

# El conflicto en la antigua Yugoslavia y la respuesta internacional

por **D. José María Mendiluce**

*Conferencia pronunciada  
el 22 de noviembre de 1993*

Forum Deusto



## El conflicto en la antigua Yugoslavia y la respuesta internacional

por D. José María Mendiluce\*

SUMARIO: I. Presentación.—II. Desmembramiento del Estado, la guerra y el desastre humanitario en la antigua Yugoslavia: ¿Prevención o reacción ante los acontecimientos?—III. La intervención humanitaria. A) Objetivos principales. B) La presencia humanitaria.—IV. Retos y oportunidades para lograr las metas humanitarias en una situación de guerra abierta: Los límites de la acción humanitaria.—V. ACNUR y las Fuerzas Armadas: Cooperación y contradicciones con UNPROFOR.—VI. ¿Las preocupaciones humanitarias en la agenda política o la utilización de las ayudas humanitarias para fines políticos?—VII. Algunas conclusiones y cuestiones no resueltas.—ANEXOS: 1. Lista de acontecimientos importantes. 2. Selección de resoluciones del Consejo de Seguridad. 3. Estadísticas.

---

\* José María Mendiluce nació en España el 14 de abril de 1951. Es licenciado en Ciencia Económicas por la Universidad Complutense de Madrid (1968-1976) y en Ciencia Políticas por la misma Universidad Complutense de Madrid (1969-1972). Entre sus actividades profesionales anteriores al ACNUR cabe mencionar: Agregado del Departamento de Venta, Fábrica Papelera de Guipúzcoa (1976-78); Director del Departamento Comercial de la Cámara de Comercio Hispanoholandesa en Madrid (1978-79) y Consejero de la Delegación Comercial de la Embajada de Dinamarca en Madrid (1979-80). Desde 1980 ha desempeñado diversos cargos en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): Administrador del programa en Luanda, Angola (1980-83); Encargado de Misión en Managua, Nicaragua (1983-86); Director Unidad de Costa Rica, Diputado Regional representante de América Central, Panamá y el Caribe, Coordinador Técnico de la Conferencia Internacional sobre los refugiados en América Central (CIREPCA) (1986-90); Delegado del Servicio de recogida de fondos, Departamento de Relaciones Exteriores en la sede de ACNUR en Ginebra (1990-91); Enviado especial de ACNUR en la antigua Yugoslavia, Coordinador humanitario de las Naciones Unidas (1991-93). Desde agosto de 1993 es representante regional ante los países del BENELUX y las Instituciones Europeas en Bruselas.

## I. Presentación

1. Casi han pasado dos años desde que el Alto Comisionado recibió una carta enviada por el Secretario General de las Naciones Unidas, en la que se solicitaba la intervención del *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados* (= ACNUR) en Yugoslavia.

En aquel momento, ya había avanzado el proceso de separación de Eslovenia y Croacia (la proclamación unilateral de independencia teniendo lugar el 25 de junio de 1991) y la guerra continuaba en Croacia con una intensidad imparable. Casi 500.000 personas habían sido desplazadas de/en Croacia y las cifras aumentaban.

2. Hoy, dos años más tarde, vivimos un panorama que ni el más pesimista podría haber predecido<sup>1</sup>. Un escenario de odio, desplazamiento, destrucción, violación sistemática de los derechos humanos y las atrocidades de civiles asesinados, heridos, tomados como rehenes, atrapados en campos de concentración/detención, lo que constituye una de las tragedias humanas más dramáticas de los últimos tiempos<sup>2</sup>. Y todo esto a tan sólo dos horas de viaje desde Venecia.

3. En el momento de la preparación de este ensayo, no puede detectarse ninguna perspectiva de paz y se aproxima el segundo invierno. Los ataques deliberados a los convoyes y al personal trabajando en la zona, la falta de accesos, la abierta hostilidad, el incremento del número de desplazados, la falta de respeto por el carácter humanitario de las actividades de ACNUR están creando problemas adicionales a la operación conducida por ACNUR en cooperación con las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas (= UNPROFOR = United Nations Protection Forces) en Bosnia-Herzegovina y las Areas de Protección de las Naciones Unidas (= UNPA = United Nations Protection Areas).

4. La crisis en Yugoslavia conduce a la operación más compleja, amplia y arriesgada jamás emprendida por organización humanitaria alguna. El mayor número de refugiados creado en Europa desde la Se-

---

<sup>1</sup> Consultar la lista de acontecimientos importantes en el Anexo 1.

<sup>2</sup> «La realidad es que hemos optado por responder a la mayor violencia ilegítima, no mediante la detención de la violencia, sino tratando de dar alivio a los que sufren». Consultar Rosalyn HIGGINS, «Las nuevas Naciones Unidas y la Antigua Yugoslavia», en: *International Affairs*, 69/3 (1993) 474.

gunda Guerra Mundial<sup>3</sup>; la presencia de tropas de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina con un mandato humanitario del Consejo de Seguridad, con el fin de apoyar los esfuerzos de ACNUR y con la ausencia de un plan de paz que se ponga en vigor o mantenga<sup>4</sup>. De hecho, estamos actuando en un ambiente muy hostil en una situación de guerra abierta. Estos y otros elementos hacen de esta operación un laboratorio, una prueba que comprende muchos de los asuntos incluidos en las agendas políticas y humanitarias y que se debaten a nivel internacional<sup>5</sup>.

5. El hecho de que aún estemos involucrados en la operación y que sea difícil un final al proceso de destrucción, matanzas y desplazamiento, hace más difícil llegar a alguna conclusión. Pero muchos de los elementos de análisis todavía son válidos.

6. Este ensayo no pretende dar muchas respuestas, sino servir de fundamento de discusión sobre los asuntos intrincados en la operación en la Antigua Yugoslavia. La idea central está por supuesto dentro de los límites y contradicciones de las acciones llevadas a cabo (o no emprendidas). Intenta ser crítico y hasta cierto punto provocador. Representa únicamente el punto de vista del autor, basado en los 20 meses de asignación en la zona, siendo la experiencia más frustrante, deprimente y a la vez más extraordinaria de su vida.

---

<sup>3</sup> Ver estadísticas de refugiados y solicitantes de asilo causadas por el conflicto. Fuente: *Information Note on Former Yugoslavia*, 9 (1993).

<sup>4</sup> Algunas Resoluciones del Consejo de Seguridad para la facilitación de UNPROFOR, como protección o apoyo del reparto de la ayuda humanitaria. Ver por ejemplo S/RES/752 del 15 de mayo de 1992, S/RES/769 del 7 de agosto de 1992, S/RES/770 del 13 de agosto de 1992, S/RES/776 del 14 de septiembre de 1992, S/RES/819 del 16 de abril de 1993, S/RES/820 del 17 de abril de 1993, la última exigiendo respeto total hacia el derecho de UNPROFOR y las organizaciones humanitarias internacionales del libre y no obstaculizado acceso a todas las zonas de Bosnia-Herzegovina.

<sup>5</sup> «Lo que está sucediendo en la Antigua Yugoslavia podría ser un presagio escalofriante de situaciones que están teniendo su desarrollo en Oriente. Por consiguiente, la buena disposición y capacidad de la Comunidad Internacional y de las partes concernientes para abordar el problema que nos confronta ahora mismo en la Antigua Yugoslavia, podría asentar el modelo para otras partes de Europa del Este y Asia Central», Ver: ACNUR, Mrs. OGATA, Declaración en el Encuentro Internacional sobre la Ayuda Humanitaria para las Víctimas del Conflicto en la Antigua Yugoslavia, el 29 de julio de 1993 en Ginebra.

## II. Desmembramiento del Estado, la guerra y el desastre humanitario en la Antigua Yugoslavia: ¿Prevención o reacción ante los acontecimientos?

7. Si se comparan los hechos y el proceso en la Antigua Yugoslavia con las acciones llevadas a cabo por la Comunidad Internacional, podría deducirse que no se llevó a cabo una acción lo suficientemente preventiva, a pesar de todas las tempranas señales de advertencia surgidas incluso antes de que tuviera lugar el proceso de destrucción del Estado Yugoslavo. Hay una tendencia a olvidar que de hecho el conflicto en la Antigua Yugoslavia comenzó en Kosovo, antes de que irrumpieran las tensiones entre las diferentes repúblicas, y en particular entre Croacia y Eslovenia con Serbia<sup>6</sup>. Las creciente tensiones que condujeron a la guerra en estas dos repúblicas fueron evidentes y dicha guerra empezó el 25 de junio de 1991 con sus respectivas declaraciones de independencia.

8. La dispersa e insuficiente ayuda internacional se concentró en los Doce, que únicamente en septiembre de 1991 optaron por una decisión política y nombraron a Lord Carrington Presidente de la Conferencia de Paz de Yugoslavia<sup>7</sup>. Las discrepancias entre los Estados Miembros sobre el futuro de Yugoslavia, que son del conocimiento público, no permitieron una posición común para hacer frente al conflicto<sup>8</sup>. Sin

---

<sup>6</sup> Ver Robert KAPLAN, «Why should these Muslim foreigners, who came only 300 years ago to Old Serbia (Kosovo), the historic heartland of our nation, have autonomy There? ¡Never!» (¿Por qué deberían tener autonomía allí estos extranjeros musulmanes, que vinieron hace 300 años a la antigua Serbia (Kosovo), el corazón histórico de nuestra nación? ¡Nunca!). En: *Balkan ghosts, a Journey through history* (Los Fantasmas de los Balcanes, un viaje a través de la historia) 39.

<sup>7</sup> Ver también Adam ROBERTS, «Humanitarian war: military intervention and human rights» (La guerra humanitaria: la intervención militar y los derechos humanos), «Una comunidad Europea que tan tarde como junio de 1991 abogó por la unidad yugoslava y la democracia —logros claramente incompatibles— tiene relativamente poco de lo que estar orgullosa», en: *International Affairs*, 69/3 (1993) 443.

<sup>8</sup> Una de las primeras posiciones comunes de los Doce fue la *Declaración de Yugoslavia*, de la Cooperación Política Europea (= EPC = European Political Cooperation), Bruselas, el 20 de julio de 1992, en la que «la Comunidad y sus Estados miembros expresan su profunda preocupación de que el acuerdo entre las partes en Bosnia y Herzegovina, firmado en Londres el 17 de julio de 1992 bajo la protección de la Conferencia de los Doce sobre Yugoslavia, no

ninguna duda, esto fue utilizado por algunas de las partes del conflicto, que se dieron cuenta de la falta de coherencia y habilidad internacional para dirigir los muchos problemas implicados al comienzo del conflicto.

9. Posteriormente los Doce, en vista de su propia debilidad, decidieron apelar a las Naciones Unidas y este organismo se involucró directamente a través de la decisión del Secretario General de nombrar a Mr. Vance como enviado especial (el 8 de octubre de 1991).

10. La falta de un planteamiento comprensivo hacia el futuro de Yugoslavia y sus Repúblicas parece ser la principal debilidad de las acciones internacionales. Desde el comienzo de la guerra, fue obvio para observadores y expertos que el proceso de desmembramiento del Estado era inevitable. La única manera de hacer frente a la crisis era un plan detallado que dirigiera coordinadamente las preocupaciones legítimas de todas las partes que iban a convertirse en parte del conflicto.

11. Sin embargo este planteamiento no se basa tanto en las medidas preventivas como en una acción *ad hoc* y de reacción ante los acontecimientos. Uno de los elementos claves para explicar el conflicto es el fin de Titoísmo, tras la muerte de éste y el colapso de la ideología comunista en los países del Este y la Unión Soviética, además de la creación de un «vacío»<sup>9</sup> que se percibe por el extremado acercamiento nacionalista de los antiguos aparatos de muchas de las Repúblicas. No se debería olvidar que el nacionalismo extremado es otra forma de ideolo-

---

haya tenido efecto». Además de otros elementos, la Comunidad y sus Estados miembros recibieron calurosamente la decisión de ACNUR de convocar en un futuro cercano una conferencia sobre la oleada de refugiados en y de la Antigua Yugoslavia. Se comprometieron también en cooperar tenazmente en esta Conferencia y en asumir sus responsabilidades en este contexto y convocar a los Ministros de Interior y Justicia con el fin de atender urgentemente este problema. En esta declaración, el EPC también solicitó el establecimiento de corredores de ayuda humanitaria para facilitar el reparto de la asistencia humanitaria y recomendó las determinaciones para la respectiva labor de inspección de la zona por la Organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea Occidental (UEO) y la Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europea (CSCE).

<sup>9</sup> Ver: El coordinador del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) Urs Bogli, en Bosnia, compartió su enfado a este respecto, cuando dijo que las organizaciones humanitarias están siendo utilizadas por los gobiernos, con el fin de llenar un vacío y echar una cortina de humo sobre los problemas políticos. Traducido del artículo «Am Pranger» en: *Der Spiegel*, 34 (1993) 116.

gía colectivista. Con estos elementos en juego y un pasado en la Antigua Yugoslavia de diferentes conflictos étnicos, nacionales o republicanos, se podía anticipar antes de esta crisis que íbamos encaminados a un conflicto muy grave entre las repúblicas y entre las diferentes nacionalidades involucradas.

12. La primera fase del desmembramiento del Estado y la primera de la guerra corresponde a Croacia y hasta cierto punto a Eslovenia. Este inicio del fin de Yugoslavia empujó a otras Repúblicas a avanzar en la petición de independencia, máxime tras el reconocimiento internacional de Croacia y Eslovenia en enero de 1992. Este hecho constituyó el claro aviso de que concretamente en Bosnia-Herzegovina el conflicto era casi inevitable. Como república multiétnica, multicultural y multirreligiosa, no había demasiadas opciones. O decidían permanecer unidos a Serbia y Montenegro (y entonces con Macedonia) en una especie de nueva República Federal de Yugoslavia, en cuyo caso todos los croatas residentes en Bosnia y muchos de los musulmanes no iban a aceptar esta nueva situación o la otra opción. La otra opción era pedir la independencia, como así hicieron. Entonces la población Serbia (con una representación del 33%) no iba a aceptar la separación de Bosnia-Herzegovina e iba a intentar por todos los medios permanecer unida a la propia madre patria Serbia. Así ocurrió<sup>10</sup>. Una vez más, los expertos y analistas, así como los políticos relacionados con el proceso, fueron conscientes de los enormes riesgos que tal proceso de independencia de Bosnia-Herzegovina representaba en términos de un nuevo conflicto que podría estallar, como de hecho sucedió<sup>11</sup>.

13. Las discrepancias a nivel internacional sobre cómo dirigir la crisis, tanto de las Naciones Unidas como en la Comunidad Europea (= EC) y la falta de medios diplomáticos suficientemente preventivos, contribuyeron al desencadenamiento de los hechos. También contribuyeron la falta de análisis precisos y significativos de las primeras señales de alerta, junto con las dificultades enfrentadas en los diferentes países claves, desde el punto de vista de los procesos electorales. Otros elementos in-

---

<sup>10</sup> Ver también Erich RATHFELDER, *Krieg auf dem Balkan, Die Europäische Verantwortung*, (1992) 96.

<sup>11</sup> Consultar por ejemplo Adam ROBERTS que confirmó que «Un mundo que ha tratado de aplicar en Bosnia y Herzegovina el principio de que las fronteras no pueden cambiarse por la fuerza, cuando no hay oportunidad de que ese principio sea defendido en esa sociedad dividida, no siempre ha comprendido claramente la dificultad inherentes de aplicar principios puros a realidades trágicas», en: *International Affairs*, 69/3 (1993) 442.



ternos y externos a las agencias domésticas, conjuntamente con asuntos adicionales que podrían añadirse a esta lista, hicieron en realidad aparentemente imposible que la Comunidad internacional condujera el problema de una manera preventiva. De hecho, a medida que el tiempo pasaba, progresaba el deterioro de la situación. La escalada confirmó, en términos concretos, que iba a tener lugar el conflicto armado en Bosnia-Herzegovina.

14. Esto no significa que no deberían ser reconocidos los esfuerzos en materia diplomática de la Conferencia de Paz sobre Yugoslavia, presidida por Lord Carrington. Fue uno de los medios para contrarrestar desesperadamente las tendencias y crear un fórum abierto a la discusión y negociación entre las partes del conflicto. El principal problema residió en la falta de buena voluntad de las partes para respetar las normas internacionales y detener por diferentes razones, incluidas las humanitarias, el comienzo de una guerra catastrófica, con todas las terribles consecuencias que llevan produciéndose desde entonces. Uno de los elementos claves ausente en el proceso fue la clara decisión de la Comunidad internacional de confrontar la crisis no sólo con medios diplomáticos y humanitarios, sino con la fuerza y coherencia necesaria que demostrara que estaba preparada para negociar y actuar más decisivamente y así detener el proceso de avance territorial y limpieza étnica. Este proceso ya había empezado en Croacia y fijó el rumbo que iba a seguir en el conflicto en Bosnia-Herzegovina.

15. Las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fueron también parte de esta reacción internacional ante los acontecimientos. Su lenguaje no indica un planteamiento preventivo o proactivo<sup>12</sup>. Muchas de las resoluciones jamás o sólo parcialmente fueron respetadas y puestas en práctica y con frecuencia sólo con grandes demoras en relación a los acontecimientos<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Rosalyn HIGGIN sitúa el caso de Yugoslavia en el contexto de la ley internacional. Hace una denuncia abrumadora de la actuación del Consejo de Seguridad y de sus líderes con respecto a su tratamiento y respuesta hacia la tragedia desencadenada en Bosnia. Este le lleva a la conclusión del daño irreparable que se ha hecho a las perspectivas de progreso en el establecimiento de la paz, así como del daño hecho a Bosnia. Consultar Lawrence FREEDMAN (Professor of War Studies at King's College London) *Humanitarian War, the New United Nations and Peace-Keeping* (La guerra humanitaria, las nuevas Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz) en: *International Affairs*, 68/2 (1993) 426.

<sup>13</sup> Ver lista de las Resoluciones más relevantes del Consejo de Seguridad en el Anexo 2.

### III. La intervención humanitaria

#### A) *Objetivos principales*

16. Sin pretender ser demasiado exhaustivo en el análisis de las principales metas y objetivos de la acción humanitaria en la Antigua Yugoslavia conducida por ACNUR, se puede resumir diciendo que los objetivos se basaron también hasta cierto punto en una reacción o papel reactivo ante los acontecimientos. Llegamos en noviembre de 1991, sólo 11 días después de que se enviase una misión de reconocimiento, siguiendo la petición realizada a ACNUR por el Secretario General, para que interviniera en la Antigua Yugoslavia como entidad humanitaria. Los objetivos principales en esa época eran más o menos los clásicos de ACNUR, con la diferencia de que en esa época no asistíamos a refugiados sino a personas desplazadas en el antiguo estado federal de Yugoslavia.

17. Consiguientemente, las dos áreas principales concernientes a nuestra actividad eran: Primeramente, dar asistencia a los desplazados en directa coordinación con el CICR, que ya estaba presente, realizando un trabajo extraordinario, proporcionando asistencia humanitaria y complementado los esfuerzos de CICR asistiendo al creciente número de desplazados producto de la guerra de Croacia. El segundo objetivo era prepararse para el futuro, promoviendo principios de protección, de respeto al derecho de asilo y la convención de Ginebra y estableciendo contactos a alto nivel con los diferentes gobiernos de las aún no reconocidas repúblicas para así preparar el terreno de lo que por entonces considerábamos un proceso inevitable: el reconocimiento internacional de las diferentes repúblicas (al menos Eslovenia y Croacia). En consecuencia, muchos de los desplazados en ese momento iban a convertirse en refugiados y la puesta en práctica de todos esos principios básicos respecto al asilo de refugiados era urgente.

18. Con el acuerdo de las partes (en ese tiempo Croacia y Serbia) al plan Vance y el consiguientes despliegue del primer UNPROFOR en los territorios ocupados de Croacia, desde entonces llamados UNPA (Áreas de Protección de las Naciones Unidas), añadimos a esta agenda un papel orientado a una solución más tradicional para ACNUR, como previsto en el plan, es decir, prepararse para la vuelta de las poblaciones desplazadas de los territorios de Croacia, en ese momento casi 350.000.

19. Esta fue una nueva actividad, en colaboración con UNPROFOR y en el marco del plan Vance, para intentar prevenir (Protección Pre-

ventiva) más desplazamientos forzados de poblaciones desde el UNPA. Al mismo tiempo que UNPROFOR se desplegaba en el UNPA y establecía su sede en Sarajevo, empezaba la guerra en Bosnia-Herzegovina. ACNUR estaba allí mismo con representación en Sarajevo, Banja Luka al norte de Bosnia y en Mostar, al suroeste. Por extensión de nuestro mandato, nos vimos inmediatamente implicados en intentar negociar con las parte (en ese tiempo serbios contra croatas y musulmanes) para evitar el desplazamiento de poblaciones, hecho que ya había empezado a tener lugar incluso antes de que estallara la guerra, el día 7 de abril.

20. Desarrollamos actividades preventivas, a través de negociaciones para crear condiciones que harían posible que la gente permaneciera donde estaba o que no fuera más desplazada. En suma, empezamos a proporcionar asistencia a aquellas gentes necesitadas en ciertas zonas de Bosnia-Herzegovina, cuyas condiciones se vieron agravadas por la guerra, siendo incapaces de cubrir sus necesidades.

21. Obviamente, la guerra en Bosnia-Herzegovina representa por muchas razones un cambio importante en el papel jugado por ACNUR en la Antigua Yugoslavia. En primer lugar, debido a que nos vimos directa y claramente implicados en la asistencia a personas internamente desplazadas y víctimas de la guerra en un país que ya no era reconocido y que aún formaba parte de la Antigua Yugoslavia. En segundo lugar, porque empezamos a actuar en una situación de guerra con los enormes riesgos que esto conlleva y para lo que no estábamos aún preparados. En tercer lugar, porque no estábamos equipados, ni desde los puntos de vista económico ni de recursos para la asistencia, ni en cuanto a una doctrina legal para enfrentarnos a una situación completamente novedosa para ACNUR. La guerra del Golfo en el Norte de Irak fue la única experiencia previa, que sin embargo proporcionaba un precedente débil y muy limitado.

## B) *La presencia humanitaria*

22. Para asumir la tarea de inmediato el ACNUR inició un gran despliegue de oficinas, personal y material. Esta presencia de 30 oficinas muestra claramente la evolución desde el punto de vista de las prioridades, unido a los objetivos principales ya descritos<sup>14</sup>. Dimos

---

<sup>14</sup> ACNUR formuló las siguientes prioridades: 1. Respecto hacia los Derechos Humanos y la Ley humanitaria; 2. Protección Preventiva; 3. Permiso para

énfasis a una mayor concentración en Bosnia-Herzegovina (tanto de oficinas como de personal), así como también a la protección de todas las zonas y las del UNPA, donde los refugiados y desplazados precisaban ayuda. Las diferentes prioridades de la labor de ACNUR en las diversas áreas, se vieron reflejadas en el tipo de personal en cada zona para tratar aspectos pertenecientes al programa, logística, protección e información pública. Todo ello con una estructura muy flexible y con el funcionamiento de oficinas, suboficinas y oficinas operacionales.

#### **IV. Retos y oportunidades para lograr las metas humanitarias en una situación de guerra abierta: los límites de la acción humanitaria**

23. Bajo este título, nos referiremos únicamente a las complejidades, problemas y contradicciones afrontados en las zonas de guerra. No discutiremos detalladamente las labores de protección y asistencia en Eslovenia, Croacia, Serbia, Montenegro y Macedonia, donde nuestra actuación se ha visto afectada indirectamente por la guerra. Desde la guerra en Croacia y principalmente, una vez que la guerra comenzara en Bosnia, a principios de abril de 1992, fue siendo obvio para ACNUR que una de las características básicas del conflicto era que el desplazamiento de civiles no era una consecuencia sino un objetivo de la guerra (un hallazgo que referimos tempranamente)<sup>15</sup>. Por este motivo, ACNUR insistió en la asistencia a las víctimas tan cerca de sus hogares como fuera posible. Desplegamos fuerzas que negociaron la prevención de las expulsiones de civiles en algunas zonas. Tal protección

---

la entrada humanitaria. 4. Necesidades humanitarias especiales; 5. Protección temporal; 6. Asistencia material; 7. Retorno y rehabilitación. Ver: HCR/IMFY/2 (1992): *A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia* (Una respuesta comprensiva a la crisis humanitaria en la Antigua Yugoslavia) para el Encuentro Internacional sobre la Ayuda Humanitaria a las Víctimas del Conflicto en la Antigua Yugoslavia, Ginebra (1992).

<sup>15</sup> Ver también *Note on International Protection* (Apuntes sobre la Protección Internacional) A/AC 96/815 (1993) 19/20 propuesto por el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del Programa de ACNUR que declara que en muchas situaciones «las obligaciones humanitarias para con los civiles no han sido sólo descaradamente desatendidas; los civiles han sido objeto de ataques deliberados y de enormes violaciones de sus derechos más fundamentales, con frecuencia con el fin específico de obligarles a huir».

preventiva, como muestran las cifras, no tuvo éxito en prevenir el desplazamiento ni en Bosnia ni en Croacia (UNPA)<sup>16</sup>.

24. Aún reconociendo que la presencia de ACNUR y UNPROFOR podía haber tenido cierto impacto para evitar lo peor y reducir hasta cierto punto la enorme cantidad de atrocidades, el objetivo básico de la guerra no podía detenerse con medios humanitarios. Sin embargo, también es cierto que el programa de asistencia masiva puesto en práctica en Bosnia ha tenido un impacto, el cual contribuyó a evitar mayores desplazamientos permitiendo que la gente permaneciera en algunas zonas como Bihacs, Bosnia Central y Sarajevo.

25. Pero también fue evidente (como el Alto Comisionado refirió a principios de junio de 1992) que esta tragedia humanitaria, con todas sus previsibles consecuencias, no tenía una solución humanitaria sino política. Desde el comienzo, cuando ACNUR definió la política de los agresores como de «limpieza étnica», supimos que cualquier acción que iríamos a llevar a cabo no iba a evitar la tragedia. Nos vimos forzados a ser realistas en nuestros objetivos y concentrar nuestros esfuerzos en salvar tantas vidas como fuera posible, mientras se esperaba un acuerdo de paz. El hecho de que la Comunidad Internacional basara primeramente su estrategia en la asistencia humanitaria<sup>17</sup> en vez de en una acción política más firme, nos obligó a intentar desesperadamente evitar lo peor, las bien conocidas y (predecibles) consecuencias en términos humanitarios de esta estrategia incompleta para prevenir o detener la guerra.

---

<sup>16</sup> «A pesar de lo que se ha logrado en tales situaciones, sin embargo la experiencia ACNUR también demuestra que en ausencia de una resolución política a un conflicto, la asistencia humanitaria y la presencia internacional no pueden por sí mismas dar protección efectiva a las víctimas ni prevenir más desplazamientos o huida de refugiados», en: *Note on International Protection*, A/AC 96/815 (1993) 20.

<sup>17</sup> La Comunidad Europea y sus Estados Miembros destinaron para esta ayuda humanitaria - US\$ 945 millones, aproximadamente el 65% de todas las contribuciones. De esta cantidad, de acuerdo con la Presidencia de EC, US\$ 373 millones de dólares se dispusieron para ACNUR. Ver: *Speech of Ambassador Alex Reyn on behalf of the (Belgian) EC and its Member States at the 44th session of the Executive Committee Meeting* (Discurso del Embajador Alex Reyn en representación de (Bélgica) EC y sus Estados Miembros en la sesión cuadragésimocuarta de la Reunión del Comité Ejecutivo) en Ginebra, 4-8 de octubre. La Presidencia de EC expresó en esta misma ocasión sus felicitaciones a ACNUR por su importante trabajo como agencia líder en la Antigua Yugoslavia.

26. Se podrían alzar muchas preguntas sobre el papel y los logros de la asistencia humanitaria en un contexto único como es Bosnia. Fuimos sintiendo progresivamente que se nos utilizaba como paliativo, coartada, un pretexto para cubrir la falta de voluntad política para hacer frente con los recursos necesarios (políticos y quizás militares)<sup>18</sup> a la realidad de la guerra en Bosnia-Herzegovina. Los únicos medios que encontramos de intentar impedir esta utilización, fue denunciando lo que estaba sucediendo, explicando los límites de lo que podía lograrse a nivel humanitario. Dejamos claro que la solución no está en la ayuda humanitaria, y lo hicimos a través de los medios de comunicación, reuniones periódicas con los gobiernos colaboradores, informaciones a las delegaciones diplomáticas, políticas o parlamentarias, etc.

27. El planteamiento referido, utilizando la labor humanitaria como principal estrategia de la Comunidad Internacional, generó muchas contradicciones. ACNUR se ha visto sujeto a todo tipo de intentos manipuladores de las partes envueltas (locales e internacionales). ¿Cómo puede resolverse el dilema entre el derecho a permanecer y el derecho a abandonar, con la limpieza étnica como principal política de acción de aquellos que estaban ganando la guerra? ¿Cómo se protegen los derechos de las gentes sin que sean un instrumento de la limpieza étnica? ¿Cómo se puede calificar de «éxito» nuestra habilidad para cruzar las líneas fronterizas con el fin de alimentar a la gente de los enclaves, de las zonas sitiadas, etc., mientras que al mismo tiempo la misma gente era asesinada por bombardeos, fuego de francotiradores, y era violada y aterrorizada?<sup>19</sup>. ¿Cómo aceptar la tendencia a que se considere nuestro papel más o menos como el de una compañía aérea o de ca-

---

<sup>18</sup> A este respecto, la posición de la OTAN fue recientemente expresada: «Estamos preparados, si es que es necesario, para utilizar el ataque aéreo con el fin de remediar la estrangulación de Sarajevo y otros enclaves protegidos. Y estamos dispuestos, si así nos corresponde, a colaborar en el cumplimiento de un plan de paz en la Antigua Yugoslavia». En: *NATO: A Changing Alliance for a Changing World* (OTAN: Una alianza cambiante para un mundo cambiante), «Speech by the Secretary General to the Foreign Policy Association» (Discurso del Secretario General a la Asociación de política exterior) (1993).

<sup>19</sup> La violación a mujeres, incluidas menores, ha ocurrido a gran escala. El equipo de expertos que investiga estos hechos, declaró que no se habían percatado de ningún intento de aquéllos en posiciones de poder, bien militar o político, de frenar dichas violaciones. Ver «Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia» (Situación de los Derechos Humanos en el territorio de la Antigua Yugoslavia), Informe propuesto por Tadeusz MASOWIECKI, Reportero Especial de la Comisión de Derechos Humanos E/CN (1993) 72.

mionaje, quedando nuestros objetivos reducidos a alimentar a aquellas personas con la suficiente fortuna de sobrevivir?

28. Desde nuestra perspectiva humanitaria, sólo un planteamiento muy pragmático y flexible nos ha ayudado a dirigir estas complejidades en medio de tanta contradicción. Hemos intentado proteger y asistir a la gente allí donde se encontrara, ayudamos a la evacuación en algunos casos (Bosanski Novi, Srebrenica, ...) y negociamos el mantenimiento de las fronteras abiertas para aquellos que necesitaban asilo o protección en el extranjero (asistiéndoles como refugiados). La limpieza étnica era una estrategia de dos caras: matanza y expulsión. Por nuestra parte, el debate finalizó a primeros de junio de 1992. Decidimos ayudar a la gente a sobrevivir. Optamos por tener más desplazados o refugiados que cadáveres. Pero padecimos continuamente muchos intentos de manipulación por todos los lados, con el fin de utilizarnos como instrumentos tanto para que ayudáramos en los desplazamiento como para que los eludiéramos. Las víctimas eran en muchos casos rehenes de sus propias autoridades civiles y militares.

29. Durante muchos meses, otro elemento de debate para ACNUR ha sido el concepto de *safe area* (enclave protegido) y el futuro de algunos de estos enclaves constituye un tema de suma importancia. Sin un acuerdo político justo y de buena voluntad por parte del lado serbio, los enclaves protegidos se han convertido de facto en enormes campos de refugiados, totalmente dependientes de la ayuda internacional, y cuya situación se deteriora rápidamente a todos los niveles. Estas zonas, rodeadas de fuerzas enemigas, sin las básicas condiciones de infraestructura médica o de vivienda, aisladas y con casi todas las familias con miembros desaparecidos, separados, asesinados o vivienda bajo esporádicos bombardeos o fuego de francotiradores, se están convirtiendo cada vez más en una especie de centros de detención administrados por las Naciones Unidas y asistidos por ACNUR. Estos son los riesgos de las decisiones tomadas de buena fe y en la hipótesis de un proceso de negociación política que nunca tiene lugar. Srebrenica, Zepa, Gorazde ya se encuentran en la situación descrita arriba, Bihacs está todavía bloqueada, Sarajevo es una vergüenza para la humanidad y los mismo sucede en Mostar. Bosnia es más compleja que el Norte de Irak. El cometido de la Comunidad Internacional nunca fue comparable al de la Fuerzas Aliadas en aquel país.

30. La neutralidad es otro concepto cuestionado, al menos en algunas de las interpretaciones tradicionales de esta operación. Desde el principio estaba tan claro «quien estaba haciendo qué» y el nivel de

atrocidades era tan alto que no era posible mantener el silencio. Cuando uno contempla el bombardeo sistemático y deliberado de hospitales, las matanzas de civiles, la destrucción de miles de viviendas, la expulsión masiva de poblaciones y uno se encuentra allí, en nombre de la institución a cargo de la asistencia humanitaria a las víctimas, es muy difícil no denunciar lo que está ocurriendo, por qué y quién lo está provocando. El silencio podría ser una forma de parcialidad a favor de los criminales. Si por neutralidad se entiende la ayuda indiscriminada a todas las víctimas y el no posicionarse políticamente, entonces es una neutralidad correcta. Pero si neutralidad implica el no posicionarse, ni siquiera a favor de las víctimas, entonces esa podría ser una interpretación errónea. Elegimos estar en el lado humanitario, con las víctimas, a pesar de todos los riesgos que una posición de compromiso humanitario representaba en dicha guerra criminal.

## V. ACNUR y las fuerzas armadas: cooperación y contradicciones con UNPROFOR

31. Un ejemplo importante de este análisis es el papel llevado a cabo por las fuerzas armadas y la cooperación establecida entre ACNUR y las fuerzas armadas de las Naciones Unidas. Es importante subrayar que esta cooperación no está únicamente limitada a nuestras relaciones con UNPROFOR. De hecho, desde el comienzo de su intervención en Bosnia-Herzegovina, y en Croacia, el ACNUR hizo uso de la pericia militar en los diferentes campos. Primero, en el de las telecomunicaciones, secundado por personal militar trabajando bajo la supervisión de ACNUR. Segundo, en logística, donde recibimos un importante apoyo por parte de los diferentes países cooperadores, secundado por civiles trabajando en la zona y dentro de las estructuras de ACNUR en la operación yugoslava. Tercero, varios coroneles agregados a las Oficinas de Enviados Especiales, que suministraban asesoramiento y enlaces con UNPROFOR. Cuarto, y el más importante, ha sido la operación del puente aéreo hacia Sarajevo, la mayor de la historia, que fue puesta en práctica por la célula militar formada por personal de las fuerzas aéreas de los diferentes países cooperadores en Ginebra y en la zona, actuando bajo la autoridad y control de ACNUR. La *Airdrops Operation* (Operación de Suministro Aéreo) es también una operación llevada a cabo bajo mandato de ACNUR desde el punto de vista respecto a las zonas a batir y el tipo de productos que iban a ser repartidos. Estos eran los nuevos desafíos para ACNUR, y se precisaba una capacidad considerable e innovadora para dirigir una operación de tal magnitud y complejidad.



32. Tomando como base esta experiencia, creemos que este tipo de operación combinada con la ayuda de profesionales militares, debería ser más ampliamente desarrollada y consolidada en futuras operaciones de naturaleza similar. El uso de la experiencia militar y técnica en operaciones humanitarias complejas es una de las lecciones más positivas aprendidas de la experiencia de ACNUR en el Golfo y en la Antigua Yugoslavia. La utilización de las fuerzas armadas para la entrada humanitaria es sin embargo un asunto más controvertido, como fue el mandato de UNPROFOR bajo la Resolución 776 de asistir a ACNUR en el reparto de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina<sup>20</sup>.

33. Es importante recordar que nuestra operación con UNPROFOR ya había empezado por los meses de marzo/abril de 1992, con el despliegue de UNPROFOR en el UNPA bajo una Resolución del Consejo de Seguridad. ACNUR abrió oficinas en los cuatro sectores establecidos por UNPROFOR en estas áreas, con el fin de evitar mayores desplazamientos de la población y crear las condiciones mencionadas en la plan Vance para el retorno de todos los desplazados de estas áreas. No nos extenderemos en este punto pero sólo reiteraremos el hecho de que la falta de cualquier avance político desde el despliegue de UNPROFOR, y hasta cierto punto los pasos dados hacia atrás, han creado una situación de estancamiento. Esta situación, a pesar de la cooperación de UNPROFOR, imposibilitó que ACNUR pudiera prevenir el desplazamiento de población no serbia del UNPA y no nos permitió creer que en el futuro se vayan a crear las condiciones para permitir el retorno de aquellos que ya habían sido desplazados.

34. Es sin embargo más compleja la cooperación entre UNPROFOR y ACNUR en Bosnia-Herzegovina. La resolución 776 sobre los cascos azules, ampliando el mandato de UNPROFOR, supuso un cambio crucial en nuestro papel operativo y humanitario en Bosnia-Herzegovina.

---

<sup>20</sup> Sec/RES/776 del 14 de septiembre de 1993, en la que el Consejo de Seguridad «apreciando las ofertas realizadas por un número de Estados, ... para acceder a que el personal militar facilite el reparto por las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y otras agencias humanitarias a Sarajevo y cualquier otra zona necesitada de Bosnia y Herzegovina, que tal personal esté disponible para las Naciones Unidas, sin costo para la Organización», recalcando la importancia de las medidas aéreas y de refuerzo de seguridad de las actividades humanitarias en Bosnia y Herzegovina. Autorizó la extensión del mandato de UNPROFOR y del número de soldados en Bosnia y Herzegovina, «incluyendo la protección de los convoyes de detenidos liberados si fuera requerido por el Comité Internacional de la Cruz Roja».

Primeramente, porque el despliegue previsto nunca tuvo lugar en áreas controladas por los serbios, debido a la negativa serbia de permitir UNPROFOR desplegarse allí, especialmente en Banja Luka. Desde el principio esto creó un problema de credibilidad en cuanto a la capacidad de UNPROFOR de ejercer sus responsabilidades.

35. Los elementos que crearon cierta confusión y las dificultades de nuestra cooperación incluían el hecho de que UNPROFOR no hizo llegar la capacidad logística o de ingeniería a los niveles esperados. Además, en algunos casos, los cascos azules de UNPROFOR llegaron a dar una falsa sensación de seguridad. Dada la magnitud de UNPROFOR, tuvimos que adaptarnos y no viceversa. La presidencia de UNPROFOR generó falsas esperanzas entre la población civil, que en un principio creyó en su capacidad para detener las atrocidades, los crímenes, de acabar con la limpieza étnica y suministrar algún tipo de protección a los civiles. No fue el caso, dado el mandato limitado de UNPROFOR. Estos hechos repercutieron en nosotros. El valor añadido por el enorme despliegue parecía estar limitado. Las fuerzas UNPROFOR estaban desorientadas porque las reglas tradicionales de acción no encajaban en la situación de Bosnia-Herzegovina bajo este mandato específico. Estaban actuando en un ambiente sin paz, sin un acuerdo de paz que se reforzara o mantuviera. Los gobiernos dieron prioridad a la seguridad encaminada a la realización de algunas de las misiones. Sin embargo, merece la pena destacar que sin UNPROFOR el ACNUR no habría sido capaz de mantener la operación del puente aéreo en Sarajevo, ni habría tenido acceso a alguna de las zonas donde era necesario minar para llegar a la gente necesitada. UNPROFOR fue también crucial en la reparación de puentes y carreteras, gracias a su limitada pero eficiente capacidad técnica.

36. Quizás los principales problemas estuvieron relacionados con la conexión entre los que mantenían la paz desde el punto de vista de las negociaciones en los temas políticos y militares, así como en los temas humanitarios. Este nexo probó ser extremadamente negativo. Era crucial diferenciar los temas humanitarios de los aspectos políticos y militares. Este problema se debió en gran parte a la ausencia de una dirección política permanente en estos campos, sólo salvado con el nombramiento de Mr. Stoltenberg como Representante Especial del Secretario General y coordinador político de la zona. No estamos sugiriendo que *de facto* todos estos temas no se relacionaran de una u otra forma. ACNUR trataba en cualquier acontecimiento de mantener las negociaciones en las cuestiones humanitarias, en base a la preocupaciones y principios humanitarios. La conexión entre la asistencia huma-

nitaria en las zonas sitiadas y la evacuación de heridos de otra zona o civiles de otra nacionalidad no era aceptable. Como fue la conexión entre los acuerdos de cese del fuego con la asistencia y evacuación de heridos. Esto no facilitó para nada el cumplimiento del mandato humanitario de ACNUR. A pesar de todos los esfuerzos hechos con la Ayuda de las Naciones Unidas en Nueva York, e incluso del Comandante de la Fuerzas de UNPROFOR, este problema de conexión fue permanentemente en todo el proceso de cooperación entre ACNUR y UNPROFOR.

37. Por supuesto, estas dificultades no deberían únicamente atribuirse a UNPROFOR. Fueron por una parte el resultado de una política deliberada de las partes del conflicto. Por otro lado, fueron una consecuencia de los cometidos adicionales y los nuevos mandatos asignados a UNPROFOR. Era muy difícil para UNPROFOR separar los temas humanitarios de los políticos y los planteamientos respectivos que esto requiere. A pesar de las mejoras logradas en el proceso de cooperación, el vacío creado por la falta de una presencia política permanente, politizó a UNPROFOR cada vez más. Esto trajo sus repercusiones negativas e hizo las negociaciones de ACNUR aún más difíciles. Otros problemas de la cooperación se relacionaban con las diferentes estructuras y decisiones de los procedimientos de los respectivos efectivos militares y humanos. Surgieron muchos problemas debido a la falta de familiaridad con los componentes militares y humanos de cada una de las estructuras de dirección y actuación.

38. El personal de ACNUR tuvo la competencia para desarrollar iniciativas importantes en línea con la estrategia conjunta de ACNUR. Sin embargo el personal militar normalmente sólo tiene esa competencia al más alto nivel y desalienta, por consiguiente las iniciativas y decisiones individuales a más bajo nivel dentro de la estructura de mando.

Esto se tradujo en frecuentes malentendidos y bastante grado de confusión. Otra cuestión relevante fue el problema de quién decide qué acciones llevar a cabo cuando los convoyes son custodiados por las fuerzas de UNPROFOR. Las típicas cuestiones de dirección sobre cómo, quién, cuándo y dónde, se solían presentar en las situaciones más críticas, como al negociar en puntos de control, en barricadas y en líneas fronterizas. ¿Quién decide dónde ir, cómo y cuándo?

39. Todo lo mencionado no debería crear la impresión de que la cooperación no funcionó. Lo hizo, pero con todas las dificultades reflejadas en los párrafos anteriores. Fue en consecuencia un consumo de energía y tiempo, especialmente al principio. Lo que era y es imposible superar es la principal contradicción entre la evolución del conflicto y

los medios con los que tanto UNPROFOR como ACNUR tienen que afrontarlo. La unión de las fuerzas humanitarias y militares en el mandato humanitario, la ausencia de liderazgo político y una política limitada, podrán tanto a ACNUR como a UNPROFOR en una situación extremadamente difícil.

## VI. **¿Las preocupaciones humanitarias en la agenda política o la utilización de las ayudas humanitarias para fines políticos?**

41. El hecho de que la Comunidad Internacional basara su estrategia en las preocupaciones humanitarias y en consecuencia en la ayuda humanitaria, no quiere decir necesariamente que los temas humanitarios se establecieran correctamente en la agenda política. En muchos niveles y ocasiones, los temas y acciones humanitarias se utilizaron para fines políticos, que no es exactamente lo mismo.

42. En vista de la situación predominante en Bosnia-Herzegovina y después de año y medio desde el comienzo de la guerra, parece oportuno analizar cuál fue el error de planteamiento de la Comunidad Internacional para afrontar la crisis. Más de 200.000 personas asesinadas (muchos de ellos civiles), 4,2 millones de víctimas (entre ellos más de 3 millones de refugiados y desplazados, cientos de miles atrapados bajo sitio o bombardeos), miles de pueblos destruidos, miles de mujeres violadas, son señales lo bastantes impresionantes que responden seriamente al éxito de la estrategia basada en una masiva operación humanitaria y en un proceso de negociaciones sin la disposición favorable de intervenir de una manera más firme.

43. Quedan más preguntas sobre los objetivos políticos de la Comunidad Internacional en la Antigua Yugoslavia (y es quizás asunto de las instancias políticas considerar lo que se ha logrado a ese nivel). Nosotros tenemos algunas ideas sobre los resultados logrados en la estrategia a nivel humanitario.

44. El personal de ACNUR así como el de UNPROFOR se ha visto cada vez más atrapado en una situación no resuelta, confrontado con una tragedia creciente que no podía detenerse o cambiarse sin el uso de todos los medios necesarios. Y esto se ha venido diciendo sistemáticamente desde el inicio de la guerra. La utilización de nuestra presencia y nuestros éxitos relativos alimentando a las víctimas para así justificar la falta de decisiones políticas que confronten la crisis, o incluso peor, el utilizarnos como escudos humanos contra cualquier tipo de acción mi-

litar internacional, no debería ser aceptable. La gravedad de la crisis y las responsabilidades de la Comunidad Internacional requiere decisiones sin el uso o abuso de las organizaciones humanitarias, que justifiquen la renuncia de intervención política.

45. Hay también una contradicción entre la prioridad dada a los temas humanitarios y la falta de consideración adecuada a los argumentos humanitarios, los análisis y potencia de las organizaciones humanitarias. Salvo alguna excepción, uno tiene la impresión de que no se nos consultó adecuadamente en las decisiones cruciales tomadas a nivel político.

46. Sin embargo, los planos y mapas han sido abundantes. Desde marzo de 1992, supimos de uno de los serbios bosnios (que coincide con el actual). También hemos visto diferentes planos y mapas propuestos por las partes y los negociadores. En algunos casos, las discrepancias o aceptación de una o dos de las partes (siempre con condiciones y durante breves períodos de tiempo) de dichos mapas, han agravado bastante lamentablemente la situación humanitaria en la zona. La aceptación por los bosnios y croatas en abril de 1993 de las 10 provincias propuestas por los negociadores constituyó el comienzo de la guerra en Bosnia Central y Herzegovina entre el Consejo de Defensa croata y la Armada Bosnia, con el resultado de destrucción y masiva limpieza étnica que todavía continúa.

47. La actual propuesta de repartición de territorios, con la justificación política que pudiera tener, entrañará (si se acepta y pone en práctica) más desplazamientos de aquéllos que viven en territorios «de otros» y aquéllos que no están preparados para vivir en estados totalitarios, étnicamente puros o confesionales (demócratas, matrimonios mixtos, etc.)

48. Estos párrafos intentaban mostrar que hay muchas contradicciones entre los principios y el pragmatismo, entre las propuestas políticas y las preocupaciones humanitarias (desplazamiento, derecho de retorno...) y los derechos humanos (no discriminación, libertad de movimiento y religión...), que no están debidamente tratadas en el procedimiento político.

49. Puede que sea hora de acabar este capítulo con una breve referencia a otros dos temas de interés. Uno es la implicación de las sanciones para las labores humanitarias y otra es la seguridad del personal en operaciones como Bosnia. En cuanto a las sanciones, la experiencia de ACNUR en la Antigua Yugoslavia ha demostrado que las sanciones impuestas para acabar con el conflicto pueden, si no adecuadamente concebidas y puestas en práctica, afectar a la capacidad de los organismos humanitarios para responder con eficacia a las víctimas del conflicto.

to, penalizando a la mayoría de aquellos que sufren y reduciendo la buena voluntad de la gente y países a dar asilo o refugio. En este sentido, la situación de los refugiados en Serbia y Montenegro es de gran preocupación y los planes de asistencia de ACNUR en una zona donde muchos ciudadanos viven incluso en peores condiciones, podría provocar rechazo e incluso violencia. Por otra parte, las sanciones adoptadas por las Resoluciones del Consejo de Seguridad raramente mencionan los mandatos humanitarios y se adecuan a los procedimientos de excepción. Creemos que es aconsejable revisar la política de sanciones en vista de algunas experiencias recientes.

50. En cuanto a la seguridad del personal, las condiciones en Bosnia-Herzegovina y en algunas áreas de la Antigua Yugoslavia «han llegado a niveles totalmente inadmisibles»<sup>21</sup>. El ACNUR y otros colegas de organismos de las Naciones Unidas como UNICEF, y de las Organizaciones no Gubernamentales, ONG (= NGO = Non Governmental Organizations) trabajando en Bosnia-Herzegovina son los verdaderos héroes anónimos de esta guerra. Pero en vista de la falta de avances políticos y de la llegada del segundo invierno, el nivel de desesperación y desaliento sigue aumentando. Como han estado, están preparados para asumir todos los riesgos para salvar tantas vidas como sea posible. Pero también están interesados por aquellos que están muriendo y aquéllos que morirán. Uno tiene que tener la esperanza de que nadie va a culparles por lo que constituye una catástrofe inminente que sólo tiene una solución: detener la guerra y la lógica de detrás, es decir la política.

## VII. Algunas conclusiones y cuestiones no resueltas

1. La actual tragedia humanitaria en Bosnia-Herzegovina y la Antigua Yugoslavia no tuvo ni tiene una solución humanitaria.

2. ACNUR y UNPROFOR, junto con otras organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas y ONG han llevado a cabo su misión po-

---

<sup>21</sup> «No es posible dar protección a los refugiados o internamente desplazados a no ser que la seguridad del equipo de ACNUR se vea garantizada hasta un grado razonable. Qué nivel es razonable es una cuestión sujeta a constante reexaminación en vista de la experiencia —que trágicamente incluye el asesinato deliberado de los miembros de ACNUR y otros organismos humanitarios— en zonas de conflicto e inseguridad». Ver: *Note on International Protection* (1993) 21. Se refiere únicamente a la declaración del Comisionado, Encuentro informal del grupo de trabajo sobre las cuestiones humanitarias, Ginebra (1993).

niendo en peligro sus propias vidas para mitigar el sufrimiento humano. Pero no pueden contrarrestar o detener la lógica de esta guerra. El desastre sólo podría haberse prevenido y detenido con el uso de otros medios.

3. Si no hay una voluntad política de utilizar otros medios, el riesgo de desgaste de las organizaciones humanitarias es muy alto, así como el riesgo de manipulación, abuso, descrédito que está minando su credibilidad y autoridad moral. El riesgo de politización de la labor humanitaria es también un asunto grave que podría tener repercusiones perjudiciales en y más allá de la Antigua Yugoslavia.

4. La falta de objetivos políticos claros y firmes de la Comunidad Internacional junto con algunas contradicciones entre los diferentes niveles (Consejo de Seguridad, CE/Negociadores/UNPROFOR en la zona y organizaciones humanitarias) envió el mensaje a las partes de que la Comunidad Internacional no estaba preparada para actuar con la firmeza que se requiere para parar la guerra y la lógica que hay detrás.

5. Mediante la decisión de implicarse a muchos niveles (político, diplomáticos, humanitario), con la excepción de la acción militar, la Comunidad Internacional ha aceptado una gran responsabilidad y será juzgada por los resultados políticos y humanitarios de esta estrategia.

6. Las actuaciones y razones humanitarias han sido utilizadas por varios integrantes políticos para justificar las acciones políticas o la falta de acción. Pero no siempre se le ha dado la atención adecuada al criterio, preocupaciones, análisis o informes humanitarios. Tampoco se les ha consultado adecuadamente en los procesos de toma de decisiones.

7. Los conceptos de neutralidad, carácter no político y discreción —tradicionales a las actividades humanitarias— deberían reevaluarse y redefinirse en vista del nuevo tipo de conflictos y desafíos que las organizaciones humanitarias (y en particular ACNUR) tienen que afrontar. Bosnia-Herzegovina podría ser uno de los ejemplos más extremos de estas nuevas pesadillas humanitarias.

8. El uso de recursos militares, profesionales y técnicos, es incalculable para las organizaciones humanitarias y estructuras de organizaciones humanitarias de civiles (que apoyan al personal). El uso de las fuerzas militares (mantenedores o hacedores de la paz, u otras fórmulas innovadoras) para repartir ayuda o escoltar convoyes o implicarse en lo humanitario con el propósito de crear un ambiente seguro, debería ser reevaluado y llevado bajo la autoridad política al campo y dirección general.

9. Los elementos descritos y analizados indican que la diplomacia preventiva así como la cooperación regional e internacional mencionada en la *Agenda for Peace* (Agenda para la Paz) no funcionaron. Algunas de las razones pudieran ser obvias, otras no. Una profunda reflexión sobre las lecciones positivas y negativas aprendidas pudieran servir de materia de reflexión a este respecto.

10. Todos los intentos del autor por ser concluyente son pretenciosos. Cualquier línea escrita en este ensayo lleva provocando en mi mente más preguntas y dudas que respuestas. Muchas preguntas tienen que debatirse de una manera franca y abierta. Tienen que hacerse muchos análisis de experiencias pasadas y actuales. Se debería organizar un debate serio y sin prejuicios entre los integrantes de los niveles políticos y humanitarios, incluyendo las ONG, expertos, académicos, etc. El futuro de millones de seres humanos depende de la seriedad con que afrontemos los desafíos humanos.



## Anexos

### Anexo 1

Cronología de algunos acontecimientos significativos en la Antigua Yugoslavia

1991

25 de junio: Croacia y Eslovenia proclaman la independencia. Estalla el conflicto.

7 de septiembre: La Comunidad Europea establece la Conferencia de Paz de Yugoslavia, presidida por Lord Carrington.

8 de octubre: El Secretario General de las Naciones Unidas designa a Cyrus Vance como su Enviado Personal.

8 de octubre: En EXCOM, el Gobierno Federal de Yugoslavia solicita la asistencia de ACNUR.

25 de octubre: El Secretario General de las Naciones Unidas pide a ACNUR que asista como organismo humanitario a las personas desplazadas en Yugoslavia.

26 de noviembre: ACNUR envía la misión de reconocimiento y posteriormente al Enviado Especial a la Antigua Yugoslavia.

17 de diciembre: Llega a Belgrado y Zagreb el primer envío de ayuda humanitaria.

23 de diciembre: Alemania anuncia que reconocerá a Croacia y Eslovenia.

1992

2 de enero: Cyrus Vance negocia el Acuerdo de Sarajevo, el primer alto al fuego duradero de la guerra en Croacia.

15 de enero: La Comunidad Europea reconoce a Croacia y Eslovenia.

29 de febrero: Más de 99% del electorado en un referéndum en Bosnia y Herzegovina se muestra favorable a la Independencia. Los serbios bosnios boicotean el voto. Se alzan barricadas en Sarajevo.

3 de marzo: Bosnia y Herzegovina proclama la independencia.

20 de marzo: Tienen lugar al norte de Bosnia los primeros desplazamientos a gran escala. La oficina de Zagreb envía ayuda al punto de mayor flujo de Croacia.

27 de marzo: El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados apela a todas las partes para que frenen la acción causante de nuevos desplazamientos de poblaciones civiles.

7 de abril: La Comunidad Europea y Estados Unidos reconocen a Bosnia y Herzegovina como independiente. Se intensifican las luchas en el este de Bosnia.

7 de abril: La Resolución 749 del Consejo de Seguridad autoriza el despliegue total de UNPROFOR en UNPA.

11 de abril: ACNUR comienza a distribuir alimentos a las personas desplazadas de la guerra en Bosnia y Herzegovina.

11 de abril: ACNUR en Sarajevo lanza una llamada de emergencia.

15 de abril: 5 camiones de ACNUR son asaltados en el camino de Belgrado a Sarajevo.

27 de abril: El parlamento yugoslavo conducido por los serbios proclama la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

30 de abril: El alto Comisionado escribe a los ministros de Asuntos Exteriores del grupo de los 27 solicitando fondos y declarando que si no se toma una decisión rápida, 500.000 personas podrían convertirse en desplazadas como resultado del conflicto.

16 de mayo: ACNUR evacúa temporalmente al personal de Sarajevo cuando la capital se ve sumida en el conflicto.

18 de mayo: Es asesinado un delegado de CICR en un ataque de mortero a un convoy a la entrada de Sarajevo.

24 de mayo: CICR anuncia su retirada temporal de Bosnia y Herzegovina.

30 de mayo: Sanciones obligatorias contra Yugoslavia (Serbia y Montenegro) de la Resolución 757.

9 de junio: UNPROFOR se convierte en operativo en todo el UNPA.

16 de junio: Croacia endurece las restricciones de fronteras para aquéllos que huyan de la guerra en Bosnia.

16 de junio: ACNUR recupera su actuación en Bosnia con el reparto de tierras a Sarajevo, Mostar y Banja-Luka. Se reabre la oficina en Sarajevo.

29 de junio: El presidente francés Mitterand visita Sarajevo.

29 de junio: La Resolución 761 autoriza el refuerzo de UNPROFOR para garantizar la seguridad y funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo y del reparto de la ayuda humanitaria.

29 de junio: Comienza la ayuda humanitaria en Sarajevo.

1 de julio: Primera evacuación organizada por ACNUR de musulmanes y croatas de la zona Banja-Luka (Bosansky Novi).

7 de julio: Dirigentes del G7 amenazan con el uso de la fuerza para asegurar la llegada de la ayuda a Sarajevo.

9 de julio: El presidente Izetbegovic informa de 60.000 bosnios asesinados por fuerzas serbias y 1,4 millones de desplazados.

29 de julio: El Alto Comisario para los Refugiados de las Naciones Unidas, Sadako Ogato, convoca un encuentro a nivel ministerial en Ginebra. Se dice que hay más de dos millones de desplazados. Se adopta una estrategia humanitaria comprensiva, centrada en la seguridad y asistencia para la supervivencia.

13 de agosto: Las Resoluciones 770 y 771 del Consejo de Seguridad prevén el uso de la fuerza como último recurso para asegurar la ayuda humanitaria a Bosnia y de acuerdo con su petición de que se frene «la limpieza étnica».

13 de agosto: Siguiendo los informes de las atroces condiciones de vida en los campos de detención, la Comunidad Internacional denuncia los crímenes contra la humanidad en una sesión extraordinaria de la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que designa a Tadeusz Mazowiecki para que investigue las violaciones de los derechos humanos.

15 de agosto: Llega con éxito a Gorazde el primer convoy de ACNUR desde mayo.

26 de agosto: El Secretario General de las Naciones Unidas y el Primer Ministro del Reino Unido, John Major, como Presidente del Consejo

de Ministros de CE codirige en Londres la Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia. Se establece un marco para un asentamiento político completo y se establece un Comité Directivo (Comisión de Iniciativas). Lord Carrington deja el cargo como mediador de la CE y es sustituido por Lord Owen.

3 de septiembre: El derribo de un avión italiano (ACNUR) de ayuda humanitaria y la muerte de cuatro de sus ocupantes conduce a un largo mes de suspensión aérea en Sarajevo.

3 de septiembre: El Comité Directivo de la Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia se inaugura en Ginebra, bajo la copresidencia de Cyrus Vance y Lord Owen.

10 de septiembre: El Secretario General pide al Consejo de Seguridad que extienda el mandato de UNPROFOR para que se incluya la protección de la ayuda humanitaria suministrada por ACNUR y otros.

29 de septiembre: El Alto Comisionado para los refugiados predice que 400.000 personas podrían morir durante el invierno sin las medidas políticas, ayuda de emergencia y la reanudación del puente aéreo.

3 de octubre: Reanudación del puente aéreo suspendido desde el 3 de septiembre.

5 de octubre: Cyrus Vance critica el lento despliegue de fuerzas de las Naciones Unidas para la protección de los convoyes de ayuda. ACNUR estima en 3 millones el número de refugiados, internamente desplazados y poblaciones sitiadas que requieren asistencia.

9 de octubre: La Resolución 781 impone la prohibición de los vuelos militares sobre Bosnia Herzegovina.

15 de octubre: Emergen las luchas entre croatas y musulmanes en Bosnia Central. ACNUR se ve activamente envuelto en las negociaciones para el cese del fuego.

4 de noviembre: Croacia da la espalda a miles de refugiados musulmanes bosnios, diciendo que no puede recoger a más.

12 de noviembre: Desplegado UNPROFOR asume operaciones en Bosnia y Herzegovina.

16 de noviembre: Una resolución del Consejo de Seguridad pide al Secretario General, consultando con ACNUR, que estudie el establecimiento de refugios seguros para las poblaciones afectadas.

29 de noviembre: Un convoy de ACNUR llega a la ciudad musulmana de Srebrenica, aislada desde abril por las fuerzas serbias.

1993

11 de enero: Reanudación en Ginebra de las conferencias de Paz, en el marco de la Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia. Un plan de paz detallado es presentado por la co-presidencia, el tan nombrado «Plan Vance-Owen».

2 de febrero: Un miembro de ACNUR es asesinado en un ataque a un convoy de ayuda humanitaria.

9 de febrero: Se reanudan las conferencias de Paz en la sede central de las Naciones Unidas, en Nueva York.

17 de febrero: ACNUR suspende temporalmente muchas de sus operaciones en Bosnia y Herzegovina, debido al extendido bloqueo de la ayuda humanitaria. Las reanuda el 22 de febrero.

27 de febrero: La operación estadounidense de suministro aéreo empieza en Bosnia y Herzegovina.

3 de marzo: El Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 816, imponiendo la zona «no-aérea» sobre Bosnia.

2 de abril: Stoltenberg es nombrado como sucesor de Cyrus Vance, con efecto desde el 1 de mayo.

8 de abril: ACNUR evacúa de Srebrenica a 150 personas indefensas.

16 de abril: La Resolución 819 del Consejo de Seguridad ruega el incremento de la presencia de UNPROFOR en Srebrenica y solicita que se considere como enclave protegido.

6 de mayo: El Consejo de Seguridad adopta la Resolución 824, exigiendo que cese inmediatamente cualquier toma de territorios por la fuerza, declarando a Sarajevo, Gorazde, Bihacs y Srebrenica como enclaves protegidos.

8 de mayo: Estallan fuertes luchas en Mostar entre croatas y musulmanes y se extienden al norte.

19 de mayo: El Plan de Paz Vance-Owen es rechazados por los serbios bosnios en el referéndum del 15-16 de mayo.

1 de junio: Un convoy de ACNUR es atacado en un bombardeo, asesinando a dos conductores daneses y a un intérprete local e hiriendo a otros cuatro daneses del equipo.

17 de junio: El Alto Comisionado advierte de la «mezcla explosiva» de la intensificación de la guerra, la ausencia de un adelanto político

decisivo, la restricción de asilo y la reducción virtual de los recursos para los esfuerzos humanitarios.

17 de junio: Lord Owen reconoce que el Plan Vance-Owen carece de utilidad.

19 de junio: Encuentro secreto en la zona costera de Montenegro entre Karadzic, Boban y los mapas.

22 de junio: Llega a Gorazde el primer convoy de ACNUR en cuatro meses.

16 de julio: En el encuentro del grupo de trabajo sobre las cuestiones humanitarias de la Conferencia Internacional de la Antigua Yugoslavia, los países cooperadores se comprometen con otros 126 millones para la operación de las Naciones Unidas en la Antigua Yugoslavia, de los que 863 millones son para ACNUR. En propias palabras del Alto Comisionado «Mientras las víctimas tengan esperanza, podemos y no debemos desistir».

27 de julio: Se reanudan en Ginebra las negociaciones de Paz entre las tres facciones de la guerra.

30 de julio: Encuentro técnico: Cobijo e infraestructura en Bosnia y Herzegovina se reúne en el Palacio de las Naciones, en Ginebra. Deciden experimentalmente crear una estructura directiva que actúe como cuerpo coordinador para el cobijo, energía y actividades de infraestructura en Bih.

5 de agosto: Se interrumpen las conversaciones de Paz en Ginebra, después de que los serbios sobrepasen los montes de Igman y Bjelasnica controlando Sarajevo.

9 de agosto: Miembro de ACNUR, Boris Zervcic, es disparado y asesinado en Vitez.

16 de agosto: Se programa que las negociaciones de paz se reanuden en Ginebra.

## Anexo 2

### Selección de resoluciones del Consejo de Seguridad

1. GA RES 43/131 del 8 de diciembre de 1988, de la Asistencia Humanitaria a las víctimas de desastres y similares situaciones de emergencia.

2. GA RES 45/100 del 14 de diciembre de 1990, de la Asistencia Humanitaria a las víctimas de desastres y similares situaciones de emergencia.

3. SC RES/688 del 5 de abril de 1991 insisten en que Iraq permita la entrada de las organizaciones humanitarias internacionales para todos aquellos que necesiten asistencia en todas las zonas de Iraq y que dé las facilidades necesarias para estas operaciones.

4. GA RES 46/182 del 19 de diciembre de 1991, se reafirma respecto a la soberanía, integridad territorial y unidad nacional de todos los Estados y permite que la ayuda humanitaria sea suministrada con el *consentimiento*, pero no necesariamente con la petición del país afectado.

5. A/RES/46/219 del 14 de abril de 1992, sobre las actividades operativas del sistema de las Naciones Unidas.

6. A/RES/47/120 del 10 de febrero de 1993, en: «Una Agenda para la Paz: diplomacia preventiva y temas relacionados».

7. S/RES/724 del 15 de diciembre de 1991, actuando bajo el capítulo VII, decidió establecer un Comité del Consejo de Seguridad que propusiera las medidas apropiadas respecto a las violaciones del embargo en todos los repartos de armas y equipamiento militar a Yugoslavia.

8. S/RES/752 del 15 de mayo de 1992, apoya totalmente los esfuerzos actuales para el reparto de la ayuda humanitaria a todas las víctimas del conflicto en la Antigua Yugoslavia.

9. S/RES/757 del 30 de mayo de 1992, actuando bajo el Capítulo VII, incrementó las sanciones contra Yugoslavia.

10. S/RES/758 del 8 de junio de 1992, extiende la responsabilidad de UNPROFOR, incluyendo el establecimiento de una zona de seguridad que rodee a Sarajevo y su aeropuerto.

11. S/RES/760 del 18 de junio de 1992, establece el procedimiento de «no objeción» como esencial para las actividades humanitarias.

12. S/RES/764 del 13 de julio de 1992, se reafirma en que aquellas personas que cometan o lideren la Comisión de las graves infracciones a las convenciones humanitarias, son responsables individualmente.

13. S/RES/769 del 7 de agosto de 1992, actuando bajo el Capítulo VII, convoca a los Estados para que a través de los organismos nacionales o regionales tomen las medidas necesarias que faciliten el reparto de la ayuda humanitaria.

14. S/RES/770 del 13 de agosto de 1992, permitió la posibilidad de llamar a las fuerzas militares bajo el capítulo VII, o bien colectiva o individualmente, a través de organizaciones o acuerdos regionales, para que garanticen el no obstaculizado reparto humanitario.

15. S/RES/771 del 13 de agosto de 1992, convocó a los Estados y organizaciones humanitarias para que informen de las violaciones de la leyes humanitarias.

16. S/RES/776 del 14 de septiembre de 1992, en la que el Consejo de Seguridad «valoraba las ofertas realizadas por un número de Estados, ..., de cooperar con personal militar que facilite el reparto de asistencia, llevado a cabo por organizaciones humanitarias relevantes de las Naciones Unidas y otras, a Sarajevo y dondequiera que sea necesario en Bosnia y Herzegovina. Dicho personal se prestaría a colaborar con las Naciones Unidas, sin costo para la Organización», haciendo hincapié en la importancia de las medidas aéreas y de refuerzo de la seguridad de las labores humanitarias en Bosnia-Herzegovina, autorizó la extensión del mandato de UNPROFOR y de las fuerzas en Bosnia-Herzegovina, «incluyendo la protección de convoyes de detenidos liberados, si es requerido por el Comité Internacional de la Cruz Roja».

17. S/RES/780 del 6 de octubre de 1992, expresa la seria alarma de las matanzas en masa y de la continuación de la práctica de «limpieza étnica».

18. S/RES/781 del 9 de octubre de 1992, establece la prohibición de vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina «para la seguridad del reparto de la ayuda humanitaria y un paso decisivo para el cese de hostilidades en Bosnia-Herzegovina».

19. S/RES/816 del 31 de marzo de 1993, autorizó a los Estados miembros actuando nacionalmente o a través de organizaciones regionales, que adoptaran todas las medidas necesarias para asegurar el acatamiento de la prohibición de los vuelos sobre Bosnia-Herzegovina.



20. S/RES/819 del 16 de abril de 1993, actuando bajo el capítulo VII, exigió el reparto no obstaculizado de la ayuda humanitaria a todas las zonas de Bosnia-Herzegovina.

21. S/RES/820 del 17 de abril de 1993, exigiendo respeto total al derecho de UNPROFOR y las agencias humanitarias internacionales del libre y no obstaculizado acceso a todas las áreas de Bosnia-Herzegovina y del mayor endurecimiento de las sanciones.

22. S/RES/824 del 6 de mayo de 1993, actuando bajo el capítulo VII, declaró a Sarajevo y otras zonas amenazadas, en particular las ciudades de Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac, así como Srebrenica como enclaves protegidos.

23. S/RES/827 del 25 de mayo de 1993, decide establecer un tribunal internacional que procese a las personas responsables de las violaciones humanitarias.

24. S/RES/836 del 4 de junio de 1993, actuando bajo el capítulo VII, decidió asegurar el respeto total hacia los enclaves protegidos, referidos en S/RES/824.

## Anexo 3

### Refugiados y personas desplazadas en la antigua Yugoslavia

Localización actual	Desde Croacia	Desde Bosnia-Herzegovina	Total
Croacia	247.000	280.000 <sup>1</sup>	527.000 R
UNPAs	N/A	N/A	87.000 E
Serbia	160.000	300.000	460.000 R
Bosnia y Herzegovina	N/A	N/A	2.280.000 E <sup>2</sup>
Montenegro	N/A	N/A	59.000 R
Slovenia	N/A	N/A	32.000 R
FYR Macedonia	3.000	29.000	32.000 R
Total	N/A	N/A	3.477,000 <sup>3</sup>

R: Registrados; E: Estimados; N/A: No disponible/aplicable.

<sup>1</sup> Incluye también a refugiados de otras repúblicas de la Antigua Yugoslavia, así como un número estimado de refugiados no registrados.

<sup>2</sup> Número estimado de beneficiarios, que incluye a refugiados, desplazados y otros grupos indefensos.

<sup>3</sup> No incluye otras 128.000 personas que se calcula que necesitan la asistencia humanitaria.

#### Observaciones

A: Todas las cifras están redondeadas.

B: Fuente de información:

Croacia: Oficina para personas desplazadas y refugiados (ODPR)

UNPA: Oficinas operacionales de ACNUR.

Serbia: Cruz Roja Serbia (a través de ACNUR en Belgrado).

Bosnia y Herzegovina: Oficinas de ACNUR.

Montenegro: Cruz Roja de Montenegro (a través de la Oficina de ACNUR en Belgrado).

Slovenia: Cruz Roja de Eslovenia (a través de ACNUR en Ljubljana).

FYR Macedonia: Cruz Roja de Macedonia de la Antigua Yugoslavia (a través de la Oficina de ACNUR en Skopje).