



Trabajo de Integración Final

Melissa Martini

Legajo: 45052

Facultad de Ciencias Sociales

El papel de la UNPROFOR durante la disolución de
Yugoslavia 1991-1995.

Índice

ÍNDICE.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1 – HACIA LA DESMEMBRACIÓN DE LA ANTIGUA YUGOSLAVIA.....	6
1.1. EL SISTEMA INTERNACIONAL LUEGO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	6
1.1.1. <i>El quiebre del sistema en la posguerra.....</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>La caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética.....</i>	<i>6</i>
1.2. EL DESARROLLO DEL ESTADO YUGOSLAVO.....	6
1.2.1. <i>Crisis de los años ochenta.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Causas de la desintegración y la cuestión nacional.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>La guerra civil.....</i>	<i>7</i>
CAPÍTULO 2 – LA COMUNIDAD EUROPEA Y LAS NACIONES UNIDAS FRENTE AL CONFLICTO EN YUGOSLAVIA.....	8
2.1. LA POSICIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA FRENTE A LA CRISIS.....	8
2.1.1. <i>Los primeros intentos por controlar la situación.....</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>La CSCE y sus medidas para darle fin al conflicto.....</i>	<i>8</i>
2.1.3. <i>La CSCE y sus últimos esfuerzos por ser operacional.....</i>	<i>8</i>
2.2. LAS NACIONES UNIDAS Y LA PRESERVACIÓN DE LA PAZ.....	8
2.2.1. <i>Las Naciones Unidas y la crisis yugoslava.....</i>	<i>9</i>
2.2.2. <i>El embargo de armas y las complejas sanciones económicas.....</i>	<i>9</i>
2.2.3. <i>Las Resoluciones del Consejo de Seguridad y las misiones de paz.....</i>	<i>9</i>
CAPÍTULO 3 – EL ESTABLECIMIENTO DE LA FUERZA DE PROTECCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNPROFOR).....	10
3.1. LA UNPROFOR COMO POSIBLE SOLUCIÓN A LA CRISIS.....	10
3.1.1. <i>La UNPROFOR en Croacia y Macedonia.....</i>	<i>10</i>
3.1.2. <i>La UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina.....</i>	<i>10</i>
3.2.1. <i>La actitud de Estados Unidos frente al conflicto en Los Balcanes.....</i>	<i>10</i>
3.2.2. <i>La relación de Rusia con la antigua Yugoslavia.....</i>	<i>11</i>
3.2.3. <i>El papel de Alemania en la desintegración de la antigua Yugoslavia.....</i>	<i>11</i>
3.2.4. <i>Argentina y su papel en las Operaciones de Mantenimiento de Paz.....</i>	<i>11</i>
3.2.4.1. <i>El Batallón Ejército Argentino (BEA).....</i>	<i>11</i>
CAPÍTULO 4 – EL FRACASO DE LA UNPROFOR.....	13
4.1. EL DECLIVE DE LA UNPROFOR.....	13
4.2. LA CREACIÓN DE LA FUERZA DE REACCIÓN RÁPIDA Y EL PAPEL DE LA OTAN EN LA CRISIS.....	13
4.3. EL ACUERDO DE DAYTON.....	13
CONCLUSIONES GENERALES.....	15

BIBLIOGRAFÍA.....	16
ANEXO.....	18

Introducción

“Se puede hacer mucho con la diplomacia, pero desde luego se puede hacer mucho más si la diplomacia está respaldada por la imparcialidad y la fuerza” - Kofi Annan.

Las últimas décadas del siglo XX han sido caracterizadas por la constante de los conflictos a lo largo y ancho del planeta. Si algo ha dejado claro este periodo es que la guerra como expresión máxima de la violencia no se circunscribe sólo a las sociedades primitivas sino que camina paralela al progreso de la civilización.

La Guerra Fría se caracterizó por la inestabilidad debido a la aparición de viejos fantasmas que se creían enterrados y olvidados, como es el caso del nacionalismo. Inestabilidad por los vacíos de poder que se estaban generando al desaparecer el status quo que mantenía bajo control a esos fantasmas, e inestabilidad por la entrada en la escena internacional de nuevos y viejos estados de Europa Central que se estaban encaminando al nacimiento de la libertad y cuyos ensayos de métodos democráticos no siempre tomaban los caminos adecuados. Tal fue el caso de la Federación Yugoslava¹.

Durante los conflictos en la Ex Yugoslavia, la UNPROFOR consistió en la primera fuerza de mantenimiento de la paz durante ese periodo. Su plan original se basaba en dos elementos centrales: la retirada del JNA (Ejército Popular Yugoslavo) de toda Croacia y la desmilitarización de las Zonas Protegidas de las Naciones Unidas; y el funcionamiento continuado, de manera provisional, de las autoridades locales y la policía existentes, bajo la supervisión de las Naciones Unidas, en espera de conseguir una solución política general para la crisis.

El papel de la UNPROFOR durante el conflicto de la ex Yugoslavia fue muy cuestionado por la comunidad internacional. A pesar de los grandes intentos por contener la violencia, la aplicación de su mandato no estaba resultando efectiva. Especialmente a partir de 1993 se empezó a ver esto con más claridad debido a la rapidez con la que se deterioraba la situación.

¹ García, 2004.

Algunos hechos especialmente polémicos cuestionaron la eficacia de UNPROFOR y la voluntad política de los miembros de Naciones Unidas para actuar eficazmente en el conflicto. Entre ellos se encuentran:

- Enero, 1993. El viceprimer ministro de Bosnia Herzegovina es asesinado mientras es escoltado por tropas francesas de UNPROFOR.
- Junio, 1993. "El convoy de la alegría", que llevaba ayuda humanitaria a la población bosnia, es asaltado por croatas, que asesinan a los conductores y saquean el envío ante la mirada de los Cascos Azules de UNPROFOR.
- Diciembre, 1994. Los serbios comienzan a tomar a las fuerzas de UNPROFOR como rehenes cuando son atacados por las fuerzas aéreas de la OTAN en represalia por la violación de las zonas seguras.
- 6 - 11 de Julio, 1995: La Zona segura de Srebrenica es atacada por las tropas serbias, que toman como rehenes numerosos Cascos Azules daneses pertenecientes al batallón que debía proteger la zona. El Jefe del batallón pide ayuda, que le es denegada repetidamente. Se ordena que recurran a disparos de advertencia y proyectiles iluminantes de mortero como amenaza. El alto mando de UNPROFOR amenaza al general serbio Mladic con ataques aéreos, que son repetidamente cancelados antes de realizarse. El General Mladic comienza a amenazar con ejecutar a los Cascos Azules que tiene como rehenes. Finalmente obliga al jefe del contingente danés a que le entregue los refugiados bosnios que custodia en su campamento. En los días siguientes, la totalidad de los varones adultos (alrededor de 7000) entre dichos refugiados son ejecutados por las tropas del general Mladic².

Srebrenica fue el punto de inflexión. La credibilidad de UNPROFOR quedó devastada, y los serbo-bosnios recibieron un gran impulso moral. La comunidad internacional comenzó a cuestionar su aplicación así como el papel de las Naciones Unidas frente al conflicto. Se sostenía que un despliegue militar sin un mandato claro y sin autoridad para emplear la fuerza para cumplir sus objetivos puede tener éxito durante unos meses, pero las partes contendientes terminarán por no tomarla en serio. Si no se está dispuesto a hacer ese compromiso, y no se está dispuesto a correr el riesgo de que haya que ir hasta el final, la misión fracasará y la credibilidad de las naciones que envíen a una fuerza con un mandato demasiado suave será puesta también en entredicho.

Este trabajo será de carácter exploratorio-descriptivo. Y siguiendo al Institucionalismo liberal, cuya premisa se basa en que las relaciones internacionales se encuentran

² Pearson & Rochester, 2000.

reguladas por convenciones, regímenes y organizaciones internacionales, que son quienes determinan las reglas de juego en la política internacional, estableciendo normas comunes sobre el comportamiento apropiado³. El objetivo será determinar si la UNPROFOR cumplía con todos los medios necesarios establecidos en la Resolución 743 (1991) del Consejo de Seguridad, o si al contrario, estuvo siempre condenada al fracaso debido a la ambigüedad de su mandato. Para eso se tomará en cuenta la situación y el panorama mundial durante la creación del estado de Yugoslavia como así su historia, los países que formaban parte de la Federación, su población; hasta llegar a un análisis sobre la aparición de los conflictos en la zona, y todos aquellos antecedentes que llevaron a la disolución del estado Yugoslavo en 1991.

Yugoslavia que fue creada en 1918 al final de la primera guerra mundial, surgió de un conjunto de pueblos religiosa y étnicamente diversos que previamente habían habitado Serbia y de los imperios Austro-Húngaro y Otomano. Yugoslavia era un Estado conformado principalmente por serbios, croatas y eslovenos, todos ellos de habla eslava pero con poblaciones culturalmente distintas. Siguiendo a Pearson & Rochester (2000) en su libro Relaciones Internacionales, Yugoslavia era una *“composición fragmentaria de territorios y gentes que al mismo tiempo estaban unidas y divididas por la lengua, la religión, la cultura, la historia y la tradición política”*.

Entre la primera y la segunda guerra mundial Yugoslavia fue un estado unitario, dominado por los serbios quienes constituían el grupo étnico más grande. Durante ese período los conflictos entre serbios y croatas comenzaron a arder, ya que los croatas apoyaron a la Alemania nazi y cometieron numerosas atrocidades contra los serbios.

En el año 1945 tomó el poder Josip Broz Tito, líder de la resistencia contra la ocupación alemana durante la segunda guerra mundial y quien era croata. Tito fue capaz de imponer un cierto grado de unidad y cohesión en la política del país en el período posterior a la guerra. Se negó a tomar partido en la confrontación Este-Oeste durante la guerra fría y colaboró en la creación y establecimiento del Movimiento de los no Alineados.

El mariscal Tito basó gran parte de su acción en un sistema de gobierno federal mediante el cual Yugoslavia fue dividida administrativamente en seis repúblicas: Serbia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Eslovenia, Montenegro y Macedonia. Teniendo en cuenta la superioridad de los serbios sobre la federación, dentro de la misma Serbia se crearon dos provincias autónomas para tratar de diluir ese poder. Una fue Kosovo, considerada como la cuna de la nación Serbia; y la segunda provincia fue Vojvodina que tenía dentro de su

3 Barbé, 2001.

población una minoría húngara importante. En la república de Bosnia-Herzegovina Tito ayudó a cultivar un sentimiento cultural musulmán muy fuerte, proveniente de su identificación con los descendientes de eslavos convertidos al islam durante la dominación turca en siglos pasados, pero quienes nunca habían tenido un lazo emocional importante con los musulmanes. En la década de los 70, los musulmanes bosnios constituían el grupo demográfico más importante dentro de la república de Bosnia.

La república de Croacia era croata en un 80 por ciento, no obstante se registraba una minoría serbia bastante apreciable. Eslovenia era más homogénea, el 90 por ciento de su población pertenecía a la etnia de los eslovenos. La sexta república denominada Montenegro, consistía fundamentalmente de serbios y de gente afín a ellos en sus características culturales.

Con la muerte de Tito, ocurrida en 1980, Yugoslavia perdió a la persona que fue capaz de mantener la frágil unión del estado. La federación se mantuvo intacta por una década más, siendo el punto de quiebre las Olimpiadas de Invierno de 1984, celebrada en Sarajevo, Bosnia. Los odios raciales que habían permanecido dormidos por muchos años comenzaron a resurgir durante esa época.

Pearson & Rochester (2000) sostienen que además de la muerte de Tito, en los últimos años de la década de los 80 y primeros de la de los 90 existieron otros factores que atentaron contra la unión del país. Entre ellos se encuentran:

- El fin de la guerra fría y con él la tendencia de los Estados comunistas de Europa oriental por convertirse en economías de mercado, lo cual produjo graves dislocaciones de tipo económico y provocó altos niveles de desempleo e inestabilidad política interna tanto en Yugoslavia como en otros Estados que intentaban dar el paso hacia una economía capitalista.
- La ruptura de las tradicionales relaciones comerciales que Yugoslavia había desarrollado durante la guerra fría con los países del bloque soviético, a pesar de su posición de no alineada.
- El ascenso al poder en la política yugoslava de ex comunistas que pretendían afianzar su posición planteando demandas de tipo patriótico a sus respectivos electores con quienes por razones éticas no tenían un acercamiento afectivo y trataban de responsabilizar a alguien por el clima de deterioro económico que se presentaba en el país.
- El ejemplo de los Estados bálticos (Lituania, Estonia y Letonia) quienes reafirmando su derecho a la autodeterminación en 1990, se separaron de la Unión Soviética en 1991 y lograron un reconocimiento inmediato de su soberanía por parte de la comunidad internacional.

- Finalmente, con la desintegración de la Unión Soviética, se produjo la eliminación de lo que para muchos yugoslavos había sido un rival común y por lo tanto en elemento que los aglutinaba.

El fin de la guerra fría agravó los infortunios económicos debido a la presión por trasladarse del comunismo al capitalismo. Una economía estancada propició el ascenso al poder de Slobodan Milosevic, un antiguo comunista que asumió el liderazgo de la república de Serbia y procedió a avivar el fuego del nacionalismo. El intento de Milosevic por imponer la hegemonía Serbia sobre la federación de Yugoslavia se oponía al deseo de Eslovenia y Croacia por lograr una mayor autonomía y soberanía dentro de la confederación que cada vez se encontraba más debilitada. Estos sucesos tuvieron su punto culminante a mediados de 1990 con el intento de Milosevic de suspender el status de Kosovo como una provincia autónoma dentro de Serbia, y su deseo de disolver su parlamento y transferir las empresas controladas por los albaneses a propiedad de los serbios. El parlamento de Eslovenia temiendo que Milosevic intentara imponer una norma similar en la república, declaró que sus leyes tenían prelación sobre las de la Federación de Yugoslavia. Croacia continuó sobre esa misma línea y declaró la independencia del país. Ambos Estados deseaban que Yugoslavia fuera una confederación flexible de Estados soberanos en los cuales cada uno contara con sus propias fuerzas armadas y con sus propias embajadas en el exterior.

El clímax para la disolución de Yugoslavia iba ganando velocidad a medida que todas las facciones buscaban el mismo objetivo: evitar un status de minoría en Yugoslavia o en cualquier Estado que la sucediera.

Cuando los últimos intentos de negociación para salvar la Federación Yugoslava fracasaron, Eslovenia y Croacia declararon formalmente su plena independencia en junio de 1991. El gobierno federal de Belgrado respondió con el envío de tropas del ejército de Yugoslavia que estaba dominado por los serbios para apaciguar la rebelión; enseguida estalló una guerra civil de gran escala. Macedonia, prácticamente al mismo tiempo, declaró también su independencia.

Las luchas más sangrientas se sucedieron en Croacia donde las fuerzas serbias lograron ocupar una tercera parte del territorio. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tomó cartas en el asunto en septiembre de 1991 y estableció la prohibición total del envío de armas a cualquiera de los países de la antigua federación. El Consejo en enero de 1992 logró acordar una tregua para que fuera vigilada por un contingente de 14.000 soldados

de los cascos azules, conformando así el cuerpo denominado Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR)⁴.

La doctrina internacional señala como requisitos prioritarios para que haya lugar a una intervención internacional en un estado, la existencia de graves y masivas violaciones de los derechos humanos, una situación de urgencia y la necesidad de actuar, el agotamiento de otros medios de protección sin que se hayan conseguido salvaguardar tales derechos, la proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos, el carácter limitado de la operación en el tiempo y en el espacio, un informe inmediato de la intervención al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas si es el caso, o el organismo regional pertinente.

Las intervenciones son, generalmente, patrocinadas por la ONU y combinan lo político con lo militar de muy distintas maneras, según el caso. Fundamentalmente son dos modelos que se utilizan: los buenos oficios del Secretario General, ya sea por su propia iniciativa o a solicitud del Consejo de Seguridad, o de la Asamblea General; y el envío al país afectado de fuerzas de mantenimiento de paz (cascos azules) financiadas por la comunidad internacional⁵.

Teniendo en cuenta que la agresión constituye la forma más grave y peligrosa del uso ilegítimo de la fuerza, los Estados deben abstenerse de utilizarla para someter a otros pueblos en su propio territorio o privarlos de sus derechos fundamentales. La prevención de la paz supone poner los medios que permitan el final de un conflicto incluso antes de iniciarse. Consciente de la necesidad de una regulación internacional sobre esa cuestión, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba y promulga en 1974 la Resolución 3314, con el propósito de que la adopción de una definición lograra el efecto de disuadir a un agresor potencial:

“(…) la agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente definición”.⁶

4 Pearson & Rochester, 2000.

5 Arellano Ortíz, 2010.

6 García, 2004.

Se ha indicado que uno de los objetivos de las Naciones Unidas consiste en garantizar la paz internacional. Eso se realiza mediante el establecimiento, entre otras medidas, de operaciones de paz. Según el anterior Secretario General Boutros Ghali, en su “Agenda para la paz”, una operación de mantenimiento de la paz es:

“(...) La utilización colectiva por parte de la comunidad internacional, de la fuerza militar para contribuir a resolver tanto conflictos internos como internacionales entre las naciones que afecten en algún modo a la seguridad del orden mundial”.⁷

El conflicto de Yugoslavia tuvo la facultad de romper los pilares sobre los cuales se basaba la estabilidad y la seguridad del continente europeo:

- No modificación de fronteras por la fuerza, recuerdo del compromiso alcanzado al final de la Segunda Guerra Mundial.
- Rechazo al nacionalismo agresivo.
- Respeto a los derechos de las minorías.
- Respeto a los derechos humanos⁸.

Esos principios fueron incumplidos por todas las partes durante la guerra de Yugoslavia, realizándose matanzas étnicas a gran escala y desplazamientos masivos de población.

Siguiendo el mandato del artículo 1° de la Carta, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitió la Resolución 713 (1991) de 25 de septiembre (anexo documental 2):

“(...) 6. Decide con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que, para establecer la paz y la seguridad en Yugoslavia, todos los Estados pondrán en vigor de inmediato un embargo general y completo a todas las entregas de armamento y pertrechos militares a Yugoslavia.”

Un año más tarde, en 1992, debido a que los conflictos en Yugoslavia se hacían cada vez más frecuentes, el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 743 establecería una Nueva Fuerza de Naciones Unidas denominada como Fuerza de Protección, cuyo fin era que “*permita crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para la negociación de un arreglo global de la crisis de Yugoslavia*”. Esa fuerza se denominó UNPROFOR⁹.

⁷ García, 2004, p. 149.

⁸ García, 2004, p. 92.

⁹ García, 2004, p. 148.

El Consejo confirmó que la Fuerza debía ser un mecanismo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para la negociación de un arreglo global de la crisis yugoslava en el marco de la Conferencia sobre Yugoslavia de la Comunidad Europea. Asimismo, pidió al Secretario General que desplegase inmediatamente aquellos elementos de la UNPROFOR que podrían ayudar a elaborar un plan de aplicación para el pleno despliegue de la Fuerza a la mayor brevedad.

Díez de Velazco en su libro “Las Organizaciones Internacionales”, sostiene que la aplicación y eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz estarán íntimamente vinculadas con el consenso político que las mismas requieran para su establecimiento. A su vez, según observaba el Secretario General de las Naciones Unidas Pérez de Cuéllar en su memoria de 1982:

“Las operaciones de mantenimiento de la paz sólo pueden funcionar adecuadamente si cuentan con la cooperación de las partes y con un mandato claramente definido del Consejo de Seguridad. Se basan en el supuesto de que las partes, al aceptar una operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, se comprometan a cooperar con ellas. Este principio se exige por la Carta, según el cual todos los interesados tienen la clara obligación de acatar las decisiones del Consejo. Las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz no están equipadas ni facultadas para tomar parte en actividades militares que no sean de mantenimiento de la paz, ni de organización con ese fin. Su fuerza principal radica en la voluntad de la comunidad internacional que ellas simbolizan, su debilidad surge cuando se desconocen o rebasan los supuestos políticos en que se basan”¹⁰.

Siguiendo al mismo autor, para que funcionen las operaciones de mantenimiento de la paz se requiere un claro entendimiento y cooperación entre las Naciones Unidas, los Estados que aportan las fuerzas y el Estado receptor. Dicha cooperación se estructura en torno a los siguientes principios básicos:

- Las operaciones de mantenimiento de la paz están bajo la autoridad de las Naciones Unidas.
- Deben realizarse con el consentimiento expreso del Estado.
- Deben realizarse con respeto a la soberanía e integridad territorial del Estado donde las mismas operan.

10 Pérez de Cuellar, 2012.

Por otra parte, se debe tener en cuenta la Declaración del Consejo de Seguridad, en el sentido de que antes de autorizar el despliegue de nuevas operaciones de las Naciones Unidas exigirá:

- a que el país anfitrión adopte todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad de la operación y del personal que interviene en ésta;
- b que los arreglos de seguridad adoptados por el país anfitrión se apliquen a todas las personas que intervienen en la operación; y
- c que se negocie sin demora un acuerdo sobre el estatuto de la operación y de todo el personal que interviene en la misma en el país anfitrión, y que ese acuerdo entre en vigor lo antes posible después del comienzo de la operación (Resolución 682 (1995) del Consejo de Seguridad de 29 de diciembre de 1993).¹¹

La UNPROFOR consistía en una operación de mantenimiento de la paz. La mayoría de esas operaciones son desarrolladas por personal uniformado armado, en unidades tipo batallón o regimiento, unidades militares autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el cual se ampara en el artículo 42 de la Carta. El objetivo de operaciones de este tipo consiste en establecer las condiciones que permitan controlar un armisticio, garantizar el nivel de armamento convenido o impulsar el entendimiento entre las partes en conflicto.

El mandato inicial de la UNPROFOR era garantizar las condiciones para las conversaciones de paz y la seguridad en tres enclaves desmilitarizados designados como *áreas protegidas de las Naciones Unidas*, ubicadas en la antigua república yugoslava de Croacia: Eslovenia Oriental, Eslavonia Occidental y la Krajina. Eran zonas de mucha población serbia que tenía su propia organización, la República Serbia de Krajina, lo que había dado lugar a tensiones y enfrentamientos. Más tarde, el mandato se amplió a Bosnia y Herzegovina para apoyar el envío de socorro humanitario y vigilar las "zonas de prohibición de vuelos" y las "zonas seguras". Después se amplió el mandato a la ex República Yugoslava de Macedonia para realizar una vigilancia preventiva en las zonas fronterizas.

Eventualmente, la UNPROFOR controló el alto al fuego en Bosnia en febrero de 1994 y enero de 1995; el 31 de marzo de 1995 fue reestructurada en tres operaciones de paz coordinadas.

El 20 de diciembre de 1995 las fuerzas de la UNPROFOR fueron integradas en la Fuerza de Implementación de la OTAN (IFOR), cuya tarea consistía en poner en práctica el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, conocido como los Acuerdos de Dayton. Estos acuerdos supusieron el fin de la Guerra de Bosnia dentro del conjunto de conflictos

¹¹ Díez de Velasco, 2003.

armados acontecidos entre 1991 y 1995 durante el proceso de desmembramiento de la República Federal Socialista de Yugoslavia.

Como se ha dicho anteriormente, el objetivo será tratar de determinar si la UNPROFOR consistió en una exitosa misión de paz. Se analizará la situación en la que se encontraba el estado de Yugoslavia y aquellos puntos cruciales que hicieron que estallara el conflicto en la zona. Mediante esto se buscará explicar qué situaciones tuvieron en cuenta las Naciones Unidas, en base a los objetivos planteados en su Carta constitutiva para considerar necesario la presencia de una Misión de Paz en ese Estado. Y finalmente analizar la presencia de la UNPROFOR en la zona, su desenvolvimiento y las consecuencias de su accionar.

Se analizará la Resolución 713 (1992) y la Resolución 743 (1992), a quienes corresponde la decisión de las Naciones Unidas de intervenir en los conflictos de la Ex Yugoslavia; así como la decisión de enviar una misión de paz para que ayude a lograr un equilibrio entre las partes en conflicto y de esa manera establecer todas aquellas vías que permitan las condiciones para alcanzar la paz en la región.

También se tendrá en cuenta varios artículos relacionados al desenvolvimiento de la UNPROFOR durante los conflictos de la Ex Yugoslavia, en donde los principales temas a tratar involucran la opinión que la Comunidad Internacional tuvo acerca del conflicto, y como consecuencia, de la misión de paz destinada en la zona para poder contenerlo.

En el Capítulo 1 del siguiente trabajo de investigación se expondrá una reseña histórica para que se pueda comprender el contexto mundial sobre el cual dio inicio y luego se fue desarrollando el conflicto. Se analizará la historia de la República de Yugoslavia. Su surgimiento como Estado, las características de los países que componían la República. Se hará un recorrido acerca de las características peculiares de su población, hasta llegar a la aparición de los conflictos en la zona y la posterior independencia de sus Estados miembros.

En el Capítulo 2 se expondrá la opinión y la posición de la Comunidad Europea frente a los conflictos de la ex República de Yugoslavia; haciéndose referencia a los primeros intentos por contener los conflictos, y el papel de la CSCE/OSCE a la hora de condenar los enfrentamientos y la búsqueda de una posible solución a la crisis. A sí mismo, se hará principal referencia al papel de las Naciones Unidas en su lucha por la preservación de la paz. Se analizará las Resoluciones dictadas por el Consejo de Seguridad en su intento por contener el conflicto en la República Yugoslava, entre ellas, las medidas destinadas a contener el conflicto en la zona, como el embargo de armas y las sanciones económicas.

En el Capítulo 3 se analizará las resoluciones orientadas a la creación y establecimiento de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), donde se verá el papel que la UNPROFOR cumplía en Croacia, Eslovenia, Macedonia y Bosnia-Herzegovina. A su vez se analizará el papel y los intereses que las grandes potencias mundiales tenían en la zona, así como la participación de Argentina en el área de conflicto.

En el Capítulo 4 se analizará los lineamientos que llevaron al fracaso de los principales objetivos planteados en la Resolución 743 y del accionar de la UNPROFOR en la zona. Como consecuencia, se analizará los intentos de la OTAN por contener el conflicto y la creación de la Fuerza de Reacción Rápida como medida para implementar un alto al fuego, hasta llegar a la firma de los acuerdos de Dayton que finalmente marcaron un fin a los conflictos armados.

Capítulo 1 – Hacia la desmembración de la antigua Yugoslavia.

1.1. El sistema internacional luego de la segunda guerra mundial.

La aparición de la era atómica y de las armas de destrucción masiva en 1945 fueron hechos que desde el principio tuvieron profundas consecuencias en la política mundial.

En un principio tales acontecimientos promovieron dos desarrollos bastante relacionados sin precedentes en la política internacional que hicieron que se diferenciara de cualquier otro tipo de sistemas internacionales previos. Uno de estos desarrollos fue el surgimiento de sólo dos Estados como potencias dominantes en el sistema internacional: los Estados Unidos y la Unión Soviética. A las dos se las denominó “superpotencias” para distinguirlos de otros de segunda línea (como Francia y Gran Bretaña) y de otros Estados que estaban en posiciones inferiores. Lo que particularmente caracterizaba a los Estados Unidos y la Unión Soviética, y los distinguía del resto del mundo, eran los enormes arsenales de armas nucleares que los dos países habían acumulado después de la segunda guerra mundial.

El segundo fenómeno relacionado con el anterior fue el surgimiento de un sistema altamente polarizado en términos de la configuración de alianzas entre los países, esto es, la aparición del conflicto Este-Oeste y de la Guerra Fría que se desarrolló entre dos bloques compactos y organizados alrededor de ideologías antagónicas. Un bloque, el denominado del “primer mundo” (o de “Occidente”) estaba compuesto por los Estados Unidos conjuntamente con democracias capitalistas económicamente desarrolladas pertenecientes a la Europa Occidental, más Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. El otro bloque, el “segundo mundo” (o de “Oriente”) liderado por la Unión Soviética, consistía de Estados comunistas relativamente desarrollados pertenecientes a Europa Oriental y contaba con la participación de la China comunista. Acusándose mutuamente de que cada uno de ellos buscaba la dominación del mundo, los norteamericanos y los soviéticos organizaron estos dos grupos como un sistema de alianzas opuestas; haciendo que los miembros de cada grupo sean cada vez más dependientes entre sí, no sólo en el campo militar sino también en el terreno económico¹².

12 Pearson & Rochester, 2000.

Al menos inicialmente, los miembros de los grupos se adhirieron de manera inflexible a las políticas establecidas por los respectivos líderes. Los demás Estados pertenecientes al sistema tendían a gravitar inclinándose a uno u otro de los polos establecidos. Este sistema se denominó bipolar, para referirse tanto a las estructuras de poder como de alianza.

En los primeros años del período de posguerra eran muy pocas las partes del mundo que no estaban ligadas a uno u otro bloque. Durante la primera década después de la segunda guerra mundial, muchos de los países de Asia y África se mantuvieron como colonias controladas por Occidente, mientras que los países latinoamericanos se hicieron parte del sistema de alianza norteamericana y, entre tanto, los soviéticos atrajeron unos pocos países de toda Europa hacia su órbita de influencia. Sólo un pequeño grupo de países como Yugoslavia, India y Egipto ocuparon un terreno intermedio entre los campos del Este y Oeste en los últimos años de la década del 40 y en los primeros de la década posterior. Sin embargo, a medida que progresaba el sistema bipolar de la posguerra, fue surgiendo una especie de “tripolaridad” en términos de pertenencia, aun cuando esto no sucedió en la distribución real del poder; los nuevos países que se iban creando como naciones independientes en África y Asia, fueron ingresando al sistema internacional adoptando una posición de “no alineados”, rehusándose a ingresar al bloque del Este o al bloque del Oeste. El denominado Tercer Mundo, consistente en países menos desarrollados localizados principalmente en el Hemisferio Sur, no llegó a ser una fuerza importante en la política mundial sino hasta años más tarde; pero ya en ese momento había comenzado a materializarse como un ente distinto cuando veintinueve países africanos y asiáticos se reunieron en Bandung, Indonesia en abril de 1955, para pedir el fin de cualquier tipo de colonialismo.

El proceso mismo de descolonización introdujo una diversidad cultural sin precedentes en el sistema internacional. Entre 1945 y 1975, el número de naciones-Estado se duplicó, al pasar de aproximadamente 60 a más de 130. Mientras en 1945 casi una cuarta parte de la población del mundo y de su área geográfica estaba dominada por el régimen colonialista, en 1975 tan sólo un uno por ciento de la población y del territorio mundial permanecía bajo este sistema y, por lo tanto, carecía de un gobierno autónomo¹³.

Aun cuando tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética buscaron reclutar a las nuevas naciones en sus respectivos bloques, su esfuerzo tuvo un éxito limitado, no sólo porque ambas potencias tendían a neutralizarse mutuamente en diversas áreas, sino

13 Kinder & Hilgemann, 1999.

también porque el nuevo tercer mundo nacionalista trazó límites respecto a lo que podían hacer las superpotencias para coaccionar a los pequeños y medianos Estados dentro de su campo de influencia. Más que buscar la adquisición de nuevos territorios, el objeto de la lucha entre las superpotencias era el ganar influencia sobre la política exterior de los países del tercer mundo.

“(…) El tradicional juego del equilibrio de poder que había subsistido en el mundo por mucho tiempo se continuó jugando pero de una manera diferente a la conocida previamente. Si el mapa del mundo parecía antes un gigantesco cartón de monopolio en el cual los jugadores competían por las propiedades, el mapa de la posguerra parecía más como un tablero de ajedrez en el cual dos jugadores intentaban manipular un conjunto de peones para lograr la máxima ventaja”¹⁴.

El desarrollo del movimiento independiente de países no alineados del tercer mundo en los últimos años de la década de los 50 y a lo largo de la década de los 60, fueron provocando una creciente fragmentación tanto de la estructura del poder como de la estructura de las alianzas en el sistema internacional de posguerra. El mismo factor que había fomentado un sistema dual de superpoderes y una bipolaridad de los mismos desde el principio de la era de posguerra fue contribuyendo en forma creciente a una difusión del poder y a una desintegración de las alianzas a medida que pasaba el tiempo después de la guerra.

Las tendencias de desintegración tanto de los bloques del Este como del Oeste que en sus inicios eran pequeños desacuerdos, finalmente fueron creciendo. Por el lado de Occidente, por ejemplo, la crisis de Suez en el año 1956 mostró que los Estados Unidos se acercaba a la Unión Soviética en contra de sus propios aliados, advirtiendo en términos muy fuertes tanto a Gran Bretaña como a Francia acerca de una posible agresión militar contra Egipto y presionándolo al retiro de toda fuerza militar de ese territorio. La Alianza del Atlántico sobrevivió pero el incidente dejó muchas molestias dentro de los miembros y surgieron muchas dudas acerca de la validez y permanencia de los compromisos y de las alianzas de los estadounidenses. Al mismo tiempo, en el lado Este, el estallido de la revolución de Hungría estuvo a punto de generar la salida de ese país de la órbita soviética; aun cuando la revolución se frustró y Hungría fue forzada a permanecer en el bloque soviético, el episodio dejó una estela de dudas dentro de los miembros de la comunidad comunista acerca de los sentimientos fraternales respecto a ellos. Por último también en 1956, el mando soviético, muy preocupado por la devastación mutua que podría producirse si el conflicto llegara hasta el punto de la guerra nuclear entre los

14 Pearson & Rochester, 2000.

Estados Unidos y la Unión Soviética, llamó a una “coexistencia pacífica” de las dos superpotencias.

La fractura en la estructura de la alianza en el sistema de posguerra coincidió con la fractura en el sistema de poder. Los arsenales nucleares que en un momento se pensaba que conferirían *status* de superpotencia a unos países, poco a poco se comprobó que eran inutilizables y de relevancia muy cuestionable para el ejercicio del poder en el día a día del manejo de las relaciones internacionales. La posesión de armas nucleares y el temor a utilizarlas, si algún efecto producía, era que los gigantescos aparatos militares tanto de los Estados Unidos como de la Unión Soviética se volvieran más tímidos y menos inclinados a arriesgar una confrontación directa entre ellos, lo que sí habrían hecho entre sí los “grandes poderes”, llevando a que el título de “superpotencia” se fuera haciendo cada vez menos inapropiado para referirse a estos países.

Los Estados Unidos y la Unión Soviética tuvieron el carácter de poderosos actores, precisamente por su poderío económico y por su capacidad para proporcionar ayuda externa y beneficios comerciales a los países de su órbita; por otra parte, contaban con su destreza y su capacidad militar, lo que conjuntamente les proporcionó una buena posición de negociación en la política internacional; sin embargo, la influencia económica comenzó a erosionarse cuando tanto la economía estadounidense como la soviética comenzaron a registrar crecientes problemas. Al “patrón oro y dólar”, en el cual se basaba desde 1945 la hegemonía económica norteamericana, en la seguridad de que *“el dólar eran tan bueno como el oro”*, se le permitió un retroceso en 1971 para evitar una disminución en las reservas de oro de los Estados Unidos y se aceptó la flotación del dólar a valores más normales dada la necesidad de los norteamericanos de hacer sus exportaciones a precios más competitivos¹⁵.

El gran cambio en la naturaleza del sistema económico después de la posguerra se explica en lo que sucedió con el embargo petrolero de 1973. En la década de los 70, los principales países industrializados del mundo dependían fuertemente de sus importaciones de petróleo no sólo para atender sus necesidades de consumo, sino también para sus requerimientos de energía en todos los campos. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), compuesta por un grupo de trece países menos desarrollados que se encontraban en cuatro continentes y que representaban más del 85 por ciento de las exportaciones de petróleo del mundo, había tratado de adquirir un control más directo sobre sus propios recursos petroleros, más allá de lo que había logrado

15 Renouvin, 1990.

a través de las corporaciones multinacionales (las “siete hermanas” de las cuales eran parte Exxon y Shell) y de los gobiernos de los países industrializados consumidores de petróleo.

Durante la guerra del Yom Kippur (1973-1974) entre Israel y tres Estados árabes, se implantó un embargo petrolero por parte de Libia, Arabia Saudita y otros miembros de la comunidad árabe pertenecientes a la OPEP con el propósito de presionar a los Estados Unidos y a los aliados occidentales a que le retiraran el apoyo a Israel. La suspensión de las entregas de petróleo, tan indispensables para la energía mundial, hizo que algunos países occidentales reconsideraran su posición en materia de política internacional en lo que hacía referencia al Medio Oriente, produciéndose una cierta descoordinación entre ellos que originó que los países de la OPEP cuadruplicaran el precio del petróleo, en lo que constituyó un ejercicio de poder sin precedentes y un acto de desafío por parte de un grupo de países menos desarrollados.

Aun cuando los árabes creyeron que habían derivado mayores beneficios económicos de los que realmente lograron, sí pudieron percibir sin duda que los menos desarrollados tenían la capacidad de afectar seriamente la economía de los industrializados si decidían hacer uso del “arma” del petróleo, especialmente cuando eran apoyados por sus colegas de la OPEP. El incremento en los precios del petróleo produjo una ola de estremecimiento alrededor del mundo, tanto en los países industrializados como en los que no lo eran. Posteriormente el poder de la OPEP fue limitado luego de los primeros años de la década de los 70, cuando experimentó dificultad tanto en mantener unidad de acción entre sus miembros como en coordinar las políticas de producción y de precios con los países no miembros de la organización.

1.1.1. El quiebre del sistema en la posguerra.

En los últimos años de la década de los 70, el *status* de “superpotencia” tanto de los Estados Unidos como de la Unión Soviética se vio empañado de dudas y preguntas por dos sucesos ocurridos en 1979. Los soviéticos experimentaron su propio “Vietnam” cuando en apoyo de un régimen clientelista de carácter marxista enviaron cien mil hombres a Afganistán a luchar contra rebeldes musulmanes que trataban de derrocar dicho régimen e instalar una república islámica; los escasos guerrilleros rebeldes denominados Fedayines ayudados con armas provenientes de Occidente, lograron derrotar la maquinaria militar soviética y en ese proceso contribuyeron a crear desasosiego en la política interior de la Unión Soviética. Mientras tanto, también en 1979, los Estados Unidos experimentaron sus propias frustraciones en el ejercicio del poder cuando cincuenta y dos miembros del

personal de la embajada estadounidense en Teherán fueron tomados de rehenes por el gobierno islámico recientemente instalado en Irán que intentaba coaccionar a los Estados Unidos para que aceptaran diversas demandas, entre ellas la entrega del sha, quien con el respaldo de Occidente había huido del país. Aun cuando el sha nunca regresó a Irán, Estados Unidos sufrió una gran humillación durante todo un año, incluyendo una frustrada misión de rescate. Finalmente, los funcionarios de la embajada fueron liberados por el gobierno de Teherán.

Estos dos episodios confirmaron la existencia de un panorama cambiante en el campo de las relaciones internacionales, poniendo de presente que el tradicional poder militar es inadecuado en la solución de muchos problemas, y demostrando así mismo la importancia que tiene la resistencia de las culturas no occidentales contra la modernización (occidentalización) del mundo¹⁶.

Durante las décadas de los 70 y los 80 también se hizo evidente una complicada situación evolutiva en términos de la distribución de la riqueza. Uno de los efectos colaterales inmediatos de la decisión de la OPEP, resultado de las determinaciones de precios en 1973, fue la posterior ampliación de la brecha entre los países ricos y los países pobres. Aun cuando en los años 70 esta brecha se cerró un poco, disminuyéndose la diferencia entre los países desarrollados y unos pocos países menos desarrollados (los miembros de la OPEP), tal brecha se acentuó más entre los países ricos y aquellos países más pobres y que menos podían absorber los mayores precios del petróleo.

El resultado fue la creación de un cuarto mundo de países, cuyas condiciones durante la década de los 80 fueron empeorando en la medida en que su población crecía a un ritmo mayor que el crecimiento económico propiamente dicho. Con un ingreso per cápita en caída, los pobres se tornaban más pobres aun en términos relativos, no sólo respecto a los ricos sino también respecto a lo que habían logrado hasta ese momento. Aun así, los países miembros de la OPEP vieron que sus diferencias con los países ricos de ampliaban de nuevo, en la medida en que la reducción en los precios del petróleo en los años 80 producía en ellos un crecimiento económico negativo.

El concepto de un mundo bipolar tal como era entendido por los gobernantes y académicos después de la segunda guerra mundial, asumía no sólo la existencia de dos superpotencias, sino también que los aspectos relacionados con el Este-Oeste eran en efectos los únicos aspectos del campo de las relaciones internacionales. El episodio del embargo petrolero y otros eventos subsiguientes pusieron de presente la manera como

16 Renouvin, 1990.

otros conjuntos de problemas debían ser analizados y qué tan difíciles y complicadas eran las alianzas en tales materias. Para la mayor parte de los países del mundo y en especial para aquellos localizados cerca o por debajo de la línea ecuatorial, la confrontación Norte-Sur, enfrentando a los ricos contra los pobres, vino a revestir mayor importancia en el sistema de posguerra que la confrontación entre el Este y el Oeste.

A lo largo de la década de los 70, el conjunto de países menos desarrollados denominados “Grupo de los 77”¹⁷ presentó serias demandas al “Nuevo Orden Económico Internacional” haciendo uso de su gran mayoría en la Asamblea General de las Naciones Unidas para presionar por la constitución de una “Carta sobre los Derechos y Deberes Económicos de los Estados” y otras medidas tendientes a que se les diera una mayor influencia o participación en lo económico y en lo político.

El conflicto a lo largo del eje Este-Oeste siguió siendo un elemento importante de la política internacional en la década de los 80. Sin embargo, a pesar de la creciente hostilidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética en la primera parte de esa década, las líneas de contienda entre los bloques de Occidente y Oriente eran cada vez menos definidas y más confusas. Esto se reflejó en el hecho de que los aliados norteamericanos en Europa occidental rechazaran las solicitudes hechas por Washington con el objeto de limitar el crecimiento de las importaciones de energía proveniente de la Unión Soviética; por el contrario, la respuesta de tales países fue proporcionar a Moscú créditos relativamente baratos y avanzada tecnología que permitió la construcción de un gasoducto para el transporte de gas natural que conectara los ricos campos de producción de Siberia con el corazón de Europa occidental. Las disputas dentro del bloque occidental en materia comercial, prácticamente hicieron a un lado el conflicto entre Este y Oeste, o al menos le

¹⁷ El G-77 fue creado el 15 de junio de 1964. Como su nombre indica, el grupo estuvo formado en principio por 77 países, aunque hoy el número de sus miembros asciende a 130. El G-77 realiza declaraciones conjuntas sobre temas específicos, y coordina un programa de cooperación en campos como el comercio, la industria, la alimentación, la agricultura, la energía, materias primas, finanzas y asuntos monetarios. En 1988 el grupo adoptó el acuerdo para un sistema global de preferencias comerciales entre países en vías de desarrollo, que contempla concesiones arancelarias, sobre todo en productos agrícolas y manufacturas. Todos los años el grupo celebra una reunión de ministros en Nueva York, y las decisiones adoptadas se transmiten a las delegaciones regionales de Ginebra, París, Roma y Viena, tras lo cual se asignan actividades específicas a los comités de acción. La financiación del grupo depende de las aportaciones realizadas por sus miembros.

El 28 de septiembre de 2010 el G-77 eligió como *chairman* anual a Cristina Fernández de Kirchner, presidente de Argentina. El 13 de enero de 2011, Argentina asumió la presidencia pro-témpore del grupo en una ceremonia realizada en la ONU.

restaron importancia. Para el año 1989 el silencio acerca de las diferencias ideológicas y acerca de la desintegración de las alianzas de los países rivales había llegado al punto de que los países de Europa oriental abandonaran la órbita soviética y consideraran la posibilidad de presentar solicitudes de admisión a la Comunidad Europea. Al mismo tiempo, en particular la Unión Soviética, proclamaba su deseo de hacerse parte de una “casa común europea” dejando una de sus alianzas, el pacto de Varsovia, prácticamente moribundo y a su contraparte de Occidente, la OTAN, sola y en el proceso de encontrar una justificación a sus labores¹⁸.

1.1.2. La caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética.

En los años finales del siglo, la caída del muro de Berlín, como telón de fondo, será no sólo el detonante de los acontecimientos del período sino de los venideros en los próximos años del siglo XXI. Ideado como frontera de la Alemania democrática y, por lo tanto, para dividir físicamente al este y al oeste, era también el punto de inflexión en el entendimiento de dos modos de vida antagónicos, por un lado el oeste capitalista y democrático y por el otro el este autárquico y, en ocasiones, rayando en lo teocrático y el autoritarismo del partido único. En definitiva fue un dique que se opuso durante más de cuarenta años al intercambio de ideas y personas, y una representación arquitectónica de importancia capital, tanto desde el punto de vista histórico como ideológico: histórico porque supuso el fin de una época cuyos primeros capítulos se escriben a partir de 1948, e ideológico porque el muro, como fue acuñado en 1961, fecha de su construcción, era efectivamente un muro de hierro de cuatro metros de altura y erigido a lo largo de ciento sesenta y cinco kilómetros en ladrillo y alambre de espino.

Ambas Alemanias nacen de las cenizas del Tercer Reich y los acuerdos de Yalta y Postdam. No son el fruto de un planificado estudio sino consecuencia de la posguerra en un intento de recreación de una nación dividida que no pudiera poner nuevamente en peligro la paz. Los acuerdos, alcanzados por el Consejo Aliado de Control, máximo órgano de gobierno de las cuatro zonas en que fue dividido el territorio alemán, trazó fronteras de acuerdo a acontecimientos anteriores al estallido del conflicto, y reconocían la necesidad de un traslado masivo de población alemana residente en Polonia, Checoslovaquia y Hungría hacia territorio alemán. A este vuelco demográfico también se le debe adicionar la población que huyó hacia el oeste desde territorio bajo dominio soviético. Cálculos

18 Aguilera de Prat, 1994.

aproximados cifran en unos trece millones de personas los movimientos demográficos que se produjeron en esos momentos¹⁹.

Surge la República Federal como respuesta de Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña a la división de Europa en dos zonas antagónicas y como solución hacia los propios alemanes occidentales que demandan un estado propio. La República Federal se establecía como una democracia parlamentaria con garantías judiciales, libertades civiles, respeto a los derechos humanos, reconocimiento de la propiedad privada y economía de mercado. Su primer presidente fue Konrad Adenauer, siendo no sólo el artífice de la reconstrucción territorial, organizado en *landers*, sino también de la económica y democrática.

Superado el intento soviético de anexionarse la totalidad de Berlín, dado que se hallaba en el corazón de la República Democrática, optan por constituir un estado a semejanza del establecido por las potencias occidentales en la zona oeste del territorio alemán. Con una estructura político-social de clara inspiración soviética, partido único, el Partido Socialista Unificado de Alemania (SED) se presentaba ante Occidente como el único representante de la unidad nacional alemana. De acuerdo con las instrucciones recibidas desde Moscú, el partido se lanzó desde 1952 a un programa de transformación social y político de la población de la república. En 1950 ingresó en el COMECON y en el 55 en el Pacto de Varsovia.

A mediados del año 1953 se produce un movimiento popular de carácter violento, sustentado en un estado de opinión hostil al régimen, basado en las dificultades económicas y las restricciones a la libertad de las personas. Sofocado el movimiento por las tropas soviéticas se incrementó el flujo de huidos a la República Federal, lo que obligó a las autoridades orientales a iniciar la construcción de una barrera entre ambos estados. La construcción de la barrera se completó con el levantamiento del *muro de la vergüenza* en 1961, como fue denominado en Occidente, entre la zona oriental y occidental de Berlín. Cerrado el paso definitivamente entre ambas zonas se calculó que unos cuatro millones de

19 El final de la guerra planteó el problema de las “personas desplazadas”, consiguiente a la nueva organización territorial de Europa. Más de diez millones de alemanes sin recursos, expulsados de Polonia y Checoslovaquia fueron transportados a Alemania, que había perdido el veinticinco por ciento de su territorio. Polonia se adueño de territorios alemanes al Oeste poco después de haberse vaciado de sus habitantes e instaló en ellos a tres millones de campesinos polacos. Movimientos semejantes, aunque numéricamente menos importantes, se dieron en Yugoslavia y la Unión Soviética. De esta forma el mapa etnográfico de Europa Central y Oriental, fijado desde la Edad Media, fue brutalmente remodelado. (Aracil, 1996).

ciudadanos de la República Democrática se habían trasladado a la Federal, circunstancia que influyó negativamente en la economía de la primera²⁰.

La llegada en 1969 a la cancillería de la República Federal de Willy Brandt marca un nuevo rumbo en la tradicional política de desencuentros de ambas Alemanias. Se inicia el periodo de acercamiento entre ambas repúblicas conocido como *ostpolitik*²¹. Se propiciaron conversaciones entre ambos gobiernos, se resolvieron diferencias y se obtuvo el compromiso mutuo de no recurrir a la fuerza así como respetar la independencia de cada estado. El compromiso, denominado “Acuerdo Básico”²², se firmó en 1972. El año 1981 será un nuevo hito en la política mutua de acercamiento propiciada por la *ostpolitik*: se reúnen en Berlín Oriental los cancilleres a fin de ampliar la cooperación en los terrenos político, económico, social y cultural. La reunificación pasó a un segundo plano, dejando de ser el objetivo prioritario.

Hacia 1984 los intereses que mostraba Moscú sobre la República Democrática se hacían cada vez, más evidentes. El nuevo canciller occidental Kohl programó unas visitas a la república Federal de destacados líderes de la Europa Oriental, entre ellos el canciller Erich Honecker, el mismo que se hallaba en el poder en el momento de la unificación en el 89, además de delegaciones de Bulgaria, Rumania y la propia Unión Soviética. El objetivo, propiciar un clima de distensión y facilitar las relaciones comerciales que se mantenían con el este. Las suspicacias de Moscú hacia la política del bloque occidental le llevaron a

20 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

21 *Ostpolitik* (Política del este) es un término que describe el esfuerzo realizado por Willy Brandt, ministro de Relaciones exteriores y después cuarto Canciller de la República Federal Alemana de 1969 a 1974, para normalizar las relaciones con las naciones de Europa del Este, incluyendo a Alemania Oriental. El origen del término hace referencia a la decisión de la Alemania Federal de mirar el este de Europa en busca de relaciones amistosas y de cooperación, en vez de sólo hacia el oeste europeo para lograr esta finalidad.

22 El Acuerdo Básico consideraba que tanto la República Democrática Alemana como la República Federal Alemana se reconocían mutuamente como Estados diferentes, establecían mutuas relaciones diplomáticas e ingresaban juntas en la ONU con escaños separados y sin pretender acaparar en exclusiva la representación de la nación alemana. Aunque en la Alemania Oriental el Acuerdo Básico fue aceptado sin cuestionamientos, este acuerdo de Brandt sí fue duramente criticado por los conservadores de la República Federal Alemana, que creían que este reconocimiento implicaba admitir la división de Alemania como una “situación permanente”.

ejercer presiones sobre los países invitados a fin de que anularan las visitas. En el bloque occidental también había reticencias al entendimiento entre ambos estados, sobre todo si a través de ese entendimiento se profundizaba en relaciones de tal manera que pudiera alumbrarse alguna esperanza en la unificación.

Con la llegada al poder de la generación que no hizo la revolución de 1917 se abría una nueva forma de entender la política en la Unión Soviética: el 11 de marzo de 1985 accede a la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética Mijail Gorbachov. Con su llegada se pretendía no sólo rejuvenecer los principales cargos políticos, sociales y económicos sino imprimir un nuevo rumbo más acorde con los tiempos. “*Perestroika*” y “*glasnost*”²³ son dos conceptos que se instalan en la política soviética y por extensión en sus satélites al iniciarse un rápido y vertiginoso proceso de remodelación hacia el exterior del bloque oriental, con la esperanza de la finalización del enfrentamiento con Occidente y hacia el interior con la incertidumbre en el futuro. Incertidumbre por la propia supervivencia de la integridad política de la Unión Soviética y de los regímenes comunistas en la Europa del Este.

Hacia 1989, estos acontecimientos llevaron a que los líderes occidentales se encontraran ante el dilema de qué proceso debería ser el primero en abordarse, el de la unificación o el de la transición de los países del Este.

La explosión de movimientos revolucionarios que, en cadena, provocó la caída del muro de Berlín, es reconocido por todos los historiadores como el suceso que marcó el inicio y el fin de la Guerra Fría.

La chispa que incendió la cadena de acontecimientos fue la decisión húngara de permitir a los alemanes del Este el paso hacia Alemania Occidental. Cuando intentaron hacerlo hacia Praga, las autoridades de Alemania Oriental cometieron un error fatal: aceptaron que pudieran pasar hacia Occidente pero decidieron hacerlo de una forma que les provocara humillación, los obligaron a atravesar Alemania Oriental en tren para exponerlos al supuesto desprecio de manifestaciones organizadas por el gobierno. Pero lo que sucedió es que, en lugar de condenar a los refugiados, las manifestaciones se volvieron contra el régimen. Lo mismo sucedió en Bulgaria y Rumania. Una vez que cientos de miles de personas salieron a la calle en Leipzig, Dresdén y Berlín la caída del muro fue inevitable y lo único que pudieron hacer las autoridades fue limitar el daño. La posible represión de los

23 La *glasnost* (apertura, transparencia) fue una política llevada a cabo junto con la *perestroika* (reestructuración) por Mijail Gorbachov. Mientras que la *perestroika* se ocupaba de la reestructuración económica de la Unión Soviética, la *glasnost* pretendía liberalizar el sistema político que sus detractores acusaban de estar férreamente controlado por el Partido Comunista.

levantamientos por parte de la Unión Soviética era la única contención que evitaba la cadena de acontecimientos en el Este. Una vez que el dique se desmoronó, las aguas contenidas cubrieron los restos de un régimen que se venía abajo²⁴.

Miles de ciudadanos optaron por abandonar el país por las fronteras recientemente abiertas de Hungría y Austria, mientras otros miles continuaban la resistencia a través de huelgas y manifestaciones que culminaron en noviembre con una enorme concentración de dos millones de personas que se fueron acercando al muro de Berlín y comenzaron a derribarlo.

La caída del Muro de Berlín, como hecho simbólico del final de una época, fue el comienzo de las fases finales del sistema comunista de la Unión Soviética o lo que se llamó “el final de la era de los socialismos reales”, que siguió por el desconocimiento del Partido Comunista como único partido representante de la clase trabajadora.

Mientras que en el plano internacional la *perestroika* enfilaba el camino hacia la paz mundial recibiendo las bendiciones de Occidente, incluidas la del Vaticano, en el interior tropezaba con series obstáculos para progresar a causa de las dificultades económicas y las pretensiones nacionalistas. A medida que aumentaban la intolerancia política y los márgenes de la libertad de expresión, también crecían la inestabilidad y el descontento social a causa del desabastecimiento y de las privaciones de la población. Esta situación, unida a las presiones del aparato administrativo central y del complejo militar industrial, obligó a Gorbachov a paralizar el plan de transición a la economía de mercado, lo cual a su vez provocó la reacción de los sectores radicales encabezados por Boris Yeltsin.

Yeltsin, elegido en 1990 presidente de la Federación Rusa, se convirtió en el más carismático rival político de Gorbachov al asumir las reivindicaciones de las repúblicas que constituían la Unión Soviética. Éstas, una tras otra, fueron afirmando su determinación autonomista y Lituania incluso declaró unilateralmente su independencia provocando una crisis a la que Moscú respondió con un bloqueo económico y con el envío de tropas, mientras que el Partido Comunista lituano se escindió del de la Unión Soviética.

El proceso de descomposición se acentuó durante 1991 merced a una serie de huelgas que casi paralizaron todo el país, al agravamiento de los conflictos interétnicos y a las presiones de la oposición liderada por Yeltsin, quien pedía la dimisión de Gorbachov. El acercamiento de compromiso entre ambos motivado por la gravedad de la situación y el anuncio para el día 20 de agosto de la firma del Tratado de la Unión, que modificaba radicalmente la relación entre el poder central y las repúblicas, sembraron el pánico entre los sectores más

24 Hobsbawm, 2002.

conservadores del Partido Comunista de la Unión Soviética y del Ejército Rojo, y fueron el detonante del golpe de Estado del día 19.

Si bien este golpe no prosperó gracias a la decidida y eficaz resistencia de las fuerzas democráticas, Gorbachov, secuestrado durante el mismo, quedó debilitado políticamente en la misma medida que cobró mayor fuerza la figura de Yeltsin. El proceso de desintegración de la Unión Soviética fue entonces un hecho irreversible. Gorbachov, quien renunció a la secretaría general del Partido Comunista de la Unión Soviética e ilegalizó el partido, trató de restablecer el poder central a través de una confederación, pero el 8 de diciembre de 1991, Ucrania, Rusia y Bielorrusia fundaron el CEI (Comunidad de Estados Independientes), a la que poco después se sumaron otras ocho repúblicas dando el golpe de gracia a la Unión Soviética. Rusia, aunque reducida a las dimensiones que tenía en el siglo XVII, se proclamó heredera política de la extinta Unión Soviética y ocupó su puesto en las Naciones Unidas.

1.2. El desarrollo del Estado Yugoslavo.

Siempre se ha dicho que la creación del Estado Yugoslavo que se ha conocido a lo largo del siglo XX fue artificial y su unidad sólo pudo mantenerse gracias a la dictadura impuesta por el Mariscal Tito. Configurado al final de la Primera Guerra Mundial sobre la base de un mosaico de etnias diferentes²⁵, ese Estado sería ocupado por las tropas alemanas durante la Segunda Guerra Mundial, firmándose la capitulación el 17 de abril de 1941.

La segunda guerra mundial tuvo un coste humano enorme para Yugoslavia a causa de la ocupación nazi y de las ilimitadas violencias de los fascistas locales. Precisamente, los *ustachis*²⁶ croatas del régimen-títere de Ante Pavelic, aliado de los nazis, inauguraron la siniestra política de “limpieza étnica” contra los serbios, imponiendo un macabro

25 La unión de los serbios, croatas y eslovenos del imperio austro-húngaro fue proclamada en octubre de 1918, creándose después el Reino (de serbios, croatas y eslovenos) el 1 de diciembre del mismo año con Pedro I Karagjorgjevic.

26 La Ustacha, fue una organización terrorista basada en el racismo religioso nacionalista croata, aliada del nazismo y fundada en 1929 por Ante Pavelic. Se caracterizó por el uso continuado de la violencia terrorista con crueldad extrema para alcanzar su fin último: la independencia de Croacia y la formación de un Estado croata, basando su política en la diferenciación racial y la supremacía étnica del pueblo croata, al que consideraban germano.

genocidio. En menor medida, los extremistas reaccionarios serbios (los *chetniks*) practicaron una política similar. En este terrible contexto de odio y destrucción sobresalió el Partido Comunista como la única alternativa emancipadora. Las milicias comunistas, eficazmente dirigidas por el entonces comandante partisano Tito, desarrollaron una doble guerra de liberación nacional (contra el ocupante alemán) y de revolución social (contra los reaccionarios yugoslavos). La resistencia del Frente de Liberación Nacional (FLN) dirigido por el Partido Comunista se acabaría imponiendo con efectos externos e internos: su contribución fue importante para debilitar el nazismo en el contexto internacional y, a la vez, fue capaz de conquistar plenamente la hegemonía en Yugoslavia. Pese a las reservas soviéticas, Tito proclamó la República Popular Socialista y Federativa de Yugoslavia en 1945 al finalizar la liberación. Decisión revalidada masivamente por los ciudadanos al otorgar el 90% de los votos al FLN antes de concluir ese mismo año²⁷.

Tito sabía que después de los excesos de los serbios durante la monarquía constitucional, para que se aceptara la propuesta de una nueva unión era preciso debilitar a los serbios y fortalecer a las demás repúblicas. En esa perspectiva, decidió disminuir territorialmente a Serbia, creando dos provincias autónomas en su territorio, pero dependientes de ella: Voivodina (que concentraba una buena proporción de húngaros en su territorio), y Kosovo (con mayoría albanesa). Los comunistas también intentaron resolver el problema nacional creando una organización federal constituida por seis Repúblicas (Eslovenia, Croacia, Montenegro, Serbia, Macedonia y Bosnia-Herzegovina) y cinco pueblos básicos (serbios, croatas, eslovenos, montenegrinos y macedonios). A ellos se les sumó un sexto pueblo en los sesentas, cuando los bosnios-musulmanes obtuvieron el reconocimiento de grupo étnico específico²⁸.

Finalizada la guerra, la amenaza externa que posibilitó la unión no desapareció del todo, pues muy pronto, en 1948, los yugoslavos volvieron a alimentar su sentimiento de inseguridad frente al exterior, al ser expulsados del Kominform y del Pacto de Varsovia por los soviéticos, que calificaron de revisionista la actitud autónoma de Tito. Además,

27 Guerrero, 2010.

28 Desde el punto de vista de los diferentes pueblos, las fronteras entre las repúblicas fueron trazadas un tanto arbitrariamente ya que la idea de los comunistas no era crear una república para cada pueblo. Es decir, los comunistas nunca pretendieron formar repúblicas étnicamente homogéneas, pues se suponía que el reconocimiento formal de pueblos constitutivos de la federación dentro de la constitución debía garantizarles el respeto dentro de las diferentes repúblicas. Lo mismo se hizo con las minorías. (Renouvin, 1990).

comenzó a gestionarse una especie de identidad nacional yugoslava a través de una serie de símbolos y acontecimientos históricos. Entre los primeros, tal vez los más importantes fueron el mismo Tito y su ejército federal, pues juntos encarnaban el recuerdo permanente de la liberación nacional asentada en la unión.

Yugoslavia comenzó a ser un país *sui generis* en el concierto mundial. Pertenecía al comunismo, pero fuera de la esfera soviética. Al punto de que llegó a criticar las invasiones soviéticas en Europa Oriental (Hungría en 1956 y Checoslovaquia en 1968) y a entablar relaciones formales con Occidente. Además, implementó un modelo de organización política y de desarrollo basado en la descentralización y la autogestión, que pretendía ser mucho menos centralizado y burocratizado que el modelo soviético²⁹.

Otro hecho importante, fue la ruptura con Stalin (1948) lo que reforzó aun más el carisma del principal dirigente del país como héroe nacional suprapartidista. Yugoslavia se convirtió así en el Estado más peculiar del socialismo real: fruto de una revolución autóctona (caso único en el Europa del Este), vía propia, independiente, frente a la “patria del socialismo” (el “no-alineamiento internacional y la aproximación política al Tercer Mundo) y ensayo “autogestionario” (autonomía económica y cultural, pero no política) y descentralizador (federalismo territorial, pero con partido único). En otras palabras, el titismo quiso ser una suerte de “tercera vía”, un proyecto de comunismo nacional sin soviétización.

La tolerancia cultural favoreció el desarrollo de los nacionalismos y la autogestión y acentuó el contraste norte/sur en términos de desarrollo: a principios de los ochenta Eslovenia y Croacia tenían una renta *per cápita* superior en cien por ciento y veintitrés por ciento respectivamente al resto de la Federación. En Kosovo el veinticuatro por ciento de la población activa pertenecía al sector primario, mientras que en Eslovenia sólo el ocho por ciento. Con todo, las fronteras interétnicas no eran rígidas y la movilidad de residencia y trabajo era bastante alta.

Durante veinte años (1952-1970) Yugoslavia tuvo un crecimiento sostenido notable, recibiendo préstamos exteriores y ampliando el comercio internacional. A mediados de los setenta todavía hubiera sido posible una política de reformas económicas y políticas desde el centro que hubiera podido funcionar, pero la lógica del sistema comunista lo impidió: los tecnócratas reformistas fueron desplazados y la tradicional *nomenklatura* burocrática restableció sus controles. Sin embargo, el contexto empezó a empeorar: el foso entre las zonas desarrolladas y subdesarrolladas no dejó de ampliarse, descendió de modo

29 Guerrero, 2010.

alarmante la productividad laboral, la inversión extranjera se retrajo, se extendió la corrupción y aumentó la fragmentación por la tendencia autárquica de las Repúblicas.

Precisamente, la Constitución de 1974 amplió la descentralización económica territorial (Voivodina y Kosovo obtienen autonomía en la República serbia), reforzando identidades nacionales a modo de mecanismo compensador por la desconsideración de los derechos personales. El modelo titista que parecía diferente del soviético fue, en realidad, muy similar, aunque con mayor legitimidad que la de los países socialistas del entorno al haber surgido de una revolución autóctona. No obstante, la cristalización de un sistema de *nomenklatura* confirma las insuficiencias estructurales del modelo yugoslavo de socialismo real que funcionó como una variante específica de populismo autoritario parcialmente ilustrado y neoburocrático. Al desaparecer Tito se resquebrajó la principal garantía para mantener el equilibrio interrepublicano pues nadie podía suplirle en legitimidad carismática. Desde entonces, elites, disidentes y el grueso de la población abrazaron el nacionalismo como principal recurso “salvífico”³⁰.

1.2.1. *Crisis de los años ochenta.*

Yugoslavia tuvo durante los ochenta el proceso de transición más tortuoso y diferenciado de la Europa del Este. En el proceso post-titista no se producirá ni un choque frontal entre los comunistas y la sociedad civil (Polonia), ni negociación en un contexto crítico (Hungría), ni tampoco mero continuismo (Bulgaria y Albania). Ciertamente, la transición hacia el pluralismo fue desigual, pero imparable durante la década, concretándose en varias Repúblicas, pero no en la Federación, bloqueada por los inmovilistas. En otras palabras, se produjo una renovación parcial en algunas Repúblicas, pero, en cambio, fue imposible abordar la reforma en toda la Federación. Por lo demás, la democratización ha sido relativa en casi todas las repúblicas (salvo en Eslovenia) y meramente formal en Serbia y Montenegro³¹.

A partir de 1980, Yugoslavia comenzó a enfrentar una creciente crisis económica. A partir de ese año se asiste a un empeoramiento general productivo, financiero y comercial, así como a crecientes dificultades en el mercado laboral y a la reducción de los servicios

30 Aguilera de Prat, 1994.

31 Aguilera de Prat, 1994.

sociales. La autogestión fue puramente nominal y se redujo el limitado espacio del mercado por el excesivo intervencionismo del Estado. Además, no sólo la autogestión funcionó burocráticamente, sino que favoreció la atomización de la producción. Todo ello supuso el brusco fin de un periodo de constante expansión anterior, de ahí el programa “*de choque*” de Markovic en 1989 que, sin embargo, supuso una política monetarista de liberalización fracasada³².

La autogestión y el federalismo tradicional acentuaron la fragmentación del espacio económico común y la tendencia al localismo. El estancamiento fue la norma y cada unidad productiva se limitó a mantener el *statu quo*. El sistema autogestionario no incentivó la inversión, de ahí la búsqueda de empréstitos y de financiación exterior, aun siendo reducido el margen autónomo de toma de decisiones. A su vez, el federalismo, que en Yugoslavia tuvo cierta virtualidad como factor de reparto de cuotas de poder entre elites locales, acabó operando económicamente como elemento de fragmentación: cada autoridad territorial ha actuado para preservar sus intereses y los de su zona a fin de consolidarse y contar con apoyo social. Por tanto, no es casual que los diversos planes de reformas económicas fracasaran sucesivamente por las diferencias entre las elites políticas de las Repúblicas que fueron cerrando el mercado interior: la falta de cohesión y coordinación económicas, favorecida por las posibilidades descentralizadoras de la Constitución de 1974, reforzó las tendencias centrífugas y la autarquía local.

En definitiva, el complejo y contradictorio proceso de transición en Yugoslavia durante los años ochenta erosionó la legitimidad del sistema y el post-titismo no resistió la prueba de mantenimiento de sus bases estructurales. La crisis acabó con los tradicionales polos sobre los que descansaba el modelo: el ideario titista (el peculiar *comunismo nacional*) y el sistema autogestionario federal a modo de “tercera vía”. Finalmente, ni el recuerdo de la resistencia (la visión mítica de la Segunda Guerra Mundial), ni el “no-alineamiento” posterior (el “orgullo patriótico” de ser un Estado independiente internacionalmente respetado y reconocido) han servido: el propio *yugoslavismo*, como nacionalismo de Estado, ha sucumbido. Al desaparecer Tito se constató que la Liga de los Comunistas de Yugoslavia (LCY) no había resuelto la cuestión nacional, la fraternidad sureslavo se rompió y no fueron suficientes las proximidades étnico lingüísticas para mantener la unión³³.

32 Guerrero, 2010.

33 Aguilera de Prat, 1994, pp. 80-81.

El irregular acceso de Milosevic a la secretaría general de la Liga Comunista de Serbia (1987) fue uno de los factores clave para la consumación de la ruptura política del sistema. Este dirigente populista-autoritario optó por el nacionalismo gran-serbio como elemento básico de su liderazgo para consolidarse en el poder y movilizar a la población. Además de depurar el aparato del partido, Milosevic suprimió la autonomía de Voivodina (1988) y Kosovo (1989), asegurándose el apoyo de Montenegro. El abandono de la tradicional política oficial hacia las nacionalidades rompió el delicado equilibrio étnico yugoslavo: las elites locales apostaron entonces por el nacionalismo independentista como elemento de presión sobre el centro. Milosevic anunció su proyecto de reformar la Constitución federal de 1974 en sentido centralizador para modificar el acceso rotativo automático a la Presidencia federal y restringir las amplias competencias de las Repúblicas y las Provincias. De hecho, desde ese momento, se produjo una parálisis institucional y el proceso político transcurrió al margen de las previsiones jurídicas. El compromiso de Milosevic de “resolver la cuestión nacional serbia” provocó la fractura política y la generalización de los nacionalismos extremistas, su autoritarismo en la LCY hizo que esta se fragmentara localmente, dejando de existir (enero de 1990): los delegados eslovenos la abandonaron y, después, el croata Mesic no pudo acceder a la Presidencia federal por el veto serbio. Al producirse el fin de la LCY desapareció el único instrumento político de cohesión de todo el Estado, empezando ahí la desintegración: los comunistas locales se vinculan a sus sociedades y se reconvierten en nacionalistas.

Se verificará así un agotamiento completo de las fuentes de legitimación tradicionales del nuevo “yugoslavismo” posterior a 1945 por el colapso del sistema comunista y la subsiguiente desintegración del Estado. Paralelamente, el intento del Primer Ministro federal Markovic de reformar la economía no pudo impedir la guerra comercial entre Repúblicas. Serbia, pretextando explotación económica por parte de las Repúblicas desarrolladas, restringió las relaciones comerciales con éstas y adoptó represalias en ese terreno. Con ello, se rompió el espacio económico común y, de hecho, se liquidaron las instituciones federales de Yugoslavia. A la desarticulación económica e institucional pronto hubo que añadir la cultural, pues los medios de comunicación, bien poco pluralistas, atizaron los odios interétnicos.

En otras palabras, la rivalidad entre elites burocráticas locales condujo al enfrentamiento: aquellas reorientaron su discurso hacia el nacionalismo para proyectarse como “salvadoras” de la etnia y perpetuarse en el poder. La historia particular es demagógicamente instrumentalizada y se mitifica el Estado-Nación homogéneo, objetivo al que debe subordinarse cualquier otra reivindicación. Paradójicamente, la mayor riqueza de Yugoslavia (seis nacionalidades, trece minorías étnicas, doce idiomas –tres de ellos

oficiales en toda la Federación-, dos alfabetos, tres religiones y dos grandes legados históricos) se convirtió en el principal obstáculo para la democratización³⁴.

En las diferentes elecciones celebradas en las repúblicas durante 1990 se impusieron por doquier los dirigentes nacionalistas (la gran mayoría comunistas convertidos). Milosevic, en particular, contribuyó a la victoria de los nacionalistas en todas partes. Sin embargo, mientras que en Eslovenia, Macedonia y Bosnia-Herzegovina las elecciones fueron suficientemente democráticas, en Croacia tuvieron un carácter semi-competitivo (tanto por la agresiva campaña ultranacionalista de Tudjman –líder de CDC y ex general partisano titista-, como la marginación de las minorías serbias de la Krajina y Eslavonia en Croacia). En Serbia y Montenegro el continuismo fue la norma y los pequeños partidos democráticos de la oposición fueron hostigados, de ahí que, en este caso, los resultados electorales carezcan de credibilidad (a lo que hay que añadir el masivo boicot de los albaneses del Kosovo).

Los eslovenos (Kucan) derrotaron al aparato fiel a Milosevic, pero el enconamiento se producirá por la insensibilidad pluralista de los nacionalistas croatas: su triunfo electoral alarmó a la minoría serbia de Croacia. Por una parte, las nuevas autoridades restringieron los derechos cívicos de los serbios (de participación, de propiedad y otros) y, por otra, estos, en vez de negociar sus reivindicaciones en las instituciones existentes, se autoproclamaron “independientes”, solicitando y obteniendo la “fraternal protección” de Serbia que no podía abandonar a sus connacionales del exterior. Esta conjunción de nacionalismo homogeneizador croata u nacionalismo gran-serbio desembocaría finalmente en el conflicto armado.

La impotencia de los últimos Gobierno federales (Markovic, Mesic) fue completa ante el poder fáctico de las Repúblicas. La última oportunidad, es decir, la propuesta eslovena y croata de una Confederación (julio de 1990), no fue asumida por Milosevic, sólo dispuesto a redefinir la Federación teóricamente vigente. Entidad que carecía ya de toda influencia, vacía de contenido político y desbordada incluso por el Ejército. Precisamente, Milosevic supo ganarse su apoyo mayoritario dada la hegemonía serbia entre la oficialidad. En estas circunstancias, cuatro repúblicas organizaron un referéndum de autodeterminación que, por supuesto, confirmaron la opción independentista (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia, al que cabría añadir el semi-clandestino del Kosovo, reputado ilegal por Serbia). Así, las presiones internacionales para mantener Yugoslavia cedieron y, ante la pasividad general, estalló la guerra civil (julio 1991). Yugoslavia dejó de existir por la

34 Aguilera de Prat, 1994, pp. 80-83.

fragmentación interior debida a la hegemonía de los nacionalismos excluyentes y el desenlace fue violento por la actitud de Serbia que utilizó como pretexto la marginación de las minorías serbias en las otras repúblicas, ignorando en flagrante contradicción su propia negación interna de la diversidad.

1.2.2. Causas de la desintegración y la cuestión nacional.

A la hora de analizar los factores que explican la violenta ruptura de Yugoslavia hay que tener en cuenta, tanto las causas históricas (las dos tradiciones imperiales, austro-húngara y turca en el norte y el sur respectivamente, además de los avatares de la Segunda Guerra Mundial), como la quiebra del sistema económico autogestionario. Pero, sin duda, las razones directamente políticas son las determinantes: la desintegración traumática del sistema de partido único supondrá también el fin del Estado y la identificación del poder central con los intereses de Serbia arruinó la continuidad de la Federación, de ahí la imposición de las tendencias centrífugas por doquier. Ello traduce el fracaso de la política de las nacionalidades de los comunistas y la falta de suficiente consenso cívico para cimentar las bases de la convivencia ya que la rigidez del anterior sistema no permitió la libre expresión del pluralismo. La movilización nacionalista general se explica por la falta de medios alternativos de acción colectiva y la coincidencia entre los intereses políticos-económicos de las elites y los grupos étnico-nacionales creó las condiciones para ello. La descentralización exacerbó las tendencias autárquicas durante los años ochenta y la introducción de la economía de mercado así como la incipiente democratización agudizaron las tensiones interterritoriales e interelites, deslegitimando al centro. Los conciliadores fueron desbordados en todas partes, siendo imposible la transformación democrática de la Federación y consolidándose los nacionalismos extremistas.

En realidad, una de las cuestiones clave en la destrucción de Yugoslavia es la centralización de la cuestión serbia. Ciertamente, los dirigentes serbios (de Serbia y de los territorios exteriores mayoritariamente poblados por serbios que se han rebelado contra las autoridades croatas y bosnias) son considerados como los principales responsables del conflicto bélico. Un tercio de los serbios vive fuera de Serbia y eso, que antes carecía de importancia alguna, se ha convertido ahora en un factor esencial para entender la lógica de una larga guerra de desgaste y de operaciones militares limitadas.

Históricamente, hay que recordar que los serbios formaron el primer Estado sur eslavo independiente y mientras hoy se ha producido la reunificación alemana se ha dado casi al mismo tiempo la partición de los serbios. De ahí que uno de los principales argumentos de sus dirigentes sea el siguiente: si los eslovenos y los croatas ha tenido derecho a un Estado

independiente del mismo modo los serbios pretenden reunirse en uno propio. Esto es, las minorías serbias de Croacia y Bosnia no quieren depender de las nuevas autoridades de esos países, ni como “extranjeros” y ni siquiera como “ciudadanos” de los mismos. Por lo demás, Serbia aduce que la liquidación de la Federación yugoslava obliga a redefinir el principio de la autodeterminación étnico-territorial y a revisar las anteriores delimitaciones internas³⁵.

Yugoslavia, desde su fundación, se ha planteado el problema de su endeble “identidad”, pero, en realidad, no tanto por sus diferencias internas, cuanto por la ausencia de valores fundamentales compartidos por todos. Por una partes, algunos Estados plurinacionales son muy estables, de ahí que insistir en el argumento de la “artificialidad” yugoslava no aclare su proceso de destrucción y, por otra, la mayoría de los pueblos yugoslavos es muy similar (la lengua serbo-croata es compartida por casi todos). La cuestión clava ha sido la de carecer de una base suficiente de consenso hacia el Estado común. Los comunistas intentaron resolver el problema imponiendo su ideología y su sistema político. La LCY puso en práctica una política cuyo objetivo prioritario era el de equilibrar a unas nacionalidades frente a otras, procurando que los contrastes se amortiguaran y equiparando a los dos grupos mayores. Por esta razón, la LCY alentó la proliferación de grupos cuya finalidad era la de atomizar y mezclar al máximo las etnias. Así, por ejemplo, se creó la “nacionalidad musulmana” a mediados de años sesenta (fundamentalmente presente en Bosnia y formada por serbios y croatas de cultura islámica) y en el mismo periodo se codificó una lengua “macedonia” (variante dialectal del búlgaro), fomentando artificialmente su conciencia nacional. Asimismo, los montenegrinos, étnicamente idénticos a los serbios, son ahora más “nacionales” gracias a la política comunista.

Desde el punto de vista oficial la LCY reconocía el derecho de autodeterminación de los *cinco* pueblos yugoslavos (serbios, croatas, eslovenos, montenegrinos y macedonios), a la vez que defendía su unidad federal basada en la igualdad y el pleno respeto de los derechos nacionales. La LCY argumentó que la revolución había forjado “lazos fraternales indestructibles” entre todos los yugoslavos, basados en el “internacionalismo socialista”. En consecuencia, había surgido un “patriotismo socialista yugoslavo” como complemento internacionalista (binacional) de la pertenencia de cada ciudadano a su respectiva nacionalidad. Para la LCY sólo la Federación yugoslava podía permitir el pleno desarrollo de sus pueblos, combinando la solidaridad con los derechos nacionales. Tarea de los comunistas era la de combatir las tendencias hacia el nacionalismo burgués anti socialista

35 Aguilera de Prat, 1994, pp. 85-86.

y evitar, a la vez, las desviaciones burocráticas, centralistas y hegemónicas de acuerdo con el principio “*ni particularismo localista, ni imposición de gran-Estado*” (LCY, 1977)³⁶.

Esta política deliberada de interpenetración étnica hizo que prácticamente ningún grupo nacional coincidiera con las fronteras interiores de las repúblicas. La heterogénea pluralidad de grupos está tan generalizada en todos los territorios que hace prácticamente imposible definir qué grupo es el morador “natural” (el “titular” de los derechos) de cada uno de ellos. Al consumarse la ruptura en 1991 las minorías serbias, en general, se negaron a aceptar los nuevos Estados independientes y las viejas fronteras interiores, antes sólo aceptadas en virtud del principio federal. El chauvinismo³⁷ de Tudjman y las iniciales declaraciones islamistas de Izetbegovic alarmó a las minorías serbias y, aunque sendos dirigentes rectificaron (el primero reconoció los derechos de las minorías y el segundo preconizó sencillamente una “República de ciudadanos”), el conflicto armado ya no se pudo detener.

La ruptura de Yugoslavia ha convertido en fronteras internacionales los límites administrativos titistas de las Repúblicas sin una negociación específica al respecto y esta ha sido una de las principales razones que aducen las minorías serbias rebeldes para considerar ilegítimo el uso que se ha hecho del principio de las nacionalidades. De hecho, han resultado indisociables la autodeterminación y los derechos de las minorías, lo que complica el panorama y hace parcial el ejercicio unilateral de uno u otro criterio (autodeterminación sin matices al servicio del grupo hegemónico o presión *chantajista* de las minorías). Está claro que no hay derechos incondicionados y que todos deben equilibrarse, pero, en particular, la aplicación mecánica e instrumental del genérico derecho de autodeterminación ha demostrado la inviabilidad práctica de esta fórmula doctrinal en la ex-Yugoslavia ya que ha conducido a lógicas de exclusión que han vulnerado otros derechos humanos fundamentales en aras de la homogeneización monolítica y de la “depuración” étnica excluyente y antipluralista. La concreción del principio de las nacionalidades ha producido efectos nefastos para las poblaciones y ha reforzado a dirigentes irresponsables y a elites demagógicas agresivas. Al asumir tal criterio no se

36 Aguilera de Prat, 1994.

37 El chovinismo o chauvinismo, también conocido como patrioterismo, es la creencia narcisista próxima a la paranoia y la mitomanía de que lo propio del país o región al que uno pertenece es lo mejor en cualquier aspecto.

puede hacer abstracción del problema territorial ya que, en este caso, ha confirmado la evidente imposibilidad de las particiones *étnicas*³⁸.

Al desaparecer Tito se agotó la capacidad integradora del sistema ya que la LCY careció de instrumentos para reaccionar ante las nuevas necesidades y sus intereses bloquearon el proceso democratizador. El sistema no fue superado por movilizaciones de la sociedad civil, sino por sus propias contradicciones internas: la democratización siquiera parcial de las Repúblicas y la descomposición del socialismo autogestionario coinciden con el renacimiento de los nacionalismos. Las elites optaron por un nacionalismo esencialista conflictivo en territorios pluriculturales, de ahí a irracionalidad de las políticas asimilistas forzadas con desconsideración absoluta de los derechos de las minorías. Fue, pues, la movilización nacionalista la que adquirió un nivel sin precedente en Yugoslavia y la ruptura violenta ha sido la expresión más dramática del agotamiento completo de los regímenes de tipo soviético. La autodisolución de la LCY (1990) mostró que esta era tan sólo una frágil agrupación de partidos comunistas nacionales que desembocaron en movimientos centrífugos (Eslovenia, Croacia, Macedonia) y en el nacionalismo gran-serbio, sólo dispuesto a admitir una Federación hecha a su medida y, en cualquier cosa, motivado por la defensa de todos los serbios allí donde estuvieran.

Todas las elites optaron, en efecto, por nacionalismos de tipo populista, con nula voluntad de consenso. La legitimación electoral reforzó su posición en las diferentes Repúblicas, pero de ahí no se configuraron precisamente sociedades modernas basadas en los Derechos Humanos. Comunistas y anticomunistas se sumaron a la bandera nacionalista: los primeros para seguir en el poder y los segundos para conquistarlo, reduciendo con ellos todos los proyectos políticos tan sólo al mítico Estado-nación.

El nacionalismo homogeneizador de Tudjman empujó a los rebeldes serbios de la Krajina y de Eslavonia en brazos de Milosevic. Tudjman ha acaparado un gran poder vaciando de contenido real la democracia proclamada en la Constitución y sólo reconoció los derechos de las minorías por las presiones alemanas. A su vez, Milosevic, el principal responsable del conflicto, ha impuesto un agresivo autoritarismo nacionalista con proyección exterior. Es decir, ni los dirigentes croatas, ni los serbios se preocuparon del tremendo coste humano que iba a tener la partición violenta del Estado. No ha sido posible un nacionalismo alguno: lo prioritario debería haber sido establecer la democracia tomando al individuo y no a la nación como referencia básica, garantizando los derechos cívicos fundamentales. Lo importante para definir la legitimidad del poder no es el ámbito nacional-territorial de “pertenencia”, sino el respeto de los derechos individuales.

38 Aguilera de Prat, 1994.

Con relación al nacionalismo serbio no puede ignorarse que este ha sido atizado por Milosevic como instrumento de su consolidación política, beneficiándose de los errores de Tudjman que le sirvieron el pretexto intervencionista. Por lo demás, no todos los serbios participan de ese criterio: hay oposición a Milosevic en Serbia y una significativa minoría serbia es leal al gobierno de Izetbegovic en Bosnia. Hay, por tanto, líneas cruzadas y no enfrentamientos en bloque de una comunidad étnica contra otra aunque aquellas tiendan a debilitarse a medida que el enfrentamiento se agrava.

El nacionalismo que da la primacía a los derechos colectivos de la etnia sobre los individuales se ha mostrado como el principal instrumento de manipulación política, con perniciosos efectos para el pluralismo puesto que los discrepantes del criterio hegemónico son descalificados como “traidores”. Esta visión dominante se explica por el vacío ideológico posterior al hundimiento del comunismo y por la falta de hábitos transaccionales basados en la negociación pacífica y en el consenso constitucional. Anteponer los intereses de la nación como ente orgánico por encima de las personas concretas hizo imposible la democracia en Yugoslavia. En todas las Repúblicas se desencadenó una dinámica absurda de tipo homogeneizador: “lo nacional” se impone a los ciudadanos y es definido mono políticamente por los detentadores del poder, siendo un formidable instrumento cohesionador de la sociedad y de la elite y reductor del pluralismo.

En nombre del “esfuerzo de guerra” y de la “causa nacional” la democracia se ha restringido en casi todas partes, dando paso a los peores excesos: los dirigentes croatas han afirmado luchar por el “Occidente cristiano contra el comunismo” y los serbios contra el “fascismo croata” o el “fundamentalismo islámico”. El “enemigo” es la otra etnia en bloque y, en su caso, el “mal ciudadano”. Es evidente que, en estas circunstancias, las oposiciones han sido prácticamente silenciadas ya que las ideologías políticas parecen haberse reducido a la pertenencia étnica. El nacionalismo llama a otro nacionalismo, de ahí el uso manipulado de la historia y la construcción de mitos esencialistas que han desbordado todo debate racional. Reforzando el autoritarismo y la homogeneización. La lógica de ciertos nacionalismos “consecuentes” ha conducido a que el crítico y el pacifista sean considerados enemigos de la “patria en peligro”. El descarado uso serbio de los derechos de sus minorías en el exterior no tiene proyección interna similar ya que, en su república, son completamente negados³⁹.

39 Aguilera de Prat, 1994.

1.2.3. *La guerra civil.*

El rechazo serbio de la propuesta confederal provocó sendas declaraciones unilaterales de independencia en Eslovenia y Croacia, iniciándose de inmediato el conflicto armado. Tras unos breves combates en Eslovenia, territorio dado por perdido por la Federación y nacionalmente el más homogéneo de todos, la guerra se desplazó hacia Croacia cobrando una intensidad muy superior. En efecto, consideraciones geoestratégicas (el control del Adriático dalmata), económicas y demográficas hicieron que las fuerzas armadas federales se volcaran en apoyo de las minorías serbias de la República y, desde luego, la guerra no hubiera sido posible sin la alianza entre los militares y Milosevic. Por lo demás, los nuevos Estados pronto supieron construir fuerzas de defensa bastante efectivas.

La guerra desencadenada por los serbios tuvo por objeto controlar determinados enclaves para enlazar territorialmente a la población serbia de la Krajina, el Srem y Eslovenia oriental con las zonas serbias de Bosnia y éstas, a su vez, con Serbia. La minoría serbia de Croacia (apenas el 12% de la población) conseguirá hacerse con el control del 31,5% del territorio, rompiendo constantemente los cerca de quince alto al fuego pactados. Las hostilidades cesaron cuando los rebeldes serbios consiguieron imponer con sus milicias irregulares y el apoyo del Ejército “federal” todos sus objetivos, interponiéndose entonces las fuerzas de pacificación de la ONU, los serbios han recurrido al derecho de autodeterminación, se han proclamado independientes y han afirmado querer seguir siendo yugoslavos. En diciembre de 1991, la Comunidad Europea (CE), modificando su anterior punto de vista, reconoció la independencia de Eslovenia y Croacia con la esperanza de acabar así con la guerra. La CE reconoció tardíamente su error al insistir en el mantenimiento de la integridad de Yugoslavia cuando, de hecho, ésta ya no existía y tal ficción no había hecho más que alentar a los militaristas serbios.

Concluida la guerra serbo-croata (en realidad, simplemente “congelada”) la tensión se desplazó a otras áreas: el Kosovo (donde la mayoría albanesa está excluida del poder por la minoría serbia que considera el territorio “cuna sagrada de la patria”), el Sanzak (importante enclave musulmán en Serbia), Voivodina (con fuerte minoría húngara) y Macedonia (con veleidades “irrendentistas” de la minoría albanesa y reivindicaciones territoriales potenciales de Bulgaria, Grecia y Albania). Los riesgos de “balcanización” y de generalización del conflicto no son desdeñables.

Sin embargo, el conflicto más terrible ha estallado en Bosnia-Herzegovina, precisamente la República más heterogénea y mezclada de todas (los tres grupos principales están representados por: musulmanes cuarenta por ciento, serbios treinta y dos por ciento y croatas dieciocho por ciento). Esta guerra combina elementos de conflicto entre elites, entre etnias y entre grupos organizados. En cualquier caso, la contraposición fundamental

opone a los que iniciaron la agresión contra el Gobierno legítimo de Izetbegovic (los serbios bosnio rebeldes apoyados por Serbia y dirigidos por Karadzic) y a los leales al mismo (la mayoría de los bosnios: a todos los musulmanes les va en ello su futuro político, una parte de los croatas e incluso a una minoría del grupo serbio). Se debe tener en cuenta que Izetbegovic ganó claramente las elecciones democráticas y el referéndum de autodeterminación que permitió la proclamación de la independencia, aunque tal plebiscito fue boicoteado por la gran mayoría de los serbios bosnios en sus zonas.

La guerra interior es además una inadmisibles agresión contra un Estado soberano, internacionalmente reconocido, que recuerda las “liquidaciones” de los finales de los años treinta en Checoslovaquia y Polonia. Se trata además de una catástrofe para la población civil sometida a deportaciones masivas, violaciones, matanzas y destrucciones. En particular, la política de “limpieza étnica” es la más extrema manifestación de xenofobia y máximo ejemplo de un ultranacionalismo que ha escapado a todo control razonable y a toda convivencia civilizada. Hay quienes cuestionan la identidad nacional de Bosnia por el hecho de que no existía en su territorio una clara mayoría nacional. Sin embargo, este factor debería ser, en sí mismo, precisamente el más favorable en aras del pluralismo impidiendo que ningún grupo pueda imponer sus “señas de identidad” a los demás la convivencia de los tres grupos fundamentales (perfectamente posible durante el titismo) debería ser mutuamente enriquecedora y el patriotismo bosnio debería consistir en la lealtad constitucional a los Derechos Humanos, a la democracia y a las garantías jurídicas: un magnífico ejemplo civilizatorio. Precisamente, el presidente bosnio Izetbegovic propugna una “República de ciudadanos” frente al mítico Estado-Nación homogéneo. En cierto modo, Bosnia puede ser vista como una representación menor de lo que fue Yugoslavia, pero podría ser más viable que esta pues (al margen de las raíces históricas) la cuestión clave es que amplios grupos de ciudadanos de todas las *etnias* están dispuestos a convivir pacífica y democráticamente en ese espacio común⁴⁰.

Sin embargo, Bosnia no existe hoy como estado unitario ya que el poder legítimo apenas controlaba un tercio del territorio. Los acuerdos de Ginebra (el Plan Vance-Owen) que prevén la cantonalización de Bosnia en diez provincias pueden tener un solo efecto benéfico si se acepta el fin de las hostilidades militares. No obstante, la autoridad central apenas podrá controlar tales entidades y, además, las discusiones sobre la delimitación de las provincias y sus competencias pueden ser interminables. Las fronteras fácticas determinadas por los frentes militares tenderán a consolidarse con muy pocas variantes y

40 Aguilera de Prat, 1994.

los serbios rebeldes pueden ver como viable a medio plazo su proyecto de Estado propio. En cuanto sea posible, ejercerán su “inalienable derecho a la autodeterminación” y pedirán su incorporación a Serbia. Algo que, a su vez, también pueden hacer los croatas-bosnios (Boban) hoy aliados circunstanciales y muy inestables del Gobierno de Izetbegovic. Por lo demás, los acuerdos de Washington (mayo de 1993) han legitimado de facto (aunque formalmente se niegue) las conquistas militares “provisionales” de los rebeldes, concesión que no ha hecho más que envalentonar sus ambiciones expansivas.

En otras palabras, la política de cantonalización étnica es, de hecho, antidemocrática (ha obligado a un Gobierno legítimo a ceder ante los rebeldes y su aplicación exige masivos desplazamientos de población), es imposible de aplicar “consecuentemente” por la existencia de numerosas familias mixtas y es anacrónica por la interrelación existente en el mundo de hoy. La mezcla étnica de Bosnia hace prácticamente inviable trazar líneas precisas de demarcación al respecto, de ahí que tal propuesta esté consolidando simplemente los frentes de guerra con leves retoques. Por lo demás, existe incluso el riesgo de partición del país pues Bosnia no tiene plenamente asegurada su integridad territorial como Estado: por una parte, hay serias sospechas sobre la existencia de un pacto secreto de partición entre Serbia y Croacia, aunque públicamente se haya desmentido y, por otra, si se impone la cantonalización el Gobierno central puede verse paralizado. El drama es que las numerosas atrocidades cometidas (campos de concentración, ejecuciones masivas, desplazamientos forzosos, destrucciones masivas, violaciones como arma política) van a hacer prácticamente imposible la eventual convivencia interétnica en el futuro, de ahí que la partición definitiva de Bosnia en tres zonas sea casi inevitable.

Por lo demás, la guerra también repercutirá negativamente en los serbios, sobre todo allí donde son minoría pues la lucha contra el “enemigo exterior” tiene también una proyección interior contra los “quintacolumnistas”. La guerra ha facilitado la concentración del poder, siendo generales los abusos y las irregularidades en casi todas partes. La debilidad de la oposición serbia a Milosevic es notoria y ni el ex-Presidente de la nueva “Yugoslavia” (Serbia y Montenegro intentaron presentarse como sucesoras internacionales

de la anterior Federación, pero la ONU no admitió tal posibilidad.⁴¹), Cosic, ni el ex-Primer Ministro Panic tuvieron real influencia política. La desorganización de los que desean la paz ha facilitado la tarea de los extremistas que pretenden establecer un Estado gran-serbio. Los dirigentes serbios extremistas esgrimen un apriorismo que carece de justificación: todos los serbios deben vivir en un solo Estado. Sin embargo, por ejemplo, los húngaros viven en cuatro Estados, los búlgaros en tres, los rumanos en cinco y los albaneses en cuatro, por citar sólo países del área.

En definitiva, las fuerzas armadas quisieron “salvar” al comunismo y a Yugoslavia y fracasaron en ambas cosas pues el sistema político anterior quebró y el estado se desintegró. Además, militarmente aquellas sólo estaban preparadas para defenderse de una agresión exterior, de ahí que no hayan sabido actuar con eficacia en una guerra civil pues nunca contaron con el supuesto de la hostilidad de la población autóctona y con la peligrosidad de un territorio reputado como propio⁴².

41 La pretensión de la nueva “República Federal de Yugoslavia”, es decir Serbia y Montenegro, de ejercer la sucesión de la antigua República Federativa de Yugoslavia en la ONU no sería aceptado al reconocer la Resolución 777 del Consejo de Seguridad de 19 de septiembre de 1993 , que la República Federativa de Yugoslavia ya no existía, y por lo tanto “ (...) considera que la República Federativa de Yugoslavia no puede asegurar automáticamente la continuidad de la calidad de Miembro de la antigua República Federativa Socialista Yugoslavia en las Naciones Unidas y por consiguiente recomienda a la Asamblea General que decida que la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) debería presentar una solicitud de adhesión a las Naciones Unidas y que no participará en los trabajos de la Asamblea General”. Se rechaza así la pretensión de que la República Federativa de Yugoslavia fuera *continuada* en la calidad de miembro de la Organización.

42 Aguilera de Prat, 1994, pp. 89-91.

Capítulo 2 – La Comunidad Europea y las Naciones Unidas frente al conflicto en Yugoslavia.

2.1. *La posición de la Comunidad Europea frente a la crisis.*

La guerra desencadenada en 1991 en lo que fue el territorio de la Ex Yugoslavia, no sólo constituyó un ataque frontal a los pilares básicos del orden internacional instaurado después de la segunda guerra mundial; sino también, supuso un ataque a los cimientos de la Carta fundacional de la ONU y a las ideas morales, emociones y esperanzas de las millones de personas que, de una u otra manera, impulsaron su aprobación⁴³.

En primer lugar, desde el comienzo de la crisis se fracasó en comprender su naturaleza, su dinámica y alcances. Freedman intenta explicar ese fracaso señalando que al comenzar la crisis yugoslava el mundo entero estaba preocupado por la reunificación alemana, la posible fragmentación de la URSS y la guerra del Golfo; no se creía posible que en medio de la euforia del fin de la guerra fría, un país europeo pudiera caer en tal barbaridad; preocupaba que, de permitirse la escisión de Yugoslavia, se sentaría un precedente para la fragmentación de la URSS y no podría preservarse la autoridad central de Moscú⁴⁴.

En segundo lugar, las respuestas de la comunidad internacional a las crisis siempre fueron tímidas y por lo tanto de muy limitados efectos. Cuando se quiso reconocer la importancia de la crisis yugoslava, la guerra ya había dejado una situación difícil de aceptar. Si bien las agresiones tempranas y desproporcionadas de los serbios preocuparon a la CEO, todas las energías se habían concentrado en diseñar ceses al fuego y no en desarrollar una

43 Gordillo, 1995.

44 Freedman, 1995.

estrategia de intervención directa que permitiera resolver la crisis en el largo plazo e impedir posteriores avances de los serbios.

La tímida posición de la comunidad internacional, tildada de indiferente, no es simplemente producto de un diagnóstico débil de la crisis. Refleja falta de consenso y de coordinación sobre la respuesta que debe dársele al problema yugoslavo, originados en una confluencia de intereses divergentes. Por un lado, aunque este es un conflicto en territorio europeo que puede afectar al continente, la CE no ha podido adoptar una política exterior común que supere las profundas divisiones políticas de sus miembros. Hay, pues, una gran diversidad de afectos: Alemania, por ejemplo, se había inclinado hacia Eslovenia y Croacia; mientras que Grecia, con sus reivindicaciones sobre Macedonia de por medio, había decidido apoyar a los serbios. Así, cuando se discuten asuntos como el posible uso de la fuerza para imponer a los serbios a las disposiciones de la comunidad internacional, las posiciones de los países europeos son muy disímiles. En agosto de 1993, la propuesta del presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, sobre la posibilidad de que la OTAN lanzara ataques aéreos a las posiciones bosnias-serbias sin autorización expresa del cuartel general de la ONU, mereció el apoyo de Turquía y Alemania. Otros países como Holanda, Gran Bretaña y Francia, temerosos de la seguridad de sus fuerzas de paz en Yugoslavia, deseaban que el comandante de las fuerzas de la ONU en Bosnia (general francés Jean Cot) tuviera capacidad de veto sobre cualquier acción de ese tipo. Consideraban que sólo la ONU podía determinar el uso del poderío aéreo, una vez que el agresor hubiera sido plenamente identificado. Cuando resultó evidente que la propuesta radical de Estados Unidos no sería aceptada, todos acordaron operar en forma limitada y en estrecha coordinación con la ONU, con la fuerza de paz de los cascos azules, y en consulta con el Alto Comisionado para los Refugiados.

La falta de consenso en la Comunidad Europea, dividida en lo político y sin capacidad militar, sacrificó su liderazgo para proponer soluciones a los problemas de la ex Yugoslavia. Ni siquiera la indignación internacional frente a la matanza de más de medio centenar de civiles, permitió la unidad de Europa⁴⁵.

2.1.1. Los primeros intentos por controlar la situación.

La crisis yugoslava encontró a la todavía Comunidad Europea enfrascada en sus propios asuntos. Sin embargo, los retos que la misma planteaba eran cruciales, al encontrarse por primera vez en su historia ante la posibilidad de poder establecer las bases de solución de

45 Guerrero, 2010.

un conflicto armado, en un momento en el que se estaba estudiando cómo dar los primeros pasos en materia de política exterior y de seguridad común; más aún en unas fechas en las que se procedía a analizar las consecuencias de la Guerra del Golfo, y después de un primer intento para adoptar una posición común en el marco de la ayuda humanitaria a los Kurdos de Irak. La Comunidad tenía ante sí una ocasión de oro para demostrar al mundo su capacidad como gran potencia a escala internacional.

Pronto se vio sin embargo, que la crisis yugoslava iba a resultar de difícil solución para la Comunidad, ya que ninguna acción diplomática digna de ese nombre sería adoptada antes del 25 de junio a pesar de los numerosos signos precursores que vinieron anunciando la crisis⁴⁶. Varias causas explican esta pasividad, entre las cuales se pueden mencionar: *En primer lugar*, el proceso de reunificación de Alemania, al que hay que añadir a partir de agosto de 1990 la crisis del Golfo tras la invasión de Kuwait por Irak, la preocupación por los riesgos de descomposición en la URSS y la transición de los países de Europa central y oriental; *en segundo lugar*, se pensaba en Europa y en los Estados Unidos que Yugoslavia se mantendría al fin y al cabo unida por los vínculos económicos que tenían entre sí las diferentes Repúblicas yugoslavas; *un tercer elemento* consiste en reconocer que la Comunidad subestimó el peso creciente de los movimientos nacionalistas en los países que estuvieron bajo una ideología comunista, influenciados en esta cuestión por las ideas de Gorbachov en relación con la URSS; y *por último*, hay que reconocer y resaltar algo que estuvo siempre presente entre los países europeos, como es la extrema diversidad existente que caracterizaba las posiciones diplomáticas de los distintos Estados, al existir un sistema amplio de intereses⁴⁷. Y es que Yugoslavia ha sido considerada como una especie de laboratorio de Europa a causa de las diversas y complejas identidades nacionales existentes en su seno, con sus rivalidades e incluso entre los diferentes pueblos

46 Esto se veía venir a la luz de cómo se trataba el tema yugoslavo en el ámbito interno de algunos Estados europeos, que partían del respeto a la soberanía e integridad territorial de Yugoslavia sobre la base del principio de no intervención en los asuntos internos.

47 Remacle, 1992. Según este autor, eran perceptibles en Europa tres clases de posiciones: en *primer lugar*, estaban los que demostraron una simpatía más o menos entusiasta con los eslovenos y croatas, como Alemania e Italia entre la Comunidad, más Austria y Hungría. En *segundo lugar*, había un grupo de países que se opusieron claramente a la división de Yugoslavia para evitar las eventuales implicaciones del asunto respecto de sí mismos, como España, Francia o el Reino Unido; a ellos se unía Grecia por otras razones, dado que no quería ver un Estado macedonio independiente al tiempo que podía comprender, por razones históricas y religiosas y hasta cierto punto, las tesis serbias. *Por último*, había otros Estados, Bélgica y Dinamarca entre la Comunidad, que simpatizaban con las tesis independentistas aunque sin estar de acuerdo con los métodos utilizados; a esta postura podrías sumarse las de Bulgaria y Albania que veían en la situación una oportunidad para reducir la influencia serbia en Macedonia y Kosovo respectivamente.

que la componen. Desde esta perspectiva, la contradicción entre la inviolabilidad de las fronteras, norma básica del Derecho internacional, y las reivindicaciones nacionales es evidente; esto acarrea un gran problema para la Comunidad Europea, pues dicha contradicción desdibuja la línea de división entre fronteras internas e internacionales.

En estas circunstancias, no es extraño que la primera acción de relieve que adoptó la Comunidad fuera el 28 de junio de 1991, tres días después de que Eslovenia y Croacia declararan unilateralmente la independencia. Y es que en esa fecha, los Jefes de Estado de la Comunidad, reunidos en Consejo europeo en Luxemburgo, decidieron enviar una "Troika" de mediación en la que participaron los Ministros de Asuntos Exteriores italiano, luxemburgués y neerlandés, logrando que las partes suscribieran el 7 de julio lo que se ha conocido como los acuerdos de Brioni (isla del Adriático) que fueron ratificados por el Parlamento esloveno y por la presidencia federal el 7⁴⁸ y 13 de julio respectivamente.

Los puntos principales de estos acuerdos eran: Reconocimiento a los pueblos de Yugoslavia del poder de decidir solos su futuro; reconocimiento de una nueva realidad en Yugoslavia que requiere un estrecho seguimiento y negociaciones entre las partes, negociaciones que habrían de comenzar a más tardar el primero de agosto de 1991, sin condiciones y sobre la base de los principios del Acta Final de Helsinki y de la Carta de París; la presidencia federal debe ejercer su autoridad política y constitucional, controlando a las fuerzas armadas; y abstención de todas las partes de recurrir a acciones unilaterales, particularmente de actos de violencia. Esto permitiría, la retirada del ejército yugoslavo y el envío de una misión de cincuenta observadores de la CSCE⁴⁹, al tiempo que se suspendían las declaraciones de independencia por tres meses, aspectos recogidos en los anexos I y II de los acuerdos.

Estos compromisos que permitían una moderada esperanza en que los problemas se resolverían por la senda de la paz, no fueron sino un espejismo. El 10 de julio el

48 Dos días antes de los acuerdos de Brioni, la Comunidad decide el embargo de armas a Yugoslavia y suspende una ayuda económica de cerca de 1.000 millones de dólares. En realidad, el embargo de armas a Yugoslavia se debe a una propuesta que hizo James Baker el 3 de julio, y como se verá más tarde la Comunidad se adelanta a la CSCE, que adopta el embargo sólo el 9 de septiembre y a la ONU, que lo haría el 25 de septiembre al adoptar la Resolución 713. El embargo de armas fue muy criticado, ya que afectaría sobre todo a los croatas, y casi nada, a los serbios que disponían de numerosas armas, y en cuyo territorio se encontraba casi toda la industria de armamento.

49 Respecto a la misión de observadores, queda claro que no se pueden llevar armas, que no se trata de una operación de mantenimiento de la paz, y que su acción depende exclusivamente de la CSCE, a quien hay que remitir un informe cotidiano.

Parlamento Europeo vota con una amplia mayoría una resolución, tres días después de los acuerdos de Brioni, condenando el recurso a la fuerza y la intervención del ejército yugoslavo en Eslovenia. Esto no impediría que, en cumplimiento de lo previsto el 13 de julio se adoptara un Memorandum que se firmó en Belgrado por representantes de la Comunidad y sus Estados miembros, las autoridades federales de Yugoslavia, Croacia y Eslovenia, con el fin de desplegar una misión de cincuenta observadores al mismo tiempo que se iniciaron negociaciones en Ohrid (antes Okhrida), en Macedonia, entre el Gobierno federal y las autoridades de Croacia y Eslovenia. Negociaciones estas, que se saldaron con un gran fracaso el 22 de julio, sobre todo en las zonas pobladas por los serbios; y es que los combatientes serbios de Croacia siempre contaron con el apoyo activo de las fuerzas federales que acusaban a las autoridades croatas de armar a diversos grupos.

2.1.2. La CSCE y sus medidas para darle fin al conflicto.

La crisis yugoslava iba a despertar inmediatamente reacciones, tanto en el seno de la antigua Comunidad como en el de la CSCE. Y es que un organismo como la CSCE, creado en 1975 sobre la base del Acta Final de Helsinki del 1 de agosto, difícilmente podía escapar a la crisis yugoslava al ser su principal función la cooperación pacífica de las controversias, el reforzamiento de la cooperación en materia de seguridad, economía, ciencia y medio ambiente, y la cooperación en el campo de los derechos humanos. Es lo que se conoció con la expresión de los tres “cestos” de la Conferencia⁵⁰.

Lo primero que hay que resaltar es que los inicios de la crisis yugoslava ponen por primera vez a prueba los mecanismos creados en el seno de la CSCE. Tal es el caso del relativo a la protección en materia de derechos humanos, que prevé procedimientos de información, de consulta y de reuniones bilaterales, adoptado en enero de 1989 en Viena. Por otro lado, en noviembre de 1990, se establece un nuevo mecanismo de consulta y cooperación relativo a actividades militares dentro del marco del Documento de Viena de 1990, sobre las medidas de confianza y de seguridad. Además, con el fin de asegurar un medio de consulta continuo, los Jefes de Estado y de Gobierno participantes decidieron crear el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, que adoptaría las decisiones apropiadas, y un Comité de Altos Funcionarios, encargado de llevar a cabo esas decisiones. Con la creación de la Secretaría en Praga, del Centro de Prevención de Conflictos en Viena⁵¹, de la Oficina pro-Elecciones Libres en Varsovia y de la Asamblea Parlamentaria, que se crearía posteriormente en Madrid. Durante la reunión que se realizó en esa ciudad los días 2-3 de

50 Mariño Menéndez, 1974.

abril de 1991, por las delegaciones de los Parlamentos de los Estados participantes, todo parecía indicar que la CSCE reforzaba sus mecanismos institucionales para desempeñar sus funciones con mayores dosis de eficacia y confianza. A esto se le añade el hecho de que la República Socialista Federativa de Yugoslavia participaba como un Estado más en la CSCE.

En los inicios de la crisis, la CSCE sigue los pasos y las mismas tesis que defendía la Comunidad Europea y la mayoría de sus Estados, a excepción de Alemania. Esto implicó que, en la primera fase del conflicto, la CSCE se dedicara a prevenir su desbordamiento interno. Desde esta perspectiva, en una reunión del Consejo de la Conferencia que tuvo lugar en Berlín, en junio de 1991, los Ministros de Asuntos Exteriores adoptaron una “Declaración” sobre la situación en Yugoslavia, en la que expresan su apoyo a la unidad e integridad territorial del Estado, pronunciándose además sobre la necesidad de respetar los derechos humanos de las minorías y preconizando una solución pacífica a la crisis⁵². Pero lo que los Ministros dejan también en claro es que corresponde a los pueblos de Yugoslavia decidir sobre el futuro del país, con lo que plantean un primer dilema: por un lado se quiere prevenir el desbordamiento interno del conflicto, pero por otro se dice que los pueblos que componen Yugoslavia, son ellos mismos quienes deben decidir su futuro.

A la proclamación de independencia de Croacia y Eslovenia responde, sin embargo, el ejército federal yugoslavo con el recurso a la fuerza para controlar sobre todos los puntos fronterizos con Austria e Italia. En este contexto, estos dos países acuden al mecanismo de consulta y cooperación relativo a actividades militares inhabituales y piden explicaciones a las autoridades de Belgrado. Los pasos dados por ambos países traen consigo que en una reunión del Comité Consultivo del Centro de Prevención de Conflictos, el Presidente adopte una declaración en la que se recoge *“la importancia de un cese completo e inmediato de las hostilidades por todas las partes (...) y el regreso inmediato a los cuarteles tanto de las unidades del ejército federal yugoslavo como de las fuerzas de defensa territorial de Eslovenia”*. Se inicia así un camino, el de la *“diplomacia preventiva”*,

51 El Centro de Prevención de Conflictos que se instaló en la capital austriaca a raíz de la Cumbre de Paris, no tenía al principio competencia en materia de prevención de conflictos en el sentido político del término, ya que sólo se trataba de un lugar en el que se intercambiaban informaciones de orden militar, aunque sus funciones se reforzarían posteriormente en la Cumbre de Berlín de 19-20 de junio de 1991, al designar los miembros de la CSCE para el arreglo de controversias. (Fernández Sola, 1993).

52 Remacle, 1991.

que iba a ser una constante de la CSCE, por oposición la Comunidad, que se arrogaba casi el monopolio para el establecimiento de la paz, en lo que fracasó notoriamente⁵³.

El 3 y 4 de julio, convocados por primera vez, se reúne el Comité de Altos Funcionarios en Praga, en la Secretaría de la CSCE, con la presencia del Presidente de la República checa y eslovaca Vaclav Havel. En esta reunión se les recuerda a las partes que cualquier recurso a la fuerza en la crisis yugoslava es absolutamente inadmisibles, por lo que el 3 de julio se insta urgentemente a las partes a un cese de fuego y al cumplimiento de forma inmediata de los compromisos asumidos. Además, el Comité, actuando conjuntamente con la Comunidad, decide enviar una misión de buenos oficios de la CSCE a Yugoslavia, cuya composición definiría por el Presente del Comité, quien consultaría a las autoridades yugoslavas. El objetivo de la misión va a contribuir a establecer un diálogo político entre las partes. El Comité propuso además dos cosas importantes: el cese del fuego debe ir acompañado del regreso de todas las fuerzas armadas a sus cuarteles, y la proclamación de la independencia por Croacia y Eslovenia debe suspenderse por un período de tres meses⁵⁴. Sobre estas bases se pudo obtener por parte de la Comunidad Europea, que dominó la mediación, el citado Acuerdo de Brioni.

Posteriormente, el embajador alemán Hoyneck, como Presidente del Comité, convocaría cuatro reuniones suplementarias más, con el fin de seguir asegurándose de la situación:

- Durante la primera reunión, que tuvo lugar en agosto, se adoptaron tres textos en relación con Yugoslavia: uno que hacía una nueva llamada al cese del fuego, otro relativo al apoyo de las negociaciones sobre el futuro de Yugoslavia; y el tercero sobre la misión de control en Yugoslavia. En este último documento, el Comité se declara favorable para ampliar la Misión de la Comunidad Europea, incluyendo miembros de Estados de la CSCE.
- Una segunda reunión tiene lugar en septiembre; en ella se elabora una nueva declaración de cese del fuego, y ya van muchas solicitudes de ceses del fuego. Se insta además, a los Estados participantes, a que mientras dure la crisis yugoslava, se abstengan de entregar armas y material militar a las partes en conflicto, algo que ya se había adoptado en el seno de la Comunidad. Además, se decide apoya la futura Conferencia sobre Yugoslavia, bajo los auspicios de la Comunidad.

53 David, 1993.

54 Weller, 1992.

- El 10 de octubre tiene lugar la tercera reunión, en la que el Comité se reafirma en las resoluciones anteriores, aunque se inquieta por no verlas respetadas. En ésta, conscientes de que se estaban llevando a cabo actos de violencia contra la población, se señala además que aquellos a los que se les imputen, serán responsables de conformidad con el Derecho Internacional.
- La cuarta reunión, que se desarrolló del 22 al 24 de octubre de 1991, decidiendo los Altos Funcionarios constituir una misión de relatores sobre los derechos humanos en Yugoslavia y incluido de las minorías.
- Por último, al final de una cuarta reunión suplementaria, que tuvo lugar el 29 de octubre, la CSCE recuerda el apoyo dado ya anteriormente a los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas, reconociendo por tanto implícitamente la incapacidad de poder resolver la crisis en su propio seno⁵⁵.

2.1.3. *La CSCE y sus últimos esfuerzos por ser operacional.*

La CSCE decide pasar al campo operativo el 12 de diciembre de 1991, con la misión que había aprobado durante la cuarta reunión del Comité de Altos Funcionarios. Esta misión de relatores sobre los derechos humanos está compuesta por seis miembros, bajo la dirección de Thomas Fleiner. La misión va a visitar el conjunto de las Repúblicas y provincias autónomas de Yugoslavia hasta el 20 de diciembre de 1991, y luego del 8 al 10 de enero de 1992⁵⁶, por lo tanto un poco después de que la Comisión de Arbitraje dijera el 29 de noviembre de 1991 que la República Socialista Federativa de Yugoslavia estaba inmersa en un proceso de disolución. En el Informe que se redactó después de la visita, conocido como “Informe Fleiner”, se solicita a la CSCE que adopte medidas para detener la guerra y evitar que se desborde la situación explosiva que se vivía en Bosnia-Herzegovina. Se señala igualmente que en Kosovo la administración está paralizada y se denuncian los serios problemas que se observan en ciertos centros de detención e internamiento a

55 Altermat, 1993.

56 Zaagman, 1992.

propósito del respeto de los derechos del hombre. El Informe, pese a la gravedad de sus denuncias, no afectaría a las autoridades de Belgrado, proclives a aplicar en esta materia una concepción absoluta del principio de la injerencia en las negociaciones que se llevaban a cabo en el seno de la CSCE.

La crisis yugoslava seguía siendo el punto de mira de la CSCE. En la reunión del Consejo de Ministros en Praga, de enero de 1992, Croacia y Eslovenia obtienen el estatuto de observador; también se adopta en ella el Documento sobre el desarrollo ulterior de las instituciones y estructuras de la CSCE, que modifica la regla de la unanimidad en casos graves y urgentes⁵⁷, y se pone el acento sobre la capacidad de la Conferencia en materia de arreglo de controversias y de prevención de conflictos. En este ambiente, aparentemente propicio, los Ministros tienen conocimiento del informe Fleiner, lo que les lleva a afirmar que *“la situación de los derechos humanos y de las minorías en Yugoslavia debería ser objeto constante de examen por parte de la CSCE y hacer uso para ello de los diversos mecanismos de los que dispone (...)”*. Lo cual quiere decir que la Conferencia puede recurrir a esos derechos sin su consentimiento, tal y como recoge el párrafo 16 del Documento de Praga antes citado.

Pero Yugoslavia continuaba su camino hacia el abismo, al extenderse la guerra civil en Bosnia-Herzegovina a partir de mediados del mes de marzo de 1992, y así el 10 de abril su Presidente, Alija Izetbegovic, lanza una llamada a la Comunidad Europea, a la CSCE y a las Naciones Unidas para frenar la agresión en su país. Un día antes de ese pedido, Austria y Hungría activan el mecanismo de la CSCE de consulta y cooperación en situaciones de emergencia, alegando que las fuerzas armadas de Belgrado violan la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina. A esas acusaciones, las autoridades de Belgrado responden que no ha habido ataques aéreos ni de artillería contra Sarajevo, sino que las operaciones de las fuerzas armadas yugoslavas han sido siempre defensivas. Estas explicaciones no convencieron a los Estados participantes de la CSCE que, reunidos en Helsinki el 15 de abril, muestran su preocupación por el continuado recurso al uso de la fuerza en la zona y hace un urgente llamamiento a las partes para establecer un alto al fuego, instándose al mismo tiempo al Gobierno serbio a que cese en su apoyo a las fuerzas irregulares que atentan contra la independencia y la integridad de Bosnia-Herzegovina, así como contra los derechos humanos de su pueblo.

57 En el apartado IV, párrafo 16, se reconoce que con el fin de incrementar la capacidad de la CSCE para garantizar los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho por medios pacíficos, el Consejo o el Comité de Altos Funcionarios podrán adoptar las medidas apropiadas, sin el consentimiento del Estado interesado, en caso de violación flagrante, grave y persistente de los compromisos correspondientes de la CSCE.

En este contexto de guerra civil, Bosnia-Herzegovina fue admitida, el 29 de abril, como Estado participante a la CSCE. Y ese mismo día el Comité de Altos Funcionarios adopta una “Declaración sobre Yugoslavia”, en la que se recoge la retórica habitual, como las llamadas al alto al fuego, las condenas de los agresores, etc., que ponen de relieve el desasosiego y la impotencia de la CSCE en el desempeño de su importante papel. Se admite por lo tanto, que el mejor medio para llegar a una solución pacífica es todavía el proceso de la paz instituido por la Comunidad Europea, y al mismo tiempo los Estados participantes exhortan a todas las partes a cooperar con la misión del Secretario General de las Naciones Unidas, a quien se le ha confiado la tarea de estudiar la posibilidad de enviar una fuerza de mantenimiento de la paz en Bosnia y Herzegovina.

Esta era la situación en la que tiene que llevarse a cabo la segunda misión de relatores sobre los derechos humanos, dirigida también por el Profesor Thomas Fleiner, cuya visita tuvo lugar durante los días 3 al 9 de mayo de 1992. Las conclusiones recogidas en el Informe son demoledoras, ya que en ellas los relatores constatan no sólo graves y repetidas violaciones de los derechos humanos, sino también el desmoronamiento de las estructuras políticas federales. Y es que el conflicto yugoslavo se acercaba cada vez más a la órbita de Naciones Unidas, como lo demuestra el hecho de que el 30 de mayo de 1992, el Consejo de Seguridad adopte la Resolución 757, por la que se imponen sanciones a gran escala sobre la nueva República Federativa de Yugoslavia, con el fin de intentar apaciguar el conflicto y al mismo tiempo alentar los esfuerzos de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros. Siguiendo estos objetivos, la CSCE continua con su labor, y una semana después de que las Naciones Unidas adoptaran las precisas sanciones, el Comité de Altos Funcionarios se reúne del 8 al 10 de junio, con la asistencia del Ministro de Asuntos Exteriores de Bosnia-Herzegovina, Silajdic. En el transcurso de la reunión se adoptaron dos decisiones, una concerniente a las sanciones adoptadas por la ONU, por la que todos los Estados aceptan aplicarlas escrupulosamente, y otra relativa al tema de la participación de la nueva Yugoslavia en la CSCE durante la Cumbre de Helsinki del 9-10 de julio de 1992, participación que quedaría suspendida.

Pero en la cumbre de Helsinki, los Jefes de Estados o de Gobierno iban a adoptar además una Declaración sobre la crisis yugoslava, cuyo texto fue propuesto por el Presidente de Bosnia-Herzegovina, Izetbegovic, en la que se recomienda el envío de misiones para un corto o largo período, misiones que serán enviadas a Kosovo, Sandjak y Voivodina, provincias serbias en donde se estaban desarrollando acontecimientos que ponían en peligro los derechos humanos y los derechos de las minorías.

Estas misiones pasarían a ser una realidad una vez que el Comité de Altos Funcionarios decidiera el 13-14 de agosto enviar una de ellas a cada provincia (Kosovo, Sandjak y Voivodina) con el fin de favorecer el diálogo entre las autoridades y los representantes de

las poblaciones de las provincias, informar de todo lo relativo a los derechos humanos y propiciar las soluciones apropiadas, establecer puntos de contacto, y dar informaciones pertinentes sobre el derecho aplicable en materia de derechos humanos, protección de las minorías, elecciones democráticas, etc.⁵⁸.

Las continuas violaciones de los derechos humanos son cada vez más graves y sistemáticas: el 4 de agosto de 1992 se descubrieron los primeros campos de detención en los que se puso en práctica la “limpieza étnica”, cuestión que se trataría de forma reiterada en el ámbito de las Naciones Unidas⁵⁹. En este contexto de suma preocupación, se presentaron por las misiones de relatores sendos informes sobre Bosnia-Herzegovina y sobre Croacia. El Informe sobre Bosnia, bajo la dirección de John Thomson, denuncia de una manera detallada las violaciones de los derechos humanos en los lugares de detención. El Informe sobre Croacia se basa en la visita que otra misión de relatores de la CSCE llevó a cabo, en él se habla de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, hechos que llevan a los tres miembros de la Comisión a instar a la Comunidad Internacional a actuar, a fin de impedir que esta horrible situación siga teniendo lugar⁶⁰.

A partir de finales de 1992, la CSCE va a seguir ocupándose del conflicto yugoslavo, sobre todo por parte del Comité de Altos Funcionarios, pero lo va a hacer con su plena conciencia de su impotencia para detenerlo. A pesar de eso, el Comité de Altos Funcionarios considera importante que observadores de la CSCE vigilen el proceso electoral que se desarrollaría en la nueva Yugoslavia (Serbia y Montenegro) el 20 de diciembre de 1992, y pide a la Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos que coopere activamente con otros observadores internacionales. Y es que durante todo el año 1993, esa nueva Yugoslavia va a ser objeto de atención de la CSCE, sobre todo a causa de Kosovo. No obstante, todavía misiones enviadas a la zona chocaban con la intransigencia serbia, que contaba con el apoyo de Rusia y otros Estados de la Europa Oriental.

58 Estas misiones fueron puestas bajo la dirección del diplomático noruego, Tore Boegh.

59 Bell-Fialkoff, 1992.

60 Report of the Mission to Croatia established under the Human Dimension Mechanism according to paragraph 12 of the Moscow Document, p.47.

Todo revelaba que el conflicto yugoslavo se le iba de las manos a la CSCE, a pesar de su esfuerzo en el desarrollo institucional y de las misiones llevadas a cabo sobre el terreno. Esta situación no implica que la CSCE haya cometido sólo errores, sino que posiblemente, el conflicto no encajaba en el modelo que la misma encarnaba, como más tarde se pudo comprobar. Preconizar sólo el diálogo, el arreglo pacífico de las controversias y el respeto de los derechos humanos no siempre da resultados esperados.

2.2. *Las Naciones Unidas y la preservación de la paz.*

El conflicto de Yugoslavia ha tenido la facultad de despertar a los europeos del sueño en el que se hallaban inmersos después de cuarenta años sin un solo conflicto armado en el continente, sueño que fue prorrogado por el fin de la guerra fría y la caída de los regímenes comunistas, que les hizo pensar que un conflicto era imposible. La conclusión que ha traído un conflicto de las características del yugoslavo, con matanzas étnicas a gran escala y desplazamientos masivos de población; respecto de las estructuras de seguridad colectivas europeas, no es otra que la de estar superadas por los retos del nuevo orden, no sólo europeo sino internacional, así como la necesidad del apoyo de las potencias a las instituciones europeas, para el control del conflicto.

Los primeros interesados en controlar el conflicto y domeñar sus consecuencias fueron los europeos, por lo que el objetivo principal de Europa Occidental en relación con el conflicto de Yugoslavia fue desde el principio impedir su extensión e internacionalización. El temor a la internacionalización venía dado por la composición étnica de los países fronterizos con Yugoslavia: Macedonia con mayoría eslava y minoría albanesa; Albania, país musulmán que puede acudir en apoyo de sus hermanos de fe; Bulgaria que considera a los macedonios como búlgaros; Grecia, que simpatiza con Serbia; Turquía, musulmana al igual que bosnios y albaneses y, finalmente, las tensas relaciones entre Turquía y Grecia por el conflicto ya enquistado de los archipiélagos del Egeo, a pesar de ser socios de la OTAN.

Tres son las premisas que Europa ha conjugado, la primera pasaba por la no-intervención de ninguna potencia europea. La segunda, que la ayuda humanitaria fuera por consenso entre las partes, y la tercera, que el ultimátum de la OTAN, única institución de seguridad colectiva con la suficiente credibilidad, estuviera respaldado por Naciones Unidas. La conjunción de las tres premisas ha logrado el objetivo principal: aislar un conflicto con graves repercusiones para toda Europa, sobre todo, en el plano moral. El escenario de fondo sobre el que se ha movido lo ha puesto el nuevo orden surgido después de la guerra fría, en lo que ya empieza a llamarse posguerra fría⁶¹:

61 Bermejo Garcia, 1996.

“(…) El fin de la guerra fría ha dado lugar a la esperanza de un mundo más seguro, más equitativo y más humano. En muchas regiones del mundo se han hecho rápidos avances hacia la democracia y hacia formas de gobierno que responden mejor a las aspiraciones de sus pueblos, así como hacia el logro de los Propósitos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas”⁶²

Frente a la decisión de no-intervención, de los líderes occidentales, estaba el coste político y moral ante la pasividad de una guerra civil cruel y sangrienta: *que se colaba a través de los televisores en los pacíficos y confortables hogares de sus ciudadanos*, ciudadanos que libran su propia guerra de supervivencia diaria: sustento, familia, enfermedades, paro. Sin embargo la verdadera crítica que han tenido que soportar los gobiernos occidentales es la falta de valentía y habilidad para explicar a sus opiniones públicas la realidad de la intervención armada, dado que ningún gobierno puede ni quiere poner en peligro la vida de sus soldados si no intereses vitales de su país no están directamente amenazados.

Para hacer honor a la verdad se debe indicar que si una fuerza pierde a algunos de sus integrantes, la opinión pública retira su apoyo con la misma prontitud e intensidad que meses antes pedía la intervención, dado que sin el apoyo de la calle, hoy por hoy, no se puede sostener por mucho tiempo una operación, demostrándose con ello la validez, todavía, de los postulados de Clausewitz cuando enunció que uno de los tres factores que configuran la guerra junto con el liderazgo político y la capacidad de los ejércitos es la implicación emocional del pueblo. La validez de esta aseveración queda confirmada en las declaraciones del líder serbio Milosevic durante los bombardeos de la OTAN con ocasión de los sucesos de Srebrenica, donde las tropas de Naciones Unidas no hicieron nada por impedirlo: *“ustedes no están dispuestos a dar ni una sola vida por la defensa de sus objetivos”⁶³*.

Cosido Gutiérrez⁶⁴ se pregunta si tienen alguna responsabilidad en la guerra yugoslava las organizaciones regionales de seguridad europeas, para a continuación afirmar con

62 Decisión de la 3046ª sesión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 31 de enero de 1992. Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 31 de enero de 1992 relativa a la responsabilidad del Consejo de Seguridad en lo concerniente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

63García, 2004.

rotundidad que si Naciones Unidas, y decir eso es decir Estados Unidos, ha asumido la gestión directa del conflicto, es en parte por la falta de liderazgo, coordinación y capacidad de decisión política de Europa Occidental en ejercer, a través de sus instituciones de seguridad, esa gestión directa que se ha indicado. Las instituciones de seguridad europeas han demostrado que el entramado de seguridad es lento, incapaz y contradictorio, pero la diplomacia europea ha ido más allá al mostrar su debilidad al ser incapaz de prever, regular y solucionar un conflicto en su propio suelo, sobre todo por sus contradicciones y rivalidades, lo que lleva a pasar el problema a otras instancias. Hay que indicar, en defensa de dichas instituciones, que por su carácter de regionalidad tiene un mandato claro y preciso: *garantizar la defensa y seguridad frente a agresiones de terceros*, y la guerra en Yugoslavia, no ha tenido implicaciones exteriores ni ha amenazado los intereses de seguridad de Occidente. El principal y único riesgo para la seguridad era el contagio en diversos grados y ello se evitó, aunque tarde, con despliegues preventivos de fuerzas de Naciones Unidas en Macedonia, según el Informe del Secretario General de 23 de Noviembre de 1992:

“(...) se desplegaron observadores de las Naciones Unidas en Macedonia en vista de su inquietud acerca de la posible repercusión que allí tendrían los combates en otras regiones de la ex Yugoslavia. El Secretario General recibió una recomendación del Sr. Cyrus Vance y de Lord Owen, Copresidentes del Comité Directivo de la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia, (...) en favor del pronto despliegue en Skopje de un pequeño grupo de observadores militares y policiales de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, con personal político de apoyo. Su mandato inmediato sería visitar las zonas fronterizas de Macedonia con Albania y Serbia (...) El Secretario General preveía que ese despliegue tendría el carácter preventivo (...) se dieran instrucciones al Comandante de la Fuerza para que enviase inmediatamente un grupo de aproximadamente doce efectivos militares y policiales y funcionarios civiles en una misión exploratoria a Macedonia”.

La Resolución 795 (1992) de 11 de diciembre sobre la situación en Macedonia demuestra que esto fue algo que debió hacerse también en Croacia y Bosnia-Herzegovina para evitar una profundización de los conflictos:

“(...) 2. Autoriza al Secretario General a establecer en la ex República Yugoslava de Macedonia, tal como recomienda en su informe, un grupo de la fuerza de Protección de las Naciones Unidas, y a informar al respecto a las autoridades de Albania y de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).”⁶⁵

64 Cosido Gutierrez, 1994.

65 García, 2004, p. 96.

2.2.1. *Las Naciones Unidas y la crisis yugoslava.*

El conflicto yugoslavo estalla en las manos de Naciones Unidas justo después de que se llevara a cabo la Guerra del Golfo y cuando todavía eran muy visibles sus consecuencias. La Organización se encuentra, esta vez en Europa, con el primer conflicto armado del post-comunismo. Es cierto que se especulaba sobre el futuro de Yugoslavia después de la muerte de Tito, pero nunca se esperó lo que sucedería; eso explica quizás que el Consejo de Seguridad permaneciera mudo durante los tres meses transcurridos desde la proclamación de independencia de Croacia y Eslovenia el 15 de junio de 1991, aunque quizás no explique del todo su falta de reacción ante los eventos.

La implicación de las Naciones Unidas en el conflicto yugoslavo no sólo es tardía, sino que esta no se decide hasta que la Comunidad Europea fracasa en sus primeros intentos de mediación. Todo parecía indicar que las Naciones Unidas preferían que el tema se resolviera a nivel regional; eso explicaría por qué permaneció al margen en los meses iniciales del conflicto, sin embargo, el conflicto tomó caminos inesperados, y esto obligó al Consejo de Seguridad a cambiar su visión durante la primavera de 1992, cuando la guerra en Bosnia empezó a cobrar tintes trágicos.

Hay que resaltar que el Consejo de Seguridad empieza a ocuparse de la cuestión yugoslava a iniciativa de Austria, Canadá, Hungría y la propia Yugoslavia a partir del 19 de septiembre de 1991, y el día 25 Austria, Bélgica, Francia, el Reino Unido y la URSS presentan ya un proyecto de resolución⁶⁶. En los debates subsiguientes, el representante yugoslavo sorprendió no poco al afirmar que *“Yugoslavia ya no podía ser simplemente reparada, debería ser redefinida”*, y solicitó un embargo general y completo de armas y otros pertrechos militares a Yugoslavia, dejando el resto de representantes mudos de asombro. No obstante, no faltaron estados que mostraron su preocupación a la hora de adoptar cualquier decisión por si se violaba el principio de no intervención, como China e India; otros, como Zimbabwe, dejaron claro que había que respetar las disposiciones de la Carta, mientras que algunos calificaban la situación como peligrosa por los movimientos separatistas (Cuba) o como auténtica guerra civil (el antiguo Zaire); por su parte el Reino Unido y la antigua URSS se mostraron prudentes, insistiendo en la dimensión internacional

66 Crf. Doc. S/23067.

del conflicto y en el peligro del separatismo para toda la región; los Estados Unidos, sin embargo, se mostraron muy críticos con las autoridades de Belgrado. A pesar de los diversos puntos de vista sobre el conflicto, la Resolución 713 se adoptó por unanimidad, decretándose así el “embargo general y completo a todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia”⁶⁷.

Llama la atención sin embargo, la calificación que el Consejo de Seguridad otorga a la crisis yugoslava, ya que, como señala Drazen Petrovic y Luigi Condorelli, el Consejo no elige entre las tres posibilidades del artículo 39 de la Carta. En este caso, después de mostrar por un lado *“profundamente preocupado por los combates en Yugoslavia, que está causando graves pérdidas de vidas humanas y daños materiales, y por las consecuencias para los países de la región”*⁶⁸, por otro afirma su desasosiego *“por el hecho de que la persistencia de esta situación constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional”*⁶⁹. Dicho de otro modo, para el Consejo la situación tal y como existía en ese momento no constituía todavía una auténtica amenaza a la paz y seguridad internacional, pero sí lo sería de *persistir* la situación. Siguiendo a Bermejo García y Gutiérrez Espada, el razonamiento del Consejo no parece lógico, ya que, decide actuar en virtud del Capítulo VII de la Carta, cuando la calificación que da a la situación parece más propia del Capítulo VI.

Sorprende también que el Consejo no se corrigiera en la Resolución 721, de 27 de noviembre de 1991, en cuyo preámbulo ya no se recoge sólo que la persistencia de esa situación constituiría una amenaza a la paz y seguridad internacional, sino también su *agravamiento*. Sin embargo, en esta resolución se acepta que ha habido combates, violaciones del alto el fuego que han acarreado *“grandes pérdidas humanas y extensos daños materiales”*, etc., por lo que parecía ilógico que el Consejo siguiera calificando así el conflicto en relación con la situación que se vivía en la zona. Todo eso sólo parece explicarse desde la consideración de que para el Consejo de Seguridad, el conflicto en cuestión era de orden interno y no internacional.

67 Bermejo García, 1996.

68 Párrafo tercero del Preámbulo.

69 Párrafo cuarto del Preámbulo.

No obstante, esta calificación tampoco parece adecuarse al desarrollo de los acontecimientos a partir de diciembre de 1991 y enero de 1992, ya que por esas fechas (15 de enero de 1992) los Estados miembros de la Comunidad reconocen a Croacia y Eslovenia como Estados independientes. Por otro lado, las Naciones Unidas parecían haber dado prácticamente carta blanca para que la Comunidad resolviera la situación desde una perspectiva regional. No se entiende, por tanto, que mientras la Comunidad Europea admite la internacionalización del conflicto, vía reconocimiento, el Consejo, en el que hay dos miembros permanentes comunitarios, parezca entender que este es de orden interno, porque esto muestra en realidad lo que deja traslucir su posición cuando en sus Resoluciones sigue refiriéndose a “Yugoslavia”, hasta la 752 (de 15 de mayo de 1992) en cuyo párrafo tercero del preámbulo, y para definir la situación reinante en Bosnia-Herzegovina, se habla por primera vez de que el Consejo está preocupado por la grave situación en ciertas partes de la *antigua* República Federativa Socialista de Yugoslavia⁷⁰. Además en el párrafo 3 de esta misma resolución el salto cualitativo que se da es importante, al exigir, como si fueran de Estados y no de injerencia exterior de un Estado en otro, que:

“(…) cesen inmediatamente todas las formas de injerencia externa en Bosnia-Herzegovina, en particular por parte del Ejército Popular Yugoslavo y de elementos del ejército croata (...) y respétenla integridad territorial de Bosnia-Herzegovina (...).”

Hay que resaltar que la Asamblea General había ya adoptado en la Resolución 46/242, de 21 de agosto, una apreciación más acorde con la situación fáctica sobre el terreno en Bosnia-Herzegovina. Y es que si la Asamblea piensa que hay una *“agresión contra el territorio de Bosnia-Herzegovina”*, que constituye una amenaza a la paz y seguridad internacional⁷¹ y rechaza cualquier intento cuyo fin sea modificar las fronteras de esa República (párrafo 16 del preámbulo), eso quiere decir que algo serio está ocurriendo, y no vale mirar hacia otro lado, porque si ese fuera el caso se estaría cayendo en la arbitrariedad. La situación que se vivía en Bosnia-Herzegovina era de guerra abierta, lo que llevó al Gobierno de la nueva República a solicitar el 20 de junio de 1992 a la ONU que usara la fuerza contra Serbia, declarando además el estado de guerra en toda la República. Unos días más tarde, la situación era tan crítica ante la ofensiva desatada por los serbios

70 Bermejo García, 1996.

71 Párrafo séptimo del preámbulo de la Resolución A/46/242.

que los dirigentes bosnios, croatas y eslovenos solicitaron conjuntamente la intervención de Naciones Unidas para detener el conflicto; petición de auxilio a la que el Consejo de Seguridad hizo oídos sordos, lo que acarrearía una limpieza étnica sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial⁷².

Pero la Asamblea General fue incluso más lejos y reconoce la justa lucha que lleva a cabo el Gobierno y el pueblo de la república de Bosnia-Herzegovina para salvaguardar la soberanía, la independencia política, la integridad territorial y la unidad del país⁷³.

Ante esta situación crítica que se vive en la zona, la Asamblea General da su opinión política pase a los límites que tiene establecidos en virtud del artículo 12 de la Carta⁷⁴, y lo hace partiendo de la premisa de que la Carta confiere a las Naciones Unidas la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Desde este punto, es obvio que la Asamblea va a invocar también los principios y fines establecidos en la Carta, así como su deber de promocionar el respeto de la legalidad internacional. Por todo ello, la Asamblea, en esta Resolución 46/242, insta al Consejo a que adopte urgentemente nuevas medidas en virtud del Capítulo VII para hacer cesar los combates y restablecer la unidad y la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina, para condenar después en su párrafo 6 la “práctica odiosa de depuración étnica” así como otras violaciones de los derechos humanos⁷⁵.

72 Escudero Espinosa, 2002.

73 En el párrafo 17 del preámbulo se reafirma *“el derecho inmanente de la República de Bosnia y Herzegovina a la legítima defensa individual o colectiva, conforme al artículo 51 de la Carta”*.

74 *“Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”*.

75 El párrafo 6 hace referencia a *“las violaciones de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de la República de Bosnia-Herzegovina, así como las violaciones masivas de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional, especialmente la práctica odiosa de depuración étnica, y exige que se ponga fin de inmediato a esta práctica y que se adopten otras medidas, con carácter urgente, para detener el desplazamiento masivo y forzoso de la población hacia fuera de la república de Bosnia y Herzegovina y dentro de su territorio, así como todas las demás formas de violación de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia”*.

Todo esto demuestra que las concepciones que en relación a la crisis en Bosnia-Herzegovina tenían el Consejo de Seguridad y la Asamblea General no iban por el mismo camino.

2.2.2. *El embargo de armas y las complejas sanciones económicas.*

En cuanto al embargo de armas hay que recalcar que se trata de una medida típica en esta clase de conflictos, como medio para intentar llevar a las partes a solucionar de forma pacífica, por lo que el Consejo actúa aquí en el ámbito del artículo 40 de la Carta. El embargo se adopta tardíamente, como casi todas las medidas de Naciones Unidas en este conflicto, ya que cuando se aprueba la Resolución 713, lleva ya meses la crisis. El embargo se establece, para todo el territorio de la antigua Yugoslavia, también para Bosnia. Se hace esa aclaración porque la misma Resolución fue objeto de grandes polémicas, intentándose en varias ocasiones que no se aplicara a esta República con el fin de que los bosnios pudieran ejercer el derecho de legítima defensa contra los serbios. Estos esfuerzos nunca cuajaron. Es más, se fue hacia un reforzamiento del embargo, por medio de las Resoluciones 819 y 820, de 16 y 17 de abril de 1993. La primera de estas exige en su párrafo 1 que todas las partes consideren a Srebrenica y sus alrededores como “zona segura”, y el párrafo 3 se exige a la República Federativa de Yugoslavia que deje inmediatamente de proveer armas, equipos y otros servicios de carácter militar a las unidades paramilitares serbias en Bosnia-Herzegovina.

Sin embargo, a pesar de que en la resolución 724, párrafo 5, el Consejo crea un Comité compuesto por todos los miembros del mismo Consejo, encargado de vigilar la aplicación, y por tanto la efectividad del embargo, este no siempre fue respetado, como lo constata un Informe del Secretario General de 4 de febrero de 1992, y de lo que se haría eco también el mismo Consejo de Seguridad en su resolución 787, de 16 de noviembre de 1992, al mostrarse “*profundamente preocupado por la información sobre constantes violaciones del embargo (...)*”, por lo que en el párrafo 12:

“(...) pide a los Estados que, como naciones o por conducto de organismos o acuerdos regionales, empleen todas las medidas adoptadas a las circunstancias (...) para velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 713”⁷⁶.

76 Bermejo García, 1996.

Además, como se sospecha que el Danubio se utiliza para violar el embargo, alienta en el párrafo 13 a que los Estados ribereños adopten las medidas necesarias para lograr que el transporte por ese río se efectúe de conformidad con la citada resolución. Y es que ya se sabe que una cosa es adoptar un embargo y otra más difícil obligar a los Estados a cumplirlo estrictamente; si a esto añadimos el hecho de que el comercio de armas va por unos derroteros especiales, como es bien sabido, no siempre el embargo va a poder cumplir con sus fines, sobre todo cuando se sabía que las nuevas autoridades de Belgrado no se encontraban tan aisladas como el Consejo de Seguridad pretendiera.

También hay que hacer mención de un problema jurídico suscitado por la Resolución 713. Cuando se adopta el embargo el 25 de septiembre de 1991 se menciona a “Yugoslavia”, es decir a la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia. Después, la propia evolución de la crisis ha ido generando nuevos Estados independientes, que incluso posteriormente fueron admitidos en la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, y pese a que el Estado contra el que el embargo se adoptó se ha “disuelto” y ya no existe como tal, este se aplica a los Estados, distintos, que de él nacieron, tal y como dispone el párrafo 6 de la Resolución 727, que se basa en un Informe del Secretario General. Más aun, con el paso del tiempo, el embargo perjudicó considerablemente a Bosnia-Herzegovina, pues el Ejército Federal de Belgrado (JNA) era el que tenía el monopolio de las armas en la antigua Yugoslavia, y las fábricas de armas y munición estaban situadas en tierras serbias. Esto trajo consigo que cuando empezó la guerra en Bosnia, parte de las armas del ejército federal quedaron en manos de los serbo-bosnios, población que no era precisamente controlada por las autoridades de la nueva República y que contaba, además, con el apoyo de las fuerzas de Belgrado. Esto precisamente llevó a la Asamblea General a calificar esa situación como de “agresión”, reconociendo el derecho de legítima defensa a Bosnia-Herzegovina en el preámbulo de la mencionada Resolución 46/242, mientras que el Consejo de Seguridad se mostraba distante, y así seguiría durante todo el conflicto; actitud que desembocaría más tarde en la intervención de la OTAN⁷⁷.

En cuanto a las sanciones económicas, éstas se adoptan porque las medidas de embargo se revelaron insuficientes para restablecer la paz. El Comité creado por la Resolución 724 (1991) confesaba que tenía poca información al respecto, sin embargo los medios de comunicación internacionales no dejaban de denunciar continuas violaciones, sobre todo en las zonas de Bosnia-Herzegovina y de Croacia controladas por las fuerzas irregulares serbias, apoyadas a su vez por el ejército de Belgrado.

77 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

Las sanciones se adoptan en el marco del Artículo 41 de la Carta, debido a que el Consejo de Seguridad intenta en un principio llevar a cabo determinadas presiones sobre la parte cuyo comportamiento contribuye a crear una amenaza a la paz y seguridad internacional. Este es el caso, precisamente, de la nueva República Federativa de Yugoslavia. De esta forma, las diferentes medidas económicas que iba a adoptar el Consejo fueron, como el embargo de armas, siguiendo la evolución del conflicto, distinguiéndose tres grandes etapas: Resoluciones 757, 786 y 820 del Consejo de Seguridad.

La primera se inicia con la Resolución 757, de 30 de Mayo de 1992, en la que el Consejo toma nota de la incapacidad de la nueva Yugoslavia de hacer respetar lo previsto en la Resolución 752⁷⁸, y decide en sus párrafos 4-10 un abanico de medidas que implican en la práctica la prohibición de toda relación de índole económica, industrial o financiera con la nueva Yugoslavia, tanto por parte de los Estados como por las personas físicas o jurídicas. Esta Resolución prevé además (párrafo 7) el embargo aéreo. Se decide incluso, en el párrafo 8, que los Estados reduzcan el nivel de sus misiones diplomáticas y puestos consulares, que tomen medidas para evitar que personas o grupos auspiciados por la nueva República Federativa de Yugoslavia participen en acontecimientos deportivos⁷⁹, y que se suspenda la cooperación científica y técnica así como los intercambios culturales. Se dispone además (párrafo 13) que el Comité encargado de controlar el embargo de armas se ocupe también de las sanciones. El objetivo de estas medidas es el de forzar a su destinatario a que cumpla con los requisitos establecidos en la Resolución 752. Por eso, el Consejo decide (párrafo 6) mantener un examen sobre las medidas impuestas a fin de determinar su suspensión o finalización definitiva, de cumplirse dichos requisitos.

78 En la Resolución 752 el Consejo exige en sus párrafos 3, 4 y 5 lo siguiente: *“a) que cesen inmediatamente todas las formas de injerencia externa en Bosnia y Herzegovina, en particular por partes de unidades del Ejército Popular Yugoslavo y los elementos del ejército croata; b) que las unidades del Ejército Popular Yugoslavo y los elementos del ejército croata que se encuentre en Bosnia y Herzegovina se retiren, o se sometan al Gobierno de dicha República; c) que todas las fuerzas irregulares que se encuentra en Bosnia y Herzegovina se dispersen y entreguen las armas (...)”*.

79 La cuestión de participación en acontecimientos deportivos se planteó por primera vez con los Juegos Olímpicos de Barcelona, durante el verano de 1992. En esta ocasión, el Comité de sanciones consideró, el 21 de julio de 1992, que no prohibía la participación de atletas a título individual, siempre y cuando se reunieran las siguientes condiciones: que los atletas participaran a nivel individual y personal; que el Comité Olímpico se encargara de su selección; que fueran acompañados sólo por su entrenador; y que se abstuvieran de cualquier declaración o gesto de índole política.

Por último, la Resolución 757 en su párrafo 4, letra c) excluía de su ámbito de acción “los suministros destinados estrictamente con fines médicos”, pero nada más. Nada se decía por lo tanto de situaciones de emergencia humanitaria, lo que no dejaba de ser una grave laguna dado el cariz que iba adquiriendo la crisis. Y lo extraño era que no se corrigieran esas situaciones, a pesar de que en el párrafo 17 se “exige que todas las partes y demás interesados establezcan de inmediato las condiciones necesarias para la entrega sin trabas de suministros de carácter humanitario a Sarajevo y otros lugares de Bosnia-Herzegovina, incluido el establecimiento de una zona de seguridad que abarque a Sarajevo y otros lugares de Bosnia”. Esto se corrigió, con la Resolución 760 de 18 de junio en la que se decide que las restricciones impuestas en aquella no se aplicarán 2 “a los productos o bienes destinados a subvenir a necesidades humanitarias esenciales”⁸⁰.

Posteriormente, el Consejo decide en su Resolución 787 de 16 de noviembre de 1992, ocuparse de las sanciones, reforzando el embargo en el párrafo 9 al extenderlo a productos como el petróleo crudo, productos de petróleo, carbón, equipo relacionado con la energía, hierro, acero, otros metales, productos químicos, caucho, neumáticos, vehículos, aeronaves y motores de todo tipo, para impedir que se desvíen en violación de la Resolución 757 a la República Federativa de Yugoslavia cuando sean transportados por su territorio; se trata, pues, de productos que tienen un alto interés estratégico. Además, según, el párrafo 10, todo buque de una persona o empresa establecida en la nueva Yugoslavia (Serbia y Montenegro) o que opere desde su territorio, si tiene intereses mayoritarios o le otorgan su control, será considerado como si fuera un buque de la República Federativa de Yugoslavia.

Así mismo, la Resolución 787 da un paso más en el párrafo 12, al pedir a los Estados, de conformidad con los Capítulos VII y VIII:

“(…) que como naciones o por conducto de organismos o acuerdos regionales, empleen todas las medidas adaptadas a las circunstancias concretas que puedan ser necesarias (...) para detener todo transporte marítimo hacia la región o desde esta con el fin de inspeccionar y verificar las cargas y destinos y velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en las Resoluciones 713 y 757 (...)”.

Estas últimas medidas plantean la duda de saber si se adoptan sobre la base del artículo 41 o sobre el artículo 42 de la Carta, a representar un “bloqueo”, término expresamente recogido en esta última disposición. La Resolución 787 no aclara la cuestión y algunos autores consideran que se está ante un claro ejemplo de bloqueo.⁸¹

80 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

No obstante, las cosas no fueron como se esperaba, pese a las medidas adoptadas por la Resolución 787. Ni los serbios de Bosnia ni los de Croacia estaban por la labor, aunque fueron sobre todo los primeros los que adoptaban un comportamiento de desprecio hacia el propio Consejo de Seguridad, contando para ello con el apoyo de las autoridades de Belgrado. Así, cuando el 25 de marzo de 1993, el Gobierno de Bosnia-Herzegovina firma con los representantes croatas unos acuerdos bastante completos para estabilizar y pacificar la zona⁸², los serbios rechazan el plan y responden con nuevos ataques, como el cerco al enclave de Srebrenica, los bombardeos sobre la población civil, y el refuerzo de su presión militar sobre Sarajevo. Estamos, por tanto, en un periodo en el que se desarrollan duros combates ante los que a comunidad internacional va comprendiendo que no se debe ceder más al “chantaje”⁸³; se piensa que ya se ha cedido demasiado y perdido demasiado tiempo para encontrar del otro lado sólo incompreensión y promesas incumplidas.

Éste era, pues el trasfondo de la Resolución 820 de 17 de abril de 1993, adoptada por 13 votos y dos abstenciones. Es por ello comprensible que su contenido sea complejo, constando de tres secciones:

- En la sección A, se aprueba el plan de paz para Bosnia-Herzegovina aceptado ya por los croatas-bosnios y los musulmanes, aunque se da un plazo de nueve días a la parte serbia para firmarlo. Además, en el párrafo 6 de esta sección se condena sin paliativos, porque era ya evidencia, las violaciones del derecho internacional

81 Petrovic & Condorelli, 1992.

82 Estos acuerdos son fruto de un plan de paz presentado por Cyrus Vance y Owen para la región.

83 En teoría, ya hacía tiempo que el conflicto en Bosnia-Herzegovina era crítico desde el punto de vista humanitario a causa de la denominada “depuración étnica”. Todo esto llevó precisamente a ese país a presentar el 20 de marzo de 1993, una demanda ante la Corte Internacional de Justicia contra la República Federativa de Yugoslavia por la violación del convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio, solicitando al mismo tiempo medidas provisionales. La Corte, mediante Orden de 8 de abril de 1993, atendió la demanda, adoptando como medidas provisionales la obligación, por parte de la República Federativa de Yugoslavia, de adoptar todas las medidas posibles para prevenir la comisión del crimen de genocidio, velando por que ninguna unidad armada, militar o paramilitar, obtuviesen su apoyo, de cualquier otra autoridad para la comisión de dicho crimen contra la población de Bosnia y Herzegovina o cualquier otro grupo nacional, étnico, racial o religioso. Por otra parte, pedía a los dos Estados que evitasen cualquier medida que impidiese o agravase la situación. (Escudero Espinosa, 2002).

humanitario, incluidas, en particular, la práctica de depuración étnica y las detenciones y violaciones masivas, organizadas y sistemáticas de mujeres; recordando que quienes cometan esos actos serán considerados responsables. El paso dado en esta materia en relación con la Resolución 757 es pues importante.

- La sección B está dedicada a fortalecer las medidas impuestas ya anteriormente sobre la base de las Resoluciones 757 y 787.
- Y la sección C, muy breve, se limita a recoger que se está dispuesto a revisar las medidas, una vez que las tres partes hayan aceptado el plan de paz, y sobre la base de pruebas verificadas de que la parte serbia coopera de buena fe en la aplicación del plan, con miras a ir las suprimiendo gradualmente⁸⁴.

La sección más importante, es sin duda la B, y en la ella se refuerzan las medidas adoptadas anteriormente en las Resoluciones 757 y 787, con el fin de aislar económicamente a la República Federativa de Yugoslavia. Para ello, se establece en los párrafos 12-29 un auténtico bloqueo terrestre, marítimo, aéreo y fluvial. En efecto, según el párrafo 23 el bloqueo terrestre implica que todos los Estados de la República Federativa de Yugoslavia impidan el paso de todo vehículo de carga y material rodante hacia ella o desde ella, excepto en un número estrictamente limitado de puestos de cruces de frontera por carretera o ferrocarril, puestos que deber ser notificados al Comité establecido por la Resolución 724 y aprobados por él. Para controlar la situación sobre el terreno, la Resolución 838 de 10 de junio de 1993 recomendaría el despliegue de observadores a lo largo de la frontera entre Bosnia-Herzegovina y la República Federativa de Yugoslavia.⁸⁵

El bloqueo marítimo y aéreo obliga a los Estados a que detengan cualquier navío mercante o aeronave que entre o que salga de la República Federativa de Yugoslavia con el fin de inspeccionar su carga. Si en la inspección se sospecha que han violado las resoluciones adoptadas por el Consejo a estos efectos, podrá ésta ser incautada, en virtud del párrafo 25. Además, no se permitirá que ningún buque inscrito en la república Federativa de Yugoslavia en el que tengan intereses mayoritarios o de control personas o empresas de Serbia y Montenegro, o que realicen sus operaciones a partir de la nueva Yugoslavia, etc. Pase por instalaciones situadas en territorio de Estados miembros, tal y como recoge el párrafo 16. Por otro lado, el párrafo 28 *“decide prohibir la entrada en el mar territorial de*

84 Petrovic & Condorelli, 1992.

85 Desde el 5 de enero de 1992, ya se habían desplegado observadores de la Comunidad Europea en la frontera entre Serbia y Hungría.

la República Federativa de Yugoslavia (...) de todo el tráfico marítimo comercial, excepto cuando lo autorice, caso por caso, el Comité (...) o en caso de fuerza mayor”.

En cuanto al bloqueo fluvial, el Danubio representa una vía de comunicación de suma importancia para todos sus Estados ribereños, de ahí que ya en la Resolución 787 adoptara medidas para detener los navíos e inspeccionarlos. Éstas se refuerzan considerablemente en la Resolución 820 al decidir en el párrafo 15 *“que los transbordos de mercancías y productos por el Danubio a través de la República Federativa de Yugoslavia (...) sólo se permitan cuando estén autorizados expresamente por el Comité”.*

Por lo demás, la Resolución 820 recoge también otras medidas, entre las que cabe citar: El párrafo 13 hace alusión a las “zonas protegidas”, estableciendo que los Estados deben impedir que mercancías y productos destinados a estas zonas o a otros lugares se desvíen hacia la República Federativa de Yugoslavia; otra medida importante y novedosa es la del párrafo 21 que establece la congelación de fondos, bien sean de las autoridades de Belgrado o de empresas de la nueva Yugoslavia, o controlados directa o indirectamente por tales autoridades o empresas; el párrafo 27 establece, por otro lado, la prohibición de que se presten servicios tanto financieros como no financieros, excepto las telecomunicaciones y servicios postales. Por lo tanto, como se puede comprobar, se traza todo un abanico de medidas destinadas esta vez a aislar a la República Federativa de Yugoslavia del contexto económico internacional, aunque también político.

2.2.3. Las Resoluciones del Consejo de Seguridad y las misiones de paz.

Casi toda la reglamentación referente a las fuerzas de mantenimiento de la paz data entre las décadas de los cincuenta y sesenta, hasta su total remodelación ya en la última década del siglo XX. La Resolución de la Asamblea General 1000 (ES-I) de 5 de noviembre de 1956 establece un mando para la fuerza internacional de emergencia y la recluta de los oficiales precisos entre los países que no sean miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Resolución 1001 (ES-I) de 7 de noviembre del mismo año autoriza al Secretario General a que dicte las reglamentaciones e instrucciones que puedan ser indispensables para el funcionamiento eficaz de la Fuerza. En el año 1965 y con la Resolución de la Asamblea General 2006 (XIX) se crea el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con el propósito de que estudie todas las cuestiones relativas a las operaciones de paz.

En 1989, vísperas de la remodelación, la Asamblea General mediante la Resolución 44/49 de 8 de diciembre, convencida de que las operaciones de mantenimiento de la paz

constituyen un elemento esencial en la promoción de la seguridad internacional y con el propósito de estudiar la situación financiera de dichas fuerzas, insta al Secretario General a que proporcione a los Estados miembros del organismo información pertinente sobre necesidades de tropas y recursos. Para ello se debió elaborar un cuestionario donde se indicaba lo que estaban dispuestos a aportar los Estados. Pero lo más importante de dicho documento, desde el punto de vista de la operatividad de dichas fueras y por lo tanto de su buen funcionamiento, figura en el párrafo 11: *que prepare un modelo de acuerdo en las Naciones Unidas y los países receptores sobre la condición jurídica de las fuerzas*, en terminología “ad hoc” lo que se denomina el estatuto de la fuerza. Dicho reglamento llega en 1990, el 9 de octubre, con la Resolución de la Asamblea General A/45/594. En él se ponen las bases que servirán de modelo a los acuerdos que se establezcan entre la organización y los países que acogen las operaciones de mantenimiento de la paz⁸⁶.

Las operaciones catalogadas como apoyo a la paz se realizan bajo los auspicios de las Naciones Unidas u organizaciones internacionales competentes, mediante un mandato en forma de resolución y el consentimiento de las partes implicadas. El objetivo de este tipo de operaciones es *“conseguir la paz mediante actuaciones que la favorezcan, más que imponerla a las partes en conflicto”*. De acuerdo a la doctrina de las Naciones Unidas, las misiones de paz se dividen en dos tipos básicos de acuerdo al *modus operandi*: misiones de observación y misiones de fuerza de emergencia. Las primeras, establecidas por mandato del Consejo de Seguridad, son desarrolladas por oficiales de las fuerzas armadas sin armas y que de modo pasivo realizan funciones de enlace o monitores en la verificación de la aplicación de los acuerdos de cese el fuego.

La misión de fuerzas de emergencia, más conocida como fuerzas de mantenimiento de la paz, también autorizadas por el Consejo de Seguridad, permite realizar actuaciones decisivas en la resolución del conflicto en cuestión, finalizando así la primera etapa de estas misiones de primera generación.

Con la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y del sistema de dominación de la guerra fría, se inicia una nueva etapa para Naciones Unidas. En este ámbito y de la mano del Secretario General Boutros Ghali, las operaciones para el mantenimiento de la paz se diversifican en atención a la particularidad del escenario y surgen las misiones de segunda generación. La mayoría de estas misiones son desarrolladas por elementos uniformados armados, encuadrados, en el caso del Ejército, en unidades de tipo batallón o regimiento, unidades militares autorizadas por el Consejo

86 Escudero Espinosa, 2002

de Seguridad de Naciones Unidas, el cual se ampara en el artículo 42 de la Carta⁸⁷ para permitir actuaciones decisivas entre las partes. El objetivo: establece las condiciones que permitan controlar un armisticio, garantizas el nivel de armamento convenido o impulsar el entendimiento de las partes.

*“(...) tomando nota del informe adicional de fechas 15 y 19 de febrero de 1992, presentado por el Secretario General con arreglo a la Resolución 721⁸⁸ (1991) del Consejo de Seguridad, así como de la solicitud formulada por el gobierno de Yugoslavia, de fecha 26 de noviembre de 1991, de que se establezca en Yugoslavia una operación de mantenimiento de la paz (...)”.*⁸⁹

Esta Resolución de Naciones Unidas dictamina el establecimiento de la misión conocida como UNPROFOR. UNPROFOR se establece con ocasión del conflicto en Croacia a fin de proteger o asegurar que las zonas elegidas por Naciones Unidas estuviesen desmilitarizadas y que sus habitantes, predominantemente serbios, fueran protegidos contra ataques armados. La evolución del conflicto aconsejó ampliar el mandato de UNPROFOR a Bosnia-Herzegovina con la Resolución 776 (1992) y a Macedonia con la Resolución 795 (1992), con la que la fuerza pasaba de 10.000 hombres a 24.000. Evolucionados los conflictos en los distintos territorios, ya en 1995, UNPROFOR pasa a

87 Naciones Unidas, “Carta”. Art. 42 (Capítulo VII): “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.

Art. 41 El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones”.

88 La Resolución 721 (1991) dice: “teniendo en cuenta la petición del gobierno de Yugoslavia de que se establezca una operación de mantenimiento de la paz en Yugoslavia, como se indica en la carta, de fecha 26 de noviembre de 1991, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Yugoslavia ante las Naciones Unidas (...) 1. Aprueba las gestiones del Secretario General y su Enviado persona, y expresa la esperanza de que prosiga lo más rápidamente posible sus contactos con las partes yugoslavas, de forma que el Secretario General pueda presentar prontamente recomendaciones al Consejo de Seguridad, inclusive una sobre el posible establecimiento de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Yugoslavia (...) 4. Se compromete a examinar sin demora las recomendaciones del Secretario General mencionadas anteriormente, incluida una recomendación sobre el posible establecimiento de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Yugoslavia y a pronunciarse al respecto”.

89 Resolución 743 (1992) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, preámbulo.

denominarse UNCRO en Croacia por la Resolución 981 (1995); nueve meses después se disolverá con la Resolución 1025 (1995). En Macedonia UNPROFOR pasó a denominarse UNPREDEP (Fuerza de Despliegue Preventivo) por la Resolución 983 (1995), quedando como tan UNPROFOR tan sólo en el territorio de Bosnia-Herzegovina.

Capítulo 3 – El establecimiento de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).

3.1. *La UNPROFOR como posible solución a la crisis.*

El envío de una fuerza de mantenimiento de la paz al territorio de la antigua Yugoslavia fue una posibilidad ya presente en la reunión mantenida en Ginebra, el 23 de noviembre de 1991, por Cyrus Vance, enviado personal del Secretario General de las Naciones Unidas para Yugoslavia, los Presidentes de Yugoslavia y de Croacia, el Ministro yugoslavo de

Defensa y Lord Carrington, por aquel entonces Presidente de la Conferencia de la Comunidad Europea sobre Yugoslavia. Esta idea continuaría su camino y se adentraría en el ámbito de las Naciones Unidas por medio del Secretario General en un Informe que se presentó al Consejo de Seguridad cuando se estaba debatiendo la Resolución 724. Posteriormente, se llevaron a cabo negociaciones durante varias semanas con el fin de llegar a un acuerdo con las partes en conflicto. Esto trajo consigo que el Secretario General, contando con la aprobación de los países de la Comunidad Europea, adoptara un Informe el 15 de febrero de 1992 en el que recomendaba al Consejo la creación de una fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), días más tarde, la Resolución 743, de 21 de febrero de 1992, decide en efecto *“establecer bajo su autoridad”*, una Fuerza de Protección de las Naciones Unidas⁹⁰ como un *“mecanismo provisional que permita crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para la negociación de un arreglo global de la crisis de Yugoslavia”*.

La UNPROFOR se aprobó por un período provisional de doce meses y no sólo por recomendación del Secretario General, sino a petición también de Yugoslavia, cursada el 26 de noviembre de 1991. Esto quiere decir que hubo un cierto consenso en la creación de esta Fuerza. Fue así como el 9 de marzo de 1992, el Teniente General Satish Nambiar, de la India, condujo la primera avanzadilla de la UNPROFOR para misiones de reconocimientos en Eslovenia y la Krajina. Días más tarde, el Consejo adopta la Resolución 749, el 7 de abril de 1992, en cuyo párrafo 2 decide autorizar el pleno despliegue de la Fuerza a la mayor brevedad posible, instando además a todos los Estados a aumentar las contribuciones para sufragar los gastos⁹¹. Todo esto permitió que el 24 de abril la UNPROFOR alcanzara 8.332 miembros, de los cuales 7.975 eran militares estableciendo su cuartel general en Sarajevo, en el que se ubicaron unos 350 soldados. Estas cifras se incrementarían considerablemente con la evolución de la crisis, llegando a contar UNPROFOR en septiembre de 1993 con 25.000 efectivos, de los cuales 12.458 estaban en Croacia, 10.091 en Bosnia-Herzegovina y 1.039 en Macedonia.⁹²

90 La sigla de UNPROFOR proviene de *“United Nations Protection Force”*, mientras que en francés se habla de FORPRONU *“Force de Protections des Nations Unies”*.

91 Un problema importante que suscitó la UNPROFOR fue la financiación. Si se estimó en 715 millones de dólares el coste de la financiación para el periodo que va del 12 de enero de 1992 al 30 de junio de 1993, sólo se llegaron a recaudar, sin embargo, 500 millones, dejando así un déficit importante a sufragar.

A pesar del número de sus integrantes, se pidieron más efectivos, sobre todo para proteger las denominadas “zonas seguras” creadas por la Resolución 824 del Consejo de Seguridad el 6 de mayo de 1993, particularmente Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac y Srebrenica, zonas que nunca fueron seguras. Pero la antigua Yugoslavia era un hervidero de conflictos, cada uno de ellos sometido a unas condiciones distintas. A esta situación tan compleja tuvo que adaptarse la UNPROFOR.

3.1.1. La UNPROFOR en Croacia y Macedonia.

El despliegue de la UNPROFOR en las diferentes zonas no fue fácil, debido sobre todo al mosaico de poblaciones en ellas existentes. Así, teniendo en cuenta el despliegue que se realizó en Croacia, hay que distinguir en dos clases de zonas: las “protegidas” y las “rosas”. Las zonas “protegidas” estaban situadas en Eslovenia Oriental, Eslovenia Occidental y en la Krajina, correspondiendo a regiones en las que los serbios constituían o bien la mayoría o bien la minoría sustancial de la población y en las que hubo graves enfrentamientos armados. Por esta razón se pidió precisamente la retirada del Ejército Nacional Yugoslavo así como la desmovilización de las fuerzas irregulares serbias. Esto implicaba que las fuerzas de la UNPROFOR controlaran los accesos a las zonas protegidas, siendo autorizada a ello, aunque también ayudó a las autoridades locales en otras funciones con el fin de evitar discriminaciones entre la población, sin olvidar la ayuda a los organismos de asistencia humanitaria. No obstante, a pesar del número de efectivos relativamente importante, éstos no parecían suficientes, por lo que el Secretario General recomendó que se ampliara el mandato y se aumentara su personal, lo que el Consejo hizo en su resolución 769, de 7 de agosto de 1992⁹³.

Las “zonas rosas” eran áreas en las que existía una fuerte población serbia, controladas por las fuerzas armadas de Belgrado, y que no habían sido incorporadas inicialmente a las “zonas protegidas”; se denominaron así por el Secretario General en el Informe precipitado que fue aprobado por el Consejo de Seguridad en la Resolución 762, de 30 de junio de 1992. La tarea asignada a la UNPROFOR en estas zonas consistió en verificar la

92 Las fuerzas provenían de 34 países, siendo los mayores proveedores de soldados, Francia (6.284), Reino Unido y otros países de la Commonwealth (2.559), Canadá (2.146), Dinamarca (1.191), España (1.155), Kenia (1.024), Argentina (930), mientras que los Estados Unidos sólo tenían 647. (Coicaud, 1993).

93 Bermejo García, 1996.

retirada del ejército croata, así como de las unidades restantes del Ejército Popular Yugoslavo y las fuerzas de defensa territorial serbias; además, autoriza a que se refuerce la UNPROFOR con sesenta observadores militares y ciento veinte policías civiles. No obstante, la UNPROFOR tuvo grandes dificultades a la hora de aplicar esta resolución, debido a las constantes violaciones del alto el fuego y al papel que desempeñaban las fuerzas paramilitares en las zonas protegidas. Todo ello llevó al Consejo a adoptar el 6 de octubre de 1992 la Resolución 779, en la que tras recordar el Capítulo VIII de la Carta, la que tiene su importancia, aprueba que la represa de Peruca, situada en una de las zonas rosas de Croacia, pase a control de la UNPROFOR y que esta se asegure de la retirada total de Croacia del ejército yugoslavo, de la desmilitarización de la península de Prevlaca; así como de la retirada del armamento pesado de las zonas aledañas a Croacia y Montenegro⁹⁴.

Un endurecimiento de la posición del Consejo se iba a dar con la Resolución 871, el 4 de octubre de 1993, una vez que constata que las Partes no sólo no cumplen con el plan de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para Croacia, son que se siguen violando sus Resoluciones. Ante esta situación, y actuando en virtud del Capítulo VII, reitera su determinación a garantizar la libertad de movimiento de la UNPROFOR en todas sus misiones, y aprueba lo propuesto por el Secretario General de establecer tres altos mandos subordinados en el marco de la UNPROFOR (UNPROFOR Croacia, otra para Bosnia-Herzegovina y otro para la ex República Yugoslava de Macedonia). Por lo demás, esta Resolución sólo recoge un estado de decepción, al quejarse y condenar los continuos ataques militares en las distintas zonas, incidiendo al mismo tiempo en la necesidad de poner en práctica el plan de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Llama a las partes a un alto el fuego inmediato entre el Gobierno croata y las autoridades locales serbias en las zonas protegidas, así como el restablecimiento de la autoridad de la República de Croacia en las “zonas rosas”. Y visto el peligro que empiezan a correr las fuerzas de la UNPROFOR, el párrafo 9 de la Resolución las autoriza a recurrir a todos los medios necesarios, incluyendo el uso de la fuerza, para proteger su seguridad y libertad de movimiento. El Consejo, con todo, reforzaría la protección de la UNPROFOR al decidir con la Resolución 908 todas las medidas necesarias para proporcionar apoyo aéreo a la UNPROFOR, e insta una vez más a los serbios y croatas a cumplir con el alto el fuego, lo que demuestra que la zona todavía no estaba pacificada.

Teniendo en cuenta esa situación, los resultados de la UNPROFOR en Croacia son pobres. Y es que para que la fuerza de este tipo funcione, es necesario que se dé la plena colaboración de las partes en conflicto, y si esto falla, la fuerza en cuestión se verá

94 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

enfrentada a una serie de problemas que no podrá resolver con éxito y con la mínima dignidad requerida. Precisamente, la falta de cooperación entre croatas y serbios, así como sus diferentes interpretaciones del mandato de la UNPROFOR, acarrearón graves situaciones de crisis a las que la UNPROFOR no pudo ni supo hacer frente.

Un éxito logrado en la zona por la UNPROFOR fue la retirada de Croacia del ejército de Belgrado. Sin embargo, no pudo impedir que se reiniciaran los combates en determinados lugares a iniciativa en unos de los croatas y en otros de los serbios. Tal es el caso por ejemplo del ataque lanzado por el ejército croata en enero de 1993 en varios puntos del sector sur de la UNPROFOR al que respondieron los serbios de Croacia apoderándose del armamento pesado que estaba en parte bajo custodia de la UNPROFOR. Las promesas que unos y otros hicieron para firmar un acuerdo y conformarse a la Resolución 802, de 25 de enero de 1993, que pide la retirada de los croatas de los territorios invadidos y la devolución de las armas pesadas capturadas por los serbios, nunca llegó a aplicarse. Tampoco se consiguió que los serbios cooperaran con la UNPROFOR en los controles fronterizos internacionales previstos que daban acceso a las zonas protegidas. Y lo que es más grave, nunca se consiguió una desmilitarización completa de los serbios ni en las “zonas protegidas” ni en las “rosas”.

En cuanto a la cuestión de la desmilitarización, aunque el ejército de Belgrado se retiró formalmente de los enclaves serbios de Croacia, parte de esas fuerzas en realidad se quedaron, al pasar a formar parte de las unidades paramilitares serbias locales. Además, la retirada del ejército de Belgrado se llevó a cabo sin que fuera acompañada del armamento pesado, que se quedó en la zona para reforzar las ya bien equipadas unidades serbias, pese a que ese armamento estaba también bajo custodia de la UNPROFOR. Esto permitió que determinadas unidades de defensa territorial serbias, que en teoría debían ser desmovilizadas, no lo hicieran, al reconvertir esas unidades en unidades de policía, cambiando el uniforme verde oliva por el azul de la policía. A esto se le añade el hecho de que los serbios se las arreglaron para crear varias clases de policías (policía especial, de fronteras, de múltiples usos, etc.), dotándolas además de blindaje ligeros, morteros, ametralladoras, etc., quedó muy claro que se trataba de unidades a las que sólo se les había cambiado su uniforme.

La UNPROFOR no sólo no lograba detener los combates en la zona, sino que parecía cada vez más una fuerza rehén de los caprichos serbios. Esto fue generando una profunda

desconfianza hacia la UNPROFOR por parte croata⁹⁵, que no tardó en demostrar disposición a expulsarla de su territorio. Las amenazas croatas tuvieron como consecuencia la recomposición de la UNPROFOR y su transformación en unas fuerzas destinadas precisamente a restablecer la confianza perdida. Esto fue precisamente lo que aprobó el Consejo de Seguridad en su Resolución 981, de 31 de marzo de 1994. En ella, después de tomar nota de que el mandato de la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina debía terminar el mismo día 31 de marzo, *“decide establecer bajo su autoridad la Operación de las Naciones Unidas para el restablecimiento de la Confianza en Croacia, que se denominará ONURC (...) durante un período que terminará el 30 de noviembre de 1995”*⁹⁶. Se pone pues, fin al mandato de la UNPROFOR en Croacia, y se crea una nueva fuerza con un mandato distinto con el fin de restablecer como su nombre lo indica, la confianza en la zona.⁹⁷

Estos hechos no pudieron, sin embargo, impedir la reanudación de los combates. La impotencia de la nueva Operación de Naciones Unidas quedó patente con la ofensiva relámpago de las fuerzas croatas contra los serbios de la Krajina que tuvo lugar del 2 al 4 de mayo de 1994. A partir de entonces la iniciativa militar de la zona iba a estar en manos de las fuerzas croatas, bien entrenadas y equipadas, de forma que el 21 de mayo ya habían ocupado el enclave serbio de la Krajina⁹⁸. Dos meses más tarde, las fuerzas croatas lanzan una contraofensiva en ayuda de las de Bosnia que defendían la zona de seguridad de

95 Los croatas reprochaban a la UNPROFOR, entre otras cosas, algo grave para su integridad territorial, como era hacer creer a los serbios de Croacia la falsa idea de que tenían un Estado, cuyas fronteras internacionales eran precisamente las líneas ocupadas por la UNPROFOR. Sin embargo, nada hacía la UNPROFOR para desmentir esa idea, lo que poco a poco empezó a suscitar problemas con los croatas. Evidentemente, esto no sólo violaba el mandato de la UNPROFOR, sino que poco a poco iban a ser consideradas como fuerzas simpatizantes de los serbios.

96 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

97 El despliegue de la ONURC se decidió por la Resolución 990 de 28 de abril de 1995.

98 El poco respeto que imponían las fuerzas de la ONU hizo que se planteara la cuestión de su retirada, cosa a la que no se oponía el mismo Presidente de Bosnia. Es más, el 24 de mayo de 1994, el mando militar de la OTAN presentó al Consejo de esta Organización el plan 40-104, que preveía el envío de 30.000 soldados para sustituir a las fuerzas de la ONU.

Bihac, y conquistan del 4 al 7 de agosto toda la Krajina a los serbios, mientras que más tarde se levantaba el asedio serbio a la zona de Bihac, que había durado 1.201 días. Sin embargo, una prueba más del entramado incomprensible del conflicto yugoslavo, no gustó al Consejo de Seguridad, que condenó las ofensivas croatas en su Resolución 1009, de 10 de agosto de 1995, al tiempo que hacía lo propio por sus ataques a las fuerzas de Naciones Unidas desplegadas en la zona, en los que murieron tres de sus integrantes, un danés y dos checos.

A partir de entonces, el conflicto ya no sería el mismo. Los serbios empiezan a ceder en su intransigencia, y se abre paso a una nueva diplomacia, que permitiría un acuerdo de alto el fuego en Eslovenia Oriental, entre las fuerzas croatas y los serbios, preludio de lo que después se negociaría en los Acuerdos de Dayton. Al mismo tiempo, se va vislumbrando el camino para la sustitución de las fuerzas de la ONU por una fuerza multinacional de interposición o incluso de algo más, de realización de la paz (“implementation force”), triunfando esta última y dando así lugar a la IFOR.

Respecto a la UNPROFOR en la ex República yugoslava de Macedonia, hay que resaltar que este país se había mantenido alejado de los graves conflictos que azotaban a Croacia o Bosnia-Herzegovina. No obstante había tensiones en la zona, por lo que era prudente, en aras de mantenerla al margen del conflicto, el despliegue de una fuerza preventiva. El Consejo de Seguridad decide el 11 de diciembre de 1992 (Resolución 795) desplegar un grupo de la UNPROFOR⁹⁹ en los límites entre Albania y la República Federativa de Yugoslavia¹⁰⁰, integrado tanto por personal militar como civil, más un grupo de inspectores de policía. Para cumplir sus fines, el Consejo insta además a este grupo de la UNPROFOR a que colabore estrechamente con la misión de la CSCE que por aquel entonces ya se encontraba en esos lugares; por eso la Resolución recuerda expresamente el Capítulo VIII de la Carta.

99 En un principio, el grupo de despliegue se componía de alrededor de 700 personas en total, organizados a nivel de batallón, provenientes de Finlandia, Noruega y Suecia. Posteriormente, en julio de 1993, se incorporó un contingente de 350 soldados de los Estados Unidos, llegando a contar por esas fechas de unos 1.200 efectivos.

100 El Consejo se basa en el Informe del Secretario General (doc. S/24923), enviado el 9 de diciembre de 1992, en el que se recoge que el destacamento de la UNPROFOR estaría encargado de una *acción preventiva* que consistiría en vigilar la evolución de la situación y señalar cualquier acontecimiento que se produjera en las zonas fronterizas que pudiera socavar la confianza y la estabilidad en Macedonia o amenazar el territorio macedonio.

De todos los componentes de la UNPROFOR que se desplegaron en el territorio de la antigua Yugoslavia, a la hora de las críticas, quizás haya que hacer una excepción con el de la ex República de Macedonia, que supo imponer su autoridad y ser respetado por las partes. El propio Consejo de Seguridad, cuando tuvo que dar por terminada su misión y reconvertirla, así lo reconoció en su Resolución 983, de 31 de marzo de 1995; por otro lado, decide que esta UNPROFOR se llame “Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP)” con el mandato establecido en el Informe del Secretario General de 22 de marzo de 1995¹⁰¹.

3.1.2. *La UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina.*

A la diversidad de pueblos en la nueva República de Bosnia-Herzegovina (habitada por croatas, serbios, bosnios y musulmanes), se le debe añadir la diversidad cultural, lingüística y religiosa, lo que dio al conflicto unas características muy particulares, destacando entre ellas la gravedad de los problemas humanitarios que se suscitaron. Fueron éstos, sin duda, los que más ocuparon a la UNPROFOR, sobre todo por el considerable número de refugiados y desplazadas que el conflicto originó.

Prueba de la importancia que la UNPROFOR dio a los acontecimientos que se desarrollaban en esta República lo constituye el hecho de haber establecido su cuartel general en Sarajevo, y tener previsto para su base logística Banja Luka, aunque ésta nunca llegara a instalarse por razones prácticas, operativas y de seguridad. Fue la seguridad la causa de que se evacuara los días 16 y 17 de mayo de 1992 aproximadamente dos tercios del personal ubicado en Sarajevo, así como los 41 observadores militares desplegados en la zona de Mostar. Eso indicaba, que el conflicto en esta zona adquiriría una dimensión cada vez más trágica desde el punto de vista humanitario, por lo que el Consejo de Seguridad intentó su desmilitarización.

Este era el panorama con el que el Consejo de Seguridad se enfrentaba cuando adoptó la Resolución 752, de 15 de mayo de 1992, en la que se muestra profundamente preocupado “*por el rápido y violento empeoramiento de la situación en Bosnia-Herzegovina (...) y por la seguridad del personal de las Naciones Unidas*”. Recuerda el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y agradece los esfuerzos que sigue haciendo la Comunidad Europea para una solución pacífica del conflicto. Por todo ello exige que cesen inmediatamente las injerencias externas, tanto del ejército de Belgrado como de elementos del ejército croata,

101 Escudero Espinosa, 2002.

y que aquellas unidades que se encuentre en Bosnia *“se retiren, se sometan a la autoridad del gobierno (...) o se dispersen y que sus armas queden bajo un control internacional efectivo”*. Además, también se exige que hagan lo mismo todas las fuerzas irregulares presentes en la zona y que todas las partes cooperen plenamente con la UNPROFOR¹⁰².

Pero la situación sobre el terreno se degradaba cada vez más, lo que obliga a la evacuación del cuartel Mariscal Tito de Sarajevo por orden del Secretario General. La situación llegó a ser tan crítica que se cerró el aeropuerto de la ciudad, originando así graves problemas humanitarios y forzando a la adaptación de la Resolución 758, de 8 de junio de 1992, en la que se recoge el acuerdo de todas las partes para reabrir el precitado aeropuerto con fines humanitarios, bajo la autoridad exclusiva de Naciones Unidas y con la asistencia de UNPROFOR. Esto, señala la resolución, *“constituiría un primer paso en el establecimiento de una zona de seguridad que abarque a Sarajevo y su aeropuerto”*. Y es que, durante todo el verano de 1992, dicha zona se convertiría en una preocupación constante de la UNPROFOR; además, en el transcurso de ese verano, se descubrieron los campos de detención en los que se llevaba a cabo la práctica de la *“depuración étnica”*, lo que condenó la Comisión de Derechos Humanos, pidiendo que se nombrase un Relator Especial que investigara sobre el terreno.

La depuración étnica también fue condenada en la Resolución 46/242, de 27 de agosto. No obstante, fue el primer Informe del Relator especial, Tadeusz Mazowiecki, del 28 de agosto, el que causó mayor impacto al sostener que dicha práctica era la causa de la mayoría de las masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y de Derecho internacional humanitario, abarcando toda una amalgama de métodos dirigidos a la expulsión del grupo étnico que se quería hacer desaparecer, como su hostigamiento, discriminación, tortura, confiscación de propiedades, o destrucción de viviendas, lugares de culto e instituciones culturales. Vista esta situación, en el Informe se reivindicaba una acción concertada inmediata. Lo descrito en él suscitó una gran preocupación en la comunidad internacional, pero no generó reacción contundente alguna ni de la ONU ni de la Comunidad Europea ni de la CSCE.

El Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 776, de 14 de septiembre de 1992, en la que autoriza la ampliación del mandato y el aumento del personal de la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina para poder cumplir las funciones descritas en el Informe del Secretario General de 10 de septiembre, entre ellas, la de poner a disposición de los organismos humanitarios el personal militar necesario para facilitar la distribución de la asistencia humanitaria, así como la protección de los convoyes de detenidos puestos en libertad, en

102 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

esta caso si se lo solicitara el Comité Internacional de la Cruz Roja. Este texto toma nota de lo previsto en la Resolución 770, de 13 de agosto de 1992, en la que el Consejo reconoce “que la situación en Bosnia-Herzegovina representa una amenaza para la paz y la seguridad internacional y que el suministro de la asistencia humanitaria en Bosnia y Herzegovina constituye una parte importante de los esfuerzos del Consejo por restablecer la paz y la seguridad internacional”. En él se insta a los estados a adoptar todas las medidas necesarias para facilitar el suministro de asistencia humanitaria a Sarajevo y otras partes de Bosnia-Herzegovina, exigiendo que se dote al Comité Internacional de la Cruz Roja y a otros organismos humanitarios de las competencias pertinentes para acceder sin restricciones a todos los campamentos, prisiones y centros de detención para ver si el trato humanitario es el adecuado. La cuestión humanitaria seguía, pues, ocupando al Consejo y a la UNPROFOR.¹⁰³

Fue precisamente el problema de la distribución de la ayuda humanitaria y la protección de la población que llegó al Consejo de Seguridad a dar un paso en la escalada del conflicto, al prohibir los vuelos militares sobre Bosnia-Herzegovina (Resolución 781, de 9 de octubre de 1992) esta prohibición, que no se aplica obviamente a los vuelos de la UNPROFOR a la que se encarga de velar por su cumplimiento, fue violada sistemáticamente por lo serbios, ya que el año 1992 finalizaba con un fuerte incremento de la presión serbia sobre la región de Sarajevo, impidiendo así todos los accesos de ayuda humanitaria. La situación llegó a ser crítica, lo que llevó a la Organización de la Conferencia Islámica a solicitar una intervención militar de la ONU de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, demanda que volvería a plantear en enero de 1993, aunque Cyrus Vance y Lord David Owen vieron en ella más bien un instrumento perfecto para comprometer el proceso de paz¹⁰⁴.

Estas presiones y circunstancias no atemorizaron a los serbios, que bombardearon Srebrenica el 16 de marzo de 1993. El Presidente del Consejo de Seguridad condenó la acción y señaló que desde el comienzo del control de los vuelos militares en noviembre de 1992 se había contabilizado más de 465 violaciones de la zona de exclusión aérea

103 Aunque la cuestión sobre la que se centra la Resolución 770 es la distribución de la ayuda humanitaria, lo que se quería dar era un mandato más general que comprendiera una autorización a los países occidentales para que emprendieran una auténtica operación militar de envergadura mediante la aportación de fuertes contingentes nacionales. Y esto era también la impresión que sacaban los medios de comunicación de la época. (Malanczuk, 1993).

104 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

establecida por la Resolución 781. Este bombardeo colmó el vaso de la paciencia de la ONU; a los pocos días, el Consejo volvió sobre esta cuestión, adoptando el 31 de marzo de 1993 la Resolución 816, que refuerza las medidas ya adoptadas en este ámbito. Lo primero por destacar es que en ella, el Consejo decide actuar en el marco de los Capítulos VII y VIII de la Carta, algo muy importante, pues la cuestión clave consistía en saber quién iba a garantizar la prohibición establecida de vuelos militares sobre Bosnia-Herzegovina. La ONU no disponía de capacidad para ellos en el marco de UNPROFOR, por lo que todo apuntaba a una organización regional, y esa sólo podía ser en la práctica de la OTAN. Por eso, la Resolución autoriza a los Estados miembros a que en un plazo de siete días adopten, tanto individualmente como en el seno de organizaciones regionales u otros tipo de acuerdos, las medidas necesarias para asegurar el respeto de la prohibición de sobrevolar el espacio aéreo bosnio.

Al final, el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina sería surcado no sólo por naves serbias sino también de la OTAN. Y es que, la situación que se estaba generando requería la intervención de nuevos actores, Estados y Organizaciones regionales, no ya como simples mantenedores sino como artífices de la paz. Siguiendo esas premisas, la repuesta no tardó en llegar y, a petición del Consejo de Seguridad, el por aquel entonces Secretario General de la OTAN, Manfred Wörner, comunicaba que el Consejo del Atlántico Norte había decidido, en sucesión de 8 de abril de 1993, actuar en cumplimiento de la Resolución 816, y que la primera operación comenzaría el día 12 de abril. Se abría así una vía que poco a poco pondría a las fuerzas serbias en su sitio.

En cuanto a la relación de la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina con la denominadas “zonas de seguridad”, en los primeros meses de 1993 la guerra continuaba imparable dejando tras de sí ríos de refugiados y desplazados a los que había que dar lo que buscaban, una zona segura. Las presiones que se venían haciendo por parte de las Naciones Unidas no parecían dar resultado, mientras que la Comunidad Europea y a CSCE resultaban desbordadas por el conflicto, y sobre el terreno de la UNPROFOR hacía lo que podía, más poco que mucho. Éste era el panorama en esos trágicos meses de febrero-marzo de 1993, situación que llevó a la República de Bosnia-Herzegovina a presentar una demanda contra Yugoslavia (Serbia-Montenegro) ante la Corte Internacional de Justicia por violación del Convenio para la prevención y sanción del delito de genocidio.

En el mes de marzo de 1993, unidades paramilitares serbo-bosnias atacaron algunas ciudades de la zona, entre ellas Srebrenica, ciudad en la que se habían refugiado miles de musulmanes que huían de los combates y cuya situación humanitaria era dramática. Estos ataques causaron estragos entre la población civil. Este era el contexto que llevó al Consejo de Seguridad a adoptar la Resolución 819, de 16 de abril de 1993, en la que exige que todos los interesados traten a Srebrenica y sus alrededores como una zona segura al

abrigo de cualquier ataque armado u otro tipo de acto hostil. Se exige, además, el cese inmediato de los ataques contra esa ciudad por las unidades paramilitares serbias y la retirada inmediata de las mismas de los alrededores de Srebrenica, así como que cese el apoyo de la República Federativa de Yugoslavia a las unidades paramilitares serbias, tanto en armas, como en equipo y otros servicios de carácter militar. Pero esta Resolución también condena la limpieza étnica de los serbios en esa zona en sus párrafos 7 y 8, y exige que se distribuya la ayuda humanitaria sin trabas, así como que se deje a la UNPROFOR cumplir con su misión. Un días después de su adopción, el Comandante de la UNPROFOR, el de las fuerzas serbobosnias y el de las musulmanes firmaron un acuerdo para la desmilitarización de Srebrenica.

El 6 de mayo de 1993, el Consejo adopta la Resolución 824, cuyo párrafo 3 amplía esas zonas seguras a Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde y Bihac, además de Srebrenica. Ello implicaba, que cesaran los ataques armados y demás actos hostiles en dichas zonas, y que se respetara el derecho de acceso a las mismas de la UNPROFOR y organismos humanitarios, así como la seguridad del personal encargado de las operaciones. El reforzamiento de la UNPROFOR parecía inevitable, por lo que se pidió al Secretario General la incorporación de un contingente de 50 observadores militares con su material y apoyo logístico.

Esta batería de medidas se refuerza el 3 de junio con la adopción por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 836, en la que después de reconocer en su extenso preámbulo *“la (...) intolerable situación imperante en la República de Bosnia-Herzegovina como consecuencia de las graves violaciones del Derecho internacional humanitario”* incluidas las zonas seguras, destaca que la solución duradera del conflicto pasa por un cese inmediato y total de las hostilidades; retirada de los territorios que se ocuparon mediante la utilización de la fuerza y la depuración étnica; reversión de las consecuencias de la depuración étnica y reconocimiento del derecho de todos los refugiados a regresar a sus hogares; y respeto de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de la República de Bosnia-Herzegovina. Con esos fines, se decide en el párrafo 5 del dispositivo ampliar el mandato de la UNPROFOR para que pueda prevenir los ataques contra las zonas seguras, vigilar el alto el fuego, promover la retirada de las unidades militares o paramilitares, salgo las del Gobierno de la República de Bosnia-Herzegovina, y ocupar algunos puntos clave sobre el terreno. Pero además se le autoriza en el párrafo 9 para que, actuando en legítima defensa, adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras, en caso de que se impida deliberadamente la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios en dichas zonas o en sus intermediaciones. Se decide también en el párrafo 10 que los Estados miembros, actuando con carácter nacional o por medio de organizaciones

o acuerdo regionales, puedan adoptar todas las medidas necesarias, el empleo de la fuerza aérea en las zonas seguras si es preciso, aunque siempre bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y en estrecha coordinación con el Secretario General y la UNPROFOR.¹⁰⁵

Estas últimas condiciones eliminaron cualquier atisbo de eficacia en el uso de la fuerza aérea, ya que no siempre había coincidencia en las apreciaciones entre el Consejo, el Secretario General y los Estados u Organizaciones dispuestas a llevar a cabo los ataques; la descoordinación fue tan escandalosa que el General francés Morillon se vio aligado a denunciarlo públicamente y a abandonar su cargo el 12 de julio de 1993.¹⁰⁶

Las nuevas medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad exigían sin lugar a dudas un dispositivo importante para asegurar la distribución de la ayuda humanitaria, pero revelaban al mismo tiempo el drama que se estaba desarrollando en Bosnia-Herzegovina. Y es que, a pesar de todas ellas, la situación sobre el terreno no iba a mejorar a lo largo del verano de 1993. En efecto, ya durante el mes de mayo, la situación se fue complicando por dos razones. La primera, se debe a los enfrentamientos que surgieron entre las fuerzas croatobosnias y el Gobierno de Bosnia-Herzegovina¹⁰⁷; la segunda la protagonizó el Presidente de la República Federativa de Yugoslavia, Slobodan Milosevic, al decretar el embargo contra los serbios de Bosnia, como un medio de presión para llevarles a firmar el plan de paz. Esto último sólo trajo consigo que los serbobosnios declarasen su propia independencia, creando la República de Srpska¹⁰⁸.

105 Estas medidas de protección aérea serían aprobadas también por el Consejo de Cooperación Atlántico de la OTAN en su sesión de Atenas del 11 de junio de 1993.

106 Bermejo García, 1996.

107 Antes, el conflicto estaba focalizado al este de Bosnia-Herzegovina entre los serbiobosnios y los musulmanes bosnios. Después, los nuevos enfrentamientos entre croatabosnios y musulmanes se extendieron por el centro y, las tres grandes poblaciones de la República se enfrentaron, con el fin de tomar el máximo territorio posible antes de que sean delimitadas las zonas respectivas que se concederían a cada comunidad.

108 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

Todo esto evidenciaba un agravamiento de la crisis, como lo demostró el bombardeo de las zonas seguras de Gorazde, a principios del mes de julio, por los serbobosnios, y de Sarajevo, ciudad tan brutalmente atacada que motivó que el Presidente Izetbegovic pidiera una vez más la intervención internacional. Pero nada se pudo hacer al respecto, por lo cual sólo quedaba recriminar a Naciones Unidas su incapacidad para proteger las zonas seguras creadas por ella misma. Evidentemente, esta situación no dejaba de agravar la cuestión humanitaria, sobre todo de refugiados, llegándose a contabilizar unos 2.280.000 refugiados y desplazados en Bosnia-Herzegovina, planteando serios problemas a los organismos humanitarios ya que los combates no les permitía distribuir la ayuda.

3.2. Los intereses de las grandes potencias y la participación argentina en la UNPROFOR.

La muerte del mariscal Tito y la caída del comunismo en la década de 1990 aceleraron la disgregación de la República yugoslava bajo la mirada del mundo y de Europa, que no supieron actuar de manera adecuada para evitar las guerras y las matanzas de civiles. En este contexto, las potencias internacionales y los distintos bloques se preocuparon más por rearmar las piezas del rompecabezas de acuerdo a sus propios intereses que por la situación de las minorías perseguidas, forzadas a desplazarse o víctimas de las purificaciones y limpiezas étnicas.

Rusia inmediatamente salió en defensa de sus primos eslavos de Serbia, la Comunidad Europea encabezada por Alemania, reconoció rápidamente las escisiones de Croacia y Eslovenia, las dos naciones más ricas de los países eslavos del sur. Por su parte Estados Unidos, a través de su brazo militar, la OTAN, se encargó de contribuir a la readaptación de su poder en una región de encrucijada, puerta de entrada al continente asiático y confluencia de los intereses europeos¹⁰⁹.

3.2.1. La actitud de Estados Unidos frente al conflicto en Los Balcanes.

Cuando en el primer semestre de 1991 Croacia y Eslovenia ultimaban los preparativos de sus respectivas declaraciones de independencia, Estados Unidos aún trataba de consolidar su posición. Había salido de la Guerra Fría como única superpotencia y, como tal, no podía

109 Acosta & Pérez, 2011.

ser ajena a un problema que amenazaba a la esencia de su *nuevo orden mundial* –el de una era de paz, justicia y libertad frente al terror- y que surgía principalmente como consecuencia del orden anterior.

A razón de los conflictos en 1991, la administración de Bush no estaba muy convencida de si debía intervenir en la zona o no. Estados Unidos hacía poco tiempo había salido del conflicto con Kuwait, y si bien no había sufrido grandes bajas en la zona, la sociedad norteamericana todavía no había superado dicha situación, por lo cual una intervención militar directa estaba absolutamente descartada. Si bien Estados Unidos apoyaba el derecho de autodeterminación pero no las declaraciones de independencia unilaterales de Croacia y Eslovenia, poco iba a hacer u opinar al respecto, ya que en esa época la administración de ese país se encontraba más preocupada por resolver la imagen del presidente que en intervenir en asuntos inciertos que podría llegar a perjudicar la reelección de Bush en las próximas elecciones.

El entonces candidato a la presidencia Bill Clinton declaró que en aquellas circunstancias Estados Unidos debía usar la fuerza militar para frenar los enfrentamientos, empezando con ataques aéreos para que los serbios cumplieran con las exigencias de Naciones Unidas. El argumento de la intervención humanitaria resulta útil en términos de legitimación, lo cual no debe ser confundido con la causa real:

“Además del interés geoestratégico, la idea del gobierno norteamericano consistía en consolidar el acercamiento con los Estados árabes moderados que ya se produjo a partir de la década de los setenta. El objetivo de esto sería, en gran medida, asegurar el suministro de energía, de paso, no mostrando una imagen demasiado inclinada a los israelíes. Además, otro planteamiento de relevancia, relacionado con el anterior, fue la búsqueda de una nueva posición en una Europa no dividida por un telón de acero y que consistía principalmente, en la ampliación y transformación de la OTAN y en el apoyo de Estados Unidos al ingreso de Turquía en la Unión Europea. Para ese país la cuestión de Bosnia tuvo gran relevancia. Fue el primero que planteó un ataque a blancos serbios e, incluso, se mostró dispuesto desde el principio a utilizar sus propias fuerzas en el marco de una intervención internacional. Su posición en la posguerra fría debía ser tomada en cuenta por su importancia estratégica y por el renovado ímpetu con el que empezó a intervenir en la zona. La retórica de la hermandad entre musulmanes servía como herramienta de soft-power en un intento de recuperar la presencia en la región (...).”

Carlos González Villa (2010) continúa analizando los motivos por los cuales el gobierno norteamericano no consideraba importante su intervención en el territorio de la ex Yugoslavia:

“La mayoría de los funcionarios superiores de la administración Bush, empezando por Baker, Scowcroft y Cheney, entonces Secretario de Defensa, y Colin Powell (...) pudieron defender la no intervención basados en que el conflicto de Bosnia no amenazaba los intereses de Estados Unidos a pesar de que en aquel momento los servicios de inteligencia estadounidenses eran capaces incluso de predecir la actuación de los serbios. Para ellos, el país no podía usar las fuerzas armadas más poderosas de la tierra en una “obra social” sino que estas debían ser utilizadas para proteger los intereses estratégicos de la nación: evitar la proliferación nuclear y expandir sus mercados internacionales. Para que este grupo pudiera mantener esta posición, en la ya antigua Yugoslavia todo tenía que estar bien atado (...).”

Luego de llegar Clinton al poder, a pesar de haber basado gran parte de su discurso electoral a favor de la intervención en *“nombre de la humanidad”* y en contra de las acciones del gobierno de Bush; el gobierno norteamericano poco cambió su discurso y su posición frente a los conflictos. Todavía luego de la caída de Srebrenica, voceros de la administración llegaron a decir que Estados Unidos no era un *“actor decisivo”* y que Bosnia no representaba un *“interés vital”* para la nación. Sería recién en 1995 cuando Estados Unidos bajo el paraguas de Naciones Unidas, actuaría por primera vez por medio de la OTAN en la zona, justificando su accionar diciendo que los costos de la no intervención, a la larga, serían mucho mayores que los de la intervención. Razón, que fue más que suficiente que el Secretario General de la OTAN, desplegará toda su fuerza en el territorio de la ex Yugoslavia¹¹⁰.

3.2.2. *La relación de Rusia con la antigua Yugoslavia.*

Rusia ha tenido diferentes periodos de amistad y de conflictos con las naciones balcánicas, ya fuera en relación con otras grandes potencias o con otros países balcánicos. La Federación Rusa fortalecía sus posiciones en los Balcanes casi siempre en los periodos de crisis que antecederían a los conflictos entre los países. Su función de mediador fue generalmente recibida como salvadora. Por esto y por el papel que jugó en algunos países balcánicos, se crearon los mitos de la *“Madre Rusia”*, dispuesta a ayudar en cualquier momento y de cualquier forma.

Se puede decir que uno de los elementos más importantes en la política europea de Rusia es la *influencia psicológica* que ejerce sobre sus socios. Cuando no podía expandirse territorialmente, lo intentaba en el área de la influencia política, económica y militar, y

110 González Villa, 2010.

para lograrlo libraba guerras abiertas, inducía conflictos mutuos entre otras naciones y utilizaba las consecuencias para lograr sus propios intereses, o era un factor importante para llegar a un acuerdo después de grandes conflictos, ya fuera del lado de los ganadores o del de los perdedores.

Desde la perspectiva de la política del estado imperial de Rusia en los siglos XVII y XIX, los Balcanes se veían como una región muy importante por motivos de seguridad y de estabilidad de sus fronteras sur y sudeste. La influencia de Rusia se ejerció en dos direcciones; una preocupada por la necesidad de estabilidad la relación con Besarabia y ganar las posiciones en el sur de la península, y en especial por obtener el control sobre los Dardanelos; y la otra por el deseo de detener la penetración de las grandes potencias rivales, como Austria-Hungría, Turquía, y Alemania. Un segundo interés ruso en los Balcanes tenía que ver con la religión (cristianismo ortodoxo oriental) y los vínculos culturales e históricos basados en similitudes de idiomas y en algunos segmentos de historia común. Con las señales cada vez más obvias de la decadencia del Imperio Otomano al final del siglo XIX, se fortaleció el movimiento de agitación paneslavo dentro de la misma Rusia. Esta idea, y un movimiento creado con bases paneslavas, se usaron en función de más y más intereses rusos por el destino de los eslavos en los Balcanes y de la ortodoxia, es decir, para fortalecer el cristianismo en los Balcanes.

La presencia soviética en los Balcanes tuvo una función muy importante en la política interna de Yugoslavia. La aspiración por permanecer independiente y evitar la presión soviética fue un factor de cohesión en las relaciones entre las etnias yugoslavas. El hecho que explica cómo este mecanismo funcionaba de manera adecuada es que siempre que hubo un malentendido entre las etnias, el tema político número uno era la amenaza de una intervención rusa.

Desde el inicio de la crisis, Rusia apoyó la conservación de la integridad de la República Federal Socialista de Yugoslavia y la solución de las disputas por medios pacíficos y políticos, dentro del marco de las Naciones Unidas y de las instituciones y organizaciones europeas. Rusia sólo cambiaría su postura y su conducta para ajustarse a la política de sus socios en Europa occidental. Así, la Federación reconoció al inicio de 1992 la independencia de Croacia y de Eslovenia, y a mediados del mismo año la de Macedonia y de Bosnia-Herzegovina. Al principio del conflicto, Moscú no demostró su apoyo a la política de Serbia y Montenegro en relación a las guerras que empezaron en 1991. Belgrado consideraba esto como un abandono de parte del “aliado de siempre” y como una claudicación de la elite gobernante de Rusia hacia las fuerzas de la llamada “conspiración mundial”. Sin embargo, los hechos eran diferentes. Moscú insistió en respetar los principios de la OSCE, en oposición al nacionalismo agresivo, así como con

respecto a los derechos humanos. La delegación rusa participó en las negociaciones en La Haya, en octubre de 1992, y aceptó la declaración acerca de la situación en Yugoslavia.

Después de las elecciones legislativas de 1993, en el escenario político ruso se vio una clara polarización de las fuerzas políticas y el fortalecimiento de la corriente llamada patriótica (grupo en el que además de los partidos políticos nacionales definidos estaban el partido comunista y diferentes organizaciones tradicionalistas), que exigía que Rusia tuviera una iniciativa mayor en lo que se refiere a la regulación de los conflictos en la República Federal de Yugoslavia. Sin embargo, las declaraciones rusas distaban mucho de la práctica que consistía en apoyar los principios del equilibrio y distanciarse de todas las partes del conflicto. En consecuencia, la participación de Rusia en el proceso de paz de Bosnia y Herzegovina, aunque sin duda con una actividad diplomática fuerte, fue modesta, y la influencia real en el transcurso de los eventos en la zona de conflictos y el carácter de las regulaciones se derivaron de las necesidades e intenciones de sus socios. Aun en las situaciones en las que Rusia expresó de manera enérgica su desacuerdo con los movimientos de los países occidentales, como en el caso del bombardeo de las posiciones serbias realizado por la OTAN en el otoño de 1995, no tuvo posibilidades reales de influir y decidió no ir más allá de la prudente desaprobación de las actitudes y movimientos de Europa occidental. Así, la política rusa demostró de manera directa el carácter periférico de los intereses rusos en el área de la antigua Yugoslavia hasta 1995, es decir, hasta los Acuerdos de Dayton, y de ahí en adelante lo hizo de forma indirecta¹¹¹.

3.2.3. *El papel de Alemania en la desintegración de la antigua Yugoslavia.*

La participación de Alemania en la zona de los Balcanes, ha sido muy criticada a lo largo del tiempo, debido a su ambigüedad a la hora de explicar sus verdaderos intereses en la región. Es ampliamente conocida la aspiración alemana de conseguir el status de potencia mediante su hegemonía en el centro del continente europeo. *Mitteleuropa* ha sido la parte de Europa situada entre Oriente y Occidente codiciada por Alemania y en la que ha situado históricamente el centro de gravedad de sus intereses. Esta circunstancia ha desarrollado una tendencia hacia la consecución de la hegemonía del país germano en el corazón del continente que no ha desaparecido todavía, sino que sigue presente en su política exterior y se corresponde con su órbita de intereses especiales geopolíticos. Esta concepción alemana de Europa considera que “dominar los Balcanes es un medio para dominar Europa”.

111 Kurjak, 2001, pp. 37-42

La estrategia alemana en los Balcanes ha tendido a fomentar la germanización y a reforzar el catolicismo como herramienta religiosa y cultura de movilización etno-nacional que, tanto en la Segunda Guerra Mundial como en las guerras de la extinta Yugoslavia, han tenido un carácter muy funcional para los intereses de Alemania de cara a hacer valer su influencia y hegemonía frente al mundo ortodoxo.

La creación de Estados alineados con los intereses alemanes para impedir una hegemonía serbia en los Balcanes que, a su vez, pudiera significar una presencia rusa en la región, ha sido parte de la estrategia alemana. Durante la guerra fría Yugoslavia mantuvo una posición ambigua y difusa que se debió en gran medida a su posición geopolítica a medio camino entre el Este y el Oeste, por lo que la nueva estructura de poder mundial surgida tras la guerra la condicionó en materia internacional, y propició su no alineamiento con ninguno de los bloques.

Debido a la creciente ruptura económica interna entre las diferentes repúblicas y a la fragmentación del mercado, se produjo una tendencia general por la que cada república contaba con su propio comercio exterior al margen de la Federación, hasta el punto de que estos intercambios sobrepasaron los que existían entre las repúblicas. Pero lo que indudablemente pesaba sobre Yugoslavia era la deuda exterior de 21.000 millones de dólares, por lo que para evitar una bancarrota el Estado federal debió aceptar las condiciones del FMI y potenciar las exportaciones en detrimento del abastecimiento local.

Las implicaciones de Alemania en este conflicto resultan bastante evidentes si tenemos en cuenta la penetración económica de la CEE en el mercado yugoslavo con un 37% de las importaciones y un 38% de las exportaciones, de las que la mitad correspondían a Alemania, frente a los Estados Unidos que se situaba en un 5% en las importaciones y un 7% en las exportaciones. Además de esto, la industria yugoslava dependía en un 50% de la maquinaria alemana. En Eslovenia, por ejemplo, existían a principios de los 90 más de 150 sociedades alemanas que controlaban el 70% del comercio. Resulta evidente que existían importantes intereses económicos alemanes comprometidos en la región, lo que, en definitiva, respondía a un claro plan para asegurarse primero el control económico, luego el político y por último el militar. Se entiende que el rápido reconocimiento de la independencia de las repúblicas de Eslovenia y Croacia respondía a la estrategia de afianzar su dependencia económica, pues económicamente se debilitaron al perder las fuentes de materias primas baratas procedentes de otras repúblicas yugoslavas.

También hay que tener muy presente que las repúblicas que mayor aportación al PIB de la Federación habían en 1989 eran Eslovenia, con un 21%, y Croacia, con un 25%. Esto era, a su vez, el reflejo de las desigualdades económicas que se daban en el interior de Yugoslavia, y que dada la dependencia de estas repúblicas con respecto a las inversiones

extranjeras se hace comprensible que Alemania estuviera muy interesada en su independencia¹¹².

3.2.4. *Argentina y su papel en las Operaciones de Mantenimiento de Paz.*

La participación argentina en operaciones de mantenimiento de paz es un pilar de su política exterior y de defensa. Se basa en su compromiso con la ONU, que al haber ratificado su Carta, adhiere a los propósitos y principios de la organización, particularmente aquellos referidos a mantener la paz y la seguridad internacional a través del sistema multilateral de seguridad colectivo, la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional frente a problemas de carácter humanitario y el respeto a la democracia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por tales motivos, Argentina se ha comprometido a cumplir con las decisiones del Consejo de Seguridad y a prestar ayuda para llevar a cabo las medidas dispuestas por este órgano¹¹³.

El gobierno argentino considera que la participación en estas misiones representa un apoyo efectivo al multilateralismo, prestigia su política exterior e incide en su política de defensa, en particular sobre el instrumento militar. Estas misiones mantienen a las fuerzas armadas en estado de aprestamiento y entrenamiento; refuerzan su interoperabilidad y las capacita para actuar tanto en forma conjunta –entre sus fuerzas- como combinadas, en tanto las tropas argentinas se integran a contingentes de diferente nacionalidad. A su vez, las prepara frente a los conflictos “asimétricos” o de “cuarta generación”, caracterizados por una alta complejidad e incertidumbre¹¹⁴.

Argentina participa desde 1958 en misiones de paz en distintas partes del mundo. Durante todos esos años la República Argentina ha involucrado más de 35 mil miembros de sus fuerzas armadas y de seguridad. Fue en 1992 y bajo bandera de UNPROFOR, que se envía por primera vez, un numeroso contingente llamado “Batallón Ejército Argentino”.

112 La manipulación de los medios (...), 2009.

113 Argentina. Ministerio de Defensa, 2005.

114 Argentina. Ministerio de Defensa, 2005.

Establecida inicialmente en Croacia, cuya misión tenía como objetivo principal vigilar la desmilitarización de las zonas asignadas.

Uno de los objetivos fundamentales que perseguía al Gobierno con esa decisión era la de producir un cambio cualitativo en la imagen que la Argentina proyectaba al mundo. En este sentido el Dr. Emilio Cárdenas, ex Embajador argentino ante las Naciones Unidas, expresó algunos de los objetivos primarios que movieron al gobierno menemista a adoptar una activa participación en las operaciones de mantenimiento de la paz auspiciada por Naciones Unidas:

“(...) el primer objetivo fue tratar de actuar visiblemente como un buen ciudadano en la comunidad internacional, pasando del dicho al hecho, o sea, declamando conducta y actuando en consecuencia, con hechos concretos como es la presencia de nuestras FF.AA. en las tareas y trabajos conducidos por Naciones Unidas en misiones de paz (...) nos interesaba salir de un papel desteñido a un papel activo en Naciones Unidas. Nos comparábamos siempre con el perfil de un Canadá, Australia, Suecia, Noruega, Finlandia, Nueva Zelanda, y tomamos la decisión de trabajar con ellos mano a mano (...) más que nada con el objetivo de lo que podríamos llamar la conducta del buen ciudadano de Naciones Unidas”¹¹⁵.

3.2.4.1. El Batallón Ejército Argentino (BEA).

El Ejército argentino participó desde los inicios mismos de la misión de UNPROFOR, con el Batallón Ejército Argentino (BEA), que fue desplegado en el Sector Oeste del comando de dicha misión en Croacia (correspondiente al sector de Eslovenia Occidental). El área de responsabilidad del BEA cubría 1200 kilómetros cuadrados, teniendo su puesto comando en la localidad de Daruvar, ubicada a 125km al sudoeste de Zagreb, la capital Croata. Este Batallón contaba con 870 efectivos que rotaban en forma semestral y realizó ochos relevos sucesivamente entre 1992 y 1995.

La misión asignada al BEA era la de contribuir a lograr las condiciones de paz en el conflicto que enfrentaba Serbia con Croacia y luego con Bosnia-Herzegovina. Dicha tarea no era sencilla ya que el Sector Oeste era prácticamente una zona de guerra, donde los ejércitos serbios y croatas se encontraban cara a cara y violaban el cese al fuego. El 7 de julio de 1992 el general de brigada argentino Carlos María Zabala asumió la responsabilidad de la seguridad del Sector Oeste, y se desempeñó como Comandante del mismo desde octubre de 1992 hasta octubre de 1993. Además de este diálogo con las partes en conflicto para acordar un repliegue de tropas, la participación argentina se hizo efectiva a través de

115 Domínguez Dubin, 2001.

actividades de observación, patrullaje, operación de puestos de control, remoción de campos minados y ayuda humanitaria a la población civil.

Pero no sólo el Ejército argentino participó de la misión UNPROFOR en Croacia. Oficiales de las tres armas tomaron parte mediante el envío de oficiales, que se desempeñaron como observadores militares en distintas regiones de Croacia y Bosnia-Herzegovina, y como miembros del Estado Mayor en el cuartel general ubicado en Zagreb y del Estado Mayor del Sector Oeste del Comando de Croacia de UNPROFOR. Así, el buque transporte “Cabo de Hornos” de la Armada argentina efectuó entre abril y julio de 1992 el traslado de los vehículos blindados, armamentos y otro tipo de cargas del BEA desde el puerto de Buenos Aires hasta el puerto de Bar (Montenegro), con escala en Ancona (Italia).

Asimismo, la Armada argentina participó en la misión UNPROFOR mediante el envío de oficiales, que se desempeñaron como observadores militares en diferentes puntos de Croacia, Bosnia-Herzegovina, y como miembros del Estado Mayor en el cuartel general ubicado en Zagreb.

Por su parte la Fuerza Aérea argentina participó en la misión entre marzo de 1993 y marzo de 1995, de cuatro formas diferentes:

- Mediante el traslado de efectivos del BEA dos veces por año en máquinas pertenecientes al Escuadrón VB-707, que ingresaban por los corredores aéreos que les fijaba la OTAN y operaban en el aeropuerto de Zagreb.
- A través del envío de oficiales en calidad de observadores militares, que cumplían sus tareas en la zona de combate.
- A nivel local, a través de la participación de la Fuerza Aérea en CAECOPAZ.

Finalmente. También la Gendarmería Nacional tuvo una activa presencia en UNPROFOR entre 1992 y 1995 con tres contingentes, compuestos en total por 83 gendarmes que cumplieron funciones de ayuda humanitaria, monitoreo policial y controles de aeropuertos y fronteras¹¹⁶.

116 Historia general de las Relaciones (...), 2000.

Capítulo 4 – El fracaso de la UNPROFOR.

4.1. *El declive de la UNPROFOR.*

La situación en Bosnia y Herzegovina se fue degenerando de una forma tal que o se daba un cambio de ciento ochenta grados en las actitudes frente al conflicto o este acabaría enterrando a todos, incluyendo a la UNPROFOR. Esto fue precisamente lo que ocurrió a pesar de la creación del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y de ciertos bombardeos aéreos de la OTAN a partir de 1994, siempre bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y en apoyo a la UNPROFOR. Respecto al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) hay que resaltar que su causa y orígenes se sitúan en las graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional humanitario ocurridas desde los orígenes de la crisis. Y no faltaron resoluciones que condenaban sistemáticamente esas violaciones, entre ellas la escandalosa práctica de la “depuración étnica”, que generó la creación, vía Consejo de Seguridad, de un Tribunal para juzgar a los responsables de los crímenes de guerra cometidos en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, tal y como establece el párrafo primero de la Resolución 808 de 22 de febrero de 1993. Con este órgano judicial, el Consejo intenta poner fin a esos crímenes, hacer comparecer ante la justicia a los responsables y contribuir al restablecimiento y mantenimiento de la paz. Posteriormente, el 25 de mayo de 1993, el mismo Consejo, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, aprueba la Resolución 827, con el Estatuto del Tribunal que había sido elaborado por el Secretario General¹¹⁷.

El Tribunal, que se constituyó el 17 de noviembre de 1993, representa un hito importante para la época, a pesar de que recibiera ciertas críticas por ser un Tribunal *ad hoc* y crearse por medio de una resolución del Consejo de Seguridad, no por vía de un Tratado, como ha sido el caso de la Corte Penal Internacional creada sobre la base de Estatuto de Roma de julio de 1998. No obstante, hay que reconocer que su funcionamiento ha sido eficaz, por oposición al Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Por él pasaron varios de los acusados de los crímenes (serbios, croatas y musulmanes), la mayoría de ellos ya condenados, mientras que otros, como Milosevic, acusado de genocidio, se suicidó (2006) antes de que su caso fuera sentenciado.

117 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

Difícilmente podría considerarse un éxito el papel desempeñado por la UNPROFOR en Yugoslavia cuando no pudo ni supo evitar tantas y tales violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional humanitario. Este mismo reproche también se puede hacer a las Naciones Unidas, a la Comunidad Europea, que estaba cerca del conflicto, lo mismo que a la CSCE. El fracaso de la UNPROFOR vino sobre todo por su condescendencia cuando los contendientes no respetaban las advertencias que se les hacía, por no defender con ahínco y contundencia las zonas consideradas seguras. Así, el conflicto se prolongaba y no se veía una eventual solución, sin que el Representante Especial del Secretario General, Yasushi Akashi, suscitara muchas esperanzas. Precisamente, pocos días después de ser elegido para ese cargo, tuvo lugar un ataque de morteros sobre el mercado central de la ciudad de Sarajevo, matando a 68 personas e hiriendo a otras 200. Esta acción quedó sin respuesta al decidir finalmente el Consejo de Seguridad, el 29 de febrero de 1994, la no ejecución de bombardeos ya programado por la OTAN.

Lo único positivo ocurrido en la zona por esas fechas tiene que ver con el progreso en las negociaciones celebradas entre el Gobierno de Bosnia-Herzegovina los croatabosnios, de las que emanó la firma de un acuerdo de alto el fuego el 23 de febrero de 1994, que culminaría el 13 de marzo en una federación croato-bosnia y una confederación entre Croacia y esa federación. No obstante, la guerra rugía en Bosnia-Herzegovina y así lo demuestra el ataque, a finales de marzo de 1994, por las fuerzas serbo-bosnias a la zona de seguridad de Gorazde, produciéndose un número importante de víctimas civiles. Ante la imposibilidad de la UNPROFOR de lograr un alto el fuego, se solicitó apoyo aéreo a la OTAN; esta respondió bombardeando las posiciones serbo-bosnias los días 10 y 11 de abril, mientras que sobre el terreno, los serbios detenían en represalia a 15 miembros canadienses de la UNPROFOR y un poco más tarde a 130 miembros del personal de Naciones Unidas. Las amenazas de la OTAN de llevar a cabo nuevos bombardeos y la adopción por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 913, de 22 de abril de 1994¹¹⁸, trajeron consigo el 23 de abril un acuerdo entre la UNPROFOR y las fuerzas serbo-bosnias en el que estas se comprometían a respetar el alto el fuego, al mismo tiempo que aceptaban el despliegue de un batallón de la UNPROFOR alrededor de Gorazde.

118 En esta resolución se condenan enérgicamente los ataques serbo-bosnios en la zona segura de Gorazde, así como por no negociar de buena fe ni cumplir los compromisos adquiridos. Exige, además en el párrafo 1 del dispositivo, un acuerdo de cese el fuego en Gorazde y en todo el territorio de Bosnia-Herzegovina, así como la retirada de las fuerzas serbo-bosnias y sus armas a una distancia convenida por la UNPROFOR, de modo que dejen de constituir una amenaza a la situación de Gorazde como zona segura (párrafo 3). (Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007).

Desde el plano estrictamente político hacía ya un tiempo que se venían estableciendo unas estructuras de negociación para solucionar la crisis, sin que esto tuviera resultados positivos. El 27 de agosto de 1991 se había instituido la Conferencia de Londres, presidida por Lord Carrington, y era puramente europea. Posteriormente, esta Conferencia fue remplazada el 3 de septiembre de 1993 por la Conferencia de Ginebra, bajo los dobles auspicios de la Comunidad Europea y de Naciones Unidas, demostrando así un cierto declive de la Comunidad para solventar la crisis. Esta Conferencia estuvo copresidida por Cyrus Vance y M. Owen Vance, siendo sustituido el primero de ellos en mayo de 1993 por Stoltenberg. Después, en pleno asedio de la zona segura de Gorazde, Francia y Rusia proponen una Conferencia a cuatro bandas: Estados Unidos, la ONU, Rusia y la unión Europea, que quedó configurada el 25 de abril de 1994 y sería el paso previo a la reunión de una cumbre sobre Bosnia-Herzegovina en la que participarían Alemania, los Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia: nace así el que se denominaría “Grupo de Contacto”¹¹⁹.

A las divergencias entre el Secretario General de Naciones Unidas y los Generales de la UNPROFOR, que defendían una línea más dura, se añadió la ambigua posición de Rusia, país que en general se mostraba muy reticente a emplear contra Belgrado severidades de ningún tipo y que se inquietaba sobremanera cada vez que la OTAN recurría a los ataques aéreos. Es más, Rusia siempre dio prioridad a la ONU sobre cualquiera otra alternativa, lo que para algunos intérpretes, en general, implicaba apoyar indirectamente a los serbios. Y de esta posición no estuvo muy lejos el propio Secretario General, quien utilizó a la UNPROFOR a la OTAN en momento oportunos para su política cuando los serbios se salían de sus casillas, pero al mismo tiempo impedía su humillación militar. En estas circunstancias, no resultó extraño que se pidiera en el seno del Congreso de los Estados Unidos el levantamiento del embargo de armas instaurado por la Resolución 713, y que los Estados Unidos, entre cada vez más en acción, lo que traería consigo una oposición, todavía importante entre los Estados Unidos y Rusia en torno al conflicto¹²⁰, mientras que

119 El “Grupo de Contacto” parecía como un mini-Consejo de Seguridad, aunque también asistían el Comisario de Relaciones Exteriores de la unión Europea, y los dos copresidentes de la Conferencia Internacional para Yugoslavia.

120 Desde esta perspectiva, el conflicto de Bosnia y Herzegovina empieza a situarse en un contexto de confrontación Este-Oeste, que no pararía hasta la Guerra de Kosovo.

el papel de la ya Unión Europea se eclipsaba por su incapacidad para detener el expansionismo serbio¹²¹.

Por otro lado, la relativa calma que se vive en los inicios del verano de 1994, permite un respiro a la diplomacia. El negociador ruso en el “Grupo de Contacto”, Kozyrev, había presentado un plan para resolver el conflicto en Bosnia-Herzegovina que preveía una Unión en esta República en la que el cuarenta y nueve por ciento del territorio sería para los serbios y el cincuenta y uno por ciento restante para la ya mencionada federación croato-musulmana. El plan fue bien aceptado por Estados Unidos viendo en él una garantía para la integridad territorial del país, y por todo el “Grupo de Contacto” también, que lo propuso en forma de ultimátum a los contendientes el 5 de julio¹²². Si el plan era aceptado por las partes, se levantaría el bloqueo establecido el 27 de abril de 1993. El plazo previsto para que las partes dieran o no su aprobación expiraba el 19 de julio, y el 18 la federación croato-musulmana lo aceptó, mientras que los serbios guardaron silencio, lo que implicaba el rechazo¹²³; el referéndum que tuvo lugar a finales de agosto de 1993, confirmó el rechazo al plan en un noventa y cinco por ciento de los votos.

Sin embargo, todo esto ocurría a la vez que se producían ataques sobre Sarajevo, o con el fin de impedir que se distribuyera la ayuda humanitaria, como ocurrió en Gorazde, Srebrenica y Tuzla, todas ellas zonas seguras. En este contexto, el Consejo de Seguridad vuelve a ocuparse del problema, adoptando el 23 de septiembre de 1993 la Resolución 941, en la que declara estar *profundamente preocupado* por la campaña persistente y sistemática de terror perpetrado por fuerzas serbias de Bosnia en Banja Luka, Bijeljina y otras zonas de la República de Bosnia-Herzegovina que se encuentran en su poder. El

121 Bermejo García, 1996.

122 La aplicación del plan obligaba a los serbios a devolver alrededor de un veinte por ciento del territorio que había sido ocupado y a desplazar unas 400.000 personas.

123 Los serbios de Bosnia ya habían rechazado anteriormente el plan Vance-Owen (mayo de 1993), que preveía la cantonalización de Bosnia-Herzegovina entre croatas, musulmanes y serbios, pero manteniendo un marco institucional único. A este plan se refiere la Resolución 820 del Consejo de Seguridad, de 17 de abril de 1993, que fija un ultimátum a los serbios para su aceptación. Por lo tanto, todos estos planes chocaban con la realidad sobre el terreno. Ya ocurrió esto con el Plan Carrington, de 27 de agosto de 1991, que en afán de salvar a la antigua Yugoslavia, recogía la independencia de las distintas Repúblicas yugoslavas en el seno de una unión que dispusiera de personalidad jurídica internacional.

Consejo sigue con la letanía de condenar la práctica de “*depuración étnica*” que aplicaban las fuerzas serbias de Bosnia, ya que representa una violación patente del Derecho Internacional Humanitario, exigiendo que se ponga fin de inmediato a esa práctica; la resolución también recoge las dificultades que siguen teniendo la UNPROFOR y los organismos humanitarios para acceder a esas zonas. Desde esta perspectiva, cada vez estaba más claro que la pléyade de resoluciones reiterativas, condenando siempre los mismos hechos, desacreditaban al Consejo de Seguridad. Prueba de ello es que el conflicto se centra a partir de octubre de 1994 en la “zona segura” de Bihac, en el Noroeste de Bosnia, cerca de Croacia. Y es que todo parecía indicar que las denominadas “zonas seguras” van una tras otra siendo objeto de grandes combates: si antes eran Srebrenica, Zepa, Tuzla, Gorazde o el mismo Sarajevo, ahora es el tueno de Bihac. Pero ahí los combates comienzan el 6 de octubre de 1994, no a iniciativa de los serbios sino de las fuerzas musulmanas ayudadas por las unidades de defensa croatas, conquistando unos 250km² de territorio poblado de unos 200.000 musulmanes. Mientras esto ocurría en Bihac, las fuerzas musulmanas contraatacaban en el monte Gimán, zona desmilitarizada cerca de Sarajevo y desde la que los serbios bombardean la ciudad; a su vez los serbo-bosnios, apoyados por los serbo-croatas de Krajina responden en noviembre bombardeando el enclave de Bihac a pesar de ser zona de exclusión aérea. Algo similar ocurrió con Sarajevo, con un incremento de las divergencias entre Naciones Unidas y la OTAN como telón de fondo, a causa de la incapacidad de la UNPROFOR para influir en la evolución del conflicto y apareciendo cada vez más como rehén de los serbios.

Esta situación planteó serios problemas en los diversos foros de debate sobre la antigua Yugoslavia. El Estado que más se aleja de las posiciones defendidas en algunos casos por el Secretario General y, en otros, por China y sobre todo Rusia, es Estados Unidos, que empieza a pensar en una nueva estrategia, adoptando como primera medida en esta dirección la de no participar en el control del embargo de armas, decisión que adoptaron el 11 de noviembre de 1994. Es que, la evolución del conflicto y la actuación de las Naciones Unidas en él llevaron a los Estados Unidos a considerar la necesidad de que se levantara el embargo, para que Bosnia-Herzegovina pudiera ejercer su derecho de legítima defensa. Pensaban que si la UNPROFOR no podía cumplir con su mandato, lo mejor era su retirada: y esto se vio claramente en noviembre de 1994, fechas en que la UNPROFOR solicitó en varias ocasiones que los aviones de la OTAN la sacaran de apuros. El caos dominante llegó a que el Secretario General, en un Informe de 1 de diciembre de 1994, reconociera que la UNPROFOR no estaba capacitada para hacer frente a los ataques, considerando además que el apoyo aéreo era inapropiado. Afirmaba, asimismo, que el uso de la fuerza al que muy a menudo tenía que recurrir la UNPROFOR la convertía en una parte más del conflicto, lo cual le impedía cumplir con su mandato. La visita de Jimmy Carter a la zona haría el resto, convenciendo a los serbo-bosnios para acordar un alto el

fuego, que se llevó a cabo el 23 de diciembre de 1994 y entró en vigor el 31 del mismo mes¹²⁴.

Este acuerdo trajo consigo una cierta calma en la zona durante los primeros meses de 1995, excepto en Bihac¹²⁵. No obstante, los combates se reanudaron con la llegada de la primavera, aunque ya no siempre a iniciativa serbia. Ésta era la situación sobre el terreno cuando el Consejo de Seguridad adopta tres resoluciones el mismo día 31 de marzo de 1995:

- La Resolución 981 atañe a Croacia; dando por terminado el mandato de la UNPROFOR, creando la ONURC, durante un periodo que terminará el 30 de noviembre de 1995. Nace así una nueva Fuerza con un mandato distinto que pretende, básicamente, como su nombre lo indica, restablecer la confianza en la zona.
- La Resolución 982, sobre Bosnia-Herzegovina, es más compleja. Por un lado celebra los acuerdos entre todas las partes de Bosnia sobre el cese el fuego de 23 de noviembre de 1994, pero decide prorrogar el mandato de la UNPROFOR hasta el 30 de noviembre de 1995, siguiendo vigentes todas las resoluciones anteriores en torno a la misma. Y es que ahora el Consejo parte de la premisa, avalada por el Secretario General en su Informe de 22 de marzo de 1995, *“de que la UNPROFOR desempeña una función esencial para prevenir y contener las hostilidades, creando de este modo las condiciones necesarias para alcanzar un acuerdo político (...)”*. Se pasa de un análisis pesimista, a un cierto optimismo, pensando que a pesar de todo sigue siendo útil para alcanzar la paz.
- Por último, la Resolución 983 se adoptó en relación con la ex República Yugoslava de Macedonia y, sustituye, como se hizo con Croacia, la UNPROFOR por la UNPREDEP¹²⁶.

124 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

125 En la zona de Bihac, las fuerzas musulmanas estaban cercadas por una coalición de fuerzas que comprendía fuerzas serbo-bosnias, fuerzas serbo-croatas y los rebeldes musulmanes de F. Abdic, que luchaban contra las fuerzas musulmanas bosnias.

126 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

4.2. La creación de la Fuerza de Reacción Rápida y el papel de la OTAN en la crisis.

Los combates se iban a reiniciar de forma intensa en abril y mayo de 1995, lo que propicia una nueva resolución del Consejo de Seguridad, el 9 de abril, en la que se muestra gravemente preocupado por los ataques a la UNPROFOR. No obstante estas advertencias, el 24 de mayo se desarrollan intensos combates en torno a Sarajevo, bombardeando los serbios la ciudad con armas pesadas. El comandante de la UNPROFOR acudió a la OTAN para que bombardeara las posiciones serbias, lo que se llevó a cabo los días 25 y 26 de mayo. Pero los serbo-bosnios respondieron haciendo prisioneros cerca de 300 miembros de la UNPROFOR, estando dispuestos a utilizarlos como escudos humanos; algo similar ocurrió en Tuzla, haciendo allí los serbios 167 prisioneros¹²⁷. La situación era tan crítica que se empieza a considerar la posibilidad de retirar la UNPROFOR y sustituirla por una fuerza multinacional. En este estado de crisis, tres Estados europeos (Alemania, Francia y los Países Bajos) declaran estar dispuestos a proporcionar refuerzos militares para la UNPROFOR con el fin de reducir su vulnerabilidad, lo que comunican al Secretario General. Esto fue notificado el 9 de junio en una carta dirigida por el Secretario de Seguridad, configurándose así la denominada Fuerza de Reacción Rápida (FRR). Su misión sería asistir a las fuerzas de la ONU cuando estas se encontraran en situación de peligro, facilitar su libertad de movimiento y apoyarlas en cualquier redespliegue. La FRR no se configura como fuerza autónoma, sino que forma parte de la UNPROFOR, por tanto bajo mando de Naciones Unidas¹²⁸.

Es esta la situación la que se recoge en la Resolución 998, de 16 de junio de 1995 del Consejo de Seguridad, en cuyo párrafo 9 se habla del “establecimiento de una capacidad de reacción rápida para que las fuerzas de Paz de las Naciones Unidas/UNPROFOR puedan cumplir con su mandato”. Por otro lado, en el párrafo 10 se decide autorizar un aumento de la UNPROFOR de 12.500 soldados adicionales. Calificada como una resolución de una “imprecisión total”, ya que no se entiende las acciones del Consejo de Seguridad, que al mismo tiempo parece dar prioridad al aspecto militar de la UNPROFOR al decidir

127 La comunicación entre la UNPROFOR y la OTAN no estaba exenta de problemas, debido a la ambigüedad y a la incertidumbre de la UNPROFOR, que buscaba en algunos casos impedir los bombardeos de la OTAN que teóricamente estaban destinados a protegerlos. Esto trajo consigo que el 19 de mayo de 1995, la OTAN pidiera a Naciones Unidas que aclarara de una vez su política de recurso a la fuerza. (Le Monde. 21-22 de mayo 1995).

128 De Grado, 2001.

reforzarla, pone de relieve en el párrafo 2 que no puede haber una solución militar al conflicto. Y es que el Consejo se ha movido constantemente, debido a las divergencias existentes entre sus miembros, entre tres actitudes contradictorias: ver en la UNPROFOR una fuerza clásica de mantenimiento de la paz, considerarla como fuerza de apoyo para la distribución humanitaria en otros casos, y como una fuerza de imposición de la paz capaz de llevar a cabo intervenciones militares disuasorias.

Prueba de esto es que la creación de la FRR no atemorizó a los serbo-bosnios, que lanzaron el 6 de julio una ofensiva contra la zona de seguridad de Srebrenica, cercado al contingente neerlandés, de los cuales 30 fueron hechos prisioneros, mientras que otros 400 negociaban la salida del enclave con unos miles de civiles. La situación era tan crítica que la OTAN tuvo que recurrir a ataques aéreos para intentar proteger al contingente de la UNPROFOR y evitar que la zona cayera en manos serbias. Es estos bombardeos participaron aviones neerlandeses el 11 de julio. Sin embargo, un segundo raid que estaba previsto se suspendió a causa de las amenazas que los serbios lanzaron contra los soldados de la UNPROFOR. Así cayó Srebrenica el mismo 11 de julio de 1995¹²⁹, a pesar del mensaje que lanzó el General Morillon en marzo de 1993, de que si caía, sería un crimen contra la humanidad. Un día más tarde de la caída de Srebrenica, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1004, en la que después de condenar la ofensiva y los ataques contra la UNPROFOR, exige que se retiren las fuerzas serbo-bosnias de Srebrenica, que se respete el estatuto de dicha zona, que se respete la seguridad de los miembros de la UNPROFOR, y que ponga en libertad ilesos, inmediata e incondicionalmente a todos los miembros de la misma.

Tras la caída de Srebrenica, los serbo-bosnios lanzan otra ofensiva sobre Zepa, que caería el 25 de julio y al mismo tiempo un ultimátum a las fuerzas gubernamentales bosnias para que evacuen Gorazde. Además, Radovan Karadzic, buscado por crímenes de guerra, advirtió públicamente contra cualquier tentativa de intervención extranjera para defender dicho enclave. En este clima de confrontación, tiene lugar el 21 de julio de 1995 la Conferencia de Londres sobre Bosnia¹³⁰ en la que se discute la cuestión de las zonas

129 La caída de Srebrenica causó una gran conmoción en Europa, y el presidente francés hizo saber públicamente que Francia estaba dispuesta a utilizar todos los medios para restablecer la zona de seguridad de Srebrenica, ya que, si no, hay que esperar y tomar conciencia de que otros enclaves también caerían, incluyendo a Sarajevo. (Torrelli, 1995).

130 En la que participan los países del Grupo de Contacto sobre Bosnia, Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia, a los que se unen el Secretario General de la ONU, el de la OTAN, los dos mediadores internacionales, Karl Bildt por la Unión Europea y Thorvald Stoltenberg por la ONU, así como representantes militares de la UNPROFOR, los miembros de la OTAN, todos los países con fuerzas en la UNPROFOR y un representante de la Comisión Europea.

seguras. No obstante, las divergencias entre los Estados participantes son importantes, y la declaración final es ambigua, ya que condena los ataques contra Srebrenica, Zepa, Bihac y Gorazde, aunque sólo esta última, se señala, desencadenaría una respuesta contundente; es que para los británicos, esta es la zona que suscita mayor interés, mientras que los franceses sostienen que es sólo entre las demás y todos deben beneficiarse de la protección de la FRR y de la OTAN; por su parte Estados Unidos no estaba dispuesto a poner a disposición tropas sobre el terreno. A esto se le añade la declaración del Comandante de la UNPROFOR, quien afirmó el 28 de julio que las resoluciones del Consejo de Seguridad no han confiado nunca a las fuerzas de las Naciones Unidas defender las zonas de seguridad. En este contexto, el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, Tadeusz Mazowiecki, presentó su admisión el 27 de julio, figurando entre los motivos invocados el que Naciones Unidas hubiese tolerado la caída de Srebrenica y Zepa, así como la situación trágica en la que se encontraba la población de las zonas seguras¹³¹; en tales condiciones, afirmó que *“no se podía seguir participando en un simulacro de protección de los derechos humanos”*¹³².

Esta situación resultaba tan ilógica y poco comprensible para muchos Estados y buena parte de la opinión pública internacional, que poco a poco se empezaron a ver atisbos de cambio. Estados Unidos, se declaró dispuesto a involucrase en el conflicto, conjugando la diplomacia y el recurso a medios militares creíbles. El mensaje sostenido hasta la saciedad, tanto por el Secretario General como por el Consejo de Seguridad, de que no había una solución militar es, según el Gobierno de Washington, erróneo; ello va a generar una mayor dosis de confianza en los bosnios y croatas que poco a poco pasarían a tomar determinadas iniciativas.

Otro elemento importante, consistía en flexibilizar el mecanismo de toma de decisiones para intervenir militarmente. Y es que desde hacía tiempo se venía denunciando el sistema llamado “doble llave” o de “doble mando”, instituido en 1993, que consistía en que para poder responder a una demanda de intervención de la UNPROFOR era necesario

131 También reprocha a las grandes potencias su falta de coraje ante lo que considera una situación que pone en peligro la estabilidad del orden internacional y los principios básicos de la civilización. Por aquel entonces no se vieron manifestaciones en defensa de los perseguidos, torturados o mujeres violadas.

132 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

el acuerdo del Secretario General de la ONU y el de la OTAN. La ONU comprendió al final que debía apoyarse sobre una fuerza militar creíble con capacidad de reaccionar al tiempo. El esquema de acción, ya complejo en la toma de la decisión, todavía lo era más en sus aspectos técnicos. La adopción de una decisión implicaba varias posibilidades, dependiendo de la acción que se deseaba llevar a cabo:

- Por ejemplo, para poder imponer una *zona de exclusión aérea*, la OTAN, a pesar de contar con las decisiones del Consejo de Seguridad y de ella misma, debe informar a la ONU antes y después de la operación.
- Otra situación es aquella que tiene por objetivo una operación de *apoyo aéreo* a las tropas terrestres en dificultades. Estas intervenciones, que han las más comunes dados los problemas que ha tenido la UNPROFOR, partían de una iniciativa de Naciones Unidas dirigida a la OTAN, y las fuerzas de la UNPROFOR debían identificar los objetivos que esta debía atacar. Aquí la OTAN acude en apoyo de la ONU, guardando su Secretario General y el Representante especial de éste, el control total de las operaciones. Cuestión distinta es la de los *ataques aéreos*; en estos casos, los objetivos a atacar deben ser definidos previamente por la ONU y la OTAN. El ataque en sí, también está sometido a un doble control.
- Por último, estaba la situación de vigilar el embargo de armas y la aplicación de las sanciones económicas tanto a nivel marítimo como sobre el Danubio. En estos casos, la ONU y su Comité de aplicación de las sanciones dan un mandato a la OTAN o a la UEO, quedando el desarrollo de la operación casi completamente en manos de éstas. En otras palabras, la OTAN actúa en este marco de manera autónoma¹³³.

Estados Unidos quería romper el sistema, burocrático e ineficiente, otorgando al General Rupert Smith, Comandante de la UNPROFOR en Bosnia, absoluta libertad de decidir, mientras que los europeos se mostraban reticentes a hacerlo, temiendo represalias sobre la Fuerza.

Los combates se iban a reiniciar a finales de agosto, aunque ahora se iba a ver el conflicto desde una perspectiva distinta con la mayor implicación de Estados Unidos. Cuando el 28 de agosto los serbios vuelven a atacar Sarajevo, causando numerosos muertos y heridos, la OTAN y la FRR desencadenan la noche del 29 al 30 de agosto una respuesta masiva. Es la primera vez que esta operación, denominada "Deliberate Force", se lleva a cabo sin el sistema de la doble llave. La operación de la OTAN generó confianza en las tropas bosnias que lanzan un ataque contundente hacia el monte Ozren, en dirección a Sarajevo. Por otro

133 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

lado, las fuerzas croatas avanzan en el suroeste y ocupan territorios serbo-bosnios. Al mismo tiempo, mientras se llevan a cabo estas operaciones militares que demuestran que la situación militar se está volviendo en contra de los intereses serbios¹³⁴, la OTAN continua con ataques aéreos ampliando considerablemente el número de objetivos militares (baterías antiaéreas, depósitos de munición, de combustibles, centros de comunicación, etc.). Esta nueva situación daría sus frutos, ya que el 8 de septiembre se concluyó en Ginebra un Acuerdo sobre Bosnia en el que se acepta el plan Kozyrev de cuarenta y nueve por ciento del territorio para los serbios de la República de Srpska y de cincuenta y un por ciento para la Federación croato-musulmana de Bosnia-Herzegovina¹³⁵. Este acuerdo de Ginebra sería completado el 26 de septiembre por el Acuerdo de Nueva York, firmado por los Ministros de Asuntos Exteriores de Bosnia-Herzegovina, de Croacia y de la nueva Yugoslavia, con el objetivo de organizar elecciones libres y democráticas tanto en el seno de la Federación croato-musulmana, como en la entidad serbia de la República de Srpska. Otro acuerdo importante es el firmado el 13 de septiembre entre Holbrooke y Milosevic para desenclavar Sarajevo, por el que los serbo-bosnios aceptan retirar las armas pesadas de la zona de exclusión de Sarajevo mientras que la OTAN interrumpe los ataques aéreos durante el tiempo previsto (seis días) para la retirada de las armas.

Un nuevo alto el fuego, que ya es el trigésimo sexto en los cuatro años de conflicto, se aplicó en sus inicios de forma caótica, debido sobre todo a que la política de depuración étnica continuaba entre las partes, así como otras violaciones del Derecho Internacional humanitario. El alcance de este acuerdo no es como el de los anteriores, pues los Presidentes de Bosnia-Herzegovina, Croacia y de la nueva Yugoslavia se comprometen a encontrarse en Estados Unidos, en la base aérea de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio), a finales de octubre. Y es que la situación sobre el terreno ya no era como años atrás, puesto que los serbios controlaban sólo un cuarenta y ocho por ciento del territorio de Bosnia,

134 Estos acontecimientos permitieron que se firmara el 30 de agosto el llamado Acuerdo de los Patriarcas. En realidad, se trata de un Acuerdo en el que estuvieran presentes todas las personalidades serbias importantes, que da al Presidente de la nueva Yugoslavia, Milosevic, competencias para poder negociar en representación de los serbios de Bosnia con la comunidad internacional.

135 Esto implicaba que los serbios debían devolver un veinte por ciento del territorio que habían ocupado. Este acuerdo de Ginebra recibió el apoyo del Consejo de Seguridad en la Resolución 1016, de 21 de septiembre de 1995 (párrafo 4 del preámbulo) y exige a las partes (párrafo 5 del dispositivo) que negocien de buena fe sobre la base de esos principios con el fin de lograr una paz duradera en toda la región. El Consejo también es consciente de la nueva situación militar que se vive en la zona al reconocer, en el párrafo primero, las acciones ofensivas que llevan a cabo los Gobiernos de la República de Bosnia y Herzegovina y de la República de Croacia.

por oposición al setenta y un por ciento de los años anteriores, ajustándose así estrictamente al acuerdo de Ginebra del 8 de septiembre.

4.3. *El acuerdo de Dayton.*

Durante todo el conflicto yugoslavo, la comunidad internacional buscó, por diferentes medios, una solución política negociada. A lo largo de cuatro años, se dio preferencia absoluta a la negociación por oposición al recurso a la fuerza, sin lograr resultado alguno. Y es que los contendientes no estaban por esa labor negociadora. Todo esto empezó a cambiar al final del verano de 1995, vislumbrándose entonces posibilidades reales de llegar a una solución del conflicto, una vez que se dieron una serie de circunstancias, como las matanzas en Srebrenica, la ofensiva victoriosa croata, un reequilibrio de fuerzas que demostró a los serbios que no podían conseguir sus objetivos por la vía militar, una nueva actitud francesa y, sobre todo, la decisión de Estados Unidos de terminar con el conflicto, después de que los europeos se revelaron impotentes para hacerlo.

Así las cosas, el entonces Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, dio un plazo a los líderes de Bosnia, Croacia y de la nueva Yugoslavia para que se entendieran de una vez por todas. Iniciadas las negociaciones el 1 de noviembre, Estados Unidos les invita a ir terminando el día 19, consiguiendo que el 22 de noviembre se llegara a un Acuerdo, que fue rubricado ese mismo día, firmándose posteriormente y de forma solemne en el Palacio del Elíseo en París, el 14 de diciembre. Los firmantes del Acuerdo son los Presidentes de Bosnia-Herzegovina (Izetbegovic), Croacia (Tudjman) y República Federativa de Yugoslavia (Milosevic). Este último representa en virtud del denominado Acuerdo de los Patriarcas, a los serbios de Bosnia (República de Srpska). Son firmantes también del Acuerdo en tanto testigos, los miembros del Grupo de Contacto. Se pone así fin a un conflicto en Bosnia-Herzegovina que había causado cerca de 200.000 muertos.

Los primeros efectos del Acuerdo no se hacen esperar: el 22 de noviembre de 1995, el Consejo de Seguridad adopta dos Resoluciones: la 1021 y la 1022. En la primera, acoge la rúbrica del Acuerdo y decide dejar sin efecto el embargo sobre las armas impuesto por la Resolución 717 (1992); en la segunda, el Consejo decide suspender por tiempo indefinido las sanciones impuestas por la Resolución 757 (1992) y otras posteriores. Nunca se había reaccionado en esta crisis de una forma tan rápida.

El Acuerdo de paz se compone de dos partes bien diferenciadas: la primera recoge el Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina; la segunda consta de 11 Anexos (a los que se denomina colectivamente como Acuerdo de Paz) relacionados con

temas concretos¹³⁶. El Acuerdo General recoge los principios en los que deben pasarse las relaciones entre las partes, como el respeto a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, en el Acta de Helsinki, o las disposiciones de la OSCE; se señala, asimismo, el compromiso por las partes de respetar la igualdad soberana de una y otras y de solventar las controversias por medios pacíficos.

Son los Anexos, sin embargo, los que tratan los temas prioritarios de forma inmediata, entre ellos evidentemente los militares y los relacionados con el establecimiento de una estabilidad regional. En relación con los aspectos militares más inmediatos, el artículo primero del Anexo 1-A otorga a la OTAN un papel esencial para el establecimiento de la paz. En este marco, se recogen tres obligaciones:

- Se pide al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, actuando en virtud del Capítulo VII, que adopte una resolución en la que autorice a los Estados miembros, o a las organizaciones y otros acuerdos regionales, a crear una fuerza multinacional, denominada IFOR (Implementation Force). Ésta estará compuesta de unidades aéreas, navales y terrestres de países miembros y no miembros de la OTAN, desplegándose en Bosnia-Herzegovina para velar por el cumplimiento del Acuerdo. Empezaría a funcionar una vez que concluya el mandato de la UNPROFOR, y una vez que el Comandante de ésta transfiera la responsabilidad del mando a la IFOR.
- Será la OTAN la que creará la IFOR que operará bajo la supervisión del Consejo del Atlántico Norte, vía la cadena de mando de la OTAN.
- Otros Estados podrían ayudar a aplicar estos aspectos militares con el acuerdo de la OTAN. Con esto se pretende conseguir el cese general y durable de las hostilidades. Para ello se prevé la prohibición del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza entre las distintas entidades de Bosnia y Herzegovina, una plena y activa cooperación con la IFOR y la adopción de medidas que permitan una cierta limitación del armamento¹³⁷.

136 Los temas que son objeto de los Anexos son los siguientes: militares y de estabilidad regional, líneas de demarcación, elecciones, Constitución de Bosnia y Herzegovina con capital en Sarajevo, arbitraje, derechos humanos, refugiados y desplazados, preservación de los monumentos nacionales, constitución de empresas públicas en Bosnia y Herzegovina, aspectos civiles de la aplicación del Acuerdo y, por último un acuerdo relativo a una fuerza de policía internacional.

137 Bermejo García & Gutiérrez Espada, 2007.

Pero el Acuerdo relativo a los aspectos militares va más lejos, previendo que la IFOR podrá recurrir a las medidas coercitivas que estime necesarias para velar por su propia protección. Para ello, se pide a las partes que respeten el alto el fuego de 5 de octubre de 1995 y que todas las fuerzas extranjeras se retiren. Por otro lado, antes de efectuar el despliegue de la IFOR, es necesario llevar a cabo un redespiegue de las fuerzas hasta ese entonces enemigas en tres fases, con el fin de desmilitarizar la zona.

Un día después de la firma solemne en París del Acuerdo, el Consejo de Seguridad adopta en virtud del Capítulo VII, y por unanimidad, la Resolución 1031, en cuyo párrafo 14,

“(...) autoriza a los Estados Miembros que actúen por conducto de la organización mencionada en el Anexo 1-A del Acuerdo de Paz o en cooperación con ella, a establecer una fuerza de aplicación multinacional (IFOR) bajo mandato y control unificados (...)”

El traspaso de la UNPROFOR a la IFOR se efectuaría el 19 de diciembre, cinco días después de la firma del Acuerdo de París. La IFOR es una fuerza compuesta por 60.000 soldados¹³⁸, repartidos en tres divisiones multinacionales, con un Estado como guía en cada una de ellas y teniendo asignadas una zona determinada. El mando único sobre el terreno fue asignado al almirante estadounidense Smith, Comandante de las fuerzas de la OTAN para el sur de Europa, y estaría asistido por el que fue Comandante de la UNPROFOR, el General francés Janvier. La IFOR estaría así bajo control operativo de la OTAN, comandado desde el Cuartel General de Mons (Bélgica), aunque los contingentes quedan bajo mando nacional¹³⁹.

Junto a los militares, el Acuerdo también recoge una serie de aspectos civiles, importantes para la resolución del conflicto. Uno de los primeros problemas por afrontar era el de *reconstruir económicamente la región*, devastada por cuatro años de guerra. Reto asumido por la Unión Europea, que la llevó a convocar una Conferencia en Londres para tratar el tema e intentar recaudar los fondos necesarios. Por aquel entonces, se calculó en unos 5.000 millones de dólares los gastos de reconstrucción, cifra que rápidamente se demostró insuficiente. De un tercio de esta suma se responsabilizó la Unión Europea, y de los otros,

138 Entre ellos 20.000 estadounidenses, 12.000 británicos, 10.000 franceses, 5.000 alemanes, 4.000 rusos, 2.500 italianos, 1.500 españoles, etc.

139 La participación rusa no dejó de plantear algunos problemas relacionados con el papel central que desempeñaba la OTAN., rechazando que sus tropas estuvieran bajo el mando de esta Organización. Al final, los rusos aceptaron el control operativo de la OTAN, pero sería un ruso el que mandara directamente las tropas.

dos tercios Estados Unidos, Japón y la Conferencia Islámica, creándose al efecto una Conferencia de donantes. La ayuda estaría condicionada, al respeto de los derechos humanos, retorno de refugiados, desarme y todo aquello que implique la normalización de las relaciones.

Otro aspecto importante era garantizar la seguridad en la zona. Por eso, en el Anexo 11 se pide que el Consejo de Seguridad decida crear una Fuerza de Policía Internacional de las Naciones Unidas en tanto que policía civil, con el fin de controlar, observar y vigilar las instalaciones y las actividades de policía, asesorar a las fuerzas del orden y ocuparse de su formación. Además, esta Fuerza se ocuparía también de ayudar al buen desarrollo de las elecciones, asegurando la protección del personal internacional que se encuentre en Bosnia-Herzegovina para las elecciones. Esta Fuerza se crearía por la Resolución 1035 del Consejo de Seguridad, de 21 de diciembre de 1995, denominándola Grupo Internacional de Policía (GIP). La GIP estaría compuesta por unos 1.700 miembros, y estaría bajo la autoridad del Secretario General y en contacto directo con el Alto Representante, Carl Bildt.

Respecto a los refugiados y desplazados, calculados en unos dos millones de personas (lo que implica que casi la mitad de la población ha tenido que abandonar su lugar de residencia), hay que resaltar que fue uno de los problemas más dramáticos que generó este conflicto. Muchos de esos refugiados se encontraban en Alemania, Austria, Suiza, etc. Y el dilema al que se enfrentaba el Alto Comisionado de las Naciones Unidas era evitar a un mismo tiempo el reenvío brutal de los refugiados que se encontraban en el exterior, es decir, en los países de acogida, y la creación de campamentos permanentes que sólo general problemas sanitarios, corrupción, etc. Para solucionar estos problemas se adoptó el Anexo 7, cuyo artículo recoge que cualquier refugiado o desplazado tiene el derecho de volver a su domicilio de origen con toda seguridad, debiendo suprimirse toda práctica o legislación intimidatoria o de incitación al odio. Respecto a los bienes, éstos serán restituidos, y si no es posible se deberá indemnizar. Para ello, la parte segunda del Anexo crea una Comisión, compuesta por representantes de las entidades bosnias y de miembros nombrados por el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, encargado de llevar a cabo la identificación de los propietarios, y llegado el caso, proceder a la indemnización¹⁴⁰.

En cuanto a los derechos humanos, en el Anexo 6 después de establecer una serie de obligaciones básicas para las partes en materia de libertades y de derechos fundamentales, se crea una Comisión de Derechos Humanos, compuesta de un Mediador

140 Bermejo García, 1996.

(Ombudsman), con apoyo de la CSCE, y de una Cámara de Derechos Humanos. Esta Comisión tendrá jurisdicción para instituir las eventuales violaciones de derechos humanos, pudiendo el individuo acceder a ella. Respecto al Mediador, que será nombrado por un periodo de cinco años por el Presidente de la OSCE, colabora en la labor jurisdiccional con la Cámara de Derechos Humanos. El procedimiento previsto, salvo que haya un arreglo amistoso, es de naturaleza jurisdiccional, al comprender fases escritas y avales en audiencia pública, y obliga a las partes a ejecutar íntegramente las decisiones.

En cuanto a la cuestión de los crímenes de guerra y las violaciones del Derecho internacional humanitario, ya en el artículo IX del Acuerdo marco establece que todas las partes deben cooperar en las investigaciones y persecuciones por crímenes de guerra y otras violaciones del Derecho Internacional humanitario. En distintos anexos, hay también referencias, algunas explícitas y otras implícitas, a la obligación de cooperar con el Tribunal. El artículo VIII, apartado 3 de Anexo 1-A relativo a los aspectos militares, prevé que la Comisión Militar Mixta no podría tener entre sus miembros a personas acusadas o susceptibles de serlo, por el Tribunal, mientras que el artículo IX, que atañe al intercambio de prisioneros, señala que no habrá liberación para aquellos sobre los que haya determinadas sospechas de que tengan que ser consultados por el Tribunal. El Anexo 4, que recoge la Constitución para Bosnia-Herzegovina, establece varias disposiciones relacionados con el Tribunal, como la del artículo II, referente a los derechos humanos, en donde se establece en esta materia una estrecha colaboración con el Tribunal, y la del artículo IX, que de una forma mucha más contundente establece que toda persona que cumpla una pena impuesta por el Tribunal, o haya sido inculpada y no ha comparecido ante él, no podrá ser candidato a las elecciones ni ejercer ningún puesto o cargo público. Por otro lado, el artículo VI del Anexo 7, relativo a los refugiados y desplazados prevé una amnistía para los delitos comunes, pero no para los crímenes ni para las violaciones del Derecho Internacional humanitario. Hasta la Fuerza Internacional de Policía debe transmitir cualquier información que posea sobre estos aspectos al Tribunal. El descubrimiento de fosas comunes y la evolución de la situación traerían consigo una cooperación más estrecha, por no decir forzada, entre la IFOR y el Tribunal, bien ayudando a detener a los acusados o bien ayudando a todos aquellos que llevan a cabo investigaciones pertinentes al respecto¹⁴¹.

Pese a muchas críticas y análisis pesimistas, parece posible afirmar que la situación no ha ido tan mal para Bosnia-Herzegovina. Y es que no se puede examinar con los mismos parámetros el desarrollo político de un país, como la antigua Yugoslavia, desmembrado y que ha padecido las guerras, que muchos países europeos occidentales e incluso de

141 Cox, 1996.

Europa Oriental, a pesar de haber salido también de dictaduras no precisamente “paternalistas”. Ninguno de ellos ha padecido una crisis interna de tal magnitud. El hecho de que se pueda celebrar elecciones en Bosnia y Herzegovina y contemplar una paz relativa en la zona, parece demostrar que poco a poco ese país resurge de las cenizas por el terrible incendio bélico que la asoló por cuatro largos años. Esto, de por sí, ya es un hecho sumamente positivo, aunque haya sido con una fuerte presencia militar extranjera. Lo que no se puede exigir es que en esa zona se instale una paz y una sociedad similares a la de los países realmente democráticos, ya que para eso se necesita tiempo, y probablemente algún cambio generacional. El éxito o el fracaso del sistema de Dayton sólo puede verse a largo plazo pensando en una *reconciliación* étnica más que en una *reintegración*¹⁴².

142 Cox, 1996.

Conclusiones Generales

El propósito de una misión de mantenimiento de paz es desarrollar y mantener un ambiente estable que lleve a medidas preventivas para poder salvaguardar la paz en un territorio. Tal propósito, presupone que dicho “ambiente” existe, aunque sea en forma de cese al fuego, y que los grupos involucrados en el conflicto estén dispuestos a negociar. La relación entre los integrantes de la operación de paz y la posible resolución del conflicto, está directamente condicionada por la Resolución y mandato que da nacimiento a esa fuerza de paz. Los integrantes de una operación de mantenimiento de paz no otorgan ni causan una solución a una crisis, su misión consiste en ayudar a los grupos beligerantes a contribuir un ambiente político y militar más estable que lleve a las partes a una posible solución del conflicto. La UNPROFOR no fue establecida para ser una fuerza coercitiva, el destino de su función estuvo ligado desde un primer momento al consentimiento y cooperación de las partes involucradas. Sin embargo, esas partes jamás estuvieron dispuestas a cooperar, y la intervención de las Naciones Unidas fue tomada por los grupos beligerantes como una simple misión de observación. Los grupos continuaron con la guerra, y se olvidaron de los intentos de las Naciones Unidas llegar a una paz. La misión se encontró sin forma ni solución para poder llevar a cabo su objetivo. No había paz por mantener, y el hecho de que esa fuerza no pudiera intervenir en la guerra, impulsó a las partes a continuar con su lucha.

El mandato de la UNPROFOR fue en contra de la realidad que dicho estado estaba sobrepasando. En la Resolución 743 (1992) el Consejo de Seguridad le otorga funciones de vigilancia y patrullaje. En la Resolución 751 (1992) se agrega la protección del aeropuerto de Sarajevo para que las fuerzas pudieran asegurar la ayuda humanitaria destinada a la zona. Luego con la Resolución 776 (1992), la UNPROFOR fue autorizada a apoyar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en sus esfuerzos proteger los convoyes de ayuda humanitaria provenientes del Comité Internacional de la Cruz Roja. La única resolución realmente destinada al mantenimiento de la paz, fue la Resolución 781 (1992), cuyo objetivo era monitorear los vuelos en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina, considerando que eso sería un elemento esencial para la prestación de asistencia humanitaria y un paso decisivo para lograr el fin de las hostilidades.

Las funciones de la UNPROFOR no sólo eran inadecuadas porque no había un alto al fuego sobre el cual se pueda se pudiera construir un intento para mantener la paz, sino también

que las hostilidades jamás dejaron de cesar, al contrario, aumentaron aun más. Las funciones de las operaciones de este tipo, estuvieron diseñadas desde un principio para mantener la paz entre estados, y poco sabían o eran capaces a la hora de intentar contener una guerra civil. Las tropas de la ONU fueron continuamente humilladas y perseguidas por el ejército serbio, que bloqueaba las llegadas y el traslado de convoyes de ayuda humanitaria en la zona, mientras continuaban con los bombardeos y su sistemática violación de los derechos humanos al asesinar cientos de musulmanes por día en la zona de Bosnia.

En cuanto a esa situación de Guerra Civil en Yugoslavia, muchos países pertenecientes al sistema de Naciones Unidas cuestionaron la participación de la ONU en la zona, razón por la cual se tardó en involucrarse en el conflicto. Fue Gran Bretaña quien insistió en catalogar al conflicto como un tema de “seguridad internacional” y no un mero asunto interno, debido al apresurado reconocimiento de Croacia y Eslovenia como estados independientes, a pesar de que no cumplían con los requisitos necesarios suficientes establecidos por la Comunidad Europea. Esta prematura acción, puso en manifiesto la falta de concordancia en la política exterior de la Comunidad. Luego de su reconocimiento, la acción impulsada por el ejército federal croata, fue claramente un acto de invasión hacia otro estado. Lo que llevó a que la situación contenga tanto elementos internos, como internacionales, y que finalmente el Consejo de Seguridad declarara que constituía una amenaza internacional a la paz y que tomaría las medidas necesarias para contener la situación.

Como se explicaba anteriormente, desde un principio la UNPROFOR enfrentó grandes consecuencias a la hora de poder implementar su mandato. En primer lugar, las tropas no se encontraban armadas y su número era relativamente bajo, lo cual hacía que se encontraran más expuestas a objetivos militares serbios. A su vez, debido a que la “imposición de la paz” no se encontraba entre sus pretensiones, era muy difícil que pudieran llevar a cabo sus funciones sin involucrarse directamente en un conflicto armado con las facciones serbias. La fuente del problema se encontraba en la interpretación del mandato bajo el cual la fuerza de la ONU se encontraba operando, en otras palabras, al constituir su asistencia como un mero rol humanitario donde los cascos azules sólo podían intentar impulsar la paz y no establecerla, poco podían hacer las operaciones de paz para contener la situación. De hecho, involucrarse de otra manera, llevaba a situarse en contra de los mismos principios sobre los cuales se basa una misión de mantenimiento de paz. Ni siquiera la Comunidad Internacional y el Secretario General Boutros-Ghali, estaban dispuestos a utilizar la fuerza para poder terminar con la violencia. Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos, no estaban dispuestos a aceptar el coste político, económico y militar que llevaría involucrarse en una guerra inmediata en los Balcanes.

Este contraste entre las limitaciones de la UNPROFOR, la incapacidad de poder cambiar el status de su misión, y la visión de la comunidad internacional que se horrorizaba frente a las continuas violaciones de los derechos humanos y las limpiezas étnicas, pero poco hacían para poner un fin a la situación; llevaron a un desgaste y a una situación de frustración dentro del mismo seno de las Naciones Unidas que se veían incapaces de poner frenar el conflicto. Un ejemplo de esto lo constituye el asesinato del Primer Ministro bosnio Hakja Turajlic por un soldado serbio-bosnio cuando se encontraba siendo escoltado por tropas de la UNPROFOR desde el aeropuerto de Sarajevo el 8 de enero de 1993.

En general, la incapacidad de la UNPROFOR para poder llevar a cabo sus objetivos se debe a una serie de errores que se hicieron presente desde el momento de su formación. Para empezar la misión no contaba con el personal necesario, en especial en las “áreas de seguridad”. Luego del despliegue de la UNPROFOR en esas zonas, la situación parecía empeorar aún más. El público internacional, así como los habitantes de esas áreas, esperaban que las tropas de paz los protegieran, que aseguraran la llegada de ayuda humanitaria a la zona, y que en el mejor de los casos, los desplazaran de ese lugar. Sin embargo nada de eso se podía cumplir fácilmente. Los convoyes humanitarios eran frecuentemente detenidos y asaltados por el ejército serbio, y transportar gente fuera de los enclaves tampoco constituía una opción, ya que para buena parte de la comunidad internacional, esa acción contribuía a colaborar con el objetivo de los serbios en su misión de desplazar a esas personas de su zona. Y en cuanto a la protección, las tropas se encontraban tan ligeramente armadas que su fuerza no era para nada comparable al del ejército serbio-bosnio. En segundo lugar, no sólo la misión contaba con problemas financieros, sino que también carecía del apoyo de los mismos miembros permanentes del Consejo de Seguridad que poseían visiones diferentes acerca de cómo debía resolverse el conflicto, y no fue hasta finales de 1995 que esos países encontraron un común denominador para poder establecer su posición.

En cuanto a los diversos y conflictivos intereses de los miembros del Consejo de Seguridad, existen varias razones. Entre ellas, Estados Unidos que había decidido participar y jugar un rol más activo en las negociaciones a principios de 1994, urgía a la comunidad internacional a levantar el embargo de armas y utilizar la fuerza aérea para bombardear las posiciones serbias, especialmente aquellas que se encontraban alrededor de las “áreas de seguridad”. Esa opción no era aceptable para Gran Bretaña, Francia ni Canadá, países que contribuían con el mayor número de tropas, y que temían que éstas serían alcanzadas por un ataque de tal magnitud. No sería hasta mediado de 1995, cuando sus tropas fueran tomadas como rehenes y luego de la masacre del mercado Markale en Sarajevo, que estos países empezarían a considerar y apoyar la utilización de la OTAN en la zona. Rusia

también se mostraba favorable, en especial luego de retirar su apoyo a las facciones serbias cuando éstas rompieron sus posiciones con el presidente serbio Milosevic y su apoyo al líder serbio-bosnio Karadzic se volvió más evidente. La OTAN así, se convierte en la pieza clave para poder terminar con el conflicto y forzar a las facciones serbias a que acepten una propuesta de paz, que luego de conseguir un alto al fuego en octubre de 1995, llevaría a que se celebrase en diciembre una conferencia internacional que le daría origen al Acuerdo de Dayton.

Los problemas establecidos por la antigua Yugoslavia, fueron caracterizados por una extraordinaria y perturbadora falta de decisión de los estados pertenecientes a las Naciones Unidas, que se suponía que al final de la Guerra Fría iban a poder ser capaces de mantener y velar por el mantenimiento de la paz internacional. Las naciones se encontraban divididas en búsqueda de cuál sería la mejor estrategia para poder terminar con los enfrentamientos en Croacia y Bosnia-Herzegovina, y eso se veía reflejado en su papel en los conflictos. La ONU debe asegurarse de que el mandato de una misión de mantenimiento de paz esté adecuadamente detallado y sea proactivo. El Consejo de Seguridad constituye la pieza clave para poder formar y conducir una exitosa misión de paz. Resoluciones débiles, ambiguas y mal redactadas, producen misiones de paz indefinidas, auto limitadas e ineficaces. Los países pertenecientes al Consejo deben ser capaces de idear un plan para una potencial escala en las hostilidades durante el proceso de una misión de paz. Una vez que las tropas se encuentran involucradas en una misión de este tipo, deben poder protegerse a ellas mismas, así como a los civiles y al propio mandato que le dio origen a su misión. Las Naciones Unidas en Yugoslavia se han caracterizado por mantener una excesiva neutralidad durante todo el conflicto, esa neutralidad consistía en tratar a todas las partes involucradas como iguales, independientemente de sus acciones. Aún cuando los mismos miembros de las tropas eran tomados como rehenes o asesinados; continuaban tratando a los grupos con esa misma actitud, que sería luego definida por la comunidad internacional como una excusa de inacción e incapacidad de sus autoridades. El rol de la ONU en los Balcanes generó una gran crítica debido a su falla en contener la situación. Casi cincuenta Resoluciones del Consejo de Seguridad fueron establecidas entre 1992 y 1993 desde que las Naciones Unidas se involucraron en el conflicto, y ninguna fue capaz de contener la violencia. Por ejemplo, el embargo de armas establecido por la Resolución 713 (1993) falló en intentar contener la lucha debido a la gran habilidad de la ex Yugoslavia para poder producir armas, y la capacidad de algunos grupos beligerantes de obtenerlas por medio del contrabando en las fronteras de sus países. Numerosos civiles bajo la protección de la UNPROFOR fueron tomados como rehenes, mutilados, miles de mujeres violadas, y aún así los comandantes de la fuerzas nada podían hacer a los responsables de esas violentas acciones que sucedían delante de sus propios ojos.

El fracaso de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia y de las Resoluciones dictadas para intentar frenar los enfrentamientos, constituye un claro ejemplo de una mala definición de Mandato de una operación de mantenimiento de la paz a la hora de intentar hacer frente a la situación. Volviendo al punto anterior, resulta inadecuado el envío y definición de una fuerza de mantenimiento de paz a un conflicto de semejante escala como el de los Balcanes ¿Qué paz queda por mantener, cuando diversos sectores del ex estado yugoslavo se encuentran en guerra? Para poder intervenir de una manera adecuada en un conflicto de esa magnitud y de tales características, es necesario analizar de manera más exhaustiva las condiciones en las que se encontraba el estado de Yugoslavia, para de esa manera, poder hacer una correcta diferenciación entre una Operación que buscaba “mantener” una paz que no existía, de otra que busca “imponer” la paz, con tropas bien entrenadas, con un mandato claro y adecuadamente protegida, como las que deberían haber actuado en esa zona.

Para hacer frente a conflictos como los de Yugoslavia, resulta necesario el compromiso y la financiación de los países miembros del Consejo de Seguridad, lo cual muchas veces resulta muy difícil de conseguir debido a diferentes intereses nacionales que diversos países poseen en las zonas en conflicto, cuyos enfrentamientos representan mayores beneficios en las políticas económicas de grandes potencias, que su posible solución. Mirando hacia al conflicto en los Balcanes, el fracaso de las operaciones de paz en la zona, que incluye la falla en proteger a los civiles, así como lograr el desarme de las zonas que se encontraban en conflicto y la incapacidad de proteger a los refugiados, no ocurrió en una atmósfera aislada y de total desconocimiento del asunto para las grandes potencias. La indiferencia de ciertos miembros permanentes del Consejo de Seguridad para enviar tropas y contribuir militarmente para reforzar las operaciones de paz demuestra que las mismas, no son más que un reflejo de sus intereses nacionales. Quizás si los miembros permanentes se hubieran realmente involucrado de manera adecuada en el asunto, la UNPROFOR no hubiera estado destinada a semejante fracaso, y las tropas hubiesen sido capaces de lograr sus cometidos y promover a una solución pacífica de las diferencias. Sin embargo, este conflicto demuestra que esas potencias, no están dispuestas a arriesgar sus fuerzas militares en ciertas zonas de conflicto a no ser que posean intereses nacionales por los cuales valga la pena sacrificarse.

Lo sucedido en la ex república de Yugoslavia constituye un ejemplo acerca de cómo mientras más intereses las grandes potencias posean en zonas de conflicto, más estarán comprometidas y dispuestas a participar activamente en buscar una solución al problema; y si por el contrario, no lo consideran pertinente, será poco probable lograr una comprometida participación de sus miembros. Todo esto no hace más que afirmar lo frágil que el sistema de las Naciones Unidas establecido por los vencedores de la segunda

Guerra Mundial, realmente es. Y que mientras los intereses nacionales de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sobrepasen los del sistema, lo más probable es que estos mismos errores vuelvan a suceder, y éstos sigan cumpliendo un rol significativo a la hora de determinar el éxito o no de una misión de paz.

Bibliografía

Bibliografía Primaria

- Barbé, Esther. "Relaciones Internacionales". 2001.
- Bermejo García, R. "La acción de las Naciones Unidas ante los recientes conflictos internacionales: crisis y perspectivas". 1996.
- Bermejo García, R. & Gutiérrez Espada, C. "La disolución de Yugoslavia". 2007.
- Cosido Gutiérrez, Ignacio. "La guerra en Yugoslavia y las Instituciones de Seguridad Europeas". 1994.
- Díez de Velasco, Manuel. "Las Organizaciones Internacionales". 2003.
- Freedman, Lawrence. "Why the West failed". 1995.
- Pearson J. & Rochester M. "Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI". 2000.
- Renouvin, Pierre. "Historia de las Relaciones Internacionales: siglos XIX y XX." 1990.
- United Nations. "The United Nations Today". 2008.
- Weller, M. "The International response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia". 1992.
- Zaagman, R. "The CSCE and the Yugoslav Crisis". 1992.

Bibliografía

- Altermat, Claude. "The Secretariat of the CSCE in Prague". 1993.
- Aracil, R. "El mundo actual: de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días". Universidad de Barcelona. 1998.
- Bell-Fialkoff, A. "A Brief History of Ethnic Cleaning". 1992.
- Chomsky, Noam. "Estados fallidos, el abuso de poder y el ataque a la democracia". 2006.
- Coicaud, J.M. "L'ONU et l'ex Yougoslavie: Actions et Acteurs". 1993.
- Cox, M. "The Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina". 1996.
- David, D. "Le Trimestre du Monde". 1993.
- Domínguez Dubin, Eduardo. "Las Misiones de Paz en un Mundo Cambiante". 2001.

- Escudero Espinosa, Juan Francisco. "Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho Internacional". 2002.
- Fernández Sola, N. "La dimensión humana en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa". 1993.
- Gordillo, José Luis. "La Comunidad Internacional ante el Genocidio en Bosnia". 1995.
- Hobsbawm, Eric. "Historia del siglo XX". 2002.
- Kinder, Hermann & Hilgemann, Werner. "Atlas Histórico Mundial (II). De la Revolución francesa a nuestros días". 1999.
- La Ley. "Compendio de normas internacionales de Derecho Internacional Público". 2005.
- Malanczuk, P. "Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force". 1993.
- Mallimaci, Fortunato. "Religión y Política. Perspectivas desde América Latina y Europa". 2008.
- Mariño Menéndez, F. "La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. (Revista de Instituciones Europeas)". 1974
- Pérez de Cuellar, Javier. "Memorias: Recuerdos personales y políticos". 2012.
- Petrovic, D. y Condorelli, L. "L'ONU et la crise yougoslave". 1992.
- Remacle, Eric. "Deux entreprises pour une crise – la C.S.C.E. et la Communauté européenne face au conflit yougoslave". 1991.
- Remacle, Eric. "Le Trimestre du monde: Médias et relations internationales". 1992.
- Silva, Héctor. "La comunidad internacional". 1984.
- Torrelli, M. "Les zones de sécurité". 1995.

Webgrafía

- Acosta, Melina I. y Pérez, Gustavo G. "La ex Yugoslavia. Conflictos y tensiones en una región de encrucijada". 2011. Recuperado de: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v15a16acosta.pdf>
- Argentina. Ministerio de defensa. 2005. Recuperado de: http://www.mindef.gov.ar/mindef_mision_de_paz/index.html
- Aguilera de Prat, Cesáreo. "Los nacionalismos en la desintegración de Yugoslavia". 1994. Recuperado de: <http://www.cidob.org/es/content/download/31485/482314/file/27aguilera.pdf>.
- Arellano Ortiz, Fernando. "La Corte Penal Internacional. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional". 2012. Recuperado de: <http://www.cronicon.net/descarg/LIBROCPI.doc>

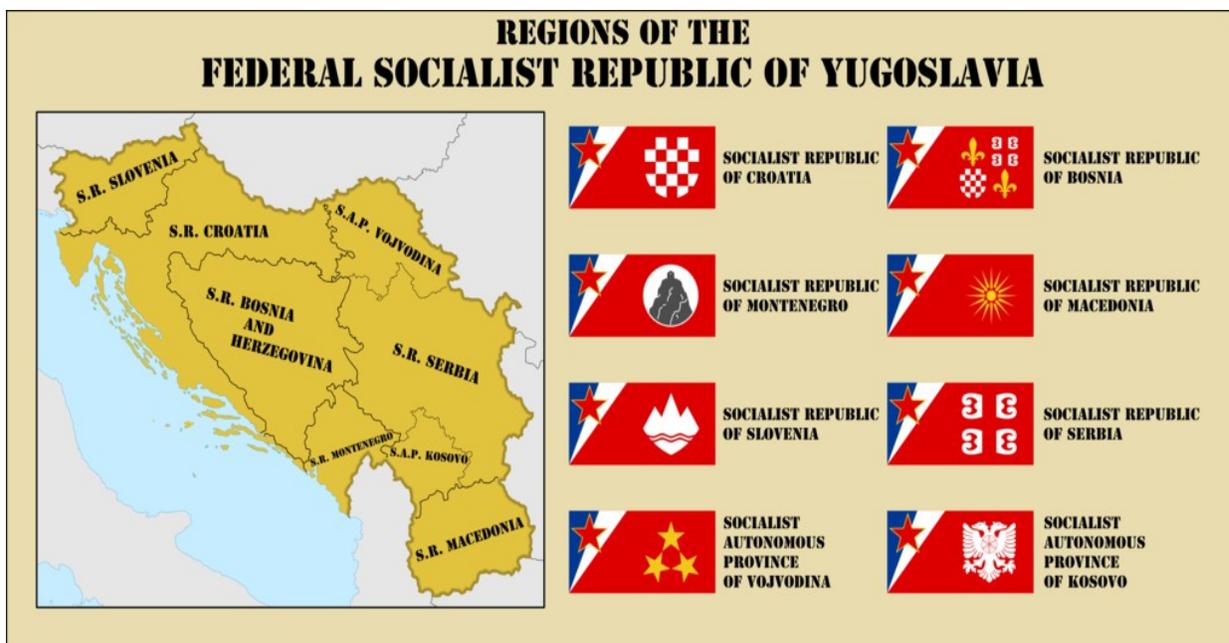
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. “Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)”. Cuadernos de Estrategia 73. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 1994. Recuperado de:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_73ConflictoBosnia1992_1993.pdf
- Checa Hidalgo, Diego. “La acción exterior de la Unión Europea hacia los países de la antigua Yugoslavia”. 2004. Recuperado de:
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1129416>
- Collantes Celador, Gemma. “La contribución del concepto de seguridad humana a los Balcanes Occidentales”. Revista CIBOD d’Afers Internacionals, núm. 76 p. 97-121. 2006. Recuperado de:
<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/55709/64995>
- Conferencia de los Ejércitos Americanos. “Manual para las Operaciones de Paz de la CEA”. Ciclo XXVI (2004-2005). 2007. Recuperado de:
http://www.redcea.org/es-ES/PublicManuals/Manual_OMP.pdf
- De los Reyes, Marcelo Javier. “Los conflictos en los Balcanes. La guerra civil en Yugoslavia y los intereses externos”. 2013. Recuperado de:
<http://www.igadi.org/web/sites/all/archivos/images/artigos/marcelojavierdelosreyeslosconflictosenlosbalcanes.pdf>
- Fernández Vega, Enrique. “De las operaciones de mantenimiento de la paz a las operaciones de estabilización: la última generación de operaciones de paz”. 2007. Recuperado de:
www.iugm.uned.es/img/publicaciones/vega.doc
- Ferreira Navarro, Marcos. “La intervención de Europa en los conflictos de la Antigua Yugoslavia”. Revista de Claseshistoria. Publicación digital de Historia y Ciencias Sociales. Artículo N° 331. 2012. Recuperado de:
<http://www.claseshistoria.com/revista/2012/articulos/ferreira-europa-yugoslavia.pdf>
- García García, Ángel. “Otra mirada sobre Yugoslavia: Memoria e historia de la participación de las fuerzas armadas españolas en Bosnia-Herzegovina” (Tesis doctoral, Universidad de Murcia). 2004. Recuperado de:
<http://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/150/1/Agarcia.pdf>
- Giavedoni Pita, Manuel. “Argentina y su participación en Operaciones de Paz (Lineamientos para una necesaria regulación legal)”. 2005. Recuperado de:
http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2283:-giavedoni-pita-manuel-c&catid=217:autores&Itemid=318
- Gil Villegas, Francisco. “El fracaso de la ONU en la Antigua Yugoslavia”. 1995. Recuperado de:
<http://www.jstor.org/discover/10.2307/27738532?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21102362026121>

- González San Ruperto, Marta. "El papel de la propaganda en la desintegración de Yugoslavia". 2009. Recuperado de:
<http://www.revista-redes.com/index.php/revista-redes/article/view/155>
- González Villa, Carlos. "Estados Unidos en el espacio ex yugoslavo, 1991-1995". 2010. Recuperado de:
<http://www.historiapresente.org/index.php/publicacions/12-gonvil>
- Gordillo, José Luis. "La Comunidad Internacional ante el Genocidio en Bosnia". 1995. Recuperado de:
dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2552670.pdf
- Guerrero, Juan Carlos. "Yugoslavia: El agitado corazón de los Balcanes". 2010. Recuperado de:
http://www.uexternado.edu.co/gee/pubext/archivos/Oasis_Guerrero_Yugoslavia.pdf
- Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. 2000. Recuperado de:
<http://www.argentina-rree.com/15/15-048.htm#017>
- Indjié, Trivo. "La historiografía en la comunidad multiétnica: el caso de Yugoslavia". 1997. Recuperado de:
http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer26_04.pdf
- Kullashi, Muhammedin. "Limpieza étnica en la ex Yugoslavia". 1995. Recuperado de:
http://praxis.univalle.edu.co/numeros/n16/vilma_penagos.pdf
- La manipulación de los medios de comunicación Occidentales en las guerras de Yugoslavia. 2009. Recuperado de:
<http://emboscado.blog.com/2009/05/22/la-manipulacion-de-los-medios-de-comunicacion-occidentales-en-las-guerras-de-yugoslavia/>
- Vukovic, Zeljko. "El drama inconcluso de la formación del Estado en la antigua Yugoslavia". Nueva sociedad Nro. 147. Enero-Febrero 1997, pp. 56-73. 1997. Recuperado de:

http://www.nuso.org/upload/articulos/2563_1.pdf

Anexo

Estados que conformaban la República Federal Socialista de Yugoslavia



Fuente: <http://www.deviantart.com/>

Localización de las mayorías étnicas en la antigua Yugoslavia (1991)

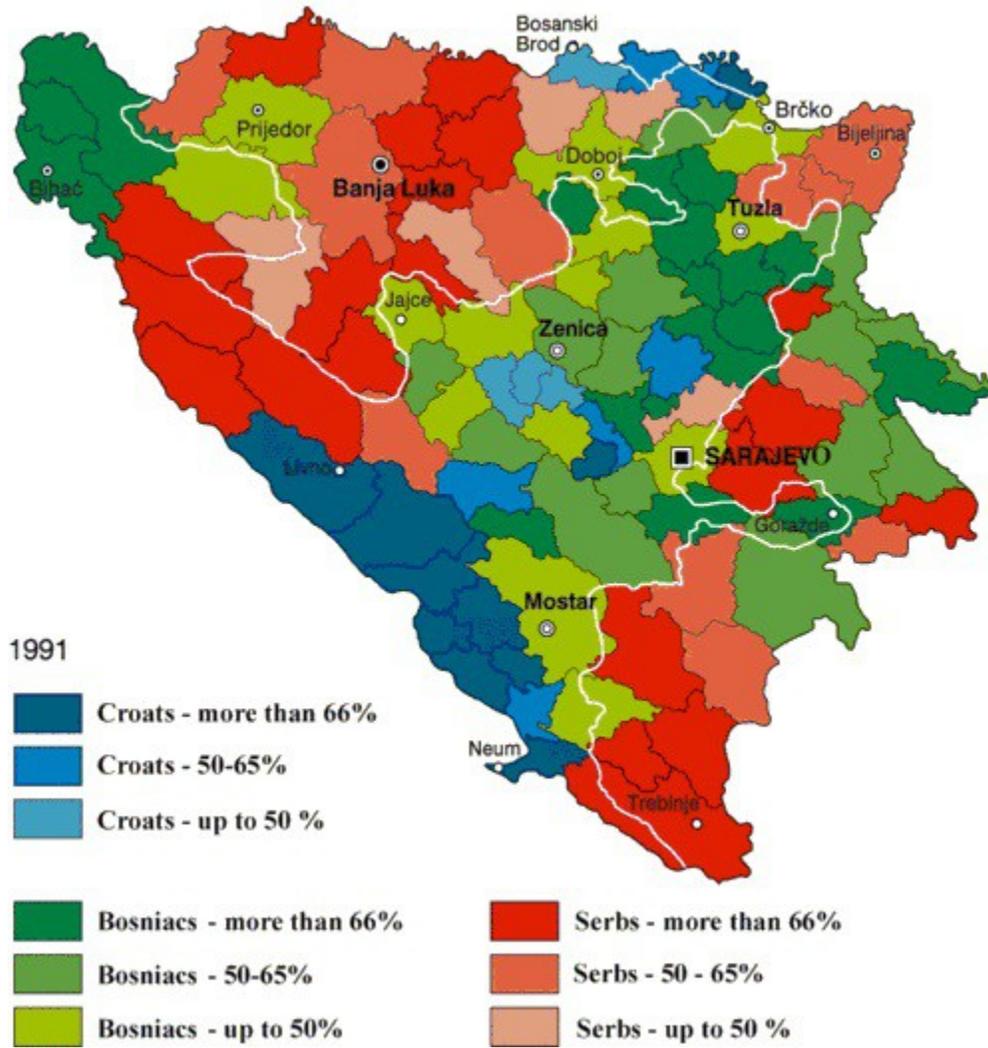
Localización de las mayorías étnicas en la antigua Yugoslavia (1991)

- Albaneses
- Búlgaros
- Croatas
- Húngaros
- Serbios
- Eslovenos
- Musulmanes
- Macedonios
- Montenegrios
- Sin mayoría definida



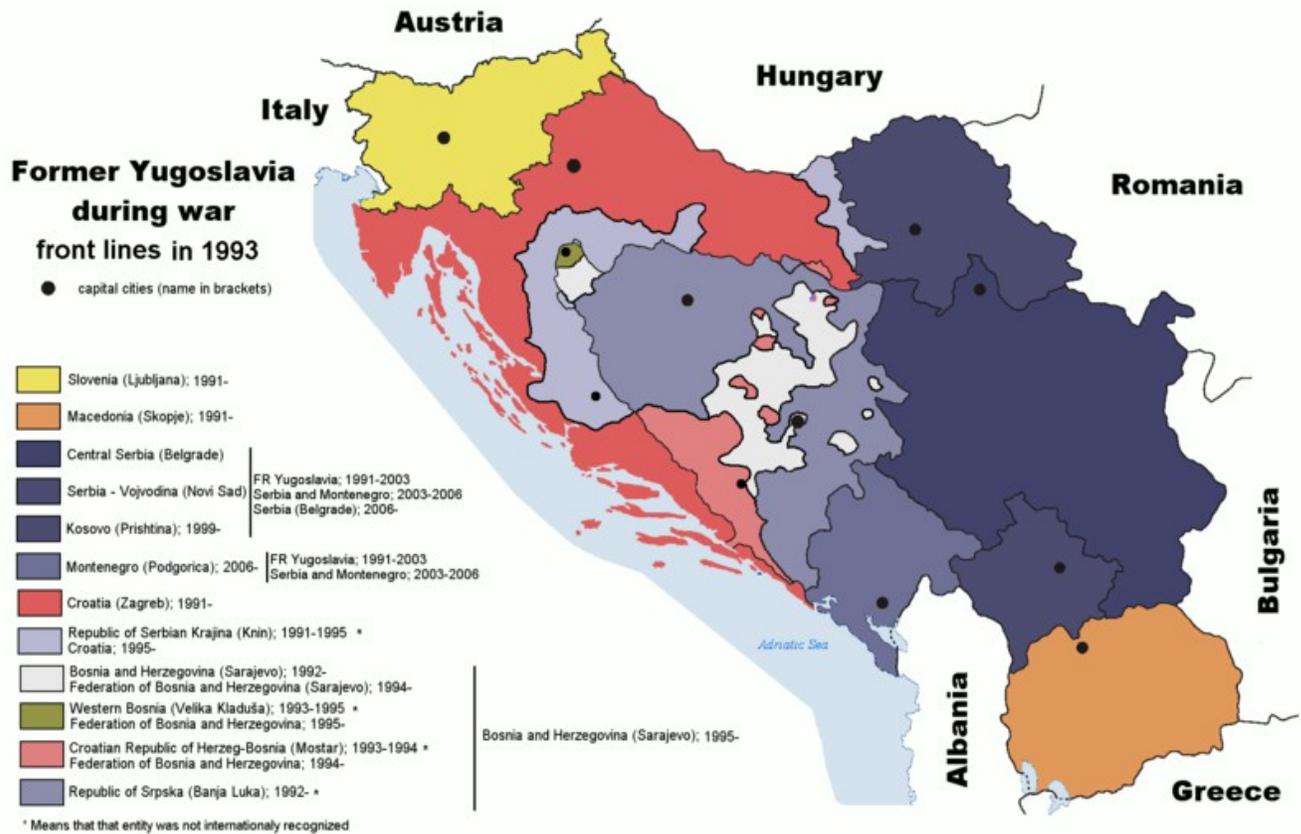
Fuente: Balkan Battlegrounds

Composición étnica en Bosnia-Herzegovina antes de la guerra (1991)



Fuente: Balkan Battlegrounds

La República de Yugoslavia durante el conflicto. Frentes de de guerra (1993)



Fuente: Balkan Battlegrounds

Establecimiento de las áreas protegidas de Naciones Unidas (1993)

UNPROFOR

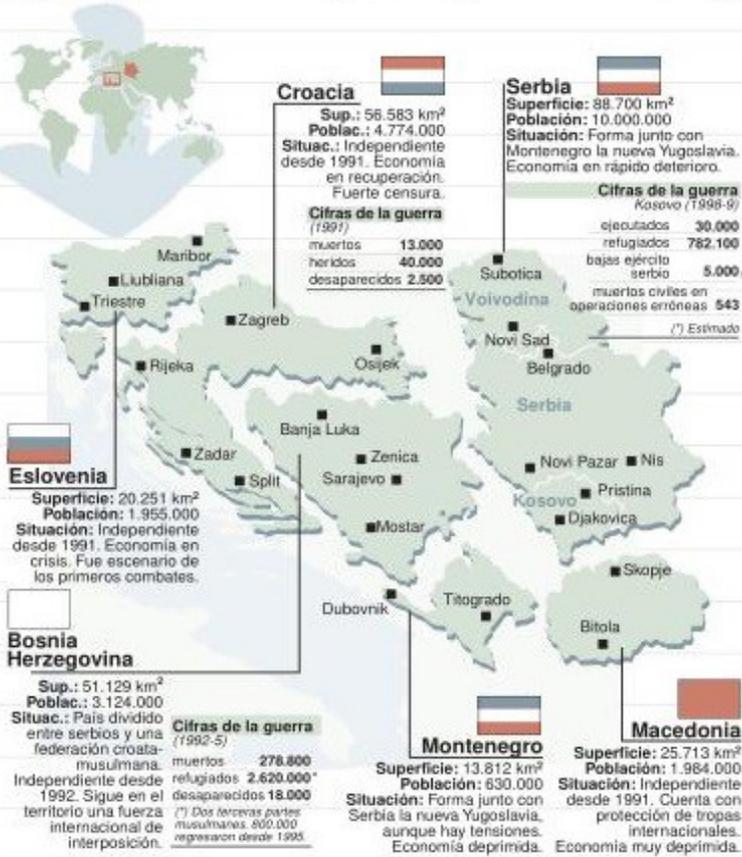
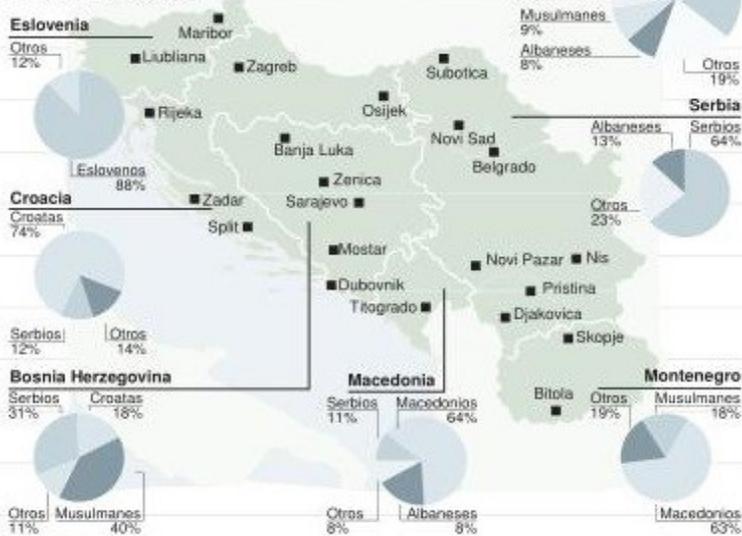


Fuente: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:UNPROFOR_Areas.PNG?uselang=es

ASI FUE EL CONFLICTO EN LOS BALKANES

La traumática desintegración de Yugoslavia

El nacionalismo serbio adoptado por Milosevic pretendía que todos los territorios yugoslavos con población serbia se integraran en la nueva Yugoslavia. Por eso combatieron en Croacia y Bosnia, donde perdieron. Asimismo renunciaron a la lucha en Eslovenia y Macedonia por su escasa presencia en ambos territorios. Montenegro se mantuvo junto a Serbia.



Kosovo

Población: 1.804.000
 El 68% albaneses (en 1990)

El primer deseo de Kosovo fue tener la categoría de República, pero al perder incluso su autonomía proclamó unilateralmente una independencia que no ha podido sostener. Luego Milosevic emprendió una limpieza étnica de albaneses en este territorio.

La comunidad internacional solicitaba de Milosevic

- Fin de la persecución étnica
- Abandono de las tropas serbias del territorio
- Entrada de una fuerza internacional para que se respete el acuerdo
- Elecciones libres en Kosovo supervisadas por la OSCE

El 24 de marzo la OTAN comienza una intervención armada

Países de la OTAN participantes.



En principio la estrategia aliada consistió en reiterados bombardeos aéreos a objetivos tácticos militares. Llegaron a utilizarse más de 1.100 aviones como las F-16, F-18, Jaguar, Mirage, Tornado y Harrier.



Aviones F-18 españoles en la zona comandaban algunas operaciones

El 3 de junio, después de 72 días de la "Operación Fuerza Aliada" Milosevic y el Parlamento serbio aceptan el plan de paz del grupo de los 8*

(*) Los 7 países más industrializados y Rusia
 Según este plan Serbia se pliega a las exigencias y acepta la entrada en su territorio de fuerzas de la OTAN y rusas. En Kosovo, además, hay una presencia en misión civil de la ONU.

El Presidente Serbio Slobodan Milosevic fue acusado de crímenes contra la Humanidad



