemas como la economía del país, las orientaciones políticas de sus habitantes o el auge del crimen organizado pertenecen al nivel estructural de la sociedad bosnia y requerirían de otras medidas por parte de la comunidad internacional que sean capaces de apagar definitivamente los rescoldos que pueden arder durante generaciones en el corazón de sus habitantes.

José Luís Calvo Albero²
Teniente Coronel (DEM) del Ejército de Tierra

² Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.