



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA RELACION O.N.U.-O.T.A.N. ¿COOPERACION O
CONFLICTO EN LA GUERRA DE BOSNIA-
HERZEGOVINA?: 1992 - 1995.

209234

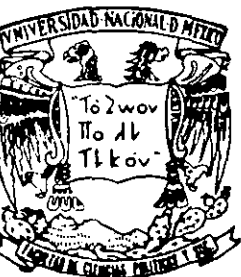
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

EMILIO RODRIGUEZ BECERRIL



DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARIA CRISTINA ROSAS GONZALEZ.

MEXICO, D F.

FEBRERO 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CON DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

ADIOS,
por la vida

A mis padres:
Emilio y Estela,
por su apoyo, su fuerza, su fe,
por su determinación y su confianza,
por su amor de toda la vida
y por todo aquello que esta más allá
de mis palabras.

A Miguel Ángel, Sandra y Patricia,
mis hermanos, mis amigos, mis cómplices,
por su amor total, su ternura, su rebeldía,
por ser mi alegría y vitalidad,
por su decisión de ser ellos mismos,
por todo lo que me han enseñado
y por todo lo que aprendo de ellos cada día.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
mi Alma Mater, por brindarme la oportunidad de
adquirir una formación académica y docente,
para ella mi eterno agradecimiento.

*A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
a la Coordinación de Relaciones Internacionales
y todos aquellos maestros que dejaron su marca indelible
en mi formación profesional.*

*De todo corazón, a la Dra. María Cristina Rosas González,
por concederme el privilegio de compartir un aula como alumno
y como profesor adjunto tantos años llenos de una
valiosa experiencia personal y de su compañía inigualable.
Por su paciencia y su confianza, por creer en mí y en sus alumnos
gracias, querida maestra, gracias por todo.*

*A mis sinodales,
Dr. Leopoldo González Aguayo, Dr. Manuel Becerra Ramírez,
Dra. Mónica González Jiménez y Dr. Ricardo Méndez Silva,
por sus comentarios, su paciencia y su tiempo
para la revisión de esta tesis.*

*Al Centro de Información de las Naciones Unidas para
México, Cuba y República Dominicana,
en especial a la Coordinadora de la Biblioteca,
Lic. Antonia Reséndiz Pérez,
por el apoyo y las facilidades para la obtención de
información para elaborar este trabajo.*

*A todos aquellos que me acompañaron
en el camino y siguieron su propio sendero,
por lo que dejaron y por lo que se llevaron,
por lo que fueron y por lo que son ahora,
porque como diría Mario Benedetti:*

*"...el olvido está tan lleno de memoria
que a veces no caben las remembranzas
y hay que tirar rencores por la borda ..
en el fondo el olvido es un gran simulacro
nadie sabe ni puede / aunque quiera / olvidar..."*

*A todos aquellos que me acompañan
haciendo nuestro propio camino
hacia un horizonte abierto de posibilidades,
por compartir el pan y la sal de la vida juntos,
por lo que son ahora y serán siempre.*

*y especialmente a Leticia,
por regresar a mi vida con la energía del sol y la fuerza del huracán,
por demostrarme que por una razón ocurren las cosas,
que todo tiene su tiempo y todo lo que se quiere debajo del cielo tiene su hora,
y convencerme de que, frente a una decisión definitiva,
la gran aventura del camino recorrido ha valido la pena.*

*Porque nunca habrá olvido para ustedes,
porque nunca habrá olvido para nadie,
a todos, por su amistad, por su presencia, gracias...*

*Detrás de todo Adiós se oculta, en gran parte, el
saludo de un comienzo nuevo.*

*Para mí, el Desarrollo, la Continuidad, la
Inmortalidad, la Transformación, constituyen los temas y
las significaciones capitales de la Naturaleza y la
Humanidad.*

WALT WHITMAN

INDICE GENERAL

	PAG.
INDICE GENERAL	I
INDICE DE SIGLAS	VI
INDICE DE CUADROS	VII
INDICE DE MAPAS Y GRÁFICAS	VIII
INTRODUCCION	
CAPITULO I. IDEALISMO CONTRA REALISMO	
1.1. Ubicación teórica del Idealismo y del Realismo.	1
1.2. Características de la Escuela Idealista	3
1.2.1. Antecedentes de la escuela idealista.	
1.2.2. Woodrow Wilson y el sistema de la Sociedad de las Naciones.	
1.2.2.1. Las propuestas europeas	5
1.2.2.2. Los 14 puntos y el pacto de la Sociedad de las Naciones	8
1.2.2.3. El Pacto Briand-Kellogg	11
1.2.3. Elementos particulares de la escuela idealista.	
1.2.3.1. Cooperación Internacional	12
1.2.3.2. Derecho Internacional	13
1.2.3.3. Respeto a la moral internacional	13
1.2.3.4. La paz como fin último de la política exterior de los Estados	14
1.2.3.5. La superación del género humano	14
1.3. Características de la Escuela Realista.	
1.3.1. Antecedentes de la Escuela Realista	
1.3.1.1. Maquiavelo y "El Príncipe"	15
1.3.1.2. El "Leviatán" de Thomas Hobbes.	17
1.3.1.3. "De la guerra" de Clausewitz.	18
1.3.2. El realismo en este siglo.	
1.3.2.1. Las ideas de Niebuhr y Carr	20
1.3.2.2. Morgenthau y los principios del realismo político	23

1.3.3. Elementos particulares de la escuela realista.

1.3.3.1. Poder	27
1.3.3.2. Naturaleza humana	28
1.3.3.3. Competencia permanente	28
1.3.3.4. Moral política y moral individual.	29

1.4. Debate entre ambas escuelas

1.4.1. Semejanzas	29
1.4.2. Diferencias	30

CAPITULO 2. La Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) y la Seguridad Internacional.

2.1. Principales órganos de la O.N.U.

2.1.1. La Asamblea General	38
2.2.2. El Consejo Económico y Social	40
2.2.3. La Secretaría General	41

2.2. El Consejo de Seguridad

2.2.1. Composición	41
2.2.2. Principales Labores	42
2.2.3. Los Capítulos VI y VII de la Carta de la O.N.U.	43

2.3. Operaciones de Mantenimiento de la Paz

2.3.1. Definición, Composición y mandatos	46
2.3.2. Esquema Operativo	49
2.3.3. Principales operaciones de 1948 a 1988	52
2.3.4. Las operaciones de paz de 1988 a 1995	54
2.3.5. Boutros Ghali y "Un Programa de Paz"	57

CAPITULO 3. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (O.T.A.N.) y la seguridad en Europa

3.1. Orígenes

3.1.1. Cambio en la situación internacional y fundamento legal del Tratado del Atlántico Norte	62
--	----

3.1.2. El Tratado del Atlántico Norte.	67
3.1.3. El Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (Pacto de Varsovia)	70
3.2. Principales Órganos	
3.2.1. Consejo del Atlántico Norte	74
3.2.2. Secretaria	74
3.2.3. Comité Militar	76
3.3. La reforma de la OTAN (1990-1995)	
3.3.1. Las nuevas circunstancias	79
3.3.2. Declaraciones de Londres y Roma (1990-1991)	81
3.3.3. Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza	85
3.3.4. La OTAN y las Operaciones de Paz	88
3.3.5. Nuevas estructuras	90
3.3.6. Relaciones de cooperación con la OSCE y la Unión Europea Occidental	92
CAPITULO 4. La Guerra en Bosnia-Herzegovina, intervención de la ONU y los primeros acercamientos de la OTAN	
4.1. Marco General	
4.2. La desintegración de la República Federativa Socialista de Yugoslavia e inicio del conflicto.	
4.2.1. Condiciones económicas	96
4.2.2. Condiciones Sociales	98
4.2.3. Condiciones políticas	100
4.2.4. Elecciones de 1990 y triunfo de los nacionalismos	100
4.3. Independencia Estoven-Croata e inicio del conflicto bélico	
4.3.1. Primera etapa. Conflicto en Eslovenia.	103
4.3.2. Segunda Etapa. Guerra en Croacia	103
4.3.3. Establecimiento de FURPRONU en Croacia	105
4.3.4. Mandato de FURPRONU en Croacia	106

4.4. Tercera Etapa. La guerra en Bosnia-Herzegovina	
4.4.1. Inicio de la guerra y emergencia humanitaria	108
4.4.2. Extensión de FURPRONU a Bosnia-Herzegovina	109
4.4.3. Mandato de FURPRONU en Bosnia-Herzegovina	111
4.5. Intervención de la OTAN	
4.5.1. Fundamentos Conceptuales y de Principios	113
4.5.2. Decisiones del Consejo del Atlántico Norte	116
4.5.3. Primeras Acciones	118
4.5.4. La resolución 816 y la Operación "Deny Flight".	120
CAPITULO 5. La OTAN ¿Brazo armado de la ONU?	
5.1. La paz y el idealismo de la ONU	
5.1.1. La lucha por alcanzar la paz: FURPRONU	122
5.1.2. Las negociaciones diplomáticas y los Planes de paz	128
5.1.3. La fuerza moral como fundamento de las resoluciones	130
5.1.4. ¿Predominio del diálogo o de la fuerza?: la Fuerza de Reacción Rápida	133
5.2. El realismo de la OTAN	
5.2.1. Legitimidad de las acciones: las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 816 (1993), 824 (1993) y 836 (1993).	138
5.2.2. El Estrecho Apoyo Aéreo y los ataques aéreos.	141
5.2.3. La amenaza del uso de la fuerza como apoyo a la diplomacia	144
5.2.4. La influencia política de las potencias en la toma de decisiones.	146
5.3. ¿Cooperación o lucha de intereses?	
5.3.1. La lucha de intereses: Europa, Rusia, Estados Unidos de América.	150
5.3.2. Sistema "Doble Llave" (ONU-OTAN).	156
5.3.3. "Triunfo" y fracaso de la cooperación: Sarajevo, Gorazde y Bihac.	
5.3.3.1. Sarajevo y las Zonas de Exclusión Militar.	160
5.3.3.2. Gorazde	164

5.3.3.3. Bihac	169
5.4. Fase final del conflicto	
5.4.1. Ofensivas de Julio –Agosto de 1995.	173
5.4.2. Cooperación militar regional o universal: la Operación Fuerza Deliberada.	177
5.4.3. Negociaciones y Acuerdo de Dayton.	179
5.4.4. Retirada de FURPRONU y establecimiento de IFOR	184
5.4.5. Composición de IFOR y la Operación Empresa Conjunta	187
CONCLUSIONES	192
APÉNDICE	208
BIBLIOGRAFÍA	227

INDICE DE SIGLAS

A.C.N.U.D.H.	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
A.C.N.U.R.	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
C.E.E.	Comunidad Económica Europea
C.N.U.D.H.	Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
E.L.K.	Ejército de Liberación de Kosovo
FURPRONU	Fuerza de Protección de Naciones Unidas
IFOR	Fuerza Militar Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz
L.C.Y.	Liga de los Comunistas de Yugoslavia
O.N.U.	Organización de las Naciones Unidas
O.S.C.E.	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.
O.T.A.N.	Organización del Tratado del Atlántico Norte
R.D.A.	República Democrática Alemana
R.F.A.	República Federal Alemana
R.F.S.Y.	República Federativa Socialista de Yugoslavia
S.D.N.	Sociedad de las Naciones
SFOR	Fuerza de Estabilización de la OTAN.
U.E.	Unión Europea
U.E.O.	Unión Europea Occidental
U.R.S.S.	Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas
UNCIVPOL	Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas
UNMIBH	Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina

INDICE DE CUADROS

	PAG.
I. Cadena de Comando de las Operaciones de Mantenimiento la Paz de las Naciones Unidas.	50
II. Operaciones de Paz de las Naciones Unidas por continente (1948-1988)	53
III. Operaciones de Paz de las Naciones Unidas por continente (1989-1996)	55
IV. Estructura Política y Militar de la OTAN	73
V. Declaración de Londres de una transformada Alianza del Atlántico Norte (Londres 5-6 de julio de 1990)	82
VI. Declaración de Roma de Paz y Cooperación (Roma 7-8 de noviembre de 1991)	84
VII. Nuevo Concepto Estratégico (Roma 7-8 de noviembre de 1991)	86
VIII. Misión de las Fuerzas Militares de la OTAN en el Nuevo Concepto Estratégico.	87
IX. Indicadores de la situación económica Yugoslava en 1988.	98
X. Resultados de las elecciones de 1990 en la RFSY por República.	101
XI. Posturas de la OTAN con respecto a las Operaciones de Paz	113
XII. Enfoques conceptuales elaborados por el Grupo Ad-Hoc del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte para la cooperación en Mantenimiento de la Paz	115
XIII. Organigrama de relaciones que afectan las Actividades Humanitarias en la Ex-Yugoslavia	126
XIV. Fuerza de Reacción Rápida	137
XV. Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia-Herzegovina	181
XVI. Estructura de Mando de IFOR	189

INDICE DE MAPAS Y GRÁFICAS

PAG.

GRAFICAS

I. Operaciones de paz de Naciones Unidas por continente (1948-1996).	52
II. Operaciones de Paz (1948-1996)	56

MAPAS

I. Expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (1949-1997)	70
II. República Federativa Socialista de Yugoslavia	95
III. Población de las diferentes nacionalidades yugoslavas en cada República Federal o Provincia Autónoma	99
IV. Mapa de Bosnia-Herzegovina	172

INTRODUCCION

El 25 de septiembre del 2000, la República Federal de Yugoslavia tuvo el proceso electoral más importante de su corta historia, que significó el triunfo del candidato opositor, Vladimir Kostunica sobre el entonces presidente Slobodan Milosevic, quien negándose a entregar las riendas del poder decidió anular los resultados electorales.

Dicha decisión, emitida a través de una resolución del Tribunal Constitucional de la República Federal de Yugoslavia, provocó una serie de manifestaciones populares en que 300,000 personas revivieron el recuerdo de los eventos ocurridos en Europa Oriental en los años 1989-1990. Ante la presión popular y la posibilidad de un trágico final como el ocurrido al dictador rumano Nicolae Ceacescu, Milosevic reconoció el triunfo opositor y entregó la presidencia a Kostunica.

La caída de Slobodan Milosevic marca el fin de una época no solo para Yugoslavia, sino también para la zona de los Balcanes; desde que asumió el poder como líder de la Liga de los Comunistas yugoslavos de Serbia en 1987, fue uno de los protagonistas más importantes de los procesos de cambio político en la región, siendo testigo, causa y cómplice de la desintegración de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, del surgimiento de la nueva Yugoslavia y de otros 4 países, así como de tres operativos internacionales multinacionales para recuperar la estabilidad regional y, finalmente, de una rebelión de masas que, al grito de un cambio democrático en el gobierno, le llevo a su desaparición del escenario político.

Así, Milosevic fue uno de los principales instigadores del conflicto más sangriento y trágico en Europa desde el final de segunda guerra mundial: la guerra en Bosnia-Herzegovina, que algunos autores enmarcan como parte de las guerras yugoslavas de finales de este siglo y que enfrentaron a tres recientes estados (Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina) con la Republica Federal de Yugoslavia en la lucha por consolidarse como estados plenamente soberanos e independientes, reconocidos por la comunidad internacional.

No obstante que ya se hablaba y escribía de Bosnia desde las guerras balcánicas y, especialmente, en 1914, con el asesinato del Príncipe de Austria, Francisco Fernando, en la ciudad de Sarajevo y que fue pretexto para el inicio de la primera guerra mundial, el conflicto ocurrido en la región de 1992 a 1995 ocupó gran parte de las agendas europeas y de varias organizaciones internacionales de seguridad por su salvajismo y por las

implicaciones geoestratégicas que tendría una expansión bélica de la guerra a otras zonas de los Balcanes y que fue solucionado únicamente con la intervención de una fuerza multinacional encargada de la aplicación del Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia, encabezada por la OTAN y con una participación de Naciones Unidas en la aplicación de algunos de los aspectos civiles del Acuerdo.

Así, la guerra en Bosnia se convertirá en encrucijada de la conjunción de esfuerzos de dos importantes manifestaciones del fenómeno de la Organización Internacional de nuestro tiempo; por un lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la más importante manifestación universal de la comunidad internacional por establecer un orden basado en los principios del Derecho Internacional, la resolución pacífica de los conflictos; la buena voluntad en el cumplimiento de Acuerdos y de la búsqueda de la Paz a través de la Cooperación Internacional.

La actuación de la ONU en Bosnia-Herzegovina está centrada fundamentalmente en las labores humanitarias desempeñadas por la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FURPRONU), la operación más grande, costosa y con mayor número de pérdidas humanas para la organización universal. FURPRONU se convertirá en el dilema fundamental de las Naciones Unidas con respecto a los esquemas de Mantenimiento de la Paz, convirtiéndose en un rehén más del conflicto y mostrando una desesperante incapacidad no solo para cumplir sus mandatos, sino para garantizar la seguridad de sus integrantes ante los ataques de las facciones en lucha.

Por otro lado, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la alianza militar más importante de nuestro tiempo surgida en el periodo de la Guerra Fría para garantizar la defensa de los países de Europa Occidental en caso de un ataque de lo que fue la Unión Soviética y sus aliados del Pacto del Pacto de Varsovia, sufre una crisis existencial al desaparecer los motivos que justificaban su razón de ser e inició un proceso de transformación que la llevará de ser una Alianza basada en los preceptos de la defensa colectiva a una organización que tiene en los principios de la seguridad colectiva en el continente europeo su justificación para permanecer como foro de cooperación trasatlántica con presencia de Estados Unidos, ante las tendencias europeas de seguir su propio camino en el ámbito de la seguridad regional.

El incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas respecto a Bosnia y la imposibilidad de FURPRONU para cumplir sus tareas llevaron aun paulatino acercamiento de la Alianza atlántica para apoyar sus tareas y protegerla de los ataques de que era objeto, ya que fue previsto en su proceso de cambio

que una de las posibles tareas a desempeñar en el futuro sería en el rubro del Mantenimiento de la Paz, lo cual reivindicaría los trabajos de la coalición en la era de la posguerra fría.

La participación y cooperación de la ONU y la OTAN en el conflicto bosnio, formalmente establecida por una serie de compromisos políticos (Sistema "Doble Llave") y Militares (Supervisión Marítima y Aérea, apoyo y ataques aéreos), generó una serie de expectativas en la comunidad internacional para una rápida resolución del mismo, las cuales no se verán cumplidas por la falta de voluntad de los países miembros de ambas organizaciones para efectuar una intervención definitiva en la guerra, lo cual ocurrirá después de tres años de enfrentamiento y de un fracaso en los esquemas de cooperación de los mismos que finalmente concluirá en la operación militar terrestre más importante de la alianza atlántica: Operación Empresa Conjunta, cuyo significado es trascendental para la organización porque en ella coinciden con sus antiguos rivales del Pacto de Varsovia y muestra en los hechos su predominio militar en la zona europea.

Es así que el tema de este trabajo es importante porque, siendo la primera ocasión en que ambas organizaciones cooperan entre sí en un conflicto internacional en la posguerra fría, se hace el planteamiento si dicha interacción entre ambas instituciones es de cooperación tanto en los hechos, las acciones, como en sus objetivos y en los discursos, o si es una relación de conflicto ante la búsqueda del predominio del enfoque de una de ellas sobre la otra, o de los intereses de las potencias europeas y Estados Unidos en las tareas a realizar, buscando establecer su influencia en zonas estratégicas como en los Balcanes.

En el marco de una vinculación tan compleja, esta cooperación o choque de intereses ocurrirá en la interacción de las acciones de FURPRONU en el terreno de operaciones con las acciones de castigo de la OTAN contra los beligerantes por violar la seguridad de la Operación de Paz. De tal manera la cooperación ocurrirá cuando la alianza apoye la aplicación de las medidas establecidas por las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o la relación será de conflicto cuando la OTAN desee actuar sin previas consultas con las autoridades de Naciones Unidas.

La elección de un tema de estas características por el autor del trabajo se remonta a la participación en el programa "50 aniversario de las Naciones Unidas", organizado por el Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana en el año 1995, en el cual destacaba el tema de la actuación de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en la ex Yugoslavia, particularmente en el caso de Bosnia-Herzegovina,

ya que se convirtió en una de las controversias internas más importantes de la organización que cuestionó la efectividad de la ONU en cuanto a sus labores de mantenimiento de la Paz.

Asimismo, el interés personal de estudiar el conflicto de Bosnia-Herzegovina fue por conocer los motivos que originaron la desintegración de la antigua República Federativa Socialista Yugoslava y la manera en que este evento influyó en el estallido de un conflicto armado que mostró la incapacidad de la ONU, a través de FURPRONU, para hacer efectivos sus mandatos y resoluciones, para evitar los asesinatos causados por las prácticas de limpieza étnica, lograr un cese al fuego inmediato que fuese respetado y para establecer un proceso de diálogo político para pacificar la zona.

Otro motivo de la elección del tema es porque ha sido el conflicto más largo y sangriento en el continente europeo después de la segunda guerra mundial y que originó la más grande operación militar multinacional en el continente en más de 50 años.

De tal manera, Bosnia-Herzegovina muestra una de las características más importantes de los conflictos en la posguerra fría, el conflicto interestatal como foco de desestabilización regional, fundamentado en argumentos de corte étnico y nacionalista, en un momento en que la Unión Europea proclamaba la unidad continental como la fuente de una mayor presencia en la escena internacional.

La explicación teórica, importante en la interpretación de la realidad, empleada en la elaboración de este trabajo estuvo basada en los preceptos y principios de las Escuelas Idealista y Realista de las Relaciones Internacionales, porque cada uno de los actores participantes en el tema representan en sus acuerdos constitutivos, objetivos y fines, un planteamiento sobre la cooperación y seguridad internacionales, es decir un elemento de promoción y predominio de la paz, la moral, la buena voluntad y el Derecho Internacional, todo lo cual se ve mejor reflejado en el caso de las Naciones Unidas.

Ante estos ideales se presenta un mundo diferente en el cual predomina una constante lucha por ganar influencia y poder no solo en los conflictos y guerras internacionales, sino también al interior de los organismos promotores de la paz y de aquellos que han aclamado tener un fin "pacífico" y "defensivo" y que finalmente cuentan con una estructura de respuesta armada, con infraestructura de carácter ofensivo y que ha jugado un rol de instrumento de poder de los Estados Unidos y de Europa, como es el caso de la OTAN.

Se ha planteado que la polémica idealismo contra realismo es la lucha entre el "deber ser" y el "ser", es decir, la diferencia entre el comportamiento que el Estado idealmente debería seguir con relación a las actitudes y acciones que toma en los hechos.

En uno existen reglas y normas que rigen la conducta que el individuo debería seguir; en el otro tales normas no sirven o no se respetan porque ante todo esta la constante búsqueda por alcanzar y lograr los intereses fundamentales.

Debido a esto, la ONU representando los principios del Derecho Internacional y la búsqueda de la paz y seguridad internacionales y la OTAN, siendo una Alianza basada en el principio de la defensa colectiva, con esquemas ofensivos y de ataque y representando un instrumento para lograr mayor peso e influencia en la política internacional, son dos instituciones que en una primera instancia parecen encontradas y en conflicto, pero que en realidad se muestran cooperativas en ciertas circunstancias y el retomar una polémica teórica clásica nos puede ayudar a interpretar los acontecimientos, comportamiento y desarrollo de las acciones de los actores mas importantes en el conflicto.

La trascendencia política estratégica de la región balcánica no ha disminuido con motivo del fin de la guerra fría, ya que sigue siendo un punto de encuentro entre las tradicionales influencias europeas, especialmente por parte de Francia, Gran Bretaña y Rusia, a la cual ahora se agrega la presencia de los Estados Unidos, por lo que la zona reviste una importancia geopolítica de primer orden para las relaciones internacionales. Por ello, es mi interés personal estudiar este fenómeno ya que, ante lo reciente de los acontecimientos, no existen trabajos que profundicen en torno al tema presentado, por lo cual considero que puede ser una aportación a la disciplina, además de que no se han elaborado estudios relativos a la relación existente entre ambas organizaciones a partir del fin de la Guerra Fría.

Como uno de los miembros más destacados de la ONU, México ha defendido en distintos foros sus principios fundamentales de política exterior; especialmente el de la no-intervención en los asuntos internos de los Estados, la autodeterminación de los pueblos y la lucha por la paz y seguridad internacionales, por lo cual no participa en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas.

Sin embargo, la posibilidad de una reforma de las mismas para convertirlas también en Operaciones de Imposición de la paz, las cuales no necesariamente requerirían el consentimiento en las partes en conflicto para su establecimiento, así como el permitir a las organizaciones regionales emprender acciones de mantenimiento de la paz, que por lo general son exclusivas de las Naciones Unidas, originan que nuestro país tome una postura decidida ante tales opciones en defensa de los principios que ha manifestado a lo largo de su historia.

En este sentido, México se ha destacado por ser uno de los más decididos impulsores del Derecho Internacional y promotor de los medios pacíficos y diplomáticos para la solución de las controversias internacionales; por ello, ante la posibilidad de un fortalecimiento de los medios coercitivos y de las acciones punitivas para solucionar problemas en el ámbito global, nuestro país debe continuar defendiendo su postura diplomática y evitar el establecimiento de operaciones militares de un alto costo humano, material y económico para la organización que no necesariamente podrían solucionar el conflicto.

La hipótesis central de este trabajo es que la relación entre la ONU y la OTAN es de cooperación debido a la concordancia de sus principios rectores, a que la ONU es una organización con una mayor representatividad y autoridad internacional por ser la suma de la voluntad de la comunidad internacional por establecer un orden pacífico y justo, por lo cual las acciones de la OTAN estarán subordinadas a los mandatos y resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Otras hipótesis que se plantean es que el proceso de transformación política de la OTAN, iniciado a finales de la década de los 80's, busca darle a la alianza un enfoque más político que militar, priorizando especialmente en la defensa de la estabilidad del continente europeo, por lo cual esta más relacionada con la UEO y la OSCE.

Asimismo, la ONU empleará las estructuras militares regionales como un instrumento de fuerza para hacer cumplir sus resoluciones y con ello establecer una política de intervención en los asuntos de los estados.

Entre los objetivos de la tesis destacan la revisión de las principales características de las Escuelas Idealista y Realista de las Relaciones Internacionales a fin de tener el marco teórico explicativo del evento a estudiar, lo cual es analizado en nuestro primer capítulo.

Asimismo, en el segundo capítulo, estudiaremos las principales características de los órganos y de la Carta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas referentes a la paz y seguridad internacionales, así como las medidas y acciones políticas decididas por la organización con respecto a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Como parte del capítulo tres, en torno a las características, objetivos y metas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, se analizarán las circunstancias que originaron un cambio en su concepción original, así como del proceso de reforma centrado principalmente en las declaraciones de Londres y Roma.

Algunas de las causas y motivos que originaron el estallido bélico en la República Federativa Socialista de Yugoslavia y que desembocaron en la guerra de Bosnia-Herzegovina de 1992-1995, son parte del estudio efectuado en el cuarto capítulo de este trabajo, así como el establecimiento de FURPRONU en Croacia, su lento despliegue humanitario en Bosnia y los acontecimientos que originaron el acercamiento de la O.N.U. con la Alianza Atlántica.

Finalmente, en el quinto capítulo, serán analizados los principales eventos bélicos y diplomáticos, que originan el fracaso de FURPRONU en el cumplimiento de sus mandatos, los ataques de que fue objeto y las diversas modalidades de la paulatina intervención de la OTAN en el conflicto bosnio, concluyendo con el despliegue militar más grande de su historia en el territorio europeo.

Para la elaboración de este trabajo, se consultaron diversas fuentes bibliohemerográficas, así como documentos oficiales tanto de Naciones Unidas como de la OTAN que contaban con declaraciones políticas, datos y cifras que reflejaban los diversos de condiciones económicas, políticas y sociales del conflicto bosnio y que definían el curso de acción de dichas organizaciones.

Es necesario mencionar que otro de los objetivos de esta labor es presentar un cuadro general respecto a la desaparición de uno de los países con el que México tuvo una relación diplomática afectiva y cordial en el marco del foro de los países no alineados, del cual ambos países se consideraban líderes y que llevo a acercamientos políticos de relativa importancia a mediados de la década de los 60's.

Con esto se trata de determinar la necesidad de una mejor cooperación internacional en el mantenimiento de la paz y seguridad en la solución de los crecientes conflictos internacionales, cuya cortina de humo representada por la Guerra Fría ocultó la magnitud de la problemática internacional que se gestó en un continente que se prometió a si mismo *Nunca Jamás* repetir los errores cometidos por una generación que creyó en el discurso nacionalista y xenofóbico como la solución a sus expectativas de una mejor forma de vida.

CAPITULO I

IDEALISMO CONTRA REALISMO

"El hombre no es capaz solamente de crueldad y sufrimiento, sino que tiene también posibilidades de grandeza y esplendor realizados ya muy parcialmente, pero que demuestran lo que la vida podría ser en un mundo más libre y más feliz. Si el hombre se permite a si mismo alcanzar toda su estatura, está más allá de nuestra presente capacidad de imaginación lo que puede lograr"

Bertrand Russell.

1.1. Ubicación teórica del Idealismo y del Realismo.

La guerra y la paz son fenómenos político-sociales que han sido constantes a lo largo de la historia de la humanidad, especialmente durante el siglo XX en el que solo se han tenido unos cuantos días de paz y muchos años de guerra. Definir las causas que provocan la guerra y que originan la ausencia de la paz ha sido uno de los temas de mayor trascendencia en el análisis de las relaciones internacionales que, desde sus inicios como estudio científico con enfoques a un nivel académico, planteó en términos teóricos que la paz debía ser uno de los objetivos a conseguir por los estudios científicos y los esfuerzos diplomáticos globales.

La Teoría es instrumento vital para plantear una explicación de los fenómenos de la realidad. Podemos decir que "la teoría es una propuesta que pretende enunciar una correlación o correspondencia lo más exacta posible entre el sujeto cognocente y el objeto de conocimiento. Tal correspondencia se elabora en la mente como una manifestación del conocimiento, enunciando como propuesta los factores que cree el investigador que son parte de la realidad"⁽¹⁾

El planteamiento que hace un estudio en el ámbito teórico básicamente busca la concordancia entre los fenómenos que ocurren en la realidad, estudia las relaciones que se presentan entre dichos fenómenos y la forma en que la mente trata de explicarlos; el conjunto de ideas centrales que se comparten para explicar la realidad o el universo, y que desarrollan para ello conceptos y teorías, es denominado *paradigma*. Dentro de un paradigma existen campos o áreas especializadas para explicar ciertos fenómenos de la realidad internacional que se denominan *escuelas de pensamiento*.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales existen tres paradigmas fundamentales que buscan explicar la realidad internacional:

⁽¹⁾ Apuntes de clase de la materia "Teoría de las Relaciones internacionales".

- * Clásico o Tradicional. También denominado como estado-céntrico, ya que considera que la esencia de las R.R.I.I. es la presencia de los Estados como únicos actores de las mismas.
- * Histórico-materialista. Basado en las concepciones filosóficas de Carlos Marx y Federico Engels denominada marxismo y que considera a las clases sociales como el actor fundamental de las R.R.I.I.
- * Científico. Busca explicar las relaciones internacionales con base en métodos científicos comprobables y empleando modelos matemáticos y estadísticos que engloben las situaciones que se presentan en los hechos. El objetivo general es encontrar una Teoría General de las R.R.I.I. que explique todos los fenómenos que se presentan en la realidad.

Tanto la escuela idealista como la escuela realista parten de un mismo paradigma: el paradigma clásico o tradicional: ambas consideran al Estado como el actor fundamental de las R.R.I.I., aunque tienen una visión diferente del panorama internacional y de los elementos que actúan para su desenvolvimiento.

Debe señalarse que la elección de las escuelas de pensamiento realista e idealista para elaborar la explicación teórica del tema de investigación se debió precisamente al hecho antes mencionado: el considerar al Estado como elemento central de las relaciones internacionales. En nuestro tema analizamos la actuación de dos organizaciones internacionales (Organización de las Naciones Unidas y Organización del Tratado del Atlántico Norte) que están conformadas por Estados que tienen una determinada actuación en ellos, de acuerdo a sus propios intereses, además de que ambas instituciones en el momento histórico en el que fueron creadas, fueron constituidas por unidades estatales que eran el actor primario de las Relaciones Internacionales.

Además, cada organización tiene en sus acuerdos constitutivos y estructura elementos que se identifican con alguna de las escuelas estudiadas. De este modo, los principios y objetivos de la O.N.U. pueden relacionarse con las ideas de la escuela idealista al pretender alcanzar la paz y seguridad internacionales, mientras que las características e infraestructura de la O.T.A.N. se relacionan con el realismo político por ser una alianza político-militar de carácter defensivo para obtener una mayor cuota de poder internacional.

Los intereses de los estados miembros determinan el grado de eficiencia de las organizaciones, que seguirán una línea de acción determinada acorde a los designios de sus países miembros y que no necesariamente serán acordes con los principios que les dieron origen. En este sentido, los objetivos de ambas instituciones pueden estar influidos por la escuela idealista, pero las acciones que tomen pueden ser catalogadas de realistas debido a las decisiones de los países que la integran.

Por estos motivos considero que las escuelas idealista y realista son adecuadas para estudiar el fenómeno de la relación entre la O.N.U. y la O.T.A.N. y determinar si en ella

prevalece la cooperación o la lucha de intereses, estableciendo con ello un caso específico para determinar si ocurre una u otra cosa.

Para saber qué actitudes y acciones son realistas o idealistas será necesario estudiar, en principio, las principales características de ambas escuelas y posteriormente revisar los elementos constitutivos de cada organismo internacional. En este capítulo nuestro objetivo será revisar los elementos que caracterizan a las escuelas de pensamiento.

1.2. Características de la Escuela Idealista

Analizaremos ahora las principales características de la escuela idealista de las R.R.I.I. y revisaremos cual fue la influencia que tuvieron en este siglo, especialmente en el periodo posterior a la primera guerra mundial y la conformación de la Sociedad de las Naciones (S.D.N.).

1.2.1. Antecedentes de la escuela idealista.

Algunos expertos ubican los antecedentes más lejanos de la escuela idealista en etapas históricas como la medieval que buscaba una nueva agrupación universal que sustituyera al antiguo imperio romano como unificador de todas las comunidades humanas del mundo conocido y eje de una cultura universal. Otro antecedente directo es la etapa del iluminismo del siglo XVII en el cual los análisis científicos guiados por la razón humana tendrían que explicar los problemas que aquejaban a la humanidad.

Uno de esos pensadores fue Immanuel Kant, quien escribió la obra La paz perpetua, en la cual establecía una serie de medidas que tendrían que instaurarse para que la humanidad alcanzara un estado permanente de paz sin guerra alguna. En la obra de Kant encontramos algunos elementos que pueden considerarse antecedentes del pensamiento idealista. "No debe considerarse válido ningún tratado de paz que se haya celebrado con la reserva secreta sobre alguna causa de guerra en el futuro. Se trataría en ese caso de un mero armisticio, un aplazamiento de las hostilidades no de la paz que significa el fin de todas las hostilidades"⁽²⁾.

En este sentido, se habla de acuerdos secretos o pactos que pudiesen provocar u originar nuevas agresiones en el futuro. Este argumento está relacionado con las propuestas del idealismo del siglo XX que pretendía suprimir la diplomacia secreta y el espionaje, basando la paz en la mutua confianza de los Estados entre sí. Se pronuncia también contra todos los ejércitos e indirectamente contra los armamentos. "Los ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo, pues suponen una amenaza de guerra para otros Estados con su disposición a aparecer siempre preparados para ella"⁽³⁾ El cumplimiento de esta premisa habría sido adecuado

⁽²⁾ KANT, Immanuel. La paz perpetua. Pag. 5.

⁽³⁾ KANT, Immanuel. Op. Cit. Pag. 7.

en los momentos anteriores al estallido de las dos guerras mundiales, ya que los esquemas militares y los sistemas de alianzas tenían influencia en la toma de decisiones políticas e irremediabilmente condujeron al crecimiento de los ejércitos de los bandos contendientes.

Otro elemento del que habla Kant está relacionado con la no-intervención en los asuntos de los Estados "Ningún Estado debe de inmiscuirse por la fuerza en la Constitución y el gobierno de otro. La injerencia de potencias extranjeras sería una violación de los derechos de un pueblo independiente que combate una enfermedad interna; sería incluso un escándalo y pondría en peligro la autonomía de todos los Estados"⁽⁴⁾. De esta manera Kant define al respeto a la autodeterminación de los Pueblos como elemento central de la construcción de un orden basado en el respeto a las decisiones de cada Estado y para crear un ambiente internacional de paz.

Sin embargo, es necesario marcar una particularidad en Kant quien determina que las entidades políticas (Estados) se encuentran en un estado de naturaleza en el que se enfrentan todos contra todos y que la única manera de hacer cumplir los acuerdos y los principios establecidos por el Derecho Internacional es mediante la fuerza. "La guerra es [...] el medio tristemente necesario en el estado de naturaleza para afirmar el derecho por la fuerza"⁽⁵⁾. Los Estados tienen que implantar las condiciones y los instrumentos para hacer respetar los principios legales y acuerdos internacionales que regulan las relaciones entre ellos, empleando para ello la fuerza si es necesario.

La paz será establecida solamente en la medida en que la amenaza de guerra sea erradicada mediante un sistema de seguridad plenamente garantizado acordado entre los Estados. "El Estado de paz debe ser instaurado, pues la omisión de hostilidades no es todavía garantía de paz y si un vecino no da seguridad a otro (lo que solo puede suceder en un estado legal) cada uno puede considerar como enemigo a quien le haya exigido esa seguridad"⁽⁶⁾. Entonces la ley apoyada en la fuerza, es el camino para la plena seguridad y paz internacional. Esta disposición es semejante al esquema de seguridad colectiva que trató de instaurarse al fin de primera guerra mundial, en el cual se pretendió que todos los Estados se garantizaran recíprocamente la defensa y la independencia.

1.2.2. Woodrow Wilson y el sistema de la Sociedad de las Naciones.

Es precisamente en este siglo cuando la Escuela Idealista de las Relaciones Internacionales tiene un auge importante al final de la primera guerra mundial con el sistema de la Sociedad de las Naciones, creado por el presidente estadounidense Woodrow Wilson a partir de sus famosos 14 puntos, en los cuales enumera las condiciones que tendrían que crearse para un orden de posguerra.

⁽⁴⁾ KANT, Immanuel. Op. Cit. Pag. 9.

⁽⁵⁾ Ibidem. Pag. 10.

⁽⁶⁾ Ibidem. Pag. 14.

Anterior al plan de Wilson ya existían iniciativas para una organización internacional que mostraban el punto de vista europeo sobre el ordenamiento al final del conflicto. Veremos algunas de ellas.

1.2.2.1. Las propuestas europeas.

En la época previa a la “Gran guerra”, se extendió la opinión de instaurar un esquema de seguridad internacional basado en el derecho y el arbitraje. Estas propuestas surgieron en Europa debido al clima de tensión que existía en el continente durante los últimos años de paz armada, en que los sistemas de alianzas se acercaban a la guerra.

Una opinión muy difundida es la del político francés León Bourgeois, defensor de la paz y de la seguridad internacionales mediante el establecimiento de un orden jurídico internacional que sería respetado por todos los Estados. En un discurso pronunciado en París en 1908, Bourgeois consideró que el fin primordial que buscaban todos los Estados era alcanzar la paz internacional. “El desarme progresivo será la consecuencia de un Estado de paz más y más estable; pero el único medio para arribar a este estado de estabilidad en paz, es el establecimiento del Derecho y el respeto asegurado del Derecho entre los Estados”⁽⁷⁾. Para ello, propuso una Sociedad de Derecho entre las naciones y estableció que eran necesarias una serie de condiciones para el desarrollo de la misma.

1. El consentimiento universal de los Estados al establecimiento de un sistema jurídico internacional.
2. La aceptación, por todos, de una concepción de derecho común a todos, de un mismo vínculo entre grandes y pequeños, todos iguales en el consentimiento y en la responsabilidad.
3. La aplicación precisa y detallada de estos principios sucesivamente a todos los dominios de las relaciones internacionales, dominios de la paz como de la guerra, y al mismo tiempo, la codificación de un cierto número de obligaciones recíprocas, las unas todavía morales y condicionales, las otras sin condiciones ni reservas, verdaderamente jurídicas y de las cuales la no ejecución constituirá una ruptura de la convención, una postura fuera de la sociedad.
4. La organización de sanciones eficaces morales o materiales, y de jurisdicciones internacionales que permitan asegurar la ejecución de las leyes internacionales.”⁽⁸⁾

Para Bourgeois, el derecho internacional es vital para la consolidación de la sociedad internacional. En sus propuestas destacan, especialmente, el consentimiento voluntario de los Estados al establecimiento del orden jurídico internacional, el respeto al mismo y la consolidación

⁽⁷⁾ BOURGEOIS, León. Citado por Marcel Merle en Pacifisme et internationalisme. Pag. 258.

⁽⁸⁾ BOURGEOIS, León. Op. Cit. Pag. 258.

de normas jurídicas establecidas en los tratados y la paulatina codificación de aquellas que todavía forman parte de la costumbre.

En estas propuestas puede verse la falta de medidas coercitivas o de métodos para aplicar sanciones a aquellos Estados que no respeten el orden jurídico internacional ya establecido. Solamente se menciona la posibilidad de establecer sanciones morales y materiales, pero no hay una propuesta específica acerca de las mismas, quizás porque permite emplear el arbitraje internacional como medio para solucionar las tensiones en el ámbito global.

En el transcurso de la primera guerra mundial, el reto que implicó el conflicto en cuanto al establecimiento de los medios para la colaboración no solo en los campos político y militar, sino también en el aspecto técnico, económico y comercial, llevó a la realización de conferencias entre los aliados que buscaron soluciones a sus diversos problemas. En poco tiempo se establecieron las Conferencias Permanentes Aliadas, en las que participaban los primeros ministros y jefes de estado de las potencias aliadas y los asesores y especialistas en todas las áreas de cooperación que formaban parte de la discusión en las conferencias de los ministros.

En 1917 las Conferencias Permanentes se convirtieron en el Supremo Consejo Aliado de Guerra que mantuvo la estructura de las conferencias anteriores, con los primeros ministros aliados y sus consejeros especializados para asistirlos en las discusiones. En el Consejo estaban representados todos los países en guerra, los que tomaron decisiones de alto nivel político como el establecimiento del mando aliado único en manos del mariscal Foch de Francia. Muchas personas hablaban de una "Liga de Naciones Aliadas".

En Gran Bretaña se vislumbró la posibilidad de mantener todas las estructuras de cooperación en el periodo posterior al fin del conflicto europeo. En este país, la idea de una *Liga de Naciones* se asoció a una mayor cooperación económica, política y social que continuara con la establecida durante la guerra.

En 1916 se estableció, en Gran Bretaña, un Comité que estudió la posibilidad de crear una *Liga de Naciones*. El informe del Comité presentó una propuesta que Alfred Zimmern, catedrático inglés, define como "Plan Phillimore": "El plan toma la forma de una "alianza" y no de una "liga". No se dice nada acerca de su composición, pero desde que sus relaciones con los no miembros son discutidas, es muy claro que no fue pensada como universal" ⁽⁹⁾ En esta crítica se percibe que la palabra "alianza" denota a los esquemas militares establecidos en la época anterior al conflicto, además de que es limitada al no tener un carácter universal.

En el Plan Phillimore se establecía el compromiso de no recurrir a la guerra con otros estados "aliados" sin:

- * haber sometido las disputas a un arbitraje internacional

⁽⁹⁾ ZIMMERN, Alfred. The League of Nations and the rule of the law 1918-1935. Pag. 181.

- * esperar una sentencia o reporte final de la Conferencia aliada relativa a la controversia.
- * tener una causa justificada para agredir a otro Estado que estuviese cumpliendo con la sentencia final dictada por la conferencia.

En ninguna parte del plan se condena o elimina la guerra incluso, se le acepta y solamente se establecen una serie de condiciones para que estalle entre dos Estados. En esta propuesta "La existencia de dos cuellos de botella es reconocida. Una es la posibilidad de que la conferencia no sea capaz de acordar una recomendación, dejando así la puerta abierta a la guerra [...] La otra es que la parte insatisfecha con la sentencia de la Conferencia puede rehusar cumplirla [...] En tales circunstancias los aliados están simplemente comprometidos a no ir a la guerra en apoyo a la parte que es obediente a la Conferencia [...] el reporte vacila en recomendar qué acción colectiva será tomada para hacer respetar la recomendación"⁽¹⁰⁾.

En este sentido no hay una fuerza real que obligue a la parte disconforme al cumplimiento de la sentencia y no existe un compromiso claro por parte de los otros aliados para hacer válida dicha sentencia. Esta falta de compromiso va contra lo establecido por el plan en el sentido de que cualquier Estado que rompiera el acuerdo, inmediatamente estaría en guerra con las otras partes firmantes del mismo y los aliados tomarían todas las medidas posibles para hacer respetar el acuerdo.

En el plan inglés se percibe la falta de medidas eficaces contra aquellos Estados que cometen violaciones contra el acuerdo y parece estar limitada a ser una alianza de carácter defensivo que lo único que podría buscar es evitar la repetición de una nueva guerra continental.

En Francia, a propuesta del primer ministro Ribot, en 1917 se creó el Comité que analizó el problema de la Sociedad de las Naciones. El Comité fue dirigido por León Bourgeois cuya iniciativa se revisó anteriormente y que influyó en los trabajos del Comité. El informe de este último se presentó en la Conferencia de Paz que creó la Sociedad de las Naciones. En la propuesta de Francia existe una fuerte influencia del Derecho y del arbitraje internacional, ya que todas las disputas legales tenían que ser revisadas por un tribunal internacional que fuese creado con este fin.

Para la solución de otras controversias, estas serían revisadas por un cuerpo constituido por los ministros que firmasen el acuerdo o delegados de los países participantes. Este órgano daría solución a las disputas y aseguraría la ejecución de su decisión. En el plan francés, la aplicación de sanciones se utilizaría para reforzar la decisión tomada por el conjunto de ministros y podrían ser de tipo diplomático, judicial y militar. El objetivo de la Sociedad de las Naciones en la propuesta francesa es: "el mantenimiento de la paz por la substitución del derecho en vez de la

⁽¹⁰⁾ ZIMMERN, Alfred. *Op. Cit.* Pag. 182.

fuerza en la solución de los conflictos. La paz por el Derecho es su consigna" ⁽¹¹⁾

Sin embargo existe un condicionante en la membresía de la Sociedad. "[...] es mejor limitar la membresía a naciones constituidas como Estados y proveídos con instituciones representativas que les permitan ser consideradas responsables para los actos de sus gobiernos"⁽¹²⁾. En este sentido, la propuesta francesa no es abierta a la membresía de aquellos Estados que, en la perspectiva europea, no sean capaces de responder a los compromisos establecidos por los acuerdos internacionales, pensando quizá en países considerados como débiles o en la preservación del sistema colonial de entonces, limitando la posibilidad de ingreso a la institución solamente a las potencias coloniales de la época, casi todas ellas europeas.

Podemos decir que las propuestas europeas son elitistas al considerar que solamente unos cuantos estados pueden integrar la futura sociedad y ser beneficiados con los logros que se obtuviesen; además de que ninguna es universal ya que se limitan a sí mismas, a pesar de que la idea francesa impulsa el Derecho universal como la respuesta a la solución de los conflictos.

Asimismo, reflejan en cierta manera la concepción euro centrista del mundo de principios de los años 20's, en un momento en que los síntomas de desintegración de los imperios coloniales europeos y el fin de la preeminencia política europea a nivel global se manifestaban paulatinamente.

1.2.2.2. Los 14 puntos y el pacto de la Sociedad de las Naciones.

El punto de vista europeo no prosperó debido a que predominó la visión estadounidense. El nuevo orden al fin de la primera guerra mundial fue establecido por los Estados Unidos de América, al ser una de las potencias vencedoras del conflicto mundial y el presidente Wilson se esforzó en imponer su propuesta a las potencias europeas, a las cuales criticó porque consideraba que sus intrigas políticas y diplomáticas causaron la guerra mundial; Wilson creyó que promoviendo los ideales políticos y morales estadounidenses en las relaciones entre los Estados se evitaría un nuevo conflicto general.

Dichos ideales quedaban enmarcados en principios que "[...] sostienen que la paz depende de la difusión de la democracia, que los Estados serán juzgados por las mismas normas éticas que las personas y que el interés nacional insiste en adherirse a un sistema internacional de derecho"⁽¹³⁾. El modelo a seguir para el logro de estos propósitos fueron los Estados Unidos, que irónicamente no participaron en los esquemas creados e impulsados por Wilson al no aprobar el Congreso estadounidense el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

⁽¹¹⁾ Reporte citado por ZIMMERN, Alfred. Op. Cit. Pag. 189.

⁽¹²⁾ Ibidem. Pag. 189.

⁽¹³⁾ KISSINGER, Henry. La Diplomacia. Pag. 24.

En los 14 puntos, Wilson menciona elementos que caracterizaron no solo su política exterior, sino a la escuela idealista de las Relaciones Internacionales: menciona el establecimiento de Convenciones de Paz y la eliminación de la diplomacia secreta como elementos necesarios para el establecimiento de un orden internacional de mayor seguridad y confianza entre sus miembros (Punto 1); la eliminación de los armamentos nacionales al mínimo posible de acuerdo a la seguridad interna (Punto 4), propuesta que dio lugar a las conferencias de desarme posteriores; autodeterminación de los pueblos, especialmente de aquellos sometidos por las potencias vencidas en la guerra y con un trazado de fronteras de acuerdo a la nacionalidad a la que pertenecen (Puntos 9, 10, 11, 12 y 13) y la formación de una liga o asociación general de naciones que solucionen las disputas entre los Estados de manera pacífica (Punto 14). El último punto fue el que se llevó a cabo en los hechos al crearse la Sociedad de las Naciones (S.D.N.), cuyo Pacto (o también llamado Convenio) integró las ideas centrales de los 14 puntos.

El texto del acuerdo constitutivo de la S.D.N. establece líneas de comportamiento político internacional, basadas en principios como:

- * La Cooperación Internacional como garantía para el mantenimiento de la paz y la seguridad global. Lo anterior se encuentra establecido en el preámbulo y a lo largo de las actividades de la Sociedad, especialmente en los campos culturales, sociales y humanitarios.
- * Renuncia al empleo de la guerra como solución a las disputas internacionales. La sangrienta experiencia que dejó la Primera Guerra Mundial impulsó a establecer acuerdos o arreglos pacíficos para evitar ser arrastrados nuevamente a un conflicto de grandes proporciones. El ejemplo más claro sería el Protocolo de Ginebra, adoptado por la Asamblea de la Sociedad de las Naciones el 2 de octubre de 1924 que prohibía totalmente la guerra, establecía métodos para identificar al agresor y aplicaba sanciones obligatorias de los miembros al Estado calificado como agresor; a pesar de las medidas adoptadas, el Protocolo no entró en vigor y fue el Tratado de París, también conocido como Pacto Briand-Kellogg, el acuerdo internacional más trascendente que establecía una total renuncia a la guerra como medio para solucionar controversias.
- * Relaciones entre Estados basadas en la justicia y el honor. Los valores morales más altos de la humanidad deben prevalecer en las relaciones entre Estados, siendo la justicia y el honor las líneas a seguir para alcanzar una armonía y paz internacionales. Dicha justicia se alcanzará mediante la concepción de la igualdad jurídica de los Estados y la disposición de los mismos a cumplir con sus obligaciones contraídas anteriormente.
- * El Derecho Internacional debe marcar la pauta en las relaciones entre los Estados. Los Estados establecen las normas de conducta que regularán sus relaciones políticas, económicas y en otros ámbitos. El orden jurídico global será construido con base en Tratados y acuerdos internacionales, prácticas comunes a nivel internacional (costumbre) y las decisiones tomadas por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Con ésta estructura normativa se

evitarán las fricciones y la paz será el objetivo último a alcanzar.

- * Relacionado con los puntos anteriores, El Derecho Internacional tendrá como fundamento para actuar efectivamente la buena fe y la confianza para el cumplimiento de las normas establecidas. Este es un elemento necesario y fundamental: la buena fe y la confianza de los Estados entre ellos para cumplir con los compromisos y con las disposiciones establecidas en los Acuerdos internacionales concernientes a la paz y seguridad internacionales.

En el texto del convenio, se destacan especialmente los siguientes artículos:

- Artículo 8 que habla sobre la reducción de los armamentos como garantía para la paz y seguridad internacionales. Dicha reducción sería acorde con la seguridad nacional de cada Estado. Este artículo permitía una libertad absoluta para que cada Estado decidiera cual era su concepto de Seguridad Nacional y decidiera la cantidad necesaria de armamento para defenderlo, que claro está no es el mismo en todos los Estados. La reducción de armamentos sería de acuerdo a obligaciones internacionales previamente establecidas y en una acción común, es decir, que todos los Estados se comprometiesen a hacerlo. La buena fe y la confianza serían importantes porque permitirían a cada Estado conocer el número de armamentos y las capacidades terrestres, aéreas y navales de los otros Estados.
- Artículo 10. Menciona la importancia de la garantía que den los Estados miembros de la S.D.N. a la independencia política e integridad territorial de los Estados que pertenecen a la Sociedad.
- Artículos 12, 13 y 14. Menciona la necesidad de recurrir al arbitraje internacional y a las decisiones judiciales como la opción más viable para la solución de una controversia internacional. La decisión final deberá ser respetada y cumplida de buena fe por las partes que se sometieron al arbitraje. El Consejo de la S.D.N. también crearía el Tribunal Permanente de Justicia Internacional que sería árbitro en la toma de decisiones al recurrirse al procedimiento arbitral.
- Artículo 16. Su importancia radica en el establecimiento del esquema de seguridad colectiva ya que establece que si un Estado miembro es agredido por otro, violando con ello acuerdos internacionales previamente establecidos, dicha agresión será considerada como un ataque a todos los demás Estados miembros de la S.D.N. que estarán obligados a implementar medidas económicas contra el Estado agresor, de acuerdo al compromiso adquirido en el artículo 10 del pacto. La respuesta militar solo sería determinada por el Consejo del organismo, no tendría un carácter obligatorio para todos los miembros y con ello se dejaba como último recurso a emplear.
- Artículo 23. Es trascendente su contenido por incluir normas de protección a los derechos de las mujeres, los ancianos, los niños, los trabajadores y de las poblaciones indígenas, siendo un

antecedente directo de la defensa de los Derechos Humanos que serían establecidos plenamente en instrumentos internacionales por la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) décadas después.

1.2.2.3. El Pacto Briand-Kellogg

A pesar de todos los esfuerzos por lograr acuerdos internacionales en el marco de la Sociedad de las Naciones que promovieran la seguridad internacional, los conflictos internacionales continuaron y otras conferencias y reuniones de carácter político fracasaron, como las Conferencias de Desarme y de la lucha contra la guerra como medio para solucionar diferencias internacionales. No obstante, fuera del ámbito de la Sociedad de las Naciones se gestó un importante acuerdo para erradicar la guerra.

Dicho paso fue el Tratado sobre la Renuncia a la Guerra, también llamado como Pacto de París o Pacto Briand-Kellogg, denominado así por el ministro de relaciones exteriores de Francia, Aristide Briand y el Secretario de Estado de Estados Unidos, Frank B. Kellogg. Originalmente era un tratado bilateral para renunciar a la guerra como medio de solución de controversias en su relación política, sin embargo ambos países decidieron abrirlo para que otros Estados pudiesen integrarse al mismo.

En la Conferencia Internacional de París de agosto de 1928, nueve potencias firmaron el Pacto y posteriormente se unieron otros 56 Estados. El texto del tratado, aunque es breve, es preciso en sus objetivos; en su primer artículo se enuncia:

"Las altas partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus respectivos pueblos que condenan el que se recurra a la guerra para solucionar controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones entre sí."⁽¹⁴⁾

Este artículo es el núcleo central del tratado, ya que en él se condena la guerra como un recurso de los Estados en sus relaciones internacionales y se renuncia a ella para la solución de controversias internacionales. Es interesante el concepto de la guerra como *instrumento de política nacional*, porque se destaca con ello el erradicar a la guerra como un medio para alcanzar los objetivos de interés nacional que se podrían conseguir mediante otras vías. Algunos autores afirman que con ese término también quedaba abierta la posibilidad de emplear la guerra como medio para hacer válidas las sentencias y resoluciones de organismos internacionales, ya que el empleo de la guerra sería en defensa del orden y la paz internacionales y no como objetivo de un solo Estado. Es de mencionar que en este artículo se menciona "...en nombre de sus respectivos pueblos" y no de los gobiernos únicamente, quizá buscando con ello un mayor grado de universalidad en su alcance. En el artículo 2 se menciona:

⁽¹⁴⁾ SZEKELY, Alberto. Instrumentos fundamentales de derecho internacional público. Pag. 691

"Las altas partes contratantes convienen en que el arreglo o solución de toda diferencia o conflicto, cualquiera que fuere su naturaleza o su origen, que se suscitaren entre ellas, jamás procurarán buscarlo por otros medios que no sean pacíficos"⁽¹⁵⁾.

Si en el primer artículo se renuncia a la guerra, en este se hace énfasis en renunciar a otros métodos violentos o de fuerza para solucionar controversias internacionales, determinando que la única vía de solución de diferencias entre estados serán el arbitraje, las negociaciones, tratados y conferencias.

Al pacto Briand-Kellog se le ha criticado el hecho de no haber establecido un esquema o institución que vigilase su cumplimiento y que actuara cuando fuera necesario. Sin embargo, su objetivo básico de renunciar a la guerra y emplear medios pacíficos lo ubican dentro de las corrientes del pacifismo internacional de lucha contra la guerra, a pesar de que deja abierta la posibilidad de emplearla como instrumento de organismos internacionales, que es el primer tratado internacional que hace alusión a ello y que es reconocido por los poderes legales de los países firmantes del acuerdo.

1.2.3. Elementos particulares de la escuela idealista.

Después de revisar el proceso histórico que dio origen al idealismo, debemos destacar algunos de los elementos representativos de dicha escuela de pensamiento.

1.2.3.1. Cooperación Internacional

La colaboración en la solución de los problemas y conflictos internacionales es el principio que rige las relaciones entre los Estados; esta cooperación esta dada porque existe un interés mutuo por parte de todos los Estados, que es el de alcanzar la paz y la armonía internacionales, para que todos sean beneficiados. "[...] hay que enseñar a los hombres a pensar en términos mundiales; cada país ha de renunciar a una porción de su soberanía en beneficio de la cooperación internacional"⁽¹⁶⁾.

Para que surja un sentimiento cooperativo, debe existir una mayor solidaridad y unión en la solución de los problemas mundiales y los mismos se convertirán no solo en esfuerzos por encontrar la paz sino en una lucha por la supervivencia del género humano que sin cooperación llegará al final de su existencia bajo el poder de la guerra, del egoísmo y del odio. "Nuestros esfuerzos de cooperación social se estrellan constantemente contra nuestras pugnas, preocupaciones y falta de comprensión mutua. Si no podemos vencer de algún modo estas

⁽¹⁵⁾ SZEKELY, Alberto. Op. Cit. Pag. 692.

⁽¹⁶⁾ EINSTEIN, Albert. Escritos sobre la Paz. Pag. 67.

dificultades nuestra civilización correrá la suerte que muchas civilizaciones pasadas han corrido; pero se hundirá en medio de crueldades y abominaciones mayores aún que las de esos otros fracasos"⁽¹⁷⁾. La cooperación internacional es el único camino para superar las diferencias de las distintas comunidades humanas y para mantener con vida a la humanidad en general. La coordinación de esfuerzos no sólo es en el ámbito político interno, sino a escala global para mantener la paz en áreas culturales, sociales y humanitarias.

"Tanto los individuos como los grupos tienen dos clases opuestas de incentivos: una es la cooperación, la otra la competición"⁽¹⁸⁾.

1.2.3.2. Derecho Internacional.

El establecimiento de un Derecho Internacional es esencial para un mayor respeto de los Estados entre sí y que no reine la anarquía internacional. Para alcanzar la armonía será necesaria la buena disposición de las entidades políticas para el cumplimiento de los compromisos contraídos por ellos. Como Kant lo mencionaba, el establecimiento de un Estado legal es garantía de seguridad para todos los Estados.

Pero es fundamental el hecho de que debe existir, además de las normas jurídicas un tribunal internacional que tenga la fuerza suficiente para hacer respetar las sentencias que dicte. Dicha fuerza debe ser constituida por una policía internacional que haga respetar las resoluciones de la organización global. Además, el arbitraje es el medio adecuado para solucionar cualquier controversia. "Estoy convencido de que la verdadera solución al problema de la paz solo puede consistir en la organización de un tribunal de arbitraje supranacional que ... disponga de medios para hacer cumplir sus decisiones; un tribunal internacional de justicia con una fuerza militar o de policía permanente"⁽¹⁹⁾.

1.2.3.3. Respeto a la moral internacional

El comportamiento de los Estados estará guiado por los principios más nobles de la humanidad, para que la convivencia internacional sea armónica y estable. Es por ello que los valores morales (nobleza, humildad, honor, justicia, libertad, respeto y confianza) son primordiales para alcanzar el bien común y la armonía internacional. La buena conducta y el bien de los demás deben ser las líneas del comportamiento internacional y la confianza en los demás debe tener raíces en la conciencia humana. "La moral es en sí misma una práctica en sentido objetivo, un conjunto de leyes incondicionalmente obligatorias según las que debemos actuar"⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ ANGELL, Norman. La paz y el pueblo. Pag. 75.

⁽¹⁸⁾ RUSSELL, Bertrand. ¿Tiene el hombre un futuro?. Pag. 140

⁽¹⁹⁾ EINSTEIN, Albert. Escritos sobre la Paz. Pag. 62.

⁽²⁰⁾ KANT, Immanuel. Op. Cit. Pag. 45.

En este sentido, debemos mencionar que es importante en el idealismo la idea de la buena voluntad de los estados y la fe en la comunidad internacional, no solo en el cumplimiento de los tratados, sino también para confiar en los demás Estados en el respeto a los esquemas de defensa y seguridad mundiales, especialmente el de la seguridad colectiva. "Ningún sistema colectivo o cooperativo de defensa puede funcionar con buen éxito a no ser que cada cual crea que los demás cumplirán con las obligaciones contraídas"⁽²¹⁾. La fe en la Sociedad de las Naciones como el órgano encargado de garantizar la independencia de los Estados y la presión que la opinión pública internacional ejercería sobre algún probable Estado agresor eran los argumentos fundamentales para intimidar a cualquier Estado que violara los pactos internacionales de seguridad. Se pensaba que si todos los Estados tenían como último objetivo alcanzar la paz internacional y la estabilidad en sus relaciones, enfocarían su política exterior a la consecución de ese fin, existiendo con ello un interés común de todos los Estados.

1.2.3.4. La paz como fin último de la política exterior de los Estados.

El interés común de todos los Estados se presenta por luchar contra el gran mal de la humanidad: la guerra. La guerra es considerada por el idealismo como la lucha por conseguir una mayor cuota de poder internacional, contraria a la cooperación. "Toda guerra es una lucha por el poder –por el poder de una de las partes para hacer lo que la otra resiste, la ocupación de un territorio o lo que fuere"⁽²²⁾. La guerra es la manifestación de los peores instintos del hombre que amenaza destruir no solo a la sociedad sino a su elemento más importante: el individuo. "La guerra y la preparación para ella disminuyen en los hombres la capacidad de manejar una sociedad libre y pacífica, y aun hacen que los hombres olviden para qué es la sociedad"⁽²³⁾.

Con la paz habrá una mayor comprensión de los problemas internacionales comunes a todos los Estados y es el estado ideal para la cooperación. Esta idea quedó muy arraigada después del período de la primera guerra mundial y la lucha por evitar un nuevo conflicto se convirtió en objetivo de la S.D.N., de ahí la renuncia a la guerra como medio para solucionar las controversias internacionales. Para ello es necesario reducir los armamentos y todos los medios que puedan amenazar la paz y seguridad globales; esto requiere un gran sacrificio que será compensado con la armonía en las relaciones internacionales.

1.2.3.5. La superación del género humano.

El hombre, como individuo, es capaz de superar todos aquellos obstáculos materiales (fronteras, relieve geográfico, gobiernos) y emocionales (sentimientos destructivos, odio, egoísmo) que impidan el surgimiento no sólo de una comunidad de Estados, sino el de una

⁽²¹⁾ ANGELL, Norman. La paz y el pueblo. Pag. 100.

⁽²²⁾ ANGELL, Norman. Op. Cit., Pag. 193.

⁽²³⁾ Ibidem, Pag. 75.

comunidad humana universal en la cual el ser humano sea el objetivo central del desarrollo material y de una superación intelectual, comunitaria e inclusive espiritual. "Las relaciones humanas también pueden tener la belleza de la poesía lírica. En algunos momentos, en el amor del hombre y mujer, algo de esta posibilidad ha sido experimentada por muchos. Y no hay razón para que quede limitado dentro de tan estrechas fronteras; como en la sinfonia coral, podría abarcar todo el mundo. Son cosas éstas que quedan dentro del poder humano y que, con tiempo suficiente pueden lograrse en edades futuras"⁽²⁴⁾.

Esto ocurrirá mediante una buena educación y la inculcación de valores y principios morales y éticos universales como el respeto a los Derechos Humanos, la libertad de expresión como derecho básico y, principalmente, el derecho a la vida como derecho fundamental de la humanidad que es negado por la guerra y el egoísmo. El sentimiento de solidaridad global ayudará a mejorar las condiciones de vida de todas las comunidades humanas y con la educación ética y moral se podrá alcanzar una sociedad universal basada en los valores y principios más elevados. "Hay que fortalecer, asimismo, el espíritu de solidaridad internacional y combatir el chauvinismo. En las escuelas hay que enseñar la historia como una evolución del progreso de la civilización humana, no como una exaltación del uso de la fuerza y de las victorias militares"⁽²⁵⁾.

Así hemos estudiado cuáles son las principales características del idealismo como una escuela de pensamiento teórica de las Relaciones Internacionales. Ahora revisaremos las principales características de la escuela realista de las Relaciones Internacionales.

1.3. Características de la Escuela Realista.

En este apartado, revisaremos los antecedentes de la escuela realista y algunos de los principales elementos que la conforman.

1.3.1. Antecedentes de la escuela realista.

Los antecedentes más directos del realismo político se encuentran en las ideas de Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes, siendo importante el planteamiento práctico de los mismos en las concepciones militares de Karl von Clausewitz.

1.3.1.1. Maquiavelo y "El Príncipe".

El caso de Maquiavelo es revelador, ya que escribe su obra en una época en que su patria, Italia, está fragmentada en pequeños reinos que están en lucha permanente entre ellos por el predominio en la península y el control de las rutas marítimas y comerciales. En su obra clásica *El*

⁽²⁴⁾ RUSSELL, Bertrand. Op. Cit. Pag. 17.

⁽²⁵⁾ EINSTEIN, Albert. Escritos sobre la Paz. Pag. 60.

Príncipe, Maquiavelo hace un análisis de los medios y las formas por las cuales un "Príncipe" (o estadista) debe actuar no solo con sus gobernados, sino con aquellos pueblos que conquista.

La obra de Maquiavelo es reconocida porque en ella se da poca importancia a los medios morales para llegar al poder, aplicándose aquella máxima que dice "el fin justifica los medios". La fuerza y la violencia se convierten en elementos comunes, necesarios e indispensables no solo para alcanzar el máximo poder en un Estado, sino que sirven para mantener el control de dicho estado, consolidarlo e incluso expandirlo, de tal manera que todos aquellos potenciales enemigos del "Príncipe" sean intimidados para llevar a cabo acción alguna o derrotados totalmente en caso de que hubiesen pasado a la acción contra el líder.

"Verdad que no se puede llamar virtud el matar a los conciudadanos, traicionar a los amigos, y el carecer de fe, de piedad y de religión, con cuyos medios se puede adquirir poder pero no la gloria"⁽²⁶⁾. Es muy probable que la salvación divina no llegara a aquellos gobernantes que utilizaron todos los medios posibles para alcanzar sus fines, especialmente si recurrieron al asesinato de sus enemigos.

Esta actitud es resultado de la misma naturaleza humana ya que Maquiavelo considera al hombre como un ser mezquino y egoísta, a quien no le importa el bienestar de sus conciudadanos, sino el suyo propio. Es por ello que de la mayoría de los hombres "se puede decir esto: que son ingratos, volubles, simuladores, cobardes ante el peligro y ávidos de lucro"⁽²⁷⁾ Esa personalidad cambiante se manifiesta cuando algún dirigente ya no responde a sus intereses y necesidades y lo cortan de tajo de sus funciones, además de quitarle el poder que le cedieron.

Es por ello que ante la posibilidad de traición, el "Príncipe" tiene que estar preparado y elaborar artilugios para mantener el control sobre sus súbditos. Para alcanzar este objetivo, la conservación del poder y el dominio de un gobierno, se debe utilizar una combinación de fuerza y astucia. Una mezcla de fuerza, por una lado, no solo incrementando su poderío militar (ejércitos y armas) para cumplimiento de sus designios, sino actuando con astucia para establecer una serie de leyes que establezcan la paz entre sus súbditos de normas que legitimen su régimen y favorezcan sus intereses.

En caso que las leyes no funcionaran y el poder del gobernante peligrase, se hace uso de la fuerza para destruir la oposición, empleando incluso los métodos más crueles. "Llamaría bien empleadas a las crueldades (si a lo malo se le puede llamar bueno) cuando se aplican de una sola vez por absoluta necesidad de asegurarse, y cuando no se insiste en ellas, sino por el contrario se trata de que las primeras se vuelvan todo lo beneficiosas posible para los súbditos. Mal empleadas son las que, aunque poco graves al principio, con el tiempo antes crecen que se extinguen"⁽²⁸⁾ Maquiavelo reconoce que es fundamental la contundencia para eliminar la oposición al soberano

⁽²⁶⁾ MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*, Pag. 51.

⁽²⁷⁾ MAQUIAVELO, Nicolás. *Op. Cit.*, Pag. 96.

⁽²⁸⁾ *Ibidem*, Pag. 53.

y asegurar de una sola vez el poder; el abusar de las crueldades y de los actos inmorales solo originaría la molestia de la población que decidiría derrocar al "Príncipe".

Existe un elemento que identifica a Maquiavelo como antecedente de la escuela realista. "Maquiavelo presenta un ejemplo extremo de la doctrina de un doble patrón de moralidad; es distinta la moral para el gobernante y para el ciudadano privado. Se juzga al primero por el éxito conseguido en el mantenimiento y aumento de su poder; al segundo por el vigor que su conducta da al grupo social"⁽²⁹⁾. Al tener abierta la posibilidad de utilizar todos los medios posibles para el mantenimiento de su poder y la conservación del Estado, el gobernante no puede permitirse hacer juicios de moral con respecto a las decisiones a tomar y a sus consecuencias, ya que ante todo solamente buscará un beneficio permanente para sí mismo.

1.3.1.2. El "Leviatán" de Thomas Hobbes.

Maquiavelo ya reflexionaba sobre la naturaleza humana como fundamento de la desconfianza y de la actitud violenta y represiva del "Príncipe" a sus súbditos. Thomas Hobbes profundizará más en ello al considerar que la conducta humana es derivada de dos sentimientos básicos: el *Deseo*, que es base de la búsqueda constante para mejorar las condiciones de vida del individuo y garantizar su supervivencia y, por otro lado, la *Aversión*, que es el rechazo a todo aquello que amenaza el bienestar del individuo e inclusive su vida.

El contacto con la naturaleza y con otros hombres origina reacciones en el individuo que son determinadas por el tipo de estímulo del que se trate y el resultado son sentimientos encontrados (odio-amor, alegría-tristeza, esperanza-desesperación) que según Hobbes, originan con ello todas las emociones humanas.

Cuando un estímulo negativo amenaza los procesos vitales del hombre, se verá obligado a rechazarlo y a buscar todos los medios posibles que aumenten su seguridad y permitan su supervivencia. En esa búsqueda, que será permanente, inevitablemente un individuo chocará con otros que buscarán el mismo objetivo que él e inclusive no vacilará en utilizar todos los medios posibles para ello. "El deseo de Seguridad, necesidad verdaderamente fundamental de la naturaleza humana, es para todo propósito práctico, inseparable del deseo de poder [...] porque todo grado de seguridad necesita asegurarse aún más"⁽³⁰⁾.

Entonces la obtención de un mayor poder garantizará la consolidación de la seguridad personal, ya que los potenciales rivales estarán atemorizados ante la posibilidad de una represalia. Es irónica esta situación, en la búsqueda de mayor seguridad se crea gran inseguridad entre los mismos hombres esto porque los individuos, en su deseo permanente por alcanzar condiciones propicias para su propia seguridad, chocarán entre sí y al tener capacidades físicas iguales

⁽²⁹⁾ SABINE, George. Historia de la Teoría Política. Pag. 256

⁽³⁰⁾ SABINE, George. Op. Cit. Pag. 342.

llevarán a una situación de conflicto y de lucha constante por un mismo fin: la conservación de su existencia.

"Si 2 hombres desean la misma cosa, y en modo alguno pueden disfrutarlo ambos, se vuelven enemigos, y en el camino que conduce al fin (que es principalmente su propia conservación y a veces su delectación tan solo) tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro. De aquí que un agresor no teme otra cosa que el poder singular de otro hombre, si alguien planta, siembra, construye o posee un lugar conveniente, cabe probablemente esperar que vengan otros, con sus fuerzas unidas, para desposeerle y privarle, no solo del fruto de su trabajo, sino también de su vida o de su libertad"⁽³¹⁾.

Si el hombre busca la satisfacción de sus propias necesidades, no le importará matar a otros que pudiesen impedir ello; en este sentido, el egoísmo se apodera de las actitudes y decisiones del ser humano porque ante todo le importará únicamente él mismo (su propia satisfacción personal). El choque de egoísmos origina un permanente estado de conflicto y lucha, que es definido por Hobbes como un estado de guerra en el cual todo hombre es enemigo de los demás (el hombre como lobo del hombre) y en el que solo cuenta con su fuerza y astucia para sobrevivir. "En la guerra, la fuerza y el fraude son las dos virtudes cardinales"⁽³²⁾. Es la ley del más fuerte (o del más astuto) en una realidad en la cual "sólo pertenece a cada uno lo que puede tomar, y solo en tanto que pueda conservarlo"⁽³³⁾, es decir, la conjugación de inteligencia y fuerza permitirán la posesión y consolidación de los bienes materiales de los demás y su conservación.

Tanto en la obra de Maquiavelo como en la de Hobbes hay un elemento particular: el hombre es un ser egoísta y malvado, que busca el momento propicio para arrebatar a los otros hombres lo que les pertenece. En el caso de "El Príncipe", no vacilará en utilizar medios coercitivos brutales e inclusive el asesinato para mantener y conservar su poder y eliminar toda amenaza al mismo.

1.3.1.3. "De la guerra" de Clausewitz.

Si en las ideas de Maquiavelo y Hobbes se habla de la violencia de la naturaleza humana y los medios para alcanzar el poder, las ideas de Clausewitz relativas a la naturaleza de la guerra y a su objetivo fundamental se complementan con las ideas que se revisaron con los otros autores.

Karl Von Clausewitz fue un destacado general prusiano y que combatió en las guerras napoleónicas. Su obra principal, *De la guerra*, es un recuento de reflexiones y anécdotas sobre los combates por él librados y un conjunto de ideas trascendentales sobre el origen del fenómeno de la guerra. Clausewitz define de manera simple a la guerra como un duelo a gran escala en el cual

⁽³¹⁾ HOBBS, Thomas. *Leviatán*. Pag. 128.

⁽³²⁾ HOBBS, Thomas. *Op. Cit.* Pag. 132.

⁽³³⁾ HOBBS, Thomas. *Op. Cit.* Pag. 133.

se enfrentan dos luchadores que por medio de la fuerza física pretenden imponer su voluntad al rival en cuestión.

Para librar lo que se denomina como combate se hace uso de los adelantos técnicos y científicos para tener una ventaja que puede ser decisiva sobre el adversario. Clausewitz precisa "La fuerza, es decir, la fuerza física (porque no existe fuerza moral fuera de los conceptos de ley y estado) es de este modo el medio; imponer nuestra voluntad al enemigo es el objetivo"⁽³⁴⁾. Y el empleo de la fuerza física inevitablemente llevará a la violencia para conseguir imponerse al rival. "... el que usa esta fuerza [fuerza física] con crueldad, sin retroceder ante el derramamiento de sangre por grande que sea, obtiene una ventaja sobre el adversario, siempre que este no haga lo mismo"⁽³⁵⁾.

En esta idea, Clausewitz se acerca a las ideas de Maquiavelo relacionadas con la violencia y crueldad, pero las utiliza como un medio de guerra para alcanzar la victoria sobre el enemigo, pudiendo ser también un arma de doble filo, ya que el empleo de la violencia generará una respuesta igual por parte del enemigo y ello podría redundar en la derrota como el mismo afirma. "Mientras no haya derrotado a mi adversario debo temer que él pueda derrotarme"⁽³⁶⁾. Si se emplea la violencia y la crueldad, debe existir contundencia y determinación en el ataque para lograr una derrota rápida y efectiva del rival.

Para Clausewitz, en la guerra participan todos los elementos constitutivos del Estado (gobierno, territorio y población), ya que cada uno de ellos es determinante para definir la estrategia a seguir para conseguir la victoria. Sin embargo, la guerra esta dominada por el objetivo político que persigue. La guerra es un instrumento efectivo para alcanzar los objetivos que las políticas estatales buscan en relación con otros Estados que podrían ser potenciales enemigos. El general va más allá al afirmar "la guerra no es simplemente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de la actividad política, una realización de la misma por otros medios ... el propósito político es el objetivo, mientras que la guerra es el medio, y el medio no puede ser nunca considerado separadamente del objetivo"⁽³⁷⁾.

Entre más relacionado estén medios y objetivos se podrá alcanzar el objetivo determinado. Como argumento para acercar más aún a Clausewitz a las ideas realistas, él afirma que la guerra es una conjunción de una trinidad extraña conformada por el odio, la enemistad y la violencia primitiva. No existe duda de que en las ideas de Clausewitz aparecen preceptos empleados por Hobbes y Maquiavelo que son utilizados como parte de un instrumento del Estado para alcanzar sus fines, aunque no sea moralmente aceptable: la guerra como instrumento político.

⁽³⁴⁾ CLAUSEWITZ, Karl. De la guerra, Pag. 38.

⁽³⁵⁾ CLAUSEWITZ, Karl. Op. Cit., Pag. 38.

⁽³⁶⁾ CLAUSEWITZ, Karl. Op. Cit., Pag. 41.

⁽³⁷⁾ Ibidem, Pag. 58.

1.3.2. El realismo en este siglo.

El desarrollo del realismo como escuela teórica de las Relaciones Internacionales se acelera a partir del período de entreguerras (1919-1939), tiempo en el cual el sistema creado a partir del Tratado de Versalles y del surgimiento de la Sociedad de las Naciones mostró su ineficacia ante la serie de acontecimientos ocurridos durante esos años como el resurgimiento y rearme de Alemania como una potencia agresiva en el centro de Europa, el fracaso de las negociaciones de desarme, las agresiones de Italia y Japón a otros Estados miembros de la S.D.N., la inoperancia e incapacidad de la organización de establecer medidas de fuerza para hacer cumplir sus resoluciones, así como el fracaso de la seguridad colectiva para mantener la paz internacional.

En este momento, algunos personajes ya vislumbran el declive del Derecho Internacional como instrumento efectivo de normas fundamentales que regulen las relaciones interestatales, criticando también las premisas básicas de la escuela idealista basadas en el Derecho, el honor y la moral Internacionales como fundamentos de la conducta de los Estados; pero especialmente por el hecho de renunciar a la fuerza como medio de hacer respetar el orden internacional.

1.3.2.1. Las ideas de Niebuhr y Carr

La búsqueda de un nuevo esquema teórico que diese una explicación a los acontecimientos internacionales generó el surgimiento de obras que analizaban la situación internacional de acuerdo con una nueva perspectiva de análisis del mundo. Uno de esos análisis es el elaborado por Reinhold Niebuhr, teólogo protestante estadounidense que influyó en las obras de otros teóricos a nivel internacional.

Acercándose a las ideas de Maquiavelo y Hobbes, Niebuhr hace una crítica a todas las líneas de buen comportamiento humano, ya que considera al ser humano como agresivo y malvado, naturaleza derivada del pecado original que ha marcado su desarrollo como especie. "El hombre es pecador porque niega su finitud, pretendiendo ser más de lo que realmente es"⁽³⁸⁾. La última afirmación se refiere a la naturaleza de bondad y humildad que pretende el ser humano y que no puede ser debido a su naturaleza maligna. Dicha naturaleza no solo marca la pauta en el comportamiento entre los hombres, sino también entre los Estados y por lo tanto la lucha internacional será por una mayor cuota de poder y por combatir no solo la depravación del hombre y del Estado, sino también el combatir por la sobrevivencia.

El Estado, al ser creado y constituido por el elemento humano, es reflejo de la maldad de este. "El poder nacional es la proyección del deseo de poder de los individuos... la tendencia hacia el poder se magnifica aún más a nivel de grupo o nación, acentuándose su violencia y

⁽³⁸⁾ NIEBUHR, Reinhold, citado por DEL ARENAL, Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales. Pag. 132.

agresividad"⁽³⁹⁾. Entonces, si el Estado es la representación del individuo en particular, también es la mayor fuente de violencia del mismo. Por eso, las guerras y los conflictos internacionales son solo una expresión de esa maldad y de la lucha por la sobrevivencia.

Como hemos visto, Niebuhr se contrapone a las ideas de la escuela idealista sobre la bondad y la posibilidad de mejorar el comportamiento del ser humano cambiando con ello su naturaleza maligna. El argumento relacionado a la naturaleza maligna del individuo es común en las dos escuelas, pero la gran diferencia es que la escuela idealista considera la posibilidad de cambiar estableciendo normas ideales de comportamiento (legales y morales) bajo las cuales el ser humano y los Estados deberían comportarse, negando su naturaleza original en pro de la convivencia social. El realismo también reconoce la naturaleza maligna del ser humano y considera que el hombre no puede cambiarla y luchar contra ella, sino aceptarla y prepararse para la lucha por sobrevivir.

Otro de los teóricos realistas fue Edward Hallet Carr que publicó en septiembre de 1939, justo en el momento del estallido de la segunda guerra mundial, su obra *The Twenty years' crisis 1919-1939. An introduction to the Study of International Relations*. En ella hace una dura crítica al idealismo del período de veinte años que transcurrieron entre 1919 y 1939, analizando algunas de las características del realismo en ese tiempo.

Carr considera que el ser humano puede ser tanto egoísta como cooperativo y que especialmente el segundo punto es importante por que no existe alguna sociedad en la cual sus integrantes expresen el deseo de cooperación para su estabilidad y bienestar en conjunto. Sin embargo, dicha sociedad recurrirá a la represión en caso de alguna amenaza a su cohesión, situación que es característica del Estado moderno que utiliza la fuerza para mantener la lealtad y obediencia de sus integrantes.

Cooperación y egoísmo son elementos integrados al Estado. "El Estado está construido fuera de estos dos aspectos contrapuestos de la naturaleza humana. Utopía y realidad, el ideal y la institución, moralidad y poder, están desde el principio inextricablemente mezclados en él"⁽⁴⁰⁾. También considera que en la política no se puede ignorar ni al poder ni a la moralidad, por ello estudia a una y otra en su obra.

Carr considera que "La política es, entonces, en un sentido siempre política del poder"⁽⁴¹⁾. Los asuntos de tipo administrativo y técnicos pueden derivar en asuntos políticos y viceversa, pero considera que cuando entra en acción el poder de un Estado, el asunto llega a ser político. El poder se encuentra en las relaciones entre los Estados, inclusive en aquellas estructuras que idealmente garantizarían la seguridad y la paz internacionales. Por ello, Carr critica la estructura de la seguridad colectiva y considera que ha sido un instrumento de las grandes potencias no solo

⁽³⁹⁾ NIEBUHR, Reinhold, citado por DEL ARENAL, Celestino. *Op. Cit.* Pag. 133.

⁽⁴⁰⁾ CARR, Edward Hallet. *The twenty years' crisis*. Pag. 96.

⁽⁴¹⁾ CARR, Edward Hallet. *Op. Cit.* Pag. 102.

para evitar una revancha de las potencias vencidas en la primera guerra mundial, sino para justificar sus acciones de poder sobre otros Estados y mantener un *statu quo* determinado.

Asimismo, Carr señala que el no reconocer al poder como elemental en la política internacional ha imposibilitado el establecimiento de un gobierno internacional efectivo. "El poder es un indispensable instrumento de gobierno. Internacionalizar el gobierno en un sentido real significa internacionalizar el poder; y un gobierno internacional es, en efecto, el gobierno por aquel Estado que provee el poder necesario para el objetivo de gobernar"⁽⁴²⁾. Carr con ello define el predominio de un solo Estado en un gobierno internacional impuesto por el mismo, contando con ello con el poder necesario para gobernar sobre otros Estados.

Para ello, Carr define que el poder político cuenta con tres categorías indispensables para ejercer control internacional:

- a. Poder militar.
- b. Poder económico.
- c. Poder sobre la opinión.

Existe una estrecha relación entre ellos, pero en el análisis del autor existe un predominio del poder militar sobre las demás categorías y el mismo Carr lo reconoce "La suprema importancia del instrumento militar yace en el hecho de que la *ultima ratio* del poder en las relaciones internacionales es la guerra"⁽⁴³⁾. La guerra es el último recurso de la política del poder para conseguir los objetivos del Estado y es de vital importancia el conocer las capacidades materiales y humanas del Estado para conseguir sus fines. Incluso el hecho de reconocer a una gran potencia como tal es el de conocer su capacidad de combatir en una guerra a gran escala.

El poder militar es una muestra de la fortaleza del Estado y quizá su medio más importante para lograr sus objetivos de política exterior. En contraposición a lo que planteaba la S.D.N. respecto a los armamentos, los gobiernos no pueden "[...] divulgar información completa y sincera sobre su propia fuerza militar, o todo el conocimiento que él posee sobre la fuerza militar de otros países"⁽⁴⁴⁾. Hacer lo contrario significaría dar a conocer las capacidades materiales del Estado para alcanzar sus objetivos en política exterior.

Además, la capacidad militar de un Estado también puede convertirse en un obstáculo para alcanzar dichos objetivos cuando es débil comparada con la de otros Estados. Por eso debe ser un secreto para evitar que otros Estados conozcan su debilidad o su fortaleza. Podría decirse que la información es poder en el sentido de conocer las potenciales debilidades de otros Estados

⁽⁴²⁾ CARR, Edward Hallet. *Op. Cit.* Pag. 107.

⁽⁴³⁾ *Ibidem.* Pag. 109.

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem.* Pag. 110.

y también en que aspectos son fuertes.

Así, el conocimiento particular de la fuerza del Estado permitirá establecer una mayor cuota de poder internacional ya que "El ejercicio del poder siempre parece engendrar el apetito para más poder"⁽⁴⁵⁾. Esta es una característica de la escuela realista. No solo es necesario alcanzar poder, sino consolidarlo mediante la demostración del mismo e incrementarlo, aún a expensas de otros. Carr es considerado por muchos como uno de los pensadores más importantes del pensamiento realista al marcar algunas de las características del mismo.

1.3.2.2. Morgenthau y los principios del realismo político.

Sin embargo, se considera a Hans Morgenthau como el teórico clásico en la escuela realista al señalar sus características centrales. Morgenthau era alemán, pero desarrolla sus actividades en los Estados Unidos y fue influido por la situación que predominó al final de la segunda guerra mundial ante la preponderancia política y militar de los Estados Unidos, por la caída de las potencias europeas y por la aparición de las armas atómicas.

Morgenthau reconoce esa situación en su obra al afirmar que ahora los Estados Unidos no pueden permanecer aislados de los asuntos internacionales, ya que es una de las dos potencias vencedoras de la guerra (la otra era la Unión Soviética) y por eso no puede negar su situación de predominio internacional. Por lo tanto era necesario hacer un estudio en el cual se identifiquen las principales características de la realidad internacional y con ello construir una teoría racional que explique los fenómenos globales y la naturaleza conflictiva de la realidad internacional.

Es por ello que en su obra más importante *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Morgenthau define en los primeros capítulos los objetivos de su obra: "Presentar una teoría de la política internacional"⁽⁴⁶⁾ que él mismo define como basada en hechos reales y en la experiencia y no únicamente en términos abstractos que podrían escapar de la realidad; otro propósito es "detectar y entender las fuerzas que movilizan las relaciones políticas entre las naciones y comprender los modos por los cuales estas fuerzas actúan entre sí, sobre las relaciones políticas internacionales y sobre las instituciones"⁽⁴⁷⁾.

Dichas fuerzas tienen su origen en la política exterior de los Estados, en la necesidad de establecer normas de convivencia internacionales, en la lucha por el predominio mundial, etc. y finalmente el último propósito es realizar un estudio profundo de la política internacional, en el cual el conocimiento teórico se base en la acción para establecer una política exterior acorde a las nuevas circunstancias y situación global de los Estados Unidos. Este último propósito está estrechamente relacionado con lo mencionado anteriormente sobre el surgimiento de los E.E.U.U.

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*. Pag. 112.

⁽⁴⁶⁾ MORGENTHAU, Hans. *Política entre las Naciones*. Pag. 11.

⁽⁴⁷⁾ MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* Pag. 27.

como potencia global y la situación internacional que debe afrontar.

Morgenthau considera que los conceptos de la lucha por el poder y de la conservación de la paz deben ser estudiados porque son temas que conviven mutuamente en la realidad internacional y que se discutirán ampliamente en el siglo. En su obra Morgenthau señala los seis principios fundamentales del realismo político:

"1. El Realismo Político supone que la política, al igual que toda la sociedad, obedece a leyes objetivas que arraigan en la naturaleza humana. A los efectos de cualquier mejoramiento de la sociedad, es necesario entender previamente las leyes que gobiernan la vida de esa sociedad"⁽⁴⁸⁾.

Las relaciones políticas internacionales se desarrollan independientemente de las preferencias particulares de los individuos, es decir, se desarrollan sin seguir una línea particular de comportamiento determinada por el hombre. (Leyes objetivas son aquellas que existen independientemente de la voluntad del hombre).

Si la política internacional es conflictiva y es de una lucha constante entre los Estados, es así porque el componente básico del mismo, el individuo, es de una naturaleza egoísta y maligna. Morgenthau determina que "Como toda política, la política internacional implica una lucha por el poder"⁽⁴⁹⁾ y es así porque al igual que las relaciones entre los individuos, las relaciones internacionales son una lucha por la sobrevivencia, por alcanzar un status de importancia y cierto grado de poder. Así, ya no se pueden cambiar las relaciones entre los estados por que se derivan de actitudes arraigadas en el comportamiento humano y por lo tanto, dichas relaciones estarán regidas por la desconfianza y el potencial conflicto. No se puede luchar contra lo que ya es, sino simplemente estudiarlo y entenderlo.

Para entender como funcionan las relaciones entre los Estados y mejorarlas, deben conocerse las leyes que rigen el comportamiento de la sociedad y estudiarlas utilizando un método de trabajo objetivo y establecer una teoría racional de la sociedad internacional. En este primer principio, Morgenthau también señala que para el análisis racional de la política exterior, deben conocerse las alternativas del estadista en la toma de decisiones de asuntos de trascendencia para el Estado y determinar cual es la alternativa más lógica que deberá tomar en beneficio del Estado.

"2. El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder. Este concepto proporciona el enlace entre la razón -en trance de comprender la política internacional- y los hechos que reclaman

⁽⁴⁸⁾ MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* Pag. 12.

⁽⁴⁹⁾ *Ibidem.* Pag. 41.

comprensión⁽⁵⁰⁾.

Como se mencionaba, la política internacional es una constante lucha por el poder. El concepto de poder es central y determinante en la escuela realista para explicar cuál es el objetivo último que buscan los Estados y el motivo fundamental que rige y guía sus acciones. Morgenthau define al poder como "el control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres"⁽⁵¹⁾.

Y es precisamente esta búsqueda de poder la que caracteriza a la esfera política y la determina como un área de estudio autónoma de otros campos de las actividades humanas. El concepto de poder también nos dará la explicación racional fundamental para comprender todas aquellas decisiones de los estadistas que buscarán ante todo llevar a cabo sus acciones de política exterior para conseguir los objetivos del Interés Nacional del Estado. El interés definido en términos de poder es la base para explicar la actuación de los estadistas y estrategias de los Estados que buscan consolidar sus posiciones en la sociedad internacional y mejorarlas si es posible, además de que el estadista deberá distinguir "entre su deber oficial, que consiste en pensar y actuar en función del interés nacional, y su deseo personal, que tiende a la corporización en todo el mundo de los propios valores morales y principios políticos"⁽⁵²⁾, la cuestión de Estado (especialmente su sobrevivencia y expansión) debe ser prioritaria y estar por encima de imperativos morales.

"3. El realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable"⁽⁵³⁾.

En todas las épocas, el interés nacional existirá y buscará consolidar, demostrar y expandir el poder que ya tiene el Estado, pero el contexto histórico y político no es el mismo en todas las épocas y con ello se determina que las acciones de la política exterior de los Estados sean distintas y acordes con los objetivos de la misma y la situación internacional del momento. La política exterior, determinada por el interés nacional, varía según las condiciones del momento histórico que se esté viviendo y determinará la lucha por el mantenimiento de la independencia del Estado y su sobrevivencia en la vida política internacional.

"4. El realismo político conoce el significado moral de la acción política"⁽⁵⁴⁾.

La acción política, como vimos en el punto dos, no necesariamente tendrá que atenerse a los principios morales universales, porque deberá regirse por objetivos primarios que buscan ante todo la sobrevivencia del Estado y la expansión de su poder. El hecho de que el Estado logre sus

⁽⁵⁰⁾ Ibidem. Pag. 13.

⁽⁵¹⁾ Ibidem. Pag. 43.

⁽⁵²⁾ Ibidem. Pag. 15.

⁽⁵³⁾ Ibidem. Pag. 19.

⁽⁵⁴⁾ Ibidem. Pag. 21.

objetivos de Política Exterior y satisfaga el Interés Nacional, debe ser el imperativo que califique el desempeño del Estado en su relación con otros Estados y no el determinar qué principios morales dejó de cumplir para conseguir sus propósitos.

"... el Estado no tiene el derecho de permitir que su desaprobación moral a una determinada violación de la libertad interfiera en el resultado exitoso de una acción política inspirada en el principio moral de la supervivencia nacional"⁽⁵⁵⁾. Para alcanzar los fines que busca el Estado será necesario, inclusive, el incumplimiento de principios morales que en determinado momento podrían evitar alcanzar un logro en la consecución del Interés Nacional, predominando con ello las razones de Estado.

Puede verse incluso la aparición de una doble moral, aquella que rige los aspectos políticos y aquella que rige el comportamiento del individuo; el estadista se tiene que atener a la primera porque ante todo, cualquier acción será moralmente aceptada si va encaminada a la permanencia del Estado. "En abstracto, la ética juzga los actos en función de su acomodamiento a los principios morales; (es decir, aquellos principios que rigen la conducta del hombre) la ética política los juzga según sus consecuencias políticas"⁽⁵⁶⁾. Dichas consecuencias pueden ser el alcanzar un objetivo del Estado.

"5. El realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación con los preceptos morales que gobiernan el universo"⁽⁵⁷⁾.

Un Estado no puede imponer los preceptos morales particulares de su sociedad a nivel global ya que esto atentaría contra los intereses nacionales de otros Estados. Un Estado podría utilizar los preceptos morales universales, incluyendo la religión o ideologías políticas, para justificar sus acciones de política exterior, incluyendo aquellas que fueran acciones de una auténtica política de poder como utilizar la fuerza para intervenir en nombre de la libertad y la humanidad.

"6. La diferencia, entonces, entre realismo político y otras escuelas de pensamiento es muy profunda"⁽⁵⁸⁾.

El realismo político se identifica como un campo de estudio independiente al de otras esferas como la economía, la moral o el derecho, porque siempre se manifestará la actividad política como predominante por ser una lucha por el poder y las acciones de los Estados serán explicadas de acuerdo con estos términos.

Uno de los elementos importantes de la teoría de Morgenthau es que éste considera que

⁽⁵⁵⁾ Ibidem. Pag. 21.

⁽⁵⁶⁾ Ibidem. Pag. 21.

⁽⁵⁷⁾ Ibidem. Pag. 22.

⁽⁵⁸⁾ Ibidem. Pag. 22.

las relaciones de poder además de ser relaciones físicas y materiales entre Estados, también son relaciones psicológicas entre los individuos que ostentan el poder político y aquellos que son gobernados. Esa relación esta dada por la posibilidad de alcanzar un beneficio compartido para la sociedad, el respeto a los gobernantes y el temor a encontrarse en desventaja. También hace distinciones importantes entre poder y conceptos como:

- ❑ **Influencia:** la influencia se presenta cuando el presidente de un Estado (en el ejemplo de Morgenthau los Estados Unidos) escucha a sus consejeros, pero estos no tendrán poder sobre él por que la última decisión será tomada por el presidente.
- ❑ **Fuerza:** la diferencia radica en el empleo de la violencia física. Mientras permanece el lazo psicológico entre gobernados y gobernantes, estos últimos no harán uso de la fuerza para consolidar su posición; cuando se utiliza la violencia entonces se hace uso del poder militar. "Especialmente en política internacional la fuerza armada como amenaza real o potencial, es el más importante factor material que contribuye a conformar el poder político de una nación"⁽⁵⁹⁾. Esta afirmación es semejante a la hecha por Carr relativa a la importancia del poder militar en el ámbito internacional.
- ❑ **Poder aprovechable y no aprovechable.** Esta distinción surge a partir de la aparición de las armas nucleares en las cuales el nivel de crecimiento militar no lleva necesariamente al incremento de la influencia política de un Estado, ya que su empleo podría llevar a la desaparición no solo del Estado sino del ser humano como tal. Podría utilizarse como medio de intimidación, pero ante la probabilidad de un ataque y la destrucción total no es viable su empleo de esa manera. Por ello la fuerza aprovechable es la del armamento convencional.
- ❑ **Poder legítimo e ilegítimo.** Aquella demostración de poder que está justificada por razones morales podrá tener una mayor aceptación entre la comunidad internacional que aquella que no lo tiene.

1.3.3. Elementos particulares de la escuela realista.

El estudio de las aportaciones de los principales autores de la escuela realista nos permite resaltar en este momento algunas de las características más representativas de la misma.

1.3.3.1. Poder.

El término poder es vital en la escuela realista, ya que permite conocer la razón y el motivo principal de las acciones de los Estados; la razón de ser de sus relaciones con otros será no sólo la necesidad de luchar por su supervivencia, sino también el conseguir mayor poder para

⁽⁵⁹⁾ Ibídem, Pag. 43.

prevalecer. En cierto sentido, todas las relaciones entre los Estados son relaciones de poder.

Es necesario decir que aún entre los mismos autores realistas no existe un consenso para definir el concepto de poder debido al hecho de que un concepto abstracto no englobaría toda la gama de significados que tiene el término. El realismo explica la realidad internacional como la búsqueda del poder para la supervivencia del Estado, legitimando para alcanzar ese objetivo todas las medidas posibles. La fuente básica de una mayor cuota de poder estará dada por la consecución del interés nacional, considerando la supervivencia del Estado como razón prioritaria y todas las acciones de política exterior serán dirigidas a ese objetivo y al incremento de la cuota de poder. "Los modelos básicos de cualquier política son el mantenimiento, la demostración o el incremento del poder"⁽⁶⁰⁾. Las Relaciones Internacionales son de conflicto y los Estados son los sujetos principales de las mismas.

1.3.3.2. Naturaleza humana

En contraste con la escuela idealista, el realismo considera que la naturaleza maligna y egoísta del individuo determina cómo serán las relaciones entre los Estados. Las entidades políticas, que conjuntan la vida de los individuos que firmaron un contrato social para vivir en sociedad y no exterminarse unos a otros, son expresiones más grandes de la violencia en cada individuo y de los deseos y necesidades más apremiantes de la comunidad.

No se puede luchar contra las fuerzas perversas que son inherentes a la naturaleza del ser humano y, por consiguiente, a las del Estado, sino trabajar con ellas para mejorar las relaciones internacionales. Las relaciones serán siempre de conflicto y no tiene que negarse dicha naturaleza por que en dado caso toda política exterior que no tome en cuenta eso fracasará.

1.3.3.3. Competencia permanente

Los Estados, al perseguir permanentemente el poder, generan un estado de conflicto por conseguir las condiciones necesarias para garantizar su supervivencia ante otros estados. Por esto, la competencia global permanente no permite la armonía de intereses en las acciones entre los Estados por que cada uno tiene intereses diferentes a los demás y necesariamente chocarán unos con otros, generando el conflicto característico de las relaciones internacionales, cuyo ejemplo más claro es la guerra.

Al tener el Estado una naturaleza maléfica, sus relaciones con otros estarán regidas por la competencia permanente en la búsqueda de los medios materiales para un mayor bienestar de la población y por alcanzar un predominio sobre los demás. Algunos autores incluso consideran que solamente falta el azar para que esta situación se convirtiese en un juego, pero esta afirmación no

⁽⁶⁰⁾ PADILLA, Luis Alberto. Teoría de las Relaciones Internacionales. Pag. 38.

tiene validez, ya que el azar no se considera elemento determinante por que son las acciones del estadista, acordes al interés nacional, las que llevan a la contienda con otros Estados.

1.3.3.4. Moral política y moral individual.

Existe una doble moral en el realismo político; la moral que regula y establece las normas de convivencia del individuo en sociedad y que internacionalmente establece derechos fundamentales para la buena convivencia de la raza humana en el ámbito global. Esta moral también sirve como elemento que da cohesión a una de las estructuras básicas del Estado que es la población y que permite que se mantenga unida en torno de sus gobernantes y a favor de sus acciones.

Pero los estadistas no pueden regirse por las premisas morales universales e individuales, ya que la principal razón moral del estadista es la supervivencia del Estado y hacia este punto estarán dirigidas todas sus decisiones de poder. Debe criticarse la acción y la labor del estadista básicamente en las decisiones que tomó para alcanzar la supervivencia del Estado, aún a pesar de haber utilizado métodos que no son moralmente aceptables. Pero si se consigue una mayor cuota de poder del Estado, a pesar de haber violado premisas morales, es en función de la razón de Estado que debe considerarse como acertada la decisión tomada. En este sentido, debe prevalecer el interés nacional sobre los principios morales universales.

1.4. Debate entre ambas escuelas.

El estudio de las características más importantes de las escuelas de pensamiento idealista y realista, nos ha permitido percibir las diferencias entre una y otra, pero debemos mencionar algunas semejanzas aunque sean pocas.

1.4.1. Semejanzas

La principal semejanza se encuentra en la idea del Estado como sujeto primario de las relaciones internacionales. Así, en el idealismo el proyecto de la Sociedad de las Naciones se basó en la idea de que sería conformada por la mayoría de los Estados existentes en el planeta y que sería la primera organización universal que existiría. Inclusive, una de las ideas predominantes fue la libertad de los pueblos sometidos al yugo de los imperios coloniales y la conformación de nuevos Estados que representarían a las antiguas colonias.

Se consideraba importante la participación de organizaciones civiles y humanitarias para cumplir con los propósitos de cooperación internacional, sin embargo, el esfuerzo principal sería el de la cooperación estatal en la solución del problema internacional fundamental: la guerra. La paz se conseguiría solamente en la medida que los Estados aceptaran reducir sus armamentos,

además de que todos los compromisos jurídicos internacionales serían adquiridos por los Estados en nombre de sus respectivos pueblos.

En el realismo, la lucha por el poder entre los individuos tiene su proyección a gran escala entre los Estados. Las relaciones internacionales son entre Estados y solamente estos tienen la capacidad material y la cohesión social para luchar por sobrevivir en el medio hostil internacional frente a las entidades políticas que desean tener una ventaja sobre los demás para garantizar su seguridad. Existen las organizaciones internacionales que han pretendido ser universales y tener un ámbito global de influencia y otras organizaciones internacionales no gubernamentales que por el radio de acción de sus actividades y alcances han tenido un auge importante en los últimos años.

Pero, en el primer caso, estas organizaciones están compuestas por Estados que al interior del mismo tienen que defender sus intereses nacionales y con ello determinan el desempeño que tendrá la organización internacional, esto ocurre especialmente cuando se trata de una gran potencia que tiene un lugar privilegiado en la organización. En el caso de las organizaciones internacionales no gubernamentales, a pesar del auge que han tenido en los últimos años su papel en el medio internacional no tienen la influencia, ni mucho menos sustituyen al Estado como ente representativo de los intereses de un pueblo de un área determinada.

1.4.2. Diferencias

Una de las principales diferencias entre ambas escuelas es su concepción sobre la naturaleza humana. Ambas concuerdan en el hecho de que, anterior a la sociedad, el hombre se encontraba en un estado de naturaleza anárquico en el cual la lucha por la sobrevivencia era lo más importante. Pero el idealismo considera que el comportamiento negativo del hombre puede controlarse mediante las reglas y normas sociales para que pueda existir una armonía social y no se llegue a la autodestrucción. En el realismo, la normatividad social, más que controlar, pone un límite a las aspiraciones de poder pero no las desaparece por completo, ya que están presentes en todas las acciones humanas.

En el idealismo, la naturaleza humana puede cambiar si se inculcan en el hombre los valores y principios morales más fundamentales, esto con base en una educación mediante la cual se construya una comunidad humana universal en que la cooperación, la hermandad y la solidaridad sean principios que gobiernen la vida humana. En el realismo, la humanidad no puede mejorar porque el hombre ya es por naturaleza un ser agresivo y violento, marcado por el pecado original que le impide alcanzar las virtudes necesarias para vivir en paz. No se puede cambiar lo que por naturaleza es malo y cuyo interés fundamental es su bienestar por encima de todo. No se puede construir ninguna comunidad universal, ya que los individuos y los Estados solamente se preocupan por su interés propio.

Ambas posturas se enfrentan y es por ello que muchos califican al idealismo como optimista al considerar la posibilidad de mejorar y hacer perfectible la conducta humana y al realismo como pesimista al no existir posibilidades verdaderas de cambio y al aceptar la naturaleza humana como perversa y egoísta. Encontramos el choque entre aquella escuela (idealismo) que defiende la creación de un orden global de paz, donde el internacionalismo debe prevalecer sobre el nacionalismo y aquella otra (realismo) que determina que esto es imposible por que los Estados son egoístas y el interés nacional, expresado como el bienestar de la población, no se puede sacrificar en pro de los demás.

Esta postura de la naturaleza del hombre se ve reflejada en las relaciones entre los Estados. Los Estados son reflejos de la naturaleza humana, es decir, son malos y perversos porque luchan uno contra otro. Para el idealismo se puede cambiar esa conducta mediante normas y valores morales de comportamiento estatal, normas que determinan como debería ser el orden internacional. Para el realismo, esta conducta ya no se puede cambiar, los estados son como son por que están conformados y dirigidos por individuos malvados. El orden internacional es así y no se puede luchar contra lo que ya es malo desde su origen mismo, solamente se puede estudiar y determinar qué causas originaron cierta conducta determinada.

El realismo acusa al idealismo de establecer conceptos abstractos que no reflejan verdaderamente lo que ocurre en la realidad internacional, quedando sus propuestas solamente en el papel como letra muerta. Es incomprensivo porque no realiza un estudio científico determinado para comprender las verdaderas fuerzas que determinan las acciones de los Estados, limitándose a la construcción de reglas que poco o nada tienen que ver con lo que ocurre en la realidad. El idealismo califica al realismo como reaccionario y pesimista al no aceptar la posibilidad de un cambio revolucionario en el ámbito humano y estatal, además de que no hace una propuesta de un orden internacional global.

Para el idealismo, la idea de una comunidad internacional estable se basa en la armonía de intereses comunes. El objetivo de todos los Estados en sus relaciones internacionales será alcanzar la paz para que comience el desarrollo de la humanidad en los campos político, económico y social mediante la cooperación internacional. La paz será basada en el Derecho Internacional, la seguridad colectiva y el desarme general, cuyo principal fundamento será la buena fe en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y el respeto a las normas de Derecho y a las sentencias y resoluciones del proceso de arbitraje.

En el realismo la idea de la cooperación internacional es difícil porque todos los Estados tienen un interés nacional diferente. Las relaciones internacionales son una lucha por el poder y se desea el predominio de los objetivos de cada Estado. Puede ocurrir que algunos Estados tengan una postura común en cierta situación, pero generalmente el objetivo que persigan será diferente. La paz se alcanzará cuando las condiciones de seguridad de los estados estén plenamente garantizadas por el equilibrio en las capacidades defensivas de cada uno. El Derecho

Internacional sirve para regular algunos aspectos de las relaciones estatales, pero no será un limitante para el cumplimiento de los fines de la nación que tienen prioridad por encima de toda norma internacional.

El desarme internacional no es efectivo porque un Estado nunca revela las capacidades militares y económicas con las que cuenta y desarmarse sería colocarse en desventaja frente a los demás, siendo presa fácil de las ambiciones de Estados agresores y expansionistas. El esquema de seguridad colectiva no funciona por que predomina el interés nacional de la potencia más fuerte y emplea a la seguridad colectiva para mantener el *statu quo* vigente o lo utiliza como su instrumento de sus ambiciones políticas hacia los otros.

Las diferencias son más contundentes cuando se habla de la moral y la opinión pública internacional. En el idealismo, las acciones de los estadistas deben respetar las normas morales universales y sus decisiones deben regirse por ellas; asimismo, califica al realismo de cínico al manejar un concepto doble de moralidad que no respeta el honor y la justicia. La opinión pública internacional será determinante para culpar a un Estado agresor y las presiones que haga la comunidad internacional serán suficientes para hacerlo desistir de la agresión.

El realismo considera estos puntos difíciles de cumplir. El estadista, al no estar al nivel de la población, no puede regirse por normas morales en sus decisiones, sino por lo que dictamine el interés nacional y los objetivos políticos internacionales del Estado. Por eso, si se juzga de algún modo al estadista será por el grado de cumplimiento de los objetivos políticos determinados por su gobierno y no por haber cumplido con tal o cual norma moral internacional; dichas normas no pueden ser limitantes al objetivo fundamental del estadista: la supervivencia del Estado. La razón de Estado fundamenta las acciones del estadista y ninguna regla puede revocarla. La opinión pública no será un límite a las acciones del Estado, porque sus reacciones son débiles y no pasarán de las palabras de rechazo a las mismas; por eso las acciones deben ser determinantes y de gran rapidez para que dicha acción sea considerada como un hecho consumado.

Es necesario mencionar un elemento distintivo divergente entre las dos corrientes. Los preceptos y los conceptos que emplea el idealismo se han visto encarnados en la creación de dos organizaciones universales que han pretendido establecer un régimen internacional común a todos basado en premisas idealistas como la paz y seguridad internacionales, la defensa de los derechos humanos, el Derecho Internacional, la cooperación internacional política, económica, social y cultural, el arbitraje, etc. Es decir, estas ideas se han materializado en lo dispuesto en el pacto de la S.D.N. y la Carta de las Naciones Unidas.

El realismo se convirtió en la contraparte crítica del idealismo, pero no ha visto construido un régimen internacional basado en las premisas de la lucha por el poder. Sin embargo, las políticas de poder han determinado que las organizaciones internacionales creadas hayan actuado con mucha o poca efectividad en situaciones de crisis internacional, predominando de alguna manera los intereses de los Estados que integran o integraron dichas organizaciones.

Es por ello que el debate trasciende hasta nuestros días ya que existe una gran disparidad en la comunidad internacional entre aquello que está establecido como un *ideal a seguir* y aquello que se hace *en la realidad*. Esta disyuntiva se ve reflejada en los preceptos de la carta de las Naciones Unidas y la actitud que toman los Estados en sus relaciones entre sí que se rigen por esos principios, situación que no implica que dejen de perseguir sus propios objetivos de interés nacional, incluso haciendo de lado a la O.N.U. o utilizándola como instrumento de sus políticas nacionales, especialmente de las grandes potencias, o como pretexto para iniciar campañas que rememoran al imperialismo del siglo pasado.

El otro ejemplo se encuentra en la O.T.A.N. A pesar del argumento de ser una organización que fomente la paz y seguridad internacionales y fundamentándose en los principios de las Naciones Unidas, posee el armamento y la infraestructura necesaria para haber provocado en el pasado, y aún ahora, una guerra de proporciones épicas que destruiría el planeta. En la indagación de nuevos objetivos que fundamenten su existencia ante el fin de la situación internacional en que fue creada, la O.T.A.N. busca nuevos medios para cooperar con otros organismos internacionales, especialmente la O.N.U., para conseguir una mayor seguridad internacional. Pero el cumplimiento de esta objetivo no está libre de conflictos entre ambos organismos y los intereses que tienen en el ámbito mundial.

Ahora que tenemos el fundamento teórico para estudiar las discordancias existentes entre los principios básicos de ambas organizaciones y sus actos, para saber si en su relación prevalece el deseo de cooperación o el estado de conflicto, es necesario conocer como están estructuradas la O.N.U. y la O.T.A.N. y por eso en el siguiente capítulo estudiaremos las principales características de cada una, sus actividades y cuales son sus principales instrumentos de acción internacional.

La base idealista de Naciones Unidas que se percibe en toda su estructura y objetivos, como revisaremos más adelante, resume los preceptos más refinados de moral y buena voluntad internacional, esperanzas surgidas en el deseo más profundo de evitar una nueva conflagración mundial que será definitiva para el destino de la humanidad. Así, se hace necesario el estudio de la estructura de Naciones Unidas a fin de presentar sus características encaminadas a establecer un orden internacional de paz permanente.

CAPITULO 2

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (O.N.U.) Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

“Nadie puede prever con certeza que emergerá del toma y daca de las fuerzas que trabajan en cualquier era. Por esa razón, la historia parece correr su curso más allá del alcance de cualquier hombre o nación. No podemos moldear el mundo como amos de una cosa material. Colón no alcanzó las Indias Orientales. Pero podemos influenciar el desarrollo del mundo desde dentro, como una cosa espiritual. En este sentido, Colón habría sido un pionero para una nueva era aun cuando él nunca hubiera alcanzado América.”

Dag Hammarskjöld

El proceso de evolución histórica de la escuela idealista se caracteriza por ubicarse en un lapso de tiempo entre los dos conflictos mundiales que definían su surgimiento y, en el caso de la S.D.N., su caída para originar un orden internacional nuevo después de la Segunda Guerra Mundial que ocurrió debido al revanchismo existente entre las potencias europeas, la carencia de un medio coercitivo eficaz para hacer cumplir las resoluciones de la S.D.N. y la falta de voluntad política de sus miembros para hacerla funcional.

Los esfuerzos de la Sociedad en materia de cooperación técnica, científica y cultural pueden considerarse como antecedente importante para los trabajos que posteriormente desempeñarían los organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), además de que de la estructura de la Sociedad prevaleció, aunque con nuevos nombres, en el organigrama de la ONU.

Por ello, en este capítulo revisaremos las principales características de la Organización de las Naciones Unidas, así como sus principales objetivos plasmados en su Carta constitutiva, documento del cual emana su fundamento jurídico, político y moral y que está influenciada por los preceptos de la escuela de pensamiento idealista en sus objetivos.

Durante el conflicto de 1939-1945, la lucha encarnizada originó una catástrofe social, material y humana; los objetivos de los beligerantes implicaban la derrota total del enemigo, a través de la destrucción total de su capacidad de producción bélica para establecer un orden internacional de posguerra de acuerdo a sus propias perspectivas.

Manifestación de lo anterior son las reuniones y declaraciones preparatorias realizadas por las naciones denominadas como “aliadas” que buscaban coordinar la cooperación en tiempos de guerra y proyectar cual sería la nueva distribución de poder al final del conflicto⁽¹⁾, así como

⁽¹⁾ En este sentido, destacan las reuniones que dieron origen a la Carta del Atlántico (14/VIII/1941), la Declaración

establecer de la paz y constituir una nueva organización internacional que sustituyera a la S.D.N.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional en la ciudad de San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945 quedó constituida la Carta de las Naciones Unidas, que retomó el ideal de paz universal que los estados anhelaban alcanzar, aunque fue inevitable que en ella se hiciera patente la influencia predominante de los Estados Unidos, especialmente en el preámbulo que comienza: "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas", en alusión directa al párrafo inicial de la Constitución de los Estados Unidos, situación que muestra que las organizaciones internacionales surgen influenciadas por el contexto del momento histórico que viven y son un reflejo en muchos sentidos del mismo, ya que en ese instante, este país era la potencia predominante.

"En el mundo centrado en el Estado[...] las instituciones internacionales representan a los Estados que son regidos por sus gobiernos en el poder. A esto se le ha llamado el "modelo de Westfalia", en el que prevalecen los principios de la soberanía y la igualdad formal y son mínimos los frenos puestos a la libertad del estado a emplear la fuerza. Este modelo, sin embargo se ve limitado en el modelo de la Carta de la ONU"⁽²⁾.

En su documento constitutivo, la O.N.U. esta influenciada por el idealismo de la S.D.N., reflejado en sus 4 propósitos básicos:

* Mantener la paz y seguridad internacionales.

Este propósito deriva del fin de la segunda guerra mundial, considerada la más destructiva de todos los tiempos. El objetivo común de todos los países firmantes de la carta de la O.N.U. es lograr la paz internacional a través de dos vías fundamentales:

- Medios para la solución pacífica de las controversias que deriven en situaciones de quebrantamiento de la paz internacional, basados en los principios del Derecho Internacional, como la mediación, el arbitraje, los buenos oficios y decisiones judiciales del Tribunal Internacional de Justicia, las cuales tendrán prioridad para arreglar diferendos internacionales.
- Medidas colectivas para prevenir y eliminar las amenazas a la paz. Estas acciones están estrechamente relacionados con el principio de seguridad colectiva y deben llevarse a cabo con los esfuerzos conjuntos de todos los países y de acuerdo con los principios de la Carta que veremos más adelante.

* Fomentar las relaciones de amistad para fortalecer la paz universal.

Las relaciones amistosas son fundamentales para comprender las cualidades particulares

de las Naciones Unidas (1/II/1942), Dumbarton Oaks (Agosto-Octubre/1944) y Yalta (4-11/III/1945).

⁽²⁾ VÄYRYNEN, Raimo. *La Reforma de la organización mundial: estructura y eficacia del Consejo de Seguridad de la ONU* en SEARA VAZQUEZ, Modesto. *Las Naciones Unidas a los Cincuenta años*. Pag. 65.

de cada nación, así como sus necesidades y objetivos para trabajar en conjunto con otros estados y establecer una armonía internacional. Esta comprensión se producirá en un ambiente de igualdad jurídica, de compartir metas, derechos y obligaciones, respetando la autodeterminación de cada nación a gobernarse de acuerdo a sus deseos particulares.

- * Lograr una mayor cooperación internacional para la solución de problemas internacionales en los aspectos económico, social, cultural o humanitario.

Esta cooperación es una continuación de la establecida durante la existencia de la Sociedad de las Naciones en los ámbitos técnicos, científicos, culturales, integrando en la Carta de la ONU un énfasis especial al respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. Este principio es fundamental por ser un cimiento para la formación de diversas instancias de cooperación ejemplificadas en las organizaciones internacionales que componen el Sistema de las Naciones Unidas y para el establecimiento de una normatividad internacional reflejada en la declaración universal de los Derechos Humanos y los pactos internacionales sobre derechos civiles, políticos, económicos y culturales.

- * Ser foro de discusión y búsqueda de soluciones que resuelvan problemas internacionales.

Este propósito se interpreta como el surgimiento de la opinión pública internacional, manifestación de una comunidad de naciones que buscan ser escuchadas en sus problemas y sus demandas de un orden internacional más justo y equitativo tanto en lo relativo a distribución de la riqueza como en los esquemas de decisión y votación internos de la organización, así como el surgimiento de una expresión más crítica que se constituiría como una fuerza moral que daría sustento a los propósitos y resoluciones de la organización.

Para la consecución de estos propósitos, las actividades de la organización estarían regidas por 7 principios básicos.

- A) Igualdad soberana de todos los miembros. Todos los Estados que integran a la organización internacional gozarán de los mismos privilegios y obligaciones de la Carta.
- B) Buena fe en el cumplimiento de todos los compromisos y deberes inherentes a la Carta de la Organización. Nuevamente, como en el caso de la SDN, la organización internacional se remite a la buena voluntad de los Estados para cumplir con los acuerdos de nivel internacional, elemento que fundamenta la libertad de los estados para llevar a cabo su cumplimiento.
- C) Solución pacífica de las controversias para que no peligre la paz, seguridad y justicia internacionales. Este principio se aplica esencialmente en los métodos pacíficos de solución de disputas como el arbitraje, la intermediación y los buenos oficios o las decisiones del Tribunal Internacional de Justicia.

D) Abstención de la amenaza del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado. Si el principio elemental para la solución de conflictos internacionales es la vía pacífica, ninguna solución debe remitirse a la desaparición de un Estado o a la pérdida de su independencia y soberanía frente a otro, mucho menos si esta solución conlleva el uso de la fuerza y la coerción. Este principio se caracteriza por ser el más ignorado de todos por las medidas coercitivas que en más de una ocasión han aplicado las potencias dominantes contra otros Estados miembros.

Cabe hacer una aclaración, aunque la organización considera que el uso de la fuerza no debe ser instrumento para la solución de conflictos internacionales, esta opción no es desechada totalmente, ya que es empleada por la organización como un último recurso para hacer cumplir sus decisiones y resoluciones, elemento que se verá ejemplificado en las operaciones de imposición de la paz. Asimismo, el uso a la fuerza queda constreñido a la defensa de la soberanía de los estados en caso de agresión.

E) Todos los Estados miembros darán ayuda a la Organización cuando ejerza una acción de conformidad con lo dispuesto en la Carta. Para la acción más efectiva del organismo, debe contar con toda la cooperación y disposición de los Estados miembros. Este principio es base para las contribuciones económicas de diversos países a su funcionamiento, así como la aportación de soldados a las operaciones de paz, según los principios y características de las mismas que revisaremos más adelante⁽³⁾.

F) Todos los Estados no-miembros deberán conducirse de acuerdo con los principios establecidos en la Carta. Desde un principio se proyectó que la organización tuviese un carácter universal, por lo que ha estado permanentemente abierta al ingreso de diversos estados, incluyendo los surgidos del proceso de descolonización ocurrido a partir de los años 60's, con lo cual existen muy pocos países que no pertenecen a ella y que sin embargo tienen status de observadores⁽⁴⁾.

G) La O.N.U. no intervendrá en asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados. Este principio está relacionado con la no-intervención y de autodeterminación de los Estados, preceptos básicos de la convivencia internacional y que a últimas fechas ha sido cuestionado por lo que algunos especialistas han denominado como el derecho de injerencia, razón para intervenir en casos de emergencia humanitaria en ciertos estados, aunque esto ha llevado a situaciones cercanas a la catástrofe.

Como puede observarse, los principios y propósitos de la organización están influenciados por el pensamiento idealista-pacifista que predominó al final del conflicto, especialmente por que

⁽³⁾ En este punto debe mencionarse el principio manifestado en la resolución Pro-Paz de la Asamblea General, por la que se compromete a operar y actuar en caso de una amenaza a la paz internacional y en un momento determinado cuando el Consejo de Seguridad no pueda operar, esto debido a la emisión del ejercicio del veto por parte de sus miembros. Asimismo, la resolución permite a la Asamblea el solicitar efectivos y observadores militares a aquellos países que considere pertinentes.

⁽⁴⁾ En esta situación se encuentran Suiza y el Estado Vaticano.

existía la certeza de que una nueva guerra conllevaría la destrucción total de la civilización debido al descubrimiento y uso de la energía atómica y a una realidad evidente: la nueva distribución de poder se concentraba en dos polos opuestos que enfrentaban una serie de diferencias estructurales e ideológicas que podrían llevarlos a un conflicto altamente destructivo, por lo que mantenerlos integrados en el nuevo esquema de la ONU permitiría la solución de sus controversias a través de medios pacíficos y arreglar sus disputas en un marco normativo multilateral.

Asimismo, la ONU tiene una virtud que la SDN no alcanzó nunca: el de convertirse en la primera organización internacional realmente universal, en cuyo seno participan los países considerados como potencias económicas y políticas y nuevas naciones que surgían del proceso descolonizador y cuyo ingreso a la organización se volvió como un reconocimiento tácito de la comunidad internacional a su independencia. “La O.N.U. llegó a ser la primera organización universal de estados del mundo. Ayudó a desarrollar normas internacionales en una amplia gama de materias incluyendo Derechos Humanos y creó operaciones de paz y servicios diplomáticos de gran utilidad en la dirección de varios conflictos. La ONU ha encarado problemas inmemoriales que derrotaron los mejores esfuerzos de la comunidad internacional”⁶¹.

Para la consecución de sus propósitos y objetivos, la organización cuenta con una estructura que le permita actuar en caso de una amenaza a la seguridad internacional.

2.1. Principales órganos de la O.N.U.

2.1.1. La Asamblea General

Esta instancia refleja el propósito de la organización de ser un foro representativo de discusión de los principales problemas que atañen a todos los países del mundo, siendo considerada como su estructura más democrática y equitativa, por la participación de todos los países miembros de la Organización con derecho a un voto por cada miembro y con un máximo de 5 representantes.

Por ser la tribuna de deliberaciones de la O.N.U., la Asamblea tiene como funciones:

- Discutir todos los temas y asuntos relacionados con los objetivos de la organización y hace recomendaciones para la discusión de los mismos a los miembros de la organización y al Consejo de Seguridad.

En este sentido, el párrafo 2 del artículo 11 de la Carta de la ONU permite a la Asamblea General tratar asuntos que en una primera instancia pertenecerían exclusivamente al Consejo de Seguridad.

⁶¹ ROBERTS, Adam, KINGSBURY, Benedict. The UN's roles in International Society since 1945. Pag. 5.

“La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad [...] Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla”⁽⁶⁾.

La relación Asamblea-Consejo está determinada por la discusión de cualquier asunto que afecte la paz y seguridad mundiales, llamando la atención del Consejo de Seguridad sobre un tema de ese ámbito, pero no puede emitir recomendación alguna sobre dicho asunto a menos que lo solicite el Consejo en cumplimiento de sus funciones.

- Vigilar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a través de la cooperación entre sus miembros y con el derecho de los mismos de solicitar la discusión de cualquier problema que afecte o amenace la seguridad internacional, fomentando la cooperación internacional en el campo político e impulsando la codificación del Derecho Internacional.

Este punto concentra gran parte de la actuación de la Asamblea, ya que en ella se han discutido gran cantidad de acuerdos y pactos internacionales en diversos ámbitos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de los derechos del niño, los pactos internacionales sobre derechos civiles y políticos, sociales y culturales, entre otros.

- La Asamblea puede recibir y solicitar informes anuales y especiales del Consejo de Seguridad, sobre todos los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En esta función destaca especialmente el trabajo del Secretario General, entre cuyas labores está presentar a la Asamblea informes con relación a la situación que prevalece en las actividades de la organización, como los informes que presenta sobre el estado que guardan las operaciones de paz y las actividades anuales de la O.N.U.

Asimismo, la Asamblea promoverá estudios y recomendaciones para fomentar la cooperación económica, social, cultural, educativa y sanitaria, así como la promoción de los Derechos Humanos.

La Asamblea de la ONU ha continuado con la misión más fructífera de la Sociedad de las Naciones: la cooperación en ámbitos no necesariamente políticos, mediante organismos ya creados con anterioridad que forman lo que se conoce como el Sistema de las Naciones Unidas⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ O.N.U. Carta de las Naciones Unidas, Pag. 9.

⁽⁷⁾ Conformado por los organismos especializados que realizan trabajos en ámbitos científico-técnicos y de investigación sobre diversos problemas internacionales como salud, educación, medio ambiente, agricultura, asuntos demográficos, derechos laborales, etc. Entre los más importantes se encuentran la Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPF).

Con relación a los procedimientos de votación en la Asamblea General, los asuntos vinculados con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales requieren una decisión tomada a partir de la votación de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes.

Una de las grandes críticas que se le han hecho a la Asamblea General es la falta de obligatoriedad de sus resoluciones, defecto que heredó de la SDN. Sin embargo, se ha señalado que las decisiones de la Asamblea están apoyadas por la fuerza de la opinión pública mundial respecto a los problemas globales que le afectan y por la autoridad moral que posee la Organización, otorgada por la comunidad Internacional, sin olvidar que la misma organización se ha impuesto para sí el cumplimiento voluntario tanto de los compromisos que adquieren los estados que la conforman, como de las resoluciones que emite y que de no cumplirse y amenazar la paz internacional podrían orillar al establecimiento de sanciones y al uso de la fuerza armada como último recurso.

2.2.2. El Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social es el órgano de cooperación internacional más importante de las Naciones Unidas en los aspectos económicos, sociales, culturales y educativos, donde se discuten los temas fundamentales en estas esferas para elaborar recomendaciones sobre los mismos. Entre sus actividades están:

- Realizar estudios e informes sobre los Derechos Humanos, especialmente en países con regímenes de gobierno considerados no democráticos y cuyos informes presentados por la Comisión de Derechos Humanos muestran un panorama de lo que ocurre en los mismos.
- Convocar a Conferencias Internacionales, elemento que ha tomado auge a partir de 1990, cuando las conferencias organizadas por la ONU se consolidaron como un foro para el planteamiento y búsqueda de soluciones a la problemática mundial⁽⁸⁾.
- Coordinar las actividades entre la Organización y los organismos especializados, además de establecer acuerdos entre ambas partes para una mayor cooperación interinstitucional⁽⁹⁾.
- Celebrar consultas con las Organizaciones No Gubernamentales. En este sentido, se ha establecido una clasificación de ONG's que realizan actividades estrechamente relacionadas con la ONU y presentan un informe de las mismas, además de participar en los grandes foros y conferencias internacionales para que, desde su perspectiva particular, las ONG emitan declaratorias sobre los temas que se tratan.

⁽⁸⁾ En este sentido, destacan las Conferencias sobre la infancia (1990), sobre medio ambiente en Río de Janeiro (1992), derechos humanos en Viena (1993), Desarrollo Social en Copenhague (1994). etc.

⁽⁹⁾ Asimismo, dichas organizaciones presentan un informe anual sobre los temas más importantes en su área y campo de acción.

2.2.3. La Secretaría General

El capítulo XV de la Carta de la ONU determina que la Secretaría esta dirigida por un Secretario General, el funcionario de mayor jerarquía en la organización, así como del personal necesario para el funcionamiento administrativo de la ONU. El artículo 97 estableció que el Secretario General es nombrado por la Asamblea General, con la aprobación del Consejo de Seguridad, y entre sus principales funciones esta el rendir un informe ante la Asamblea General relativo a las actividades de la organización. Asimismo, llamará la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo la labor del Secretario ha trascendido más allá de las funciones que tiene estipuladas en la Carta. "El Secretario General ha asumido una amplia gama de funciones: investigación de hechos, mediación en las disputas entre estados, responder rápidamente a crisis en las cuales otros cuerpos [de la organización], a causa de la discordancia entre sus miembros ante el paso de los acontecimientos, tienen posibilidades limitadas de hacer cualquier cosa"⁽¹⁰⁾.

De esta manera, el Secretario General se ha consolidado en uno de los diplomáticos más importantes de la organización. ya que está presente en toda la problemática internacional y en las tareas de Naciones Unidas. En su papel de Secretario General, participa en las sesiones de la Asamblea General, Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social, así como en las conferencias internacionales.

Asimismo la Secretaría se encarga de examinar las tendencias y los problemas económicos y sociales mundiales, elabora estudios sobre diversas materias como derechos humanos, el desarrollo sustentable y participa en la administración y dirección de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, realizando una intensa labor diplomática tendiente a solucionar crisis que en un momento determinado amenazan la paz internacional y cuya intervención es decisiva en un momento dado.

2.2. El Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad de la ONU, continuación del denominado Consejo de la SDN, tiene sus objetivos y acciones definidos en los artículos 23 a 32 del capítulo V de la carta de la organización, extendiéndose a las previsiones realizadas en los capítulos VI y VII de la Carta.

2.2.1. Composición

Como principal órgano decisorio y *coactivo* de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad pone especial énfasis en aquellos asuntos relacionados con amenazas a la paz y seguridad internacionales y es el cuerpo en el que tienen mayor peso e importancia las acciones y

⁽¹⁰⁾ ROBERTS, Adam, KINGSBURY, Benedict. The UN's roles in International Society since 1945. Pag. 11.

decisiones de las principales potencias de la política mundial.

El Consejo se compone por miembros permanentes (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, República Popular de China y Rusia, que tienen gran peso en la toma de decisiones debido a que si no existe un consenso para llevar a cabo una acción determinada, la actuación del Consejo queda trunca) y no permanentes (10 países) elegidos por la Asamblea General para un periodo de 2 años, basándose en la contribución que hacen a la paz mundial y a un criterio de distribución geográfica⁽¹¹⁾.

La composición del Consejo refleja perfectamente la situación prevaleciente del tiempo de posguerra; de tal manera, el predominio de las potencias vencedoras es evidente; por un lado, Francia y Gran Bretaña, potencias coloniales decadentes que a pesar de situarse entre los vencedores se encontraban en una situación económico social semejante a la de los países derrotados; China, que había sufrido la invasión de Japón y que únicamente abrió un paréntesis en su guerra civil para enfrentar al enemigo externo.

Ante ellos, solo Estados Unidos y la entonces Unión Soviética emergían como las potencias mundiales predominantes tanto en lo político, militar y económico, aunque posteriormente se conocería que la situación de la URSS no difería mucho de aquella de los países vencidos, pero cuyo poder militar le confería la capacidad suficiente de intervenir en el escenario mundial.

2.2.2. Principales labores.

El artículo 24 de la Carta estableció la principal función del Consejo de Seguridad: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, para lo cual los integrantes del mismo actúan a nombre de todos los países miembros de las Naciones Unidas, por lo que deben respetar las decisiones del Consejo y cumplirlas en su totalidad.

En este sentido, se interpreta que los miembros de la ONU ceden al Consejo de Seguridad la suma de todas sus voluntades para que, con plenos poderes, ejerza las acciones necesarias en caso de una alteración en el ámbito internacional, aunque también le obliga a aplicar medidas pacíficas en caso de amenazas a la seguridad internacional.

Para el cumplimiento de su función, el Consejo debe remitirse, en una primera instancia, a los medios pacíficos de solución de controversias para resolver la problemática presentada por los conflictos internacionales; por lo que promueve la negociación, investigación sobre el conflicto, mediación, conciliación, arbitraje, arreglos judiciales u otros medios pacíficos para solucionar las divergencias entre dos o más países.

⁽¹¹⁾ 3 países de África, 2 de Asia, 3 de Europa oriental y 2 de Latinoamérica.

2.2.3. Los capítulos VI y VII de la Carta de la O.N.U.

Como segunda instancia, y en caso de no llegar a una solución final, la controversia se someterá al Consejo de Seguridad. Así, si la prevención y resolución pacífica de los conflictos fracasa, el Consejo de Seguridad puede asumir una posición activa, tendiente a solucionar el potencial conflicto. En este sentido, “El capítulo VI de la Carta de la ONU pone muy claro que la solución pacífica de disputas por las partes interesadas tiene prioridad en los esfuerzos por prevenir el uso de la fuerza. Semejante resolución pide la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a los organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos a su elección”⁽¹²⁾

Dentro de los medios pacíficos y su aplicación destaca particularmente el artículo 33 de la Carta, la cual establece:

“Las partes en una controversia...tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

Y agrega:

“El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”⁽¹³⁾.

Este es un artículo en el cual el diálogo, la negociación diplomática y el establecimiento de acuerdos tienen prioridad y son tomados como una primera instancia para establecer la paz, interviniendo el Consejo en caso de que la disputa pueda desembocar en guerra. Complementando, el artículo 36 permite al Consejo recomendar los medios apropiados para una solución, previo acuerdos de las partes interesadas.

Asimismo, este punto abre la posibilidad de obtener un cambio de la situación de conflicto que no derive en el enfrentamiento directo. “Cambio pacífico, significa que las cambiantes relaciones de poder entre los estados se ajustan mutuamente, sin un recurso unilateral a la fuerza militar”⁽¹⁴⁾. La recomposición de la situación a través de la amenaza del uso de la fuerza presenta a la organización con ciertos matices de realismo político en su funcionamiento, ya que a través de la disuasión y de la posibilidad del uso de la fuerza busca fortalecer la aplicación de sus resoluciones. “El objetivo final de la seguridad colectiva y la disuasión que crea es que el cambio pacífico reemplace a la guerra como instrumento de la política estatal”⁽¹⁵⁾.

En caso de fallar las medidas sugeridas en la carta, el Consejo podrá determinar si la

⁽¹²⁾ VAYRINEN, Raimo. La reforma de la organización mundial: estructura y eficacia del Consejo de Seguridad de la ONU. Pag. 75.

⁽¹³⁾ O.N.U. Carta de las Naciones Unidas. Pag. 22.

⁽¹⁴⁾ VAYRINEN, Raimo. La reforma de la organización mundial. Pag. 67.

⁽¹⁵⁾ VAYRINEN, Raimo. Op Cit.. Pag. 67

situación es una amenaza a la paz y seguridad internacionales, por lo que deberá tomar una posición dirigida a intervenir en la misma, mediante la emisión de una resolución y recomendar procedimientos y métodos pacíficos para arreglar las controversias entre las partes en conflicto.

En este sentido, destaca particularmente el artículo 41, el cual define:

"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, y podrá instar a los miembros de la Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas"⁽¹⁶⁾.

De acuerdo a lo anterior, el Consejo recomendará a los miembros de las Naciones Unidas dar prioridad a la solución de los conflictos internacionales mediante la coacción y el aislamiento, medidas que abarcan las principales actividades económicas y sociales del país que se niegue a cumplir con la resolución del Consejo. "Aunque el Consejo de Seguridad puede ordenar una inmediata respuesta militar a la agresión armada, el sentido de la carta es que las acciones de imposición son graduales. Si falla la solución pacífica, el Consejo de Seguridad puede recurrir a las sanciones, al uso de la fuerza militar sin llegar a una guerra, y por último a una intervención militar"⁽¹⁷⁾.

En este punto aparece el principio del uso de la fuerza como último recurso tanto para imponer la solución de controversias como para dar cumplimiento obligatorio a las resoluciones de la organización, lo que requiere un alto grado de unidad y unanimidad entre los miembros de la organización para tomar una decisión en este sentido, ya que existe la posibilidad de desatar un conflicto de grandes proporciones. En este sentido, el artículo 42 menciona:

"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 internacional. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas"⁽¹⁸⁾.

En ambos artículos aparece un elemento básico en el pensamiento idealista: una estrategia de defensa colectiva para la protección y el mantenimiento de la estabilidad internacional, y esta idea, en los orígenes y negociaciones para crear el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, era uno de sus objetivos centrales. "Las medidas enumeradas en los artículos 41 y 42 constituyen el núcleo del sistema de defensa colectiva establecido por la Carta. Un elemento básico de este

⁽¹⁶⁾ O.N.U. Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Pag. 26

⁽¹⁷⁾ VAYRINEN, Raimo. Op. Cit. Pag. 76.

⁽¹⁸⁾ O.N.U. Carta de las Naciones Unidas. Pag 26. Cabe mencionar que la propia Carta planteó la creación de un Comité de Estado Mayor, bajo el cual estaría el mando de las fuerzas militares que los miembros de las Naciones Unidas aportarían para dar cumplimiento a sus resoluciones, sin embargo, el mismo nunca fue instalado.

sistema es el rol determinante asignado a China, Francia, URSS, G.B. y E.U. [...] miembros que pueden bloquear alguna decisión sustantiva a través del veto y controlar las actividades del Sistema de seguridad colectiva del sistema de las Naciones Unidas y su provisión concerniente al uso de la fuerza armada, el que puede trabajar solo si hay un total acuerdo y cooperación entre los miembros permanentes⁽¹⁹⁾.

El acuerdo de los miembros permanentes debe reflejarse también en la comunidad internacional que debe aportar los materiales necesarios para el cumplimiento a las resoluciones de la organización. En este sentido, el artículo 43 define:

“Todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando este lo solicite, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales⁽²⁰⁾.”

Aun en caso contrario, existe la obligatoriedad al cumplimiento de dichas medidas, de acuerdo al criterio del Consejo, basándose en ello en el artículo 48, quizá uno de los más importantes de la Carta: “La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte⁽²¹⁾.”

No debemos olvidar que uno de los pilares para el cumplimiento de lo estipulado en la Carta es la buena voluntad de sus miembros en el seguimiento y ordenamiento que la misma trata de hacer de las relaciones entre los estados. Sin embargo, como un elemento subjetivo por no poder medirse ni clasificarse en algún sentido, la obligatoriedad a través de la presión, por negarse a cooperar con la comunidad internacional, se ha convertido en un instrumento de apoyo al cumplimiento de los propósitos establecidos.

El Consejo de Seguridad ha sido acusado de ser un instrumento de las grandes potencias mundiales y de justificar la intervención de las mismas en los asuntos de otros estados y de no funcionar verdaderamente en casos en que se ameritaba evitar la agresión de un estado a otro. Sin embargo, el Consejo no podía ejercer sus funciones por su propia conformación y reglas establecidas en la carta, bloqueada por sus propios integrantes⁽²²⁾. En este sentido no puede hablarse de una falla de la organización, si la misma queda impedida por sus propios estados miembros para evitar la problemática existente.

⁽¹⁹⁾ O.N.U. The Blue Helmets, Pag.4.

⁽²⁰⁾ O.N.U. Carta de las Naciones Unidas, Pag. 27.

⁽²¹⁾ Ibidem, Pag. 30.

⁽²²⁾ Específicamente por Estados Unidos y U.R.S.S.

2.3. Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Con el fundamento de una respuesta de seguridad colectiva a una amenaza internacional, ubicado en los artículos 41, 42, 43 y 48, se ha justificado uno de los instrumentos más empleado por la O.N.U.; las operaciones de paz, las cuales han creado una polémica y en una primera instancia parecería enfrentado con los objetivos y principios pacifistas de la organización, incluso la expresión multicitada “Ejército para la Paz” tiene un significado contradictorio al unir dos palabras un tanto disímbolas.

La polémica se ha centrado en el hecho de que las operaciones paz no tienen una mención directa tanto en la carta de la organización, como en otros instrumentos internacionales, así como por que existe una indefinida justificación legal de las mismas. Sin embargo, como queda definido en el artículo I de la Carta, relativa a los propósitos de la organización, se afirma que la organización deberá:

“Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”⁽²³⁾.

La parte subrayada nos indica la opción que tiene la organización de crear cualquier medio indispensable para cumplir con su objetivo básico de mantener la paz y seguridad internacionales, además de señalar que los medios pacíficos, elementos de primera instancia del Consejo de Seguridad, son prioritarios en la solución de una crisis.

En este sentido, las difíciles circunstancias en que las operaciones fueron creadas, en respuesta a situaciones que amenazaban con derivar en conflictos de mayor intensidad y que requerían una respuesta de gran rapidez y determinación de la organización, fueron y han sido no solo aceptadas sino reconocidas como el medio más empleado por la organización en respuesta a situaciones de conflicto por parte de la comunidad internacional⁽²⁴⁾. De esta manera, las operaciones surgen como una respuesta necesaria a las condiciones planteadas por la realidad internacional ante situaciones no previstas por la Carta de la ONU.

2.3.1. Definición, composición y mandatos

De acuerdo con el libro *Los Cascos Azules*, se afirma que “Una operación de mantenimiento de la paz ha llegado a ser definida como una operación que involucra a personal militar, pero sin poderes reforzados, bajo el mando de las Naciones Unidas para ayudar a mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales en áreas de conflicto. Estas operaciones

⁽²³⁾ O.N.U. Op. Cit. Pag. 3.

⁽²⁴⁾ Reconocimiento ejemplificado en 1988 con el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz.

son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación. Aunque involucran el uso de personal militar, ellas no consiguen sus objetivos por la fuerza de las armas⁽²⁵⁾.

A lo largo de 50 años, las diferentes operaciones de paz han sido instaladas en diferentes escenarios de conflicto y poseen una serie de características básicas:

- I. Son operaciones voluntarias, es decir, solo las partes en conflicto están en posibilidad de solicitar la intervención de la organización para el establecimiento de una fuerza de paz que intervenga a favor de la solución del conflicto.
- II. Tienen que contar con el consentimiento y aprobación de las partes. Una operación debe establecerse por acuerdo de los miembros del Consejo de Seguridad y con el consentimiento de las partes involucradas en un potencial conflicto, esto con el objetivo de no propiciar una escalada en las tensiones y no sea considerada como una intervención a favor de alguna de las partes, lo que nos lleva a otra característica,
- III. Imparcialidad, este elemento es de vital importancia porque es uno de los fundamentos mismos de la operación en su función moderadora, al no participar como una de las partes en conflicto y con ello no poner en peligro al personal que participa en ella. De este modo, ambas partes cooperarán en la instalación y aportación de todos los elementos necesarios para llevar a cabo los objetivos y mandatos que la operación se propone alcanzar.
- IV. Cuentan con el apoyo total del Consejo de Seguridad. En este sentido, ese apoyo ocurre no solo en la unanimidad de la decisión para impulsar la operación, sino también en la dotación tanto de poderes como de todos los materiales necesarios para el mejor desempeño de la operación, mediante aportaciones de los Estados miembros de la organización.
- V. Un mandato claro y preciso es esencial en el cumplimiento de los objetivos generales de la operación, ya que de no contar con una serie de objetivos y fines a conseguir, la operación puede caer en imprecisiones que la llevarían al fracaso al no tener bien determinados sus objetivos y fundamentos necesarios para su establecimiento.

Dicho mandato, enunciado por lo general en las resoluciones del Consejo de Seguridad, incluye los motivos por los que se establecen las operaciones y su trascendencia en el ámbito internacional, sus objetivos, los medios para lograrlo y el periodo de tiempo en el cual se pretende obtener la paz en la zona, ya que de acuerdo con la organización, una operación no debe mantenerse durante mucho tiempo porque sería una muestra del estancamiento de la situación, aunque la misma no se presentaría como un fracaso, sino como el haber evitado que la situación derivara en una campaña de mayores pérdidas. “La operación no emprende ninguna función que no sea consistente con la definición de su mandato, el cual queda enmarcado en la resolución del Consejo de Seguridad que estableció la operación. Cualquier duda acerca de una acción propuesta de la operación que sea consistente con tal definición

(25) O.N.U. The Blue Helmets. Pag. 4.

debe ser sometida al Secretario General para su decisión⁽²⁶⁾.

- VI. Son provistas con tropas equipadas, con una aceptación plena de los riesgos. Asimismo, también se aportan todos los materiales y medios logísticos necesarios para la operación. Cabe señalar que en la composición de la fuerza se realizan consultas con las partes en conflicto con el fin de que no este integrada por soldados pertenecientes a estados considerados por ellos como "agresores" o "enemigos", tomando en cuenta el principio de una equitativa representatividad geográfica. La aportación ha sido en la mayoría de las ocasiones hecha por países europeos, aunque los países latinoamericanos también han aportado tropas y equipo, así como observadores militares⁽²⁷⁾.
- VII. La fuerza es empleada como último recurso, para autodefensa. Este principio general empleado en las funciones del Consejo de Seguridad en la aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de sus resoluciones, es llevado al máximo en la orden que tienen las fuerzas de paz de no emplear la fuerza sino como un último recurso, ya que de lo contrario las partes en conflicto podrían considerar su empleo como intervenir a favor de alguna de ellas, por lo que podrían ser consideradas como fuerzas agresoras. "Este derecho es ejercido solo parcialmente por el obvio peligro que conlleva el hecho de que si una fuerza de la ONU usa sus armas, su imparcialidad es cuestionada"⁽²⁸⁾. Es necesario decir que ello es sumamente difícil ante el peligro que padecen dichas fuerzas al estar en territorio hostil.

En este sentido, es importante mencionar que como fuerzas de paz, las tropas de la ONU portan armamento ligero empleado exclusivamente para autodefensa, por lo que no funcionan como una fuerza de ataque ni de combate total; son fuerzas de intermediación que son empleadas para establecerse en medio de las partes en conflicto y sirven para aliviar la tensión existente mediante una intervención neutral a favor del establecimiento de negociaciones que conduzcan a la paz. Esta labor "se inclina a encontrar la calma entre las partes involucradas, y los medios para este fin no contemplan la fuerza, sino únicamente lo necesario para alcanzar los objetivos señalados y ejercer la legítima defensa"⁽²⁹⁾.

Cabe señalar que no existe una clasificación precisa de las fuerzas de paz de acuerdo al tipo de labores que desempeñan, especialmente porque sus funciones que en un principio solo eran de intermediación entre las partes se ha extendido a otros ámbitos. Sin embargo destacan entre ellas las siguientes:

- ⇒ Misiones de observación y supervisión, destinadas exclusivamente a la vigilancia de acuerdos de alto al fuego, así como del cumplimiento de tratados de paz establecidos por

⁽²⁶⁾ O.N.U. The Blue Helmets, Pag. 406.

⁽²⁷⁾ En este sentido cabe mencionar que México participó con integrantes de la Policía Militar en la Operación de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), quienes además vigilaron el cumplimiento de los denominados "Acuerdos de Chapultepec" entre el FMLN y el Gobierno salvadoreño y el desarrollo de las elecciones celebradas en ese país como parte de los acuerdos. Anteriormente, nuestro país participó en el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP).

⁽²⁸⁾ O.N.U. The Blue Helmets, Pag. 7.

⁽²⁹⁾ SIERRA VALLE, Rosario. El marco legal de las fuerzas de paz de la O.N.U., Pag. 116.

las partes interesadas y la vigilancia de las líneas fronterizas. Generalmente están desarmados, aunque en muchas ocasiones son observadores militares que cuentan con el apoyo de batallones de la ONU para la vigilancia de los armisticios.

- ⇒ Fuerzas pacificadoras o de intermediación: generalmente son unidades de infantería equipadas con armamento ligero y que son desplegadas en la zona de conflicto (en la zona que algunos denominan como “tierra de nadie”) entre ambas partes para detener los choques entre fuerzas armadas y fungir como intermediarios y mediadores, evitando la continuación de las hostilidades.
- ⇒ Fuerzas de Policía civil internacional: son contingentes desplegados con el objetivo de vigilar el orden en zonas de conflicto, especialmente durante el armisticio y apoyan la formación de una fuerza de policía civil local.
- ⇒ Asesores y observadores electorales, los cuales cooperan con las autoridades locales en la coordinación de procesos electorales en estados que acaban de salir de conflictos armados y que organizan elecciones como parte de los acuerdos de paz.

Sin embargo, sus labores, determinadas por los mandatos del Consejo de Seguridad no se limitan a estas funciones, ya que entre otras tareas han realizado acciones de apoyo a la formación de nuevos gobiernos en periodos de transición, reconstrucción económica, vigilar su cumplimiento, etc. Sin embargo, una de las funciones que más se han incrementado ha sido el apoyo y protección del personal de la organización y a los grupos y ONG's que brindan asistencia humanitaria, ante el peligro existente en sus zonas de operación.

Las fuerzas de paz al no ser fuerzas de combate únicamente tratan de detener o contener la lucha armada entre las partes y establecer las condiciones necesarias para iniciar negociaciones que puedan concluir en acuerdos de paz, a través del alto al fuego entre los beligerantes y la intermediación y buenos oficios, además de vigilar estrechamente el cumplimiento de los tratados. Puede decirse que se combinan tanto los medios materiales y técnicos necesarios en la distensión de la situación, como batallones de infantería armados, así como las labores de diplomacia y negociaciones políticas impulsadas en muchas ocasiones por el Secretario General.

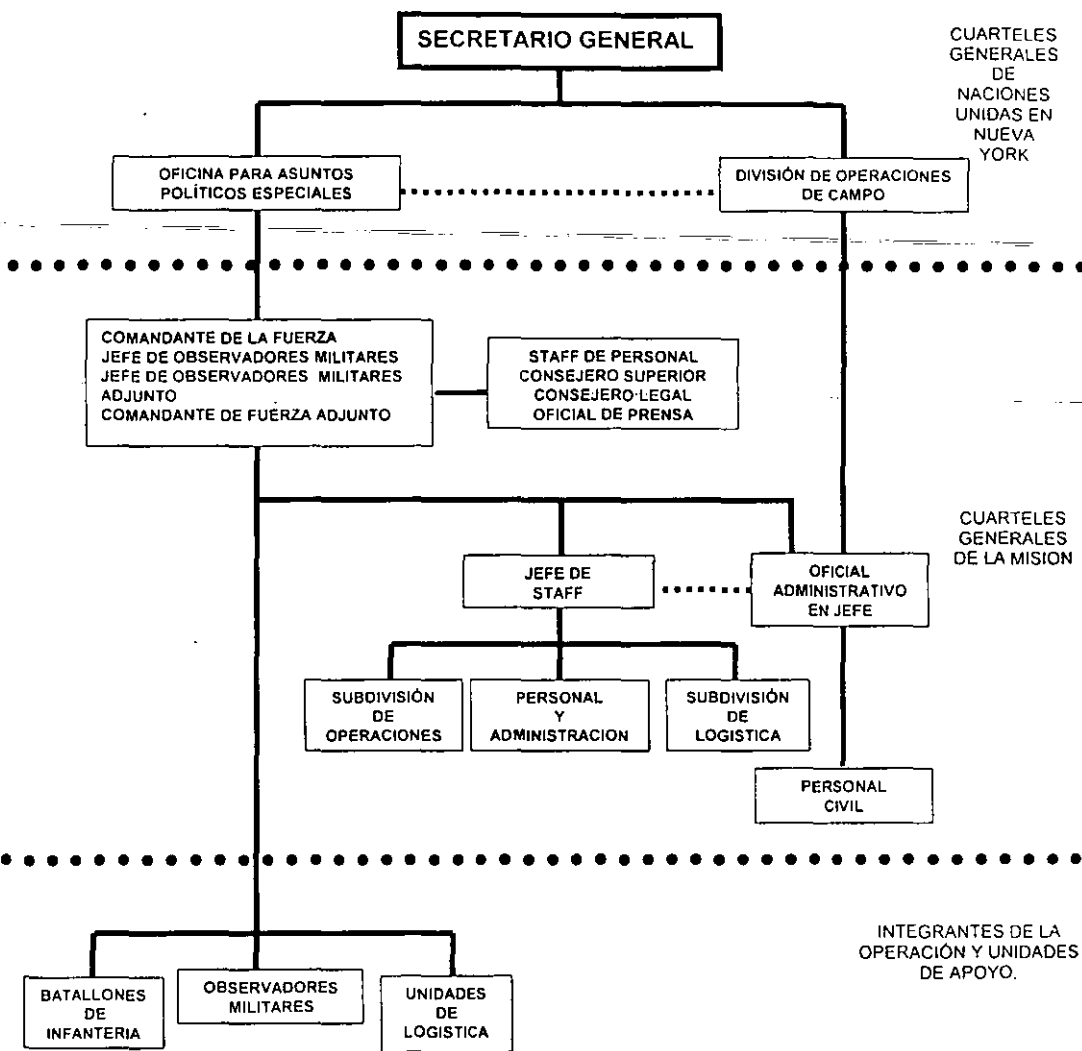
2.3.2. Esquema operativo

Los tres órganos de gran importancia que participan en el establecimiento, comando y organización de las fuerzas de paz son el Consejo de Seguridad, la Secretaría General y la Asamblea General, este último, en mucha menor medida, ha establecido operaciones de paz cuando el Consejo de Seguridad, por el bloqueo que sus integrantes realizaron del mismo, no pudo actuar en un momento en que la paz y seguridad internacionales peligraban. De este modo, por la denominada “Resolución Pro Paz”⁽³⁰⁾ de la Asamblea General, podía actuar y establecer las medidas necesarias en caso de una amenaza a la paz, en caso de que el Consejo de Seguridad no pudiese hacerlo. En el siguiente cuadro se muestra una estructura óptima de la composición de una operación de paz de la organización:

⁽³⁰⁾ Resolución 377 del 5 periodo de sesiones de la Asamblea General.

CUADRO I

**Cadena de Comando de las Operaciones de Mantenimiento
de la Paz de las Naciones Unidas.**

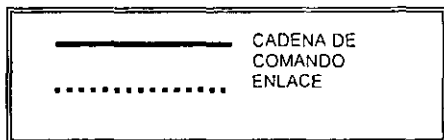


CUARTELES
GENERALES
DE
NACIONES
UNIDAS EN
NUEVA
YORK

CUARTELES
GENERALES
DE LA MISION

INTEGRANTES DE LA
OPERACION Y UNIDADES
DE APOYO.

FUENTE: Naciones Unidas.
"The Blue Helmets"
A review of United Nations Peace
Keeping. 1990. United Nations.



Al ser establecidas por una decisión del Consejo de Seguridad, las operaciones de paz quedan bajo su autoridad. Sin embargo, el Secretario General tiene entre sus principales funciones la dirección y la conducción de la fuerza, además de presentar un informe al Consejo con relación a las labores y funcionamiento de la operación. En sus funciones es apoyado por la Oficina para Asuntos Políticos Especiales, todos ellos desempeñando sus labores en la sede de la organización, aunque en ocasiones el Secretario viaja directamente al lugar de conflicto para conocer la situación prevaleciente en el lugar.

Asimismo, la instalación de la operación en la zona de conflicto se aprueba con el consentimiento de las partes en pugna a través de un acuerdo o convenio en el cual se le dan todas las facilidades para su funcionamiento.

“El personal militar que sirve en las operaciones de mantenimiento de la paz es proveído por los estados miembros con una base voluntaria. Una vez proveído, pasan a estar bajo el mando del Secretario General en todos los asuntos operacionales, ya que el Secretario General es responsable por la dirección de la operación y es requerido a reportar acerca de ello en intervalos regulares al Consejo de Seguridad”⁽³¹⁾.

En el campo de operaciones, la dirección de la operación es ejercida por un comandante de campo o de fuerza, que también puede ser un jefe de observadores militares o jefe de personal, los cuales son nombrados por el Secretario General con el consentimiento del Consejo de Seguridad. El comandante de campo o jefe de observadores es responsable ante el Secretario General del funcionamiento de la operación y tienen total autoridad sobre los contingentes de las diferentes naciones, aunque en cuestiones disciplinarias el Secretario General es quien ejerce el control de las fuerzas militares.

El comandante de campo o de la fuerza es la autoridad suprema y tiene la posibilidad de designar la cadena de mando de la misma, así como determinar los despliegues y movimientos de los distintos contingentes, los cuales tienen su respectivo comandante nacional que esta bajo las ordenes del comandante de la fuerza.

Es importante marcar que el personal militar cedido por los miembros de la organización, durante el periodo que dure su comisión como parte de una fuerza de paz de la ONU, tienen el status de personal internacional bajo la autoridad de las Naciones Unidas y bajo las instrucciones del comandante en jefe de la fuerza de paz.

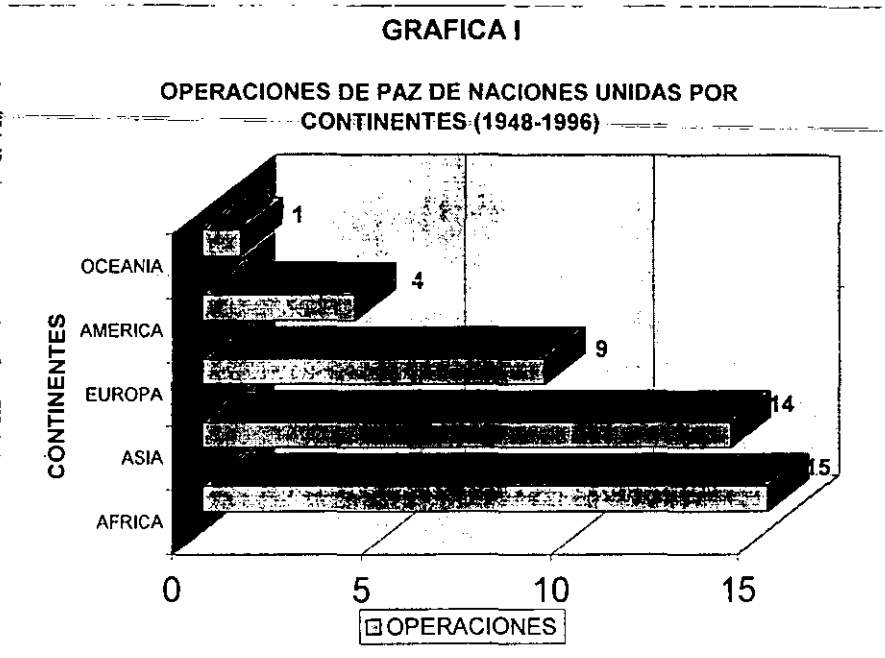
Asimismo, el Comandante o Jefe de Observadores es apoyado en su función por personal administrativo civil que es suministrado por el Secretario General de la organización o inclusive contratado por el Comandante en Jefe entre los ciudadanos del estado receptor de la operación. Aunque en la mayoría de las ocasiones el componente militar es el de mayor peso, el personal administrativo civil cumple importantes funciones cuando las operaciones son por lo general de observación, monitoreo electoral o inclusive de policía civil. En este caso, el jefe de personal

⁽³¹⁾ O.N.U. The Blue Helmets. Pag. 7.

administrativo internacional (o jefe de Staff) es el comandante del dispositivo.

2.3.3 Principales operaciones de 1948 a 1988.

Hasta la fecha se han instalado 43 operaciones de paz de la organización y, de acuerdo con el siguiente cuadro, las mismas han sido instaladas en diferentes partes del mundo, aunque en los últimos años, el continente africano ha sido lugar para instalar una mayor cantidad de ellas.



FUENTE: The Blue Helmets. A review of United Nations Peace Keeping. U.N. Pp. 689-808.

La primera ocasión en que la organización decidió implementar una operación de mantenimiento de la paz, fue en 1948 con la instalación de la Operación de Supervisión de la Tregua de las Naciones Unidas establecida con motivo del surgimiento del estado de Israel y la respuesta consiguiente de los estados árabes. A partir de ese momento, y hasta el año 1988, la organización implementó 15 operaciones en diferentes puntos del planeta.

CUADRO II
OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS POR CONTINENTE
(1948-1988)

DENOMINACIÓN	UBICACIÓN	FECHA DE INICIO Y TÉRMINO	TIPO DE OPERACIÓN	COSTO	MUERTES	EFFECTIVOS
AFRICA						
FUERZA DE EMERGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS I (UNEF I)	Canal de Suez y Península del Sinaí	NOV/1956-30/JUN/1967	Interposición y Observación	\$214,249,000	107	6,073
OPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONGO (ONUC)	República del Congo	15/07/1960-30/JUN/1964	Supervisión	\$400,130,793	250	19,828
FUERZA DE EMERGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS I (UNEF II)	Canal de Suez y Península del Sinaí	25/OCT/1973-24/JUL/1979	Supervisión e Interposición	\$446,487,000	55	6,973
ASIA						
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SUPERVISIÓN DE LA TREGUA (UNTSO)	Palestina y Fronteras de Israel	11/JUN/1948-+	Observación	\$463,667,258	38	572
GRUPO DE OBSERVADORES MILITARES DE LAS NACIONES UNIDAS EN INDIA Y PAKISTAN (UNMOGIP)	Frontera India-Pakistán (Jammu/Kashmir)	24/ENE/1949-+	Observación y Supervisión	\$98,399,102	9	102
GRUPO DE OBSERVACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LIBANO (UNOGIL)	Fronteras del Líbano	12/JUN-9/DEC/1958	Observación	\$3,697,742	0	591
MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN YEMEN (UNYOM)	República Árabe del Yemen	4/JUL/1963-4/SEPT/1964	Observación	\$1,840,450	0	189
MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN INDIA Y PAKISTAN (UNIPOM)	Frontera India-Pakistán (Desde Kashmir hasta el Mar de Arabia)	23/SEPT/1965-22/MAR/1966	Observación y supervisión	\$1,713,280	0	96
FUERZA DE OBSERVACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA RETIRADADA (UNDOF)	Altos del Golán en la frontera Israel-Siria	3/JUN/1974-+	Interposición y supervisión	\$642,813,000	36	1450
FUERZA INTERINA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL LIBANO (UNIFIL)	Sur de Líbano	19/MAR/1978-+	Observación y supervisión	\$2,544,800,000	211	4568
MISIÓN DE BUENOS OFICIOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN AFGANISTAN Y PAKISTAN (UNGOMAP)	Frontera Afganistán-Pakistán	15/MAY/1988-15/MAR/1990	Observación	\$14,029,010	0	50
GRUPO DE OBSERVADORES MILITARES DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA FRONTERA IRAN-IRAK (UNIMOG)	Irán-Irak	20/AGO/1988-25/FEB/1991	Supervisión	\$177,895,000	1	400
AMÉRICA						
MISIÓN DEL REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL EN REPÚBLICA DOMINICANA (DOMREP)	República Dominicana	15/MAY/1965-22/OCT/1966	Observación	\$275,831	0	2
OCEANÍA						
FUERZA DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS EN NUEVA GUINEA OCCIDENTAL (UNSF)	Papua Nueva Guinea	3/OCT/1962-30/ABR/1963	Supervisión	{1}	0	1576
EUROPA						
FUERZA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS EN CHIPRE (UNFICYP)	Chipre	27/MAR/1964-+	Supervisión e Interposición	\$816,184,450	167	6411

FUENTE: The Blue Helmets, A review of United Nations Peace Keeping U.N. Pp 689-808

Haciendo un análisis del cuadro, percibimos que en un principio la mayoría de las operaciones de paz en este periodo se presentó en el continente asiático (9), incluyendo la primera operación, la cual paradójicamente aún no termina. Asimismo, algunos de los conflictos en los cuales fueron instaladas ocurrieron en el marco del proceso de descolonización y de creación de nuevos estados, como en el caso de India, Pakistán e Israel, caso último del cual han derivado una serie de operaciones de paz en el marco de los conflictos árabe israelíes, como en el caso de

UNTSO, UNOGIL, UNDOF y UNIFIL. Asimismo, en el caso de India y Pakistán, las operaciones fueron instaladas a todo lo largo de las fronteras de estos dos países especialmente por las disputas territoriales causadas por la posesión de las provincias de Jammu y Kashmir, además de los conflictos bélicos que han padecido ambas naciones⁽³²⁾, cuya difícil relación es controlada y contenida con operaciones como UNMOGIP, UNIPOM y UNGOMAP. Cabe mencionar que la operación UNIIMOG, fue instalada después del conflicto Irán-Irak, el cual había durado 8 años y que sirvió para consolidar la tregua y el alto al fuego entre ambas partes.

En el caso de las operaciones establecidas en África, dos ellas también estuvieron enmarcadas en el conflicto árabe israelí, en este caso en la zona de la península del Sinaí, la primera de ellas motivada por la invasión de Israel, Reino Unido y Francia a Egipto por la cuestión del Canal de Suez y la segunda en el marco de la agresión de Egipto a Israel en 1973. El caso de la ONU se presenta en el marco del proceso descolonizador que generó conflictos en la zona y que motivó la intervención directa del Secretario general de la organización en ese momento, Dag Hammarskjöld, quien murió en un accidente aéreo en la región al tratar de mediar entre las partes en conflicto⁽³³⁾.

Por otra parte, en este periodo la organización movilizó un contingente cercano a las 49,000 personas que desempeñaron diversas funciones en todo el mundo, de los cuales 874 murieron en el cumplimiento de las mismas, las cuales tuvieron un costo aproximado de \$5,830 millones de dólares, el cual es cubierto con aportaciones de los países que integraron las operaciones. La labor desempeñada por estas operaciones, las cuales en algunos casos aún no terminan⁽³⁴⁾, fue reconocida en 1988 con el premio Nóbel de la paz por las aportaciones realizadas en la intermediación y conclusión de conflictos.

2.3.4. Las operaciones de paz de 1988 a 1995.

Sin embargo, a partir de los cambios ocurridos a finales de la década de los 80, ocurrió un fenómeno ilustrativo de la realidad internacional que se ha vivido a partir de 1989: un incremento considerable de los conflictos internos, de las operaciones de paz y su distribución por todos los confines del mundo, destacando el caso de África y el imprevisible de Europa. Estos sucesos se dan en un momento en que el fin de la Guerra Fría y la posterior desaparición de la Unión Soviética, permitían la posibilidad de una mayor cooperación entre Estados Unidos y Rusia⁽³⁵⁾, especialmente en el ámbito de la seguridad internacional. Sin embargo, el rompimiento de las estructuras creadas por la URSS hace 40 años provocó el surgimiento de conflictos que, contrario a la Carta de las Naciones Unidas, se limitaban a las fronteras internas de las partes que conformaban diversos estados que se colapsaron en guerras civiles de gran devastación, como el caso de la RFSY.

⁽³²⁾ Tensión que se ha reactivado en últimas fechas especialmente por la posesión de ambas naciones de armas nucleares, las cuales han detonado últimamente.

⁽³³⁾ Muerte que suscitó sospechas de complot por parte de las potencias, ya que el conflicto se enmarcaba en el período de Guerra Fría y por el alto grado de autonomía que ejercía el Secretario General.

⁽³⁴⁾ Como en los casos de UNFICYP, UNIFIL, UNDOF, UNTSO y UNMOGIP.

⁽³⁵⁾ La cual adquirió los compromisos internacionales de la URSS, entre otros el asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU.

CUADRO III
OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS POR CONTINENTE
(1989-1996)

DENOMINACIÓN	UBICACIÓN	FECHA DE INICIO Y TÉRMINO	TIPO DE OPERACIÓN	COSTO	MUERTES	EFFECTIVOS
ÁFRICA						
MISIÓN DE VERIFICACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN ANGOLA I (UNAVEM I)	Angola	3/ENE/1989-30/MAY/1991	Observación y Supervisión	\$16.404.200	0	70
GRUPO DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA TRANSICION (UNTAG)	Namibia y Angola	17/Abril/1989-21/MAR/1990	Supervisión observación electoral	\$368.584.324	19	4493
MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL REFERENDUM EN EL SAHARA OCCIDENTAL (MINURSO)	República Árabe Saharaui	29/ABR/1991.*	Observación y supervisión	\$224.813.800	7	352
MISIÓN DE VERIFICACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN ANGOLA II (UNAVEM II)	Angola	30/MAY/1991-8/FEB/1995	Interposición	\$175.802.600	5	855
OPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN SOMALIA I (UNOSOM I)	Somalia	24/ABR/1992-26/MAR/1993	Supervisión y apoyo humanitario	\$42.931.700	8	947
OPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN MOZAMBIQUE (ONUMOZ)	Mozambique	16/DIC/1992-9/DIC/1994	Supervisión, interposición y apoyo humanitario	\$471.199.200	24	6576
OPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN SOMALIA II (UNOSOM II)	Somalia	26/MAR/1993-2/MAR/1995	Supervisión, interposición y apoyo humanitario	\$1.642.485.500	147	28.000
MISIÓN DE OBSERVACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN UGANDA RWANDA (UNOMUR)	Frontera Uganda-Rwanda	22/JUN/1993-21/SEPT/1994	Observación	\$2.298.500	0	81
MISIÓN DE OBSERVACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN LIBERIA (UNOMIL)	Liberia	22/SEPT/1993.*	Observación electoral y supervisión	\$77.981.100	0	93
MISIÓN DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA RWANDA (UNAMIR)	Rwanda	5/OCT/1993-8/MAR/1996	Supervisión, interposición y apoyo humanitario	\$437.430.100	26	5610
GRUPO DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA FAJA DE AOUZOU (UNASOG)	Chad	MAYO-JUNIO/1994	Supervisión	\$67.471	0	9
MISIÓN DE VERIFICACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN ANGOLA III (UNAVEM III)	Angola	8/FEB/1995.*	Supervisión, mediación y observación	\$366.523.900	12	7138
ASIA						
MISIÓN DE OBSERVACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA FRONTERA IRAK-KUWAIT (UNIKOM)	Frontera Irak-Kuwait	9/ABR/1991.*	Observación y supervisión	\$303.363.160	6	1187
MISIÓN DE AVANZADA DE NACIONES UNIDAS EN CAMBODIA (UNAMIC)	Cambodia	16/OCT/1991-15/MAR/1992	Supervisión e interposición	[1]	0	1090
AUTORIDAD TRANSICIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN CAMBODIA (UNTAC)	Cambodia	28/FEB/1992-24/SEPT/1993	Supervisión y observación	\$1.620.963.300	78	19.350
MISIÓN DE OBSERVACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN GEORGIA (UNOMIG)	Abkhazia, República de Georgia	24/AGO/1993.*	Observación Supervisión, interposición	\$30.742.460	2	128
MISIÓN DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN TAJIKISTAN (UNMOT)	Tajikistán	16/DIC/1994.*	Observación	\$12.367.337	1	45
AMÉRICA						
GRUPO DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN AMERICA CENTRAL (ONUCA)	Centroamérica	7/NOV/1989-17/ENE/1992	Observación y supervisión	\$88.573.157	0	1098
MISIÓN DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL SALVADOR (ONUSAL)	El Salvador	26/JUL/1991-30/ABR/1995	Supervisión de acuerdos y observación electoral	\$107.003.650	5	683
MISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN HAITI (UNMIH)	Haiti	23/SEPT/1993-30/JUN/1996	Observación electoral y transición	\$336.800.000	6	6912

EUROPA							
FUERZA DE PROTECCION DE LAS NACIONES UNIDAS (FURPRONU)	Antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia	21/FEB/1992-31/MAR/1995	Observación Supervisión, interposición y apoyo humanitario	////	167	39,922	
FUERZAS DE PAZ DE NACIONES UNIDAS [2]	Antigua Yugoslavia	31/MAR/1995-31/ENE/1996	Enlace entre FURPRONU, UNPRO, UNPREDEP, Yugoslavia Y OTAN	\$4,616,725,556 [3]	9	57,370	
FUERZA DE PROTECCION DE LAS NACIONES UNIDAS (FURPRONU)	Bosnia-Herzegovina	31/MAR-20/DIC/1995	Supervisión, interposición y apoyo humanitario	////	40	30,869	
OPERACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA RESTAURACION DE LA CONFIANZA EN CROACIA (UNCRO)	Croacia	31/MAR/1995-15/ENE/1996	Observación, supervisión y apoyo humanitario	////	16	15,522	
FUERZA DE DESPLIEGUE PREVENTIVO DE LAS NACIONES UNIDAS (UNPREDEP)	República de Macedonia	31/MAR/1995.*	Observación	\$24,694,800 [4]	0	1111	
MISION DE LAS NACIONES UNIDAS EN BOSNIA Y HERZEGOVINA (UNMIBH)	Bosnia Herzegovina	DIC/1995.*	Supervisión y transición	\$50,794,600 [5]	0	1726	
ADMINISTRACION TRANSICIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ESLAVONIA ORIENTAL, BARANJA Y SIRMUM OCCIDENTAL (UNTAES)	Croacia	ENE/1996.*	Supervisión y transición	\$275,350,500 [6]	2	4837	
MISION DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN PREVLAKA (UNMOP)	Croacia	ENE/1996.*	Observación	[7]	0	28	

[1] Costo incluido en UNTAC

[2] Compuesta por UNCRO, FURPRONU, UNPREDEP

[3] Costo incluido de FURPRONU, UNCRO, UNPREDEP, UNPFHQ

[4] Costo estimado del 1 de enero al 30 de junio de 1996

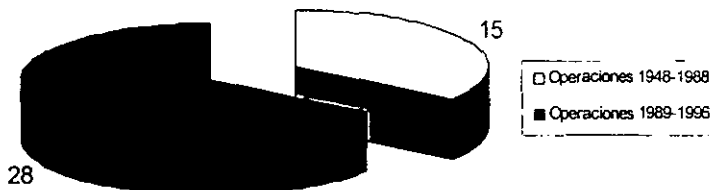
[5] Costo estimado del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1997

[6] Costo estimado del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1997

[7] Costo incluido en UNMIBH

FUENTE: The Blue Helmets A review of United Nations Peace Keeping UN Pp 689-808

GRAFICA II
OPERACIONES DE PAZ (1948-1996)



FUENTE: The Blue Helmets A review of United Nations Peace Keeping UN Pp 689-808

Solo basta revisar el cuadro y percibir que en este periodo el número de operaciones de paz superó en unos años a todas las operaciones establecidas a lo largo de cuatro décadas. Esto implica también un incremento en el número de personal de la organización comisionado en las operaciones, el número de bajas y por ende en su costo.

De este modo, cerca de 181,000 personas han participado en las operaciones de paz en este último periodo, de las cuales 580 perdieron la vida en diversos accidentes relacionados con su labor. Es importante destacar la cifra del costo de las operaciones que se realizaron en este periodo, el cual aproximadamente es de \$11,295 millones de dólares, número que duplica la cifra anterior y en la cual destacan las distintas operaciones que fueron instaladas en la antigua ex Yugoslavia y en Somalia que se destacaron por ser no solo las más caras, sino también entre las que más efectivos han implicado y las que más muertes han producido

Asimismo, el número de operaciones establecidas con motivo de un conflicto interno de los estados se incrementó considerablemente. En este sentido, aproximadamente 21 operaciones fueron instaladas en lugares donde los estados sufrieron un proceso de descomposición interno que derivó en conflictos civiles con una gran cantidad de muertos y refugiados⁽³⁶⁾.

Sin embargo, entre lo más grave es que las Fuerzas de Paz, como instrumento de las Naciones Unidas para mantenimiento de la estabilidad mientras se negocia un Acuerdo General de cese de hostilidades, se han visto inmersas en una lucha no solo por salvar y auxiliar a aquellos a los que en un principio protegería, sino también por mantener la integridad de sus elementos y la existencia misma de la operación, como ocurrió en los casos de Somalia y la ex Yugoslavia. Sus funciones primarias se vieron incrementadas considerablemente, de tal manera que ahora abarcan la asistencia y protección de organizaciones que brindaban ayuda humanitaria, así como para evitar un incremento en los asesinatos ocasionados por las guerras tribales en países del continente africano especialmente y por problemas étnicos en Europa. En algunos casos las operaciones fracasaron por abarcar funciones que sobrepasaban su mandato y por no contar con los medios necesarios para cumplir con ellos, como revisaremos en el caso de Bosnia-Herzegovina.

2.3.5. Boutros Ghali y “Un Programa de Paz”.

En vista de la cambiante situación internacional a finales de la década pasada, se realizó una reunión del Consejo de Seguridad, a nivel de Jefes de Estado, en la cual se invitó al Secretario General a emitir una serie de recomendaciones con relación al mejoramiento del papel de las Naciones Unidas en cuanto al mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales. De este modo, el entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali de Egipto dio a conocer un informe denominado “Un Programa de Paz”⁽³⁷⁾, en el cual se hace un reconocimiento del contexto histórico que vivió la organización a nivel global al final de la Guerra Fría, así como las circunstancias que debe enfrentar y que no solamente se limitan a las tradicionales amenazas a la existencia del estado, sino a las del mundo mismo.

“En estos momentos de renovada oportunidad, los esfuerzos de la organización por

⁽³⁶⁾ En este sentido destacan las operaciones instaladas en Somalia, Yugoslavia, Rwanda y en las zonas de la antigua URSS.

⁽³⁷⁾ El cual aparece como el documento *A/47/277-S/2411* del 17 de Junio de 1992. Dicho informe fue en respuesta a la solicitud hecha por el Consejo de Seguridad en su reunión del 31/Enero/1992.

consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad deben englobar temas que trascienden las amenazas militares, para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado al pasado. No obstante, en el día de hoy los conflictos armados, al igual que a todo lo largo de la historia, siguen llevando el miedo y el horror a la humanidad y exigen que intervengamos con urgencia para tratar de impedirlos, contenerlos y ponerles fin⁽³⁸⁾. De esta manera, se hace un reconocimiento de los fundamentos y razones para la creación de las fuerzas de paz como un instrumento eficiente en la contención de conflictos a gran escala, especialmente aquellos que amenazan con extenderse o incrementar su fuerza.

Este reconocimiento reitera que, sea cual sea la forma de solución de controversias en el ámbito internacional, todas ellas deben tener los elementos fundamentales del respeto a la soberanía e integridad territorial del Estado en cuyo interior deben solucionarse las problemáticas existentes, aunque se reconoce que el tiempo de la soberanía total y absoluta ha pasado.

“La piedra angular de esta labor es y debe seguir siendo el Estado. El respeto a su soberanía e integridad fundamentales es crítico en todo progreso internacional común [...] es dentro de esas fronteras donde los seres humanos llevan adelante las tareas básicas de su vida económica y social. Las Naciones Unidas no han cerrado sus puertas, pero si cada grupo étnico, religioso o lingüístico pretendiera formar un estado, la fragmentación no tendría fin, con lo que serían aún más difíciles de alcanzar la paz, seguridad y el bienestar económico para todos⁽³⁹⁾.”

En su informe, el Secretario reconoce 4 elementos fundamentales para la prevención de conflictos y, en su caso, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz:

- **Diplomacia Preventiva:** en la cual se consideran todas las medidas destinadas a evitar el surgimiento de controversias que se transformen en conflictos que se extiendan. En este ámbito se reafirma un elemento característico de la escuela idealista: el establecimiento de medidas de confianza y la buena fe entre estados para prevenir conflictos. “La confianza mutua y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de conflictos entre los Estados⁽⁴⁰⁾”. Asimismo, en este punto tienen importancia la investigación de los hechos, la alerta temprana en prevención de amenazas a la paz y el despliegue preventivo antes del surgimiento de la agresión y el establecimiento de zonas desmilitarizadas.
- **Establecimiento de la Paz,** cuyo objetivo es que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo pacífico, aunque el Secretario General reconoce que se ha fallado en varias ocasiones en este aspecto pero no por falta de medios e instrumentos para ellos, sino a razones más políticas “si algunos conflictos han quedado sin resolver, no ha sido porque no se conocieran técnicas de arreglo pacífico, ni porque tales técnicas fueran inadecuadas. La falla se ha debido en primer lugar a la falta de voluntad política de las partes para buscar una solución a sus controversias por los medios sugeridos en el capítulo VI de la Carta y en segundo a la falta de autoridad de

⁽³⁸⁾ GHALI, Boutros Boutros. Un programa de Paz. Pag. 49.

⁽³⁹⁾ GHALI, Boutros Boutros. Un programa de Paz. Pag. 51.

⁽⁴⁰⁾ GHALI, Boutros Boutros. Op. Cit. Pag. 54.

que dispone un tercero si se opta por ese procedimiento⁽⁴¹⁾.

Además se presta gran importancia a la mediación y negociación para la solución de conflictos, la intervención de los órganos de la Organización en la solución de una problemática determinada así como el uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad a través de la dotación de soldados por parte de los estados miembros. “La disponibilidad de fuerzas armadas en situación de alerta podría servir por si misma, para disuadir posibles violaciones de la paz, ya que los agresores sabrían que el Consejo tiene medios para reaccionar⁽⁴²⁾”.

En el informe se hace la propuesta del establecimiento de las denominadas “unidades de resguardo de la paz” mejor equipadas que las fuerzas de paz de la organización y que reaccionarían ante una agresión inminente, abierta y real.

- Mantenimiento de paz, relacionado con las tradicionales funciones de las fuerzas de paz establecidas desde 1948, aunque se le busca dar mayor importancia a los elementos civiles y administrativos que a los medios militares e incrementar el número y capacidad del personal militar mediante el mejoramiento de la capacitación integral de los miembros de la organización. Asimismo, se propone incrementar el número de equipo logístico como vehículos, transportes, comunicaciones, generadores eléctricos para operaciones determinadas.
- Medidas de consolidación de la Paz en zonas de conflicto, el cual comprende el desarme de las partes en conflicto, destrucción de armas, repatriación de refugiados, observación electoral, así como el fortalecimiento de instituciones nacionales gubernamentales, todo ello con el objetivo de sentar las bases de una paz mediante la superación de los problemas económicos, políticos y sociales propios del país en conflicto con el objetivo de evitar la reanudación de actos hostiles.

Estos esfuerzos por adaptar la organización a la situación presente es un esfuerzo por impedir que la misma se vea rebasada por los diferentes conflictos ocurridos desde hace un tiempo y evitar que los medios a su disposición sufran de una parálisis que no le permitan actuar como en el caso de la Guerra Fría.

Como hemos visto la labor de la ONU ha sido marcada por la fuerte influencia de los principios de la escuela de pensamiento idealista, que son fundamento de sus acciones por que surgen después de que los estados desataron una de las guerras más devastadoras de la historia y que dejó en la conciencia de algunos líderes políticos la voluntad y la idea de conformar un orden internacional a través de una organización cuya labor fuera el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, es necesario mencionar que Naciones Unidas, debido a su propia

⁽⁴¹⁾ Ibidem. Pag. 60.

⁽⁴²⁾ Ibidem. Pag. 64.

conformación de estados-nación, esta limitada en su accionar a pesar de la plena disposición que sus integrantes mostraron en el momento de su fundación y que con el paso del tiempo los principios que le dan fundamento a su existencia se han ido consolidando en las labores desempeñadas por los diversos organismos e instancias creadas a partir de su fundación, aunque de manera muy parcial, dependiendo en gran parte de la voluntad y buena fe de sus Estados miembros para actuar efectivamente.

El contexto histórico actual es diferente al que dio origen a la organización, por lo que el esfuerzo enumerado en "Un Programa de Paz" es un intento por evitar que la organización se vea superada por la situación internacional actual y por encontrar fundamentos y labores que le permitan continuar con sus funciones de un mejor modo y con ello evitar que la organización se vea desahuciada por sus propios estados miembros.

Es paradójico que del contexto histórico en que surge la ONU, también se origina rápidamente el sistema de alianzas militares que se creía superado y que sería un elemento más del periodo de la guerra fría el cual aparecería como la más grande contradicción y obstáculo no solo al cumplimiento de los propósitos de la ONU, sino al funcionamiento de su órgano más importante: el Consejo de Seguridad y haría parecer que todo lo enumerado en la carta eran solamente declaraciones de buenas intenciones.

De este modo, el surgimiento de alianzas militares y de una nueva época de tensión y contención sería el marco en que la lucha por el predominio del interés nacional tendría su mayor expresión a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) el cual sería fundamentado por la misma Carta de las Naciones Unidas y que sin embargo tiene propósitos y medios operativos diferentes a ella.

CAPITULO 3

LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE (O.T.A.N.) Y LA SEGURIDAD EN EUROPA

“Cuatro años después de la rendición incondicional de las potencias del Eje, el orden internacional tenía muchas semejanzas con el del periodo anterior a la primera Guerra Mundial: dos alianzas rígidas, con muy poco espacio diplomático para maniobrar, se enfrentaban, esta vez por todo el mundo”.

Henry Kissinger

3.1 Orígenes

El contexto histórico-político que originó el surgimiento de las Naciones Unidas sufrió una transformación que derivó en el cambio de las condiciones geopolíticas mundiales resultantes del conflicto de 1939-1945. La posibilidad de mantener la alianza y la cooperación internacional de la época de guerra desapareció y a los pocos meses se manifestaron las diferencias entre las potencias occidentales y la URSS.

Asimismo, se originó un cambio en la balanza de poder en Europa, ya que Estados coloniales como Gran Bretaña y Francia perdieron su status de gran potencia, cediéndolo a los Estados Unidos y la U.R.S.S., países cuya relación se congeló por el endurecimiento de la postura soviética en cuanto a la consolidación de su esfera de influencia en Europa Oriental y a la incertidumbre generada por la futura situación de Alemania.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el surgimiento del factor atómico y el temor al estallido de un nuevo conflicto que fuese más devastador por su poder de destrucción, complicaron las relaciones de posguerra. En este marco surgieron dos estructuras de la organización internacional, aparentemente no contradictorias entre sí y una de ellas fundamentada en los principios y objetivos de otra.

Por un lado, la ONU tiene en sus objetivos y principios un fuerte contenido idealista, originado de la necesidad de mantener la estabilidad y la paz internacionales basadas en el Derecho y la solución pacífica de controversias. Por su parte, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue resultado de una etapa posterior: la *Guerra Fría*, considerada como una lucha por el poder y el mantenimiento de esferas de influencia a escala internacional por la pugna político-ideológica y económica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, unas veces directa y otras indirecta, agudizada por la falta de comunicación e información mutua con la consecuente desconfianza y falsas conjeturas en torno a sus propias intenciones, creando con ello

un clima de tensión, temor, recelo e inseguridad recíprocos⁽¹⁾, todo lo cual caracterizó al surgimiento de la etapa conocida como Guerra Fría.

3.1.1. Cambio en la situación internacional y fundamento legal del Tratado del Atlántico Norte

José Stalin, dirigente de la URSS, adoptó una postura de endurecimiento en las negociaciones con los países occidentales, cerrando las opciones de negociación en temas como la situación de Alemania y de los países de Europa Oriental, esperando obtener ventajas estratégicas ante la posibilidad de un nuevo enfrentamiento con Estados Unidos y sus aliados europeos. “La Unión Soviética no se mostraba dispuesta a aceptar ninguna garantía proveniente de las potencias capitalistas, que no fuera la mantención de la franja de seguridad regional que le proporcionaba la presencia de regímenes favorables en sus fronteras europeas. Stalin entendía que, tarde o temprano, las potencias occidentales volverían a intentar una acción contra la URSS y prefería retener ese cordón de seguridad, aún a costa del peligro de adelantar el conflicto”⁽²⁾.

Ante la dureza de la conducta soviética, en Estados Unidos se originaron una serie de reflexiones políticas en cuanto al trato y a las relaciones que deberían existir con dicho país, la principal de las cuales fue el concepto geopolítico del diplomático George Kennan denominada como política de *Contensión*, consistente en frenar la expansión de la URSS y del comunismo en todo el continente europeo y en otras regiones del mundo.

Dicha política se manifiesta en los tipos de respuesta, económicos y políticos, ante la situación causada por el agravamiento de las condiciones sociales del continente europeo. empeorada por el gran número de muertos y la destrucción de la capacidad productiva e industrial de los países participantes en la guerra, a fin de evitar tensiones sociales que fuesen aprovechadas por las fuerzas de izquierda interesadas en asumir el gobierno en países europeos como Francia e Italia. Así, se impulsó el establecimiento de planes económicos para reconstruir los medios de producción y la economía europea e impedir el surgimiento de tendencias favorables al socialismo en Europa Occidental.

“La amenaza principal era política y psicológica. Los puntos afectados eran precisamente aquellos afectados por la guerra y la subsiguiente crisis económica y social: Europa Occidental y Japón. El peligro estaba en que la crisis creara condiciones de desmoralización tales que ellos fueran ganados por golpes comunistas o victorias electorales comunistas”⁽³⁾.

Por otro lado, el vacío de poder en Europa Central, que ni Gran Bretaña ni Francia podían cubrir, fue aprovechado por Unión Soviética, la cual extendió su ofensiva militar para llegar al corazón del continente y ocupar la porción oriental del mismo, donde creó un área de influencia

(1) HERNANDEZ VELA SALGADO Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. Pag. 290.

(2) INSULZA, José Miguel. *La primera Guerra Fría: Percepciones Estratégicas de la “Amenaza Soviética”*. Pag. 170

(3) INSULZA, José Miguel. *Op.Cit.* Pag. 176. Cabe señalar que la medida económica más importante de la política de Contensión fue el Plan Marshall.

con la presencia del Ejército Rojo y promovió el surgimiento de regímenes comunistas en países como Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría y Checoslovaquia, cuyos gobiernos fueron formados por militantes comunistas que simpatizaban con la URSS, destruyendo a otras fuerzas políticas.

El cambio de la perspectiva política idealista, que concebía la permanencia de la cooperación internacional y un orden internacional de posguerra armónico, que solucionase sus diferencias en el marco de las Naciones Unidas, se transformó en un ambiente tenso e incierto en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, fortalecido por la certeza de que un nuevo conflicto sería más destructivo por el avance tecnológico en los armamentos. “Se ha establecido en el mundo esa precaria paz nuclear basada en un “equilibrio del terror”, porque la nueva dimensión de capacidad destructora nuclear crea una identidad entre el interés común y el de cada una de las potencias hegemónicas. Ambas carecen de capacidad e inclinación a sacrificar sus intereses al bien de la humanidad, porque tal sacrificio equivaldría a capitular ante el adversario. Ambas desconfían lo suficiente una de la otra para no asociarse en una causa a gran escala por la paz”⁽⁴⁾.

Del mismo modo, surgió una corriente crítica a las Naciones Unidas por su aparente falta de capacidad para resolver esta situación, especialmente por la percepción de que en el orden de posguerra, su funcionamiento no era adecuado por la carencia de un elemento considerado como vital: la continuidad en el consenso, la cooperación y la unidad permanente de los aliados militares, con especial énfasis en el Consejo de Seguridad, ya que el abuso del derecho de veto de la URSS en dicha instancia, con respecto a varias decisiones sustantivas, provocó una parálisis orgánica de la institución.

En este sentido, el viejo equilibrio de poder y el Interés Nacional de cada estado continuaron predominando en la escena internacional y ni siquiera el foro representado por la ONU impedía que la búsqueda del poder continuara en las negociaciones internacionales. “El impulso de poder de la nación es tan fuerte y su sentido de lealtad a causas superiores tan débil, que solo un idealismo fuera de lugar podría especular sobre la posibilidad de que la nación subordinase sus intereses propios a una cultura jerárquicamente superior”⁽⁵⁾.

Punto importante de la crítica fue el hecho de que la Carta de Naciones Unidas, para promover la solución pacífica de controversias, apelaba al empleo de los antiguos métodos de la diplomacia internacional, los cuales eran criticados por haber sido instrumentos políticos para el inicio de la Segunda Guerra Mundial, especialmente después de las negociaciones secretas en Munich⁽⁶⁾ y por el pacto secreto soviético-alemán que llevó al establecimiento de zonas de influencia en el Mar Báltico y a la invasión y desaparición de Polonia. “El artículo 37 reafirma el

⁽⁴⁾ NIEBUHR, Reinhold. Ensayo sobre la dinámica y los enigmas de la existencia personal y social del hombre. Pag. 85.

⁽⁵⁾ NIEBUHR, Reinhold. Op. Cit. Pag. 79.

⁽⁶⁾ Las que originaron la desaparición de Checoslovaquia, y en las que intervinieron Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña, en el marco de la política de apaciguamiento contra Hitler.

carácter primario de los métodos tradicionales y a la vez establece el carácter suplementario del procedimiento bajo el Consejo de Seguridad que, por obligación de las partes que han fallado en el arreglo de una disputa por los medios tradicionales enumerados en el artículo 33, la referirán al Consejo de Seguridad⁽⁷⁾.

Por otro lado, fundamentado en el idealismo y el pacifismo de su Carta, Naciones Unidas permite la defensa colectiva a través de su artículo 51, que establece: "Ninguna disposición de esta carta menoscabará el derecho de legítima defensa individual o colectiva, en caso de un ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales"⁽⁸⁾.

Este artículo permite a los estados miembros establecer un acuerdo y conformar una estructura de defensa conjunta para prevenir un ataque a uno de ellos y preservar su soberanía e independencia, lo que abre la posibilidad del establecimiento de un nuevo sistema de alianzas de corte regional o internacional que, con fundamento en el mantenimiento de la paz a través de la defensa colectiva, puedan mantener un *statu quo* y el equilibrio de poder internacional, basados en la ayuda mutua y en la alerta temprana ante posibles agresiones.

"El artículo 51 [...] estipula "el derecho inherente de ... la autodefensa colectiva"; especialmente bajo las condiciones de la guerra moderna, es imposible sin razones políticas y militares anticipar las eventualidades militares que puedan crear medidas colectivas militares. En otras palabras, "el derecho inherente de...autodefensa colectiva" involucra el derecho inherente de concluir alianzas políticas y militares contra un presunto agresor"⁽⁹⁾.

Lo anterior queda reafirmado en los artículos 52 y 53. El primero señala que "Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la Paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas"⁽¹⁰⁾. Del mismo modo, según el artículo 53, el Consejo de Seguridad "utilizara" dichos acuerdos u organismo regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin previa autorización del Consejo de Seguridad.

A pesar de que se establece el predominio del Consejo de Seguridad en la toma de

(7) MORGENTHAU, Hans. Politics in the Twentieth Century. The Decline of Democratic Politics. Pag. 349. Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 33, las partes en conflicto tratarán de solucionar sus discrepancias empleando para ello la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios, considerados como los métodos tradicionales de solución de conflictos internacionales.

(8) O.N.U. Carta de las Naciones Unidas. Pag. 31.

(9) MORGENTHAU, Hans. Politics in the Twentieth Century. Pag. 350

(10) O.N.U. Carta de las Naciones Unidas. Pag. 32.

decisiones respecto a las medidas colectivas, la expresión *si a ello hubiere lugar*, muy general e imprecisa, no permite claramente identificar las características o requerimientos que un conflicto determinado podría reunir para implicar la participación de una alianza regional para fortalecer o dar cumplimiento a las medidas del Consejo, permitiendo que sean los miembros del mismo, en este caso las potencias predominantes, las que acuerden el momento en que deben actuar y los medios para ello, incluso sin que tengan el apoyo del órgano (En el sentido de que un miembro de la organización haya actuado anticipándose a la resolución del Consejo como parte de la estructura regional de defensa colectiva).

Así, la Carta de las Naciones Unidas es fundamento mismo de la conformación de organismos regionales, las cuales idealmente estarían bajo su autoridad en caso de agresiones a los miembros de la ONU y que podrían ser utilizadas como parte de una respuesta a una agresión o para dar cumplimiento a las resoluciones del organismo mundial; aunque quedan establecidos de manera muy vaga los motivos para el posible empleo de dichos acuerdos, ya que los términos de la carta (establecidos en la expresión *si a ello hubiere lugar*) no determinan específicamente las causas o razones para su empleo, dejándolo a la determinación de los integrantes del Consejo⁽¹¹⁾.

De esta manera, el surgimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ocurre en un momento en que la antigua sociedad interaliada se encuentra dividida por la actitud de la Unión Soviética en Europa Oriental, así como por la parálisis de las Naciones Unidas, lo que generó en Europa Occidental el temor de que el próximo conflicto sería en su contra, más aún cuando estas tendencias se manifestaron en el golpe comunista que se apoderó del gobierno checoslovaco y el bloqueo de Berlín en 1948. En este clima de angustia, Europa buscó en una primera instancia crear estructuras de defensa continental exclusivamente europeas, en el entendido de conformar una "tercera fuerza" que pudiese mediar o ser el fiel de la balanza en las disputas E.E.U.U.-URSS a fin de prevenir un conflicto en el cual el continente europeo sería el más afectado.

En este marco se firmaron los tratados de Dunkerque⁽¹²⁾ y de Bruselas⁽¹³⁾, los que a pesar de la amplitud de sus objetivos dirigidos a establecer un mecanismo de defensa militar europeo occidental, no contaban con la fuerza humana y material para hacer frente al potencial enemigo que ya no necesariamente era Alemania, sino la URSS, situación que los Estados Unidos conocían perfectamente.

⁽¹¹⁾ Estos artículos fueron fundamento para que Estados Unidos favoreciera la conformación de un Sistema de Alianzas en torno a las fronteras de la Unión Soviética, basado en los principios de defensa colectiva y de auto-organización de los miembros de la ONU para responder a una posible agresión.

⁽¹²⁾ Firmado el 4 de marzo de 1947 por Francia y Gran Bretaña, válido por 50 años, por el cual se comprometieron a apoyarse mutuamente ante la posibilidad de una agresión por parte de Alemania.

⁽¹³⁾ Firmado el 17 de marzo de 1948 por Francia, Gran Bretaña y el BENELUX, válido por 50 años y que puede considerarse como una extensión del anterior, se buscó establecer una cooperación militar en Europa Occidental, mediante el establecimiento de un Comité de Defensa y un Estado Mayor de los ejércitos de los países miembros, siendo antecedente de la Unión Europea Occidental (UEO).

“Para resistir con éxito a la agresión en el mundo moderno, se requieren armas modernas y fuerzas militares adiestradas [...] Los países europeos que suscriben el Pacto se hallan deficientes con relación a ambos requerimientos [...] Los E.U.A. son la única nación democrática que dispone de los recursos y de la capacidad productiva para ayudar a las naciones libres de Europa a recuperar su Fuerza Militar”⁽¹⁴⁾. De este modo, cubrir el vacío de poder creado en el centro del continente, a pesar de los esfuerzos europeos, requería inevitablemente la participación de los Estados Unidos, cuyo predominio económico y militar eran indiscutibles.

Paralelamente, Estados Unidos ya empezaba a jugar un papel más activo en la defensa de sus intereses en Europa, especialmente cuando, ante el retiro de las fuerzas militares de Gran Bretaña de Grecia y Turquía por motivos económicos, ocupó su lugar en dicha zona, ya que estaban amenazadas por grupos comunistas y, a través de la denominada “Doctrina Truman”, otorgaron apoyo económico, logístico y militar para eliminar las amenazas internas y externas a su estabilidad, presuntamente provenientes de la URSS.

El compromiso político militar estadounidense en Europa fue reafirmado con la aprobación de la Resolución Vandenberg⁽¹⁵⁾, con la cual los Estados Unidos se comprometieron a otorgar ayuda militar para la defensa regional y otros acuerdos colectivos en los que dicho país participará, acordes con los principios de las Naciones Unidas y particularmente con el artículo 51. Con ello, se generó un cambio en la política exterior estadounidense que estuvo dominada por una fuerte tendencia aislacionista y que dio un giro para ocupar un lugar predominante a escala mundial, adoptando compromisos formales en la defensa del continente europeo.

En esta forma, a partir de julio de 1948, se iniciaron las pláticas tendientes a fortalecer la cooperación entre los países del Tratado de Bruselas, los Estados Unidos y Canadá, los cuales para marzo habían concluido el texto de un acuerdo militar de mayor envergadura e invitaron a Dinamarca, Islandia, Italia, Noruega y Portugal a integrarse al denominado Tratado del Atlántico Norte, especialmente por razones estratégicas ya que la adhesión de estos países les daba ventajas de carácter militar y estratégico por la ubicación geográfica de los mismos.

Cabe señalar que las circunstancias que llevaron a la firma del acuerdo en abril de 1949, tuvieron una manifestación elocuente en la expresión del ministro de relaciones exteriores de Canadá, Lester B. Pearson cuando señaló:

“El Tratado del Atlántico Norte nació hijo del miedo y la frustración. Miedo a la política agresiva, subversiva del comunismo y del efecto de la misma en nuestra propia paz, seguridad y bienestar; frustración ante la obstinada obstrucción realizada por los países comunistas a nuestros esfuerzos por convertir las Naciones Unidas en un sistema de seguridad universal”⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ ACHESON, Dean. Discurso con motivo de la publicación del Pacto del Atlántico Norte el 18 de marzo de 1949, Pag. 19.

⁽¹⁵⁾ Aprobada por el Comité de Relaciones Exteriores del Senado Estadounidense el 13 de mayo de 1948.

⁽¹⁶⁾ PEARSON, Lester, citado por MINELLO, Nelson. Sistemas Militares Internacionales. La OTAN y el Pacto de

3.1.2. El Tratado del Atlántico Norte.

En este contexto se firmó el Tratado del Atlántico Norte en la ciudad de Washington el 4 de abril de 1949 por los ministros de asuntos exteriores de 12 países. Consta de un preámbulo y 14 artículos; en el preámbulo se reitera el apego de las partes firmantes a los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, además de comprometerse en el mantenimiento de la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, todo ello fundado en los principios de la democracia, la libertad y la ley. La justificación ideológica y cultural determina que el establecimiento del acuerdo es un compromiso por defender la forma de vida y de gobierno de la Europa capitalista, cuya sobrevivencia implica la existencia misma de la civilización occidental.

“La justificación del Pacto del Atlántico y de los sacrificios impuestos a los ciudadanos de los quince países miembros, radica en que salvaguarda una concepción de vida. Esta forma de vida constituye la esencia de la civilización occidental del Norte del Atlántico o sea su manifestación liberal y democrática. El éxito o fracaso del pacto estará relacionado principalmente con la convicción de los ciudadanos de los países miembros de que su forma de vida [...] es justa y digna de ser defendida”⁽¹⁷⁾.

Del mismo modo, manifiesta un carácter geográfico restringido al buscar obtener todo ello en la zona del Atlántico Septentrional y en los territorios de los estados miembros, zona en que la paz y la seguridad serán mantenidos a través de la defensa colectiva y la unión de fuerzas militares.

Con relación al cuerpo del texto, los artículos 1 y 2 hacen referencia al establecimiento de un compromiso de los estados firmantes para la resolución de las controversias internacionales mediante fines pacíficos, mejorar sus relaciones internacionales, así como fomentar sus vínculos económicos. En este sentido, la referencia a una cooperación en el ámbito económico como complemento al aspecto político militar, será vital para la existencia de la organización en el futuro, ya que después de la Guerra Fría este artículo cobró mayor importancia como fundamento a la búsqueda de un marco de cooperación que no se limitara al aspecto militar, sino a la creación de un enfoque integrado que incluyese los aspectos económicos, científicos y culturales.

Se puede considerar que el artículo 3 posee un fuerte contenido subjetivo, ya que no determina ni cuantifica la “capacidad individual” de los estados para mantener una capacidad de respuesta ante la posibilidad de un ataque armado, todo ello centrado no solo en su infraestructura material, sino también en la justificación política para incrementar su armamento o medidas defensivas, ya que un estado, bajo argumentos de Seguridad Nacional, puede concentrar para sí una gran capacidad militar si así lo estimase conveniente o acorde a sus necesidades, pudiendo

Varsovia, Pag.13

⁽¹⁷⁾ SALVADORI, Massimo. OTAN. La Comunidad del Atlántico Norte, Pag. 14

solicitar el apoyo y compromisos de ayuda de parte de sus aliados, lo cual está contemplado en el artículo 4º del Tratado, además de permitir la existencia de estructuras militares permanentes como respuesta ante una posible agresión.

Los artículos 5 y 6 son la parte central del documento. En el artículo 5 queda reafirmado el principio de “defensa colectiva” (Un ataque a una de las partes es un ataque a todas las demás), justificado con la mención del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y por el cual todas las partes del acuerdo se comprometen a apoyar, individual o colectivamente, al estado agredido, resaltando particularmente la mención del uso de la fuerza armada como primera (y quizá única) respuesta para restablecer y mantener la seguridad en la zona atlántica.

El uso de la fuerza como respuesta a la agresión quedó a elección de los estados miembros del pacto, aunque su mención específica podría implicar que esta fuese empleada de manera inmediata, lo cual sería contradictorio con los principios y fines de la Carta de Naciones Unidas y con el arreglo pacífico de controversias que enumera el propio acuerdo. Asimismo, aunque menciona que el Consejo de Seguridad intervendrá para el arreglo pacífico de la controversia en cuestión a través de “pasos convenientes”, no se mencionan específicamente cuales serían aquellos para que las acciones de los estados dejaran de tener vigencia, permitiendo que la continuación o conclusión de dichas acciones sean de exclusiva competencia de los miembros del acuerdo, que deberán evaluar si las medidas del Consejo son las adecuadas para detener las acciones emprendidas por la organización.

Por su parte, el artículo 6 determina que el uso de la fuerza como respuesta ante una acción hostil ocurrirá cuando ésta se presente en territorio de las partes en Europa y América del Norte, “contra las fuerzas de ocupación” en Europa, en las islas del Atlántico septentrional y contra los barcos y aviones de las partes en esta zona, con lo cual las acciones de respuesta quedan constreñidas casi exclusivamente al continente europeo y Norteamérica, así como a la zona del océano Atlántico que les circunda. Este artículo sufrió cambios con el ingreso de nuevos miembros que mencionaremos adelante⁽¹⁸⁾.

Sin embargo, esta determinación geográfica no implica que los eventos ocurridos *fuera de esa área* no puedan ser objeto de consultas al interior de la alianza, ya que se considera que la preservación de la paz y seguridad en la zona señalada por el tratado puede ser afectada por eventos en cualquier parte del mundo y los órganos del Consejo del Atlántico Norte deben considerar el conjunto de la situación internacional, lo que les permite determinar su posible intervención fuera de la zona del Tratado ante una eventual amenaza internacional.

El artículo 7 establece que el Tratado Atlántico no interviene con los derechos y obligaciones de los miembros con la Carta de la ONU, así como con la tarea fundamental del Consejo de Seguridad de mantener la paz y seguridad, sin embargo, en un segundo plano podría

⁽¹⁸⁾ Cabe señalar que cuando las colonias francesas del norte de África se independizaron en 1962, con el surgimiento de Argelia, dejó de tener validez la mención de las mismas como parte integrante del tratado.

calificarse como una manifestación de autonomía legal con relación a la ONU y, sino se propone obstruir su labor internacional pacífica, si buscará en un momento determinado convertirse en complemento de las estructuras de paz de la organización, actuar bajo su mandato e incluso tomar la iniciativa ante eventos que pudiese calificar como amenazas a la paz.

De esta manera, “El Consejo de Seguridad puede actuar solo mediante sus estados miembros, y cuando [...] uno de los miembros permanentes del Consejo participa en la autodefensa colectiva, el requerimiento de la unanimidad de los miembros permanentes según el artículo 27 otorgará la identidad de cualquier medida tomada por el Consejo de Seguridad con las medidas tomadas en auto defensa colectiva”⁽¹⁹⁾. De este modo, dicha identificación y justificación de los actos de un miembro puede convertirse en un fundamento para la intervención de una organización internacional en el esquema de defensa colectiva, bajo mandato del Consejo.

El artículo 8 marca el predominio del acuerdo con relación a tratados bilaterales e inclusive multilaterales de los miembros con otros estados y a no comprometerse a firmar acuerdos contrarios con otras partes. De esta manera, aunque la acción diplomática pudiese llevar al acercamiento político con otros estados no firmantes del Tratado, la posibilidad de alcanzar acuerdos con otros países se dificulta por el predominio del acuerdo Atlántico.

El artículo 9 establece el único órgano mencionado en el tratado: el Consejo, conformado por representantes de los estados miembros a fin de discutir los medios para dar cumplimiento al acuerdo y con capacidad de reunión rápida, otorgándole el derecho de crear y formar instancias subsidiarias necesarias para cumplir con sus propósitos, instando a formar especialmente una Comisión de Defensa para aplicar las medidas necesarias en caso de efecto de los artículos 3º y 5º.

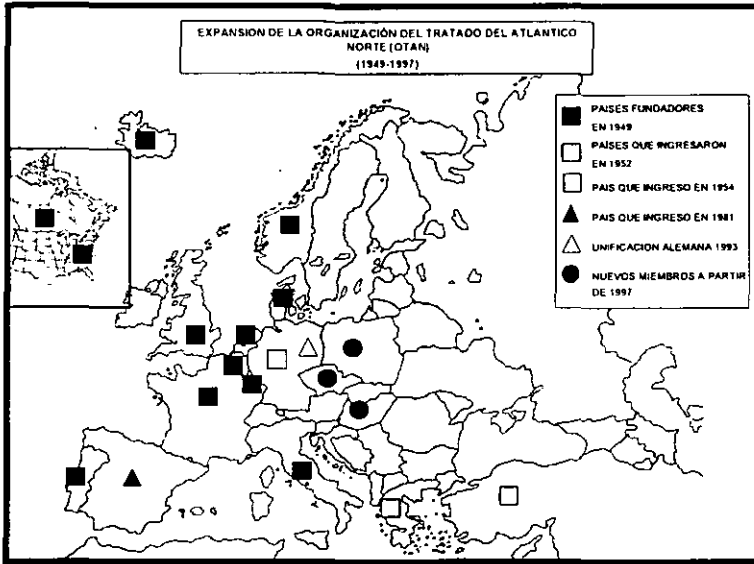
La importancia del artículo 10 es que permite la posibilidad de ingreso al Tratado por otros estados europeos cuyos objetivos sean concordantes con los principios y objetivos del acuerdo y que hayan recibido la invitación por parte de los estados miembros para integrarse al mismo. De este modo, a los países fundadores del Tratado⁽²⁰⁾ se han agregado otros estados, en un proceso de expansión cuyos últimos ingresos fueron países que formaron parte del extinto Pacto de Varsovia.

En este sentido, la expansión de la organización comenzó en 1952 con el ingreso de Grecia y Turquía, lo cual implicó una modificación del Tratado en el artículo 5 con lo cual se integró que un ataque armado en el territorio de Turquía sería considerado como un ataque a todos los demás. Del mismo modo, en 1954 y después de una serie de amplias discusiones, se acordó el ingreso de la República Federal de Alemania; en 1982, España se integró a la organización y en 1999 ingresaron tres nuevas membresías: Polonia, República Checa y Hungría.

⁽¹⁹⁾ MORGENTHAU, Hans. *Op. Cit.* Pag. 350.

⁽²⁰⁾ Estados Unidos, Canadá, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Italia, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Portugal e Islandia.

MAPA I



El Tratado Atlántico crea los cimientos para conformar una estructura con la cual sus miembros mantienen un acuerdo de carácter defensivo, pero incrementan sus capacidades militares por ser el potencial centro de un ataque y por que era una necesidad prevaeciente en ese momento, especialmente por la superioridad militar de Unión Soviética y la posterior creación del Pacto de Varsovia.

3.1.3. El Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua (Pacto de Varsovia)

La necesidad de reforzar sus esquemas de defensa, además de evitar su aislamiento, llevó a los países europeos y a Estados Unidos a considerar la importancia estratégica de integrar a Alemania Occidental en las estructuras políticas y militares europeo occidentales, terminando con el régimen de ocupación militar en la República Federal Alemana e integrarla a la Unión Europea Occidental y la OTAN.

Con este fin, en septiembre de 1954 se realizó la Conferencia de Paris, cuyos resultados fueron la integración de Alemania Occidental, representada por el gobierno de Bonn, al Tratado de Bruselas, el fin del régimen de ocupación francés, británico y estadounidense en el país y su plena integración a la OTAN⁽²¹⁾. Esta situación originó una protesta de la URSS y la convocatoria

⁽²¹⁾ En la Conferencia participaron además de los países mencionados Bélgica, Canadá, Países Bajos, Italia y Luxemburgo. En la declaratoria final, las potencias occidentales reconocieron al gobierno de la RFA como el único gobierno libre y legítimamente constituido de Alemania y con capacidad jurídica y política para representar al pueblo alemán. Ambos acuerdos fueron recogidos en un protocolo adicional del Tratado del Atlántico Norte y

a una Conferencia Internacional sobre la Seguridad Colectiva en Europa a la que únicamente asistieron representantes de su zona de influencia (Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, República Democrática Alemana (RDA) y Rumania) y en la cual descalificaron la Conferencia de París por permitir el rearme alemán, amenazando que, en caso de la ratificación de dichos acuerdos, adoptarían medidas para garantizar su propia seguridad.

El 5 de mayo se ratificaron los Acuerdos de París y el 14 de mayo de 1955 se firmó en la ciudad de Varsovia, Polonia, el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, conocido como Pacto de Varsovia⁽²²⁾, una alianza político militar cuya principal hegemonía descansaba en el Ejército Rojo de la URSS y con el cual reforzó sus dominio en los Ejércitos de los países europeo-orientales, mediante el establecimiento de un Mando Militar Unificado y con la Comisión Política Consultiva, además de comprometerse a efectuar cualquier acción concertada para reforzar su capacidad defensiva y garantizar la integridad de sus fronteras y territorios, asegurando su defensa contra un eventual ataque.

Al interior del Pacto se puso especial énfasis en el desarrollo de una fuerza militar terrestre superior a la OTAN, con una mayor dotación de equipamiento (artillería, unidades mecanizadas, aviación) y entrenamiento de los soldados y oficiales de los ejércitos integrantes de aquellos países cuyas fronteras eran colindantes con Europa Occidental (RDA, Polonia, Hungría y Checoslovaquia) en detrimento de países más cercanos a la frontera soviética (Rumania, Bulgaria).

La OTAN concibió a dicha organización como su adversario directo en el plano internacional, porque consideró una gran amenaza la superioridad en fuerzas militares convencionales de Unión Soviética y sus aliados europeos orientales, los cuales superaban en tanques y soldados a la Alianza Atlántica. El contrapeso disuasivo a esta situación fue la presencia del arsenal nuclear de Estados Unidos y su despliegue en diferentes estados europeos, apoyados principalmente por las aeronaves del Comando Aéreo Estratégico y el posterior desarrollo de la capacidad en armas nucleares de Francia y Gran Bretaña, las cuales mantuvieron su autonomía de la OTAN, pero fueron consideradas como una fuerza disuasiva europea de gran importancia⁽²³⁾.

firmado por unanimidad por los 14 integrantes del pacto, con lo que se aceptó a Alemania como integrante de la Alianza.

⁽²²⁾ El texto del Tratado consta de un preámbulo y 11 artículos, en los cuales condenan los Acuerdos de París por incrementar el riesgo de guerra con el ingreso Alemán occidental, deciden abstenerse del uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, establece un sistema de defensa colectiva (En caso de un ataque arado contra un integrante del Tratado es un ataque a todos los demás), establece un Mando Unificado de las Fuerzas Armadas, crea una Comisión Política Consultiva (un representante por Estado), estableció una duración inicial de 20 años y prohibía a sus integrantes participar en otra alianza o coalición contraria a los propósitos del Tratado.

⁽²³⁾ No obstante, el surgimiento de estas fuerzas ocurrió en un marco de recelo y desconfianza por parte de los países europeos por considerar que existía una gran dependencia en el Arsenal Nuclear estadounidense y porque no se tenía la plena seguridad de que Estados Unidos lo emplearía para defender a sus aliados europeos en caso del estallido de un conflicto nuclear.

Asimismo, la URSS mantuvo el control sobre su arsenal nuclear y el Pacto fue instrumento con el que impidió cualquier manifestación de disidencia al interior del bloque oriental, interviniendo en Hungría en 1956 y en Checoslovaquia en 1968, amenazando con una nueva intervención en Polonia en la década de 1980. En el marco de la invasión a Checoslovaquia, Albania se retira en 1968 y la RDA, con motivo de la unificación alemana, se retira en 1990, lo que significó un golpe mortal para la organización, ya que el ejército alemán oriental era el más importante del Acuerdo y la principal Academia militar de la misma se encontraba en ese país.

El retiro del Ejército Soviético de Checoslovaquia y Hungría, así como los eventos en la URSS y Europa Oriental, quitaron sentido al Pacto de Varsovia, el cual fue oficialmente disuelto después de una reunión celebrada en febrero de 1991 en Budapest entre los Ministros del Exterior y de Defensa del Pacto (URSS, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Bulgaria) quienes acordaron disolver las estructuras política y militar del Tratado⁽²⁴⁾, que fue oficializado en Julio de 1991, provocando una crisis adicional a la OTAN por que con el fin del Pacto desaparecía un motivo para justificar la existencia de la Alianza Atlántica.

3.2 Principales Órganos

La estructura de la OTAN está conformada por instancias en tres diferentes niveles: político, administrativo y militar. En el nivel político se encuentran los Comités y Foros de negociaciones y encuentros permanentes de diálogo político de los representantes de la organización; en el ámbito administrativo está todo el personal que labora en la organización, preparación y coordinación de las reuniones de representantes en diferentes niveles de gobierno, mientras que la estructura militar está representada fundamentalmente en el Comité Militar y la Estructura Militar Integrada.

Esta división no implica una separación tajante en sus funciones, ya que se interrelacionan en la discusión y decisiones en cuestiones relacionadas con políticas de defensa, desarme, nuevas metas y reforma de la organización. De esta manera, revisaremos la estructura Política, a través del Consejo del Atlántico Norte, así como las instancias civiles y administrativas, cuya expresión son las labores que desempeña la Secretaria y finalmente la estructura militar de la institución.

⁽²⁴⁾ Además de la Comisión Política Consultiva y del comando Militar Conjunto, en 1969 fue creada una Comisión de Secretarios de Defensa, un Consejo Militar y el Comité Coordinador de Armamentos y Tecnología. En 1976 se crearon un Secretariado y una Comisión de Secretarios de Relaciones Exteriores.

CUADRO IV

ESTRUCTURA POLITICA Y MILITAR DE LA OTAN

COMITÉ DE PLANEACION DE LA DEFENSA

CONSEJO DEL ATLANTICO NORTE

GRUPO DE PLANEACION NUCLEAR

- COMITÉS**
- Comités Políticos
 - Grupo Consultivo de Políticos Atlánticos
 - Comité Ejecutivo de Política Militar en la Cooperación para la Paz
 - Comité de Alto Nivel de Planeación
 - Comité de Alto Nivel de Asesoramiento para el personal de armamento y sistemas de armas convencionales
 - Comité de Comunicación y Verificación
 - Comité Económico
 - Comité de Presupuesto Civil y Militar
 - Comité de Infraestructura
 - Oficina Superior de Recursos
 - Grupo Superior Político Militar de Proliferación
 - Comité de Asesoramiento de Defensa
 - Comité de Información y Relaciones Culturales
 - Comité para la Coordinación Aeroespacial Europea
 - Comité de Defensa Aérea de la OTAN
 - Comité de Comunicación y Sistemas de Información de la OTAN
 - Grupo Superior de Defensa y Proliferación
 - Comité de Estandarización de la OTAN
 - Conferencia de Directores Nacionales de Armamentos
 - Comité de Alto Nivel para Operaciones y Ejercicios
 - Comité de Seguridad de la OTAN
 - Comité de Ríos de la Sociedad Moderna
 - Comité de Ciencia
 - Comité de Orientación de la OTAN
 - Conferencia de Logística Superior de la OTAN
 - Comité de Planeación de Emergencia Civil

- SECRETARIA**
- Presidente de los Comités de Presupuesto Civil y Militar
 - Secretario General
 - Secretario Adjunto
 - Secretario Asistente para Asuntos Científicos y Medio Ambientales
 - Secretario General Asistente para Infraestructura, Logística y Planeación de Emergencia Civil
 - Secretario General Asistente para Apoyo a la Defensa
 - Secretario General Asistente para la planeación de la Defensa y Política
 - Secretario General Asistente para Asuntos Políticos
 - Director de Información y Prensa
 - Controlador Financiero
 - Secretario Ejecutivo
 - Director de la Oficina de Seguridad de la OTAN
 - Director Administrativo

- COMITÉ MILITAR**
- Div. de Sist. de Información y Comunicaciones
 - Div. de Logística y Recursos
 - División de Operaciones
 - Div. de Política y Planes
 - División de Inteligencia
 - Secretariado
 - Director del Personal Militar
 - Información Pública
 - Finanzas
 - Div. de Estab. Organización y Armamentos

- COMANDO ALIADO ATLANTICO**
- Comando Atlántico Occidental
 - Comando Atlántico Oriental
 - Flota de Ataque del Comando Atlántico
 - Comando Aliado Atlántico de Submarinos
 - Comando Atlántico Ibico
 - Fuerza Naval Permanente del Atlántico
- Comando Aliado en Europa**
- Fuerzas Aliadas en el Noroeste de Europa
 - Fuerzas Aliadas en Europa Central
 - Fuerzas Aliadas del Sur de Europa
- Grupo Regional Canadá-E.U.**

ESTRUCTURA MILITAR INTEGRADA

- División de Asuntos Políticos**
- Asesoría Política
 - Asesoría Militar
 - Asesoría de la OTAN
 - Asesoría Política
 - Asesoría de Planeación
 - Asesoría de Planeación Nuclear
 - Asesoría de Crisis

- División de Política y Planeación de la Defensa**
- Asesoría de Planeación
 - Asesoría de Planeación
 - Asesoría de Planeación Nuclear
 - Asesoría de Crisis

- División de Apoyo a la Defensa**
- Coordinación y Política
 - Cooperación en Armamentos
 - Dirección de Planeación de Armamentos, Planificación y Investigación
 - Armamentos Aéreos
 - Armamentos Terrestres
 - Armamentos Marítimos
 - Investigación de Defensa
 - Planeación de Armamentos
- Dirección de Comercio, Control y Comunicaciones**
- Planeación y Requerimientos
 - Programa Interoperativo y Cooperativo
 - Dirección de Sistemas de Defensa Aérea
 - Análisis y Armas de Defensa Aérea
 - Control y Comando Aéreo
 - Cooperación y Planeación de la Defensa Aérea
 - Dirección de Tráfico Aéreo Civil y Militar

- División de Infraestructura, Logística y Planeación de Emergencia Civil**
- Dirección de Infraestructura
 - Dirección de Logística
 - Dirección de Planeación de Emergencia Civil

- División de Asuntos Científicos y Medio Ambientales**
- Asesoría de Estudios de Medio Ambiente
 - Asesoría de Seguridad Ambiental
 - Subcomité de alta Tecnología
 - Investigaciones científicas y tecnológicas
 - Política de Ciencia y Tecnología
 - Asociaciones en Ciencias
 - Estados de Trabajo Computarizado
 - Consejo para la Estabilidad
 - CCIAS Programa

3.2.1. Consejo del Atlántico Norte

La autoridad política y los poderes de decisión de este órgano, dimanan del propio Tratado del Atlántico. Está compuesto por representantes permanentes y de los ministros del exterior de los Estados integrantes con autoridad y poderes de decisión. Sus resoluciones tienen la misma validez en cualquier nivel en que se reúna y para cumplir su labor se crearon una serie de comités y grupos de planeación que apoyan el trabajo del Consejo o para asumir responsabilidades en campos específicos como la defensa, planeación nuclear y asuntos militares. La representación en el Consejo es a nivel de embajadores, apoyados por una delegación nacional compuesta de consejeros y oficiales a nivel político-militar, que además representan a su país en diversos comités de la OTAN.

En este foro, el más importante órgano de decisión en la OTAN, las consultas y discusiones gubernamentales se centran en las cuestiones proclives de afectar la seguridad de la zona y las actividades de la organización; los tópicos pueden ser propuestos por uno o más representantes nacionales o por el Secretario General, sus decisiones están basadas en reportes solicitados por el Consejo y elaborados por los comités y oficinas subordinadas.

El Consejo se reúne a nivel ministerial dos veces al año; en sus sesiones uno de los ministros del exterior asume el rol de presidente honorario. Destacan las reuniones cumbre, encabezadas por los jefes de estado o de gobierno, cuando una serie de problemas de importancia particular llevan a discusiones de alto nivel a fin de establecer soluciones y acuerdos. Dichas reuniones son presididas por el Secretario General de la OTAN o, en su ausencia, por un sustituto.

En el Consejo se encuentran dos importantes instancias de la organización:

- Comité de Planeación de la Defensa (CPD), conformado por representantes permanentes reunidos a nivel de Ministros de Defensa para tratar asuntos de Defensa y Seguridad y la planeación de Defensa Colectiva. Establece lineamientos para las autoridades militares de la Organización y posee las mismas funciones, autoridad y atributos que el Consejo del Atlántico Norte.
- Grupo de Planeación Nuclear (GPN), encargado de la discusión y diálogo en todos los asuntos relacionados con las Fuerzas Nucleares y su papel en el esquema de defensa y seguridad de la institución. Sus reuniones son a nivel de Ministros de Defensa en conjunción con el Comité de Planeación de la Defensa.

3.2.2. Secretaria

Esta es una instancia administrativa de carácter civil, encargada de establecer un enlace entre las estructuras políticas y de gobierno de la institución. En ella se encuentra reunido todo

el personal que realiza distintas tareas en su interior, cuya nacionalidad es de los estados miembros y que apoyan el trabajo del Consejo del Atlántico Norte y otros comités.

El Secretario General es el funcionario de más alto rango e importancia en la Organización; es el encargado de promover y dirigir las consultas políticas entre los miembros de la alianza, ser intermediario en la solución de sus disputas y dirige la toma de decisiones. El Secretario General es Presidente del Consejo del Atlántico Norte, del Comité de Planeación de la Defensa y del Grupo de Planeación Nuclear y preside las sesiones de distintos comités.

Además, ordena al personal internacional durante el periodo que dure su nombramiento ante la organización, cumple funciones de vocero ante otros gobiernos y los medios de comunicación. Durante su ausencia es apoyado por un Secretario Suplente, quien además preside el Destacamento de Alto Nivel para el Control de Armas Convencionales, el Comité de Defensa Aérea de la OTAN, entre otros.

El personal de la Secretaría está dividido en 5 divisiones operativas, las oficinas del Secretario General, una oficina de administración y la oficina del Contralor financiero. Cada división está encabezada por un Asistente del Secretario General y preside el comité principal relacionado con los temas de su campo de responsabilidad.

El personal de las oficinas del Secretario General esta dividido en:

- Secretariado Ejecutivo: asegura el funcionamiento del Consejo del Atlántico Norte, Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, Comité de Planeación de Defensa y Grupo de Planeación Nuclear.
- Oficina de Información y Prensa, relacionada con los servicios de información y medios de comunicación, comunicados de prensa, etc.
- Oficina de Seguridad de la OTAN, coordina las políticas de seguridad interna de la organización.

Del mismo modo existen 5 divisiones:

☒ División de Asuntos Políticos, seccionada en:

- ◊ Directorado Político (Prepara discusiones de temas políticos con relación al desarme y es enlace entre las delegaciones de los países miembros y otras organizaciones internacionales y ONG).
- ◊ Directorado Económico (Órgano de consulta en temas económicos relacionados con las políticas y gastos de defensa, así como las implicaciones económicas de la conversión de armamentos y mantiene contactos con organizaciones económicas internacionales).

☒ División de Planificación de la Defensa y Política, apoya la coordinación y desarrollo de

acciones de la Asociación para la Paz y se divide en:

- ◊ Directorado de Planeación de Fuerza (Responsable de temas de Política de Defensa y el desarrollo de Fuerzas Conjuntas Combinadas).
- ◊ Directorado de Planeación Nuclear (Coordina el desarrollo de una política de Defensa de la OTAN a nivel nuclear y apoya el trabajo del GPN).
- ☒ División de Apoyo a la Defensa, el cual aconseja al Secretario, Consejo del Atlántico y el Consejo de Planeación de la Defensa en lo relacionado a la investigación, desarrollo, producción y procuración en armamentos. Promueve el uso eficiente de los recursos para el equipamiento de las fuerzas atlánticas, coordina actividades del programa de Asociación para la Paz y mantiene vínculos con la Unión Europea Occidental y la Unión Europea. Su estructura es la siguiente:
 - ◊ Directorado de Planificación, Programas e Investigación en Armamentos
 - ◊ Directorado de Comando, Control y Comunicaciones.
 - ◊ Directorado de Sistemas de Defensa Aérea..
- ☒ División de Infraestructura, Logística y Planeación de Emergencia Civil se divide en:
 - ◊ Directorado de Infraestructura.
 - ◊ Directorado de Logística.
 - ◊ Directorado de Planificación Civil de Emergencia.
- ☒ La División de Asuntos Científicos y Medioambientales esta encargada de aconsejar al Secretario General en asuntos científicos y tecnológicos relacionados con la OTAN.

3.2.3. Comité Militar

La estructura militar se enmarca fundamentalmente en las tareas que desempeña el Comité Militar, el cual es responsable de la conducción de los asuntos militares de la Alianza; es una instancia de consulta y cooperación de sus integrantes con respecto a los temas militares atlánticos y es la fuente primaria de consultas militares para el Consejo del Atlántico Norte, el Grupo de Planeación Nuclear y el Comité de Planeación de la Defensa. El Comité tiene una presidencia rotativa entre todos los miembros de la organización, con un periodo de tres años y funge como vocera de la alianza en todos los asuntos militares, desempeñando una función representativa ante los medios de comunicación y ante países con los cuales se ha establecido un dialogo institucional como los países de la Asociación para la Paz.

Asimismo, el Personal Militar Internacional (conformado por militares provenientes de las fuerzas nacionales de apoyo) cuya función es asegurar que las políticas y decisiones del Comité Militar sean dirigidas e implementadas, además de preparar planes, iniciar estudios y recomendar políticas en asuntos militares referidos a OTAN, al Comité Militar, a las autoridades nacionales, además de participar en el diálogo y la cooperación con países de Europa Central y Oriental. El personal esta bajo la autoridad administrativa de un Director, funcionario propuesto por los estados miembros y elegido por el Comité Militar. El personal se divide en:

- ☑ División de Inteligencia (Evalúa la fuerza y disposición de las fuerzas militares que podrían representar un riesgo para los intereses y seguridad de la OTAN e informa de ello al Comité Militar, Consejo del Atlántico y Comité de Planeación de la Defensa; Coordina la producción y diseminación de acuerdos de Inteligencia y de documentos básicos en inteligencia de la OTAN).
- ☑ División de Planes y Política (Atiende asuntos militares, políticos, seguridad, pacificación, control de armas y desarme, Asociación para la Paz y aquello concerniente al concepto estratégico de la OTAN).
- ☑ División de Operaciones (Auxilia en lo relacionado a planes operacionales en curso, la postura militar de la OTAN y la estructura organizacional de sus Comandos y del Cuartel General y la contribución militar para la dirección de reacciones de contingencia a crisis donde los intereses de la OTAN están involucrados).
- ☑ División de Recursos y Logística (Responsable de la logística, infraestructura, financiamiento y asuntos de recursos humanos).
- ☑ División de Comunicaciones y Sistemas de Información.
- ☑ División de Standarización y Armamentos.

El Centro de Situación de la OTAN apoya al Consejo del Atlántico Norte, Comité de Planeación de la Defensa y al Comité Militar a cumplir sus funciones consultivas en tiempos de paz, ejercicios militares y durante periodos de tensión y crisis. Es centro receptor, de intercambio y diseminación de información de inteligencia, supervisando los asuntos económicos, políticos y militares de interés para la OTAN.

Por otro lado, las fuerzas militares de los países integrantes se organizan en la denominada Estructura de Comando Integrada, organizada en dos principales Comandos: Comando Aliado en Europa y el Comando Aliado Atlántico⁽²⁵⁾, además del Grupo de Planeación Regional Canadá-Estados Unidos. Cada comando es dirigido por un Comandante Supremo, quien es responsable del desarrollo de planes defensivos en su área respectiva y de determinar los requerimientos de fuerza, de despliegue y ejercicio de las fuerzas militares bajo su control.

⁽²⁵⁾ A partir de Julio de 1994, el Tercer Comando que existía en ese momento, el Comando Aliado del Canal, desapareció y sus responsabilidades fueron absorbidas por el Comando Aliado en Europa.

realizando diferentes funciones para garantizar la seguridad e integridad territorial de los estados miembros en tiempos de paz, crisis o guerra.

El Comando Aliado en Europa (CAE), cuyos cuarteles se encuentran en Mons, Bélgica, cubre un área que abarca del norte al Sur de Europa, incluyendo todo el mar mediterráneo y de la costa del Atlántico a la frontera oriental de Turquía⁽²⁶⁾. En caso de una situación de crisis, el Supremo Comandante Aliado en Europa, es responsable de implementar medidas militares para defender, preservar la seguridad o restaurar la integridad del Comando Aliado en Europa.

Al interior del CAE existen tres grandes comandos subordinados al comandante aliado en Europa:

- ◆ Fuerzas Aliadas del Noroeste de Europa, abarcan Noruega, Reino Unido y los mares adyacentes, dividiéndose en tres comandos subordinados:
 - ◇ Fuerzas Aéreas Aliadas en el Noroeste de Europa (Reino Unido).
 - ◇ Fuerzas Navales Aliadas en el Noroeste de Europa (Reino Unido).
 - ◇ Fuerzas Aliadas del Norte de Europa (Noruega)
- ◆ Fuerzas Aliadas en Europa Central, que cubre del límite sur de las Fuerzas del Norte de Europa a la frontera sur de Alemania, y se divide en las:
 - ◇ Fuerzas Terrestres Aliadas en Europa Central (Alemania),
 - ◇ Fuerzas Aéreas Aliadas en Europa Central (Alemania) y
 - ◇ Fuerzas Aliadas cercanas al Báltico (Dinamarca).
- ◆ Fuerzas Aliadas del Sur de Europa, resguarda un área de 4 millones de Km² (Italia, Grecia, Turquía, el Mar Mediterráneo en su totalidad, el mar de Mármara, el Mar Negro y está separada de la región Central por Austria y Suiza) y se divide en 6 cuerpos subordinados:
 - ◇ Fuerzas Terrestres Aliadas del sur de Europa (Italia)
 - ◇ Fuerzas Terrestres Aliadas del Centro-Sur de Europa (Grecia)
 - ◇ Fuerzas Terrestres Aliadas del Sud Este de Europa (Turquía)
 - ◇ Fuerzas Aéreas Aliadas del Sur de Europa (Italia)
 - ◇ Fuerzas Navales Aliadas del Sur de Europa (Italia)
 - ◇ Fuerzas Navales de Apoyo y Ataque del Sur de Europa (Italia)

Por su parte, el Comando Aliado del Atlántico (CAA), cuyos cuarteles están en Norfolk, Virginia, abarca la totalidad del Atlántico Norte desde el Polo Norte hasta el Trópico de Cáncer y desde las costas de Norteamérica a las de Europa y África. Como estructuras subordinadas

⁽²⁶⁾ Equivalente a un área de 2 millones de kilómetros cuadrados de tierra, tres millones de kilómetros cuadrados de mar y una población de 320 millones de personas.

tiene al:

- ◆ Comando Atlántico Occidental, conformado por el Comando de la Fuerza de Submarinos del Atlántico Occidental, Comando de la Subárea Océano y el Comando de la Subárea Atlántico Canadiense.
- ◆ Comando Atlántico Oriental, que comprende el Área Marítimo-Aérea del Atlántico Oriental, las subáreas Norte y Centro, las Fuerzas de Submarinos del Atlántico Oriental y el Comando Insular de Islandia.
- ◆ Comando de la Flota de Ataque del Atlántico, compuesta por una Fuerza de Ataque de Portaaviones, la Fuerza de Ataque antisubmarina y la Fuerza de Ataque Anfibia.
- ◆ Comando Aliado Atlántico de Submarinos, Comando Atlántico Ibérico. Y Fuerza Naval Permanente del Atlántico.

Finalmente, el Grupo de Planeación Regional abarca el total de superficie de América del Norte y realiza recomendaciones al Comité Militar acerca de planes y proyectos relativos a la defensa de la Región Estado Unidos-Canadá.

Cabe señalar que con las recientes modificaciones realizadas a la estrategia de la organización, se han creado una serie de cuerpos que responden a las nuevas necesidades de la organización, especialmente dirigidos a ser fuerzas pequeñas pero con una amplia capacidad de despliegue, gran movilidad y rapidez de respuesta ante situaciones críticas y con posibilidad de incrementar su despliegue de fuerzas y recursos en caso de la escalada de un conflicto.

3.3 La Reforma de la OTAN (1990-1995)

3.3.1 Las Nuevas Circunstancias

El Tratado de Washington originó una de los instrumentos más representativos del período de Guerra Fría: la Alianza del Atlántico Norte, la cual vio surgir en 1955 al Pacto de Varsovia como su contraparte militar y política, como una respuesta de la Unión Soviética a lo que consideró como una amenaza del mundo capitalista en contra de su seguridad y la de los estados que se encontraban en su órbita europea, especialmente cuando Alemania Occidental se integró a la OTAN.

Esta situación cambió radicalmente a partir de las reformas políticas y económicas impulsadas por el líder soviético Mijail Gorbachov en la URSS, especialmente representadas en la Perestroika y la Glasnot, las cuales a partir de 1986 marcaron un punto determinante en las relaciones internacionales, ya que después de 40 años de la división monolítica en Europa se presentó un fenómeno que libró de las contradicciones políticas, económicas y sociales a los

países europeo-orientales de la esfera de influencia soviética⁽²⁷⁾.

A la par de las medidas político-militares, en diversos países de Europa Oriental la población, motivada por el esfuerzo de Gorbachov en la Unión Soviética, encabezada por líderes reformistas comenzó a exigir un cambio político y de gobierno a sus dirigentes comunistas, especialmente dirigida al establecimiento de regímenes democráticos mediante elecciones libres.

Siguiendo al anuncio de reducciones en los presupuestos de Defensa soviéticos y la reducción de sus fuerzas armadas, los gobiernos de la entonces República Democrática de Alemania (RDA), Polonia, Hungría, Checoslovaquia y Bulgaria anunciaron en enero de 1989 reducciones en sus fuerzas armadas y sus presupuestos de defensa.

De tal manera, a partir de febrero de 1989 la movilidad político social se incrementó considerablemente en diversos países; en Polonia el gobierno comunista y la oposición establecieron acuerdos para impulsar una reforma política en el país que incluía elecciones libres y reconocimiento al movimiento "Solidaridad", todo lo cual derivó en la elección del primer gobierno no comunista de Europa Oriental en agosto de ese año; en Hungría, el Partido Comunista apoyó una gradual transición a un sistema político multipartidista y abrió sus fronteras occidentales para que gran número de refugiados alemanes de la RDA llegara a Alemania Federal a través de Austria.

En este sentido, el flujo de emigrantes a Alemania Federal y el llamado de Gorbachov a impulsar las reformas políticas en la RDA generaron el fin del régimen comunista dirigido por Erik Honecker, mientras las manifestaciones en pro de elecciones libres y la abolición del monopolio comunista en el poder se incrementaron y derivaron en la renuncia del gobierno en pleno y la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989. En Bulgaria, el declive de la dirigencia del partido comunista fue resultado de una serie de manifestaciones en pro de elecciones libres y la remoción del Partido Comunista, mientras que en Checoslovaquia se formó un gobierno de coalición nacional y en Rumania los cambios políticos se realizaron después de violentos enfrentamientos entre fuerzas de seguridad y el ejército rumano.

Estos acontecimientos por sí mismos, generaron una potencial crisis al interior de la OTAN, especialmente por que toda la estructura y motivos que la originaron y justificaban su existencia, desaparecían rápidamente y con ello su razón de ser. Una de las voces que llamó a la necesaria adaptación de la alianza atlántica en el contexto de lo que se comenzaba a denominar

⁽²⁷⁾ Entre las principales iniciativas presentadas por el líder soviético se encontraba la conclusión de acuerdos sobre reducción de armamentos, especialmente de misiles balísticos intercontinentales y en cohetes nucleares de mediano alcance en Europa, lo cual se concluyó en el Tratado de Washington de 1987 en el que se llegó a tal acuerdo, cuya continuación sería el reducir de manera importante las Fuerzas Militares Convencionales en Europa. Esta política se reforzó con el anuncio de Gorbachov en diciembre de 1988 de una reducción unilateral de las fuerzas convencionales soviéticas en una proporción de 500,000 soldados y 10,000 tanques, además de anunciar cortes del 14% en los gastos de defensa soviética y de un 19% en la producción de armas y de equipo militar.

como "Posguerra Fria" fue la del entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker, quien en una alocución en Berlín mencionó que se estaba trabajando para que la OTAN tuviese nuevas misiones políticas en la "nueva arquitectura europea" y redujese su papel de alianza militar destinada a proteger a los países europeos contra una agresión del Pacto de Varsovia, ya que la evolución de la alianza era para convertirla en un foro de cooperación para negociar, verificar, aplicar y ampliar los acuerdos Este-Oeste.

Aunado a lo anterior, en una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores⁽²⁸⁾, fue emitido un comunicado en el que reiteraron la necesidad de mantener la alianza como instrumento para prevenir conflictos, evitando la amenaza o el uso de la fuerza, reafirmando el vínculo de Norteamérica con los países Europeos. Destaca el llamado para mantener las tareas fundamentales de la Alianza y adaptar sus principios y propósitos a los grandes cambios europeos, impulsando el proceso en las esferas política y de defensa. Los Ministros del Exterior determinaron que fuese el Consejo la instancia que tomara en sus manos dicha labor, para que la adaptación a las nuevas circunstancias europeas fuera consistente con los propósitos y fines de la Alianza

3.3.2 Declaraciones de Londres y Roma (1990-1991).

Ante este llamado, se realizó en Londres una Conferencia del Consejo del Atlántico Norte, para analizar las peticiones de reforma a la OTAN manifestadas en Turnberry. El resultado fue un documento en el que se hace un llamado al establecimiento de una nueva estructura que promueva cambios en los ámbitos políticos y militares.

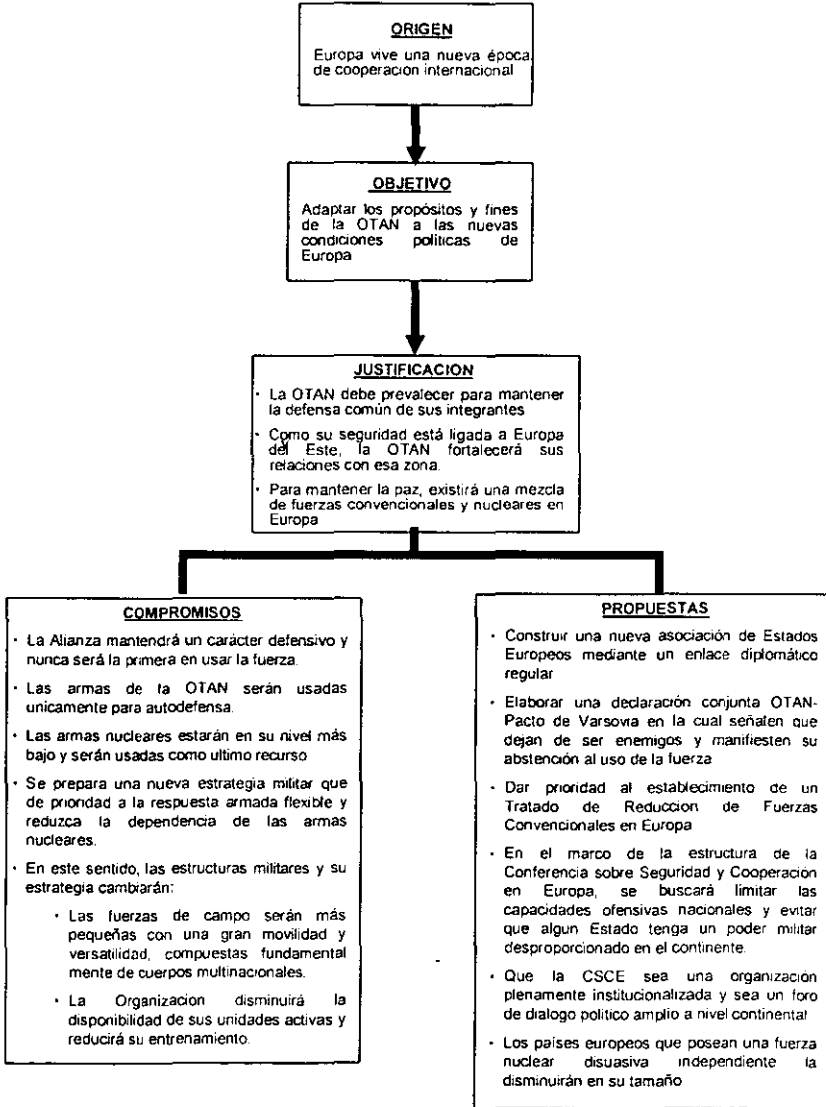
Por un lado, se resalta la necesidad de reformar a la OTAN ante los cambios Europeos y por otro se plantea una serie de compromisos internos de la organización a través de su propósito declarado: reducir sus fuerzas militares a un nivel mínimo considerado de "respuesta flexible", lo que implica un análisis caso por caso de cada situación y el tipo y nivel de respuesta conveniente al mismo, esto relacionado con el aspecto convencional, aunque las armas nucleares son consideradas como el último recurso, no pierden su valor e importancia en el contexto actual.

A la vez, las propuestas en el nivel político (a través del acercamiento con los países de Europa Oriental y de la vinculación de la seguridad atlántica a ellos) propone fortalecer el marco de diálogo institucional de instancias como la entonces Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), a fin de fortalecer los acercamientos diplomáticos y reducir posibles riesgos a la estabilidad europea, por lo que se promueve su transformación en una organización plenamente estructurada.

⁽²⁸⁾ Realizada en la localidad de Turnberry, Escocia, del 7 al 8 de Junio de 1990, en la cual también se destacó la dirección de los eventos orientados hacia el establecimiento de regimenes democráticos, elecciones libres, promoción de pluralismo político y hacia políticas económicas de mercado.

CUADRO V
DECLARACION DE LONDRES DE UNA TRANSFORMADA ALIANZA DEL
ATLANTICO NORTE
(Londres, 5-6 de julio de 1990)

Esquema de los elementos de la declaración



En la declaración de Londres se reitera la necesidad de que la alianza continúe existiendo para la seguridad de sus miembros especialmente porque ante la posible inestabilidad político social en el continente, es una instancia que garantiza la estabilidad en los países que la conformaban. Del mismo modo, se establece el compromiso a la elaboración de un nuevo concepto estratégico basado en una mezcla de respuestas convencionales y nucleares, así como en el fortalecimiento del diálogo, como opción para la seguridad continental.

Como respuesta a sus necesidades de adaptación, se realizó un replanteamiento de objetivos e inclusive de la estructura de la institución, cuyo resultado fue dado a conocer en una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países que integran la alianza en la ciudad de Roma, Italia, en noviembre de 1991, reunión en la que fueron presentados dos documentos de estrecha vinculación: la Declaración de Roma de Paz y Cooperación y el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, los que podrían considerarse como los documentos más importantes de la organización después de su Carta Constitutiva, ya que los mismos surgen como propuesta para mantener su vigencia ante las nuevas circunstancias y condiciones europeas.

En la Declaración de Roma se reafirma el objetivo de mantener a la Alianza a través de un Concepto Estratégico nuevo, con un enfoque más amplio de la Seguridad Internacional que implique no solo el factor militar y de defensa, sino el diálogo político en temas como medio ambiente, relaciones culturales y reordenamiento económico, especialmente por el cambio de sistema económico de los países de Europa Oriental. De este modo, se propone la creación de una instancia de Cooperación OTAN-Europa Oriental que impulse el diálogo político y la cooperación en otros ámbitos de seguridad, a fin de fortalecer el intercambio político, aunque se reitera que la dimensión militar de la alianza permanece como factor esencial en el nuevo concepto de Seguridad.

Aunque se reafirma que en el nuevo ambiente europeo prevalecen los valores perdurables de la alianza, cabría preguntarse ¿Cuáles son sus enemigos en esta nueva situación? En la búsqueda de elementos que justifiquen su existencia, la declaración de Roma define que la incertidumbre en Europa genera riesgos para la estabilidad europea, por lo que se requiere una estructura que mantenga el equilibrio y la estabilidad continental, es decir el equilibrio de poder. Cualquier cambio en dicho equilibrio amenazaría la seguridad de los demás estados europeos, por lo que se necesita una instancia que preserve la estabilidad continental.

Una justificación de carácter político radica en que los principios y valores de la organización, la comunidad de intereses, son compartidos "mas ampliamente", en referencia a los cambios en Europa Oriental, por lo que su consolidación requeriría un foro de diálogo e intercambio de experiencias que la OTAN podría cumplir. Como parte de ello se propuso el establecimiento de una instancia dentro de la estructura de la OTAN denominada Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en el que participen representantes de los miembros de la estructura de defensa y los países de Europa Oriental al nivel de ministros y embajadores, en el cual se discutirían los temas considerados de interés común para el continente como seguridad, democracia, relaciones en los aspectos civil y militar y la conversión de sus economías y de su producción militar a objetivos civiles.

CUADRO VI
DECLARACION DE ROMA DE PAZ Y COOPERACION
(Roma, 7-8 de noviembre de 1991)
Cuadro de los elementos integrantes
de la declaración

ORIGEN

Después de los cambios políticos en Europa Oriental, la OTAN necesita establecer una nueva relación política y militar que le permita adaptarse al nuevo ambiente político europeo.

OBJETIVO

Reafirmar las funciones centrales de la Alianza con un Nuevo Concepto Estratégico y de Seguridad que implique aspectos políticos, económicos, sociales y defensa, que justifiquen la existencia de la misma en las nuevas condiciones europeas.

JUSTIFICACION

- A pesar de las nuevas condiciones europeas, se requiere mantener un balance estratégico amplio, ya que en un ambiente incierto e impredecible, la alianza se mantiene con sus valores perdurables y la necesidad de defensa permanece, así como sus dos propósitos básicos: defender el territorio de sus miembros y promover sus valores compartidos.
- Los retos de la nueva situación deben ser comprendidos por una gran estructura institucional que vinculen a Europa y Norteamérica como la OTAN, UEO y CSCE.
- Ante los cambios en Europa Oriental, los valores de la alianza son compartidos mas ampliamente por lo que tiene la oportunidad de consolidar la relación con los nuevos socios a través de los mismos y contribuir a una nueva era de confianza, estabilidad y paz.
- Se requiere un concepto estratégico que subraye que la seguridad de la alianza tome en cuenta el contexto global, lo cual implica prever riesgos de una amplia naturaleza como la proliferación de armas de destrucción masiva, sabotaje, terrorismo y disrupción en el flujo de recursos vitales

PROPUESTAS

- Desarrollar una nueva relación de Consulta y cooperación en temas políticos y de seguridad con los países de Europa Oriental, en un marco institucional, por lo que se invita a las autoridades de dichos países a emitir una declaración política conjunta con los ministros de la OTAN en la que se anuncie una nueva era de asociación y definir las modalidades y contenidos del proceso.
- Para institucionalizar la relación se propone:
 - Establecer un Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en el que participen los países de Europa Oriental y los países de la OTAN a nivel ministerial.
 - Reuniones a nivel embajadores en el Consejo del Atlántico Norte.
 - Reuniones en intervalos mutuamente acordados con los Comités subordinados de la OTAN incluyendo los Comités Políticos, económicos y el Comité Militar de la Alianza.
- En las reuniones se tratarán temas relacionados con temas de seguridad y para intercambiar experiencias en torno a planeación defensiva, conceptos democráticos, relaciones cívico militares y la conversión de la producción militar y para la defensa con propósitos civiles.

COMPROMISOS

- La alianza mantendrá su carácter puramente defensivo, con acuerdos colectivos basados en una estructura militar integrada y una mezcla de fuerzas nucleares y convencionales, lo que implica que la dimensión militar de la OTAN permanece como factor esencial en el nuevo concepto de seguridad..
- La política de seguridad de la alianza esta basada en tres elementos fundamentales, dialogo, cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva.
- Las fuerzas militares serán mas pequeñas y será mayor su flexibilidad:
 - Las fuerzas convencionales serán reducidas, aunque se incrementara su movilidad y su capacidad de respuesta, con una composición multinacional.
 - Las fuerzas nucleares serán reducidas y su propósito fundamental continua siendo politico: preservar la paz, prevenir la guerra o cualquier tipo de coerción.

Del mismo modo, la justificación ideológica ampliaría su radio de acción al señalarse en la declaración que toma en cuenta el Contexto estratégico global y riesgos de una mayor naturaleza como la carrera de armamentos, terrorismo y la proliferación de armas de destrucción en masa, problemas que ya existían con anterioridad, algunos de ellos provocados por la misma confrontación Este-Oeste. Ante esta situación, se requiere el mantenimiento de una fuerza militar capaz de responder a este tipo de amenazas, basada en la conjunción de armas convencionales y nucleares, por lo que el carácter militar de la alianza mantiene vigente su validez y presencia.

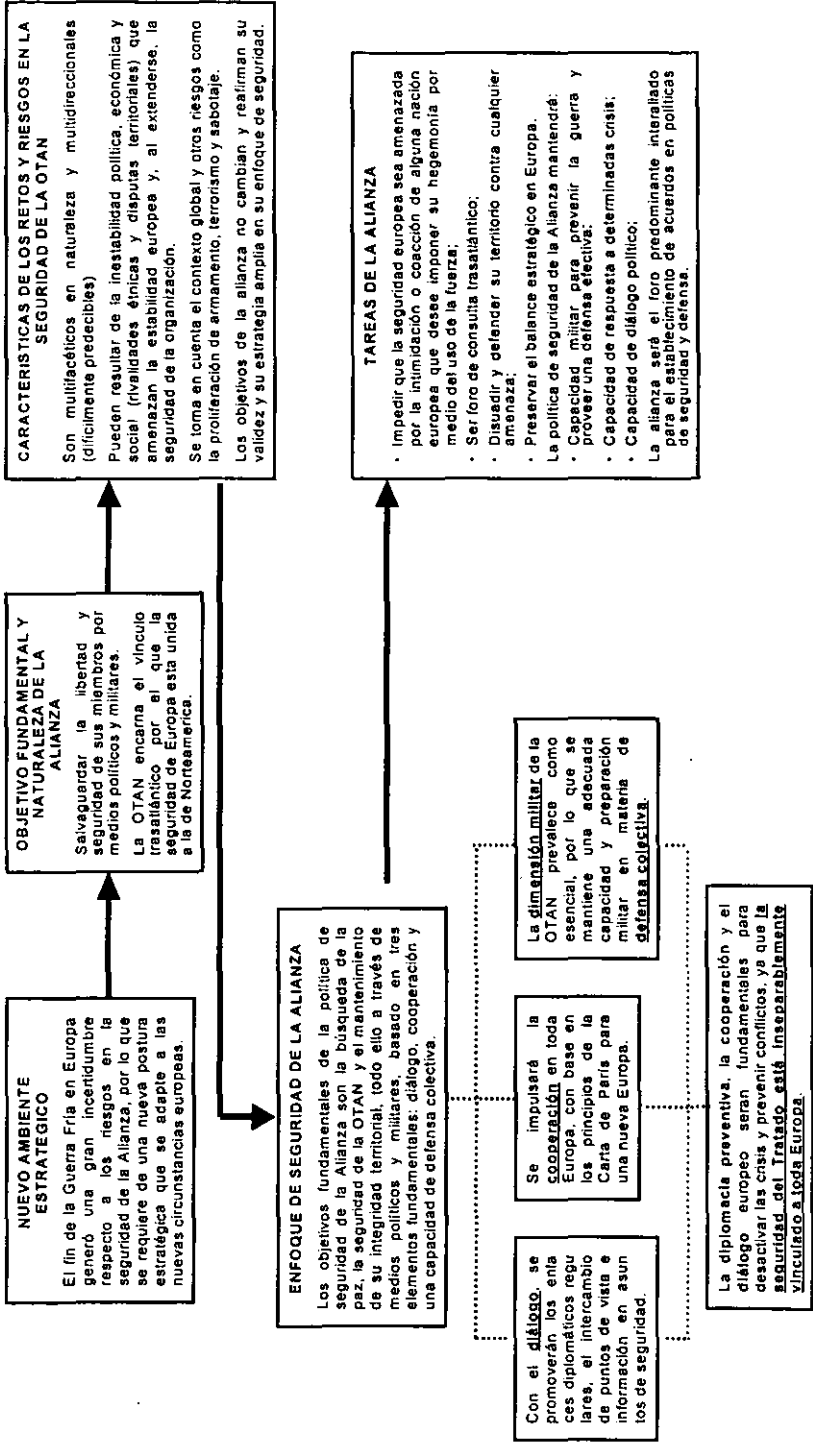
3.3.3 Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza

Este punto es retomado en el segundo documento presentado en la Conferencia de Roma denominado Nuevo Concepto Estratégico de la organización, en el cual se enfatiza que la naturaleza multifacética y multidireccional de los riesgos para la seguridad europea, pueden generar inestabilidad política y social manifestada en rivalidades étnicas y disputas territoriales, controversias que reafirman los objetivos de la alianza, ya que su extensión puede amenazar la seguridad, integridad territorial y la soberanía de sus miembros, por lo cual entre sus tareas fundamentales se encuentra el mantener, como señala el documento, el “balance estratégico en Europa” ante cualquier intento de imposición hegemónica por algún estado europeo.

Para mantener el equilibrio, se planteó el mantenimiento de fuerzas militares con capacidades de respuesta rápida y efectiva en tierra, mar y aire, aunque reducida en número. Del mismo modo se le buscó dar nuevas tareas a las fuerzas militares de la organización como participar en las operaciones de Paz de Naciones Unidas, tópico estrechamente relacionado con nuestro tema de estudio. Del mismo modo, estas fuerzas estarán distribuidas en todo el territorio de la organización, tendrán capacidad de reforzamiento militar y su empleo estará bajo control político.

Asimismo, el mantenimiento de sus capacidades militares convencionales y nucleares en Europa es para proteger el territorio y fronteras de la organización, aunque la respuesta de estas fuerzas será acorde al tipo de amenaza que enfrente. (Ver cuadro siguiente).

CUADRO VII NUEVO CONCEPTO ESTRATEGICO DE LA OTAN (Roma, 7-8 de noviembre de 1991)



NUEVO AMBIENTE ESTRATEGICO
El fin de la Guerra Fría en Europa generó una gran incertidumbre respecto a los riesgos en la seguridad de la Alianza, por lo que se requiere de una nueva postura estratégica que se adapte a las nuevas circunstancias europeas.

OBJETIVO FUNDAMENTAL Y NATURALEZA DE LA ALIANZA
Salvaguardar la libertad y seguridad de sus miembros por medios políticos y militares.
La OTAN encarna el vínculo transatlántico por el que la seguridad de Europa está unida a la de Norteamérica.

CARACTERISTICAS DE LOS RETOS Y RIESGOS EN LA SEGURIDAD DE LA OTAN
Son multifacéticos en naturaleza y multidireccionales (difícilmente predecibles)
Pueden resultar de la inestabilidad política, económica y social (fritividades étnicas y disputas territoriales) que amenazan la estabilidad europea y, al extenderse, la seguridad de la organización.
Se toma en cuenta el contexto global y otros riesgos como la proliferación de armamento, terrorismo y asolaje.
Los objetivos de la alianza no cambian y realiman su validez y su estrategia amplia en su enfoque de seguridad.

ENFOQUE DE SEGURIDAD DE LA ALIANZA
Los objetivos fundamentales de la política de seguridad de la Alianza son la búsqueda de la paz, la seguridad de la OTAN y el mantenimiento de su integridad territorial, todo ello a través de medios políticos y militares, basado en tres elementos fundamentales: diálogo, cooperación y una capacidad de defensa colectiva.

TAREAS DE LA ALIANZA

- Impedir que la seguridad europea sea amenazada por la intimidación o coacción de alguna nación europea que desee imponer su hegemonía por medio del uso de la fuerza;
- Ser foro de consulta transatlántico;
- Disuadir y defender su territorio contra cualquier amenaza;
- Preservar el balance estratégico en Europa.

La política de seguridad de la Alianza mantendrá:

- Capacidad militar para prevenir la guerra y proveer una defensa efectiva;
- Capacidad de respuesta a determinadas crisis;
- Capacidad de diálogo político;

La Alianza será el foro predominantemente interaliado para el establecimiento de acuerdos en políticas de seguridad y defensa.

CON EL DIÁLOGO, se promoverán los entes diplomáticos regulares, el intercambio de puntos de vista e información en asuntos de seguridad.

SE IMPULSARÁ LA COOPERACIÓN en toda Europa, con base en los principios de la Carta de París para una nueva Europa.

LA DIMENSIÓN MILITAR de la OTAN prevalece como esencial, por lo que se mantiene una adecuada capacidad y preparación militar en materia de defensa colectiva.

La diplomacia preventiva, la cooperación y el diálogo europeo serán fundamentales para desactivar las crisis y prevenir conflictos, ya que la seguridad del Tratado está inseparablemente vinculada a toda Europa.

CUADRO VIII MISION DE LAS FUERZAS MILITARES DE LA OTAN EN EL NUEVO CONCEPTO ESTRATEGICO

OBJETIVO

Garantizar la seguridad y la integridad territorial de sus miembros en tiempo de paz, de crisis y en la guerra.

- En la paz deben proteger a la alianza contra amenazas a su seguridad; mantener la estabilidad y el equilibrio de poder en Europa y asegurar la preservación de la paz. Esta contribución a la paz se puede dar a través de la aportación de fuerzas para las misiones de Naciones Unidas.
- En las crisis, las fuerzas militares reforzaran las acciones políticas con respuestas mesuradas y oportunas.
- No puede ser excluida la posibilidad de una guerra general en Europa, por lo que las fuerzas militares son una garantía contra potenciales riesgos, para prevenir la guerra misma y restaurar la paz si ocurriese.

REGLAS

Las fuerzas militares de la alianza reflejaran su naturaleza defensiva:

- Se reducirán en tamaño y preparación;
- Ya no existirá una postura defensiva lineal *In Situ* en la región central y se realizará una distribución geográfica que asegure una presencia militar suficiente en el territorio de la alianza;
- La estructura de estas fuerzas permitirá su reforzamiento militar en proporción a potenciales amenazas, incluyendo un conflicto mayor e incluirán esquemas de respuesta militar flexible, oportuna y mesurada;
- Las fuerzas activas incluirán Fuerzas de Reacción Rápida e inmediata en Aire, Mar y Tierra, con una capacidad de respuesta amplia;
- Existirá un estrecho control político en el empleo de las fuerzas militares aliadas en todos los escenarios.

PRINCIPIOS PARA LA DEFENSA ALIADA

- La alianza es puramente defensiva en propósito, sus armas no serán usadas jamás, solo para la autodefensa y no se considera adversaria de alguien.
- El objetivo de las fuerzas militares es mantener la integridad territorial y la independencia política de sus miembros y contribuir a la estabilidad europea.
- Los aliados mantendrán una fortaleza militar adecuada para defender las fronteras y territorio de la alianza.
- La seguridad aliada es indivisible; un ataque a uno es un ataque a todos (principio de defensa colectiva). La seguridad de Europa está inseparablemente vinculada a Norteamérica.
- Se mantendrá una mezcla de fuerzas convencionales y nucleares en Europa.

CARACTERISTICAS DE LAS FUERZAS CONVENCIONALES

- Están conformadas por las Fuerzas de Reacción Rápida y Fuerzas de Defensa Mayor en Tierra, Mar y Aire.
- Deben ser ampliamente flexibles ante una gran variedad de posibles contingencias, mediante un comando y control flexibles, capacidades logísticas de inteligencia y movilidad en el territorio aliado
- Estas fuerzas de defensa colectiva tendrán una conformación plenamente multinacional.

CARACTERISTICAS DE LAS FUERZAS NUCLEARES

Su propósito fundamental es político: preservar la paz, prevenir la coerción y cualquier tipo de guerra.

Las Fuerzas nucleares estratégicas proveen la garantía suprema a la seguridad aliada, por lo que se mantendrán en Europa las Fuerzas Nucleares adecuadas, aunque serán mantenidas al mínimo nivel suficiente.

Fuerzas Terrestres: son esenciales para mantener o recuperar territorio.

Fuerzas navales, necesarias para mantener líneas de comunicación, en el respaldo de operaciones terrestres y anfíbias y en el despliegue de las armas nucleares en el mar.

Fuerzas Aereas, vitales en operaciones independientes o combinadas de respaldo aereo ofensivo y terrestre y en labores de vigilancia, reconocimiento y guerra electrónica.

Tema importante son los principios que regirán la actuación de estas fuerzas, lo que nos lleva a realizar una reflexión en torno a sus intenciones. En primer lugar se afirma que la alianza reitera su carácter defensivo en propósito y sus armas solo serán usadas para autodefensa, ya que entre sus objetivos se encuentra la defensa territorial y la independencia de sus miembros.

Sin embargo, se afirma que también deben “contribuir a la estabilidad europea” por el hecho de que la seguridad de los aliados europeos occidentales y de Norteamérica está vinculada a la de toda Europa. Con ello queda abierta la posibilidad de que cualquier potencial conflicto en continental es susceptible de ser considerado por la alianza como amenaza a su seguridad y ser motivo de intervención en él, con lo cual su carácter defensivo pasa a ser ofensivo cuando tome necesariamente la iniciativa de las acciones para reducir el número de posibles pérdidas materiales y humanas⁽²⁶⁾.

3.3.4. La OTAN y las Operaciones de Paz.

No obstante que el nivel de fortaleza militar es un tema que quedo a consideración de sus integrantes, especialmente porque no se definen los criterios de cual será el nivel “suficiente” para la defensa de la integridad territorial de la alianza, esta indeterminación es contradictoria con el esquema operativo de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, tema en el cual la OTAN busca un refugio para subsistir en la era de posguerra.

Esto se explica porque en la cooperación en operaciones de Paz, el tipo de armamento, los recursos materiales empleados y el despliegue de sus fuerzas en el continente no corresponden necesariamente con el armamento ligero y el despliegue preventivo y defensivo de las operaciones de paz de Naciones Unidas, con lo cual existe el peligro de que en vez de ser fuerzas de intermediación se conviertan en fuerzas de ocupación en aquellos países en los que se encuentren.

En este punto habrá que aclarar que en todos los documentos revisados hasta este punto, se ha reiterado que la Alianza está vigilante de la seguridad de sus miembros y de toda Europa, con lo que reafirman su carácter regional y limitado exclusivamente a ese continente, por lo que su participación en posibles operaciones de paz podría quedar constreñida exclusivamente a Europa por el costo que implicaría el trasladar todos sus elementos a otra región del mundo. Sin embargo, al tener en cuenta el contexto global y los “peligros” que conlleva la incertidumbre y la inestabilidad en sus diferentes vertientes, la OTAN esta en posibilidad de actuar fuera de los

⁽²⁶⁾ En marzo de 1999, la OTAN inició una operación aérea de gran envergadura contra instalaciones serbias y el Ejército Serbio ubicados en el territorio de la antigua región autónoma de Kosovo, con el pretexto de detener el “Genocidio” de la población de origen albanés en dicha región, sin la existencia de una declaración de guerra por parte de los países de la OTAN al estado Yugoslavo y sin una amenaza directa al territorio y soberanía de algún miembro de la organización, con lo cual estaría violando sus propios principios de carácter defensivo y empleando sus supuestas armas de autodefensa, como armas de ataque, en una operación cuyo carácter de ilegalidad se reafirma ante el hecho de no media ni intervienen las principales instancias de la Organización de Naciones Unidas.

límites geográficos establecidos por el Tratado Atlántico, sea de manera individual o colectiva.

La justificación a esta postura se encuentra en las nuevas características de los conflictos y por ende de la necesaria transformación de las Operaciones de Paz. “Mucho se ha escrito acerca de los varios factores que han contribuido al cambio en la naturaleza del mantenimiento de la paz: la naturaleza intraestatal contra la naturaleza interestatal de los conflictos, la falta de un total consentimiento y cooperación de las partes, el rompimiento de la ley y el orden y el bandolerismo general como resultado de la emergencia de milicias indisciplinadas y civiles armados, el colapso de las estructuras del estado y el y los civiles como blanco en tales conflictos”⁽²⁷⁾.

Esta posibilidad recibió aceptación por algunos sectores políticos internacionales, especialmente en aquellas que entonces estaban directamente vinculadas con las operaciones de paz, como el caso de Kofi Annan⁽²⁸⁾, quien señaló que ante el incremento de las demandas, objetivos y funciones de las operaciones de paz y por la falta de una infraestructura necesaria para lograr sus metas, era necesario buscar nuevas vías de cooperación con grupos de estados miembros ya organizados para una acción militar conjunta, tales como la OTAN. “El gran tamaño y la complejidad de las operaciones de mantenimiento de la paz hace imperativo explorar nuevas vías de cooperación con organizaciones regionales como la OTAN. Con su estructura militar, recursos y peso político existente, la OTAN tiene mucho que contribuir al concepto de mantenimiento de la paz”⁽²⁹⁾.

Este punto de vista controvertido es reafirmado por Annan cuando señala que solamente el Consejo de Seguridad es la única autoridad política y jurídica en decidir una operación de paz y autorizada para mantener el control de las operaciones militares, aunque han existido casos en los que a través de resoluciones se autoriza a los estados miembros y a otras organizaciones regionales a tomar acciones relativas a la paz y seguridad internacionales, como en el caso de la Operación Tormenta del Desierto y la operación de paz en Somalia (UNITAF).

Con ello, la participación de la OTAN en las operaciones de mantenimiento de Paz es una vertiente mediante la cual la alianza puede justificar su existencia arguyendo sus años de experiencia en ejercicios militares, capacitación, construcción de infraestructura y toda la inversión económica efectuada en ella por sus integrantes. La continuidad de ese trabajo podía mantenerse al efectuar tareas de mantenimiento de la paz, aprovechando el hecho de que la grave situación financiera de Naciones Unidas no le permite emprender acciones militares a gran escala por falta de recursos, infraestructura y medios para llevarlas a cabo.

Por ello, se explica la aceptación de Kofi Annan a estos nuevos objetivos de la Alianza, ya

⁽²⁷⁾ LIGHTBURN, David. NATO and the Challenge of multifunctional peacekeeping, en NATO Review, marzo 1996. Pag. 10.

⁽²⁸⁾ Entonces subsecretario de las Naciones Unidas para Operaciones de Paz y a partir de 1998 Secretario General de las Naciones Unidas.

⁽²⁹⁾ ANNAN, Kofi. Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas y la Cooperación con la OTAN, en NATO Review Octubre 1993. Pag. 5.

que podía ser considerada como un socio en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, aunque en un ámbito regional por las limitantes geográficas del Tratado del Atlántico Norte y por los propios intereses de los aliados atlánticos.

3.3.5. Nuevas estructuras.

A raíz de las declaraciones de Roma y Londres y del Nuevo Concepto Estratégico se establecieron foros de diálogo al interior de la alianza. El más importante es el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, en el cual participaron la totalidad de miembros de la Alianza y los estados de Europa Central, Oriental y del Mar Báltico, y que fue resultado de los acercamientos diplomáticos para establecer una base institucional de consultas y cooperación política en temas de seguridad, planeación defensiva, asuntos militares, estrategias clave en estructuras militares, estructuras de comando, ejercicios bélicos, conceptos democráticos de las relaciones civiles y militares, conversión de la producción militar a propósitos civiles, etc.⁽³⁰⁾

De la misma manera, se creó una organización que fue considerada en algún momento como la “antesala” para ingresar a la Organización, cuyo objetivo era ampliar la participación de todos los estados que formaban parte de la URSS y que fue denominada como la Asociación para la Paz.

Dicha instancia es creada a fin de fortalecer la relación de seguridad entre los integrantes de la OTAN y los estados europeos que no forman parte de la organización y aquellos que integraron la URSS, aunque uno de los objetivos no mencionados radica en el hecho de que se busca evitar el surgimiento de posibles políticas militares nacionalistas y de luchas étnicas que podrían amenazar la estabilidad europea, especialmente por el vacío de poder originado con el fin de la URSS.

Este hueco dejado en Europa Oriental ha despertado el recelo y desconfianza en los países que fueron sus satélites durante el periodo de Guerra Fría como Polonia, la República Checa y los países bálticos, ya que existe el temor de que Rusia asuma el antiguo papel de potencia regional y lleve a cabo una política expansionista y de hostigamiento a estas naciones.

Es por ello que sus objetivos están enfocados en gran parte a la supervisión y cooperación militar:

- Extender la cooperación política y militar en toda Europa para mantener la estabilidad

⁽³⁰⁾ En su sesión inaugural el 20 de diciembre de 1991 y a la par de la desintegración de la Unión Soviética, el Consejo de Cooperación invitó a los miembros de la recién formada Comunidad de Estados Independientes a integrarse a los trabajos del mismo. En esta estructura participaron los miembros de la OTAN así como Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, República Checa, Estonia, Finlandia, Georgia, Hungría, Kazajstan, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Macedonia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. En mayo de 1997 el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte fue sustituido por una nueva instancia denominada Consejo de la Asociación Euro-Atlántica.

Europea, disminuir las amenazas a la paz y construir relaciones de seguridad y de promoción de un espíritu de cooperación internacional en el ámbito militar.

- Dicha cooperación busca establecer métodos claros en la planeación de la defensa militar y los procesos presupuestarios de defensa; asegurar el control democrático de las fuerzas de defensa; mantener una capacidad y disponibilidad para contribuir en operaciones bajo la autoridad de las Naciones Unidas y/o la responsabilidad de la OSCE y desarrollar relaciones cooperativas militares entre estos países y la alianza con el propósito de realizar ejercicios, entrenamiento y planeación conjunta e incrementar así la capacidad de los participantes para realizar misiones de mantenimiento de paz, búsqueda y rescate, operaciones humanitarias y en otras áreas⁽³¹⁾.

Cabe señalar que la polémica en torno a que la Asociación para la Paz sea una instancia previa para ingresar a la OTAN se ha centrado en dos vertientes.

La primera, de carácter interno de la organización, es en torno a la viabilidad de una expansión de la OTAN sin haber consolidado sus estructuras de cooperación y militares promovidas por su proceso de reforma y a que un número mayor de integrantes implica dificultades para el establecimiento de consensos políticos y acuerdos de carácter militar.

El tema de la ampliación de la OTAN ha sido uno de los más difíciles y polémicos al interior de la misma, especialmente porque la expansión de la organización, como ya ocurrió con el reciente ingreso de Polonia, República Checa y Hungría, estaría dirigida hacia los países de Europa Oriental, zona tradicional de influencia de Rusia, por lo que indirectamente se estaría afectando su predominio regional e indirectamente amenazando sus intereses en la zona.

A favor de la expansión se encuentra Europa Oriental, por el deseo de obtener nuevas garantías de que no volverían a ser presa del imperialismo ruso ni del expansionismo alemán. Asimismo, se considera que la membresía en la Alianza es una garantía para la estabilidad y seguridad de esa zona, objetivo plenamente declarado por las máximas autoridades políticas de la Organización Atlántica. "El propósito principal de la OTAN sigue siendo lo que ha sido desde el principio: garantizar la seguridad de sus miembros, algo que ha hecho mejor que ninguna otra alianza en la historia" [...] El objetivo de la organización es "extender esos mismos beneficios de seguridad a los pueblos de Europa Central y del Este [...] nadie debe infravalorar la Asociación para la Paz"⁽³²⁾.

Sin embargo, el mayor temor de la misma se enfoca en el hecho de que las nuevas ampliaciones debiliten la cohesión de la organización, especialmente porque la toma de decisiones internas de la misma se complique por la variedad de intereses entre sus miembros y por la posibilidad de que Rusia perciba la extensión de la OTAN a sus antiguas fronteras como

⁽³¹⁾ NATO. NATO Oficial Homepage, <http://www.nato.int/welcome/home.htm>, 9 de octubre de 1998.

⁽³²⁾ CLAES, Willy. "Extender la seguridad al centro y este de Europa, objetivo de la OTAN" en *Excelsior*, 29 de octubre de 1994. Pags. 3-A y 18.

una amenaza a su seguridad y reanude una política de equilibrio de poder formando su propia alianza con los países que fueron parte de la URSS en el marco de la Comunidad de Estados Independientes.

3.3.6. Relaciones de cooperación con la OSCE y la Unión Europea Occidental.

En las declaraciones de Londres y Roma, se destaca la importancia de establecer una estructura continental interinstitucional de cooperación política y dialogo en temas de seguridad, por lo cual se resalta la necesidad de institucionalizar en el proceso de cambio continental a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa; esta instancia se transformó en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)⁽³³⁾, foro de cooperación política en temas como seguridad, derechos humanos, derechos fundamentales, democracia y cooperación económica, entre otros.

La importancia de la OSCE radica en que es la única Organización que incluye a todos los países europeos, Estados Unidos y Canadá y que ha buscado tener un carácter de imparcialidad en la búsqueda de soluciones a los problemas europeos. Como resultado de las diferentes reuniones cumbre, en este caso, la reunión de Helsinki de 1992 se determinó que la organización debería tener un rol más activo en operaciones de pacificación, alerta temprana ante posibles amenazas a la paz y prevención de conflictos continentales. En este sentido, la relación con la OTAN se ha manifestado en la posibilidad de establecer, acorde a la situación determinada, operaciones de paz en las cuales las fuerzas de la alianza estarían bajo autoridad de la OSCE.

Asimismo, la OTAN ha propuesto establecer un marco institucional de cooperación para incrementar acciones conjuntas como intercambio de información, planeación defensiva, no proliferación de armamento y transferencia de armas, desarme, cooperación militar, establecimiento de medidas para localización de situaciones de crisis. Además se promueve la participación de la OSCE como intermediario para la solución pacífica de controversias regionales, antes de referirlas al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Mas controvertida resulta la relación de la Alianza con la Unión Europea Occidental (UEO)⁽³⁴⁾, ya que esta organización representa la iniciativa europea de desarrollo de una identidad exclusivamente europea de Defensa, especialmente porque países como Francia y Alemania muestran cierto recelo al control político-militar estadounidense al interior de la OTAN, además de que en esta última organización los temas de cooperación y dialogo europeo es sobrepasado por los temas de corte trasatlántico, por lo que se ha buscado una estructura que responda a las

⁽³³⁾ Organización que evolucionó a partir de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), la cual surge durante la Guerra Fría con el propósito de convertirse en un foro de discusión política y negociación que abarque la totalidad del continente Europeo y a Estados Unidos y Canadá, a fin de reducir las tensiones generadas en este periodo a través de la elaboración de medidas de construcción de confianza, respeto y promoción de los derechos humanos y elaboración de acuerdos de reducción de armamentos.

⁽³⁴⁾ Organización creada en 1954, cuyos antecedentes se encuentran en el Tratado de Bruselas de colaboración económica, social, cultural y autodefensa de 1948, a fin de establecer un marco de seguridad exclusivamente europeo y en el que participan Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España y Reino Unido.

necesidades europeas en materia de seguridad continental militar.

En este marco, singular impulso ha recibido la UEO ha razón de los acuerdos de Maastricht que dan forma a la Unión Europea, en cuyo marco estratégico defensivo figura la UEO como el brazo armado y militar de la comunidad europea, para lo cual se formularon iniciativas tendientes a llevar en los hechos el fortalecimiento militar de esta organización, como la transferencia de cuerpos armados multinacionales europeos a las estructuras de esta instancia⁽³⁵⁾.

Al interior de la OTAN se ha manejado el argumento de que la UEO sea parte de un proceso de fortalecimiento del denominado "pilar europeo" de la alianza, ejemplificado en una Identidad de Seguridad y Defensa Europea, elemento constituyente del fortalecimiento de un brazo armado de la Unión Europea.

Es trascendente que desde el origen de la Alianza Atlántica, representación histórica del predominio militar de los Estados Unidos desde el fin del último conflicto bélico y motivada por el surgimiento de la Guerra Fría y por el descrédito de las Naciones Unidas durante los primeros años de su existencia por el excesivo uso del veto en el Consejo de Seguridad, se otorgó a la organización la posibilidad de permanecer vigente gracias a la inclusión de los aspectos políticos y económicos además de los militares, ya que en el proceso actual de reforma de la organización, se ha justificado su existencia mediante las vertientes políticas, ejemplificadas en el intento de conformar un foro de diálogo a través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y los enlaces y vínculos que se buscan establecer con los antiguos satélites de la URSS en Europa Oriental.

No obstante el factor militar sigue siendo prioritario, de tal manera que su participación en operaciones de paz, enmarcada en la adaptación de la organización, es solo un justificante para emplear toda la infraestructura y potencialidad material y humana de la organización, aunque es importante el hecho de que esta propuesta coincida con un momento en el cual las Operaciones de mantenimiento de paz son cuestionadas por su falta de potencia y capacidad material y militar, por lo que el llamado a las organizaciones regionales a cooperar con las Naciones Unidas en el proceso de pacificación e intermediación se complementa con el proceso de justificación de la alianza para existir, aunque esto quede delimitado geográfica y políticamente a Europa por las determinaciones del propio tratado Atlántico y por las normas constitucionales de cada uno de sus integrantes.

Y la oportunidad de llevar a cabo los nuevos propósitos y tareas de la organización se presentó con la conflictiva y violenta desaparición de la Yugoslavia socialista como Estado, situación que llevo a la intervención de Naciones Unidas y de la OTAN en cumplimiento, la primera, de su obligación de defender la paz y seguridad internacionales y, la segunda, para evitar la posible extensión del conflicto a uno de sus estados miembros y probarse a sí misma su nueva función en la escena política internacional, tema de nuestro siguiente capítulo.

⁽³⁵⁾ Destacan en este sentido la Declaración de Petersberg del 19 de junio de 1992 que basada en las decisiones tomadas en Maastricht, en la cual se apoya el desempeño de la organización en operaciones de paz, cooperación con la OSCE y ONU y se hizo un llamado a los miembros para disponer unidades militares para la organización. De la misma forma destaca la declaración de Kirchberg, en Luxemburgo en 1992, en el marco de evolución de la UEO de un foro de consultas a una asociación más estrecha con otros países de Europa Central y Oriental, mediante el establecimiento de una jerarquía de miembros, miembros asociados, socios y observadores.

CAPITULO 4

LA GUERRA EN BOSNIA HERZEGOVINA, INTERVENCION DE LA ONU Y LOS PRIMEROS ACERCAMIENTOS DE LA OTAN

“Si tienen la oportunidad, la dividirán después de mi muerte. Y luego dividirán muchas otras cosas”

Tito

“La práctica de los dirigentes nacionalistas, en que cada hecho destructivo provoca por lo menos dos hechos igualmente destructivos, parece habernos traído a un límite después del cual sólo está el precipicio de las armas y la sangre”

Diario “Borba”

El estudio de las características tanto de Naciones Unidas como de la Alianza Atlántica, que han tratado de ser adaptadas al nuevo contexto internacional, nos ha permitido conocer los fundamentos político-estratégicos para su existencia, además de sus coincidencias y diferencias; es necesario determinar el ámbito geográfico en el cual ambas organizaciones intervendrán, enmarcado en el proceso de desintegración de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY) y el conflicto armado derivado del mismo, fenómeno cuya particularidad representará un desafío para Naciones Unidas, especialmente porque cuestionará la capacidad de sus instrumentos para afrontar crisis internacionales.

4.1 Marco general

La República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY) surge como entidad política al triunfo de la guerrilla comunista yugoslava en la Segunda Guerra Mundial, y es considerada como una segunda fase de evolución de un proceso que inició con la creación del Reino de los serbios, croatas y eslovenos al final de la Gran Guerra de 1914-1918⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Algunos autores mencionan que los grandes cambios en la historia yugoslava están estrechamente vinculados a los procesos de transformación mundiales. De tal modo, se determina que la primera guerra mundial origina la Yugoslavia monárquica; de la segunda guerra mundial surge la Yugoslavia comunista y el fin del periodo de Guerra Fría marca el fin del comunismo yugoslavo y el surgimiento de una “tercera Yugoslavia”, dominada en el papel por la República de Serbia.

MAPA 2



La RFSY estuvo conformada por 6 repúblicas:

<u>NOMBRE</u>	<u>EXTENSION</u>	<u>CAPITAL</u>	<u>POBLACION</u>
República Federativa Socialista de Yugoslavia	255,804 km ² .	Belgrado	23,475,887h. *
Bosnia Herzegovina		Sarajevo	4,365,639 h.
Croacia		Zagreb	4,763,941 h.
Macedonia		Skopje	2,033,964 h.
Montenegro		Titograd (Podgorica)	616,327 h.
Eslovenia		Liubljana	1,974,839 h.
Serbia		Belgrado	9,721,177 h.

* Estimado en 1991.

Fuente: Demographic Yearbook 1993 O.N.U.

El proceso histórico yugoslavo se caracteriza por un esfuerzo constante por conformar una estructura política, social y cultural homogénea, en el que coincidieran los intereses y fines de los distintos pueblos que la integraban y se complementaran en favor de la Federación yugoslava. No obstante, durante 40 años, la continuidad del debate social, político e ideológico en torno a la unidad y diversidad del país persistió incluso en la clandestinidad, subyugada por el poder, imagen e influencia de "Tito"⁽²⁾ y del Partido Comunista Yugoslavo.

⁽²⁾ Cuyo nombre era Josip Broz (1892-1980), héroe de la Segunda Guerra Mundial y constructor de la RFSY mediante el establecimiento de un régimen autoritario, supresor de cualquier muestra de disidencia y nacionalismo, impulsando una economía autogestionaria y una política exterior de No-alineación con las grandes potencias, aunque supo aprovechar las circunstancias para su país obteniendo el apoyo económico de las

La muerte de Tito significó un golpe mortal a la estabilidad del país e inició el proceso disgregador que terminaría con la federación yugoslava, el cual se aceleró con la retirada de Unión Soviética de sus posiciones occidentales y su desaparición como amenaza a la independencia del país balcánico.

Así, el fin de la guerra fría y los procesos de cambio político en Europa Oriental significaron para Yugoslavia el impulsar con mayor fuerza los procesos de reforma política y económica necesarios desde hacía tiempo y que se convertirían paradójicamente en justificante para la desaparición del país, ejemplificado en el proceso democrático electoral que, aunado a los movimientos nacionalistas en las mismas, llevaron a las repúblicas que la conformaban a enarbolar el principio de libre autodeterminación de los pueblos para proclamar su independencia.

4.2. La desintegración de la República Federativa Socialista de Yugoslavia e inicio del conflicto.

No obstante que entre los objetivos de este trabajo no está el analizar las causas de la desintegración de la RFSY, mencionaremos brevemente algunas de las mismas porque su evolución desembocará en el conflicto que originó la intervención de Naciones Unidas y la OTAN y mostrará el fin del sueño de una convivencia étnica pacífica, considerada modelo de coexistencia entre el capitalismo occidental y el socialismo soviético.

4.2.1. Condiciones económicas

La grave crisis económica yugoslava desde antes de la muerte del Mariscal Tito fue uno de los detonantes de la explosión de 1991. El dictador trató de acercarse a las economías occidentales para obtener créditos y préstamos que mejorasen el nivel de vida de la población. Como fundador de la Yugoslavia Socialista, Tito impulsó el establecimiento de un sistema económico autogestionario⁽³⁾, criticado por sus opositores por considerar que el Estado, al controlar la estructura económica del país, generó un desequilibrio en la producción de bienes de equipo y bienes de consumo y en la balanza comercial, progresivamente deficitaria, además de incrementar la deuda externa y restar poderes y funciones a las instancias federales administrativas, en pos de una descentralización y una mayor autonomía de las repúblicas.

Aunque en 1973 Tito firmó un acuerdo comercial con la Comunidad Económica Europea, la crisis económica yugoslava se agudizó a partir de 1974, año en que la inflación creció, la moneda sufrió un proceso devaluatorio, además de un incremento en el déficit de la balanza de

potencias capitalistas occidentales y el mantenimiento de una relación de "sana distancia" con la URSS y sus satélites. Aunado a ello, su ubicación estratégica, como paso obligado hacia la zona de los estrechos en un punto equidistante entre las zonas de influencia de las grandes potencias de la Guerra Fría y como modelo de convivencia multinacional, le reditaron al país una influencia y peso político de gran importancia, especialmente al interior del Movimiento de los países no alineados, consolidándose como uno de sus líderes.

⁽³⁾ Sistema impulsado a raíz del rompimiento con la URSS en 1948 en un intento por alejarse del sistema centralista soviético sin acercarse al capitalismo occidental y en el cual el Estado definía a grandes rasgos las líneas maestras de la economía, pero las empresas tendrían una amplia libertad en la organización de la producción y del trabajo. El sistema abarcaba la gestión de los ciudadanos de todo lo público (empresas, municipios, sistema educativo), definido por algunos autores como una especie de "democracia radical".

pagos y de la deuda externa en más de un 200% (de 2,300 a 6,880 millones USD) y para 1980 alcanzó la cifra de \$20,000 millones de USD.

A la muerte del mariscal, las nuevas autoridades elaboraron un plan económico y un programa de austeridad con el apoyo del Fondo Monetario Internacional para solucionar la crisis, controlar la inflación y el incremento de la deuda, reducir las importaciones, estabilización monetaria, reconversión industrial y terminar con las subvenciones a los productos básicos⁽⁴⁾.

Sin embargo, la inflación continuó incrementándose pasando de una tasa de crecimiento anual de 30% en 1980 a 600% a mediados de 1989, además de que la administración del país, altamente burocratizada e ineficiente por los niveles en que se encontraba dividida (federal, por república y provincial), absorbía una gran cantidad de recursos e impidió la aplicación de algunas medidas recomendadas por el FMI.

Asimismo, las empresas destinaron mayores recursos a los salarios y, sin inversiones y medios productivos, perdieron su capacidad de absorción de empleos. En 1988, el índice de empleo no creció y el número de desempleados alcanzó la cifra de 1.2 millones de personas. Al declive de la industria y la construcción, se sumaron las pérdidas en la agricultura, debido a dos años de sequías y a una política de precios inadecuada, con lo que se experimentó un crecimiento negativo del producto social en 1985 (-5%) y 1988 (-2%). De esta manera, entre 1980 y 1985, el nivel de vida de la población se deterioró considerablemente. Estas discordancias acentuaron las diferencias de carácter económico y social entre las distintas repúblicas, cuyo desarrollo interno era muy dispar entre sí⁽⁵⁾.

Así, en el cuadro se percibe una marcada diferencia entre las repúblicas del norte y del sur, ya que mientras Eslovenia y Croacia tenían un peso económico fundamental en la federación, Macedonia, Bosnia Herzegovina y Montenegro mostraban un atraso que se agudizaba más en la región de Kosovo, la zona más atrasada en la RFSY. Esta situación ocurre en los niveles de bienestar y en el empleo, ya que mientras Croacia y Eslovenia tenían un elevado nivel salarial, de participación del producto social per cápita y bajos niveles de desempleo, Kosovo, Macedonia y Montenegro tienen niveles de vida muy bajos y graves problemas de desocupación laboral.

⁽⁴⁾ El plan promovido por el FMI provocó un congelamiento salarial, aumento en el precio de bienes de consumo, créditos financiados por el Fondo y devaluación monetaria. En mayo de 1988, como parte del plan económico, hubo una liberalización de precios y un nuevo congelamiento salarial, lo que generó malestar entre la población.

⁽⁵⁾ Este problema fue irresoluble en la historia yugoslava. En 1966 el gobierno yugoslavo creó un Fondo de Ayuda al Desarrollo a fin de potenciar económicamente a las zonas más atrasadas del país y un Fondo Federal para el Desarrollo Acelerado de las Repúblicas Atrasadas y Kosovo, que distribuían recursos tomando en cuenta los ingresos per cápita del territorio que solicitaba ayuda, distribución de las inversiones existentes, etc. Estos fondos se convirtieron en organismos de transferencia de recursos económicos sin tomar en cuenta las condiciones particulares de desarrollo en cada zona.

CUADRO IX INDICADORES DE LA SITUACION ECONOMICA YUGOSLAVA EN 1988									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
HAB.(MILES)	23,559	1,943	4,679	5,831	2,052	1,893	4,441	632	2,088
% DE PARTICIPACION EN EL PRODUCTO SOCIAL	100	20	26	22	11	2	12	2	5
PRODUCTO SOCIAL POR HAB (MEDIA YU GOSLAVA=100)	100	230	131	90	124	28	65	73	61
% DE PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES	100	25	21	23	8	2	14	2	5
SALARIO MEDIO (MEDIA YUGOSLAVA =100)	100	152	109	91	96	66	84	73	68
NUMERO DE DESOCUPADOS POR CADA 100 ASALARIADOS	17	2	8	18	14	57	24	26	27

FUENTE: GLOBOKAR, TATIANA. "Yugoslavia entre autogestión y liberalismo". (Basado en cifras de la revista INDEKS 1989 No. 3 y No. 8

A: YUGOSLAVIA C: CROACIA E: VOJVODINA G: BOSNIA I: MACEDONIA
B: ESLOVENIA D: SERBIA F: KOSOVO H: MONTENEGRO

4.2.2. Condiciones Sociales

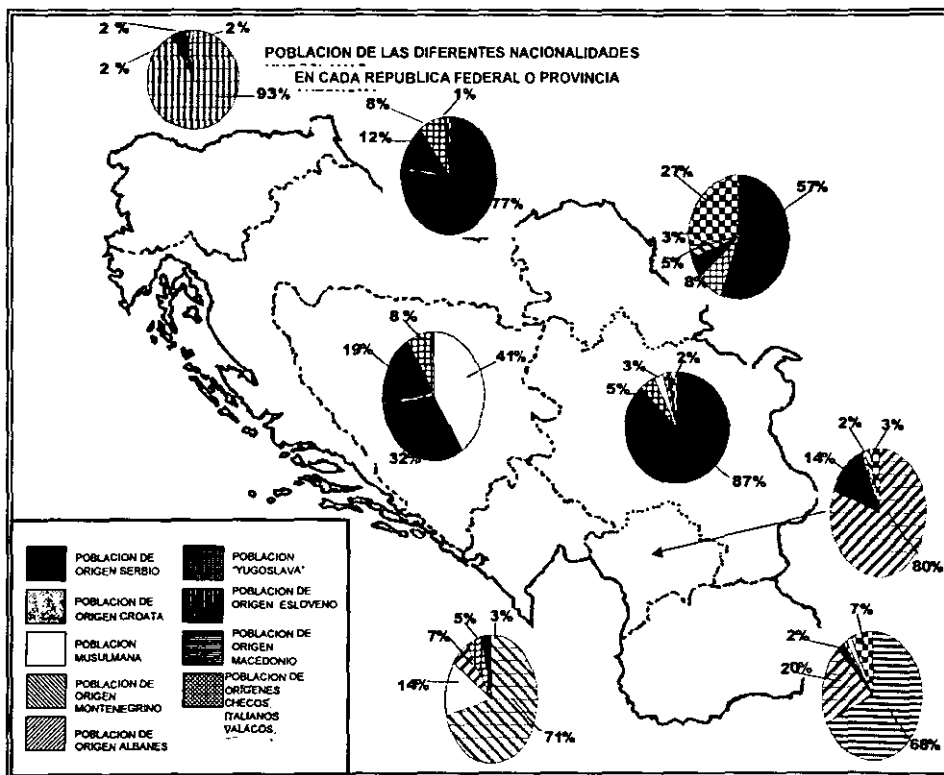
La crisis económica generó en la población un sentimiento de malestar social, incertidumbre y cuestionamiento a las políticas económicas implementadas por las autoridades federales. A la par de las reformas económicas, la movilidad social se incrementó mediante una serie de manifestaciones y huelgas para protestar por la política económica y por el nivel de desempleo. En 1986 el número de huelgas y manifestaciones fue de 851, en 1987 de 1,570 y en 1988 los huelguistas alcanzaron la cifra de 365,000.

Las difíciles condiciones de vida fueron caldo de cultivo para el resurgimiento del nacionalismo étnico. Este fenómeno se manifestó en forma de demandas de reconocimiento político, como en el caso de los albaneses que vivían en la provincia autónoma de Kosovo para la cual exigían el Status de República, o en el reconocimiento a sus particularidades culturales, como el caso de los croatas quienes se manifestaban como una entidad cultural y lingüística diferente a la serbia.

El desarrollo interno dispar en la ex-Yugoslavia generó acusaciones y recriminaciones en torno a que los intereses de las diferentes repúblicas no coincidían, ya que mientras Eslovenia y Croacia consideraban sus aportaciones a los Fondos Especiales para el desarrollo de otras repúblicas como un despilfarro y una carga para su desarrollo industrial, las repúblicas más atrasadas consideraron que las políticas federales únicamente dañaron sus economías e impidieron un desarrollo más equilibrado, a lo cual se agrega la identificación de las repúblicas del norte con Europa Central, mientras que las repúblicas del sur se reconocían como poseedoras de la herencia turca en la región.

Expresión del descontento social, el nacionalismo emergente, potencialmente explosivo por el carácter multiétnico y multicultural del país y por las asimetrías que rebasaban el ámbito cultural, se opuso al modelo federal y a su lema de “Unión y Fraternidad”. “Las tensiones nacionalistas se desbordaban a partir, no ya de cuestiones culturales o de definición de la Estructura del Estado, sino de diferencias económicas y socio-profesionales muy tajantes. El Partido no servía para unificar las desavenencias en favor de la elite en las instancias más elevadas de la Federación, sino que actuaba de manera autónoma en cada República, reflejando en este ámbito las mismas contradicciones e incapaz, por tanto, de ofrecer una respuesta global a la creciente crisis de identidad Yugoslava”⁽⁶⁾.

MAPA 3



En el mapa anterior vemos reflejada esta crisis de la identidad yugoslava desde antes de la muerte de su máximo dirigente. Para 1980, el número y porcentaje de personas que se consideraban a sí mismos como Yugoslavos eran una minoría más en casi todas las repúblicas, superadas por personas de nacionalidad no yugoslava (albaneses) que incluso tienen una mayor importancia. De tal modo, 40 años de dominación del partido comunista no consolidaron la formación de una “identidad nacional yugoslava” que estuviese arraigada en la población y que

⁽⁶⁾ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo. *La Europa Balcánica. Yugoslavia desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*. Pag. 98.

superase por sí misma el nacionalismo e identidad en cada república.

4.2.3. Condiciones políticas.

La muerte del Mariscal Tito marcó un punto definitivo en la historia yugoslava, ya que era el pilar político fundamental de su estabilidad política interna. Con él los nacionalismos habían sido reprimidos y sometidos, pero revivieron cuando la crisis económica y la desigualdad social se convirtieron en fenómenos incontrolados por sus sucesores en el gobierno yugoslavo.

El creciente malestar social fue canalizado por los líderes nacionalistas de las diferentes repúblicas para sus propios fines, responsabilizando al modelo económico autogestionario y a las instancias de gobierno (Liga de los Comunistas de Yugoslavia, instituciones federales, sistema constitucional) de ser los causantes de la crisis económica y de no haber impulsado un proceso de democratización de todas las estructuras políticas y económicas del país, con especial énfasis en la Liga de los Comunistas por un férreo control de la propaganda y los medios de comunicación, justificado todo ello de manera legal por la Constitución de 1974, que reconocía a la Liga como la fuerza política de vanguardia y la denominaba como directora y promotora de todas las actividades políticas del país⁽⁷⁾.

Sin embargo, el partido comunista no cumplió con la tarea de dirección de los cambios políticos y se desprestigió ante la población. Los dirigentes comunistas locales comenzaron a preocuparse más por satisfacer las necesidades de sus bases de apoyo que de solucionar los problemas en el ámbito federal; los líderes políticos atizaron el malestar social y con un discurso nacionalista, ganaron apoyo y prestigio entre la sociedad y plantearon sus objetivos como una lucha política por el reconocimiento a la autonomía y libre determinación de cada república, llegando incluso a la secesión para lograr sus fines.

4.2.4. Elecciones de 1990 y triunfo de los nacionalismos.

1990 fue un año decisivo para el país porque se desarrollaron elecciones para elegir autoridades locales y federales, proceso que coincidió con la situación interna descrita anteriormente y que reflejó las disputas internas que se vivían y de las tendencias contrarias existentes: por una parte Eslovenia y Croacia defendiendo un sistema político flexible y descentralizado más cercano a un proyecto de Confederación, por otro lado, Serbia defendiendo un proyecto centralista y de control federal bajo su dominio.

Ante el fin del partido comunista como fuerza política, los resultados de las elecciones celebradas a lo largo de todo el año fueron una manifestación de las divergencias existentes y del nacionalismo recalcitrante en las repúblicas yugoslavas.

⁽⁷⁾ En dicha constitución, Tito trató de solucionar las demandas de autonomía de las repúblicas y de descentralizar el poder del gobierno federal. Para 1977 las autoridades federales tenían amplia competencia en actividades de dirección de la política exterior y la política económica y monetaria, teniendo las repúblicas un mayor poder de decisión, ya que contaban con un poder ejecutivo y órganos parlamentarios propios, los cuales elegían la mayor parte de los diputados de las cámaras federales. Estas medidas generaron una seria discusión en torno a que la desintegración del país encuentra sus raíces en dicha ley suprema, especialmente por otorgar amplios poderes a las partes integrantes de la Federación en detrimento de su unidad.

CUADRO X

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 1990 EN LA RFSY POR REPUBLICA

REPUBLICA	FECHA DE LA ELECCION	PARTIDO TRIUNFANTE (*)	PRESIDENTE ELECTO	TENDENCIA Y OBSERVACIONES
ESLOVENIA	8 Y 22 DE ABRIL	OPOSICION DEMOCRATICA UNIFICADA DE ESLOVENIA (DEMOS) (55% DE LA VOTACION)	MILOS KUCAN (EXCOMUNISTA)	COALICION DE CENTRO-DERECHA QUE PROMOVIO LA SECESION DE ESLOVENIA DE LA RFSY
CROACIA	22 DE ABRIL/5 DE MAYO	UNION DEMOCRATICA CROATA (HDZ) (70% DE LA VOTACION)	FRANJO TUDJMAN (EXCOMUNISTA Y DISIDENTE NACIONALISTA)	PARTIDO DE CENTRO DERECHA NACIONALISTA QUE PROMOVIO LA SECESION DE CROACIA EN CASO DE QUE NO SE CONCRETARA UN NUEVO PACTO FEDERAL
MACEDONIA	11 Y 25 DE NOVIEMBRE	PARTIDO DEMOCRATICO PARA LA UNIDAD NACIONAL MACEDONIA Y ORGANIZACION REVOLUCIONARIA DE MACEDONIA INTERIOR	KIRO GLIGOROV	COALICION NACIONALISTA QUE SE CONSIDERABA COMO HEREDERA DEL MOVIMIENTO NACIONALISTA MACEDONIO DEL SIGLO XIX
BOSNIA-HERZEGOVINA	18 DE NOVIEMBRE/2 DE DICIEMBRE	UNION MUSULMANA DE ACCION DEMOCRATICA PARTIDO DEMOCRATICO SERBIO UNION DEMOCRATICA CROATA	ALIJA IZETBEGOVIC (MUSULMAN)	LOS TRES PARTIDOS REPRESENTABAN LAS DIFERENTES NACIONALIDADES EXISTENTES EN LA REPUBLICA Y EN UN PRINCIPIO GOBERNARON A TRAVES DE UN PACTO NACIONAL BASADO EN EL CONSENSO Y LA UNANIMIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES.
SERBIA	9 Y 23 DE DICIEMBRE	PARTIDO SOCIALISTA DE SERBIA (EXCOMUNISTAS) (43% DE LA VOTACION)	SLOBODAN MILOSEVIC	LOS EXINTEGRANTES DE LA LIGA COMUNISTA CAMBIARON SU DENOMINACION A "SOCIALISTAS" Y SIGUIERON CONTROLANDO EL GOBIERNO SERBIO CON UN DISCURSO NACIONALISTA.
MONTENEGRO	16 y 23 DICIEMBRE	LIGA MONTENEGRINA (60% DE LA VOTACION)	MOMIR BULATOVIC	PARTIDO Y PRESIDENTE AMPLIAMENTE VINCULADOS CON MILOSEVIC.

FUENTE: LE CLERQ, Juan Antonio. *La encrucijada yugo-eslava: la desintegración desde una perspectiva comparada*, y MIHAJLOV, Mihajlo. *Can Yugoslavia Survive?*, Pag. 80-81.

(*) El único partido que promovía el mantenimiento de la RFSY era la Alianza de las Fuerzas Reformistas de Yugoslavia, encabezada por el entonces primer ministro Ante Markovic, opción ignorada por la población ante las impopulares medidas económicas promovidas por el primer ministro.

Preludio de lo que ocurriría fue el XIV Congreso de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia del 20 de enero de 1990, ya que a la propuesta serbia de fortalecer el centralismo y la federación, se opusieron las reformas impulsadas por los comunistas eslovenos que deseaban una mayor descentralización y menos poderes centrales. Ante la falta de acuerdos los representantes comunistas eslovenos y croatas se retiraron del Congreso tres días después de iniciado y se generó una ruptura total con la Liga Federal que se agudizó en mayo cuando el bloqueo esloveno y croata impidió terminar con el Congreso de la LCY, con lo que el Partido Comunista se extinguió como posible factor de equilibrio y control sobre los acontecimientos que estaban por venir.

Así, las fuerzas nacionalistas contrarias al proyecto de la federación yugoslava obtuvieron el triunfo en 4 de las 6 repúblicas que conformaban el país, excepto en Serbia y Montenegro, donde los antiguos miembros de la Liga Comunista, convertidos ahora en "Socialistas"

mantuvieron el poder con el apoyo de diversos sectores (Iglesia, medios de comunicación).

Con ello, los gobiernos locales con tendencia nacionalista-separatista demostraron tener el apoyo popular y la legitimación necesaria para tomar una serie de decisiones a nivel local que ya no se vinculaban a la federación yugoslava, especialmente por su representatividad superior a las instancias federales de un país cuya población dejó de identificarse con el gobierno federal y con el ideal de unidad yugoslavo.

4.3. Independencia Esloveno-Croata e inicio del conflicto bélico

El enfrentamiento bélico en la moribunda RFSY marcó un punto determinante en la historia europea, ya que existía la certeza en el ámbito político de que una confrontación bélica no volvería a ocurrir, más aún cuando se habían creado diversas instancias de seguridad para evitar nuevas guerras y delinear un futuro de paz; basado en el respeto al Derecho Internacional y la cooperación internacional, tales como la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la evolución política relativamente exitosa de la Unión Europea.

El conflicto yugoslavo marcó un importante fracaso de estas instituciones, porque mostró que en su afán de evitar conflictos internacionales, no existían instrumentos prácticos que sofocasen conflictos intranacionales, así como la vulnerabilidad de la incipiente política exterior europea ante el desafío de la guerra en un país europeo no comunitario y la inexperiencia política y diplomática europea en el manejo de nuevas crisis en el continente.

Puede considerarse que el conflicto en la RFSY se desarrolló en tres etapas:

- 1) Primera etapa: inicio de las hostilidades en Eslovenia, pacto de Brioni, retiro del Ejército Federal y reconocimiento a la independencia eslovena.
- 2) Segunda etapa: inicio de la guerra en Croacia, establecimiento de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FURPRONU) y estabilización de los frentes.
- 3) Tercera etapa: extensión del conflicto a Bosnia Herzegovina hasta las iniciativas de paz de Dayton.

Con el resultado de las elecciones de 1990, las corrientes nacionalistas en Eslovenia y Croacia triunfaron y consolidaron su posición en los nuevos gobiernos, iniciando un proceso de separación e independencia de la RFSY. En julio de 1990, el nuevo parlamento esloveno decretó la soberanía del país y efectuó una reforma constitucional que concluyó en diciembre de ese año con un referéndum organizado por el gobierno, en el cual el 88% de la población apoyó la autonomía e independencia con respecto a Yugoslavia y el 20 de diciembre proclamó su independencia⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Esta decisión fue reiterada por la resolución del parlamento del 20 de febrero de 1991 en el cual se proponía la disociación de la federación yugoslava en "dos o más estados soberanos e independientes". No obstante, se estableció que esta decisión no impediría a Eslovenia constituir una "confederación" yugoslava o una comunidad económica y se establecía como fecha límite para el establecimiento de una nueva estructura de la federación yugoslava o en su caso para la entrada en vigor de la independencia de Eslovenia el 25 de junio de 1991. Así, dejaba la puerta abierta a la posibilidad de renegociación para mantener a Yugoslavia como un solo país.

El caso de Croacia fue diferente y más complejo. A pesar de tener un fuerte sentimiento nacionalista muy arraigado, Croacia no tenía una homogeneidad étnica total, ya que en su territorio habitaba una importante minoría serbia que se opuso enconadamente a las iniciativas croatas de crear un “Estado Nacional del Pueblo Croata” por considerarlas discriminatorias del pueblo serbio. Sin embargo, los líderes croatas en la Asamblea del país proclamaron su derecho a la soberanía nacional y en diciembre de 1990 aprobaron una nueva constitución, en la cual la Asamblea Nacional Croata podría optar por la independencia; el febrero de 1991, la Asamblea promulgó una ley por la que reafirmó la supremacía de las leyes locales sobre la legislación federal y, al igual que Eslovenia, en mayo se organizó un referéndum con un apoyo popular a la secesión unánime: 94% de los participantes se pronunció a favor de una República Croata independiente.

4.3.1. Primera etapa. Conflicto en Eslovenia.

En el prelude de la declaración de independencia croata-eslovena, los altos mandos militares yugoslavos señalaban que el ejército tendría que asumir su papel de garante de la paz y estabilidad sociales, empleando para ello todos los medios posibles. Con esta premisa, el enfrentamiento armado se hizo inevitable cuando las repúblicas secesionistas consideraron irrevocable su declaración de independencia y más ante la falta de una autoridad federal.

El conflicto estalló el 27 de junio de 1991, dos días después de que Eslovenia proclamase su independencia y cuando el Ejército Federal decidió evitar la secesión, aunque no existía autoridad alguna para ordenar su movilización⁽⁹⁾. La lucha con infantería y carros de combate, junto con el bombardeo de la aviación federal, originó que la población se opusiera a la agresión de una manera decidida, por lo que fortaleció las filas de la Defensa Territorial Eslovena, la cual ofreció una fuerte resistencia al Ejército Federal, especialmente para proteger los puestos fronterizos con Italia, Austria y Hungría por su importancia económica y donde se ofrecieron los combates más violentos.

En el ámbito diplomático, gracias a la gestión de la denominada Troika de la CEE, el 7 de julio de 1991, se firmó una tregua en la isla de Brioni⁽¹⁰⁾, que permitió firmar una tregua en las hostilidades y, posteriormente, retirar al Ejército Federal Yugoslavo de Eslovenia, con lo que se reconoció tácitamente su independencia.

4.3.2. Segunda Etapa. Guerra en Croacia

El fin de la guerra en Eslovenia no significó la pacificación del país, sino el traslado del conflicto a Croacia, donde existía la certeza de que la tregua en Eslovenia significaba un ataque

⁽⁹⁾ Esto debido a que la presidencia colegiada yugoslava estaba vacante desde mayo de ese año ante el bloqueo de Serbia para que el croata Stipe Mesic asumiera el cargo

⁽¹⁰⁾ El Acuerdo tuvo 4 puntos: control de los puestos fronterizos por la policía eslovena actuando bajo regulaciones federales; cese al fuego en Eslovenia, repliegue de las fuerzas federales del país y liberación de prisioneros; moratoria de 3 meses en las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia, el establecimiento de negociaciones sobre un futuro acuerdo yugoslavo y el envío de una misión de 50 observadores de la Comunidad Europea para vigilar el cumplimiento del cese al fuego.

del Ejército Federal. Los primeros enfrentamientos se caracterizaron por ser una lucha civil entre la policía croata y habitantes serbios que rechazaron la declaración de independencia croata y su decisión de separarse de Yugoslavia; posteriormente evolucionó a un enfrentamiento entre la Defensa Territorial Croata y los grupos paramilitares serbios (Chetniks)⁽¹¹⁾, apoyado posteriormente por el Ejército Federal Yugoslavo retirado de Eslovenia y procedente de Bosnia y Serbia.

La eventual autonomía o independencia de las Regiones Autónomas Serbias en Croacia encontró un rechazo generalizado de las autoridades y de la población croatas, especialmente por considerar la existencia del derecho histórico croata sobre el territorio de las mismas. A partir de este momento, el conflicto se agudizó; la presencia de una importante minoría serbia en Croacia determinó la intervención del Ejército Yugoslavo controlado por Belgrado y por la falta de autoridad de la Presidencia Colegiada Yugoslava encabezada por el croata Stipe Mesic, a quien el Ejército juró lealtad sólo de palabra, ya que en los hechos dominó el ala "dura", decidida a preservar la unidad del país mediante las armas "La sociedad yugoslava ya ha ingresado a la guerra civil [...] el Ejército asegurará la paz si las autoridades federales o republicanas no lo hacen y [...] se defenderá con todos sus medios e incluso hará fuego"⁽¹²⁾.

El reinicio de las hostilidades bélicas en Croacia significó un fracaso para las gestiones de la CEE, cuyas actitudes titubeantes en cuanto al reconocimiento de la independencia de Eslovenia y Croacia y su tímida participación como instancia externa que encontrase una salida diplomática al conflicto, mediante misiones de observación y presión política, mostraron que la búsqueda de una postura política comunitaria conjunta estaba lejana. La divergencia de opiniones europeas se acrecentó a partir de noviembre de 1991 con las posiciones radicales de las autoridades de Gran Bretaña, Italia y Alemania de apoyar la independencia de Eslovenia y Croacia, aún a costa de la unidad europea en Política Exterior, al declarar Alemania, apoyada por Italia⁽¹³⁾, su determinación de ratificar el reconocimiento aún cuando la CEE en conjunto no lo hiciera así.

La caída de Vukovar y el avance serbio sobre Osijek, la ineficacia de las negociaciones diplomáticas europeas y el incremento de las presiones de la comunidad internacional para detener el conflicto, originaron un llamado a Naciones Unidas para que interviniese por primera vez y manifestase una postura relativa a la guerra. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 713 (25/IX/1991), donde hizo un llamado a la comunidad internacional para efectuar un embargo total a las entregas de armas y equipo militar a Yugoslavia, además de elogiar y apoyar los esfuerzos realizados por la CEE y la CSCE para

⁽¹¹⁾ Los cuales fueron creados a partir del surgimiento de las Regiones Autónomas Serbias en las zonas de Krajina, Baranja y Eslavonia, formadas en 1990 en la comunidad de Srb, y formaron un Consejo Nacional Serbio que proclamó la autonomía de los serbios de Croacia mediante la organización de un referéndum en Agosto y Septiembre de ese año. Al momento de la declaración de la independencia croata en junio de 1991, la Región Autónoma de Krajina decidió escindirse de Croacia y continuar como parte de Yugoslavia integrada a Serbia.

⁽¹²⁾ KADIJEVIC, Veljko. Ministro de Defensa. "Yugoslavia en Guerra Civil advierte el Ejército" en La Jornada del 7 de mayo de 1991.

⁽¹³⁾ Motivos para tal determinación podrían encontrar antecedente histórico en el apoyo e influencia que la Alemania Nazi tuvo en ambos países en la Segunda Guerra Mundial, al ser una zona estratégica por ser salida natural al Mar Adriático y Mediterráneo, así como la cercanía de ambos países con la frontera italiana y a la reciente unificación alemana.

restaurar la paz en el país.

4.3.3. Establecimiento de FURPRONU en Croacia.

La guerra en Croacia se centró en el triángulo formado por las ciudades de Zagreb, Osijek y Vukovar, al oriente del país, así como en las poblaciones de los alrededores, siendo su característica la de ser una guerra de asedio y desgaste de la Defensa Territorial y la Guardia Nacional Croata, contra el Ejército Federal Yugoslavo y los Chetniks serbios, en una lucha por conquistar una mayor cantidad de territorio posible y erradicar del mismo la población que no fuese de origen serbio, empleando para ello las denominadas prácticas de “limpieza étnica” denunciadas por diversas organizaciones humanitarias como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), los observadores de la CEE y representantes de ONG.

Con el nombramiento de Cyrus Vance, exsecretario de estado de E.U.A., como enviado especial para Yugoslavia, la organización trató de jugar un papel más importante mediante funciones de enlace diplomático con todas las partes en conflicto y con los medios que buscaban el establecimiento de la paz. Ante las negociaciones políticas encabezadas por la CEE, Naciones Unidas y las partes en conflicto consideraron que la mejor aportación para apoyar las negociaciones diplomáticas para pacificar la zona era el posible establecimiento de una Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Croacia.

El envío de observadores militares y personal de la Secretaría para promover un alto de las hostilidades y preparar los medios logísticos necesarios para el posible despliegue de la Fuerza, tuvo como resultado el reafirmar la imposibilidad del establecimiento de una operación en condiciones de enfrentamiento armado, como quedó constatado en las resoluciones 721 (27/XI/1991) y 724 (15/XII/1991).

Después del establecimiento de una tregua a partir del 2 de enero de 1992, se consideró que el establecimiento de la operación podía ser viable. Por la resolución 743 (21/II/1992), el Consejo de Seguridad aprobó el establecimiento de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FURPRONU ó UNPROFOR), como apoyo a las negociaciones diplomáticas llevadas a cabo por la Conferencia Internacional de Paz para Yugoslavia, promovida por la CEE.

Ante los rompimientos constantes de la tregua de enero de 1992, en su informe del 15 de febrero de 1992, el Secretario General Ghali consideró que, aún y cuando no existían las condiciones de paz y de cese al fuego total: “He llegado a la conclusión de que el peligro de que una operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz fracase por falta de cooperación de las partes es menos doloroso que el peligro de que la demora en su envío lleve a una ruptura de la cesación del fuego y a una nueva conflagración en Yugoslavia [...] por consiguiente recomiendo que el Consejo de Seguridad decida establecer la Fuerza de Protección de Naciones Unidas con efectos inmediatos”⁽¹⁴⁾. El despliegue fue confirmado por la Resolución 744 (7/IV/1992), la que determinó autorizar el despliegue total de FURPRONU.

⁽¹⁴⁾ GHALI, Boutros Boutros. Informe adicional presentado por el Secretario General con arreglo a la resolución 721 (1991) del Consejo de Seguridad. Documento S/23592 (15/II/92).

4.3.4. Mandato de FURPRONU en Croacia

Los principios generales de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FURPRONU) señalaban que:

- La operación sería un arreglo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para negociar un acuerdo general a la crisis yugoslava.
- Los miembros de la ONU aportarían voluntariamente al personal militar y de policía necesarios para la operación y financiarían la misma.
- Los integrantes de la Operación de Paz estarían equipados con armamento ligero y transportes blindados y bajo las órdenes del Secretario General sin recibir órdenes operacionales de sus autoridades nacionales, actuando con imparcialidad y recurriendo al uso de la fuerza lo menos posible, sólo cuando fuese necesario y en caso de defensa propia.
- La operación permanecería en Yugoslavia hasta lograr un arreglo negociado al conflicto y en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad se podría recomendar la prolongación del mandato de la operación.

El despliegue de la operación se hizo en ciertas áreas designadas como *Zonas Protegidas de las Naciones Unidas (ZPNU) (United Nations Protected Areas UNPAS)*⁽¹⁵⁾, lugares en los cuales FURPRONU buscaría lograr sus objetivos :

- Desplegar tropas y elementos de la Policía de Naciones Unidas en las ZPNU.
- Procurar la desmilitarización de las ZPNU y proteger a las personas que las habitaban de la posibilidad de un ataque armado.
- Asistir a las organizaciones humanitarias de Naciones Unidas para el retorno de todas las personas desplazadas que desearan retornar a sus hogares en las ZPNU.
- Controlar los accesos carreteros y aeroportuarios a las ZPNU, a fin de evitar el ingreso de pertrechos militares y grupos armados.
- Patrullar las ZPNU e investigar las denuncias sobre violaciones al acuerdo de desmilitarización y en caso de tensiones serias, interponerse entre los bandos contendientes para evitar las hostilidades.
- Después de la desmilitarización de las ZPNU, trasladar un grupo de observadores militares a las zonas de Bosnia Herzegovina adyacentes a Croacia (como un ejercicio de despliegue preventivo), a fin de informar al Jefe de la Fuerza de tensiones intracomunitarias, ayudar a resolver dificultades locales e investigar agresiones entre las comunidades de la zona.

Ante la tarea, la labor de FURPRONU en Croacia se amplió considerablemente, ya que la resolución 762 del Consejo extendió sus funciones para monitorear las denominadas "Zonas

⁽¹⁵⁾ Las cuales eran áreas de Croacia en que existía una población de origen serbio mayoritariamente o constituía una minoría sustancial y donde las tensiones Inter-comunitarias habían originado choques armados. Estas áreas estaban ubicadas en las zonas de Eslavonia Oriental, Eslavonia Occidental y Krajina y fueron divididas en sectores Norte, Sur, Este y Oeste por motivos operativos .

Rosas", las cuales eran áreas en Croacia controladas por el Ejército Nacional Yugoslavo y pobladas ampliamente por Serbios, pero que estaban ubicadas fuera de la zona de las áreas acordadas como Zonas Protegidas.

Del mismo modo, por la resolución 769 (7/VIII/1992) se autorizó la ampliación de la fuerza y mandato de FURPRONU para permitirle controlar las entradas de civiles a las Areas Protegidas y realizar funciones migratorias y aduaneras en sus fronteras.

4.4. Tercera Etapa. La guerra en Bosnia Herzegovina.

Si el estallido de la guerra en Eslovenia y Croacia generó preocupación en la comunidad internacional, las consideraciones que se hacían respecto a un posible conflicto en Bosnia Herzegovina eran aterradoras por la certeza de que una guerra en dicha república tendría consecuencias más graves por su conformación multinacional y por el delicado equilibrio político resultante de las elecciones de 1990, aunado a las tendencias nacionalistas serbias que amenazaron con la secesión y una guerra mucho más destructiva que la ocurrida en las otras repúblicas.

El resultado de las elecciones de 1990 mostró la polarización existente en el país; si las fuerzas nacionalistas del Partido de Acción Democrática (PAD de tendencia musulmana), del Partido Democrático Serbio (PDS) y de la Unión Democrática Croata (UDC) se consolidaron como las fuerzas políticas predominantes del país esto no fue por un voto plural o multinacional, sino al apoyo mostrado por las corrientes nacionalistas exacerbadas a las cuales representaban y que no estaban dispuestas a permitir ser gobernadas por líderes de nacionalidades diferentes a la suya, que eran vistos como posibles rivales.

La comunidad musulmana estaba determinada a consolidar y legitimar su status de entidad mayoritaria y evitar que la comunidad serbia se apoderase del poder en Bosnia, ya que ello generaría reivindicaciones de la República de Serbia sobre la población de origen serbio y el territorio que ocupaba, por lo que tanto musulmanes como croatas bosnios buscaron ser un contrapeso a las tendencias hegemónicas serbo-bosnias, lo que llevaría a un choque de intereses que dificultaría la posible independencia de Bosnia y su consolidación como entidad soberana.

Para mantener un equilibrio político favorable a la estabilidad y gobernabilidad del país, en diciembre de 1990, las diferentes fuerzas políticas llegaron a un acuerdo de gobierno en forma de un Pacto Nacional en el cual el proceso de toma de decisiones de gobierno tenía que contar con la aprobación unánime de las 3 comunidades nacionales del país para su entrada en vigor ⁽¹⁶⁾.

La secesión de Eslovenia y Croacia y el creciente antagonismo intercomunitario provocaron que las divergencias no tardaran en surgir; en marzo de 1991 la Asamblea Bosnia aprobó una propuesta croata-musulmana en torno a la supremacía de la legislación republicana

⁽¹⁶⁾ Como primera medida, y quizá única, para consolidar el acuerdo se llevó a cabo un reparto de poderes entre comunidades nacionales; el líder del PAD, Alija Izetbegovic, detentaría la presidencia de la república; el croata-bosnio Jure Piliivan tendría el cargo de Primer Ministro y el serbo-bosnio Moncito Krajisnik sería el presidente de la Asamblea Nacional (Parlamento) de Bosnia Herzegovina.

sobre la federal, ante la oposición de los parlamentarios serbios que abandonaron la Asamblea por considerar esto como un paso en la ruptura de la Federación Yugoslava, lo que mostró la intención serbo-bosnia de continuar perteneciendo a Yugoslavia, aún a costa de iniciar un movimiento separatista en Bosnia.

No obstante, las autoridades encabezadas por Alija Izetbegovic anunciaron la realización de un referéndum sobre la independencia de Bosnia Herzegovina, mientras que la Asamblea Nacional Bosnia proclamó en octubre de 1991 el derecho de la República a la soberanía nacional y emitió una declaración de neutralidad en el conflicto en Croacia y su rechazo a la participación del país en una "Nueva Yugoslavia" dirigida por Serbia y sin Eslovenia y Croacia⁽¹⁷⁾.

4.4.1. Inicio de la guerra y emergencia humanitaria.

El reconocimiento internacional de Eslovenia y Croacia, en enero de 1992, repercutió directa y desfavorablemente en Bosnia Herzegovina, ya que en ese momento las autoridades de Sarajevo solicitaron el reconocimiento oficial de Estado a Bosnia Herzegovina, lo que dividió a la presidencia colegiada bosnia: mientras los 5 miembros croatas y musulmanes de la misma estuvieron de acuerdo en entregar una solicitud de reconocimiento a la CEE, se opusieron los 2 integrantes serbios.

Dicho reconocimiento quedó condicionado por la CEE a la realización de un referéndum por las autoridades de Bosnia Herzegovina, el cual se efectuó en marzo de 1992 con una participación total de la población croata-musulmana, a pesar del boicot serbio y de diversos actos violentos, mostrando un apoyo casi unánime a la independencia de esa república (57% de la población (Croatas y musulmanes)).

Con este resultado comenzó el proceso de descomposición de Bosnia Herzegovina a partir del 1/III/1992; los latentes conflictos intercomunitarios estallaron en forma de disturbios y barricadas en las calles de Sarajevo, enfrentamientos de la comunidad serbia con la policía de Bosnia, bloqueo de los caminos y el conflicto, provocado por integrantes del PDS serbio dirigido por Radovan Karadzic⁽¹⁸⁾, se extendió a otras ciudades como Mostar y Tuzla. La ciudad de Sarajevo se convirtió en punto neurálgico de la guerra, ya que todas las facciones en lucha la consideraban como su capital, por lo que hicieron todo lo necesario para ocupar puntos vitales de la misma como el centro y el aeropuerto.

A partir del 8/IV/92, la guerra civil era un hecho en todo el país, con enfrentamientos en

⁽¹⁷⁾ El proceso de ruptura se aceleró con la creación, en septiembre de 1991, de las autodenominadas Repúblicas Autónomas Serbias de Krajina Bosnia, Herzegovina Oriental y de Romanija, que amenazaron con la separación de 1.4 millones de serbios de Bosnia y crearon una instancia denominada "Parlamento del Pueblo Serbio en Bosnia" que aprobó el 22 de diciembre de 1991 la creación de un estado serbio en Bosnia a partir del 14 de enero de 1992, un día antes de que entrara en vigor el prometido reconocimiento de la CEE a Eslovenia y Croacia.

⁽¹⁸⁾ Dirigente del PDS, quien condicionó la independencia de Bosnia a un reparto étnico según la distribución de los principales grupos nacionales, con lo que el 60% del territorio correspondería a los serbios, 40% a los croatas y musulmanes y, en caso de un reconocimiento de la Comunidad Europea a Bosnia, amenazó con la Guerra Civil, posición en la que era apoyado por el vicepresidente de Yugoslavia Kostic, quien en sus declaraciones de enero de 1992 hizo un llamado a croatas y musulmanes a continuar como parte de Yugoslavia si no querían provocar una guerra.

los que se emplearon armas pesadas, bombardeos y un asedio constante a las ciudades, sin un frente de batalla delimitado más que por las calles, barrios u obstáculos naturales. Al igual que en Croacia, los musulmanes, aliados a los croatas, tuvieron que enfrentar en un principio a los grupos paramilitares serbios y al Ejército Federal Yugoslavo, los cuales cumplieron sus amenazas de desatar la guerra civil cuando dicho reconocimiento internacional ocurriese.

La movilización total de la Defensa Territorial Bosnia dificultó la posibilidad de alcanzar un acuerdo político a la guerra en Bosnia, que se caracterizó por ser un conflicto sin frentes definidos; después de los primeros estallidos de violencia en Sarajevo y la sureña ciudad de Mostar, la guerra se extendió en todas direcciones: Banja Luka, Bjeljina, Visegrad, Zvornik, Gorazde, Bosansky Brod y Bihac.

En esta guerra la población civil se convirtió en objetivo de las acciones bélicas; ejecuciones sumarias, asesinatos, destrucción de aldeas, actos terroristas, agresiones a las marchas pacifistas, empleo de métodos de “limpieza étnica”, desplazamiento de la población no como consecuencia sino como fin mismo del conflicto, evitando que todo tipo de ayuda humanitaria internacional pudiese llegar a los refugiados, fueron elementos presentes en el conflicto a fin de ganar la mayor porción de territorio bosnio posible, aún a costa de la población asentada ahí originalmente.

“Todos los observadores internacionales están de acuerdo en que lo que hay es un esfuerzo concertado por los serbios de Bosnia Herzegovina con la aquiescencia [...] del JNA (Ejército Nacional Yugoslavo) para crear regiones “étnicamente puras” [...] Las técnicas usadas son la ocupación del territorio por la fuerza militar y la intimidación de la población no serbia”⁽¹⁹⁾.

De tal modo, la emergencia humanitaria se consideró como uno de los problemas básicos por solucionar; el enviado especial de ACNUR, José María Mendiluce, en su informe de la situación en Bosnia, alertó a las organizaciones humanitarias en torno a lo que ocurría en esa república “Todo lo que puedan oír y leer sobre Sarajevo no refleja ni siquiera un 50% de lo que pasa allí, no se sabe cuantos muertos y heridos hay. En Bosnia hay decenas de miles de personas sin techo y sin alimento, cuyas condiciones de vida se asemejan a la de los refugiados de conflictos del tercer mundo, responsabilizando a los grupos paramilitares que no respetan las disposiciones sobre la protección de las poblaciones civiles y siembran el terror en las aldeas”⁽²⁰⁾.

4.4.2. Extensión de FURPRONU a Bosnia Herzegovina.

El inicio de la guerra en Bosnia Herzegovina fue una pesadilla que las autoridades de Naciones Unidas trataron de evitar, especialmente por la creciente presión internacional para la extensión de las labores de FURPRONU en Bosnia y por el paulatino bajo perfil que tomaron las negociaciones en pro de la paz de la CEE y de la Conferencia Internacional de Paz en

⁽¹⁹⁾ GHALI, Boutros Boutros. Informe adicional presentado por el Secretario General de conformidad a la resolución 749 (1992) del Consejo de Seguridad. Documento S/23900 (12/V/92).

⁽²⁰⁾ MENDILUCE, José María. “Declaran autoridades Serbias una tregua unilateral en Bosnia” en Excelsior, 13 de mayo de 1992. Pp. 3-A y 17.

Yugoslavia, instancia cuyas diversas treguas en el conflicto perdían valor cuando se reanudaban las hostilidades, por lo que llegó a un estado de parálisis que cuestionó su efectividad.

Las autoridades de Bosnia Herzegovina, encabezado por el presidente Alija Izetbegovic, solicitaron tanto a Boutros Ghali como a su enviado especial Cyrus Vance el establecimiento de militares de FURPRONU, especialmente por la decisión del Ejército Federal Yugoslavo de no retirarse de Bosnia e intervenir ante los ataques de que fueron objeto sus unidades y la población de origen serbio.

En los informes al Consejo de Seguridad del 24 de abril ⁽²¹⁾ y del 12 de mayo ⁽²²⁾ de 1992, el Secretario señaló la desconfianza Inter-comunitaria generalizada y la injerencia de elementos externos en el conflicto, por lo que decidió adelantar el envío de los 100 observadores militares de FURPRONU a Bosnia, con lo cual comenzó el lento despliegue de FURPRONU en este país, en principio en las ciudades de Mostar, Caplijina, Stolac y Trebinje, pero reitero que no era factible el despliegue de una operación de Paz tanto por la intensidad de la violencia como por la limitación de recursos financieros y humanos.

A pesar de la presión de países como Francia, Alemania y Polonia, el informe del 12 de mayo calificó la situación como imposible para establecer medidas de mantenimiento de la paz y la calificó como “trágica, peligrosa, violenta y confusa”, especialmente por la falta de acuerdo entre las partes en conflicto que permitiese establecer una operación con un mandato viable.

Las características del enfrentamiento en Bosnia y las condiciones materiales y financieras adversas de la organización llevaron a la formulación de dos posibles conceptos de despliegue de la operación:

- a) El primer concepto implicaba una operación limitada, establecida previo resultado de la negociación política y de un posible alto al fuego promovido por la Conferencia Internacional de Paz para la exYugoslavia promovida por la CEE, con un fin netamente humanitario. Naciones Unidas participaría como un instrumento para implementar los acuerdos políticos alcanzados, por lo que su actuación sería limitada, ya que no podría definir los objetivos reales a cumplir con la infraestructura con la que contaba y cedió ante la presión internacional a fin de detener el “genocidio” en Bosnia Herzegovina.
- b) Desarrollar una operación de imposición de la paz, sin el consentimiento de las partes, perfectamente armada y con un carácter mas ofensivo para establecer la paz, mediante el uso de la fuerza y con el pleno apoyo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Aún y cuando se pudiese dar un aparente cese al fuego, el despliegue de FURPRONU implicaría una fuerza de intervención más grande y mejor armada. “Las Naciones Unidas podrían considerar la posibilidad de desplegar una “fuerza de intervención”, la cual se enviaría sin el consentimiento de las partes para poner fin a las hostilidades”.

⁽²¹⁾ GHALI, Boutros Boutros. Informe del Secretario General con arreglo a la resolución 749 (1992) del Consejo de Seguridad. Documento S/23836 (24/IV/92).

⁽²²⁾ GHALI, Boutros Boutros. Informe adicional presentado por el Secretario General de conformidad a la resolución 749 (1992) del Consejo de Seguridad. Documento S/23900 (12/V/92)

Sin embargo, Boutros Ghali desestimó tal posibilidad ya que esa fuerza “podría descubrir que tendría que tomar control de un territorio muy extenso” ante lo cual, “esta tarea podría requerir varios batallones de infantería y podría ser necesario cumplir una función coercitiva, con todas las consecuencias negativas que ello acarrearía”⁽²³⁾.

Asimismo, ante la crisis financiera, material y de recursos humanos de la organización, no se consideró esta posibilidad por los costos políticos, financieros y humanos que implicaba, por el precedente que sentaría en el futuro y por la imposibilidad de dar una cobertura física suficiente a todo el territorio bosnio por la falta de equipo, hombres e infraestructura, aunque irónicamente, esta sería la opción que a más largo plazo sería aplicada y que detendría permanentemente las hostilidades, pero no serían las Naciones Unidas las que realizarían esta tarea, sino las fuerzas de la OTAN encabezadas por sus aliados.

De tal manera, el primer concepto fue aplicado en los hechos, por lo que en un principio FURPRONU tuvo como *objetivo primordial* apoyar y vigilar la entrega de ayuda humanitaria y las labores de ACNUR, principalmente a la población de Sarajevo. Ya en su informe S/24000 al Consejo, Ghali señaló la posibilidad de dar protección armada a las entregas de socorro humanitario, lo que implicaría una ampliación de los elementos de FURPRONU, lo cual quedó establecido en la resolución 758 del Consejo, en la cual se autorizó el incremento de elementos de FURPRONU y su despliegue para proteger el aeropuerto de Sarajevo.

Este primer objetivo fue ampliándose cuando comenzaron a designar mayores tareas a la Fuerza, especialmente la revisión y captación de las armas pesadas de los beligerantes, por lo que se originó una confusión en los objetivos de la operación e indefinición en su mandato, ya que mientras originalmente FURPRONU estaba limitada a Croacia, Bosnia Herzegovina formuló la necesidad de una operación perfectamente armada y pertrechada, con integrantes plenamente conscientes de que encontrarían condiciones de combate, que sus tareas humanitarias principalmente serían bloqueadas por los beligerantes y que, debido a las reglas de compromiso a fin de mantener su imparcialidad, su actuación estaría ampliamente constreñida y limitada, aún para su propia seguridad.

4.4.3. Mandato de FURPRONU en Bosnia Herzegovina.

Las condiciones de guerra y los limitados recursos de la operación imposibilitaron su eficaz labor en la entrega de ayuda humanitaria, por lo que en su resolución 761 el Consejo advirtió que no excluiría otras medidas para dotar de asistencia humanitaria a Sarajevo y sus alrededores y en resoluciones posteriores no solo incrementó sino autorizó el uso de la fuerza con fines humanitarios. Por su resolución 770, el Consejo de Seguridad, actuando bajo el capítulo VII de la Carta, llamó a todos los Estados “a tomar, nacionalmente o como parte de agencias o arreglos regionales, todas las medidas necesarias para facilitar en coordinación con Naciones Unidas la dotación de asistencia humanitaria a Sarajevo y donde sea necesario en otras partes de Bosnia Herzegovina y solicitó a todos los Estados a proveer el apoyo apropiado para las acciones

⁽²³⁾ GHALI, Boutros Boutros. Informe presentado por el Secretario General de conformidad a la resolución 749 (1992) del Consejo de Seguridad. Documento S/23900 (12/V/92).

tomadas en cumplimiento de esta Resolución”.

No obstante, puede considerarse que es la Resolución 776 del Consejo (14/IX/92) la decisión que fortaleció la presencia de FURPRONU en Bosnia y agregó nuevos mandatos a los ya existentes. Los objetivos de la Operación de Paz fueron:

- Apoyar los esfuerzos humanitarios de ACNUR a fin de dotar de asistencia humanitaria a toda Bosnia.
- Proveer de protección armada a los convoyes y centros de distribución y almacenamiento de ayuda humanitaria de ACNUR donde y cuando dicha organización lo considerase así.
- Proteger las instalaciones de Naciones Unidas en Bosnia y los convoyes de detenidos que acaban de ser liberados de campos de detención, apoyados por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

En el cumplimiento de estas funciones, las tropas de FURPRONU seguirían las reglas de mantenimiento de la paz, por lo que serían autorizadas a usar la fuerza para la autodefensa, aunque en el contexto del enfrentamiento bélico, la autodefensa incluiría situaciones en las cuales personas armadas evitaran por la fuerza que las fuerzas de Naciones Unidas lleven a cabo su mandato.

Del mismo modo en la resolución se aprobó un incremento en los efectivos de la fuerza en un factor de 4 a 5, por lo que se estableció un Comando de Bosnia Herzegovina de FURPRONU, con cuarteles en Sarajevo, que asumiría la responsabilidad de todas las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia Herzegovina, incluyendo los mandatos previos relacionados con la protección del aeropuerto de Sarajevo, de los convoyes humanitarios y de detenidos liberados, el trabajo de los observadores militares desplegados en Bosnia bajo el mandato original de FURPRONU y supervisando el retiro de armas pesadas de las partes en conflicto⁽²⁴⁾.

4.5. Intervención de la OTAN

A la par del estallido bélico en Yugoslavia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte llevaba a cabo su proceso de reforma, como una búsqueda de una nueva razón de ser en el esquema de seguridad política, estratégica y militar europea, en un momento de fuerte cuestionamiento a los motivos de su existencia ante la desaparición del Pacto de Varsovia y la pretensión europea de crear una identidad de defensa europea en el marco de la Comunidad Económica Europea.

⁽²⁴⁾ Para ello, FURPRONU se estructuró con un sector central en Sarajevo, y cinco nuevas zonas en con sedes en Banja Luka, Bihac, Gorazde, Mostar, Tuzla y Vitez. Cada zona tendría un batallón de infantería, personal civil, sistemas de información política y de enlace con ACNUR, personal administrativo, con capacidad de autosuficiencia, capacidad de apoyo logístico, así como capacidades médicas, de evacuación médica, de construcción de infraestructura y una unidad integral de comunicaciones y observadores militares para cubrir funciones de patrullaje, enlace, negociación y tareas humanitarias, teniendo todo ello como único objetivo proveer la mejor posibilidad para asegurar el incremento de asistencia humanitaria al pueblo bosnio.

4.5.1. Fundamentos Conceptuales y de Principios.

El replanteamiento político, ideológico, estratégico de la OTAN, esbozado en los documentos finales de las cumbres de Londres y Roma y en el Nuevo Concepto Estratégico, determinó como punto focal el principio de seguridad colectiva de sus miembros y la posibilidad de realizar acciones fuera del ámbito geográfico establecido por el propio tratado Atlántico, en caso de una amenaza a la paz internacional o a la estabilidad y seguridad del continente europeo o mundial, así como el manejo de crisis regionales y el mantenimiento de paz, mediante el empleo de fuerzas móviles y flexibles.

CUADRO XI		
POSTURAS DE LA OTAN CON RESPECTO A LAS OPERACIONES DE PAZ		
TIPO DE POSTURA	ESTRATEGIA	OBJETIVOS
Postura de intervención directa	La alianza desarrolla sus propias fuerzas y planes de mantenimiento de la paz.	La planeación logística sería usada en donde los intereses y la seguridad aliada fuesen amenazadas
Postura de intervención limitada	El rol de mantenimiento de la paz estaría basado en las contribuciones nacionales de sus miembros	Estas fuerzas serían coordinadas por la alianza antes de ser ubicados bajo control de Naciones Unidas.
Postura de no injerencia	-----	La responsabilidad total recae fundamentalmente en la OSCE y ONU

FUENTE: S. Nelson Drew. NATO FROM BERLIN TO BOSNIA: Transatlantic Security in Transition. Pp. 8-9.

Así, aunque quedó establecida una justificación para actuar en operaciones militares fuera del área del tratado en el periodo de posguerra fría, no existía el marco operativo y estructural para llevar a cabo dichas acciones. Una de las vías para ello fue marcada en Roma: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sin embargo el compromiso para el mantenimiento de la paz y estabilidad trasatlántica no había desarrollado esa idea considerablemente. De tal modo, existían tres posiciones al interior de la alianza para un posible desarrollo de participación en operaciones de paz.

La discusión ministerial, al interior del Consejo del Atlántico Norte, en torno a la forma y fundamento que llevaría a la participación de la organización en operaciones de paz tuvo tres principales conclusiones.

En cuanto a su expresión en el campo, se podría manifestar en tres formas: por contribución de la alianza a una operación de paz de Naciones Unidas y OSCE; mediante la conducción o coordinación de una operación por encima de otra organización; para apoyar el involucramiento individual de los aliados en una operación de paz.

En cuanto a los ámbitos de acción, las contribuciones de la OTAN incluirían posiblemente un amplio espectro de actividades de mantenimiento de la paz, entre las que destacan el monitoreo de ceses al fuego, supervisión de desarme y retirada de fuerzas, escolta, control y

protección de convoyes, creación de corredores seguros, creación y monitoreo de zonas tapón, provisión de asistencia logística y remoción de minas peligrosas.

Finalmente, la contribución aliada podría tomar diversas formas, entre ellas

- Dotación de recursos no materiales: información, expertos, técnicos, coordinación, capacitación y entrenamiento
- Dotación de recursos materiales, infraestructura de la alianza, transportes, telecomunicaciones, apoyo logístico y
- Fuerzas militares constituidas Fuerzas colectivas de la alianza tales como la Fuerza Naval Permanente en el mediterráneo, miembros de la Fuerza de Reacción Rápida y de la Alerta Temprana aerotransportada, así como las fuerzas militares individuales de las naciones aliadas⁽²⁵⁾.

No obstante, una mayor aportación a un marco doctrinario que fundamentase la participación de la OTAN en Operaciones de paz se encuentra en el reporte a los ministros del entonces Consejo de Cooperación del Atlántico Norte para la cooperación en Mantenimiento de la Paz del 11 de junio de 1993. La importancia de este informe radica primero en que es una vía de acuerdo y cooperación estratégica entre los antiguos miembros del Pacto de Varsovia con la OTAN y porque en el informe se busca elaborar una delimitación conceptual y de principios en que debía operar la organización y sus nuevos aliados.

⁽²⁵⁾ CARR, Fergus. NATO in the New European Order. Pags. 120-121.

CUADRO XII
ENFOQUES CONCEPTUALES ELABORADOS POR EL GRUPO AD-HOC DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN DEL ATLÁNTICO
NORTE PARA LA COOPERACIÓN EN MANTENIMIENTO DE LA PAZ
 (Atenas, Grecia, 11 de junio de 1993)

DEFINICIONES	PRINCIPIOS
<p>Mantenimiento de la Paz: es la contención, moderación y terminación de las hostilidades entre o dentro de los Estados, mediante la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, usando fuerzas militares y civiles para complementar el proceso político de resolución de conflictos y para restaurar y mantener la paz.</p>	<p>El mantenimiento de la paz solo puede ser realizado bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o de la OSCE.</p> <p>El mantenimiento de la paz será realizado en una base de caso por caso y en toda ocasión de conformidad con los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas.</p>
<p>Prevención de conflictos: incluye una variedad de iniciativas diplomáticas para un despliegue preventivo de tropas, además de misiones de investigación, consultas, alertas, inspección y monitoreo.</p>	<p>Las decisiones de los estados u organizaciones concernientes a actividades de mantenimiento de la paz son tomadas en cada caso por solicitud de la ONU y la OSCE.</p> <p>El mantenimiento de la paz es establecido para complementar el proceso político de resolución de disputas y no es un sustituto para un arreglo negociado.</p>
<p>Pacificación: Acciones diplomáticas surgidas después del comienzo de un conflicto, con el objetivo de establecer un arreglo de paz.</p>	<p>El mantenimiento de la paz requiere un objetivo político claro y un mandato preciso, como sea decidido por Naciones Unidas o la OSCE.</p>
<p>Imposición de la paz: Acción bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, usando medios militares para restaurar la paz en un área de conflicto. Incluye un trato con conflictos interestatales o con conflictos internos que reúnen una necesidad humanitaria o donde las instituciones estatales se han colapsado totalmente.</p>	<p>Las Naciones Unidas y la OSCE a través de consultas con los estados contribuyentes definirán en cada caso los arreglos para la conducta de una operación de Mantenimiento de la paz, incluyendo las relaciones de comando.</p>
<p>Construcción de la paz: acción post conflicto para identificar y apoyar estructuras las cuales servirán para reforzar y consolidar el arreglo político a fin de evitar un retorno al conflicto.</p>	<p>El mantenimiento de la paz es emprendido en casos de conflicto entre o al interior de los estados en apoyo de esfuerzos en curso para restaurar la paz y estabilidad mediante una solución política.</p>

De tal manera, la discusión también era una muestra de la poca preparación logística y conceptual que existía al interior de la organización para llevar a cabo operaciones de paz en zonas externas a la alianza. Sin embargo, el inicio de la guerra yugoslava, lo sangriento del conflicto y los ataques de que fueron objeto las fuerzas de paz de Naciones Unidas mostraban la relativa ineficacia de una operación armada en Bosnia, por lo que existió una demanda de algunas de las partes en conflicto, como el presidente Izetbegovic de Bosnia, para que la Alianza tomase un papel más activo en el conflicto, a pesar de la actitud reacia de Estados Unidos y de otros

países como Gran Bretaña, por la posibilidad de verse atrapados en una guerra de guerrillas en las montañas, la cual no deseaban afrontar.

4.5.2. Decisiones del Consejo del Atlántico Norte.

El agravamiento del conflicto yugoslavo y su expansión de Croacia a Bosnia originaron diferentes llamados del Consejo del Atlántico Norte para un alto al fuego y establecimiento de la paz en el país. No obstante, un acuerdo diplomático en torno a una postura común de la alianza respecto al conflicto yugoslavo ocurrió en el último minuto, aunque mostró que la alianza no estaba de total acuerdo en llevar a cabo operaciones por su cuenta.

El 4 de junio de 1992, como resultado de una Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte realizada en la ciudad de Oslo, se emitió un comunicado en el cual los miembros de la alianza manifestaron su disponibilidad a realizar operaciones de mantenimiento de la paz bajo la responsabilidad de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). "Estamos preparados para apoyar, en una base de caso por caso en concordancia con nuestros propios procedimientos, actividades de mantenimiento de la paz bajo responsabilidad de la CSCE, incluyendo la puesta en disposición de recursos y expertos de la alianza"⁽²⁶⁾. De tal modo se solicitó a las autoridades militares de la alianza opciones y modalidades prácticas por las que tal apoyo podría ser proveído.

En el mismo documento se declaró el apoyo a las Naciones Unidas para el arreglo de conflictos y el mantenimiento de la paz en la región euroatlántica y "reiteramos nuestro compromiso para fortalecer la capacidad de la organización para llevar a cabo sus grandes retos a favor de la paz mundial"⁽²⁷⁾. El apoyo verbal a la ONU fue simbólico y descargaba la mayor parte de la responsabilidad de posibles operaciones en la CSCE, posiblemente para reafirmar su importancia como un foro regional plural de cooperación y estabilidad en el continente y por la carencia en los hechos no solo de legitimidad y unanimidad política, sino de instrumentos y medios para llevar a cabo las tareas a las cuales la alianza se había comprometido en Londres y Roma.

No obstante, la discusión política en los hechos continuó sin manifestar una posición de injerencia abierta en el conflicto yugoslavo; el 14 de agosto de 1992 el Consejo del Atlántico Norte manifestó que las prácticas de limpieza étnica, violaciones al derecho humanitario, el sitio y bombardeo de ciudades y los ataques contra FURPRONU eran inaceptables, por lo que hizo un llamado para asegurar la provisión de ayuda humanitaria. Mención importante requiere el apoyo que manifestó la organización a las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, especialmente la resolución 770 de uso de la fuerza con fines humanitarios.

De tal modo la posición de la alianza muestra un cambio cualitativo cuando manifiesta su consideración a un esquema de planeación de contingencia del presidente del Comité Militar para

⁽²⁶⁾ OTAN. Comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en la ciudad de Oslo, Noruega. 4 de junio de 1992, en NATO REVIEW No. 3, Junio 1992. Pags. 30- 31.

⁽²⁷⁾ OTAN. Comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en la ciudad de Oslo, Noruega. 4 de junio de 1992, en NATO REVIEW No. 3, Junio 1992. Pag. 31.

un ulterior apoyo a las resoluciones del Consejo de Seguridad, por lo que se encomendó al Comité Militar a continuar con la revisión de las opciones posibles, a fin de “contribuir más efectivamente para la implementación de la resolución 770 del Consejo de Seguridad”⁽²⁸⁾, con lo cual la organización ya estaba a favor de tomar una posición más directa en torno al conflicto y a apoyar las labores de ONU en la guerra.

Sin embargo, la declaración más importante del Consejo del Atlántico Norte en este sentido fue la del 17 de diciembre de 1992, en la cual se comunicó que la alianza fortalecía en ese momento su coordinación en cuanto a posibles Operaciones de Mantenimiento de Paz y desarrolló medidas prácticas para fortalecer la contribución de la OTAN en ese rubro, por lo que se manifestó dispuesta a compartir experiencias en esta materia con otros estados y la CSCE y llevarlas a la práctica para apoyar las operaciones de paz de la CSCE.

Pero el párrafo más importante fue el compromiso definitivo de la OTAN a apoyar las acciones de Naciones Unidas y sus resoluciones en el conflicto yugoslavo. “Confirmamos la preparación de nuestra alianza para apoyar, en una base de caso por caso y acorde a nuestros propios procedimientos, operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el cual tiene la responsabilidad primaria de la paz y seguridad internacionales”⁽²⁹⁾.

De este primer párrafo podemos decir que a pesar de manifestar la disponibilidad de la alianza de apoyar a Naciones Unidas y de reconocer su primacía en la vigilancia y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, esta cooperación hará en una base de caso por caso, es decir, no siempre este apoyo o disposición estará presente, especialmente cuando la situación o el caso sea o no acorde con las condiciones, procedimientos e intereses de la Alianza, y más aún cuando la operación esté bajo la autoridad de Naciones Unidas, por lo que se pone de manifiesto que no siempre sus objetivos, intereses y procedimientos pueden coincidir. Asimismo, como los procedimientos de la Alianza fueron planeados para reconocer una crisis en el continente europeo y como en él se encuentran sus principales intereses, es evidente que OTAN solo podría cooperar cuando la estabilidad y seguridad de ese continente estuviesen amenazados.

Por otro lado se afirma “Estamos listos para responder positivamente a las iniciativas que el Secretario General de Naciones Unidas pueda tomar para buscar la asistencia de la alianza en la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de ONU, por lo que hemos pedido al Secretario General de la OTAN mantener [...] los contactos necesarios con el Secretario General de la ONU, estimando la asistencia que la alianza pudiese proveer”⁽³⁰⁾.

En esta sección queda claramente establecido que la cooperación de la alianza solamente se haría previa solicitud del Secretario General de Naciones Unidas para reforzar o hacer cumplir las resoluciones de la organización, lo que implica que con esta determinación se establece una

⁽²⁸⁾ OTAN. Declaración del Secretario General sobre la situación en la Ex-Yugoslavia del 14 de agosto de 1992, en NATO Review No. 4, agosto 92. Pag. 35.

⁽²⁹⁾ OTAN. Comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, Bélgica, 17 de diciembre de 1992, en NATO REVIEW No. 6 Diciembre 1992. Pags. 28-29.

⁽³⁰⁾ OTAN. Comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, Bélgica, 17 de diciembre de 1992, en NATO REVIEW No. 6 Diciembre 1992. Pags. 28-29.

relación política más formal entre ambas instancias, dirigida a apoyar política y militarmente a Naciones Unidas, pero sin la existencia necesaria de una relación permanente o una obligación por parte de OTAN para otorgar u ofrecer su ayuda en caso de alguna crisis en cada parte del mundo.

La decisión de la Alianza de apoyar las acciones de Naciones Unidas, es decir a tomar partido en el conflicto, estuvo necesariamente acompañada de la decisión que justificaba las medidas y decisiones tomadas: la de identificar al agresor o posible enemigo.

“La responsabilidad primaria por el conflicto en Bosnia Herzegovina yace en el actual liderazgo de Serbia y de los Serbo-bosnios. Ellos han obtenido ganancia territorial por la fuerza y comprometido en violaciones sistemáticas en masa de los derechos humanos y del derecho humanitario, incluyendo la práctica bárbara de limpieza étnica, [...] por lo que damos la bienvenida a la consideración de la creación de un tribunal *ad hoc*”, advirtiendo “todas las partes deben cooperar con FURPRONU y ACNUR y la interferencia en las actividades de dotación de ayuda humanitaria es un crimen internacional, por lo que deben evitar de alguna acción que pudiese amenazar la seguridad de FURPRONU y, si es requerido por Naciones Unidas, la alianza estaría preparada para tomar las medidas apropiadas si alguien de este personal es amenazado o dañado”⁽³¹⁾.

No obstante, la identificación de Serbia y los serbio-bosnios como los agresores rompía con el trato equitativo que se le daba a las partes beligerantes en toda Bosnia-Herzegovina. El embargo de armas había sido aplicado de la misma manera a todas las partes en conflicto, con el fin de evitar que la guerra fuese más cruenta y que la violencia se extendiese a otras zonas como Macedonia o Kosovo, aunque con ello las fuerzas musulmanas se quedaron en desventaja militar a pesar de ser mayores en número de hombres, por la superioridad material y en equipo de las fuerzas serbo bosnias que se apropiaron de los pertrechos del Ejército Federal Yugoslavo.

De tal modo, en las negociaciones diplomáticas de la CEE se trató a serbios, croatas y musulmanes de Bosnia-Herzegovina como iguales, repartiendo las porciones de territorio y de gobierno como si los tres grupos étnicos estuviesen en equilibrio material y humano, sin tomar en cuenta que sobre el terreno la ventaja de los serbios y en armamento les daba una mayor porción de territorio de lo que, en relación con su población, realmente les correspondía.

Así, con estas decisiones se sentaron los fundamentos y opciones para que la OTAN pudiese involucrarse abiertamente en el conflicto Yugoslavo, bajo la cobertura protectora de las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las cuales fundamentarían las primeras acciones emprendidas por la organización en un conflicto internacional desde su creación

4.5.3. Primeras Acciones

De las decisiones políticas se pasó a una acción concreta para reafirmar los principios

⁽³¹⁾ OTAN. Declaración sobre la antigua Yugoslavia elaborada por la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, Bélgica, 17 de diciembre de 1992, en NATO REVIEW No. 6 Diciembre 1992. Pág. 31.

planteados en el ámbito político; el 15 de julio de 1992, el Secretario General de la OTAN, Manfred Wörner, informó de la decisión del Consejo del Atlántico Norte de apoyar las resoluciones 713 y 757 de Naciones Unidas relativas al embargo económico y de armamentos a Serbia y Montenegro, mediante una fuerza naval de monitoreo marítimo en el Mar Adriático a partir del 16 de julio, en coordinación con una fuerza naval de la Unión Europea Occidental (UEO), con operaciones similares en un área adyacente de manera independiente. Dicha operación sería encargada a las naves de la Fuerza Naval Permanente del Mediterráneo con la denominación "Monitor Marítimo", por lo que por primera vez la organización participó en una acción de supervisión y vigilancia del cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas.

En esta operación, las naves mercantes fueron cuestionadas acerca de sus cargas y destinos, entonces los barcos y aeronaves de la OTAN monitorearían su recorrido para confirmar si estaban o no procediendo a los puertos que habían indicado, para lo cual contaron con el apoyo de la Fuerza de Alerta Temprana Aerotransportada (AWACS por sus siglas en inglés), que supervisaría la ruta de los navíos desde el aire.

Cabe señalar que la decisión de participar en esta operación, aún antes de emitir una declaración política de apoyo a las resoluciones de Naciones Unidas se vio acelerada por la decisión previa de la UEO, (tentativo rival de la OTAN en el esquema de defensa europeo), para iniciar una acción de apoyo a las resoluciones del Consejo de Naciones Unidas, especialmente por el recelo existente entre ambas instancias aún a pesar de las declaraciones cordiales de complementariedad operativa e ideológica de ambas.

Por otro lado, cuando FURPRONU extendió sus labores en varias zonas de Bosnia, Naciones Unidas, a través del Secretario General, solicitó apoyo para dotar de adecuados cuarteles generales a la operación en Sarajevo, por lo que se destacó un grupo móvil de 50 miembros del Grupo Armado del Norte de la OTAN, con el fin de cumplir diversas funciones como enlace político, de apoyo logístico y comunicaciones, así como la coordinación de operaciones que involucrasen unidades dispersas en toda Bosnia, además de ser parte esencial para tener un grupo en el lugar que obtuviese experiencia para la estructura de comando de la alianza.

Sin embargo, las continuas agresiones a los integrantes de la fuerza de paz y a los convoyes y aeronaves de ayuda humanitaria, especialmente por la sospecha de que la Fuerza Aérea Serbia participaba en los ataques, originó que el Consejo de Seguridad emitiera la Resolución 781 (9/X/1992), en la cual establecía una proscripción de vuelos militares en el espacio aéreo bosnio, aunque la prohibición no era aplicable a los vuelos humanitarios y aeronaves de FURPRONU, y solicitaba a la operación en Bosnia monitorear el cumplimiento de esta prohibición, incluyendo la ubicación de observadores militares donde fuese necesario, especialmente en aeródromos del territorio de la antigua Yugoslavia.

Asimismo, FURPRONU debía asegurarse que el objetivo de los vuelos a y desde Bosnia Herzegovina fuese consistente con las resoluciones del Consejo de Seguridad, por lo que debería crearse un mecanismo de aprobación e inspección. Punto importante de la resolución era el llamado a tomar nacionalmente o mediante acuerdos o agencias regionales todas las medidas

necesarias para proveer de asistencia a FURPRONU, mediante acciones de monitoreo u otras capacidades.

De tal manera, el Consejo del Atlántico Norte, previamente a la decisión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había decidido en su reunión del 10 de diciembre de 1992 proveer a las Naciones Unidas con los medios técnicos necesarios para monitorear el espacio aéreo sobre Bosnia-Herzegovina, empleando para ello aviones de la Fuerza de Alerta Temprana Aerotransportada (AWACS por sus siglas en inglés), que participaban en la operación marítima con la UEO, y la información recopilada por los mismos fue proveída a FURPRONU.

No obstante, destaca un punto en particular. El 4 de noviembre de 1992, el gobierno de Hungría aceptó que los aviones AWACS de la OTAN operasen en rutas ubicadas sobre el espacio aéreo de Hungría, de tal modo que las operaciones de vigilancia pudiesen cubrir la parte nororiental de Bosnia-Herzegovina. Así, las fuerzas de la OTAN iniciaron la ampliación de su despliegue en dos ámbitos:

- A nivel táctico se paso de un despliegue marítimo a una operación de monitoreo aéreo, aunque esto no implicaba en un primer momento el incremento en las fuerzas participantes, ya que fue realizado por una parte de las mismas fuerzas que vigilaban las operaciones en el mar, como una especie de operación "Monitor Aéreo".
- A nivel estratégico, por primera vez las aeronaves de la OTAN operaban fuera del área designada por el Tratado del Atlántico Norte, en el territorio de un país que alguna vez fue considerado como neutral y, tal vez irónicamente, actuando sobre el espacio aéreo de un antiguo miembro del Pacto de Varsovia.

4.5.4. La resolución 816 y la Operación "Deny Flight".

El incremento de la violencia en contra de la población bosnia mediante bombardeos desde aeronaves pertenecientes presuntamente a la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) fue denunciado en el informe del Secretario General de Naciones Unidas del 16/III/1993, especialmente los ataques a las poblaciones circundantes a la ciudad de Srebrenica, en violación a la resolución 781 y como parte de las 465 violaciones a la prohibición de vuelos militares sobre territorio bosnio que la organización tenía registradas desde noviembre de 1992 a marzo de 1993.

El informe de las agresiones aéreas originaron una de las resoluciones más importantes en el conflicto bosnio: la resolución 816 (31/III/1993) del Consejo de Seguridad en la cual, tomando en cuenta las previsiones del artículo VII de la Carta de la ONU y actuando conforme a dicho capítulo, se extendió la prohibición establecida por la resolución 781 para cubrir a todas las aeronaves de ala fija y ala rotatoria en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina.

En el parágrafo IV, el Consejo de Seguridad autorizó a los estados miembros, *actuando nacionalmente o mediante acuerdos u organizaciones regionales*, a tomar, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y en coordinación con FURPRONU, todas las medidas necesarias en el espacio aéreo bosnio para asegurar el cumplimiento de la resolución en caso de violaciones adicionales, complementándose con el párrafo 5 de la resolución, que establece que los estados miembros concernientes a las medidas anunciadas en el parágrafo 4 deberían coordinarse con el

Secretario General y FURPRONU en torno a las medidas para cumplir con la prohibición total de vuelos en Bosnia-Herzegovina, incluyendo las reglas de compromiso, que implicaban la definición de los procedimientos a llevar a cabo con la aprobación del Consejo de Seguridad y la FURPRONU, y la fecha de inicio de implementación de las mismas.

De tal modo, mientras buscaban apoyo internacional a la implementación de la prohibición total de vuelos sobre Bosnia-Herzegovina, Naciones Unidas buscó de alguna manera que todas las medidas adicionales fuesen aprobadas por el Consejo de Seguridad a fin de no perder el control y la dirección de las operaciones en Bosnia-Herzegovina.

Sin embargo, el 8 de abril el Consejo del Atlántico Norte aprobó los planes para el reforzamiento de la prohibición total de vuelos en Bosnia, acorde con las decisiones tomadas en diciembre de 1992 en Oslo en torno a la disponibilidad de la organización para apoyar las medidas de Naciones Unidas. Al día siguiente el Secretario General de la OTAN, Manfred Wöerner, dirigió una carta a Boutros Ghali en el que se notificaba de los arreglos tomados por la OTAN para el reforzamiento de la prohibición de vuelos y su disposición para comenzar la operación el mediodía del 12 de abril con aviones proporcionados por Francia, Gran Bretaña, Holanda, Turquía y Estados Unidos.

El 12 de abril, por primera vez desde la firma del Tratado de Washington en 1949, la OTAN inició la operación *Deny Flight* (Vuelo Negado) con aviones de Francia, Holanda y Estados Unidos, pertenecientes a la 5ª Fuerza Aérea Táctica Aliada (ATAF) y aviones AWACS que realizaban operaciones de vigilancia aérea, despegando de bases en Italia, Francia, Gran Bretaña, Alemania y portaaviones en el Mar Adriático⁽³²⁾.

Esta operación aérea significó un cambio significativo con relación a la operación marítima. En el mar, la OTAN y la UEO operaban conjuntamente y dirigían las acciones operativas de una manera independiente, mientras que en la operación aérea inició la coordinación estrecha con FURPRONU, en parte por lo dispuesto en el párrafo 5 de la resolución 816 que establecía esta condición para todas aquellas instancias que reforzarán la prohibición de vuelos. Así, se inició el intercambio de autoridades y oficiales de enlace de la OTAN en los cuarteles de FURPRONU en Zagreb, Croacia y Kiseljak en Bosnia-Herzegovina, mientras que personal de Naciones Unidas estaba estacionado en los cuarteles de la 5ª (ATAF).

El incremento de las hostilidades, de las agresiones al personal de la fuerza de paz y las fallidas negociaciones diplomáticas llevarán a un paulatino incremento de la participación de la organización atlántica en apoyo de las diversas resoluciones de Naciones Unidas. En este sentido, el fracaso de la opción diplomática y de los diversos acuerdos nos llevará a la participación definitiva de la organización en los eventos del terreno, especialmente por el desdén de una participación unilateral de sus miembros, por lo cual, al ser un instrumento de seguridad colectiva se convertirá en vía y medio para justificar las acciones de sus estados miembros.

⁽³²⁾ De marzo de 1993 a marzo de 1994, 4,500 personas de 12 países de la OTAN (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Alemania, Italia, Noruega, España, Turquía, Gran Bretaña y Estados Unidos) fueron desplegadas en Italia y en el Mar Adriático para participar en esta operación. Los aviones caza realizaron 8,400 salidas a la zona de prohibición de vuelos sobre Bosnia, mientras que aeronaves de operaciones *Aire-Tierra* condujeron 8,000 misiones sobre Bosnia-Herzegovina en apoyo a FURPRONU.

CAPITULO 5

LA OTAN ¿BRAZO ARMADO DE LA ONU?

“¿Cuál será el resultado de una prolongada guerra donde se mezcla incapacidad, vacilación y hasta mala voluntad de occidente? [...] ello ocasionara el descrédito de la ONU, la ruina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la desmoralización de los europeos por su sentimiento de incapacidad para resolver la primera crisis desde el fin de la guerra fría [...] no se hace nada y además se proclama que nada puede hacerse”

Alija Izetbegovic.
Presidente de Bosnia-Herzegovina .

El asedio serbio a las principales ciudades de Bosnia-Herzegovina y las prácticas de limpieza étnica en contra de la población civil provocaron una participación y un compromiso más activos de la comunidad internacional con las comunidades croata y musulmana para detener el conflicto. Ese compromiso implicó una injerencia directa en las operaciones en el terreno, situación en la cual algunos países no querían quedar atrapados, como lo afirma el entonces presidente Francois Mitterrand: “Francia no irá a la ex-Yugoslavia con su ejército poniendo en peligro las vidas de sus soldados en una aventura meramente francesa o que así lo pareciera [...] Alemania en virtud de su constitución no puede intervenir militarmente fuera de sus fronteras, Gran Bretaña, no deseaba esta intervención y Estados Unidos no dispone de soldados sobre el terreno[...] no quiero que Francia de manera aislada, al margen de las Naciones Unidas se lance a una acción militar”⁽¹⁾.

5.1 La paz y el idealismo de la ONU.

5.1.1. La lucha por alcanzar la paz: FURPRONU.

Posiblemente no ha existido una Operación de Paz que haya generado tantas dudas sobre su viabilidad desde un principio, como fue el caso de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FURPRONU) tanto en Croacia como en Bosnia-Herzegovina. Esto se refleja en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad, en los que se afirma que no existían las condiciones necesarias para el establecimiento de la Operación por la continuidad de las hostilidades, pero determinó que aún y con la posibilidad del rompimiento de hostilidades y del incumplimiento del cese al fuego, podría llevarse a cabo, en contradicción con la advertencia que planteaba en el mismo documento. “El cese al fuego efectivo, como condición previa esencial para llevar a cabo una operación de mantenimiento de la Paz, no significa que las violaciones fortuitas y esporádicas de sus términos puedan excluir la posibilidad de llevar a cabo la operación”⁽²⁾.

⁽¹⁾ “Aceptan Cosic, Izetbegovic y Tudjman declarar abierta Sarajevo” en Excélsior. 7 de enero de 1993. Pp. 3 y 14.

⁽²⁾ GHALI, Boutros Boutros. Informe del Secretario General. Documento S/23280 (11/XII/1991).

Con ello violó una de las condiciones más importantes de las Operaciones de Paz: el establecimiento de un cese al fuego inmediato para la seguridad de sus miembros, pero el Secretario General de las Naciones Unidas fundamentó esta acción en la necesidad de detener de manera inmediata la guerra en el país, especialmente por el desastre humanitario que se avecinaba.

Asimismo, el propio Secretario General de la ONU señaló las constantes ambigüedades en el mandato de la operación de paz, ya que FURPRONU sufrió una seria confusión en la definición de su naturaleza, al no serle precisada claramente su misión y mandato como una Fuerza de Mantenimiento de la Paz, como fue originalmente concebida, o como una Fuerza de Imposición de la Paz, especialmente por las constantes referencias al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, funciones para las cuales no estaba preparada. Ambos enfoques de una misma operación plantearon una disyuntiva que no sería solucionada durante el conflicto.

“FURPRONU no es una operación de imposición de la paz y ha surgido una confusión por las referencias al Capítulo VII de la Carta en algunas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a su mandato, particularmente respecto al uso de la fuerza en casos que no sean de legítima defensa”⁽³⁾.

Uno de los puntos clave en la participación de FURPRONU en Bosnia, y que mostró al máximo la confusión antes mencionada, fue el mandato de la Fuerza para proteger a las denominadas Zonas de Seguridad. A raíz de la declaratoria de Srebrenica como una Zona Segura, por la Resolución 819 del Consejo de Seguridad, una comisión del Consejo enviada a revisar la situación en el área recomendó, a pesar de que el acuerdo de desmilitarización de Srebrenica no había sido respetado plenamente, ampliar dicha categoría a otras ciudades sitiadas a fin de evitar su caída y de otros territorios, lo cual quedó establecido en la resolución 824 del 6 de junio de 1993 en la que, actuando bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU, y convencido de que los pueblos amenazados de Bosnia Herzegovina, como Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac, Srebrenica y sus alrededores, deben ser tratados como Zonas de Seguridad, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas demandó que:

- Que la capital de Bosnia Herzegovina, Sarajevo, y áreas como Zepa, Tuzla, Gorazde, Bihac y Srebrenica, y sus alrededores sean tratados como Zonas de Seguridad por todas las partes y deben estar libres de ataques armados y de cualquier otro acto hostil que amenace la seguridad de sus habitantes.
- El cese inmediato de los ataques armados y de cualquier otro acto hostil contra las Zonas de Seguridad; la retirada de todas las unidades militares y paramilitares Serbo-Bosnias de los pueblos a una distancia en la que no signifiquen una amenaza a su seguridad y de sus habitantes y que fuesen monitoreados por observadores militares de las NNUU.

⁽³⁾ O.N.U. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Documento S/1995/444 (30/V/1995).

- Total respeto de las partes a los derechos de FURPRONU y de las agencias humanitarias internacionales, para un acceso libre y sin impedimentos a todas las áreas seguras en la república de Bosnia Herzegovina y total respeto a la seguridad del personal comprometido en esas tareas.

Los ataques a Sarajevo mostraron la fragilidad del concepto y fueron preludio de una mayor presión de las potencias para fortalecerlo⁽⁴⁾. El 14 de junio de 1993 fue aprobada la resolución 836, cuyo objetivo fundamental fue asegurar el total respeto a las Zonas de Seguridad, para lo cual extendió el mandato de FURPRONU a fin de que la Fuerza fuera capaz de llevar a cabo sus tareas como el detener ataques contra las Zonas de Seguridad, monitorear el cese al fuego, promover la retirada de las unidades militares y paramilitares ajenas a Bosnia-Herzegovina y ocupar puntos clave en el terreno⁽⁵⁾.

Sin embargo, el párrafo más importante con relación a FURPRONU era la autorización a los miembros de la operación a hacer uso de la fuerza, en autodefensa, para hacer respetar las Zonas Seguras y defender su propia integridad. “(El Consejo) autoriza a FURPRONU [...] a tomar las medidas necesarias, actuando en autodefensa e incluyendo el uso de la fuerza, como respuesta a los bombardeos contra las Zonas Seguras por algunas de las partes o a incursiones armadas en ellas, o en el caso de alguna obstrucción deliberada a la libertad de movimiento en aquellas áreas de FURPRONU o de los convoyes humanitarios protegidos”⁽⁶⁾.

Pero además, emitió una decisión de consecuencias importantes en la futura participación de la OTAN en el conflicto: el apoyo aéreo. “El Consejo de Seguridad decide que los estados miembros, actuando nacionalmente o mediante acuerdos u organizaciones regionales puedan tomar, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad [...] todas las medidas necesarias, mediante el uso del poder aéreo, en torno a las Zonas de Seguridad en la República de Bosnia Herzegovina, para apoyar a FURPRONU en el desempeño de su mandato”⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Francia elaboró un proyecto de resolución en mayo de 1993 para autorizar a los cascos azules a usar la fuerza, disuadir ataques, ocupar puntos clave del terreno, propiciar la retirada de unidades militares, por el continuo hostigamiento y violencia contra las fuerzas de paz, por las serias dudas y limitantes de sus reglas de compromiso y para transformar el concepto de Zona de Seguridad de un concepto estático a una entidad más dinámica que promoviese la aplicación del plan de paz Vance-Owen. “Propone Francia la ONU que autorice a los cascos azules a usar la fuerza en Bosnia-Herzegovina” “El Universal, 28 de mayo de 1993.

⁽⁵⁾ Todo ello en adición a la participación en la asistencia humanitaria a la población como estaba estipulado en la Resolución 776 del Consejo de Seguridad. Asimismo, en la resolución se solicita al Secretario General, en consultas con los estados que contribuyen fuerzas a FURPRONU:

- Hacer los ajustes y reforzamiento de FURPRONU el cual puede ser requerido para la implementación de la presente resolución y considerar asignar elementos de FURPRONU en apoyo de los elementos comprometidos con la protección de las Zonas de Seguridad.
- Dirigir al comandante de la fuerza de FURPRONU a redespargar a la extensión posible las fuerzas bajo su mando en la república de Bosnia Herzegovina.
- Hace un llamado a los estados miembros a contribuir con fuerzas, incluyendo el apoyo logístico, para facilitar la implementación de las previsiones y hacer respetar las Zonas de Seguridad y expresa su gentileza a los estados miembros

⁽⁶⁾ O.N.U. Resolución 836 (1993) del Consejo de Seguridad (4/VI/1993).

⁽⁷⁾ O.N.U. Resolución 836 (1993) del Consejo de Seguridad (4/VI/1993).

Así, a FURPRONU se le estaban otorgando poderes que no correspondían al concepto tradicional de una fuerza de mantenimiento de paz; destacando dos aspectos fundamentales:

1. La autorización del uso de la fuerza para el cumplimiento de sus objetivos (al parecer es la primera vez en la historia en que el Consejo de Seguridad autorizó a una Operación de Mantenimiento de la Paz a usar la fuerza).
2. La autorización para el uso del poder aéreo, el cual de acuerdo a la Resolución 836 fue restringido en un ámbito geográfico (en y alrededor de las Zonas de Seguridad) y operativo (apoyar a FURPRONU en el cumplimiento de su mandato).

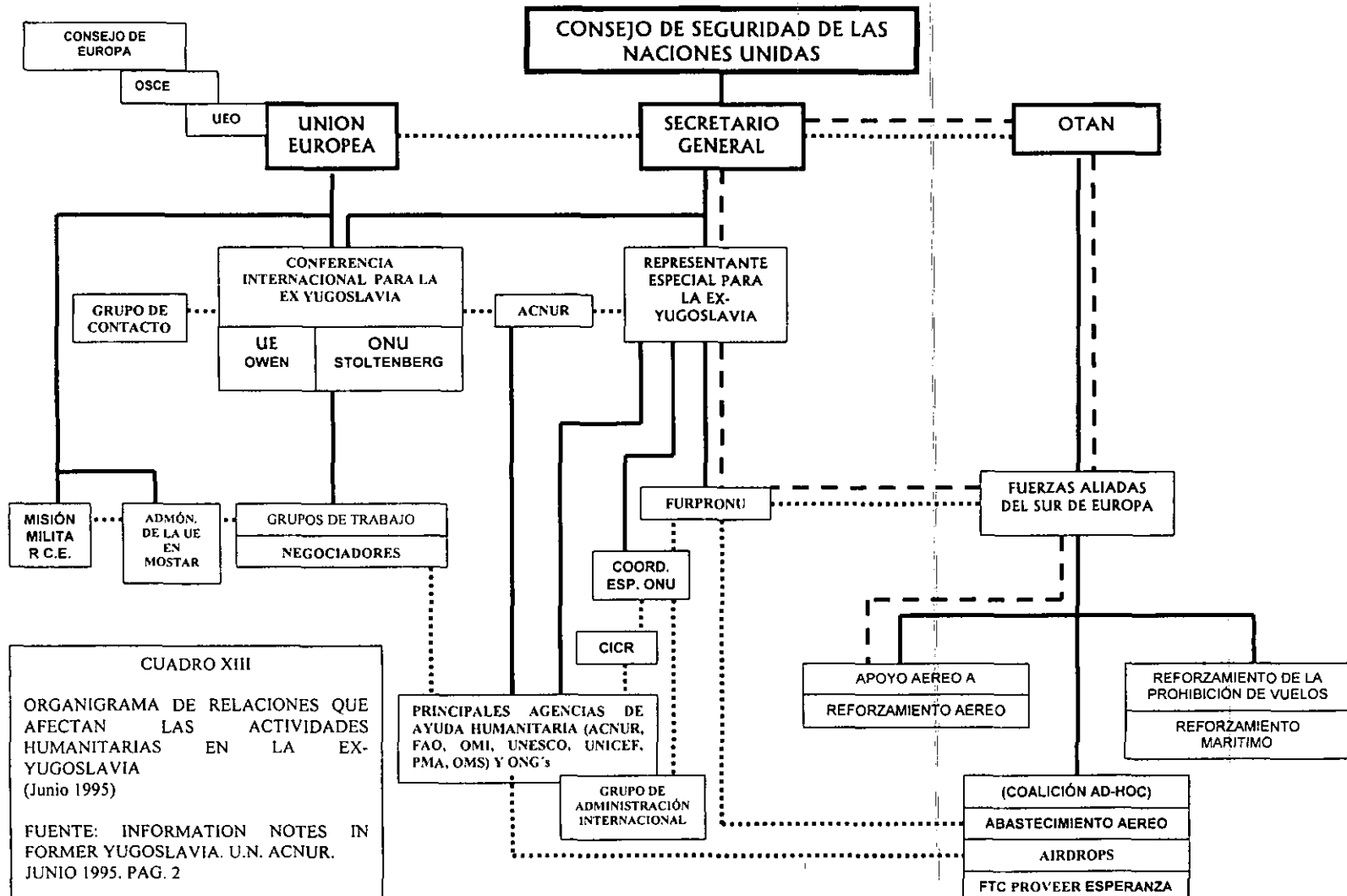
Si tomamos en cuenta el hecho de que la imparcialidad debe ser una de las características fundamentales de toda operación de paz, esta autorización al uso de la fuerza convertía a la operación en una de las partes beligerantes del conflicto, ya que en el cumplimiento de su mandato inevitablemente se enfrentaría, aun cuando fuera para autodefensa, con serbios, bosnios o croatas, los cuales no dudaron en atacar los convoyes con pertrechos humanitarios por que estos significaban el abastecimiento de víveres a sus enemigos, fueran estos ayuda humanitaria o no.

“FURPRONU sigue desplegada en una situación de guerra que no ha cambiado a lo largo de tres años y en la cual no hay paz alguna que mantener, porque no existe la paz. La posición de FURPRONU se complica más por la pérdida de su imparcialidad y por el hecho de que su mandato original de mantenimiento de la paz (imposible de cumplir sin el consentimiento de las partes) se ha ampliado hasta incluir elementos de acción coercitiva, lo cual hace que se le perciba como parte del conflicto y no la solución. Esto lleva a contradicciones serias, como negociar con una parte pero, inmediatamente y de acuerdo con las circunstancias, debe pedir que se realicen ataques aéreos contra las mismas. FURPRONU esta obligada a trabajar y cooperar con una de las partes en el conflicto contra la cual las Naciones Unidas ha impuesto sanciones económicas”⁽⁸⁾.

Más aún, después del pleno establecimiento de las Zonas de Seguridad, nunca existió una definición conceptual precisa de las mismas, desde sus límites geográficos hasta las restricciones internas y externas que conllevaban las mismas. Por un lado, las Zonas de Seguridad nunca estuvieron desmilitarizadas y en varias de ellas operaron importantes contingentes militares del ejército gubernamental bosnio⁽⁹⁾ y desde ellas se lanzaron ofensivas en contra de los serbo-bosnios, los cuales en respuesta repelían el fuego de las Zonas de Seguridad con artillería pesada, provocando una respuesta de FURPRONU a través de ataques aéreos, sin importar que estas medidas sean una respuesta a las agresiones provenientes de las Zonas de Seguridad.

⁽⁸⁾ O.N.U. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad*. Documento S/1995/444 (30/V/1995).

⁽⁹⁾ En la Zona de Seguridad de Bihac estaba la sede del V cuerpo del Ejército bosnio, en Srebrenica la sede del II Cuerpo y en Sarajevo el I y sus Cuarteles Generales y del Estado Mayor. También fueron centros de entrenamiento militar y de descanso del Ejército Federal Bosnio.



De esta manera, la imparcialidad de FURPRONU es cuestionada por la protección indirecta que brinda a las tropas del gobierno bosnio encerradas en las Zonas de Seguridad y que usaban a las fuerzas de la ONU como un escudo a los ataques serbios, así como la dirección de los ataques de la OTAN dirigidos a los serbios la mayor parte de las veces, con lo cual Naciones Unidas era acusada de ser aliada de los bosnios y croatas en detrimento de los serbios.

La Operación de Paz no podía realizar una tarea tan ambiciosa como la establecida en el diseño de las Zonas de Seguridad, especialmente por no contar con los medios materiales y humanos para ello, lo cual fue reafirmado por el Secretario General al señalar que FURPRONU debía estar equipada con los medios necesarios para actuar en defensa propia contra toda probable amenaza y con la protección física requerida para realizar sus tareas esenciales con relativa seguridad. “Por ello las fuerzas que se desplieguen deben tener niveles apropiados de protección, movilidad y potencia de fuerza. *Como se supone que los efectivos de FURPRONU no serán suficientes para resistir a un ataque concentrado en ninguna de las zonas seguras, debe hacerse especial hincapié en la disponibilidad de una dotación de ataque aéreo proporcionada por los estados miembros*”⁽¹⁰⁾.

Dicha suposición se fundamentó en el hecho de que el Secretario General conocía la situación económica y estructural de la organización, así como las pocas expectativas de apoyo de los estados miembros a la Operación en Bosnia-Herzegovina y la realidad del campo de batalla, por lo que planteó dos opciones:

- Un refuerzo total de 34,000 tropas para obtener la “disuasión mediante la fuerza” y asegurar el total respeto a las Zonas de Seguridad.
- Una “opción ligera”: un contingente mínimo de 7,000 efectivos que “aunque no garantiza la defensa de las Zonas de Seguridad, tiene a su favor la amenaza de la acción aérea contra cualquier beligerante y su principal ventaja es que presenta un enfoque que es el que más corresponde al número de efectivos y de recursos materiales que puede esperarse, de manera realista, que aporten los estados miembros y atiende a la necesidad imperiosa de un despliegue rápido”⁽¹¹⁾.

De tal manera, por la forma en que esta planteado en la resolución 836 y en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, el apoyo aéreo se convertiría en elemento crucial para la defensa y protección tanto de las Zonas de Seguridad como del personal de FURPRONU. Así también se evidencia la certeza de la incapacidad de FURPRONU de cumplir su labor en Bosnia-Herzegovina. La opción aérea, no obstante, también puede interpretarse como un elemento que respondía al interés de las grandes potencias por evitar el envío de mas soldados a la zona de conflicto, situación que es prevista por el Secretario General al mencionar la aportación realista a esperarse por los estados miembros.

⁽¹⁰⁾ O.N.U. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Documento S/25939 (14/VI/1993).

⁽¹¹⁾ O.N.U. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Documento S/25939 (14/VI/1993).

5.1.2. Las negociaciones diplomáticas y los Planes de paz.

Las pocas expectativas de éxito para FURPRONU originaron que los negociadores y autoridades de Naciones Unidas nunca abandonaran la posibilidad de una solución diplomática al conflicto, por lo que establecieron un diálogo político que terminará con la lucha. Estas gestiones serían ejemplo del fracaso diplomático tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea por la falta de voluntad y compromiso político que se patentizó en el marco de la Conferencia Internacional para la ex Yugoslavia⁽¹²⁾.

La primera de tales iniciativas sería la conocida como Plan Vance-Owen, llamada así por los copresidentes de la mesa directiva de la Conferencia Internacional para la ex Yugoslavia: Lord David Owen por la CEE y Cyrus Vance por la O.N.U.

El plan estaba dividido en tres partes:

- Un documento sobre 9 principios constitucionales en base a los cuales una nueva constitución para Bosnia-Herzegovina sería diseñada;
- Un mapa que preveía la reorganización de Bosnia-Herzegovina como un Estado descentralizado dividido en 10 provincias autónomas, donde cada uno de los componentes étnicos sería mayoritario en 3 de las 10 provincias, mientras que la décima estaría constituida por Sarajevo con status de ciudad abierta. Cada provincia dispondría de amplias prerrogativas gubernamentales, excluyendo la personalidad jurídica internacional.
- Un Acuerdo de paz que incluía arreglos sobre el cese de hostilidades, la restauración de infraestructura, la apertura de rutas, la separación de fuerzas, la desmilitarización de Sarajevo, el monitoreo de fronteras, el retorno de fuerzas militares a sus provincias de origen, así como un acuerdo adicional para la gobernabilidad del país en el periodo interino entre la firma de un acuerdo de paz y la realización de elecciones bajo una nueva constitución.

En enero, el presidente Alija Izetbegovic de Bosnia-Herzegovina y Radovan Karadzic, líder de los serbo bosnios, así como Mate Boban, líder de los croatas bosnios, firmaron los

⁽¹²⁾ Cuando las gestiones diplomáticas europeas no tuvieron el efecto deseado, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas invitó, el 24 de julio de 1992, a la Comunidad Europea a examinar la posibilidad de intensificar las acciones de la Conferencia de la Comunidad Europea Para Yugoslavia, con la cooperación del Secretario General de las Naciones Unidas, para conformar un nuevo foro y buscar un nuevo acuerdo para solucionar los conflictos y disputas en la Ex Yugoslavia. En Londres, el 26-28 de agosto de 1992, fue establecida la Conferencia Internacional para la Antigua Yugoslavia (CIAY), codirigida por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. Estableció un Comité Directivo copresidido por el enviado personal del Secretario General de Naciones Unidas, Cyrus Vance, y David Owen quien sucedió a Lord Carrington mediador de la Comunidad Europea. Ellos habrían de dirigir a seis grupos de trabajo y preparar las bases para un acuerdo general y medidas asociadas, trabajando en sesiones continuas en las oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, para el 18 de septiembre de 1992. Ver O.N.U. The United Nations and the Situation in the former Yugoslavia. Julio de 1995.

acuerdos sobre los principios constitucionales; los croatas bosnios y los serbo bosnios firmaron el acuerdo de paz, pero el gobierno bosnio no los aceptó al señalar que los arreglos relativos al control de las armas pesadas no eran claros. Con relación a los límites provinciales solo los croatas de Bosnia aceptaron el mapa y lo firmaron, pero tanto serbios como los musulmanes bosnios continuaron rechazando la división territorial. En marzo, los bosnios y los croatas habían firmado el acuerdo interino sobre gobernabilidad y el mapa revisado de límites interprovinciales. Sin embargo los serbo bosnios declinaron firmar los dos documentos, siendo la única parte que no firmó el total de los cuatro acuerdos que comprendían el Plan Vance-Owen⁽¹³⁾.

El fracaso del Plan de Paz Vance-Owen significó para las Naciones Unidas el deterioro de la situación interna de Bosnia-Herzegovina; unas semanas después los croatas y bosnios musulmanes que habían estado combatiendo unidos a los serbo-bosnios se enfrascarían en luchas por el control de Bosnia Central, especialmente por la ciudad de Mostar, y con el surgimiento de la “República de Herceg-Bosna” de los croatas, complicando el escenario político diplomático del conflicto.

La siguiente iniciativa política de importancia se presentó a mediados de agosto de 1993; los mediadores de la Conferencia Internacional de Paz sobre la ex Yugoslavia, David Owen y Thorvald Stoltenberg propusieron a los líderes de los tres bandos beligerantes un acuerdo que fue denominado como plan Owen-Stoltenberg, en el que se estableció la creación de tres estados dentro de lo que sería denominado *Unión de Repúblicas de Bosnia-Herzegovina* y con un plazo de diez días para firmarlo⁽¹⁴⁾.

A pesar de ello, los líderes musulmanes bosnios establecieron una serie de condiciones para la aceptación del Plan Owen-Stoltenberg. Estas condiciones planteaban la revisión de los mapas de la futura “Unión”, asegurar la continuidad jurídica de Bosnia como Estado libre y soberano y su identidad nacional; además pidieron el acatamiento de la resolución 859 del Consejo de Seguridad para que no fuesen aceptados los resultados de las campañas de limpieza étnica y los líderes musulmanes bosnios solicitaron a esa instancia de Naciones Unidas garantizar, mediante una resolución particular, el cumplimiento de este acuerdo y asegurar la participación política de las minorías y el pluralismo político en el futura Estado. De tal manera, y al no lograr obtener un consenso, el plan fue abandonado nuevamente.

⁽¹³⁾ En mayo de 1993, en Atenas, Grecia, el líder serbo bosnio, Radovan Karadzic firmó los dos documentos restantes del Plan Vance-Owen, pero condicionó su aplicación a su aprobación por parte de la “Asamblea” serbia de Bosnia-Herzegovina, la cual lo rechazó el 5 de mayo, a pesar de la presión internacional, pero votó para realizar un referéndum el 15 de mayo, siendo rechazado nuevamente.

⁽¹⁴⁾ El Plan incluía un acuerdo Constitucional, en el que las tres unidades divididas por criterios étnicos operarían como una Unión, con una presidencia rotativa de cuatro meses, una división territorial de 52% de Bosnia a los serbo-bosnios, 30% a los musulmanes bosnios, 16% para los croata bosnios y el restante 2% sería designado a otras minorías y formando parte de las Naciones Unidas como un estado único. El plan propuso que todas las partes acordasen un cese al fuego en un plazo de siete días a partir de la firma del acuerdo, para un repliegue progresivo de fuerzas durante 60 días como paso previo a la desmilitarización total. El Acuerdo contempló un arreglo político con Croacia para el establecimiento de la Convención sobre el tránsito por tierra, a fin de que Bosnia-Herzegovina tuviese una salida al mar y acceso a puertos Adriáticos para el movimiento de personas y mercancías.

A partir de entonces, comenzó un proceso de decaimiento definitivo de las negociaciones promovidas por la Conferencia Internacional para la ex Yugoslavia, limitándose a partir de entonces a tratar de negociar treguas parciales a fin de reactivar las negociaciones y frenar el salvajismo de los combates, dejando que las negociaciones diplomáticas y los planes para obtener una solución negociada fueran iniciativa de la intervención directa de las grandes potencias europeas, Rusia y Estados Unidos, las cuales se concentraron principalmente en dos escenarios: el primero unas negociaciones que por separado cada una llevará a cabo con las partes en conflicto (Rusia con los serbo-bosnios y Estados Unidos con el gobierno croata musulmán para conformar la Federación Bosnia) y el segundo en las negociaciones emprendidas en el marco del Grupo de Contacto, conformado después de los ataques aéreos de la OTAN en Gorazde y como un intento de coordinar principalmente la acción internacional con respecto al conflicto bosnio.

5.1.3. La fuerza moral como fundamento de las resoluciones

El conflicto en Bosnia-Herzegovina expuso nuevamente el problema de la falta de autoridad de las Naciones Unidas en la aplicación de sus disposiciones y la carencia de un poder coercitivo que diera a las resoluciones del Consejo de Seguridad, presuntamente el órgano ejecutivo de la institución universal, la fuerza necesaria para hacer cumplir y respetar sus decisiones. En Bosnia se queda nuevamente mostrada la fragilidad de la organización cuando los intereses políticos y de seguridad de las grandes potencias no coinciden con la voluntad para aplicar dichas decisiones si estas no responden necesariamente a un interés político nacional estrechamente vinculado con algún peligro a la estabilidad y seguridad internacionales.

Evidentemente, la situación mostró su punto álgido en la protección y defensa de los derechos humanos de las minorías étnicas que habían quedado atrapadas en la vorágine del conflicto. Al inicio del mismo, cuando comenzaron a surgir evidencias de la creciente violación de los derechos humanos, el establecimiento de campos de concentración y el empleo de torturas, violaciones en masas y la limpieza étnica, Naciones Unidas a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, iniciaron una rápida labor para responder a la amenaza de la emergencia humanitaria que surgía rápidamente en la zona.

En esta misión, ACNUR contaba con la protección y apoyo de FURPRONU, a la cual le había sido dado el mandato de proteger el abastecimiento y los convoyes con ayuda humanitaria. Sin embargo, pronto se vieron obstruidos por la actitud del gobierno bosnio musulmán y de los serbo-bosnios, quienes percibían la ayuda humanitaria como una manera de favorecer y abastecer a sus enemigos, con lo cual no cumplían con uno de los requerimientos indispensables señalados para el desempeño de la labor de la Operación de Paz: la cooperación de las partes en el cumplimiento de la misión y mandatos de FURPRONU.

El bloqueo de ciudades, vías de comunicación y el desvío de la ayuda humanitaria a un floreciente mercado negro fueron algunos de los principales métodos de hostigamiento y asedio contra las poblaciones de todos los bandos, especialmente los que habitaban las denominadas

Zonas de Seguridad, los bloqueos fueron un instrumento de presión y un arma de la guerra para derrotar a las poblaciones civiles y minar la capacidad de resistencia a la dominación.

En este ámbito, un punto crítico en el transcurso de la guerra fue el de las campañas de “limpieza étnica”, encaminadas a crear regiones que conformarían una *Gran Serbia* étnicamente pura mediante la expulsión por la fuerza o el asesinato de la población musulmana mayoritaria que habitase en aquellos territorios reclamados como serbios con crímenes organizados, plenamente violatorios de las Convenciones internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre el Genocidio y la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

Estos crímenes originaron que el 22 de febrero de 1993, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobara la resolución 808 por la cual se estableció el Tribunal Internacional de Crímenes de Guerra para la ex Yugoslavia, para observar aquellos crímenes contra la humanidad y genocidio cometidos en Bosnia-Herzegovina y Croacia cometidos desde junio de 1991. Este tribunal era el primero en su género desde los procesos de Nuremberg y Tokio después de la Segunda Guerra Mundial. Con sede en La Haya, el primer fiscal del Tribunal fue Richard Goldstone de Sudáfrica, nombrado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 8 de Julio de 1994.

Entre las premisas fundamentales del Tribunal, para el fiscal Goldstone se encontraba el hecho de que, no habría una reconciliación y paz duraderas en Bosnia-Herzegovina entre serbios, musulmanes y croatas si la justicia no castigaba a todos aquellos que habían cometido crímenes y violaciones a los derechos humanos durante la guerra, sin importar las funciones que desempeñaba en ese momento y el cargo político que tuviesen los criminales. Por ello se inició una campaña de investigación y de recopilación de información respecto a las violaciones de los derechos humanos y los culpables de haberlos cometido.

Como muchos organismos internacionales, el Tribunal dependía fundamentalmente de la cooperación internacional para presentar o atrapar aquellos indiciados por crímenes contra la humanidad o genocidio, ya que no tenía un poder coactivo que le permitiera perseguir a aquellos fugitivos y presentarlos ante el Tribunal Internacional de La Haya. Así, de no presentarse ante el Tribunal aquellos posibles culpables se convertirían en fugitivos internacionales, con una orden de aprehensión efectiva mientras el presunto culpable se encontrase fuera de su país y en caso de falta de cooperación de algún gobierno se mandara un reporte al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que podría aplicar sanciones al estado acusado.

“No tenemos poderes de coacción. No contamos con una policía que pueda ir a los Balcanes a efectuar arrestos, así que dependemos de la cooperación, pues se trata de una situación internacional. La sentencia no puede pronunciarse en ausencia, pero si el acusado no aparece, las pruebas se presentaran ante los jueces para reconfirmar la acusación. Después se emitirá una orden de arresto internacional. Esto hará de la persona en cuestión un criminal de guerra,

prisionero en su propio país. Al momento de poner un pie fuera de su nación será arrestado. Y uno nunca sabe lo que pasara en este mundo”⁽¹⁵⁾.

De acuerdo con el fiscal, el Tribunal Internacional no persigue ni tiene fines políticos; es un órgano legal apoyado en el Derecho Internacional, todo ello basado en la presentación de evidencias que implicasen al acusado sin importar su condición social y política. “Nuestro único límite para acusar a una persona es la evidencia. Si contamos con ella haremos la acusación, sin importar la identidad de la persona, su posición o las consecuencias políticas que pueda tener. Esta procuraduría no es un órgano político, sino un organismo legal, y nuestra labor consiste en enjuiciar a los criminales de guerra de los Balcanes y según lo entiendo, la base de nuestra acción es perseguir a los criminales mas serios y es lo que haremos” y, de acuerdo al fiscal, lo más importante para el cumplimiento de la tarea del Tribunal descansaba no en la coacción, sino en la voluntad verdadera de hacer cumplir la ley. “Creo que podemos contar con la voluntad política de los grandes países para llevar a cabo nuestra tarea”⁽¹⁶⁾.

Al igual que los principios que rigen las acciones de Naciones Unidas, el Tribunal basó su operatividad en la voluntad, cooperación y buena fe en el cumplimiento de sus decisiones, al igual que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas con lo cual, no tenían obligatoriedad por la falta de instrumentos para obligar a la ejecución de las mismas.

En Bosnia-Herzegovina, esta falta de obligatoriedad tuvo uno de sus ejemplos mas evidentes en el incumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas con respecto al embargo de armas y equipo militar contra todos los estados que integraron la ex Yugoslavia, establecido por la resolución 713 del Consejo de Seguridad (25/IX/1991). El embargo de armas fue un tema polémico entre la comunidad internacional, ya que impidió a las fuerzas de gobierno bosnio un abastecimiento de pertrechos militares contra las fuerzas serbias de Bosnia, las cuales se habían apoderado del equipo e implementos militares que pertenecieron al antiguo Ejército Federal Yugoslavo.

El gobierno bosnio y otros estados, especialmente los estados musulmanes, argumentaron que con esta medida las Naciones Unidas negaban a un estado plenamente reconocido por dicha organización el derecho a la autodefensa, establecido en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, por lo que debía levantarse dicha prohibición para que el ejército gubernamental bosnio pudiese defenderse de sus enemigos serbios.

El levantamiento del embargo de armas fue un tema de constante fricción entre las grandes potencias; por un lado Estados Unidos apoyó la medida para permitir que el ejército bosnio se armase y evitar con ello el envío de tropas de estadounidenses a la zona (además de los posibles beneficios económicos para las empresas estadounidenses que tendría el abastecimiento

⁽¹⁵⁾ “No habrá paz en los Balcanes sin castigo a asesinos: Richard Goldstone” en Excélsior, 3 de octubre de 1994. Pag. 3A y 27.

⁽¹⁶⁾ Ibidem.

bélico tanto a Bosnia como a Croacia); entre las potencias europeas, especialmente aquellas que contribuían con importantes contingentes militares a la FURPRONU como Gran Bretaña y Francia, el levantamiento del embargo de armas significaría un recrudecimiento de las hostilidades en el terreno, una muy posible expansión del conflicto al resto de los antiguos países yugoslavos y la generalización de la guerra en la región balcánica, aunque la verdadera preocupación de estas potencias fue evitar que sus tropas participantes en FURPRONU no fueran amenazadas por los beligerantes con sus nuevas armas.

Esta divergencia de intereses provocó que los proyectos de resolución del Consejo de Seguridad relativos al levantamiento del embargo fuesen bloqueados por los países europeos, por lo que fueron acusados de ser cómplices de los serbo-bosnios en el desarrollo del conflicto y culpables de no permitir que Bosnia-Herzegovina ejerciera su legítimo derecho a la autodefensa.

A pesar de ser una resolución plenamente aprobada por el Consejo de Seguridad, diversos estados no respetaron la prohibición e iniciaron un abastecimiento clandestino de armas a Bosnia que permitió mejorar al ejército bosnio su capacidad ofensiva en la segunda mitad de 1994 y durante 1995, iniciando una serie de avances militares que influyeron en las negociaciones diplomáticas. Así, países como Arabia Saudita, Irán, Pakistán, Turquía y los propios Estados Unidos (que tenía acuerdos de cooperación militar con la República de Croacia a fin de capacitar a oficiales croatas en Norteamérica, establecidos después del fracaso de la propuesta de paz del Grupo de Contacto) violaron la resolución 713 y enviaron combustible, armas, equipo y asesores militares a Bosnia a fin de mejorar las capacidades militares tanto de los ejércitos de la Federación Croata-Bosnia, como del Ejército de la República de Croacia.

Así, la diferencia de opiniones e intereses y la falta de voluntad política para aplicar las resoluciones del Consejo llevaron a la continua violación de las mismas y de algunos de los principales instrumentos del Derecho Internacional, de tal manera que los principios de cooperación, buena voluntad y no obligatoriedad como soportes de las decisiones de la institución universal no fueron suficientes para detener la continua agresión contra la población y contra los miembros de FURPRONU y que la falta de una instancia penal coercitiva representa una de las grandes debilidades de Naciones Unidas, aunque es muy improbable que los estados que la dirigen aprueben crear un instrumento político que en algún momento se vuelva en su contra.

5.1.4. ¿Predominio del diálogo o de la fuerza?: la Fuerza de Reacción Rápida

En un principio, Naciones Unidas, como organización que promueve la paz y seguridad internacionales y la solución pacífica de los conflictos a través de sus enviados especiales y negociadores diplomáticos, trató de que el conflicto tuviese una solución pacífica, privilegiando el diálogo entre los principales actores del conflicto y evitando las acciones y amenazas al recurso del uso de la fuerza que pudiesen entorpecer los acercamientos políticos entre los beligerantes y las instancias mediadoras como la conferencia internacional para la ex Yugoslavia y FURPRONU.

Defensor de esta postura fue el Representante Especial para la ex-Yugoslavia, Yasushi Akashi, quien en diversas ocasiones se mantuvo en su posición de no recurrir a ellos a pesar de peticiones del gobierno bosnio de efectuar ataques aéreos contra los serbo-bosnios por los bombardeos a Sarajevo y Tuzla. "Nos atenemos a nuestro mandato, la ONU sigue neutral para poder desempeñar su misión humanitaria y de mediación en el alto al fuego [...] es muy fácil decir que el uso de la fuerza en la defensa de las zonas seguras brinda una respuesta completa, pero debemos identificar las metas y estar seguros de que el número de víctimas civiles será mínimo" reafirmando que se debe tomar en cuenta que una eventual operación de la OTAN contra los serbo-bosnios podía repercutir también en Croacia⁽¹⁷⁾.

El propio Boutros Ghali se oponía al empleo de la fuerza por FURPRONU porque esta no era un mandato otorgado a la Operación de Paz, ni formaba parte de su naturaleza, sino que era una prerrogativa que esta tenía exclusivamente para autodefensa en caso de agresión por parte de los beligerantes, aclarando que la creciente presión sobre las fuerzas de paz derivaba de la propia confusión reinante respecto a si debía de proteger las Zonas de Seguridad. "Las referencias al Capítulo VII de la Carta respecto al uso de la fuerza eran concedidas a FURPRONU para concederle el derecho de defensa propia y no como una medida para hacer cumplir sus mandatos porque esto conllevaría a hacer peligrar la imparcialidad necesaria para el cumplimiento de sus objetivos. La confusión estriba en este punto: la imposición de la paz mediante el empleo de la fuerza con FURPRONU no era el punto neurálgico de la operación, ya que la Operación de Paz se reservaba (el uso de la fuerza) para su propia autodefensa"⁽¹⁸⁾.

Por ello, Ghali trató de evitar al máximo convocar los ataques aéreos, conociendo el riesgo inherente para el personal de FURPRONU y trató, a partir de negociaciones con los líderes serbo-bosnios, de encontrar acuerdos que beneficiasen a todas las partes. La prioridad de un arreglo negociado tuvo en algunos momentos un elevado riesgo para la seguridad de los cascos azules, por la continuación de las agresiones serbias, y a costa de las críticas tanto del Grupo de Contacto como de la OTAN, prueba de ello fueron los acontecimientos que desembocaron en el reforzamiento más polémico de FURPRONU con el establecimiento de la Fuerza de Reacción Rápida que sentó un precedente en cuanto al uso de la fuerza por una Operación de Mantenimiento de la Paz.

En mayo de 1995, terminó la tregua de 4 meses acordada entre todas las partes en el conflicto bosnio y se reanudaron los combates entre las facciones. En Croacia, el ejército croata atacó las posiciones serbo croatas en el Este del país y en la región de Krajina para cortar las líneas de comunicación y abastecimiento de los serbios de Croacia y aislarlos de sus aliados en Bosnia y la Republica Federal de Yugoslavia.

Esto incidió en la vecina Bosnia-Herzegovina, ya que los serbo-bosnios reiniciaron sus ataques con artillería y morteros contra Tuzla, Zepa, Srebrenica y Sarajevo, a pesar de ser Zonas

⁽¹⁷⁾ "No estaremos pasivos ante otro bombardeo serbio: ONU" en Excélsior, 10 de mayo de 1995. Pag. 3 y 12.

⁽¹⁸⁾ O.N.U. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Documento S/1995/444 (30/V/1995).

de Exclusión Militar y Zonas de Seguridad designadas por la OTAN y Naciones Unidas respectivamente, hostigando a las Fuerzas de Paz que reconocieron su incapacidad para detener ataques serbios a Sarajevo y su vulnerabilidad ante los mismos, como afirmó el vocero de FURPRONU en esa ciudad, Alexander Ivanko. “Podemos hacer muy contadas tareas, como vigilar, negociar y llamar a la moderación. Si ellos (las fuerzas rivales) están determinados a hacerse la guerra, poco podremos hacer para detenerlos”⁽¹⁹⁾.

Del 22 al 25 de mayo, las fuerzas serbo-bosnias se apoderaron de armas pesadas de los depósitos de recolección de las mismas, por lo que las autoridades de Naciones Unidas advirtieron al gobierno de Bosnia y los serbo bosnios que sus fuerzas serían atacadas desde el aire si no cesaban los combates de armas pesadas antes del 25 de mayo.

El 25 de mayo de 1995, 8 aviones de la OTAN realizaron una serie de ataques aéreos en contra de depósitos de municiones serbo-bosnios, después de que se apoderaron de 4 piezas de artillería. En represalia, los serbo-bosnios bombardearon la ciudad de Tuzla y bloquearon a efectivos de Naciones Unidas en los puestos de observación y Centros de Recolección de Armas Pesadas en Sarajevo.

En respuesta, la OTAN bombardeó nuevamente el 26 de mayo depósitos de municiones cerca de la localidad de Pale, lo que originó que los serbios tomaran como rehenes a 8 observadores militares de Naciones Unidas y los utilizara como “escudos humanos”, esposándolos a columnas próximas a los arsenales y en puentes estratégicos, mientras otros 100 franceses y 50 ucranianos estaban bloqueados en seis depósitos de armas pesadas en Osijek, Poljine, Lukavica, Bare, Krivo Glavci e Ilidza, localidades de las cercanías de Sarajevo.

La detención de personal de Naciones Unidas llevó al Secretario General Ghali a calificar la situación de las Fuerzas de Paz como “insostenible” y a considerar una serie de propuestas en torno al posible destino de la Fuerza:

- a) Retirar a la FURPRONU, dejando una pequeña misión política si lo desean las partes (solución de retirada y de negociación política)
- b) Mantener los cometidos actuales de FURPRONU y los métodos para cumplirlos (continuar con la situación presente).
- c) Cambiar el mandato existente para permitir a FURPRONU usar la fuerza en mayor grado (solución coercitiva y de relación entre objetivos-capacidades).
- d) Revisar el mandato de modo que comprenda los cometidos que con realismo puede esperarse que cumpla una Operación de Mantenimiento de la Paz en las circunstancias existentes en Bosnia-Herzegovina (solución realista, toma en cuenta las condiciones y circunstancias políticas y militares en el terreno).

⁽¹⁹⁾ “Estremece a Sarajevo feroz ataque de artillería serbo Bosnia” en Excelsior 18 de mayo de 1995. Pag. 3 y 12.

La perspectiva de una retirada de FURPRONU representó una opción que pocos estados deseaban, porque una retirada de la Fuerza se realizaría en un ambiente altamente tenso y hostil, como lo preveían observadores europeos y estadounidenses y en la evacuación de FURPRONU, la OTAN jugaría un papel de gran importancia, dando una cobertura aérea, marítima y terrestre a fin de proteger la seguridad de los Cascos Azules, en una operación, cuya solicitud y planeación fueron hechas por Boutros Ghali y el gobierno francés a la OTAN, en la que podrían combatir con los serbo-bosnios e incluso con los bosnios croatas y musulmanes.

Asimismo, las consecuencias sociales por el fin del abastecimiento de víveres y el abandono de las Zonas de Seguridad a su suerte preveían una nueva situación de emergencia humanitaria y de limpieza étnica de consecuencias incalculables para el pueblo bosnio y para la imagen de los países europeos, Estados Unidos y las propias Naciones Unidas: "La retirada-[...] implica abandonar al pueblo de Bosnia-Herzegovina y admitir que las Naciones Unidas no son capaces de ayudar a resolver una guerra en la cual un grupo étnico ha usado la fuerza de las armas para cambiar el mapa étnico de un estado miembro y en que todas las partes son culpables de ataques contra civiles y otras atrocidades"⁽²⁰⁾.

La cuarta opción planteó el regreso al concepto tradicional de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, mas acorde a los objetivos e infraestructura para los cuales había sido concebida. Sin embargo, esto implicaba abandonar la concepción de las Zonas de Seguridad y de las medidas encaminadas para su protección como los ataques aéreos, lo cual evidenciaría la poca voluntad y determinación de las Naciones Unidas para defender y proteger a la población de Bihac, Sarajevo, Tuzla, Srebrenica, Zepa y Gorazde, por lo cual también fue desechada.

La extrema vulnerabilidad de las fuerzas de paz ante la hostilidad serbia originó protestas e indignación en los países europeos, Rusia y Estados Unidos, por lo que se iniciaron las negociaciones para proveer a FURPRONU con una capacidad creible de responder con la fuerza a los deliberados esfuerzos para exponer la debilidad de la presencia de ONU. El 3 de junio de 1995, en París, los ministros de defensa del Grupo de Contacto y de la OTAN decidieron dotar a FURPRONU de una Fuerza de Reacción Rápida (FRR) con capacidades para reagrupar a los pacificadores más expuestos, liberar a los cascos azules detenidos y protegerlos contra nuevas tomas de prisioneros por parte de los serbo-bosnios, aunque los ministros de defensa de la OTAN señalaron que esta nueva Fuerza no implicaba cambios en la estructura y mandatos de FURPRONU y que no era parte de una nueva operación de imposición de la paz, por lo que una semana después la OTAN decidió extender el Estrecho Apoyo Aéreo a la Fuerza de Reacción Rápida.

De tal manera, el 7 de junio una delegación de funcionarios civiles y jefes militares de Francia, Países Bajos y Reino Unido presentaron la propuesta de refuerzos militares para FURPRONU ante Naciones Unidas. Ellos, como países que aportarían los soldados, delinearon las principales características de la Fuerza de Reacción Rápida, que se reproducen en el siguiente

⁽²⁰⁾ O.N.U. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Documento S/1995/444 (30/V/1995).

CUADRO XIV

FUERZA DE REACCIÓN RÁPIDA

(Basado en el documento S/1995/470 y aprobado por la Resolución 998 (1995) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 16/VI/1995)

CARACTERÍSTICAS:

- Forma parte integrante de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz FPNU-FURPRONU
- Requirió una resolución del Consejo de Seguridad para su legitimación y la aprobación del incremento del número de efectivos de FURPRONU.
- Estuvo sometida a la jerarquía de mando de las Naciones Unidas, bajo control operacional de los comandantes militares de ONU y bajo la dirección General del Secretario General y su representante.
- Actuó para apoyar a FURPRONU funcionando bajo su mandato existente
- La Fuerza estaría a disposición de los comandantes militares de las UN para la defensa del personal de FURPRONU, las tareas que se asignarían estarían determinadas por los comandantes de ONU en el terreno.
- La Fuerza actuaría con uniforme nacional, bajo la bandera y la insignia de la ONU, aunque sin los cascos azules y sin pintar sus vehículos de blanco y actuando en virtud de las normas existentes de las Naciones Unidas para trabajar combate.
- La Fuerza de Reacción Rápida no sustituye a un proceso de paz más intenso.

OBJETIVOS

- Proporcionar a los comandantes la capacidad de realizar entre una "enérgica protesta y un ataque aéreo"
- Incrementar la flexibilidad operacional táctica para producir un efecto disuasor sin cambiar la función de las Naciones Unidas en la imposición de la paz
- No afectar el estatuto de FURPRONU ni su imparcialidad

La Fuerza estaría integrada por tres brigadas: una fuerza conjunta de ingleses, franceses y holandeses de alrededor de 4,500 efectivos, una brigada aeromóvil británica de 6,300 soldados y una brigada francesa de 4,000 soldados. Un total de 14,500 tropas adicionales, de las cuales fueron aprobadas 12,500.

En conclusión, a pesar de la retórica franco-holandesa-británica, en los hechos la Fuerza de Reacción Rápida significó un reforzamiento pionero en la historia de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ya que las capacidades de dicha fuerza y su empleo en el terreno de las operaciones militares respondían más a un concepto de Imposición de la Paz, contrario a la naturaleza original de FURPRONU, que sería adicionalmente reforzada con una aportación logística y aérea de la República Federal Alemana, por primera vez desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La concepción de la Fuerza de Reacción Rápida para operar en el marco de los mandatos, características y bajo comando de FURPRONU, la definieron como una operación bajo control y dirección de las Naciones Unidas, especialmente cuando Boutros Ghali, en el documento para recomendar la aprobación de la Fuerza de Reacción Rápida, declaró al ámbito humanitario como el principal foco de los esfuerzos de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina y la nueva Fuerza respondía a la necesidad fundamental de garantizar la seguridad del personal internacional y proteger y mantener la credibilidad del órgano universal.

Con ello, la Fuerza de Reacción Rápida significó el predominio final del uso de la fuerza para proteger a FURPRONU, después de los fallidos intentos por obtener la cooperación de los bandos en pugna a través de varias negociaciones diplomáticas y de la amenaza a los ataques

aéreos a fin de evitar nuevas tomas de rehenes y del empleo de los mismos como “escudos humanos” contra ataques aéreos. No obstante, mientras se establecía la Fuerza de Reacción Rápida y llegaban los materiales necesarios para iniciar su operación, los serbo-bosnios tomaron a mas de 400 integrantes de FURPRONU como rehenes y continuaron con el intenso bombardeo sobre Sarajevo, lo que motivó una retirada de los Cascos Azules de los Centros de Recolección de Armas Pesadas.

El despliegue de la Fuerza de Reacción Rápida, autorizado por la resolución 998 del Consejo de Seguridad (16/VI/1995), tardó mucho para evitar la caída de dos de las seis Zonas de Seguridad, Zepa y Srebrenica, lo que marcó el fracaso final de las resoluciones y medidas tanto de Naciones Unidas como de la OTAN, reconociendo de antemano los triunfos obtenidos en el campo de batalla y que tendrían en los Acuerdos de Dayton su mayor expresión.

5.2 El Realismo de la OTAN

5.2.1. Legitimidad de las acciones: las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 816 (1993), 824 (1993) y 836 (1993).

Ante el relativo éxito de la supervisión marítima en el Mar Adriático y en el Río Danubio por parte de la OTAN y la UEO, los contactos a alto nivel entre Naciones Unidas y la Alianza fueron permanentes, especialmente después del establecimiento de la Operación “Vuelo Negado” para apoyar las decisiones emanadas de la resolución 781 y 816. Después de la supervisión aérea y del compromiso de hacer cumplir la prohibición total de vuelos militares, la siguiente fase de intervención de la OTAN será la protección aérea de las Zonas de Seguridad y el Estrecho Apoyo Aéreo para FURPRONU ante posibles ataques de la artillería serbo-bosnia.

El 6 de mayo de 1993, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 824 que declaró a Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac y Srebrenica como Zonas de Seguridad, formalizando con ello el concepto concebido en un Plan de Acción Conjunta, diseñado por Estados Unidos, Francia, Rusia, Gran Bretaña y España, a través del cual se abandonaron las ideas de resistencia agresiva y amenazas contra los serbios y se decidió establecer una estructura defensiva con la conformación de las 6 Zonas de Seguridad.

Este concepto fue rechazado por los musulmanes bosnios por considerarlo como un reconocimiento de la política de limpieza étnica serbo-Bosnia, legitimar las ganancias territoriales serbias logradas por la fuerza de las armas y por establecer un proyecto de “reservaciones indias”, de acuerdo con el gobierno bosnio⁽²¹⁾. Sin embargo el plan fue apoyado por los serbo-bosnios, ya que consideraban a la iniciativa como un “enfoque mas realista” de occidente a la guerra entre las

⁽²¹⁾ El presidente Alija Izetbegovic consideró como una contradicción de la ONU y la CEE que reconocieran la independencia de una Bosnia-Herzegovina unida y que ahora quería ser reducida en los hechos a una confederación simbólica. “Denuncian que el plan de paz occidental encubre la falta de acción” en El Universal, 25 de mayo de 1993.

tres comunidades bosnias⁽²²⁾.

Ante el proyecto de establecer Zonas de Seguridad, surgió una división de opiniones al interior de la OTAN por la falta de precisión y poca claridad en la definición del concepto; en la reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN en Bruselas, Bélgica, el 26 de mayo de 1993, se manifestó que existía un gran desconocimiento de los fines y objetivos de dicho término –Zonas de Seguridad–, la problemática de quien defiende a quien, indefinición en las reglas de compromiso y lo que ocurriría después de la evacuación de las fuerzas serbias, por lo que la OTAN exigió a ONU precisar la misión antes de que la Alianza aceptase el mandato de proteger dichas Zonas, por las dudas y dilemas morales que marcaron las divergencias entre los aliados atlánticos. “Es la triste verdad que a pesar de los esfuerzos concertados, la comunidad internacional no ha encontrado la formula para tratar exitosamente con este tipo de crisis y conflictos. Una razón es que, mientras nuestros recursos parecen abundantes, nuestra política ha sido menos clara: ¿Deberíamos intervenir o no?, y ¿Quién debería intervenir, cuando, donde, cómo?, ¿Y a que costo? Estos dilemas están probando la moral y los recursos políticos de nuestras democracias”⁽²³⁾.

La incertidumbre y falta de consenso al interior de la OTAN llevaron a Estados Unidos a precisar sus intereses con respecto al conflicto en Bosnia-Herzegovina: “no afecta nuestros intereses estratégicos, salvo evitar la generalización del conflicto [...] y por esto el presidente adoptó aquí una política prudente de no extender mas allá de lo necesario el compromiso estadounidense [...] (Bosnia) despierta nuestros intereses humanitarios, pero no afecta nuestros intereses”⁽²⁴⁾. Es decir, no existía un compromiso político ni la voluntad para apoyar la protección de las Zonas de Seguridad a pesar de ser un modelo diseñado internacionalmente.

En la parte final de la resolución 824 se consideró la adopción de medidas para garantizar el respeto a la seguridad del personal de las Naciones Unidas. Esta perspectiva tuvo su mayor expresión en la resolución 836, considerada como clave en la participación inicial de la OTAN en Yugoslavia; reitera que las Zonas de Seguridad son una medida temporal y que su objetivo es dar marcha atrás a las consecuencias del uso de la fuerza, quedando implícita la solicitud de reforzamiento de la FURPRONU para el cumplimiento de sus tareas relacionadas con las Zonas de Seguridad, por lo que el Consejo solicitó el fortalecimiento de la Operación y la participación de los estados miembros a través de acuerdos u organismos regionales:

“Decide que los estados miembros, actuando nacionalmente o mediante acuerdos u organizaciones regionales puedan tomar, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y sujeta a una estrecha coordinación con el Secretario General y FURPRONU, todas las medidas necesarias,

⁽²²⁾ KARADZIC, Radovan. “En entredicho el plan de Estados Unidos y Europa para Bosnia” en El Universal, 14 de mayo de 1993.

⁽²³⁾ KRIENDLER, John. NATO’s changing role—opportunities and constraints for peacekeeping en NATO REVIEW No. 3, junio 1993. Pag. 16

⁽²⁴⁾ CHRISTOPHER, Warren. “Bosnia no expone los intereses estratégicos de Estados Unidos” en El Universal, 4 de mayo de 1993.

mediante el uso del poder aéreo, en y en torno a las Zonas de Seguridad en la República de Bosnia Herzegovina, para apoyar a FURPRONU en el desempeño de su mandato”⁽²⁵⁾.

Esta solicitud fue reafirmada por el Secretario General al señalar ”De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 10 de la resolución 836, el Secretario General solicitó a la OTAN [...] que prepare planes para proporcionar la necesaria dotación de apoyo aéreo, en estrecha coordinación con el Secretario General y con el Representante Especial del Secretario General para la ex Yugoslavia”⁽²⁶⁾.

Uno de los argumentos del Secretario General para desplegar la Fuerza de Reacción Rápida fue el hecho de que las fuerzas de Paz enfrentarían un escenario adverso ante posibles ataques y resaltó la importancia de la capacidad disuasiva que le ofrecía la Fuerza Aérea de la OTAN para que representase una amenaza real a cualquier intento de agresión contra la Operación, aún por encima de la propia capacidad operativa defensiva de FURPRONU.

La resolución 836 permite una participación oficial y directa de la Alianza Noratlántica en las operaciones, bajo la premisa inicial de que sería el Secretario General de las Naciones Unidas el eje en torno al cual girarían las decisiones de emplear la fuerza aérea de la Alianza, pero no como un instrumento de la ONU para imponer sus resoluciones, sino como un socio igualitario en la búsqueda de la paz en Bosnia-Herzegovina, especialmente por la necesidad de afrontar una realidad para la cual tanto la ONU como su Operación de Paz no estaban preparadas: el cambio en las características de los conflictos en la posguerra fría, situación que algunos personajes ya vislumbraban como evidente:

“La OTAN esta dispuesta a intervenir militarmente en la Ex-Yugoslavia si la ONU así lo desea [...] la OTAN al cumplir misiones por encargo de la ONU no lo hace como un instrumento de esa organización, sino como un “socio igualitario” [...] en la actualidad se desdibujan los límites entre las misiones de mantenimiento de la paz y las de pacificación [...] las “acciones actuales” no pueden compararse con las del pasado, porque ahora es preciso a veces recurrir a la fuerza para hacer prevalecer la paz y la OTAN debe estar preparada para cumplir misiones que exigen un número considerable de efectivos”⁽²⁷⁾.

De tal manera se prefigura la división de opiniones entre los socios ONU-OTAN; mientras Naciones Unidas se considera a sí misma como la principal instancia de negociación y de toma de decisiones para llegar a un arreglo pacífico del conflicto bosnio, empleando el posible uso de la fuerza de una manera disuasiva y solo para defender a los miembros de FURPRONU, la OTAN concibe su participación en términos de igualdad y no como un socio subordinado, previendo el uso de la fuerza como necesario para con ello imponerse en una posible operación militar a gran escala, para la cual la ONU no estaba preparada ni contaba con la infraestructura y recursos que la

⁽²⁵⁾ O.N.U. Resolución 836 (1993) del Consejo de Seguridad. (4/VI/1993).

⁽²⁶⁾ O.N.U. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Documento S/25939 (14/VI/93).

⁽²⁷⁾ SHALIKASVILI, John. “Lista la OTAN para una acción militar en la Ex-Yugoslavia en nombre de la ONU” en El Universal, 25 de mayo de 1993.

alianza poseía.

5.2.2. Estrecho Apoyo Aéreo y los ataques aéreos.

A pesar de la vacilación entre los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por el temor que implicarían acciones de fuerza para sus soldados en tierra y las diferencias de opinión al interior de la Alianza Atlántica por la ausencia de precisión en los conceptos de Zonas de Seguridad, los preparativos militares ya habían iniciado con el reforzamiento de 70 a 80 aeronaves adicionales para la protección de las Zonas de Seguridad y que serían agregadas al operativo aéreo de "Vuelo Negado", demostrando la capacidad de movilización de las estructuras operativas de la OTAN.

Los ministros del exterior de la OTAN reunidos en Atenas, Grecia, del 10 al 12 de junio de 1993, señalaron: "En respuesta a la resolución 836 y a la extensión del mandato de FURPRONU (así como a la solicitud oficial de la ONU para que la OTAN estuviese comprometida con la coordinación de la cobertura aérea para las Zonas de Seguridad y la seguridad de FURPRONU), ofrecemos nuestra Fuerza Aérea de protección en caso de ataque contra FURPRONU en el desempeño de su mandato total, si esto es requerido". Asimismo, se reiteró la disponibilidad de la OTAN a implementar todas las medidas acordadas en el Programa de Acción Conjunta y otras bajo la autoridad del Consejo de Seguridad⁽²⁸⁾.

En la aprobación de la OTAN hay una limitante que trascenderá más adelante: la selectividad de los blancos, consistente en que las aeronaves de la Alianza únicamente defenderían a las tropas de la ONU y sus instalaciones en las Zonas de Seguridad (denominado Estrecho Apoyo Aéreo), pero no a la población civil musulmana que habitaba en las mismas (Esto representaba un predominio de la opinión de Estados Unidos representada por el Secretario de Estado Warren Christopher, quien había determinado que la cobertura aérea sería exclusivamente para FURPRONU sin hacerse extensiva a la población civil en caso de ataque⁽²⁹⁾), lo cual era contrario a todas las declaraciones emitidas en el marco de las resoluciones 819, 824 y 836 que proclamaban entre los objetivos de las Zonas de Seguridad proteger a la población civil, a la cual ahora se le negaba dicha cobertura.

En Atenas, el Consejo del Atlántico Norte solicitó a las autoridades militares de la Alianza elaborar planes de contingencia en ámbitos como la supervisión de armas pesadas en Bosnia-Herzegovina en caso de un posible cese al fuego, protección a las operaciones de asistencia humanitaria con opciones en tierra y aire, la creación de más Zonas de Seguridad y medidas necesarias para prevenir la extensión del conflicto a Kosovo⁽³⁰⁾.

⁽²⁸⁾ O.T.A.N. *Comunicado emitido en la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte* en *NATO REVIEW* No. 3, junio 1993. Pag.31.

⁽²⁹⁾ ATLANTIC NEWS No. 2534. 12 de junio de 1993, citado por LEURDIJK, Dick A. *The United Nations and NATO in former Yugoslavia*. Pag. 36-37.

⁽³⁰⁾ KRIENDLER, John. Op.cit. en *NATO REVIEW* No. 3, junio 1993. Pag. 19. La posibilidad de una expansión de

Por otra parte, después de que los Estados Unidos definieron que el conflicto bosnio amenazaba sus intereses estratégicos, los países europeos, apoyaron las iniciativas surgidas de las propias partes beligerantes a fin de encontrar un arreglo rápido y pacífico al conflicto. Desde junio de 1993, croatas y serbios habían combatido a los bosnios musulmanes, en la zona norte de Sarajevo y en Bosnia Central, para obligarlos a que aceptaran un acuerdo de Confederación de 3 mini-estados étnicos, lo cual fue rechazado por el gobierno bosnio, a pesar de grandes presiones internacionales para ello⁽³¹⁾ y tratando de obtener apoyo en foros multilaterales para salvar a Bosnia-Herzegovina⁽³²⁾.

En este marco, la violación del status de Zona de Seguridad de Sarajevo por los bombardeos y el bloqueo de los serbios de los abastecimientos dirigidos a la ciudad fue parte de una guerra de desgaste en que la población civil sufrió grandes penalidades y a la larga llevaría a una posible caída de la ciudad y el fin del conflicto con un triunfo serbo bosnio.

El asedio provocó que los Estados Unidos anunciaran la realización de ataques aéreos unilaterales⁽³³⁾, con o sin el apoyo de sus aliados de la OTAN, para evitar la posible caída de Sarajevo, esto como preludio a una reunión del Consejo del Atlántico Norte para presionar a los socios europeos de la OTAN a adoptar una postura común definitiva en torno a Bosnia y también a Naciones Unidas para acelerar las negociaciones de paz en Ginebra, Suiza, y obtener con ello un arreglo diplomático que evitase el despliegue de soldados de las potencias occidentales.

La amenaza estadounidense de ataques aéreos unilaterales, que de realizarse tendría graves repercusiones en las tropas europeas de la FURPRONU, originó que el Consejo del Atlántico Norte decidiera, el 2 de agosto, preparar medidas coercitivas más enérgicas, incluidos los ataques aéreos, contra los responsables serbo-bosnios y otros en Bosnia-Herzegovina, en la eventualidad de que continuara el cerco de Sarajevo y la interferencia total en las operaciones humanitarias, por que solicitó a las autoridades militares de la OTAN diseñar las opciones operacionales para ataques aéreos en apoyo y estrecha coordinación con FURPRONU⁽³⁴⁾.

la guerra a Kosovo fue uno de los temores más grandes de las potencias occidentales.

⁽³¹⁾ Según informes del NYT, mediadores de Naciones Unidas habrían amenazado con retirar a FURPRONU de Bosnia y a ACNUR si los bosnios no se atenían a negociar un plan de partición serbo croata, a lo cual Lord David Owen estaba de Acuerdo. "Podrían amenazar a Bosnia con el retiro de las Fuerzas de la ONU" en El Universal, 11 de julio de 1993.

⁽³²⁾ Como en la reunión de la Organización de la Conferencia Islámica en la que el canciller bosnio solicitó 40,000 hombres para salvar a Bosnia-Herzegovina del exterminio.

⁽³³⁾ Después del rechazo Serbo-Bosnio al Plan Vance-Owen, Estados Unidos sugirió el levantamiento del embargo de armas a Bosnia y ataques aéreos a los serbo bosnios, pero el apoyo de Europa Occidental (Gran Bretaña y Francia) le fue negado por temor a represalias serbias y Clinton prefirió no seguir adelante con su presión, por temor a quedarse aislado en una acción unilateral internacional y por el rechazo de la población estadounidense, para la cual la situación en Bosnia-Herzegovina tenía reminiscencias de un posible Vietnam. Esta situación evidenció la diferencia de opiniones al interior del bloque de aliados europeos y norteamericanos. "Ineficacia de las grandes potencias en Bosnia-Herzegovina" en El Universal, 31 de mayo de 1993.

⁽³⁴⁾ NATO. Press statement by the Secretary General following the special meeting of the North Atlantic Council in Brussels on 2 august 1993, en NATO Review, No. 4, agosto de 1993, Pag. 26. La alianza reiteró que desde julio estaba preparada para brindar apoyo aéreo de protección a las Fuerzas de paz en caso de algún ataque.

Una semana más tarde, la OTAN refrendó el rol militar que jugaría en el futuro. El 9 de agosto, el Consejo del Atlántico Norte aprobó las denominadas *Opciones Operacionales para ataques aéreos en Bosnia-Herzegovina* diseñadas por el Comité Militar de la Organización Atlántica, en respuesta a las decisiones del Consejo del Atlántico Norte del 2 de agosto y a una carta del Secretario General de las Naciones Unidas del día 4, subrayando los objetivos humanitarios de las medidas militares previstas que tendrían lugar bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el marco de sus resoluciones pertinentes y en apoyo de la realización del mandato total de FURPRONU.

Dichas *Opciones Operacionales* incluían el proceso de identificación de blancos, el comando ONU/OTAN y los acuerdos de control para los ataques aéreos, pero el aspecto más importante fue que la decisión final de las operaciones fue cedida al Secretario General de las Naciones Unidas. “El Consejo estuvo de acuerdo con la posición del Secretario General de las Naciones Unidas de que el primer uso del poder aéreo en el teatro de operaciones sería autorizado por él. Con respecto a la OTAN, el Consejo del Atlántico Norte sería la autoridad política que decidirá la conducción de los ataques aéreos, los cuales serían llevados a cabo en coordinación con las Naciones Unidas”⁽³⁵⁾.

En esta decisión destacan 2 elementos:

- El condicionamiento de los posibles ataques a la decisión final del Secretario General de las Naciones Unidas y su justificación en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Los reiterados ataques contra integrantes de FURPRONU y la poca capacidad del Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus resoluciones, así como los llamados del Secretario General de las Naciones Unidas para que la última decisión en torno a la aprobación de efectuar los ataques aéreos le correspondiese a él y al negociador de la Conferencia Internacional para la Ex-Yugoslavia, evidenciaban la intención de Naciones Unidas de mantener el control político y militar de las decisiones en el terreno operativo y en el ámbito diplomático.
- Además, la falta de apoyo europeo a la decisión unilateral de los Estados Unidos, la cual buscó justificarse en un significado ampliado de la resolución 836 con medidas militares más allá de las establecidas, mostró la trascendencia de la aprobación y participación europea en una operación militar de tal envergadura para la seguridad de las FURPRONU en las Zonas de Seguridad. Así, la legalidad de la unilateralidad de dicha acción fue cuestionada (aunque no se puede descartar el recelo que una operación unilateral estadounidense despertaría entre los países europeos, los países de Europa Oriental y de Rusia que podría considerarla como una acción agresora en un territorio de su antigua zona de influencia).

La importancia de ambas decisiones culminó en el establecimiento de los esquemas

⁽³⁵⁾ O.T.A.N. ATLANTIC NEWS No. 2547, 26 de agosto de 1993, citado por LEURDIJK, Dick A. Op.Cit. Pag. 38.

formales de cooperación entre Naciones Unidas y la OTAN, de los cuales el Sistema de “Doble Llave” será el que predomine a lo largo del conflicto y que motivara al surgimiento de cuestionamientos y definiciones en torno a futuras participaciones de la Alianza Atlántica en futuras operaciones de Paz.

5.2.3. La amenaza del uso de la fuerza como apoyo a la diplomacia

Las decisiones del Consejo del Atlántico Norte del 2 y 9 de agosto sobre los ataques aéreos para proteger a FURPRONU provocó el rechazo en Rusia, que trató de evitar lo que calificó de “acciones incontroladas” e inefectivas que podrían extender el conflicto, y de las Fuerzas de Paz. Incluso el jefe de Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, Colin Powell, rechazó esta propuesta y mostró las opiniones divididas al interior del gobierno estadounidense al notar que “La valoración política prevaleciente a nivel internacional es que los bombardeos no mejorarían la situación, sino que la empeorarían, además de provocar la oposición del pueblo estadounidense a dicha acción”⁽³⁶⁾.

Los ataques aéreos planteaban serias dificultades a los pilotos, especialmente por la orografía del territorio bosnio, en su mayor parte montañosa y boscosa, lo que dificultaba la ubicación de blancos móviles, ampliaba la posibilidad de herir y matar a la población civil cuando los serbo-bosnios desplazaran sus armas a los poblados y ciudades, permitía ocultar artillería, morteros y tanques que podían ser cubiertos por el espeso bosque, por lo que no existía la certeza de que se pudiese dar una cobertura aérea efectiva a las Zonas de Seguridad y a los dispersos cascos azules, ubicados en frentes de batalla no delimitados y expuestos a ser blanco de represalias por los ataques aéreos⁽³⁷⁾.

Los mandos militares de la Operación de Paz en Bosnia-Herzegovina, como el Comandante Francis Briquemont, rechazaron la posibilidad de atacar por la poca preparación y dispersión de las tropas de FURPRONU y vaticinó que existirían conflictos en el proceso de toma de decisiones político-militares respecto a los ataques aéreos, especialmente planteando la cuestión de ¿Quién tendría la última palabra para ordenarlos?. “Aquí no soy general de la OTAN, sino un general de la ONU y me parece que mientras estoy en Bosnia-Herzegovina nada se decidirá sin que yo este de acuerdo [...] cuando veo la confusión de la situación en Bosnia-Herzegovina y la dispersión de mis tropas, ese tipo de ataques no parece adaptado para resolver

⁽³⁶⁾ “Se oponen Rusia y las tropas de la ONU al uso de la fuerza en Bosnia-Herzegovina” en La Jornada, 11 de agosto de 1993. Esta concepción estaba alimentada por las amenazas de la expansión del conflicto. Miroslav Lazanski, analista del diario “Politika” de Belgrado, había señalado días después de la decisión de los ataques aéreos que en caso de realizarse la guerra se extendería en todas direcciones y las FURPRONU se convertirían en una *parte beligerante* del conflicto, contra la cual se podría disparar.

⁽³⁷⁾ “Reúne la OTAN el mayor poderío aéreo desde la Guerra del Golfo” en El Universal, 16 de Febrero de 1994. En un comparativo con respecto a la guerra contra Irak, se afirmó que el buen tiempo y el terreno llano y desértico resultaban ideales para las operaciones aéreas, pero aun con esas ventajas, se necesitaron tropas de tierra para expulsar de Kuwait a las fuerzas iraquíes, reafirmando una conclusión que existía desde las guerras de Corea y Vietnam: el poder aéreo solo puede ayudar a ganar una guerra, pero nunca puede lograr solo la victoria..

los problemas. Aquí soy el comandante en jefe de Bosnia-Herzegovina y me considero como el único responsable de todas las acciones militares que puedan emprenderse. Lo que piensa la OTAN es una cosa, pero lo que el general Jean Cot y yo mismo pensamos es otra⁽³⁸⁾.

Las fuerzas en el terreno consideraron que los ataques aéreos harían peligrar sus labores humanitarias y su propia seguridad, lo cual se confirmó después de las acciones punitivas de la OTAN, la FURPRONU se convirtió en blanco fácil para los serbios, los croatas y los musulmanes bosnios, lo que llevo a plantear su transformación a fin de que desempeñase funciones más punitivas y convertirla en una operación de imposición de la paz, para la cual no estaban preparados como reconocía el Secretario General, “Ellos aceptaron participar en una acción de interposición y no en un acción coercitiva de carácter militar”. operación que requeriría además una retirada previa de las fuerzas de mantenimiento de la paz y nuevas disposiciones en torno a los objetivos de la misión humanitaria en Bosnia.

Esta situación revela las diferencias de opinión entre los comandantes militares en el campo y las decisiones tomadas por los líderes políticos de las organizaciones establecidas en Bosnia, así como la polémica con respecto al uso de la fuerza en labores humanitarias y diplomáticas.

El Secretario General Boutros Ghali buscó una salida diplomática al conflicto, pero nunca descartó el uso de la fuerza y una intervención militar ordenada por el Consejo de Seguridad, esforzándose a ejecutarla “en las mejores condiciones posibles” por las implicaciones de seguridad para los estados que aportarían tropas y los cascos azules, “El día en que durante una acción coercitiva, unos 50 cascos azules mueran en una emboscada, usted verá como la opinión pública da un vuelco⁽³⁹⁾”.

Esto modificaba el desempeño de FURPRONU porque no estaba lista para afrontar el apoyo militar que recibiría, ya que rompía con su status de fuerza imparcial y no beligerante y la ubicaba en una situación doblemente difícil: por la posibilidad de un ataque de los beligerantes en el cumplimiento de sus labores humanitarias por el riesgo de sufrir represalias por los ataques de la OTAN como respuesta a las agresiones de las partes⁽⁴⁰⁾.

En la reunión del Consejo del Atlántico Norte a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno de enero de 1994, en Bruselas, Bélgica, los participantes reiteraron la necesidad del predominio de los medios diplomáticos y la negociación política como los medios para solucionar el

⁽³⁸⁾ “El jefe de las FURPRONU contra un ataque de la OTAN a Bosnia” en La Jornada, 20 de agosto de 1993. P. 51.

⁽³⁹⁾ “Acepto Karadzic un Plan de Paz para Bosnia” Excélsior, 13 de enero de 1993. P.3.

⁽⁴⁰⁾ Más aún cuando comenzaron a mostrarse evidencias de que en su actuación en Bosnia-Herzegovina, las Fuerzas de Paz no estaban actuando de una manera moralmente aceptable. Fuentes periodísticas anunciaron que la ONU estaba investigado a contingentes de las fuerzas de paz de Francia y Ucrania por actividades de contrabando de heroína, cigarros y prostitución de mujeres bosnias, mientras que un informe divulgado por la BBC de Londres, cuya autenticidad fue confirmada por el comandante de las tropas británicas en Bosnia, indicaba que soldados británicos habían matado a 18 combatientes croatas en diversos tiroteos. Ver GOYTISOLO, Juan. Cuaderno de Sarajevo. Anotaciones de un viaje a la barbarie. Pag 50 .

conflicto, sobre los resultados en el campo de batalla; en la declaración final se apoyó tanto a Naciones Unidas como a la Unión Europea en la obtención de un arreglo diplomático y que se mantendría la operación para garantizar la prohibición de vuelos sobre Bosnia-Herzegovina y la disposición a efectuar, “bajo mandato del Consejo de Seguridad, ataques aéreos para impedir el estrangulamiento de Sarajevo, las Zonas de Seguridad y otras zonas amenazadas de Bosnia-Herzegovina”⁽⁴¹⁾.

Asimismo, cedieron su capacidad de aplicar el uso de la fuerza al Secretario General de la ONU mediante las disposiciones del Sistema de “Doble Llave”, con lo cual la responsabilidad de definir que tipo de acciones de fuerza emprender descansó en los funcionarios civiles de Naciones Unidas. El Secretario General definió que la decisión final para el uso de la fuerza en Bosnia correspondía únicamente a él, y solo en caso de agresión a las Fuerzas de Paz, limitando las posibilidades de que estas acciones se llevaran a cabo y determinando con ello que dichas medidas no serían usadas para castigar a los beligerantes en caso de incumplimiento de acuerdos o para obligarlos a negociar, ya que los ataques aéreos en estos casos, por si solos, no serían suficientes para terminar con el conflicto si eran empleados en operaciones con otros objetivos que no fueran los puramente defensivos.

“La decisión de recurrir al uso de las fuerzas aéreas para esa finalidad me corresponde a mi en primer lugar, sobre la base de una solicitud del representante especial para la ex Yugoslavia, basada en una recomendación del comandante de la Fuerza de Paz de Naciones Unidas [...] El uso de las fuerzas aéreas para apoyar una operación militar ofensiva implicaría el que FURPRONU podría lanzar operaciones de ese tipo en contra de los serbo bosnios que obstruyesen su libertad de movimiento en la zona, especialmente sus operaciones militares [...] Ambas operaciones necesitarían otros elementos y efectivos militares, ya que las fuerzas aéreas no bastarían para lograr los objetivos deseados, efectivos militares que serían superiores en número a los actuales que dispone FURPRONU en Bosnia-Herzegovina”⁽⁴²⁾.

Así, el uso de la fuerza quedó en manos de un diplomático y no de un militar y de él dependería su uso, con lo cual el empleo de la fuerza quedó constreñido a ser un potencial instrumento de las labores diplomáticas y de negociación emprendidas por Naciones Unidas y que sería empleada solo en los momentos y circunstancias que el Secretario General considerara pertinentes.

5.2.4. La influencia política de las Potencias en la toma de decisiones.

En el momento en que las grandes potencias decidieron intervenir en el conflicto de Bosnia, especialmente después del ultimátum de Sarajevo de la OTAN a los serbios y la intervención de Rusia por primera vez de manera directa en el conflicto, la guerra entró en una nueva etapa de mayor injerencia europea, norteamericana y rusa en las negociaciones

⁽⁴¹⁾ O.N.U. Carta del Secretario General al Consejo de Seguridad. S/1994/50 (18/1/1994).

⁽⁴²⁾ O.N.U. Carta del Secretario General al Consejo de Seguridad. S/1994/50 (18/1/1994).

diplomáticas, por lo que llego a ser necesario para el gobierno de Francia, Alemania, Federación Rusa, el Reino Unido y Estados Unidos estar mas involucrados tanto en las operaciones en el terreno como en el proceso de paz con iniciativas propias. Esta creciente participación se hará más patente en las negociaciones y acuerdos impulsados por los diplomáticos estadounidenses que tendrían como resultado el establecimiento de un Acuerdo de formación de la Federación Bosnio-Croata y la conformación del Grupo de Contacto.

A partir del creciente rol protagónico que los Estados Unidos y Rusia asumieron, los esfuerzos diplomáticos se fueron desviando de los foros multilaterales, como la Conferencia internacional para la Ex-Yugoslavia en Ginebra, a foros de negociaciones bilaterales o trilaterales promovidos por estos países, las cuales presionaban a las partes a llegar a un acuerdo y salir beneficiados de ello mediante el apoyo económico y político con Estados Unidos o Europa o continuar la guerra permanentemente.

Esto refleja un cambio en las directivas políticas de los Estados Unidos en la guerra; en una conferencia de prensa previa al fin del plazo del ultimátum de retirada de las armas pesadas en Sarajevo, Bill Clinton presentó lo que consideró las cuatro razones para una intervención estadounidense más activa en Bosnia-Herzegovina:

- Impedir que se extienda el conflicto bosnio “amenazando a nuestros aliados de la OTAN o impidiendo la transición de los países ex comunistas hacia democracias pacíficas”;
- Mostrar que la OTAN “sigue siendo una fuerza creíble de paz”;
- Detener el flujo de refugiados;
- Dar fin a la matanza ininterrumpida de inocentes (cuestión de carácter moral)⁽⁴³⁾.

Aunque en el discurso político significó una participación definitiva y directa en la diplomacia de la guerra, Clinton aclaró que no enviaría tropas estadounidenses a Bosnia para “imponer un arreglo que no quieren las partes en conflicto”, reiterando que pertenecía a Europa “la mayor responsabilidad para solucionar este problema”. Así, Estados Unidos establecía una mayor participación política y diplomática en Bosnia, pero a fin de evitar el envío de sus soldados al teatro de operaciones, lo que generaría una gran oposición entre la sociedad norteamericana, el presidente y sus asesores se centraron en promover las negociaciones diplomáticas bilaterales o trilaterales entre las partes en conflicto empleando para ello todo el “peso de la diplomacia estadounidense” en Bosnia⁽⁴⁴⁾ y manteniendo la distancia respecto a quién correspondía la

⁽⁴³⁾ “Están listos 150 aviones de combate “ en *Excelsior*, 20 de febrero de 1994. P. 1-A.

⁽⁴⁴⁾ De acuerdo con versiones periodísticas, que implicaban a la entonces portavoz del Pentágono, Kathleen de Laski, el proyecto denominado *Decisión Presidencial Directiva 13*, preveía que, tomando en cuenta lo ocurrido en Somalia donde murieron soldados estadounidenses que eran parte de la Operación de Paz en dicho país, los Estados Unidos participarían solamente de manera indirecta en las operaciones de paz en Bosnia, ya que estas tácticas no podían ser “instrumento principal de la política exterior de los Estados Unidos”; entre los motivos de ello se encontraban fundamentalmente cuestiones de mando, ya que “que el control presidencial sobre las tropas

principal responsabilidad en la obtención de la paz: Europa.

De tal manera, a mediados de febrero de 1994 se iniciaron las negociaciones para establecer el acuerdo entre las comunidades croata y musulmana. Previamente se acordó una tregua militar entre ambos ejércitos en Zagreb, donde ambas partes acordaron entregar sus armas pesadas, intercambiar prisioneros y terminar con los combates en Bosnia central.

Las negociaciones más importantes, en las que participó el primer ministro de Croacia, se realizaron fuera del continente europeo, en Washington D.C.⁽⁴⁵⁾, revelando la presencia estadounidense en las negociaciones, donde el 1 de marzo firmaron dos documentos: el Acuerdo Marco, estableciendo una federación en las áreas de la República de Bosnia-Herzegovina con una población mayoritariamente Bosnia y croata y un bosquejo de Acuerdo preliminar para una Confederación entre la República de Croacia y la Federación⁽⁴⁶⁾.

Asimismo, los comandantes militares de los musulmanes y croatas bosnios acordaron fusionar sus ejércitos. No obstante que a mediados de 1993 ambos ejércitos se enfrentaron por territorios en la zona de Bosnia Central, especialmente en la ciudad de Mostar, el acuerdo firmado en el puerto de Split, Croacia, planteó la integración de fuerzas opositoras y de sus comandantes en un Ejército Federal Bosnio, ejecutor de todas las funciones militares federales, incluyendo vigilancia, inteligencia, y operaciones.

La conformación de la Federación Croata Musulmana promovida por Estados Unidos tuvo efectos directos en el desarrollo político-militar del conflicto, ya que a partir de la unificación territorial y militar de las fuerzas croatas-musulmanas, el poder de fuego de ambos ejércitos ahora unificados se incrementaría considerablemente. En mayo de 1994, fue establecido el Comando conjunto de los ejércitos musulmanes y croatas de Bosnia, lo que incrementó el número de soldados de la federación y estableció una mayor cooperación militar con Croacia, permitiendo a los líderes militares bosnios a proclamar en julio de 1994 el inicio de una "Guerra de Liberación" y pasar a una estrategia ofensiva que iniciaría en el enclave de Bihac al mes siguiente.

A la par de la unificación militar y política de la Federación, y después del ultimátum de la OTAN a los serbo-bosnios en Gorazde, tanto Estados Unidos como Rusia, a iniciativa de esta última, iniciaron acercamientos diplomáticos para crear un esquema de cooperación entre las potencias que estuviesen directamente vinculadas a la solución del conflicto o que estuviesen

en misiones de la ONU nunca es menor al nivel del comandante de menor grado en acción en el campo".

⁽⁴⁵⁾ Las delegaciones fueron encabezadas por Haris Silajdzic, Primer Ministro de Bosnia-Herzegovina; Mate Granic, Primer Ministro de Croacia, y Kresimir Zubak, dirigente de la delegación croata de Bosnia en la Conferencia Internacional de la Ex Yugoslavia.

⁽⁴⁶⁾ En el Acuerdo, los musulmanes bosnios y los croatas formaron una Federación, bajo el control de un gobierno de autoridad limitada; el presidente y el vicepresidente serían elegidos en comicios democráticos con un mandato de cuatro años y la presidencia alternaría anualmente entre un musulmán y un croata, en un gobierno con mayor participación de ministros musulmanes que croatas. El territorio de la Federación, con capital en Sarajevo, era el controlado por los ejércitos de ambos pueblos en el momento de la firma del Acuerdo, con un 33.3% que perteneciente a los musulmanes y el 17.5% para los croatas.

actuando en la zona.

A finales de abril se conformo el denominado "Grupo de Contacto" integrado por representantes de la Unión Europea (especialmente Francia y Gran Bretaña que tenían tropas en el terreno, así como Alemania), Rusia (con soldados en FURPRONU y una decreciente influencia entre los serbo-bosnios) y Estados Unidos (cuyos aviones eran los que habían atacado a las posiciones de los serbios en nombre de la OTAN).

Aprovechando el repliegue serbo bosnio de Gorazde, Estados Unidos se manifestó por reactivar la iniciativa diplomática, especialmente después de las exitosas negociaciones para conformar la Federación de Bosnia-Herzegovina, para lo cual el Grupo de Contacto inició negociaciones para diseñar un nuevo mapa territorial de Bosnia-Herzegovina entre la recientemente creada Federación Croata-Musulmana y la llamada "Republica Srpska" (Serbia) de Bosnia, así como el establecimiento inicial de una tregua de 4 meses que permitiría iniciar negociaciones definitivas para aceptar este nuevo mapa.

El 6 de julio, el Grupo de Contacto, apoyado por el Consejo de Seguridad y el Consejo de Ministros de la Unión Europea, presentó su propuesta territorial y la sometió a los dos lados. El mapa concedía el 51% del territorio a la Federación bosnio croata y 49% a los serbios de Bosnia e informó a las partes que el mapa tendría que ser aceptado como era presentado a menos que las partes pudiesen acordar entre ellas mismas los cambios.

Se trató de incentivar a las partes a firmar el acuerdo, con la posibilidad de apoyo económico de las grandes potencias o la posibilidad de enfrentar sanciones internacionales en su contra, especialmente porque los serbios no estaban dispuestos a ceder casi el 20% del territorio conquistado a la nueva Federación Bosnio-Croata y a que esta última consideraba que los serbios retendrían gran cantidad de terreno por la fuerza de las armas. La presión incluyó también comunicados de la Alianza Atlántica en los cuales manifestaba el envío de un contingente militar para supervisar la aplicación del Acuerdo del Grupo de Contacto solo si las partes lo aceptaban.

A finales de Julio, la Federación Bosnio-Croata aceptó el mapa. La Republica de Croacia y la República Federal de Yugoslavia también aceptaron el mapa. Los líderes de la República Federal de Yugoslavia (que esperaban, con la aprobación del Plan, el fin de las sanciones económicas de parte de la comunidad internacional) urgieron al liderazgo serbo bosnio a aceptar el mapa. Sin embargo, los serbo-bosnios condicionaron su aceptación a la revisión de cuestiones como el futuro constitucional de Bosnia-Herzegovina, el levantamiento de las sanciones económicas contra la nueva Federación yugoslava, el reconocimiento de la soberanía del estado serbo-bosnio y ajustes el mapa étnico, con una posible división de Sarajevo, una salida para la República Serbia de Bosnia al Mar Adriático y quedarse con los enclaves musulmanes de Brcko, Doboj y Sanski Most, todo lo cual significó, de hecho, un rechazo al plan.

Este rechazo fue prueba y desafío para la comunidad internacional y para las potencias del Grupo de Contacto, las cuales únicamente endurecieron sus sanciones contra la nueva

Yugoslavia, sin tomar medidas militares inmediatas o levantar el embargo de armas a la Federación Bosnia, como Estados Unidos deseaba en contra de la opinión de Gran Bretaña, Francia y la oposición de Rusia a las medidas militares.

Así, aunque las potencias obtuvieron que la República Federal Yugoslava rompiera sus vínculos políticos y económicos con los serbios de Bosnia y cerrara la frontera bosnio yugoslava, Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos y Rusia fueron acusados, especialmente por los países árabes y los integrantes de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) de no tener la voluntad política para terminar con la guerra, de no imponer medidas eficaces que terminasen con la agresión serbo-bosnia y de evitar que la Federación croata-musulmana de Bosnia ejerciera su pleno derecho a la autodefensa, estipulado en la Carta de las Naciones Unidas⁽⁴⁷⁾.

A pesar del fracaso de su propuesta territorial, el Grupo de Contacto se mantuvo como foro de consultas y propuestas entre las potencias respecto a las políticas europeo-estadounidenses-rusas en el conflicto y promovió permanentemente el reinicio de las negociaciones diplomáticas, cuyo mayor logro será la convocatoria para iniciar en Dayton, Ohio, las negociaciones del Acuerdo la Paz en Bosnia.

5.3 ¿Cooperación o lucha de intereses?

5.3.1. La lucha de intereses: Europa, Rusia, Estados Unidos de América.

La creciente participación de la OTAN en el conflicto bosnio fue el marco para el surgimiento de las diferencias de intereses políticos entre los aliados atlánticos europeos y americanos. En vez de ser un foro de cooperación internacional, como fue establecido en su proceso de reforma política y estructural, se convirtió en una arena política en la que sus integrantes buscaron defender sus propios intereses. Las divergencias se manifestaron al inicio del conflicto, cuando los mediadores europeos enfrentaron una situación política internacional que les impedía una plena libertad de movimientos para intervenir, a pesar de tener conocimiento de la crisis que estaba por venir meses antes del estallido de la guerra⁽⁴⁸⁾.

Por un lado, la Unión Europea estaba en una delicada negociación diplomática para formular una nueva agenda de integración en Maastricht, con énfasis en la Política Exterior y de Seguridad Común. El inicio del conflicto yugoslavo, de gran trascendencia por ser el primer conflicto bélico en Europa desde el fin de la segunda guerra mundial, significó la primera gran prueba para la estructura multilateral de la Unión Europea en seguridad continental y se creyó que los esquemas de cooperación política podrían evitar cualquier proceso de violencia generalizada

⁽⁴⁷⁾ "Dispuesta la OCI a dar apoyo bélico a croatas y musulmanes" en Excelsior, 5 de agosto de 1994. Pags. 3-A y 11.

⁽⁴⁸⁾ Un análisis clasificado de la CIA alertó de la posible desintegración violenta de Yugoslavia. Pero, de acuerdo a David Gompert, oficial de los Estados Unidos que trabajaba en el tema "los intentos americanos en 1990 para que los europeos encarasen los peligros fueron hechos a un lado: una propuesta americana de consultas en la OTAN fue declinada, con el acuse francés a los Estados Unidos de sobre dramatizar el problema".

que surgiese como parte de la transición a la democracia de los países de Europa Oriental⁽⁴⁹⁾.

Inicialmente, la Unión Europea tuvo la iniciativa de liderazgo político en el conflicto bosnio, buscando un mayor peso en la política internacional y obtener una mayor autonomía e independencia en la toma de decisiones políticas regionales con respecto a Estados Unidos. Como su representante para la Conferencia Internacional sobre la Ex-Yugoslavia, Lord David Owen, lo expuso: “Había un sentimiento de que Europa podría hacer todo por sí misma. Europa quiso mantener el rumbo por su propio pie [...] Yugoslavia fue el símbolo de virilidad del Euro federalismo“. Jacques Poos, diplomático de Luxemburgo afirmó con precisión “Esta es la hora de Europa, no la hora de los Americanos” y el presidente de las Comisión Europea, Jacques Delors, fue más categórico: “Nosotros no interferimos en los asuntos americanos. Esperamos que ellos tengan suficiente respeto para no interferir en los nuestros”⁽⁵⁰⁾.

Sin embargo, las posturas unilaterales de los europeos restaron efectividad a la unidad comunitaria. Por ejemplo, Alemania fue un actor importante en las primeras etapas de la crisis, con especial interés en Croacia. Las autoridades alemanas ejercieron una fuerte presión al interior de la Comunidad Europea para lograr el reconocimiento de Croacia y Eslovenia. Después de conseguir su objetivo, los líderes alemanes perdieron interés en Yugoslavia y tomaron una actitud pasiva, en parte posiblemente por los fantasmas del pasado nazi alemán, comprometiéndose intermitentemente en el conflicto con una actuación en conjunto, sin la dinámica diplomática inicial que colaboró a iniciar la guerra.

No obstante, cuando se hicieron las reformas de la constitución alemana para acciones de política exterior más activas, el gobierno alemán reasumió una postura más dinámica a través de las negociaciones políticas del Grupo de Contacto, presionando al gobierno croata para la conformación de la Federación croata-musulmana de Bosnia-Herzegovina y con el envío de una pequeña fuerza expedicionaria de 8 aviones “Tornado” y apoyo logístico para reforzar a la Fuerza de Reacción Rápida, primera vez que militares alemanes salen al extranjero fuera de los límites del Tratado del Atlántico Norte desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte, Francia mantuvo una presencia política y militar de primer nivel para ejercer un liderazgo en esos ámbitos al interior de la Unión Europea y aprovechar ello para minar la relación especial entre Estados Unidos y la Gran Bretaña por la cuestión del levantamiento del embargo de armas promovida por el país americano, a la cual los británicos se oponían y socavar la presencia estadounidense en Europa. “La política exterior francesa ha tenido el mismo objetivo desde 1960, convencer a Washington, Moscú y sus socios europeos que Francia es una gran potencia. Con la Guerra Fría habiendo terminado repentinamente, la política francesa se enfocó en dos objetivos: remover la sobrecargada presencia de los Estados Unidos de Europa y prevenir

⁽⁴⁹⁾ Los mismos europeos han puesto sus esperanzas en la idea de que la CSCE debería llegar a ser el mecanismo primario para la resolución de disputas en el continente. Ir a las Naciones Unidas antes que a la CSCE le sea dada una oportunidad para mostrar lo que puede hacer en la primera crisis que llega a ella, la condenaría desde el principio al fracaso y la inmovilidad.

⁽⁵⁰⁾ MURAVCHIK, Joshua. *The imperative of American Leadership. A challenge...* Pag. 91.

que Alemania emergiera como la potencia dominante del continente”⁽⁵¹⁾.

Cuando la guerra en Bosnia comenzó, Francia comprometió el contingente de soldados más importante de FURPRONU, por lo que tenía un gran temor con respecto a la seguridad de sus fuerzas de paz comprometidas en el terreno, especialmente cuando fueron objetos de ataques y represalias. De tal modo, se opuso a los ataques aéreos unilaterales, bloqueó la mayor parte de las iniciativas internacionales para levantar el embargo de armas a Bosnia e inclusive presionó al gobierno bosnio musulmán a reconocer que había sido derrotado y aceptar cualquier término que pudiese conseguir de los vencedores “El general francés Phillipe Morillon (quien fuera el principal comandante de FURPRONU en Bosnia-Herzegovina) dijo en diciembre de 1992 en una cena privada en Ginebra, que “el problema no son los serbios, son los musulmanes que no quieren aceptar que han perdido.”⁽⁵²⁾

Gran Bretaña mantuvo una postura dubitativa con respecto al conflicto, ya que por un lado apoyaba a Francia en cuanto a la situación de FURPRONU, por las fuerzas británicas que formaban parte de las Fuerzas de Paz, pero por otra parte trató de mantener su relación especial y privilegiada con Estados Unidos, aún a costa de la posible unidad europea en política exterior y de seguridad.

De acuerdo con el antiguo oficial del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, David Gompert, los británicos insistieron que ellos participarían en la FURPRONU solo si los Estados Unidos no introducían poder aéreo, por temor a represalias de los serbios. Cuando el conflicto parecía estar en un punto crítico, Gran Bretaña argumentó que la acción occidental en el marco de la OTAN podía poner en peligro a sus soldados en FURPRONU, por lo que se opuso, en el terreno militar, a los ataques de la OTAN y al levantamiento del embargo de armas, así como a reforzar la Zona de Prohibición de Vuelos declaradas por Naciones Unidas y aún al abastecimiento aéreo de alimentos y medicinas a los civiles hambrientos. Con ello, “La Comunidad Europea al reconocer su independencia (de Bosnia-Herzegovina y Croacia) internacionalizó efectivamente el conflicto, pero en los hechos dejó sus resolución al balance de fuerzas en el terreno”⁽⁵³⁾.

Sorpresivo, en cambio, fue el resurgimiento en el escenario político europeo de Rusia. Después del colapso soviético y los temores de una guerra étnica generalizada en el Cáucaso, Rusia a través de sus diplomáticos como Vitali Churkin, se presentó nuevamente en el tablero de las grandes potencias e hizo valer su influencia en la región de los Balcanes, especialmente entre los serbios de Bosnia y en la nueva República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

Cuando se presentó el ultimátum de la OTAN contra los serbo bosnios en Sarajevo en febrero de 1994 y con ello la posibilidad de ataques aéreos, los diplomáticos rusos estaban

⁽⁵¹⁾ MURAVCHIK, Joshua. Op. Cit. Pag. 120

⁽⁵²⁾ TERTSCH, Hermann. La venganza de la Historia. Pag. 246.

⁽⁵³⁾ ZUCCONI, Mario The Former Yugoslavia: lessons of war and diplomacy. Pag. 213.

alarmados por las implicaciones de una acción de la OTAN en los Balcanes, ya que afectaría la influencia rusa en la región y por el precedente político que sentaría una acción unilateral de la OTAN en Europa, sin previas consultas y consenso con Rusia⁽⁵⁴⁾, lo que aislaría a este último país del escenario político y diplomático internacional y perdería su papel de contrapeso a las decisiones de Europa Occidental y Estados Unidos en aquellas zonas donde antaño tuvo una hegemonía indiscutible como Europa Oriental y la península balcánica, más aún cuando estaban en proceso las negociaciones de la Asociación para la Paz y las discusiones sobre el ingreso de los países de Europa del Este a la Alianza.

Por ello, los diplomáticos rusos inicialmente se manifestaron contra cualquier acción de fuerza en Sarajevo por la OTAN, argumentaron constantemente que se había ignorado la importancia tanto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como del derecho de veto de Rusia al interior de esta instancia, lo cual le impedía ejercer una mayor influencia en las decisiones de los ataques. Cuando los serbo-bosnios retiraron sus armas pesadas de Sarajevo después de recibir una propuesta de mediación de Yeltsin, Rusia obtuvo un importante triunfo diplomático ya que su intervención evitó la posible extensión de la conflagración y mostró una renovada capacidad de negociación ante Europa occidental y Estados Unidos.

De acuerdo con Viacheslav Kostikov, entonces vocero de la presidencia rusa, el plan de mediación propuesto por Yeltsin para Sarajevo “Constituye un importante triunfo diplomático que restablece el protagonismo de Rusia en el escenario político de Europa [...] Sin disparar un solo tiro; sin amenazar a nadie; sin poner en peligro la vida de sus soldados; y además sin gastar un solo rublo, Rusia prácticamente ganó una batalla por su estatus mundial [...] Después de varios años de fracasos diplomáticos en el escenario internacional, Rusia recupera parte de su autoridad como potencia mundial”⁽⁵⁵⁾.

Del mismo modo, Rusia fue de los principales promotores del surgimiento del Grupo de Contacto, a fin de participar más activamente en los procesos multilaterales para que las acciones de la OTAN quedasen coordinadas entre las potencias y participar en las iniciativas diplomáticas presentadas en este foro. Sin embargo, cuando los serbo-bosnios radicalizaron sus acciones en la guerra también detuvieron soldados rusos, lo que motivó enérgicas protestas de este país y reforzó su argumento de que no era aliado de los serbios, de lo cual era acusado constantemente, aunque se opuso siempre a las posibles medidas coercitivas en contra de la República Serbia de Bosnia y la República Federal de Yugoslavia.

De tal manera, el conflicto bosnio se convirtió en escaparate para que Rusia reclamara su

⁽⁵⁴⁾ El ignorar a Rusia en los procesos políticos en los Balcanes, provocó manifestaciones contra el hegemonismo atlántico y a favor del reconocimiento de lo que el diario *Krasnaya Zvezda* (Estrella Roja) consideraba como el prestigio ruso de gran potencia. “Si occidente realmente desea la paz en los Balcanes debe entender y aceptar la posición de Rusia, de que se trata de una gran potencia y es un aliado en iguales condiciones”. “Están listos 150 aviones de combate” en *Excelsior*, 20 de febrero de 1994. P. 1-A.

⁽⁵⁵⁾ “Mantiene la OTAN su amenaza de ataque y vigila Sarajevo” en *Excelsior*, 22 de febrero de 1994. Pags. 1-A, 26 y 27.

sitio de gran potencia en el escenario internacional y el reconocimiento a su influencia política en los Balcanes, Europa Oriental y en aquellas zonas que alguna vez pertenecieron a la Unión Soviética, tarea en la cual los diplomáticos rusos se esforzaron en demostrar, mediante advertencias e incluso amenazas, que todavía son un país a tomar en cuenta en las relaciones europeas y que no puede ser ignorado.

La Actuación de los Estados Unidos en el conflicto yugoslavo puede dividirse en dos etapas:

La primera esta caracterizada por una gran incapacidad para percibir la serie de conflictos que surgían en los Balcanes, asumiendo una postura de no-intervención y de cesión del liderazgo político-diplomático a la CEE, con lo cual se mantuvo al margen de las decisiones políticas con respecto al conflicto. Los Estados Unidos consideraron que la crisis era responsabilidad europea y a la Unión Europea capaz de tratar con la situación, además de que la importancia estratégica de los Balcanes disminuyó considerablemente después del fin de la Guerra Fría. "El fin de la guerra fría había removido a los Balcanes como una fuente de rivalidad de las superpotencias, por lo que en sus etapas iniciales, los Balcanes no fueron un peón en el juego de las superpotencias porque había básicamente solo una superpotencia."⁽⁵⁶⁾

Asimismo, el estallido yugoslavo casi coincidió con dos fenómenos trascendentes en la vida política de Estados Unidos: el fin de la guerra del Golfo Pérsico y la elección presidencial ganada por William Clinton. La confrontación en el desierto dejó resultados anímicos en la sociedad estadounidense que no permitían la consecución de una nueva campaña militar en otra parte del mundo, además de que los resultados de la guerra no dejaron satisfechos a algunos sectores políticos y militares (En este rubro podemos mencionar también la idea de que el surgimiento de la crisis políticas y militares en el mundo llevarían a una intervención de los Estados Unidos, por lo que el hecho de convertirse en "policías del mundo" no generaba amplias simpatías en ciertos grupos aislacionistas).

En adición a ello, existió indeterminación y poca claridad respecto al mantenimiento de Yugoslavia como una única entidad política, por lo que cualquier intento de reconocimiento a la secesión esloveno-croata-bosnia era remoto. "Por unidad, los Estados Unidos entendieron la integridad territorial de Yugoslavia dentro de sus actuales fronteras y que Estados Unidos no alentarían o premiarían la secesión y que las fronteras internas y externas de Yugoslavia no debían ser cambiadas a menos que fuera por medios pacíficos"⁽⁵⁷⁾.

No obstante, Estados Unidos reconoció a las tres repúblicas secesionistas e identificaron a Serbia como el estado agresor y culpable de la lucha armada, postura influenciada por la actitud asumida por la Unión Europea en el conflicto y la creciente presión de su opinión pública.

⁽⁵⁶⁾ CARR, Fergus. NATO in the New European Order. Pag. 90.

⁽⁵⁷⁾ CARR, Fergus. NATO in the New European Order. Pag. 92.

Durante las campañas presidenciales, Clinton propugnó por una política estadounidense más activa en Yugoslavia, comprometida con la salvaguarda y respeto de los derechos humanos y reafirmar la determinación de Estados Unidos de ser vanguardia política en el Nuevo Orden Mundial propugnado por Bush al final del conflicto en Irak.

Sin embargo, después de su toma de posesión, Clinton se mantuvo distante del conflicto y no consideró la participación estadounidense como un tema a discutir, quizás porque estaba convencido de que esta crisis sería solucionada por Europa, que el embargo de armas sería suficiente para evitar la expansión e intensificación de la guerra en Bosnia y, en caso extremadamente necesario, solamente las advertencias y una serie de ataques limitados demostraría a los Serbo-Bosnios que Estados Unidos estaba dispuesto a intervenir decisivamente en la guerra.

“En el nivel militar, los consejeros militares del Presidente Clinton y los aliados de la OTAN intentaron desengañarlo de su noción, expresada durante la campaña electoral, que ataques limitados y selectos contra artillería serbia o la aplicación contra-aérea en la zona de prohibición de vuelos contra aeronaves serbias sería suficiente para romper el sitio serbio de los enclaves musulmanes bosnios. La frustración de la administración sobre su incapacidad de encontrar respuestas firmes no solo tuvo el efecto de contribuir a la intensificación de los combates, sino que los Estados Unidos se encontraron asimismo en diferencias con sus aliados sobre la crisis”⁽⁵⁸⁾.

La creciente presión internacional por una mayor participación de los Estados Unidos en el conflicto, así como los fracasos diplomáticos europeos y de las Naciones Unidas, replantearon la posición internacional estadounidense con respecto a Bosnia-Herzegovina, pero se estableció una premisa que se defendió a lo largo de la guerra en Bosnia: nunca comprometer soldados estadounidenses en una operación terrestre en el país balcánico si no mediaba de antemano un acuerdo de paz general y si no participaban activamente otros países en la misma.

A partir de ello, la segunda etapa se caracteriza por una paulatina injerencia en los temas políticos y diplomáticos en la guerra de Bosnia-Herzegovina, aunque con una actitud voluble e irregular, con una amplia condena de la guerra en los discursos pero con muy poca voluntad para tomar medidas coercitivas en los hechos que podrían implicar la pérdida de vidas en una guerra donde los intereses de los Estados Unidos, de acuerdo con sus autoridades, no estaban en juego, lo cual originó que dicho país encarara abiertos desacuerdos con sus aliados europeos, Francia y Gran Bretaña, para mediados de 1993, los cuales criticaron la determinación de Estados Unidos de no comprometer tropas terrestres sin un firme y funcional acuerdo de paz, previa aprobación del Congreso, que no emergiese de los participantes mismos.

Después de los ataques a Gorazde en abril de 1994 y de su participación directa en las negociaciones para conformar la Federación Bosnia, Estados Unidos propuso una serie de

⁽⁵⁸⁾ CARR, Fergus. Op. Cit. Pag. 94.

políticas que incluyeran ataques aéreos contra los Serbo-Bosnios en caso de nuevas violaciones a las Zonas de Seguridad; reforzar severamente las sanciones económicas contra los Serbios y la República Federativa de Yugoslavia; incrementar los esfuerzos combinados de los países que participan en la búsqueda de la paz en la ex Yugoslavia para el surgimiento de una “iniciativa diplomática mayor” (que sería el Grupo de Contacto), reiterando que “los Estados Unidos tienen intereses en Bosnia. Un interés por detener la matanza de civiles, ayudar a prevenir una guerra mas amplia en Europa, en mantener a la OTAN como una fuerza creíble de paz en la posguerra fría y por ayudar a detener el flujo de refugiados”⁽⁵⁹⁾.

Estas nuevas iniciativas diplomáticas tuvieron como trasfondo la certeza de que los ataques aéreos restrictivos por si solos no detendrían la guerra, por lo que requerían iniciativas diplomáticas internacionales conjuntas, a pesar de las serias divisiones causadas por la cuestión del levantamiento del embargo de armas apoyado por Estados Unidos y rechazado por los europeos.

No obstante, Estados Unidos no se atrevió a desafiar a Europa a levantar unilateralmente el embargo impuesto por la ONU por las implicaciones políticas y morales que tendría esta medida con respecto a otras políticas de bloqueo similares impuestas por los estadounidenses en otras zonas del mundo y cuyo cumplimiento le representaba un interés particular, como en los casos de Irak y Cuba.

Estas consideraciones determinaron la entrada definitiva de los estadounidenses en la diplomacia bosnia, presionando a los serbios de Bosnia y a la nueva Yugoslavia, aunque estas eran amenazas vacías por la negativa a enviar tropas estadounidenses sin un previo acuerdo. En 1995, los Estados Unidos finalmente ejercerían un liderazgo político militar definitivo al participar activamente en la operación “Fuerza deliberada” y en el apoyo decidido al Plan de paz promovido por su enviado diplomático Richard Holbrooke, el cual concluiría en los Acuerdos de Dayton de noviembre de ese año.

5.3.2. Sistema “Doble Llave” (ONU-OTAN).

Antes del fracaso de las iniciativas de paz de la Conferencia Internacional para la ex Yugoslavia (Planes Vance-Owen y Plan Owen-Stoltenberg), tanto la OTAN como ONU habían establecido acercamientos políticos para lograr una salida negociada al conflicto bosnio o, en su caso, llevar a cabo una iniciativa militar fundamentada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y ejecutada en los hechos por las fuerzas militares de los miembros de la OTAN.

“La OTAN se ha puesto a disposición de la ONU en caso de que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza para hacer cumplir la zona de exclusión aérea sobre Bosnia-

⁽⁵⁹⁾ “Precio mas alto para Serbia: Clinton” en Excelsior, 21 de Abril de 1994. Pags. 1A y 34.

Herzegovina. Los planes generales para una acción militar ya fueron enviados al Secretario General de Naciones Unidas el 23 de diciembre pasado(1992). Hoy hemos detallado estos planes que elaboró el Comité Militar [...] si los serbios de Bosnia-Herzegovina aceptan el plan de paz de la conferencia de Ginebra, retiraremos todos los planes militares pero, hasta entonces, debe quedar clara la amenaza. El mensaje que queremos dar es que seguimos preparándonos, por si la solución negociada no es posible”⁽⁶⁰⁾.

Los preparativos bélicos muestran que la opción militar por parte de la OTAN no fue nunca descartada por la determinación de los serbo bosnios a vencer, aunque la disposición de continuar la vía diplomática se mantenía a pesar del fracaso de los planes de Paz.

Después de las decisiones del Consejo del Atlántico Norte del 2 y 9 de agosto de 1993 cuyo resultado fueron las *Opciones Operacionales para ataques aéreos en Bosnia-Herzegovina*, el acercamiento político y diplomático entre ambas instancias será plenamente formalizado, por la importancia que representaba la delicada decisión de emprender los ataques aéreos a fin de proteger a FURPRONU y sus instalaciones al interior de las denominadas Zonas de Seguridad. En el espectro de las decisiones del 9 de agosto destaca el comando ONU-OTAN, que sería conocido como el procedimiento de “Doble Llave”.

El sistema de “Doble Llave” implicó la participación de las mas importantes autoridades políticas de Naciones Unidas y de la Alianza: sus Secretarios Generales, así como sus subordinados en el terreno de operaciones (el Comandante en Jefe de la OTAN en el Sur de Europa y el Comandante de FURPRONU en Bosnia-Herzegovina); todos ellos decidirían conjuntamente el uso del poder aéreo.

El Secretario General de las Naciones Unidas, o una autoridad a la cual delegaría el poder de decisión, tenía que confirmar la petición de su Comandante Militar en el campo de operaciones para usar el poder aéreo; el Secretario General de la OTAN, quien toma su directiva desde el Consejo del Atlántico Norte, tenía que estar de acuerdo en ordenar a los comandantes de la OTAN a responder, especialmente el Comandante en Jefe del Sur de Europa en cuya jurisdicción se encontraba la zona de conflicto. De tal manera, el Secretario General de las Naciones Unidas o su delegado decidiría en ultima instancia la decisión de atacar un blanco determinado.

Fue reiterado que dichos acuerdos fueron elaborados para que la OTAN proveyese Estrecho Apoyo Aéreo para asistir a FURPRONU en sus mandatos para monitorear las Zonas de Seguridad y proteger a las Fuerzas de Paz que estuviesen bajo ataque, pero esta responsabilidad se amplió cuando la OTAN decidió establecer las Zonas de Exclusión Militar y de Armas pesadas alrededor de Gorazde y Sarajevo, en las que resolvió ejecutar ataques aéreos para cumplir con estas misiones en caso de agresiones serbias.

⁽⁶⁰⁾ Declaración emitida en la reunión a nivel embajadores de la OTAN en Bruselas de Enero de 1993. Analiza la OTAN detalles para la intervención armada en Excelsior, 13 de enero de 1993. Pag. 3 y 27.

Debemos recordar también que la OTAN supervisaba la Prohibición de Vuelos Militares en toda Bosnia-Herzegovina establecida por la resolución 781 (1992) y reforzada por la resolución 816 (1993), sin la participación de la cadena de comando de las Naciones Unidas. A partir del establecimiento del esquema de "Doble Llave", se establecerá una vinculación mas profunda entre ambas organizaciones en cuanto a las decisiones al uso de la fuerza en Bosnia-Herzegovina, las cuales paulatinamente ya no competarán exclusivamente a las Naciones Unidas (al Consejo de Seguridad, el cual realizaba continuas referencia al capítulo VII de la Carta de la ONU sobre medidas en caso de amenaza a la paz y seguridad internacionales) sino que tendría que ser una decisión compartida con la OTAN⁽⁶¹⁾.

La formalización de la relación entre ambas organizaciones originó una grave polémica en cuanto a la determinación de la estructura de comando y dirección de las Fuerzas aéreas de la OTAN en las operaciones en Bosnia, especialmente por la cuestión de la decisión final de los lanzar los ataques, provocando una serie de discusiones entre Washington y la ONU.

Estados Unidos no deseaba que la decisión de atacar quedase exclusivamente en manos de la ONU, ya que la OTAN estaría supeditada a las normas y reglas de compromiso de la Organización universal, limitando ostensiblemente su capacidad operativa, sus alcances y objetivos y permitiendo el predominio de la opinión de Naciones Unidas en este sentido, cuestión de la cual Naciones Unidas estaba conciente y en la que buscaron mantener su autoridad como máxima instancia decisoria en el ámbito de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de la seguridad internacional.

"El Comando y control llega a ser un tema cuando dos organizaciones con sus propias líneas de toma de decisiones políticas y militares están por cooperar. No puede haber duda de que el Consejo de Seguridad es la autoridad última política y legal en decidir en una operación de Naciones Unidas. El Consejo usa esta autoridad cautelosamente y generalmente insiste en mantener el control sobre las operaciones para mantener la paz y seguridad internacional, lo cual tiene mandado [...] para la OTAN es crítico determinar en que nivel de su propia jerarquía de comando y control política y militar debería ser sometida a la autoridad del Consejo a través del Secretario General de las Naciones Unidas.

Obviamente, los estados miembros de la OTAN tienen un interés en mantener control sobre sus tropas; eso no puede ser difícil de reconciliar con el interés de las Naciones Unidas en mantenerse en lo alto de una operación mandada por el Consejo de Seguridad⁽⁶²⁾.

La postura estadounidense proponía que no fuera necesaria la autorización expresa del

⁽⁶¹⁾ De hecho se dejaba al Comandante de FURPRONU la posibilidad de vetar todo ataque aéreo y todas las misiones tendrían que contar con su autorización, con la del Comandante en Jefe de la OTAN en el sur de Europa y las autoridades de ambos organismos (en el caso de la ONU del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en la Ex-Yugoslavia.)

⁽⁶²⁾ ANNAN, Kofi. UN peacekeeping operations and cooperation with NATO en NATO REVIEW No. 5, Octubre 1993. Pag. 7.

Cuartel General de la FURPRONU y del Secretario General de Naciones Unidas cada vez que la OTAN decidiera lanzar ataques aéreos en respuesta a las peticiones de los cascos azules. “(Clinton) propone que la OTAN avise con antelación a la ONU de cuando llevará a cabo los ataques aéreos, pero que no espere la respuesta de la ONU, a menos que la acción se efectúe para proteger a los “cascos azules” [...] No queremos que (Jean Cot, Comandante General de FURPRONU) cada vez que tenga que tomar una decisión, deba llamar al Subsecretario de la ONU para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, quien tendrá que sacar de su cama a Boutros Ghali”⁽⁶³⁾.

Asimismo, los conceptos militares para la selección de blancos y los ataques aéreos eran diferentes: Washington proponía una operación a gran escala contra posiciones militares y contra el cerco serbo bosnio para liberar Sarajevo, atacando depósitos de armas y municiones, posiciones de artillería, centros de comando, líneas de comunicaciones y de logística, es decir una operación ofensiva que rompiese el sitio y liberase a la capital e incluso llevar sus acciones más allá de las fronteras bosnias a la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), en caso de que este país continuase con su apoyo a los serbios de Bosnia en el asedio de Sarajevo.

“Si las fuerzas serbias prosiguen con sus esfuerzos para asfixiar a Sarajevo, la OTAN estará dispuesta en plena coordinación con la ONU, a utilizar su potencia aérea contra blancos serbo-bosnios en momentos y sitios que acuerde la OTAN [...] Una vez que se llegue a un acuerdo en la OTAN, lanzaremos una severa advertencia a Milosevic (Presidente serbio de la República Federal de Yugoslavia) y a la dirección de los serbios de Bosnia-Herzegovina, tras lo cual se enfrentaran a los ataques aéreos en los momentos y sitios que acuerde la OTAN si no ponen fin a sus inaceptables acciones de aplastar Sarajevo y otras ciudades musulmanas⁽⁶⁴⁾.

Por su parte, la ONU proponía lanzar ataques únicamente cuando el agresor hubiese sido identificado plenamente, con una respuesta proporcional a la agresión, con objetivos y blancos previamente acordados y que los aviones atacasen objetivos militares similares “cercanos” (en áreas adyacentes a Sarajevo en caso de que existiese peligro de daños a civiles). Esto evidenciaría un grave problema después, ya que posteriormente se definiría que los ataques aéreos tendrían que estar realizándose en el momento preciso en que la agresión contra las fuerzas de Naciones Unidas o las Zonas de Seguridad estuviese realizándose.

La presión y la falta de apoyo de Europa llevaron a Clinton a aceptar que la opción de ataques aéreos y la iniciativa de emprenderlos quedase en manos de las decisiones tanto de la OTAN como de la ONU, con la decisión final en el Secretario General de las Naciones Unidas. Sin embargo, los hechos en el terreno de operaciones demostrarían cuan estrecha, compleja y difícil sería llevar a cabo en la práctica la cooperación establecida entre ambas instancias.

⁽⁶³⁾ “Precio mas alto para Serbia: Clinton” en Excelsior, 21 de Abril de 1994. Pags. 1A y 34.

⁽⁶⁴⁾ Carta de Warren Christopher a Boutros Ghali. “Acepta la OTAN ataques aéreos a Bosnia” en El Universal, 4 de agosto de 1993.

5.3.3. "Triunfo" y fracaso de la cooperación: Sarajevo, Gorazde y Bihac.

Los eventos ocurridos en los años 1994-1995 en la guerra de Bosnia-Herzegovina definieron los aciertos y errores de los esquemas de colaboración ONU/OTAN; punto central de las disputas fueron las Zonas de Seguridad de Sarajevo, Gorazde y Bihac, en cuyos alrededores se efectuaron algunos de los peores combates de la guerra que pusieron a prueba la efectividad y rapidez de la nueva y tirante relación entre ambas instituciones.

5.3.3.1. Sarajevo y las Zonas de Exclusión Militar.

El 5 de febrero de 1994, un proyectil de mortero cayó en el mercado de la capital bosnia, matando a 68 personas y dejando 200 heridos. La agresión, a la Zona de Seguridad, mostró la incapacidad de las potencias occidentales para evitar el estrangulamiento de la ciudad y la falta de voluntad política para hacer respetar las decisiones tanto de Naciones Unidas como de la OTAN, aunque rompió el estancamiento interno de la alianza con respecto al temor de lanzar los ataques aéreos.

El Secretario General de la ONU solicitó oficialmente a través de una misiva al Secretario General de la OTAN, Manfred Wörner, la autorización del Consejo del Atlántico Norte para lanzar ataques aéreos contra las posiciones de artillería serbia en Sarajevo, para reafirmar el status de la ciudad como Zona de Seguridad. El 9 de febrero la alianza emitió una declaración en la que llamó "a los serbo bosnios a retirar o reagrupar y ubicar bajo control de FURPRONU en un lapso de diez días, sus armas pesadas (tanques, piezas de artillería, morteros, lanzacohetes múltiples y armas antiaéreas) localizadas en un área de 20 kilómetros del centro de Sarajevo y excluyendo un área de 2 kilómetros del centro de Pale".

El Consejo del Atlántico Norte afirmó que "en caso de que al final del periodo de diez días, a partir de las 24:00 GMT del 10 de febrero de 1994, las armas pesadas de cualquiera de las partes encontradas dentro de la zona de exclusión de Sarajevo, menos las controladas por FURPRONU, serán, junto con sus abastecimientos militares, sujetos a ataques aéreos de la OTAN, conducidos en estrecha coordinación con el Secretario General de las Naciones Unidas". La advertencia estaba dirigida a las fuerzas serbias, a las que acusó de "tener la principal responsabilidad por la trágica pérdida de vidas civiles" que resultaban del sitio de Sarajevo.

Finalmente, la Alianza aceptó la solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas del 6 de febrero y autorizó al Comandante en Jefe de las Fuerzas Aliadas del Sur de Europa a lanzar ataques aéreos, a solicitud de Naciones Unidas, contra posiciones de artillería y mortero alrededor de Sarajevo (incluyendo cualquiera fuera de la zona de exclusión), considerados por FURPRONU como responsables de ataques contra blancos civiles en la ciudad" y exigió un "estricto respeto para la seguridad de personal de FURPRONU y otras agencias de asistencia en

todo el territorio de Bosnia-Herzegovina, así como el libre acceso de este personal a Sarajevo⁶⁶⁵⁾.

De tal manera, la OTAN dio un paso formal fundamental en su actuación en Bosnia-Herzegovina; por primera vez emitía lo que claramente era un ultimátum unilateral, una amenaza a las fuerzas serbo bosnias a fin de que retirasen el sitio de Sarajevo e imponía una medida decidida en su propio seno y no en los foros de las Naciones Unidas: la decisión de establecer la Zonas de Exclusión Militar de Armas pesadas en Sarajevo, a fin de apoyar su status de Zonas de Seguridad.

En los hechos se generó un escenario en el que la OTAN y Naciones Unidas militarmente tenían dos opciones establecidas: una opción defensiva como era el Estrecho Apoyo Aéreo en caso de ataques a FURPRONU y una nueva opción ofensiva, el emprender ataques aéreos en caso de una identificación plena de las armas pesadas en las Zonas de Seguridad y Zonas de Exclusión Militar.

En el primer caso (un ataque a FURPRONU), Boutros Ghali otorgó el poder para solicitar ataques aéreos a la OTAN y proteger a FURPRONU al Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Ex-Yugoslavia, Yasushi Akashi, quien sería la autoridad que decidiría los mismos; en el segundo caso, el Consejo del Atlántico Norte de la OTAN autorizó al Comandante en Jefe de las Fuerzas Aliadas del Sur de Europa a emprender ataques aéreos, previa solicitud de la ONU, cuya decisión para ello también radicó en Akashi y en el Comandante General de FURPRONU en la Ex-Yugoslavia.

Así, la decisión final para autorizar ataques aéreos descansó en una autoridad civil: de Naciones Unidas, con lo cual la OTAN cedió el poder para realizar acciones coercitivas a nivel internacional al funcionario de la ONU, previa consulta con los jefes militares de FURPRONU y la OTAN.

La amenaza de ataques originó que los serbios negociaran un Acuerdo⁶⁶⁶⁾ para prevenir las acciones coercitivas de la OTAN, sin embargo los militares serbo bosnios amenazaron con impedir la salida del personal de la ONU de su territorio controlado para utilizarlos como potenciales rehenes, además de no entregar sus armas pesadas a las fuerzas de la ONU⁶⁶⁷⁾, sino

⁶⁶⁵⁾ Cabe señalar que Grecia, temerosa de la expansión del conflicto, se rehusó a endosar el comunicado. Sus representantes habían anunciado que se oponían a cualquier ataque, pero que no vetarían la decisión de los demás, y anunció que no permitiría que la OTAN usara bases en su territorio y que retiraría sus pilotos de los aviones de la alianza que realizan vuelos de reconocimiento sobre Bosnia. O.T.A.N. Decisiones tomadas en la reunión del Consejo del Atlántico Norte del 9 de febrero de 1994 en NATO REVIEW NO.1, Febrero 1994, Pag.11.

⁶⁶⁶⁾ El acuerdo, promovido por el nuevo comandante de FURPRONU en Bosnia-Herzegovina, Michael Rose, constaba de cuatro partes:

- Cese al fuego por ambas partes en y alrededor de la ciudad,
- Emplazamiento de tropas de FURPRONU en lugares claves
- Los serbios acceden a retirar su artillería pesada y morteros de unos 22 emplazamientos alrededor de Sarajevo y permitir el control y supervisión de las naciones unidas de todas las armas retiradas.
- Establecimiento de una comisión conjunta para coordinar esfuerzos

⁶⁶⁷⁾ Esta situación fue aceptada por FURPRONU, por su carencia de infraestructura y personal para proteger los

que las resguardaban en sus propios depósitos presuntamente supervisados por las Fuerzas de paz internacionales, ocultando el resto (Según estimaciones, en torno a Sarajevo, los serbo bósnios contaban con 300 piezas de artillería).

Al final, los serbo-bosnios cumplieron con lo establecido en el ultimátum y retiraron sus armas pesadas. Tanto Naciones Unidas como la OTAN emitieron comunicados de prensa en los que señalaban la satisfacción de las autoridades políticas y militares de ambas instituciones (el Comandante en Jefe de la OTAN en el Sur de Europa, los Secretarios Generales de la OTAN y de Naciones Unidas, el Representante Especial para la ex-Yugoslavia y los comandantes militares de FURPRONU) por el virtual retiro de todas las armas pesadas de Sarajevo, por lo cual de común acuerdo recomendaban no usar el poder aéreo de la OTAN.

Para la OTAN, el cumplimiento serbio al ultimátum se debió a que la amenaza del uso de la fuerza disuadió a los serbios, por lo que reiteraron que la vigilancia sobre la Zona de Exclusión de Armas Pesadas en Sarajevo sería permanente y la amenaza de ataques aéreos se mantendría en caso de agresión contra la ciudad. “La resolución de la OTAN para prevenir el bombardeo de Sarajevo no termina hoy [...] Si las armas vuelven a la zona de 20 Km. para amenazar Sarajevo -o si las armas fuera de la zona atacan la ciudad- serán objeto de ataques aéreos [...] Mantendremos nuestro Estrecho Apoyo Aéreo a FURPRONU para protegerlo en llevar a cabo su misión Si son amenazados, estamos listos para responder con nuestro poder aéreo. Si la OTAN no hubiese decidido usar la fuerza, si fuera necesario, los esfuerzos de los últimos días que hemos visto para comenzar a levantar el asedio de Sarajevo no hubieran sido exitosos [...] Hemos mostrado que la diplomacia puede ser exitosa cuando esta respaldada por acciones creíbles”⁽⁶⁸⁾.

En el comunicado se destacan dos elementos: la cooperación ONU/OTAN y la intervención de Rusia para la retirada serbo-bosnia de Sarajevo. “Damos la bienvenida a la excelente cooperación que hemos tenido con FURPRONU y Naciones Unidas. Ellos también han mostrado la determinación necesaria. Estamos agradecidos por su apoyo. Confío que nuestra acción ha ayudado a hacer el logro de la misión de FURPRONU más fácil [...] damos también la bienvenida al rol jugado por Rusia en ayudar a obtener este logro. La paz última y justa que nosotros debemos tratar de obtener en Bosnia requiere un estrecho involucramiento ruso. Hemos llamado para ese involucramiento y trabajaremos estrechamente con Rusia para ese fin”⁽⁶⁹⁾.

En realidad, la intervención rusa en el escenario diplomático del conflicto logró que los serbios retiraran sus armas pesadas de Sarajevo. Vitali Churkin, representante especial de Boris

locales de recolección y de observadores militares desarmados necesarios que supervisarían las armas entregadas. Para cumplir con las tareas asignadas por el Consejo del Atlántico Norte, el subsecretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Kofi Annan, señaló que se necesitaban nuevos observadores militares y helicópteros, mientras que el Comandante de FURPRONU en Bosnia solicitó 3000 hombres para la supervisión del ultimátum de la OTAN.

⁽⁶⁸⁾ WÖRNER, Manfred. Declaración de Prensa del 21 de febrero por el Secretario General de la OTAN Manfred Wörner en seguida de la expiración de la fecha límite para la retirada de armas pesadas en, dentro y alrededor de Sarajevo en NATO REVIEW No.2, Abril 1994, pag. 22.

⁽⁶⁹⁾ Ibidem.

Yeltsin, entregó a la dirigencia serbia de Bosnia un mensaje del presidente ruso en el que se comprometió a enviar a Sarajevo un contingente de 400 soldados como parte de FURPRONU para participar en la supervisión del alto al fuego acordado con el gobierno Bosnio y evitar cualquier tipo de ataque aéreo sobre la ciudad al mismo tiempo, por lo cual los serbo-bosnios aceptaron esta propuesta.

Después del éxito de Sarajevo, los países europeos propusieron extender la estrategia a otras zonas de Bosnia para lograr la pacificación del país. Sin embargo, la "formula de Sarajevo" generó dudas entre los mandos superiores de FURPRONU quienes afirmaban que esta no garantizaba un éxito en otras zonas de Bosnia⁽⁷⁰⁾, más aun cuando lo unico que se había logrado en Sarajevo era una retirada serbia más no la completa normalización de la vida en la ciudad y el fin del cerco.

Después de retirarse de Sarajevo, los serbo bosnios dirigieron su esfuerzo militar contra las Zonas de Seguridad de Tuzla, Bihac y Gorazde. En Tuzla se incrementó el hostigamiento serbio contra las comunidades musulmana-croata y el contingente sueco de las Fuerzas de Paz fue atacado con morteros y piezas de artillería trasladadas desde Sarajevo a mediados de febrero de 1994. Mientras la agresión ocurría, las autoridades militares de FURPRONU solicitaron el apoyo aéreo de la OTAN, pero sus aviones no pudieron identificar los blancos agresores por la falta de información y por la tardanza con la que fueron requeridos.

Los crecientes incidentes armados en Sarajevo y Tuzla contra elementos de FURPRONU no fueron considerados importantes por las autoridades militares como Michael Rose y el Comandante Jean Cot como para solicitar el apoyo aéreo de la OTAN; los jefes militares y Yasushi Akashi eran renuentes a solicitar el apoyo de la OTAN, lo cual fue más evidente el 12 de marzo de 1994 cuando las fuerzas serbias bombardearon la Zona de Seguridad de Bihac, así como cuarteles de las Fuerzas de Paz francesas que protegían esa ciudad.

El Representante Especial Akashi autorizó los ataques aéreos de la OTAN, pero la lentitud del proceso de toma de decisiones de los ataques permitió a los serbios de Bosnia desalojar sus posiciones de ataque, poco antes de la llegada de los aviones de la Alianza, por lo que estos últimos no encontraron sus objetivos a atacar. Esta demora generó en la OTAN un sentimiento de frustración sobre la eficacia y rapidez del método de decisiones políticas y militares, además de una creciente desconfianza respecto a la capacidad de decidir ataques por las autoridades civiles y militares de la ONU.

Esto motivó enérgicas protestas de los jefes militares de Alianza; el Comandante en Jefe

⁽⁷⁰⁾ Opinión compartida por Estados Unidos. Cuando se cuestionó a Clinton la posibilidad de ampliar el ultimátum de la OTAN a otras localidades bosnias, evidenció que dicha opción posiblemente no contaría con el apoyo total de los miembros de la alianza y esta podría quedar atrapada en una situación difícil "Si decidimos adoptar esa estrategia es importante que la Alianza Atlántica no emprenda una misión que no sea enteramente capaz de asumir". "Mantiene la OTAN su amenaza de ataque y vigila Sarajevo" en Excelsior, 22 de febrero de 1994. Pags. 1-A, 26 y 27.

de la OTAN en el Sur de Europa, Jeremy Boorda, reclamó acelerar el procedimiento para autorizar una respuesta aérea en caso de agresión a los cascos azules “El procedimiento para autorizar la réplica debe ser revisado, pues debe ser mas rápido para garantizar la seguridad de las tropas de la ONU en tierra [...] El sistema de la OTAN funcionó pues uno de nuestros aviones inmediatamente remontó en vuelo, pero nunca nos pidieron que replicásemos. Si se nos hubiese pedido que disparáramos, hubiésemos disparado [...] Teníamos los aviones que necesitábamos para hallar nuestro blanco, pero cuando llego la autorización, ya había cesado la agresión serbia”⁽⁷¹⁾.

5.3.3.2 Gorazde

Después de asediar Sarajevo y Tuzla, las fuerzas serbo bosnias dirigieron su ofensiva contra Gorazde, concentrando su artillería, infantería y tanques y suspendiendo ataques en otras zonas como Bihac. Su cerco se intensificó a finales de marzo y principio de abril de 1994, cuando avanzaron al centro de la ciudad e incendiaron poblaciones en los alrededores, provocando gran número de refugiados.

Esta situación llevó a la Alianza Atlántica a realizar dos misiones de ataque aéreo contra las posiciones serbo bosnias en Gorazde. El 10 de abril, después de que la artillería serbia destruyese las posiciones defensivas del gobierno musulmán, dos aviones Estados Unidos atacaron las localidades de Preljuca y Goli Vrh, a 12 kilómetros al sudoeste de Gorazde y el 11 de abril un nuevo ataque fue efectuado contra tres tanques serbo-bosnios que disparaban contra el centro de la ciudad, lo que provocó que los integrantes de FURPRONU se declararan en alerta ante las represalias serbo-bosnias.

El Representante Especial, Yasushi Akashi, y el Comandante de FURPRONU, Michael Rose, solicitaron dichas acciones para proteger a 8 observadores militares de Naciones Unidas y 7 oficiales de enlace que se encontraban en la ciudad y para detener el ataque serbio. Sin embargo, los líderes políticos y militares serbios no fueron intimidados por los ataques aéreos y, después del segundo bombardeo, la artillería serbia arreció su ataque contra Gorazde, su dirigencia suspendió sus contactos políticos y diplomáticos con FURPRONU y bloquearon los desplazamientos de los convoyes humanitarios y de los observadores militares.

El líder serbo-bosnio, Radovan Karadzic, advirtió al Secretario General Boutros Ghali que todos los acuerdos establecidos con la FURPRONU antes de los ataques aéreos de la OTAN quedaban anulados y que el comportamiento de FURPRONU era considerado como de “fuerzas potencialmente hostiles”, por lo que inició las requisas de los materiales transportados por la fuerza, ataques deliberados contra los integrantes de FURPRONU, deteniendo incluso a mas de 150 cascos azules y reiniciando una campaña de bombardeos en Gorazde y en la ciudad de Tuzla.

⁽⁷¹⁾ “Reclama la OTAN rápida réplica en caso de ataque a cascos azules” en El Universal, 18 de marzo de 1994. Pag. 1.

De esta manera, se evidenció la falta de efectividad en los ataques aéreos, así como su simbolismo político, ya que los blancos elegidos no eran significativamente importantes y, en algunos casos, las bombas de la OTAN ni siquiera estallaron. Cuando la alianza intentó realizar un tercer ataque aéreo, los serbo-bosnios derribaron un caza bombardero británico sobre Gorazde, generando sorpresa y temor porque se pensaba que no tenían la capacidad militar para amenazar las aeronaves de la OTAN.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, dirigió una carta al Consejo del Atlántico Norte a fin de que autorizara al Comandante en Jefe del Comando Sur de la OTAN a realizar ataques y bombardeos aéreos, previa solicitud de los comandantes civiles y militares de FURPRONU, contra posiciones de artillería, morteros y tanques que atacasen las otras cinco Zonas de Seguridad de Bosnia. Con ello, Boutros Ghali solicitó la extensión del régimen de protección aérea y ataques de Sarajevo a las otras Zonas de Seguridad (Tuzla, Gorazde, Srebrenica, Zepa y Bihac).“Envié una carta a la OTAN para autorizar los ataques aéreos destinados a proteger las zonas libres [...] ya podemos usar el respaldo aéreo de la OTAN, pero necesitamos que el consejo de la OTAN permita el uso de ataques aéreos para otros fines [...] el mandato sobre ataques aéreos esta limitado a Sarajevo [...] de modo que estamos pidiendo ataques aéreos para cubrir todas las áreas protegidas, todas las que han sido acordadas” dijo Ghali⁽⁷²⁾.

En respuesta a esta solicitud, el Consejo del Atlántico Norte emitió dos resoluciones. Con respecto a las Zonas de Seguridad:

- ❖ Primero, si los serbo-bosnios realizaban ataques con armamento pesado desde cualquier distancia o si los comandantes militares de la ONU y la OTAN consideran que se estaba produciendo una concentración o movimiento de armamento pesado en un radio de 20 kilómetros que amenazaran las Zonas de Seguridad (Bihac, Srebrenica, Zepa, Gorazde, Tuzla y Sarajevo), estas serían designadas en forma individual o colectiva como Zonas de Exclusión Militar.
- ❖ Segundo, con efecto inmediato, si los serbo bosnios realizaban un ataque con armamento pesado contra las Zonas de Seguridad de Gorazde, Bihac, Srebrenica Tuzla y Zepa, estos armamentos y otros materiales militares de los serbios de Bosnia-Herzegovina serían objeto de ataques aéreos de la OTAN.
- ❖ Tercero, si después del 27/IV/1994 se encontrara armamento pesado de los serbo bosnio en alguna de las Zonas de Exclusión Militar, estos armamentos y otros materiales militares de los serbios de Bosnia serán objeto de ataques aéreos de la OTAN. Una vez que se hayan realizado los ataques aéreos, las autoridades militares de la OTAN podrán continuar realizando, en coordinación con FURPRONU, ataques contra el objetivo fijado, hasta que las autoridades militares de la OTAN consideren cumplida su misión.

⁽⁷²⁾ “Gorazde tomada; Ataques aéreos pide Ghali a la OTAN” en Excelsior, 19 de abril de 1994.

- ❖ Cuarto, se reitera la decisión del 9 de febrero de 1994 que autorizó a las autoridades militares pertinentes de la OTAN a iniciar ataques aéreos para neutralizar las defensas antiaéreas que pudieran representar una amenaza directa para las aeronaves de la OTAN en el cumplimiento de las mencionadas operaciones, una vez decididas estas. Las fuerzas de la OTAN conservarían su obligación y prerrogativa de tomar todas las medidas apropiadas y necesarias en defensa propia en caso de observarse actos hostiles⁽⁷³⁾.

Con respecto a Gorazde, el Consejo del Atlántico Norte determinó que :

- ❑ Primero, los ataques serbo bosnios contra la Zona de Seguridad de Gorazde deben cesar inmediatamente y que dichas fuerzas se retiren a tres kilómetros del centro de la ciudad para el 24 de abril de 1994.
- ❑ Segundo, desde el primer minuto del 24 de abril las Fuerzas de Naciones Unidas, convoyes de asistencia humanitaria y equipos de asistencia médica estén libres para entrar a Gorazde sin impedimentos.
- ❑ Tercero, se establece una Zona de Exclusión Militar en un radio de 20 Km. alrededor de Gorazde y que todo el armamento pesado de los serbios de Bosnia-Herzegovina (tanques, piezas de artillería, morteros, lanzacohetes múltiples, misiles y armamento antiaéreo) se retire a más tardar el 27 de abril de 1994.
- ❑ Cuarto, el Comandante en Jefe del Comando Sur de la OTAN está autorizado a conducir ataques aéreos contra las armas pesadas serbo-bosnias y otros blancos militares dentro de un radio de 20 Km. del centro de Gorazde (pero dentro del territorio de Bosnia-Herzegovina) de acuerdo con los arreglos de procedimiento establecidos entre la OTAN y FURPRONU.

Estas decisiones del Consejo del Atlántico Norte ampliaron el rango de acción de la alianza a gran parte del territorio bosnio, así como el carácter de Zonas de Exclusión Militar al resto de las Zonas de Seguridad, con lo cual los ataques aéreos y bombardeos del armamento pesado podían realizarse por la OTAN si era requerido por los comandantes militares de FURPRONU. Asimismo, la Alianza se reservaba el derecho y prerrogativa de lanzar ataques aéreos contra aquellas defensas antiaéreas que pudiesen representar una amenaza contra sus aeronaves, así como seguir atacando un objetivo militar si se consideraba preciso, aunque también se buscaba de alguna manera limitar los movimientos militares serbo-bosnios con la posibilidad de ataques a sus concentraciones de fuerzas.

Así, la OTAN patrocinó medidas coercitivas y ataques más decididos, actitud apoyada por el Secretario de Defensa de los Estados, William Perry, quien proclamó: "Nuestra intención y eso es lo que proponemos es que se trate de ataques enérgicos[...] esto comprende tanto la cantidad de

⁽⁷³⁾ O.N.U. Decisiones adoptadas el 22/IV/1994 por el Consejo del Atlántico Norte. S/1994/498 (22/IV/1994).

aviones como la diversidad de objetivos, los cuales podrían incluir tanques y artillería, depósitos de municiones y de combustible”⁽⁷⁴⁾.

Con respecto a Gorazde, se establecían dos Zonas de Exclusión Militar; la primera de 3 kilómetros, exclusivamente a la infantería serbo-bosnia y una segunda, la de 20 kilómetros para las armas pesadas, con lo cual tenía un status diferente al de Sarajevo y permitía una importante concentración de fuerzas serbias en las cercanías de la ciudad. Asimismo, el margen de retirada de solo 48 horas para la zona de 3 kilómetros y de 120 horas para las armas pesadas podía llevar a un incumplimiento parcial de la advertencia como ocurrió finalmente.

Aunque la OTAN estaba determinada a realizar un operativo aéreo de castigo contra las posiciones serbo-bosnias por el ininterrumpido bombardeo de la ciudad después del ultimátum de la alianza, que destruyó la única planta purificadora de agua, un nuevo acuerdo⁽⁷⁵⁾ de la FURPRONU con los serbo-bosnios determinó que el comandante Bertrand de Lapresle y Yasushi Akashi, no solicitaran los ataques cuando se venció el plazo del 24 de abril, a pesar de que los serbo-bosnios no se habían retirado completamente de la zona de 3 kilómetros en torno de la ciudad y cuando algunas de sus armas pesadas continuaban en la Zonas de Exclusión Militar de 20 kilómetros.

Esto generó nuevas divergencias entre las Naciones Unidas y la OTAN, ya que mientras la alianza estaba lista para atacar al primer indicio de incumplimiento de su decisión y después de haber solicitado autorización para ello, el Representante Especial Akashi consideró que la situación en Gorazde no “justificaba” el empleo de ataques aéreos contra las fuerzas serbias que estaban cumpliendo el cese al fuego, resaltando incluso la cooperación alcanzada con los serbo-bosnios, lo cual enfureció a las autoridades políticas y militares de la Alianza Atlántica y al gobierno musulmán bosnio, las cuales solicitaron nuevos contactos diplomáticos entre los Secretarios Generales de la Naciones Unidas y de la OTAN a fin de renegociar los esquemas de operación de los ataques aéreos.

“Como resultado de esto, el también llamado sistema “Doble llave”, ya adoptado para Sarajevo, fue hecho más explícito que antes. De acuerdo a esta fórmula, cada lado, tanto la OTAN (este era un nuevo desarrollo) como las Naciones Unidas, podían llamar para la acción, pero “en coordinación o acuerdo con el otro”⁽⁷⁶⁾.

A pesar de que las negociaciones diplomáticas entre ambos organismos llevaron a nuevos acuerdos, la brecha en cuanto a las concepciones respecto al uso de la fuerza se ampliaban; en una

⁽⁷⁴⁾ “Ultimátum a serbios para que levanten el sitio de Gorazde” en *Excelsior*, 23 de abril de 1994.

⁽⁷⁵⁾ Acuerdo de último minuto con el Representante Especial Yasushi Akashi, quien se reunió en Belgrado con el presidente serbio Slobodan Milosevic y el líder serbo-bosnio, Radovan Karadzic, quienes le prometieron que se reanudarían las relaciones de los serbios de Bosnia con la FURPRONU, permitiendo a la Fuerza el retiro de los heridos, el paso de convoyes humanitarios, el establecimiento de una tregua y el cumplimiento de todas las condiciones fijadas por la Alianza.

⁽⁷⁶⁾ LEURDIJK, Dick A. *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*. Pag. 50.

entrevista concedida por Boutros Ghali a la BBC de Londres, determinó el valor real de los ataques aéreos de la OTAN para las Naciones Unidas “Los ataques tienen un valor disuasivo para reforzar la posición de mis mediadores”, reconociendo la dificultad de llegar a una solución militar sin el apoyo de fuerzas terrestres (por ello) defendió la continuación del dialogo. “Necesitamos tropas antes de la paz, pero conocemos la postura de Estados Unidos y de otros países miembros (...) que no están dispuestos a participar en una operación de mantenimiento de la paz”, dijo Ghali⁽⁷⁷⁾.

El 27 de abril de 1994, finalmente la OTAN cambió de postura y rectificó sus ordenes. En un comunicado del Comando del sur de Europa la Alianza dejó sin efecto el ultimátum dirigido a los serbo-bosnios “A las 2 de la mañana tiempo de Nápoles, cuando la fecha límite establecida para la retirada de las armas pesadas serbo bosnias de una zona de 20 Km. alrededor de Gorazde expiró, había pruebas de que el ultimátum de la OTAN había sido respetado [...] El comandante de las fuerzas aliadas en el sur de Europa y los comandantes de FURPRONU acordaron que los ataques aéreos no eran necesarios por el momento. Nos mantenemos vigilantes y reafirmamos nuestra determinación a lanzar ataques aéreos en coordinación con FURPRONU si Gorazde y otras Zonas Seguras de Bosnia-Herzegovina son atacadas, o si las zonas de exclusión son violadas⁽⁷⁸⁾”.

Nuevamente la estrategia serbo-bosnia había rendido frutos; evitaron nuevos ataques aéreos mediante la negociación con FURPRONU abriendo una brecha entre la determinación de la OTAN para atacar y la decisión de los comandantes de Naciones Unidas en el terreno de dar prioridad a la negociación diplomática, por lo cual vetaron los ataques aéreos, a pesar de amenazas veladas de Estados Unidos de atacar después de vencido el ultimátum por considerar que los bosnios no se habían retirado de Gorazde y por conservar armas pesadas en la Zona de Exclusión Militar de 20 Km.

Después de Gorazde, el liderazgo militar de FURPRONU y Yasushi Akashi eran criticados por los diplomáticos de las potencias europeas y estadounidense por establecer acuerdos con los serbo-bosnios para permitirles movimientos de tropas al interior de las Zona de Seguridad de Sarajevo y por no ser más enérgicos en la aplicación de medidas de fuerza. A pesar de nuevas acciones de represalia aérea, estas fueron de un bajo perfil militar y sin un significado estratégico de importancia. En junio, un convoy de Naciones Unidas fue agredido con morteros en las cercanías de Tuzla, por lo que se solicitó Estrecho Apoyo Aéreo a los aviones de la OTAN, los cuales no atacaron después de que los serbios cesaran su ataque ante la llegada del apoyo aéreo.

El 5 de agosto, 2 aviones de la OTAN atacaron un cañón antiaéreo serbo-bosnio en Sarajevo, el cual había sido sustraído de un centro de recolección de armas pesadas junto con cuatro vehículos blindados y una batería antitanque. El 22 de septiembre, la Alianza bombardeó

⁽⁷⁷⁾ “La retirada muy alentadora: Warren Christopher”, en Excelsior, 25 de abril de 1994.

⁽⁷⁸⁾ LEURDIJK, Dick A. *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*. Pag. 50

bases militares y un tanque serbio en torno a Sarajevo después de que atacaron con granadas y morteros un vehículo francés de FURPRONU, que nuevamente fue objeto de provocaciones y amenazas serbias en toda Bosnia. “Derribaremos sus aviones y detendremos a sus pilotos, mientras que a la ONU, que encarga esos ataques, le suspendemos nuestra hospitalidad y en una marcha victoriosa por fin estableceremos la frontera definitiva de nuestro Estado”⁽⁷⁹⁾.

En Octubre, delegados de la Alianza presentaron a las Naciones Unidas una serie de propuestas denominadas “Estándares para ataques aéreos de la OTAN”, en las cuales plantearon el lanzamiento de ataques aéreos múltiples, sin advertencia previa con un carácter más disuasivo de los lanzados hasta ese momento. Este proyecto, decidido en una reunión de los ministros de defensa de la OTAN en Sevilla, España, expuso la necesidad de que las represalias aéreas fueran mas fuertes y rápidas: “En el futuro las respuestas aéreas serán más rápidas para aprovechar el efecto sorpresa y más fuertes para responder inmediatamente y sin advertencia contra objetivos que podrán ser múltiples”, según William Perry⁽⁸⁰⁾.

La propuesta de robustecer el uso del poder aéreo fue ampliamente apoyada debido a 2 factores:

- Las amenazas serbias de atacar las Zonas de Seguridad, al personal de FURPRONU y la amenaza del derribo de aviones de la OTAN.
- La ineficacia de los ataques del 5 de agosto y 22 de septiembre, considerados “simbólicos” y sin efecto disuasivo, ya que no detuvieron la agresión serbia y si habían mermado la credibilidad de la alianza ante la comunidad internacional por su aparente falta de firmeza ante las agresiones serbo bosnias. No obstante, la propuesta no prosperó.

5.3.3.3. Bihac

Mientras se rectificaban los esquemas operativos, los combates se concentraron en la zona de Bihac, con ataques de artillería e infantería entre las fuerzas del gobierno bosnio y los serbios de Croacia, Bosnia y un grupo de musulmanes disidentes dirigidos por Fikret Abdic. En agosto y octubre de 1994, las fuerzas bosnias derrotaron a Abdic y obtuvieron porciones territoriales en la zona, arrebatando equipo militar como tanques y morteros a los serbios.

Pero en noviembre, los serbios de Croacia y de Bosnia y sus aliados musulmanes, lanzaron una contraofensiva en la que recuperaron todo el territorio perdido y aviones serbios provenientes de la base aérea de Udbina, Croacia, bombardearon depósitos de municiones y blancos civiles en Bihac. El 18 y 20 de noviembre, las aeronaves serbias lanzaron bombas de napalm sobre el enclave y violaron su condición de Zona de Seguridad.

⁽⁷⁹⁾ Radovan Karadzic. “Represalias aereas contra Bosnia si ataca a cascos azules: ONU” en Excelsior 01 de octubre de 1994. Pags. 3A-33.

⁽⁸⁰⁾ Ibidem.

De tal manera, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 958 que autorizó a los aviones de la Alianza atlántica a atacar posiciones de los serbios de Croacia y determinó que el uso del poder aéreo de la OTAN no estaba restringido a Bosnia-Herzegovina y podía ser aplicado también a Croacia, previa autorización oficial del presidente de dicho país, Franjo Tudjman. El 21 de noviembre, 40 aviones de Estados Unidos, Francia, Holanda y Gran Bretaña, pertenecientes a la OTAN, atacaron el aeropuerto de Udbina, destruyendo únicamente las pistas, cañones y cohetes antiaéreos a solicitud del comandante de FURPRONU, Bertrand de Lapresle. Los aviones y las instalaciones de la base aérea no fueron destruidos para evitar la pérdida de vidas, por lo que el ataque era de carácter limitado.

A pesar del ataque aéreo, las fuerzas de los serbo-bosnios amenazaron con misiles antiaéreos los aviones británicos que supervisaban la prohibición de vuelos militares y continuaron su avance sobre Bihac, protegida por 1,500 cascos azules de Bangladesh, de los cuales solo 1/3 tenían armas, no tenían alimentos y combustible para soportar el invierno.

El 23 de noviembre, 24 aviones de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia atacaron posiciones antiaéreas serbias en las ciudades de Otoka, Bosanska Krupa y Dvor (en Bosnia-Herzegovina y la Krajina Croata), las cuales amenazaban los aviones de la OTAN, en una acción solicitada por FURPRONU y que fue considerada por el comandante en Jefe de la OTAN del Sur de Europa como "un caso de legítima defensa".

Después de ello, los serbo-bosnios cercaron a 400 cascos azules en Sarajevo y Bihac y los retuvieron como rehenes, a fin de utilizarlos como "escudos humanos" contra posibles ataques aéreos adicionales y en represalia por los ya realizados. Cuando los serbios entraron en Bihac, bloquearon totalmente los abastecimientos y la libertad de movimiento del regimiento bengalí de FURPRONU, evidenciando la falta de determinación de Naciones Unidas y de la OTAN para evitar la entrada de las fuerzas serbo bosnias en el enclave.

La ineficacia de las medidas militares que permitieron la agresión en Bihac y los temores que representaban las armas antiaéreas serbias alrededor de la Zona de Seguridad llevaron a la OTAN a emitir una nueva declaración, sin significado político práctico, en la cual destaca:

- Apoya los esfuerzos diplomáticos por estabilizar la situación en y alrededor de Bihac y estaría lista a considerar como asistir a Naciones Unidas en la implementación de sus objetivos una vez que hayan sido acordados;
- condena los recientes ataques a Bihac por los Serbo-Bosnios y los serbo-croatas de Krajina;
- apoyaba decididamente los enfoques diplomáticos de las partes pertenecientes al Grupo de Contacto los cuales reflejan el firme compromiso de la alianza para un arreglo negociado;

Si bien se reiteraba la disponibilidad de realizar ataques aéreos, esta declaración significó

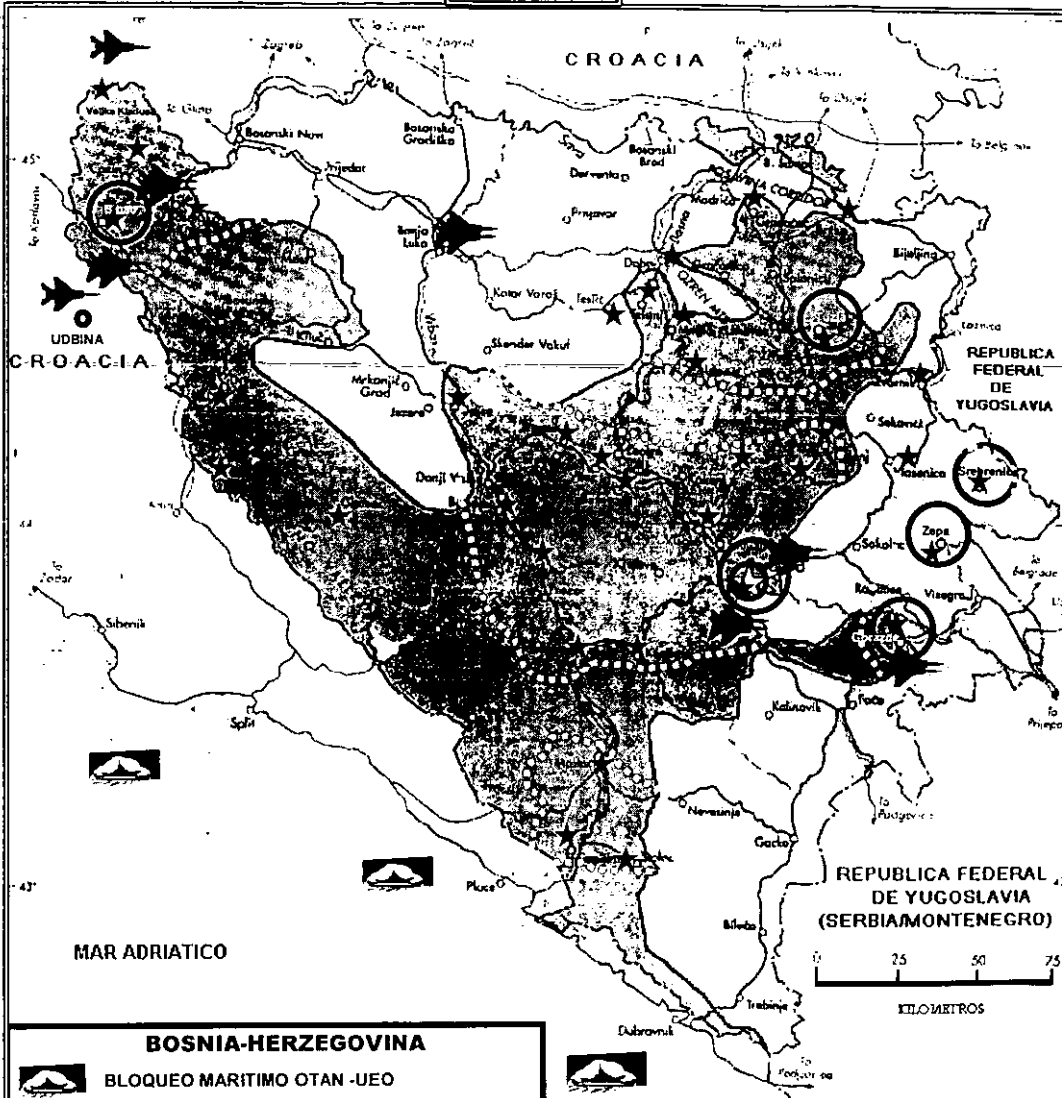
en los hechos que la Alianza Atlántica retrocedió en la empresa de nuevos ataques y cedió para que las negociaciones diplomáticas continuasen. A partir de este momento, los ataques aéreos cesaron durante la etapa final de 1994 y la primera mitad de 1995, esto a solicitud de las propias Naciones Unidas, ya que se retomaba la prioridad a las negociaciones diplomáticas con los serbios y las acciones militares podrían entorpecerlas, además de que las baterías antiaéreas de los Serbo-Bosnios representaban un peligro para los aviones de la alianza.

Aun cuando las agresiones contra FURPRONU no terminaron y la OTAN protestó porque Naciones Unidas no solicitó apoyo aéreo⁽⁸¹⁾, los tratos diplomáticos continuaron con propuestas del Grupo de Contacto y con un boicot a una visita de Boutros Ghali⁽⁸²⁾. Los Serbo-Bosnios y los serbios de la República Federal de Yugoslavia prefirieron plantear sus propias condiciones para negociar, impulsando la mediación del ex presidente de Estados Unidos, James Carter, quien obtuvo una tregua de cuatro meses a partir del 1 de enero de 1995, a fin de establecer las condiciones para una posible acuerdo de paz definitivo entre las partes en conflicto en Bosnia-Herzegovina.

⁽⁸¹⁾ El 12 de diciembre cinco cascos azules fueron heridos por un misil serbio que destruyó el vehículo en el que viajaban en las cercanías de Bihac. Por no haber solicitado apoyo aéreo, el Secretario General de la OTAN, Willy Claes, criticó las operaciones de ONU por no solicitar ataques aéreos para terminar con el hostigamiento a las fuerzas de Paz y sus convoyes humanitarios.







⁽⁸²⁾ El 1 de diciembre de 1994, el Secretario General Boutros Ghali inició una serie de encuentros con los principales líderes políticos y militares de Bosnia-Herzegovina (serbios, croatas y musulmanes), pero fue recibido con fuertes protestas de la población de las tres entidades étnicas, criticado por los líderes croatas y musulmanes por permitir el bombardeo de las ciudades bosnias y no fue recibido por los líderes Serbo-Bosnios, a menos que la entrevista fuera en su "capital" Pale.

MAPA IV



MAR ADRIATICO

BOSNIA-HERZEGOVINA

-  BLOQUEO MARITIMO OTAN -UEO
-  ATAQUES AEREOS DE LA OTAN
-  CIUDADES ATACADAS POR LA ARTILLERIA SERBIA DE BOSNIA
-  ZONAS DE SEGURIDAD
-  ZONAS DE INTENSOS COMBATES
-  LINEA DE LOS ACUERDOS DE DAYTON



5.4 Fase final del conflicto

5.4.1. Ofensivas de Julio –Agosto de 1995

Después del fin de la tregua de cuatro meses en mayo de 1995 y a pesar de la aprobación y paulatino despliegue de la Fuerza de Reacción Rápida para FURPRONU, los serbo-bosnios desplegaron su artillería en la Zona de Exclusión Militar de Sarajevo y atacaron las posiciones musulmanas en respuesta a la ofensiva del Ejército Federal Bosnio de mediados de junio de 1995 para romper el cerco de Sarajevo y unirse a las fuerzas bosnias que avanzaban desde el norte hacia la capital bosnia.

La nueva ofensiva serbia se dirigió a los enclaves orientales de Srebrenica y Zepa; en Srebrenica, después de meses de bloqueo, el hambre y los ataques causaron gran cantidad de muertos y la disminución de las fuerzas del II Cuerpo del Ejército Federal bosnio, por lo que el ejército serbo-bosnio avanzó lentamente sobre la ciudad a principios de julio, destruyendo los puestos de observación de FURPRONU y capturando a 30 cascos azules holandeses que no estaban en condiciones de proteger la ciudad. El 11 de julio, después de un violento ataque de artillería contra el centro del enclave, aviones de la OTAN lanzaron ataques aéreos contra las posiciones serbias, pero no pudieron evitar que 1,500 soldados serbo-bosnios ocuparan Srebrenica y capturaran a todos los “Cascos Azules” que la defendían⁽⁸³⁾.

No obstante las amenazas de Francia de emprender una operación militar para restaurar la Zona de Seguridad de Srebrenica, los serbo-bosnios bombardearon la Zona de Seguridad de Zepa y atacaron con tanques, morteros e infantería los puestos de observación de las Fuerzas de paz que la protegían. Los soldados ucranianos de FURPRONU solicitaron apoyo de la OTAN y 8 aviones de la Alianza sobrevolaron las posiciones serbias sin atacar por no tener autorización para ello. El 25 de julio, los serbo-bosnios ocuparon el enclave de Zepa, después de una resistencia tenaz de 10 días del Ejército Federal Bosnio.

La caída de Srebrenica y Zepa tuvo dos consecuencias importantes en la guerra:

1. En el ámbito internacional, el 21 de Julio en Londres, se reunieron representantes del Grupo de Contacto (Francia, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos y Rusia), de la OTAN, de la Unión Europea y el Secretario General de las Naciones Unidas y emitieron un ultimátum a los serbo-bosnios de que cualquier ataque contra la Zona de Seguridad de Gorazde tendría una respuesta internacional “decisiva y substancial” (ataques aéreos en gran escala). El Secretario General de la OTAN, Willy Claes, emitió una declaración, el 25 de julio,

⁽⁸³⁾ De acuerdo con el Almirante Leighton Smith, posterior comandante de la IFOR, en varias ocasiones telefoneó a los comandantes de Naciones Unidas sugiriendo una rápida acción de la OTAN en Srebrenica. Las aeronaves de la OTAN estaban listas para atacar a las fuerzas serbo-bosnias muchos días antes de que tomaran dicha ciudad, pero fueron impedidos de hacer eso por Naciones Unidas, afirmó. Así, la fuerza Aérea de la OTAN solo intervino el 11 de julio, demasiado tarde para impedir a los serbios invadir el enclave. Ver. LEURDIJK, Dick A. The United Nations and NATO in Former Yugoslavia. Pag. 74.

señalando que el Consejo del Atlántico Norte había aprobado los planes para asegurar que el poder aéreo de la OTAN sería usado de una manera oportuna y efectiva si las fuerzas serbias atacaban Gorazde.

“La planeación de la OTAN esta diseñada para asegurar que los preparativos militares de los serbo-bosnios, que sean juzgados de presentar una amenaza directa o ataques serbo-bosnios directos contra Gorazde; se encontraran con la respuesta rápida y firme de la OTAN. Esta planeación provee a la OTAN y las Naciones Unidas para tomar las decisiones necesarias para lanzar ataques aéreos significativos [...] Hay un fuerte sentimiento entre los aliados que tales operaciones, una vez lanzadas, no serán descontinuadas a la ligera. De cara a los riesgos inherentes, la Alianza está determinada”⁽⁸⁴⁾.

El 1 de agosto, el Consejo del Atlántico Norte aprobó los planes de las autoridades militares de la OTAN que extendieron las prerrogativas establecidas para Gorazde al resto de las Zonas de Seguridad; el Secretario Claes sintetizó los resultados de esta reunión: “Cualquier ataque a Gorazde encontrará una respuesta rápida y firme de la OTAN [...] Hoy la OTAN está lista para tomar la misma acción robusta para defender las otras Zonas de Seguridad en Bosnia [...] el Consejo aprobó la planeación necesaria para detener los ataques de cualquier parte –reitero de cualquier parte- a las Zonas de Seguridad de Bihac, Tuzla y Sarajevo. Nuestra planeación asegura que los preparativos militares que representen una amenaza o ataques directos a todas las Zonas de Seguridad, se encontrarán con la respuesta de la Fuerza Aérea de la OTAN. [...] a la solicitud de Naciones Unidas, usaremos el poder aéreo de la OTAN para proveer también Estrecho Apoyo Aéreo para cualquier personal de la ONU en Bosnia [...] Es la intención de estas decisiones proteger a las Zonas de Seguridad y no asistir a cualquiera de las partes con tomar acción contra la otra [...] las acciones de la OTAN son en apoyo a las Naciones Unidas. Continuamos apoyando la presencia de las fuerzas de Naciones Unidas en la ex Yugoslavia. Nuestras acciones son para sostener la búsqueda de un arreglo político”⁽⁸⁵⁾.

Por su parte, el Secretario General Boutros Ghali dirigió una carta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para informar sobre las decisiones adoptadas por el Consejo del Atlántico Norte el 25 de julio, en la cual manifestó su apoyo total a tales medidas e informo de un cambio trascendental en el sistema de “Doble Llave”.

“Los arreglos relativos a la “Doble Llave” se mantienen vigentes [...] a fin de agilizar la toma de decisiones dentro de la Cadena de Comando de las Naciones Unidas cuando los ataques

⁽⁸⁴⁾ CLAES, Willy. Declaración de prensa del Secretario General de la OTAN Willy Claes, después de la reunión del Consejo del Atlántico Norte del 25 de julio de 1995, en NATO review, No. 5, Septiembre de 1995. Pag. 7.

⁽⁸⁵⁾ CLAES, Willy. Declaración de prensa sobre otras Zonas de Seguridad del Secretario General, después de la reunión del Consejo del Atlántico Norte del 1 de agosto de 1995, en NATO review, No. 5, Septiembre de 1995. Pag. 7. El Plan de la alianza preveía tres tipos de incursiones aéreas: apoyo táctico para los cascos azules; ataques intensos limitados al área de Gorazde y amplios ataques contra estructuras militares, depósitos y vías de comunicación. En la primera hipótesis, la intervención aérea de la OTAN podría ser solicitada por oficiales de los Cascos Azules; en la segunda la petición la harían los comandantes de la FURPRONU Bertrand Janvier y Rupert Smith; en la tercera, los países europeos solicitan acciones conjuntas ONU-OTAN.

aéreos sean considerados necesarios, he decidido delegar la autoridad necesaria en este sentido al Comandante de las Fuerzas de Paz de Naciones Unidas con efecto inmediato[...] En lo que respecta al Estrecho Apoyo Aéreo para defender a los pacificadores de Naciones Unidas, el Representante Especial para la ex-Yugoslavia delegó hoy sus facultades en el Comandante de la Fuerza (General Bertrand Janvier), quien está autorizado a delegarla al comandante de la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FURPRONU), cuando las circunstancias operacionales así lo requieran. Debo decir que estas medidas están siendo tomadas con vista a la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad existentes, en particular la resolución 836 (1993)⁽⁸⁶⁾.

Ambas declaraciones estuvieron estrechamente relacionadas. Por primera vez, en todos sus foros, la comunidad internacional estaba realmente decidida a responder enérgicamente a las agresiones serbias a las Zonas de Seguridad y efectuó los arreglos para ello. Por un lado, la OTAN trató de mostrar a los serbo-bosnios que cualquier ataque adicional contra Tuzla, Sarajevo, Bihać y Gorazde no sería tolerado y sería motivo de acciones definitivas de la Alianza. En caso de llevarse a cabo, existía una determinación real de llevar a cabo acciones de fuerza más extensas y enérgicas que, una vez iniciada la campaña, no se detendrían hasta terminar con las agresiones de los beligerantes contra las Zonas de Seguridad y las Fuerzas de Paz.

Tales medidas inevitablemente requerían una modificación en el proceso de toma de decisiones con respecto al Sistema de “Doble Llave” entre Naciones Unidas y la OTAN, para hacerlo más efectivo, elemento que destaca en la carta del Secretario General de las Naciones Unidas y cuya decisión hizo a un lado a las autoridades civiles, especialmente al Representante Especial Yasushi Akashi, y otorgó todo el poder decisorio a las autoridades militares de la Organización, con lo cual de hecho terminó el rol del Representante Especial en la Zona⁽⁸⁷⁾. De tal manera, la modificación de los esquemas de decisión concedían a la OTAN gran libertad de movimiento para decidir en qué momento y de qué manera hacer respetar por la fuerza sus decisiones y las resoluciones de Naciones Unidas.

2. En el ámbito militar interno, a la par de la caída de Srebrenica y Zepa, los musulmanes disidentes, los serbo-bosnios y los serbo-croatas de Krajina atacaron la Zona de Seguridad de Bihać el 19 de julio. Ante la posibilidad de una caída del enclave, los presidentes de Croacia y de la Federación de Bosnia-Herzegovina firmaron la “Declaración de Split” el 22 de julio, por la cual el gobierno de Croacia se comprometió a ayudar militarmente a las fuerzas de Bosnia-Herzegovina en el enclave de Bihać e iniciaron movimientos militares en las zonas de Croacia controladas por los serbios⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁶⁾ GHALI, Boutros. Carta del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Documento S/1995/623 (27/VII/1995).

⁽⁸⁷⁾ Yasushi Akashi fue relevado de sus funciones en Bosnia-Herzegovina el 11 de octubre, el mismo día de la entrada en vigor del cese al fuego, siendo sustituido por el entonces Subsecretario General de Naciones Unidas para Operaciones de Paz, Kofi Annan, como Representante Especial ante las repúblicas yugoslavas y la OTAN.

⁽⁸⁸⁾ El gobierno croata había señalado al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la caída del enclave de Bihać plantearía una amenaza a su Seguridad Nacional, por el masivo flujo de refugiados y personas expulsadas del enclave. El acuerdo permitía al ejército croata operar en territorio de Bosnia-Herzegovina para recuperar las

Seis días después, el 28 de julio, las fuerzas combinadas del Ejército croata y del Consejo de Defensa Croata de Bosnia capturaron las ciudades de Bosansko Grahovo y Glamoc en Bosnia occidental, cortando la principal ruta de abastecimiento de los serbios de Krajina, quienes tuvieron que retirarse de Bihac para defender su territorio en Croacia.

El 4 de agosto, con el apoyo explícito de los Estados Unidos⁽⁸⁹⁾, 100,000 soldados croatas iniciaron la denominada "Operación Tormenta" atacando desde múltiples frentes a los 50,000 combatientes serbo-croatas en Krajina para recuperar la región por la fuerza, arrasando en el ataque los 98 puestos de observación y control de las Zonas Protegidas de Naciones Unidas en Croacia.

El 5 de agosto, cayó la capital de Krajina, Knin, y el Ejército Federal Bosnio lanzó una ~~ofensiva para cercar definitivamente a los serbios de Krajina; mientras que las fuerzas croatas~~ participaban en la defensa de Bihac⁽⁹⁰⁾. El 7 de agosto, el gobierno croata dio por concluida la operación después de capturar las ciudades de Petrinja y Topusko, mientras que el Ejército Bosnio derrotaba definitivamente a los rebeldes y consolidaba sus posiciones defensivas en las zonas circundantes a Bihac.

Aprovechando la confusión serbia en Bosnia, se efectuaron dos avances casi paralelos: una ofensiva militar encabezada por el Ejército Federal Bosnio en Bosnia Central y una ofensiva diplomática encabezada por Estados Unidos, a través del Subsecretario de Estado Richard Holbrooke, quien viajó a Sarajevo, Zagreb y Belgrado para obtener la paz sin recurrir a acciones militares, presentando un nuevo Plan de Paz similar al del Grupo de Contacto que otorgaba 51% del territorio de Bosnia a la Federación Bosnia y 49 % a la República Serbia de Bosnia y que definía las modalidades de una participación estadounidense en su aplicación.

Los resultados bélicos, contrarios a los serbios y la capacidad disuasoria de los ataques aéreos sobre sus sistemas defensivos llevaron a estos a reiniciar el diálogo, el uso de la fuerza también mejoró las capacidades operativas y credibilidad de FURPRONU, especialmente cuando se empleó la Fuerza de Reacción Rápida con fines ofensivos. "Elemento de importancia crítica es el aumento en la capacidad de disuasión conseguida como resultado de la forma en que la Fuerza

regiones croatas en poder de los serbios y desde allí apoyar al Ejército Federal Bosnio en la Defensa de Bihac.

⁽⁸⁹⁾ Según algunas versiones, miembros del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos habrían aprobado el lanzamiento de la operación del 4 de agosto. El ministro croata de relaciones exteriores, Mate Granic, dijo que Estados Unidos había asesorado a Croacia en la ejecución de la ofensiva sobre Krajina y dio su aprobación tácita a la operación. "Los estadounidenses comprendieron nuestra operación en Bosnia y nuestra preocupación por Bihac". Estados Unidos había firmado anteriormente acuerdos de cooperación militar con Croacia para capacitar a oficiales del ejército croata y una empresa formada por militares norteamericanos retirados asesoró a este país en temas castrenses. "Condena Rusia el avance en zona ocupada por rebeldes" en Excélsior, 6 de agosto de 1995. Pags. 3-A y 8.

⁽⁹⁰⁾ La ofensiva originó la huida de aproximadamente 100,000 serbo-croatas a la República Federativa de Yugoslavia, lo cual preocupó a Naciones Unidas, ya que las autoridades de ese país proyectaron el reasentamiento de los serbios de Krajina en las regiones autónomas de Kosovo y Vojvodina, por lo cual los gobiernos de Bosnia-Herzegovina, Albania y la Ex República Yugoslava de Macedonia temieron efectos desestabilizadores en dichas regiones.

Aérea de la OTAN y la Fuerza de Reacción Rápida fueron empleados en agosto y septiembre tras los re-despliegues que redujeron en gran medida la vulnerabilidad de FURPRONU en el territorio de Bosnia-Herzegovina”⁽⁹¹⁾).

5.4.2. Cooperación militar regional o universal: la Operación Fuerza Deliberada.

Después de la derrota en Krajina, los serbo-bosnios hostigaron continuamente a las Fuerzas de Paz y las Zonas de Seguridad que aún quedaban y realizaron acciones desesperadas para mostrar que aún podían ganar la guerra, castigando a FURPRONU en represalia por los avances militares de las fuerzas aliadas bosnias y croatas.

Sin embargo, un nuevo ataque a Sarajevo decidió el curso de los acontecimientos. El 28 de agosto de 1995, 5 descargas de mortero estallaron cerca de la entrada del mercado de Sarajevo, matando a 37 personas y dejando 88 heridos en el peor incidente de ese tipo desde febrero de 1994. Todo indicó que el proyectil había sido disparado por las fuerzas serbo-bosnias, lo cual fue confirmado por el Secretario General Boutros Ghali al día siguiente. “Las Naciones Unidas después de establecer que el mortal ataque en el centro de Sarajevo vino de las posiciones serbo-bosnias, ayer autorizó a la OTAN a conducir ataques aéreos contra blancos militares serbo-bosnios. El objetivo de esta acción es evitar ataques adicionales en Sarajevo y otras áreas designadas Zonas de Seguridad en cumplimiento de la resolución 836 del Consejo de Seguridad”⁽⁹²⁾.

El 30 de agosto de 1995, la OTAN emprendió la Operación “Fuerza Deliberada”, considerada como el operativo militar más grande de su historia hasta ese momento, atacando objetivos militares serbo-bosnios en torno a las Zonas de Seguridad y apoyadas por ataques en tierra de la Fuerza de Reacción Rápida contra la defensa antiaérea, arsenales y depósitos de municiones serbias en torno a Sarajevo.

De acuerdo con el Secretario General de la OTAN, Willy Claes, las operaciones aéreas “fueron iniciadas después de que los Comandantes Militares de la ONU concluyeron, mas allá de toda duda razonable, que el ataque de mortero a Sarajevo vino de posiciones serbo bosnias[...]Las operaciones fueron decididas conjuntamente por los comandantes de la OTAN en el sur de Europa, Leigton Smith, y de las Fuerzas de Paz de la ONU en la ex Yugoslavia, el general francés Bernard Janvier, bajo la Resolución 836 del Consejo de Seguridad y de acuerdo con las resoluciones del Consejo del Atlántico Norte del 25 de julio y 1 de agosto de 1995 las cuales fueron apoyadas por el Secretario General de las Naciones Unidas [...] Nuestro objetivo es reducir la amenaza a la Zonas de Seguridad de Sarajevo y evitar ataques adicionales ahí o en cualquier otra Zona de Seguridad [...] Hacemos un llamado a todas las partes a mantener reserva.

⁽⁹¹⁾ GHALI, Boutros. Informe del Secretario General en cumplimiento de las resoluciones 981, 982 Y 983. Documento S/1995/987. (23/XI/1995).

⁽⁹²⁾ GHALI, Boutros. Declaración del Secretario General SG/SM/5712, 29 de agosto de 1995, citado por Leurdijk Dick A. Op.Cit. Pag. 79.

Nadie debe buscar beneficiarse militarmente de nuestra acción"⁹³⁾.

Los ataques, que en total sumaron más de 3,400 salidas aéreas y en los que se usaron misiles crucero, se dirigieron contra las posiciones militares fijas serbo-bosnias, especialmente artillería, depósitos y fábricas de municiones, puestos de control, comando y comunicaciones en las zonas aledañas a las Zonas de Seguridad, especialmente Sarajevo, Gorazde y Tuzla. Los pilotos de la Alianza no debían atacar blancos civiles sino únicamente dañar los sistemas de defensa aérea integrada serbo bosnia, así como sus pertrechos y redes de comunicación y enlace.

Estas acciones obligaron a los serbios de Bosnia y de Yugoslavia a aceptar la propuesta de plan de paz de Estados Unidos y a firmar, el 29 de agosto, un acuerdo por el cual formaron una delegación conjunta que estaba autorizada a firmar, en nombre de los serbios de Bosnia, el plan de paz, comprometiéndose a cumplir irrestrictamente el acuerdo que se alcanzara.

El 1 de septiembre hubo una pausa en los bombardeos para dar oportunidad a los contactos diplomáticos, mientras la Fuerza de Reacción Rápida continuaba atacando posiciones de artillería serbia en las inmediaciones de Sarajevo; el 3 de septiembre el Comandante de FURPRONU, Bertrand Janvier, envió una carta al comandante militar serbo-bosnio Ratko Mladic en la cual expuso las demandas comunes de Naciones Unidas y de la OTAN: cese de ataques serbo-bosnios en las Zonas de Seguridad, retirada de la artillería pesada serbia de la Zona de Exclusión Militar de Sarajevo, libertad de tránsito para civiles y funcionarios, libre paso a los convoyes humanitarios y la apertura del aeropuerto de Sarajevo.

El 14 de septiembre, los serbios de Bosnia firmaron un acuerdo en Belgrado por el cual se comprometían a retirar sus armas pesadas de la Zonas de Exclusión Militar de Sarajevo, por lo cual los comandantes militares de Naciones Unidas y la OTAN determinaron una suspensión de tres días en las operaciones aéreas de la OTAN en Bosnia-Herzegovina. El 17, tanto la OTAN como Naciones Unidas concedieron una prórroga adicional de 72 horas para continuar la retirada de las armas pesadas más allá de la Zona de Exclusión Militar de 20 kilómetros de Sarajevo, después de que los serbo-bosnios cumplieron con las condiciones establecidas por el comandante de FURPRONU.

Finalmente, el 20 de septiembre, los Comandantes de la OTAN en el Sur de Europa y de FURPRONU en Bosnia-Herzegovina emitieron un comunicado en el que concluyeron que los serbo bosnios habían cumplido con las condiciones establecidas el 3 de septiembre. "Ellos han retirado las armas pesadas de la zona de exclusión de Sarajevo y el aeropuerto ha sido reabierto. Como la confianza ha crecido, el almirante Smith y el General Janvier han acordado por lo tanto que la reasunción de los ataques aéreos es actualmente no necesaria. Sin embargo, el almirante Smith y el General Janvier enfatizan que cualquier ataque subsiguiente en Sarajevo o cualquier otra Zona de Seguridad sería sujeto a investigación y reasunción de las operaciones de ataque

⁽⁹³⁾ Atlantic News, No. 2745, 31 de agosto de 1995, citado por Leurdijk Dick A. Op.Cit. Pag. 79.

aéreo⁹⁴⁾. Con ello, la Operación Fuerza Deliberada fue suspendida indefinidamente y los ataques se detuvieron.

Los efectos de la Operación aérea fueron casi inmediatos, aunque todavía se efectuaron algunas misiones para destruir los radares serbios; el 4 de octubre la alianza lanzó ataques aéreos a 20 Km. al sur de Sarajevo contra sitios de misiles antiaéreos serbo-bosnios después de que habían localizado una aeronave de la alianza.

El ataque general obligó a los serbo-bosnios a transigir y finalmente cedieron ante la presión internacional y la posibilidad de quedarse aislados, más aun cuando las fuerzas combinadas bosnio-croatas lanzaron una ofensiva militar en la cual recuperaron más de 20% de territorio en poder serbio, con lo cual vislumbraron una derrota casi total posiblemente. Asimismo, el flujo de refugiados a Yugoslavia obligó a este país a presionar a los serbios de Bosnia a aceptar el Plan de Paz o enfrentar solos las consecuencias de la derrota militar y política.

Esta situación favoreció el clima para la reanudación de las negociaciones que concluirían en los acuerdos de París firmados en diciembre de 1995.

5.4.3. Negociaciones y Acuerdo de Dayton.

Al reiniciar las negociaciones diplomáticas, además del Acuerdo entre los serbios de Bosnia y los serbios de la República Yugoslava para formar un solo equipo en las negociaciones de paz, el 8 de septiembre, se acordó negociar un Acuerdo sobre Principios Básicos, basados el Plan de Paz del Grupo de Contacto de 1994,

Este acuerdo establecía la existencia legal de Bosnia-Herzegovina como un estado unitario con dos entidades separadas (la federación Bosnio-Croata y la República Serbia), el porcentaje de 51% del territorio para la Federación y 49% para la República Serbia y el derecho a establecer relaciones especiales paralelas con los países vecinos, consistentes con la soberanía e integridad territorial de Bosnia-Herzegovina⁹⁵⁾.

El 26 de septiembre, después de la suspensión indefinida de los bombardeos, los beligerantes aceptaron un Acuerdo de Principios básicos adicionales en el que ambas partes honrarían las obligaciones de Bosnia-Herzegovina como Estado, celebrarían elecciones libres y democráticas, garantizarían la libertad de expresión, el libre tránsito de personas y aceptarían que

⁹⁴⁾ NATO Basic Fact Sheet No. 4, <http://www.nato.int/docu/facts/bpfy.htm>. 9 de octubre de 1998.

⁹⁵⁾ En este acuerdo también se determinaba el nombramiento de comisiones para las personas desplazadas, de derechos humanos, para los monumentos nacionales, el establecimiento de corporaciones públicas conjuntas en Bosnia-Herzegovina y de un sistema de Arbitraje para la solución de controversias entre ambas entidades. Aunque uno de los problemas más graves de aplicar de los 3 principios básicos era lograr que los serbo-bosnios cedieran territorio y aceptaran el 49% que les correspondía, esto fue solucionado con la última ofensiva militar que las tropas bosnios-croatas efectuaron a mediados de septiembre y que les llevaron a capturar más del 50% del territorio de Bosnia-Herzegovina en las regiones occidental y centro del país, con lo cual el potencial problema diplomático se solucionó en el campo de batalla.

la OSCE publicase reportes sobre el cumplimiento de los Principios básicos, sobre las condiciones sociales y la efectividad del proceso electoral.

El 5 de octubre, Estados Unidos anunció un acuerdo formal de cese al fuego, implementado por Naciones Unidas y supervisado por la OTAN, que entraría en vigor a partir del 10 de octubre. El Acuerdo, con duración de dos meses, abarcó todo el territorio de Bosnia-Herzegovina, preveía la reanudación de los servicios públicos en Sarajevo, suspendía todas las operaciones militares ofensivas, determinaba su monitoreo a cargo de FURPRONU y permitía la continuación de las negociaciones y posible implementación de un acuerdo de paz.

Finalmente, el 11 de octubre entró en vigor el alto al fuego indefinido. Entretanto, los miembros de la OTAN acordaron definir el plan de acción para el despliegue de la Fuerza Multinacional en 5 fases y, después de negociaciones bilaterales Estados Unidos-Rusia, se acordó la participación de un contingente militar de dicho país en la operación, aunque esta sería en el marco de un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU. En noviembre se acordó que el contingente ruso estaría integrado a una división de los Estados Unidos, con su propio comandante.

Después de los acuerdos de alto al fuego, se reanudaron las conversaciones de paz promovidas por el Grupo de Contacto, las cuales tuvieron sus sesiones más intensas del 1 al 20 de noviembre en la Base Aérea de Wright Patterson en Dayton, Ohio, Estados Unidos, país que presionó insistentemente a serbios, croatas y musulmanes para llegar a un acuerdo definitivo respecto al plan de Paz, que fue finalmente aceptado el 21 de noviembre por los representantes croata, bosnio y yugoslavo, quien aprobó el acuerdo a pesar de las protestas de los delegados serbios de Bosnia por considerar que no se cumplían sus intereses políticos y territoriales.

Después de una etapa de incertidumbre, se efectuó la Conferencia de Paz en París, Francia, donde se firmó el *Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia-Herzegovina* el 14 de diciembre de 1995, por los presidentes de Croacia, Franjo Tudjman, Bosnia-Herzegovina, Alija Izetbegovic y de Yugoslavia, Slobodan Milosevic, en una ceremonia en la que estuvieron presentes los principales líderes políticos de las potencias europeas, Estados Unidos y Rusia.

El *Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia-Herzegovina* es un documento de 165 páginas, 102 mapas detallados y dividido en el texto del Acuerdo, compuesto de 11 artículos, y 11 anexos que cubren los principales aspectos políticos, militares, sociales, económicos y legales para el establecimiento de un clima de paz y convivencia entre croatas, musulmanes y serbios de Bosnia-Herzegovina. La estructura del Acuerdo se presenta en el siguiente cuadro, así como las instancias que vigilarían su aplicación.

CUADRO XV

ACUERDO MARCO GENERAL DE PAZ EN BOSNIA-HERZEGOVINA
(Firmado en París, Francia, el 14 de diciembre de 1995)

ANEXO 1A. Aspectos militares del arreglo de paz.

Implementada por IFOR

ANEXO 1B. Estabilización regional

Implementada por las partes y auspiciada por la OSCE.

ANEXO 2. Frontera entre las entidades

Implementada por las partes y supervisada por IFOR

ANEXO 3. Elecciones

Implementada por las partes y auspiciada por la OSCE.

ANEXO 4. Constitución de Bosnia Herzegovina

Implementada por las partes.

ANEXO 5. Arbitraje

Implementada por las partes.

ANEXO 6. Derechos Humanos

Implementada por las partes, supervisada por CDHNU, ACNUDH, OSCE y ONG's.

ANEXO 7. Refugiados y personas desplazadas

Implementada por las partes, apoyadas por ACNUR y supervisadas por CICR y PNUD.

ANEXO 8. Comisión de Preservación de los Monumentos Nacionales

Implementada por las partes.

ANEXO 9. Empresa Públicas en Bosnia-Herzegovina

Implementada por las partes.

ANEXO 10. Cumplimiento de los aspectos civiles del arreglo de paz.

Implementada por las partes, el Alto Comisionado e IFOR.

ANEXO 11. Fuerza Internacional de Policía.

Implementada por las partes y ONU.

ACUERDO MARCO GENERAL DE PAZ EN BOSNIA-HERZEGOVINA (ACUERDO DE DAYTON)

Como parte del Acuerdo, los firmantes se comprometieron a guiar sus relaciones internacionales por los principios de la Carta de Naciones Unidas y de otros documentos de la OSCE, respetando los principios de igualdad soberana, solución pacífica de controversias y abstención del uso de la fuerza contra la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina o cualquier otro estado. Del artículo II al artículo VIII las partes aceptaron la aplicación de los diversos aspectos contemplados en los 11 anexos, como los de carácter militar, de estabilización regional, de demarcación fronteriza, del programa electoral, las disposiciones respecto a la Constitución de Bosnia-Herzegovina, del establecimiento de las Comisiones de Arbitraje y de Derechos Humanos.

Los ámbitos que cubren los 11 anexos del Acuerdo de Dayton son del orden civil y militar; los aspectos militares, previstos en los anexos 1-A, 1-B y 2 del Acuerdo Marco General de Paz y cuya aplicación era responsabilidad de la Fuerza Militar Multinacional y de las partes en conflicto, abarcaban desde el cese de hostilidades militares, la separación de fuerzas y los temas relativos a la estabilización regional.

En el orden civil, la parte central de los anexos del Acuerdo de Paz es el texto incluido de la nueva Constitución de Bosnia-Herzegovina (Anexo 4), que determina el reordenamiento político interno del país y la reconstrucción de sus instituciones de gobierno. En dicho anexo, Bosnia-Herzegovina se determina a sí misma como un estado miembro de las Naciones Unidas, conformado por dos entidades: la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Srpska (Serbia), en el que rige la democracia y el derecho, donde se garantizaran los derechos humanos y libertades fundamentales internacionales como la libertad de circulación de las personas, bienes, servicios y capitales en todo su territorio.

Elemento importante del documento constitucional es la asignación de atribuciones de Bosnia como entidad estatal y sus dos entidades constitutivas; a Bosnia-Herzegovina le corresponden atribuciones relativas a relaciones exteriores, comercio exterior, aduanas, política monetaria, políticas migratorias de refugiados y de asilo, financiamiento de instituciones y de obligaciones internacionales de Bosnia-Herzegovina, comunicaciones y transportes internacionales y control de tráfico aéreo; a las entidades se les permite establecer normas y reglas en aquellos aspectos no mencionados como exclusivos de Bosnia-Herzegovina, con lo cual se concedió cierto grado de autonomía para que pudiesen establecer su propia legislación interna y relaciones paralelas con los estados vecinos.

El estatuto establece una Asamblea Legislativa bicameral, compuesta por la Cámara de los Pueblos (15 miembros) y la Cámara de Diputados (42 diputados), una presidencia colegiada con tres vocales, uno por nacionalidad, que designaran entre ellos un presidente. Asimismo, se establecen disposiciones respecto a un Banco Central y Hacienda Pública.

El nombramiento de los nuevos representantes para los cuerpos Ejecutivos y legislativos en Bosnia-Herzegovina, se efectuó mediante un proceso electoral, contemplado en el Anexo 3

acerca de la celebración de elecciones libres e imparciales en Bosnia-Herzegovina, garantizando el derecho a votar, libertad de expresión, libertad de asociación y de libre tránsito. Dicho proceso electoral fue organizado y supervisado por la OSCE, en coordinación con otras organizaciones internacionales y una Comisión Electoral Provisional.

A fin de promover la solución de controversias entre las entidades se establece, en el Anexo 5 y basado en los principios básicos del 8 de septiembre, un sistema de Arbitraje. El anexo 6 contempla los acuerdos sobre respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y crea una Comisión de Derechos Humanos que vigilará el respeto y aplicación de los mismos. Relacionadas con lo anterior están las disposiciones del anexo 7, que contempla el respeto a los derechos, prerrogativas y protección internacionales de los refugiados y personas desplazadas.

El Anexo 8 establece una Comisión de Preservación de los Monumentos Nacionales que designará los bienes que por su importancia cultural, histórica, religiosa o étnica pueda ser considerado como Monumento Nacional; el Anexo 9 se refiere al establecimiento de una Comisión de Empresas Públicas en Bosnia-Herzegovina para establecer empresas públicas responsables de los servicios públicos fundamentales como agua, luz, gas, correos y comunicaciones que beneficien a ambas entidades.

La otra parte fundamental de los aspectos civiles del Acuerdo de Paz está en los anexos 10 y 11, que establece el nombramiento de la principal autoridad civil encargada de supervisar la gran cantidad de actividades relacionadas con la rehabilitación de la infraestructura, reconstrucción económica, respeto a los derechos humanos, dotación de ayuda humanitaria, etc. Carl Bildt, representante europeo en el proceso de paz fue designado para ello y para que promueva la cooperación entre las partes, coordine las actividades de los organismos encargados de cumplir con los aspectos civiles del Acuerdo de Paz, solucione las controversias entre las partes, sea un enlace permanente con IFOR e informe de los avances en el cumplimiento de las disposiciones civiles del Acuerdo de Paz a las Naciones Unidas, Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea.

Ante la carencia de autoridades que garantizaran la seguridad, el respeto y bienestar de la población en Bosnia-Herzegovina y para apoyar las labores de las organizaciones internacionales en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, los firmantes solicitaron al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el Anexo 11, el establecimiento de una Fuerza Internacional de Policía, denominada UNCIVPOL y una Oficina de Asuntos Civiles de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, ambas operaciones llegarían a conformar la denominada Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH)

Esta fuerza de policía tendría que vigilar y supervisar el cumplimiento de la ley en todo el territorio bosnio, además de asesorar y capacitar nuevas fuerzas policíacas encargadas de hacer cumplir la ley, evaluar las amenazas del orden público, asesorar a las partes en el establecimiento de organismos civiles eficaces para hacer cumplir la ley y asistir a las partes para garantizar la

existencia de condiciones sociales que permitan la realización de las elecciones mencionadas en el Anexo 3 del Acuerdo Marco de Paz. Para ello, las partes se comprometieron a no obstaculizar su desempeño, proporcionando personal calificado para su capacitación que ejecutara sus funciones pertinentes después de concluir su mandato y acompañando a los oficiales de la Policía bosnia en el cumplimiento de sus deberes.

Por su parte la oficina de Asuntos civiles tuvo como mandato el atender otros asuntos relacionados con otras actividades de Naciones Unidas en Bosnia tales como los refugiados, la asistencia humanitaria, las labores de desminado, el proceso electoral y la reconstrucción económica.

Así, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 1035 (1995) por la cual decidió establecer por un periodo de un año, la Fuerza Civil de Policía de Naciones Unidas (FIP), que cumpliría con las tareas mencionadas en el anexo 11 del Acuerdo de Paz, además de autorizar la instalación de una oficina civil de Naciones Unidas las cuales quedarán bajo la autoridad del Secretario General y sujetas a la coordinación y orientación que proceda del Alto Representante.

5.4.4. Retirada de FURPRONU y establecimiento de IFOR

El establecimiento de la Fuerza Multinacional confirmó la sustitución y el fin de las operaciones de FURPRONU en Bosnia. El artículo VII del Anexo 1-A del Acuerdo de Paz solicitó a Naciones Unidas el retiro de FURPRONU de Bosnia-Herzegovina, excepto aquellas partes de la Operación que se integrarían a IFOR. Desde diciembre de 1994 y principios de 1995 se había previsto la retirada de FURPRONU, cuando la OTAN realizó planes para la evacuación de la fuerza de paz y su sustitución por una fuerza compuesta por soldados de la alianza atlántica⁽⁹⁶⁾.

El propio Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, había considerado que FURPRONU era incapaz de llevar a cabo una operación a gran escala para imponer la paz en Bosnia e incluso preveía su sustitución por una operación bajo comando y dirección de los estados que aportasen las tropas a la misma. "A juicio del Secretario General de las Naciones Unidas, habría que reemplazar a FURPRONU con una fuerza multinacional autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero bajo el mando de uno o más de los países que aportaron contingentes, como en Somalia y en Haití. [...] las Naciones Unidas no tienen la capacidad para llevar a cabo una operación que implicaría combates en una escala considerable si

⁽⁹⁶⁾ El plan operacional 40104 planteaba la presencia de tropas de la alianza atlántica en Bosnia-Herzegovina y establecía el envío de entre 40.000 y 45.000 efectivos a la zona de conflicto, la mitad de los Estados Unidos y con un costo de 1,500 millones de dólares, aunque hasta mediados de 1995 la postura del Secretario General de la OTAN, Willy Claes, fue en contra del retiro de FURPRONU y su sustitución por fuerzas de la OTAN sin un previo acuerdo de paz entre las partes "Nos oponemos al retiro de las tropas porque no existe otra política para contener la situación y tenemos miedo de una explosión que propague la guerra a otras regiones de Europa)" "Estremece a Sarajevo feroz ataque de artillería serbo-bosnia" en Excelsior, 18 de mayo de 1995. Pp. 3 y 12.

una u otra de las partes respondiera a la fuerza con la fuerza. por lo que una operación ofensiva sería incosteable para la Organización”⁽⁹⁷⁾.

Aunque en el inciso a), párrafo I del Artículo del Anexo 1-a del Acuerdo de Paz se invitó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a aprobar una resolución para autorizar a los estados miembros y organizaciones regionales a establecer la Fuerza Militar Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR), para implementar los aspectos militares, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no existió, más que entre los países miembros de la alianza, una plena satisfacción por el despliegue.

Al interior del Consejo, el consenso para la emisión de la resolución existía, pero en la sesión que aprobaría el despliegue de IFOR, se ventilaron las frustraciones y las fallas tanto de la FURPRONU como del Acuerdo de Paz mismo, el cual para muchos representantes significó el triunfo de las razones de poder e influencia política sobre el derecho y la justicia. “El final de lo que esperamos sea la última guerra europea no ha significado una paz justa, sino una paz correcta basada en un equilibrio de poder y la realidad de los recursos escasos”⁽⁹⁸⁾.

La insatisfacción con el despliegue de la OTAN significaba para otros representantes la pérdida de la influencia política y autoridad de la Organización Universal a favor del incremento de las capacidades y mandatos para una organización militar regional, especialmente por la falta de compromiso y voluntad reales de las grandes potencias para comprometerse en el mando de las Operaciones de Paz.

En la sesión también se hizo una necesaria reflexión sobre las fallas y aciertos de FURPRONU, especialmente porque generaron una pérdida de credibilidad internacional de las Naciones Unidas en su capacidad para el mantenimiento de la Paz y porque reflejaba las nuevas circunstancias a las cuales tendría que enfrentarse la organización y sus instrumentos operativos, fueran estos de imposición o mantenimiento, en el futuro, además de justificar su actitud por respetar sus propias reglas de compromiso y por no actuar como la opinión pública deseaba, para lo cual no tenía un mandato. “(A las fuerzas de mantenimiento de la paz)se les había encargado una misión imposible [...] la operación de mantenimiento de la paz se convirtió en una de las víctimas de la guerra [...] la FURPRONU fue duramente criticada por no haber hecho cosas para las cuales no estaba preparada. Los que soportaron el mayor peso de la guerra pensaban que FURPRONU libraría las batallas en su nombre, pero [...]la FURPRONU no podía librar ninguna batalla defendiendo a una de las partes, ya que ni siquiera había recibido mandato para ir a la guerra. Era de importancia fundamental que se mantuviera como árbitro imparcial, debido a que su misión primordial era mantener a las partes separadas y garantizar la entrega de socorro

⁽⁹⁷⁾ O.N.U. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Documento S/1995/444 (30/V/1995). Asimismo, Estados Unidos había establecido que solo participaría en una operación para la implementación de la paz solo si esta se llevaba a cabo bajo el comando y dirección de la OTAN, y no como parte de una operación de paz de Naciones Unidas por cuestiones de mando y quizá para que no ocurriese lo que en Somalia. En este sentido, también FURPRONU no contaba con la infraestructura ni los mandatos para llevarla a cabo.

⁽⁹⁸⁾ O.N.U. Discurso del representante de Croacia ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la reunión para aprobar el despliegue de IFOR. Documento S/PV.3607 (15/XII/1995).

humanitario a quienes lo necesitaban. Pero ciertamente no era una fuerza de combate⁽⁹⁹⁾.

Esta autocrítica también surge de una de las principales potencias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reconociendo que las fallas y omisiones de los políticos del Consejo habían llevado a la Operación a cometer errores y desatinos en tareas que la Fuerza de Paz en Bosnia no podía cumplir, por no tener el mandato y los medios para ello. “El mandato de los cascos azules no era impecable, pero este mandato no fue aprobado por ellos, sino por nosotros. La mayor carga recayó sobre las Naciones Unidas y sus Cascos Azules que debieron ir más allá de su autoridad. No es sorprendente que el personal de mantenimiento de la paz haya cometido errores durante la operación, destinada a resolver problemas humanitarios en una época de guerra; en tales circunstancias, sólo el que no hubiera hecho nada podría no haber cometido errores. Una de las lecciones más importantes de la crisis es la necesidad de medidas conjuntas de parte de todos los interesados, incluidas las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad⁽¹⁰⁰⁾.”

En esta tormenta de reproches y lamentos, el 15 de diciembre de 1995, un día después de la firma del Acuerdo Marco de Paz en París, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 1031 (1995) destacando: “las partes han invitado a la comunidad internacional a que envíe a la región durante un periodo de un año una Fuerza de Aplicación Multinacional para que preste asistencia a la aplicación de las disposiciones territoriales y otras relacionadas con los aspectos militares del anexo 1-A del acuerdo de paz (por lo cual) autoriza a los estados miembros que actúan por conducto de la organización mencionada en el anexo 1-A del Acuerdo de Paz (OTAN) o en cooperación con ella a establecer una Fuerza de Aplicación Multinacional (IFOR) bajo mando y control unificados para que desempeñe la función especificada en el anexo 1-A y el anexo 2 del Acuerdo de Paz”.

Con la aprobación de la resolución también concluyó la autoridad política y militar de las Naciones Unidas y sus resoluciones más importantes con respecto al conflicto bosnio que establecían las labores humanitarias de FURPRONU, Zona de Prohibición de Vuelos, las Zonas de Seguridad, el despliegue de la Fuerza de Reacción Rápida, la cobertura aérea de la OTAN y las funciones de FURPRONU así como sus mandatos, con lo cual la Fuerza concluyó toda labor en la Zona, en espera de ser sustituida por IFOR.

“(El Consejo de Seguridad) decide que a partir del día que ha tenido lugar el traspaso de autoridad de la fuerza FURPRONU a la IFOR cesará la autoridad para adoptar determinadas medidas conferidas a los estados por las resoluciones 776, 781, 816, 844, 958 y 824.

Decide que concluya el mandato de FURPRONU en la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas comunique al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que ha

⁽⁹⁹⁾ O.N.U. Discurso de Mr. Legwaila, representante de Botswana ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la reunión para aprobar el despliegue de IFOR. Documento S/PV.3607 (15/XII/1995).

⁽¹⁰⁰⁾ O.N.U. Discurso de Mr. Lavrov, representante de Rusia ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la reunión para aprobar el despliegue de IFOR. Documento S/PV.3607 (15/XII/1995).

tenido lugar el traspaso de autoridad de la FURPRONU a la IFOR⁽¹⁰¹⁾.

El 20 de diciembre, el Secretario General de las Naciones Unidas envió una carta al Consejo de Seguridad para informarle lo siguiente:

“En el párrafo 19 de la resolución 1031 (1995) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se solicita al Secretario General de las Naciones Unidas que comunique al Consejo que se ha traspasado a la autoridad de FURPRONU a IFOR de manera que cese la autoridad para tomar las medidas conferidas a los estados en virtud de las resoluciones 770, 781, 816, 836, 844 y 958 y dejarán de tener efecto las disposiciones de la resolución 824 y las relativas a las Zonas de Seguridad.

Hoy 20/XII/1995, a las 11:00 tuvo lugar la transferencia de autoridad de la FURPRONU a la IFOR⁽¹⁰²⁾.

Así, la Operación de Mantenimiento de la Paz más grande, cara y controvertida de Naciones Unidas terminó su trabajo en Bosnia-Herzegovina, dejando un gran desprestigio y consecuencias que hasta ahora Naciones Unidas no ha podido asimilar.

5.4.5. Composición de IFOR y la Operación Empresa Conjunta.

La implementación de los aspectos militares de los Acuerdos de Dayton, previstos en los anexos 1-A, 1-B y 2 correspondió a la Fuerza Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz, denominada como IFOR; el artículo 1 del anexo 1-A del Acuerdo determinó que, previa autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la IFOR, compuesta por unidades terrestres, marítimas y aéreas de países de la OTAN y de fuera de la Alianza, sería desplegada para cumplir con las disposiciones del Acuerdo.

Previamente, desde el 5 de diciembre de 1995, el Consejo del Atlántico Norte aprobó la planeación militar de la Operación “Empresa Conjunta”, cuyo significado político y militar para la Alianza Atlántica era histórico y determinante en su futuro, porque después de la Operación aérea “Fuerza deliberada”, la nueva operación, claramente de Imposición de la Paz, sería terrestre e implicaba el primer despliegue militar de la Alianza fuera de la zona considerada por el Tratado de Washington y en coordinación con los países firmantes de la Asociación para la Paz y Rusia. “Nuestro Objetivo es contribuir a una paz justa y duradera en Bosnia-Herzegovina [...] La OTAN no impondrá un arreglo, pero tomará las medidas necesarias para su cumplimiento [...] *Empresa Conjunta* probará la capacidad de la OTAN para cumplir con sus nuevas misiones de manejo de crisis y mantenimiento de la paz [...] damos la bienvenida a las ofertas de los países de la Asociación para la Paz y de otras naciones fuera de la OTAN para participar y apoyar la

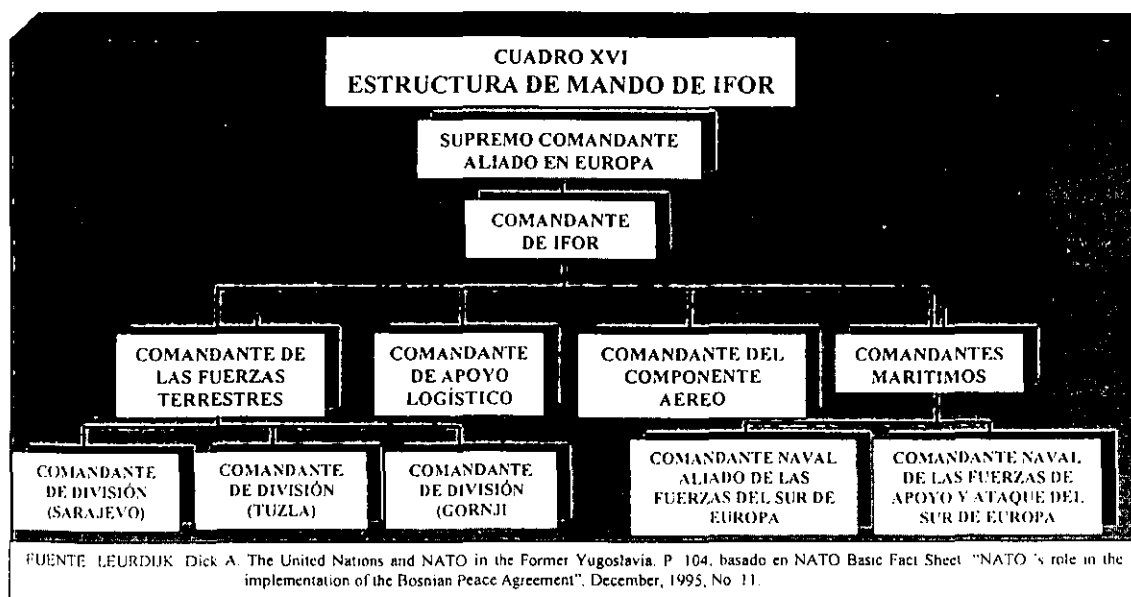
⁽¹⁰¹⁾ O.N.U. Resolución del Consejo de Seguridad. Resolución 1031 (15/XII/1995).

⁽¹⁰²⁾ GHALI, Boutros. Carta del 20/XII/1995 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad. Documento S/1995/1050 (20/XII/1995).

operación. La participación de Rusia es significativa como ejemplo concreto de la evolución de nuestra relación⁽¹⁰³⁾

A diferencia de las operaciones emprendidas para apoyar las labores y garantizar la seguridad de FURPRONU, "Empresa Conjunta" estuvo bajo el control político, dirección y autoridad del Consejo del Atlántico Norte, funcionó bajo las reglas de operación de la Alianza Atlántica, las cuales tuvieron fundamento legal en lo establecido por el Acuerdo de Dayton y la resolución 1031 del Consejo de Seguridad que autorizó su despliegue, reafirmando el carácter de *Fuerza de Imposición de la Paz* de IFOR por su composición, su autoridad, sus medios y los plenos poderes para la aplicación y cumplimiento los ámbitos militares del Acuerdo de Paz, empleando la fuerza contra las partes de ser necesario.

"Autoriza a los estados miembros a que actúen de conformidad para tomar todas las medidas necesarias para llevar a cabo la aplicación y asegurar el cumplimiento del anexo 1-A del acuerdo de paz [...] Las partes se considerarán por igual responsables del cumplimiento de ese anexo y estarán sujetos por igual a cualquier medida coercitiva de la IFOR que pueda ser necesaria para asegurar la aplicación de ese anexo y la protección de la IFOR y para tomar nota de que las partes han consentido en que la IFOR tome esas medidas".



⁽¹⁰³⁾ O.T.A.N. Declaración sobre Bosnia-Herzegovina emitida en la reunión de los Ministros de Defensa y del Exterior de la Alianza en Bruselas, Bélgica, del 5 de diciembre de 1995, en NATO review, No. 1, enero de 1996, pag. 9.

“Autoriza a los estados miembros a que, a petición de la IFOR, tomen todas las medidas necesarias en defensa de la IFOR o para ayudar a la fuerza a cumplir su misión y reconoce el derecho de la fuerza a tomar todas las medidas necesarias para defenderse de los ataques o amenazas de ataques”.

El despliegue de IFOR inició el 16 de diciembre de 1995, aunque desde el 2 de diciembre una avanzada de 2,600 soldados se desplegó en Bosnia-Herzegovina para establecer los Cuarteles Generales, comunicaciones y logística necesaria para recibir el cuerpo principal de 60,000 soldados distribuidos en tres sectores en el territorio bosnio.

La máxima autoridad militar de la operación era el Supremo Comandante Aliado en Europa, quien nombró al Comandante de IFOR en el teatro de operaciones quien dirigía la estructura que cubrió a las fuerzas de aire, mar y tierra, integrada por fuerzas de todos los países de la Alianza y de otros 16 países no miembros de la OTAN, algunos de ellos pertenecientes a la Asociación para la Paz y países árabes, mientras que la participación de Rusia estuvo condicionada a una serie de acuerdos entre la Alianza y las autoridades militares rusas por los que el contingente ruso estaba directamente subordinado al General Leontiy Shevtsov, como sustituto ruso del Supremo Comandante Aliado en Europa, mientras que la brigada rusa fue ubicada como parte de la División Multinacional encabezada por los Estados Unidos⁽¹⁰⁴⁾.

En el Acuerdo Marco de Paz, Anexo I-a, párrafo 2 del artículo 1, los firmantes aprobaron una serie de compromisos, cuyo cumplimiento sería supervisado por IFOR, a fin de mantener el cese de las hostilidades y establecer medidas de construcción de confianza;

- Establecer un cese duradero de hostilidades, no recurrir a la amenaza del uso de la fuerza e ingresar en el territorio de otra entidad;
- Proporcionar a la IFOR apoyo y autorización a adoptar las medidas que se requieran, que incluirán el uso de la fuerza necesaria para cumplir con el anexo y para la protección de IFOR;
- Establecer medidas de control y seguridad de los armamentos, respetar el cese de hostilidades, retirar a las fuerzas extranjeras subordinadas y redespigar sus fuerzas fuera de la línea de cese al fuego.
- Estas obligaciones se aplicaran por igual a ambas entidades.

Así, para vigilar el cumplimiento de estas obligaciones, las tareas a desempeñar por IFOR fueron divididas en tareas principales y de apoyo. Sus tareas principales, de acuerdo con el Artículo VI del Anexo I-A:

⁽¹⁰⁴⁾ Los miembros de la Asociación para la Paz participantes fueron Austria, República Checa, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Rumania, Rusia, Suecia y Ucrania. También participaron soldados de Egipto, Jordania, Malasia y Marruecos.

- Realizar actividades de supervisión y ayudar a las partes a lograr el cumplimiento de lo establecido en el presente anexo (especialmente el retiro y redespiegue de fuerzas y establecimiento de zonas de separación).
- Autorizar y supervisar la señalización de la línea de cese al fuego y la Zona de separación en torno a esta y de la Línea fronteriza entre las entidades y la zona de separación de esta de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo de Paz.
- Establecer arreglos de Enlace con las autoridades civiles de las localidades y con otras organizaciones internacionales según sea necesario para el cumplimiento de su misión.
- Ayudar a retirar a las Fuerzas de Paz de Naciones Unidas no transferidas a IFOR lo que incluirá, de ser necesario, el retiro de las fuerzas de ONURC.

Dentro de los límites de sus tareas principales y dependiendo de sus recursos, IFOR debía cumplir una serie de tareas de apoyo, destacan entre ellas el crear las condiciones seguras para que otros realicen tareas relacionadas con el arreglo de paz incluidas las elecciones libres e imparciales, ayudar a ACNUR y otras organizaciones internacionales a cumplir sus misiones humanitarias, hacer respetar la libre circulación de personas y responder adecuadamente a la violencia deliberada contra la vida de las mismas, así como supervisar el despeje de los campos minados y el retiro de obstáculos militares.

Aunque aparentemente las tareas principales y de apoyo que tenía que efectuar IFOR eran pocas, la inmensidad y dificultad que presentaba el territorio bosnio y la carencia de vías de comunicación eficaces, dificultó enormemente las labores de la Operación. Asimismo, preveía la posibilidad de choques armados entre las partes y con ello el incremento de riesgos para Fuerza, por lo cual sus poderes, prerrogativas y autoridad eran amplias y las partes firmantes aceptaron que la Operación, hiciera uso de la fuerza si era necesario para aplicar lo establecido en el Acuerdo de Paz y vigilar todo tipo de actividades militares no autorizadas.

“Las partes acuerdan y entienden que:

- El Comandante de la IFOR tendrá autoridad, sin injerencia o permiso de alguna de las partes, para hacer todo lo que estime necesario y procedente, lo que incluirá el uso de la fuerza militar para proteger a la IFOR y para cumplir sus responsabilidades [...]
- La IFOR tendrá derecho sin restricciones a observar, vigilar e inspeccionar todas las fuerzas e instalaciones o actividades en Bosnia-Herzegovina que considere que pueden tener capacidad militar. La parte que impida, obstaculice o rechace el ejercicio del derecho de IFOR [...] estará sujeta a acción militar de la IFOR, que incluirá el uso de la fuerza necesaria para lograr el cumplimiento del presente anexo⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ O.N.U. Carta de fecha 29 de noviembre de 1995 dirigida al Secretario General por la representante de Estados Unidos ante Naciones Unidas en la que adjunta el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia-Herzegovina. Documento A/50/790-S/1995/999 (30/XI/1995).

- IFOR tendrá plena libertad de circulación por vía terrestre, aérea o marítima en el territorio bosnio, así como para utilizar instalaciones, establecer campamentos y alojarse en ellos; después de su despliegue se instalaría una Comisión Militar Mixta, instancia en la cual las partes presentarían reclamaciones dudas o problemas de carácter militar que deba resolver el comandante de IFOR

En el anexo 1-B, sobre Acuerdos para la estabilización regional, las partes se comprometieron a iniciar negociaciones auspiciadas por la OSCE para acordar medidas de construcción de confianza mutua y reducir el riesgo de un conflicto como:

- Restringir despliegues y ejercicios militares, la reintroducción de fuerzas militares extranjeras y el emplazamiento de armas pesadas
- Retirar sus fuerzas y armas pesadas a zonas de acantonamiento,
- Notificar la disolución de los grupos paramilitares y de ciertas actividades militares planeadas como maniobras de adiestramiento militar
- Identificar y vigilar las instalaciones de fabricación de armamentos
- Establecimiento de misiones de enlace militar entre los jefes de las fuerzas armadas de la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Serbia.

En el anexo 2, las entidades de Bosnia-Herzegovina reconocen la línea fronteriza establecida en el mapa del Acuerdo de Dayton, aunque podría sufrir modificaciones de mutuo acuerdo entre ellas y previa consulta y notificación al Comandante de IFOR, quien determinará además, previas consultas con las partes las líneas de cese al fuego, de separación de fuerzas y la frontera entre ambas entidades, las cuales serán marcadas por representantes de las partes y supervisadas por IFOR.

CONCLUSIONES

En su informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 1995, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, además de establecer cuales serían las labores y funciones de las Naciones Unidas en la aplicación del Acuerdo Marco para la Paz en Bosnia, defendió de una manera decidida el desempeño de FURPRONU en la ex Yugoslavia, negando que su actuación hubiese sido un fracaso, ya que cumplió en su mayor parte su objetivo primario: la protección de las actividades humanitarias, así como la aplicación de los acuerdos de cese al fuego que llevaron a las negociaciones de Dayton.

Sin embargo, también reconoció que para lograr eso tuvo que pagar un precio muy elevado en cascos azules muertos o lisiados por la intensidad de los combates y en un elevado costo financiero y operativo por la amplitud del despliegue en la ex Yugoslavia. Por ello apoyó la determinación de los miembros de la organización de que la aplicación de los acuerdos de paz no se hubiese confiado totalmente a las Naciones Unidas y que fuese una comunidad internacional de intereses la que se decidiera a apoyar el establecimiento de la paz permanente en Bosnia-Herzegovina.

Esta reflexión y evaluación permiten percibir hasta cierto punto la importancia de la FURPRONU en el esquema de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que después de ella Naciones Unidas no se comprometió a iniciar una empresa de mantenimiento de la paz en condiciones tan arriesgadas para sus integrantes, los cuales no estaban preparados ni equipados para embarcarse en acciones militares coercitivas de un corte tan amplio como el requerido por la guerra en Bosnia-Herzegovina, lo cual también señala un paulatino deslizamiento de los esquemas de mantenimiento de la paz a la imposición de la paz como una vía para la solución de los conflictos internacionales de fines del siglo XX, solo en la medida en que dichas pugnas amenacen la seguridad y estabilidad regionales y que exista la voluntad para emprenderla.

Las consideraciones respecto a que las grandes crisis de las Relaciones Internacionales en el siglo XX, cuyas mayores expresiones fueron las dos guerras mundiales en su primera mitad, empezaron en Sarajevo y terminaron en Sarajevo, reafirman la importancia de la región balcánica en la historia contemporánea y en la del futuro del continente europeo, la cual seguirá siendo foco de tensión en la medida en que no sea integrada a los esquemas de desarrollo económico y de seguridad continentales.

Esas grandes crisis del siglo también fueron causa de los reordenamientos científico-teóricos que trataban de explicar los fenómenos de la guerra y de la paz en la realidad internacional y origen de las nuevas estructuras e instituciones que buscaron tener un carácter universal en su representatividad y alcances, basadas en los principios de justicia, libertad e igualdad entre los Estados.

La Sociedad de las Naciones y la Organización de las Naciones Unidas son el mejor

ejemplo de los esfuerzos de la Comunidad Internacional por constituir un orden internacional más estable basado en los principios morales y jurídicos más elevados, los cuales eran los postulados y preceptos de la Escuela Idealista de las Relaciones Internacionales, esfuerzo teórico conceptual que explicaba las razones y motivos de los fenómenos de la realidad internacional a través de la búsqueda por establecer una paz y armonía universales, objetivo final de las relaciones entre los Estados basadas en la buena voluntad, la confianza mutua, la justicia y el honor en el cumplimiento de los Acuerdos para un orden internacional más seguro, estable y pacífico.

Las garantías de este nuevo orden descansan en el Derecho Internacional, la Seguridad Colectiva, el Desarme y la Cooperación Internacional, todo lo cual llevará a los Estados a superar sus diferencias e iniciar el desarrollo de la humanidad en una comunidad universal de convivencia de todas las naciones.

El fin de los ideales internacionales en torno a la conducta de los estados, expuesto con la Segunda Guerra Mundial y la destrucción de la S.D.N., fue seguido del surgimiento del Realismo Político como una reflexión del Orden Internacional más cruda y objetiva, un estudio de la realidad tal cual es, centrada en la política de poder como fundamento para explicar la conducta y actuación de los Estados. El poder político, económico y militar serán los fines últimos de la Política Exterior, cuyo ámbito de acción es un ambiente hostil y de una lucha por sobrevivir ante la competencia de otros Estados.

De tal manera, todo estudio e interpretación del comportamiento y motivaciones de los Estados requiere fundamentarse en la manera en que estos consiguieron conservar y ampliar su cuota de poder y la plena satisfacción de sus intereses más fundamentales y cómo, en última instancia, la razón de Estado predominó por encima de otras consideraciones de carácter moral, jurídico y económico, ya que al final la política del poder es la esencia de las relaciones internacionales.

Idealismo y Realismo consideran al Estado como el sujeto primario de las relaciones internacionales y su actuación al interior de las organizaciones internacionales creadas por ellos en ocasiones difiere considerablemente de los fines y objetivos por los cuales estas instancias fueron creadas. De tal manera, si bien la SDN y la ONU tienen principios y objetivos basados en el Derecho Internacional, la cooperación y la abstención al uso de la fuerza en la solución de controversias internacionales, los Estados que la integran no necesariamente se sujetaron a dichos principios si estos no coinciden con sus objetivos e intereses determinados y, en caso de hacerlo, será solamente justificando su actuación invocando esos principios y la defensa de su propia seguridad de lo que consideran como una amenaza a la misma.

Así, la actuación de las organizaciones internacionales esta sujeta al desempeño de los estados que la integran y a su resolución para aplicar y hacer respetar los principios y objetivos que propugnan ante la comunidad internacional, especialmente para ejecutar

medidas de fuerza para hacer respetar las decisiones emitidas por las instancias máximas en lo relativo a la Seguridad Internacional como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque esto podrá ocurrir solo en la medida en que estos coincidan con los intereses particulares de los Estados más poderosos.

Los conceptos y preceptos del idealismo político se han visto materializados en los documentos constitutivos de la SDN y de la ONU, instancias que han pretendido establecer un orden internacional común que determine la manera en que los estados deberían llevar sus relaciones entre si. Aunque el realismo político no haya visto reflejados sus postulados más que en los documentos académicos que estudian las relaciones entre los estados y no elabore una propuesta de orden internacional global, su pretensión de estudiar la realidad internacional tal cual es, y no como debería ser, le permite profundizar más en la naturaleza misma de las entidades políticas y con ello explicar su actuación en las instancias universales creadas por ellas mismas, las cuales determinan los éxitos y fracasos de las organizaciones internacionales.

A pesar de sus fracasos, la SDN fue un experimento fundamental en el ámbito de la Organización Internacional; de ella emanaron algunas de las instancias de Cooperación Internacional más importantes en la actualidad en los ámbitos técnicos, científicos y culturales, que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas, organización en la cual quedaron plasmadas las esperanzas para evitar nuevos conflictos y el establecimiento de un orden internacional más justo, además de reflejar las circunstancias y condiciones políticas del contexto histórico en el que fue creada, con las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial como predominantes y con derecho de veto las decisiones de una de las instancias más importantes de la organización: el Consejo de Seguridad.

No obstante, a pesar de su autoridad moral y de la universalidad de sus principios, el surgimiento de la Guerra Fría, la falta de obligatoriedad en sus resoluciones y el endurecimiento de las pugnas entre Estados Unidos y la URSS en el Consejo de Seguridad llevaron a la organización a una inmovilidad política que cuestionó su eficacia para solucionar las crisis internacionales, algunas de las cuales eran resultado directo de las fricciones bipolares.

Como una respuesta a este cuestionamiento son establecidas las Operaciones de Paz, las cuales serán el principal instrumento operativo de Naciones Unidas para tratar con crisis políticas y militares en todo el mundo como un medio para contener la lucha armada y establecer las condiciones para iniciar las negociaciones diplomáticas que terminen en acuerdos de paz. No obstante la carencia de fundamentos legales para su establecimiento, estas Operaciones lograron algunos éxitos al detener potenciales crisis que amenazaban con intensificarse y obtuvieron, en sus primeros 40 años de funcionamiento, el reconocimiento internacional a su labor operando con base en los principios de imparcialidad, consentimiento, claridad en sus mandatos y objetivos y uso de la fuerza solo para autodefensa.

La guerra en la ex Yugoslavia es uno de los conflictos más trágicos y sangrientos en la historia europea, así como uno de los más deshonrosos por su salvajismo pleno en violaciones a los principios y derechos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos en un continente donde se había hecho la promesa de no repetir los errores ocurridos en la segunda guerra mundial.

En la ex Yugoslavia, los países europeos desataron fuerzas políticas, y sociales que no pudieron contener con la retórica de sus discursos, encontrándose atrapados entre reconocer la autodeterminación de los pueblos, término empleado y difundido para justificar los movimientos populares durante los eventos de 1988-1989 en Europa Oriental, o el reconocimiento a la soberanía de los nuevos estados que surgieron de los antiguos límites administrativos yugoslavos. Ante el reconocimiento de los nuevos estados de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, las minorías serbias en Croacia y Bosnia apelaron al principio de autodeterminación nacional para mantenerse como parte de la nueva Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y proclamar el surgimiento de sus propias Repúblicas en Croacia y Bosnia, como preludio de lo que los nacionalistas radicales consideraban como el resurgimiento del proyecto de la Gran Serbia, lo que llevó a un choque directo con los nuevos estados independientes.

El temor europeo a apoyar el reconocimiento a la autodeterminación de las nacionalidades yugoslavas era por las graves consecuencias que habría tenido para la estabilidad interna de algunos países con problemas respecto a sus minorías nacionales como en Francia, España o el Reino Unido, por lo que el conflicto reavivó la perspectiva de un posible surgimiento de posibles estallidos nacionalistas en estos estados, ante lo cual en un principio la Comunidad Internacional apoyó la idea de mantener las fronteras administrativas yugoslavas como fronteras nacionales a fin de mantener la estabilidad regional.

Aunque las atrocidades de la guerra en Bosnia fueron cometidas por croatas, musulmanes y serbios, las milicias serbias y el Ejército Yugoslavo fueron considerados como los principales ejecutores de las prácticas de limpieza étnica y de campos de concentración, a las cuales se sumaron destrozos a los bienes históricos o representativos de las naciones en conflicto, tales como la destrucción de bibliotecas, mezquitas y el bombardeo de sitios históricos como el puerto histórico de Dubrovnik, fenómeno que algunos autores calificaron como *memoricidio*.

Este conflicto fue ejemplo del cambio en las características de los enfrentamientos bélicos a finales de la década de los 80's, los cuales provocaron un auge explosivo de este instrumento de las Naciones Unidas, en algunos casos con resultados desastrosos como lo ocurrido en Bosnia-Herzegovina con la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (FURPRONU).

La actitud vacilante de las Naciones Unidas al inicio del conflicto balcánico,

limitada al sondeo diplomático o acercamientos con las partes involucradas, se debió a la tentativa de los países europeos de resolver el conflicto en una primera instancia, dejando a la organización mundial un papel secundario ante la iniciativa política que trataban de dirigir países como Francia, Gran Bretaña e incluso Alemania. Cuando la Unión Europea fue incapaz de resolver por sí sola la primera crisis en el continente que enfrentó, Naciones Unidas trató de jugar un papel más importante mediante el despliegue de la Fuerza de Mantenimiento de la Paz.

Pero desde un principio, FURPRONU fue establecida en condiciones adversas para el desempeño de su misión, ya que a pesar de contar con el apoyo de las partes, no existía de antemano un cese al fuego necesario para el despliegue total de la Operación, primero en Croacia y posteriormente en Bosnia-Herzegovina. Lo grave es que el Secretario General de las Naciones Unidas supo de estas circunstancias y, a pesar de ello, solicitó al Consejo de Seguridad la aprobación del despliegue por consideraciones políticas en torno a un potencial desastre humanitario, desprestigio para las propias Naciones Unidas, por la inmovilidad de las instancias diplomáticas que hasta ese momento habían dirigido las negociaciones para establecer un alto al fuego en la ex Yugoslavia, encabezadas por la Comunidad Europea y posiblemente por la presión de las grandes potencias para demostrar ante su opinión pública que estaban tratando de solucionar el problema.

La incertidumbre en torno a la efectividad de un despliegue de una operación de paz en Bosnia fue planteada por el Secretario General en sus informes que evidenciaron la inviabilidad de la misma, no solo por las condiciones de guerra existentes en la república bosnia, sino por la impreparación logística y militar del esquema de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz para responder de manera efectiva a las perspectivas de combate y a la serie de mandatos humanitarios, políticos y militares que le fueron asignados.

Con ello inició una distorsión en el concepto de las Operaciones, ya que por lo general estas se establecen como parte de un acuerdo para mantener el alto a las hostilidades, previamente establecido entre las partes en conflicto, mientras se realizan negociaciones de paz. En el caso bosnio, la Fuerza de Paz fue usada de modo inverso, como un medio que por sí solo establecería un alto al fuego que llevaría a las negociaciones de paz.

Asimismo, tampoco se respetó el principio relativo a la necesidad de que la Operación debía contar con un mandato claro y preciso, que le permitiese definir las tareas que llevaría a cabo. No obstante ser considerada como una operación humanitaria en la estructura del Mantenimiento de la Paz, los mandatos asignados con mención del capítulo VII de la Carta respecto a las acciones en caso de actos de agresión y amenazas a la paz y seguridad internacionales, y el uso de la fuerza requerido para restablecer las condiciones de seguridad, generaron una grave confusión respecto al uso de la fuerza por la Operación de Paz, algo para lo cual no estaba preparada y mucho menos equipada.

FURPRONU desplazó sus fines de un objetivo primariamente humanitario, a un objetivo condicionado a las consideraciones políticas, resultado de las negociaciones encabezadas por la Conferencia Internacional para la Ex Yugoslavia, con un posible compromiso dirigido a aliviar la presión bélica y tratar de detener los ataques. FURPRONU trató de tener una función más táctico-estratégica que solo podía llevar a cabo un contingente armado que la OTAN y posiblemente la UEO encabezarían, debido a la potencia de fuego de los grupos paramilitares bosnios.

De esta manera, las Naciones Unidas se vieron atrapadas en la vorágine de las leyes de la guerra y sus postulados respecto a la buena voluntad, la fe y la cooperación para lograr la paz en Bosnia-Herzegovina, chocaron con la determinación de los grupos étnicos que lucharon con abandono a fin de obtener una victoria por la vía de las armas y no una paz que de antemano sería injusta para todos por el sangriento saldo que tendría ceder territorio a costa de las vidas de millares de civiles y soldados muertos en los combates.

FURPRONU fue establecida en un momento de transición internacional en Europa, caracterizado por el fin de la Guerra Fría y el establecimiento de un nuevo orden continental. La velocidad de los cambios y del surgimiento de la crisis en Bosnia-Herzegovina, que ocurre en un momento en que Europa Oriental iniciaba su transición política, Europa Occidental impulsaba su proceso de unidad política y económica y la URSS ya estaba en avanzado grado de descomposición, no permitieron a las Naciones Unidas adaptar sus conceptos de mantenimiento de la paz a las nuevas características de los conflictos internacionales.

Naciones Unidas como organización que en sus objetivos y principios propugna por la solución pacífica de controversias, y sus funcionarios dieron absoluta prioridad a la búsqueda de una solución política negociada al conflicto, pero no pudo establecer un verdadero proceso de paz después del fracaso de los Acuerdos promovidos por David Owen, Cyrus Vance y Thorvald Stoltenberg, dejando que la iniciativa diplomática quedase exclusivamente en los foros e iniciativas de las grandes potencias creados para solucionar la guerra, especialmente las actividades realizadas por el Grupo de Contacto y la gestión diplomática emprendida por los Estados Unidos.

Parte del fracaso de los planes de paz promovidos en el foro de la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia es que dichos acuerdos reconocían los eventos y avances militares en el terreno, los cuales eran determinados por la fuerza de las armas y por la mayor capacidad de combate de las fuerzas paramilitares serbias. En este sentido, los planes se atuvieron a la realidad de los hechos en el campo de batalla, con lo que reconocían casi plenamente el triunfo serbo-bosnio en la guerra, lo cual necesariamente tenía que generar el rechazo bosnio y croata a tales determinaciones, especialmente por considerar que se les estaba negando el derecho a la autodefensa para recuperar sus territorios y tener la iniciativa en las operaciones militares.

Bosnia-Herzegovina sirvió para hacer una reflexión sobre los principios del Mantenimiento de la Paz casi sobre la marcha de los acontecimientos con graves consecuencias en el terreno de operaciones. Las condiciones de los conflictos, pasando del ámbito interestatal al intraestatal, plantean un nuevo enfoque para Naciones Unidas en este rubro, ya que la realidad internacional superó los esquemas doctrinarios establecidos en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como de los principios establecidos en la Carta fundamental de la organización lo que pone en la mesa de discusión el tema de su necesaria reforma y la modificación de sus órganos más importantes como el Consejo o la Asamblea para que reflejen más objetivamente las circunstancias y condiciones actuales de las relaciones internacionales.

Este cambio también incidió en la OTAN; la desaparición del Pacto de Varsovia y la desintegración de la URSS influyeron negativamente en los fundamentos que le daba razón de ser a la Alianza Atlántica, la cual inició su proceso de reforma, dando un mayor énfasis a los aspectos políticos y pasando de ser una organización de defensa colectiva a una instancia de seguridad colectiva, que garantice la estabilidad de sus miembros y cuyo ámbito de acción en la esfera de seguridad abarque todo el continente europeo, como quedó establecido en las declaraciones de Londres y Roma y en el Nuevo Concepto Estratégico. Este enfoque permitió a la alianza emprender nuevas misiones que le permitirían subsistir en el entorno internacional, una de ellas sería el mantenimiento de la paz en cooperación con la UEO, OSCE y ONU.

No obstante el objetivo político, la organización atlántica reafirmo en estos documentos su carácter de Alianza militar ante la posibilidad del surgimiento de focos de inestabilidad en Europa fundamentalmente por toda la inversión realizada en décadas de construcción de la Estructura Militar Integrada, de ejercicios militares conjuntos y de una infraestructura en comunicaciones y en entrenamiento y capacitación de soldados y oficiales. Por eso, la OTAN busco la manera de justificarse en un marco de nuevos riesgos para la seguridad europea y por ende de los miembros de la alianza, resultantes de inestabilidad política, rivalidades étnicas, terrorismo y proliferación de armas de destrucción en masa.

De tal manera, el surgimiento de la crisis yugoslava en las cercanías de las fronteras de los miembros de la coalición, así como las difíciles condiciones de las Fuerzas de Paz y las consideraciones internas de Naciones Unidas respecto a buscar nuevos esquemas de cooperación con las organizaciones regionales en el ámbito del mantenimiento de la paz, dieron a la OTAN la posibilidad de explotar esta vertiente para justificar su existencia, por lo que inició el paulatino acercamiento al conflicto bosnio.

Así, una participación en Bosnia representó la oportunidad para la OTAN de probar su determinación de garantizar la estabilidad y seguridad regionales. La participación de la Alianza en Bosnia evolucionó y se incrementó a partir de que a FURPRONU le fueron confiadas tareas que de antemano se sabía que no podría llevar a cabo, como lo establecía

el propio Secretario General. La Alianza amplió su radio de acción geográfico y operativo, pasando de la supervisión marítima en un principio a la supervisión aérea, y de simples labores de patrullaje y monitoreo a acciones aéreas de castigo para proteger las Zonas de Seguridad de Naciones Unidas, las Zonas de Exclusión Militar designadas por la Alianza Atlántica misma y finalmente con la operación terrestre más grande implementada por la organización hasta ese momento.

Sin embargo, la diversidad de intereses políticos y de enfoques entre Europa y Estados Unidos, así como su situación en el campo de operaciones, impedirán que la comunidad internacional tenga una postura común y decidida con respecto a las medidas a tomar con respecto a la crisis en Bosnia-Herzegovina. Esta divergencia se manifestó también en la incertidumbre que generó al interior de la OTAN la perspectiva de emprender ataques aéreos por las consecuencias que tendría para tropas europeas de FURPRONU, inmovilidad que solo se romperá después de los dos bombardeos en Sarajevo en febrero de 1994 y agosto de 1995 y de una creciente crisis de credibilidad por su incapacidad de apoyar sus decisiones y aquellas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, especialmente las referidas a las Zonas de Seguridad y a las Zonas de Exclusión Militar.

Después de la primera amenaza real de intervención atlántica en Sarajevo y el establecimiento de la Zona de Exclusión Militar, los Serbo-Bosnios probaron la resolución de las grandes potencias de apoyar sus propias medidas en las ciudades bosnias consideradas como Zonas de Seguridad, pero al percibir que podían continuar actuando casi con total impunidad, decidieron seguir adelante con su hostigamiento en otras ciudades sabiendo que la OTAN se limitaría a ataques aislados que no afectarían definitivamente el curso de la guerra.

Las dudas de la OTAN para cumplir sus compromisos respecto al uso de la fuerza, establecidos en agosto de 1993, llevaron a la Alianza a ceder su capacidad de decisión al Secretario General de las Naciones Unidas, a través del establecimiento del Sistema de "Doble Llave", con lo cual la organización universal obtuvo el control político y militar para decidir las acciones coercitivas en caso de ataque a FURPRONU, previo acuerdo con el Consejo del Atlántico Norte. Sin embargo, su falta de determinación para aplicar dichas medidas, la confusión respecto a la naturaleza de FURPRONU, las presiones de la OTAN y la prioridad respecto a la negociación diplomática sobre el castigo y la coerción llevaron a Naciones Unidas a ordenar ataques meramente simbólicos y sin importancia militar alguna.

Y es que la incertidumbre del liderazgo político de las grandes potencias acerca del uso de la fuerza, así como una opinión pública contraria al envío de fuerzas militares terrestres a Bosnia, llevará a estas a no tener voluntad para comprometerse realmente en la aplicación de medidas de fuerza eficaces, llegando a caer incluso en la inmovilidad y en acciones limitadas o a reforzar a FURPRONU con mandatos políticos sin su respectivo apoyo material.

Así, las disposiciones para el empleo del Estrecho Apoyo Aéreo y los ataques aéreos de la OTAN en las labores de FURPRONU fue una medida que convenía a las expectativas militares y políticas de ambas organizaciones, conocedoras de la debilidad de FURPRONU para solucionar el conflicto y de la falta de un compromiso real y de voluntad política de las potencias de intervenir en el conflicto con fuerzas terrestres en una operación a gran escala como había ocurrido en enero de 1991 en Irak.

Pero estas medidas se volvieron en su contra cuando los serbo-bosnios encontraron la manera de revertir las amenazas mediante la presión sobre los cascos azules, la falta de unión entre Europa y Estados Unidos, la capacidad de amenazar los aviones de la Alianza y aprovechando el hecho de la incompatibilidad entre el empleo de las acciones disuasivas y de fuerza al mismo tiempo que se llevan a cabo procesos de negociaciones diplomáticas y posibles establecimientos de acuerdos, sin antes proveer a las fuerzas en el terreno de suficiente protección contra las inevitables represalias que surgen de estas políticas mal coordinadas.

Mucha de la responsabilidad del relativo fracaso de las acciones aéreas fue de los comandantes de la FURPRONU, por la limitada selección de los blancos y la precisión de los mismos (tanques o piezas de artillería que estuviesen atacando en el momento mismo a la Zona de Seguridad), suponiendo quizá que bastaba con una demostración de fuerza simbólica para que los serbo-bosnios se retiraran de Gorazde, como había ocurrido en Sarajevo, olvidando la importante intervención diplomática rusa en la retirada serbia de la capital de Bosnia. Esta conducta también responde a las limitantes establecidas por las reglas de compromiso e imparcialidad que FURPRONU tenía que seguir como Fuerza de Mantenimiento de la Paz.

Aunque los políticos consideraban que el reforzamiento y las medidas coercitivas desenredarían el estancamiento de las negociaciones diplomáticas, nunca se comprometieron a ejecutarla en los hechos, efectuando únicamente acciones defensivas limitadas. Por ello, su falta de voluntad para iniciar acciones ofensivas y el fracaso de la Conferencia Internacional para la ex Yugoslavia en Ginebra, llevó a que las potencias iniciaran sus propios procesos de negociación bilaterales haciendo valer su peso político e influencia entre los beligerantes, como se verá en las negociaciones para el establecimiento de una federación croata-musulmana con la intervención y apoyo de los Estados Unidos o en la intervención rusa para el retiro de las armas pesadas de los serbo-bosnios en Sarajevo a fin de evitar una acción armada de la OTAN en febrero de 1994.

En este momento, no obstante que se habló de una cooperación eficaz y positiva entre ambas organizaciones y se trató de mostrar que las acciones diplomáticas de las Naciones Unidas habían sido complementadas perfectamente por la amenaza de ataques aéreos de la OTAN para mantener una imagen de armonía, al interior de la alianza, y especialmente en los Estados Unidos, la ineficacia y lo limitado de los ataques aéreos ordenados por Naciones Unidas, únicamente destruían la imagen de la organización

atlántica por lo que iniciaron las negociaciones tendientes a modificar los esquemas establecidos con la “Doble Llave” y ejercer una mayor presión militar a los serbios y convencerlo de una determinación, que en la realidad no existía, para atacarlos.

La limitada operatividad y efectividad de los ataques aéreos fue reconfirmada por el propio Secretario General de las Naciones Unidas cuando afirmó que esta opción sería usada únicamente en caso de ataques a FURPRONU, ya que las acciones aéreas limitadas no serían suficientes para castigar u obligar a los beligerantes a emprender negociaciones diplomáticas, lo que requeriría elementos y efectivos militares adicionales y un cambio en el mandato y objetivos de la fuerza de paz.

Las diferentes concepciones respecto a los ataques aéreos generaron desde un principio las diferencias en torno al tipo de acción deseada tanto por Naciones Unidas como por la OTAN; esta última deseaba acciones masivas sobre posiciones militares, contrario a la postura limitada de la ONU que deseaba ataques mas selectivos en caso de agresión y altamente restringidos para evitar nuevas amenazas a FURPRONU.

De tal manera, mientras los militares atlánticos solicitaron un renovado uso de la fuerza a fin de castigar a los serbo-bosnios por no respetar los acuerdos y con ello renovar la imagen de la alianza que poco a poco tendía a deteriorarse por una creciente falta de credibilidad y de apoyo a sus medidas, Boutros Ghali nuevamente considero prioritarias las negociaciones para no arriesgar posibles avances políticos mas alentadores a la posibilidad de ataques militares, lo que muestra la divergencia de ambas instituciones para hacer prevalecer sus decisiones, así como el grado de preeminencia que ambas otorgaban a los medios militares por encima de la negociación diplomática y viceversa.

De tal modo, la cooperación ONU-OTAN sufre un desgaste paulatino por el progresivo sentimiento de hegemonía y superioridad de la amenaza militar por la OTAN sobre las negociaciones diplomáticas para dotar a las mismas de credibilidad mediante el uso de la fuerza, por la ineficacia de los bombardeos, la continuación de los ataques sobre miembros de FURPRONU y la decisión de los líderes políticos y militares de la Operación de no llamar a ataques aéreos para no entorpecer posibles acuerdos.

Sarajevo, Gorazde y Bihac reflejaron la paulatina descomposición y poca confiabilidad de los ataques aéreos; en Sarajevo, el éxito fue casi completo gracias a la intervención rusa, en cambio en Gorazde el éxito fue limitado a pesar de las medidas tomadas por la OTAN y por la división generada por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en la Ex Yugoslavia, de no llamar a los ataques aéreos por el incumplimiento de los Serbo-Bosnios de los acuerdos establecidos.

Bihac ratificó el creciente deterioro de la relación entre ambas organizaciones; después del ataque Serbo-Bosnio y serbo croata, y de tomar 400 cascos azules en Sarajevo y Bihac como rehenes, Naciones Unidas privilegiaron las negociaciones para obtener la salida de los Serbo-Bosnios de la Zona de Seguridad de Bihac, mientras la OTAN emitió

únicamente una declaración política y criticó a la organización universal por no haber permitido mayores acciones militares adicionales por violaciones a la Zonas de Seguridad, lo que dio fuerza a reiteradas demandas de reformar el sistema de "Doble Llave", lo que se lograría después de la caída y sacrificio de las Zonas de Seguridad de Srebrenica y Zepa.

La captura de ambas ciudades fueron resultado de todas las contradicciones ONU-OTAN. Con ello, se mostró el fracaso definitivo de la política de Zonas de Seguridad establecidas por Naciones Unidas y apoyada por la OTAN, evidenció la falta de previsión, cooperación y determinación de ambas organizaciones para detener las ofensivas serbias y la inutilidad de los esquemas operativos disuasivos de ataques aéreos selectos contra las posiciones serbo-bosnias. Todo lo cual finalmente convenció de la necesidad de modificar los esquemas de "Doble Llave" y con ello dejar a la Alianza con plena libertad para decidir nuevas operaciones.

Ello, porque después de la derrota serbia en Krajina y de la alianza entre el Ejército Federal Bosnio y su aliado el Ejército Croata, quedó en evidencia la falacia de un ejército serbio invencible, lo que determinó a la comunidad internacional a lanzar una amenaza definitiva en la Conferencia de Londres y a la OTAN a determinar una advertencia respecto a un posible ataque a Gorazde, apoyada en las decisiones del Consejo del Atlántico Norte del 25 de julio y del 1 de agosto de 1995, las cuales legitimaron la campaña masiva de ataques aéreos, bajo las reglas, comando y dirección de la OTAN, con lo cual al final triunfaron las acciones de fuerza en Bosnia-Herzegovina.

En los hechos, esto significó el fin de la cooperación de Naciones Unidas-OTAN, porque no obstante que había un esquema de consultas con los Comandantes militares de FURPRONU, la OTAN no necesitó autorización para emprender la operación aérea, ya que finalmente, y después de modificar el esquemas de "Doble Llave", tenía el control de las operaciones militares en el conflicto bosnio, más aún cuando se permitió el empleo de la Fuerza de Reacción Rápida para bombardear posiciones Serbo-Bosnias, aun y cuando esto no estaba contemplado en su mandato y como apoyo terrestre al ataque aéreo de la alianza Atlántica.

Los propósitos y principios de Naciones Unidas y de FURPRONU fueron rebasados por los eventos en el campo de batalla. Nunca existió la determinación de ejercer medidas de fuerza a través de FURPRONU y cuando esto ocurrió, la OTAN fue el instrumento ideal para ello.

Así, después de las fallas cometidas al ceder su capacidad de decisión a Naciones Unidas en este conflicto, puede esperarse que en lo futuro la Alianza no vuelva a participar como un socio subordinado a las reglas de compromiso y de conducta de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por lo que es factible que no vuelva a participar en operaciones de este tipo o, en caso de hacerlo, sería con la condición de dirigir, comandar y proyectar la misma, y lo único que requeriría sería una resolución del Consejo de Seguridad

de las Naciones Unidas a fin de obtener la legitimidad para proceder ante la Comunidad internacional. Asimismo, en prevención de futuras intervenciones, la elaboración de una doctrina y de principios que establezcan las modalidades de participación de la alianza en la zona fuera del área delimitada por el Tratado de Washington será uno de los rubros en los cuales tanto las autoridades militares como civiles de la OTAN trabajaran en los años venideros.

Esto tendrá el precedente de lo establecido en los Acuerdos de Dayton, en el que la OTAN legalizó el despliegue de IFOR y la posible aplicación del uso de la fuerza mediante una resolución del Consejo de Naciones Unidas y por el Acuerdo mismo, por lo que no aparecería como una medida unilateral de la Organización Atlántica, sino una medida legal acordada por las Naciones Unidas y las partes en conflicto para delegar en la IFOR y el Consejo del Atlántico Norte el poder coactivo del Consejo de Seguridad y el mando efectivo de las operaciones.

De tal manera, el Consejo del Atlántico Norte determinará, basándose en lo establecido en el Nuevo Concepto Estratégico, la opción de participar en Operaciones de imposición de la paz en el principio de “caso por caso”, con lo cual y recordando lo establecido en el proceso de reforma es factible que la OTAN se limite a efectuar actividades de este tipo exclusivamente en el continente europeo, por las implicaciones económicas y políticas de efectuar lo anterior en regiones alejadas de la zona geográfica determinada por el Tratado de Washington.

Con ello, la posibilidad de que la alianza funcionara como un brazo armado de Naciones Unidas queda superada por los intereses particulares de sus miembros, la esfera de acción regional de la alianza y la posibilidad para la ONU de quedar sometida a los designios y mandatos de un grupo de países y de una organización cuyo basamento fundamental sigue siendo el de una Alianza militar.

Esta última perspectiva también plantea la dificultad de que la organización universal recurra a las organizaciones regionales para intervenir en conflictos focalizados, ya que con ello se estaría fomentando y legalizando un tipo de injerencia considerado superado por la comunidad internacional en el que las potencias europeas y los Estados Unidos justificaran nuevas agresiones en nombre de la moral, la seguridad y la estabilidad regionales.

Bosnia-Herzegovina fue antecedente de las políticas y acciones que la OTAN posteriormente emprendió en la guerra en Kosovo, decisiones y medidas propias, sin previa solicitud o permiso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero que constituyen una manifestación de la hegemonía militar y un desafío al status de Naciones Unidas como principal instancia decisoria en temas de seguridad internacional, especialmente en Europa, y posiblemente en zonas adyacentes como el Norte de África y Medio Oriente que podrían significar de interés vital para los miembros de la OTAN, especialmente Estados Unidos.

A la distancia, parece que las verdaderas consecuencias de la guerra en Bosnia no han sido percibidas en su totalidad, sin embargo, nos permiten considerar que los conflictos del próximo siglo serán de una virulencia mayor por la creciente violación de los derechos humanos, nuevos armamentos y tecnología avanzada y por la radicalización del discurso político e ideológico en el ámbito social y que a pesar de la retórica respecto a la necesidad de mantener un entorno de seguridad internacional global, esto solo se dará en la medida en que exista la voluntad, los medios y la energía para establecerlo plenamente, lo que sería ideal a través de la reforma del modelo universal que representan las Naciones Unidas.

Los acontecimientos en Bosnia fueron una de las primeras pruebas del nuevo entorno internacional que Naciones Unidas afrontará en el futuro, ambiente que superó la esperanza generada con el fin de la Guerra Fría y el establecimiento de un Nuevo Orden Internacional y mostró que el vacío de poder generado en los Balcanes por la caída de la Unión Soviética tardaría mucho en ser superado.

Asimismo, Bosnia también mostró que, si bien los principios y objetivos universales de la organización de Naciones Unidas no perdieron validez y siguen vigentes con el tinte idealista que fueron creados, la transición de los conflictos interestatales a intra-estatales y la nueva problemática internacional reflejó la necesidad de acelerar la reforma de las estructuras, medios operativos, el proceso de toma de decisiones y elaborar una nueva agenda de temas de la organización universal que refleje la realidad y aspiraciones de la comunidad internacional y la vigencia en el futuro de la paz y la seguridad internacionales.

Aunque las Naciones Unidas representan el esfuerzo de cooperación para solucionar los problemas comunes de la humanidad, la necesaria reevaluación y determinación de los medios más eficaces para alcanzar sus metas y la reorganización de sus estructuras de dirección y gestión que permitan identificar sus objetivos y racionalizar sus recursos materiales, financieros y humanos, se convierte en un tema trascendente para sus miembros que cuestionan el manejo que hacen los países desarrollados de los fines y objetivos de la organización para promover sus intereses particulares y de la limitación de las discusiones sobre la reforma de Naciones Unidas, limitándolas a la consolidación de la paz y seguridad internacionales, el desarrollo económico y social y el avance y el fortalecimiento de los procesos democratizadores como los temas a tratar y resolver a fin de que la organización pueda transitar al próximo siglo con una agenda renovada y vigorizante.

Este cuestionamiento es originado porque los países en vías de desarrollo buscan que en el seno de la organización internacional se de una mayor prioridad a los temas económicos sobre los políticos, especialmente aquellos que tratan sobre la deuda externa, el hambre, la pobreza y una más justa distribución de la riqueza, así como el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales para garantizar el pleno desarrollo de las potenciales capacidades productivas, materiales y humanas de la comunidad internacional.

Considerado como uno de los países mas interesados tanto en el proceso de reforma estructural como en la definición de los temas de la nueva agenda internacional, México se ha caracterizado también como uno de los defensores mas decididos de los principios y mandatos originales de las Naciones Unidas, así como del Derecho Internacional y de la solución pacífica de las controversias como los medios para solucionar las crisis internacionales de fines de siglo. Si bien en el discurso oficial, nuestro país mantiene un interés particular en la definición de los nuevos temas de la agenda internacional y afronta los retos de la paz social, la democracia y el desarrollo económico global, muchas de las acciones de Política Exterior emprendidas por las autoridades se han dirigido a la diversificación de las relaciones internacionales de México mediante su participación en los foros regionales y multilaterales y con el establecimiento de una red de acuerdos de libre comercio con América Latina y otras regiones del mundo. Esta prioridad del ámbito comercial se explica por la difícil situación económica que afrontó el actual gobierno al inicio de su gestión y por la necesidad de continuar con las reformas económicas y políticas necesarias para la recuperación de la confianza de los inversionistas y capitales extranjeros después de la crisis económica de 1995, lo que determinó que los temas económicos y comerciales predominaran en la agenda diplomática mexicana durante todo el sexenio.

Sin embargo, considero que México ha abandonado aquello que a lo largo de su historia dentro de las actividades de Naciones Unidas le gano un prestigio en la comunidad internacional: su participación en la discusión sobre temas políticos estrechamente vinculados con sus intereses nacionales, sus principios de Política Exterior y el ámbito geopolítico de sus intercambios, desgraciadamente dirigidos en su mayor parte hacia el polo de atracción representado por los Estados Unidos.

Como uno de los países mas comprometidos con la reforma institucional y estructural del organismo, México ha propugnado por una reforma definitiva al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con especial énfasis a una representación geográfica equitativa y una limitación al derecho de veto de los 5 miembros permanentes, para mejorar la eficacia del órgano y la democratización del mismo.

Además de su participación en las negociaciones y discusión de temas como la estabilidad regional en Centroamérica, el Desarme (especialmente el relacionado con las armas químicas y nucleares y la no proliferación de armas de destrucción en masa), el tráfico ilegal de estupefacientes, la codificación y defensa de los derechos humanos, México se ha manifestado a favor de un ordenamiento de los procedimientos e instrumentos empleados por la organización internacional para la aplicación de sus resoluciones, con el fin de evitar una interpretación extensiva no solo de las mismas sino de las disposiciones mismas de los artículos de la Carta de Naciones Unidas, como ha sido costumbre entre los grandes poderes políticos internacionales para ejercer y aplicar medidas coercitivas en ciertos conflictos, permitiendo que las mismas tengan una permanencia

indefinida que podría considerarse como nociva por el desgaste de los recursos financieros y humanos y un fracaso por la inmovilidad de la situación.

Por ello, nuestro país ha visto en la elaboración de una normatividad legal y estructural de las operaciones de mantenimiento de la paz, que abarque desde su concepción, la claridad y definición de sus mandatos, la limitación de los marcos temporales y su financiamiento, hasta su integración y solicitud para ser establecidas, el camino para evitar que sean empleadas de una manera irresponsable y como mero instrumento político de decisiones y acciones unilaterales de las potencias del consejo de seguridad en respuesta a situaciones coyunturales que podrían ser solucionadas a través de otros medios.

~~En este sentido considero que nuestro país puede hacer una aportación importante si~~ ejerce un papel de liderazgo en la promoción de los medios pacíficos de resolución de controversias previstas en el capítulo VI de la Carta. Del mismo modo, y como ocurrió en el caso de la Operación de las Naciones Unidas para El Salvador, es posible que México pueda participar con contingentes de policía militar o de observadores previa solicitud de las partes en conflictos. Sin embargo, por consideraciones de los principios de política exterior establecidos en la constitución y por el costo financiero que implicaría dicha participación en el país, es probable que estas quedasen constreñidas al ámbito geográfico del continente americano, que fuese después de una petición oficial del estado afectado y que la participación fuera una operación de Mantenimiento de la Paz clásica, es decir, fundamentada en lo establecido por el Capítulo VI de la Carta y no en una Operación de Imposición de la Paz de carácter coercitivo, contraria a los principios morales y constitucionales que han guiado la diplomacia mexicana en los últimos años.

Asimismo, debe asumir una firme postura en contra de la legitimación y establecimiento de normas que prevean la justificación del denominado *Derecho de Injerencia*, instrumento muy recurrido en los últimos años para justificar las acciones de las grandes potencias y contrario al principio de No intervención en los Asuntos internos de los estados, defendido por nuestro país, por lo que ante el inicio de un nuevo siglo, México debe reasumir un liderazgo político y diplomático en el marco de la organización de las Naciones Unidas que tuvo alguna vez, promoviendo y defendiendo sus principios, pero impulsando la reforma de la organización universal, a fin de establecer un sistema internacional mas justo y equitativo.

Después del Acuerdo de Dayton, ya nada fue igual para las Naciones Unidas, especialmente porque a pesar de los esfuerzos, un sentimiento de frustración e impotencia subsistió, además de la promesa entre sus miembros de no ceder su autoridad y prerrogativas a otras instituciones, todo lo cual quedó expresado en la alocución del representante de Nigeria ante el Consejo de Seguridad, Mr. Ayewah, cuando se aprobó el despliegue de IFOR.

“Hubiéramos preferido una operación de Naciones Unidas bajo el control político del Consejo de Seguridad y la supervisión administrativa del Secretario General [...] lo que falta a nuestra organización es el respaldo político y el apoyo en recursos de los estados miembros para llevar a cabo directamente Operaciones de Imposición, como lo prevé el capítulo VII de la Carta [...] no debemos continuar delegando a un grupo de estados poderosos lo que sería normalmente una responsabilidad de las Naciones Unidas [...] Como estados miembros de las Naciones Unidas no debemos apoyar decisiones que produzcan el efecto de subordinar a nuestra organización o a nuestro Secretario General a otra organización, independientemente de cuán poderosos sean sus miembros. Después de todo, la nuestra sigue siendo la expresión más universal de la voluntad de la comunidad internacional”.

Al final, el establecimiento de IFOR significó el fracaso de los esquemas de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en Bosnia, lugar donde nunca hubo paz alguna que mantener y donde la OTAN controló, en su última fase, los aspectos políticos y militares de la misma. La responsabilidad de los fracasos a lo largo del conflicto recayeron públicamente en los soldados de la operación de paz más que en los líderes políticos que les dieron objetivos y mandatos irreales a conseguir, pero el costo de esta acción fue demasiado para Naciones Unidas por el desprestigio y las críticas de que fueron objeto, así como por la mayor restricción en futuros despliegues de mantenimiento de la paz, centrándose fundamentalmente en acciones civiles y en la construcción de instituciones políticas, tareas cuyas mejores expresiones fueron la UNMIBH y UNMIK.

APÉNDICE

“Que nos bombardee la Organización del Atlántico Norte, que nos maten a todos; pero no podrán acabar con la Gran Serbia”

RADOVAN KARADZIC

La firma de los Acuerdos de Dayton a finales de 1995 significó en los hechos el fin de las actividades militares a gran escala en Bosnia-Herzegovina entre las facciones en lucha, así como la sustitución de FURPRONU de las operaciones en el terreno y la llegada por primera vez de una fuerza multinacional encabezada por los miembros de la OTAN, a fin de verificar el cumplimiento de los aspectos militares acordados en Dayton, e inició el largo camino a la reconstrucción de la infraestructura material y de las instituciones políticas del país, así como de una difícil reconciliación entre las entidades a fin de consolidar un nuevo multiculturalismo en Bosnia-Herzegovina basado en la tolerancia y el respeto a las características de cada población.

Algunos de los puntos mas positivos establecidos por el Acuerdo de Dayton fueron el impulso a la creación de un estado multicultural y multiétnico, terminar con las acciones de limpieza étnica, impulsar el retorno de las personas desplazadas a sus hogares, celebración de elecciones, hacer respetar la libertad de tránsito y de movimiento de las personas en Bosnia-Herzegovina, la realización de arrestos en contra de los indiciados por crímenes de guerra, el emplazamiento de IFOR y de personal internacional para vigilar el estricto cumplimiento del Acuerdo de Paz y el desistimiento de las partes en guerra de nuevas manifestaciones de violencia.

A pesar de ello, prevalecieron algunos conflictos al interior del país; grupos de irregulares serbios, croatas y bosnios limitaban la libertad de tránsito o establecían retenes ilegales, prácticas de limpieza étnica habían continuado, además de que las autoridades promovieron la propaganda de revanchismo étnico que proclamaba la imposibilidad de vivir en un país multicultural, además de que las autoridades Serbo-Bosnias se negaban a entregar a los líderes políticos o ciudadanos acusados de crímenes de guerra por Tribunal Criminal Internacional para la ex Yugoslavia.

Aunado a ello, el costo de la guerra fue muy elevado para el país en su conjunto; cifras del Banco Mundial estiman que como resultado del conflicto murieron cerca de 200,000 personas, con un número indeterminado de desaparecidos, 1.5 millones de personas abandonaron el país y se encontraban dispersas en todo el mundo y su población neta había disminuido en un 23% con relación a 1991. El PNB cayó a 1/3 de su nivel de preguerra, con una paralización casi completa de las actividades económicas, una caída de la producción industrial a 90%, con el consecuente incremento del desempleo, bajos salarios y una población que dependía en gran parte de la asistencia humanitaria internacional para sobrevivir.

Asimismo, la destrucción material fue también causa del declive económico, ya que fábricas, unidades habitacionales, vías de transporte y telecomunicaciones, así como las fuentes de energía eléctrica y de abastecimiento y distribución estaban en su totalidad destruidas, con un

estimado de daños por las autoridades de 50 a 70 mil millones de dólares y una capacidad productiva destruida de 15 a 20 mil millones de dólares.

La tarea inmediata después del fin de las hostilidades fue iniciar la reconstrucción económica y productiva del país; a finales de diciembre de 1995, Bosnia-Herzegovina se convirtió en miembro del Fondo Monetario Internacional y en abril de 1996 ingresó al Banco Mundial, lo que le permitió iniciar negociaciones para la obtención de créditos internacionales de emergencia como parte de su reconstrucción, además de garantías del Banco Mundial de asistencia adicional para la reconstrucción y el desarrollo económico del país.

Así, la participación de la comunidad internacional para la reconstrucción del país fue a través de financiamiento y dotación de ayuda económica y humanitaria de emergencia. A partir de 1996, de acuerdo con el Banco Mundial, Bosnia-Herzegovina inició un periodo de recuperación económica dependiente en gran parte de la ayuda internacional que beneficio particularmente a la Federación Bosnio-Croata, permitiendo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el incremento en el empleo y los salarios, la reconstrucción de la infraestructura de comunicaciones, permitió el reinicio del comercio y la producción, así como la reparación de los sistemas de abastecimiento de agua y de combustible, de atención a la salud y de educación.

Las reformas económicas y financieras impulsadas por las instancias internacionales se agregaron a las donaciones internacionales para la recuperación del país. En mayo de 1999 durante una Conferencia Internacional de donantes para Bosnia-Herzegovina, prometieron \$1,050 mill. de dólares para el financiamiento del programa de reforma y reconstrucción económica que incluía proyectos de rehabilitación, el presupuesto estatal y la balanza de pagos.

De tal manera y gracias al apoyo internacional, 1996 y 1997 fueron años en los cuales la economía del país registró una recuperación visible en la dotación de los servicios públicos (agua, electricidad, servicios médicos, educación) así como en la infraestructura de comunicaciones y transporte, lo que permitió la reanudación de parte de las actividades productivas y del comercio, especialmente en la Federación de Bosnia-Herzegovina. A fines de 1996, la producción industrial en la Federación se había incrementado en un 90%, especialmente en lo relacionado a productos forestales, textiles, alimentos y bebidas, aunque todavía estaba lejos de sus niveles anteriores a la guerra. Aunque la recuperación económica permitió un incremento en el índice mensual de los salarios, llegando ser de 180 marcos alemanes en 1996, junto con una estabilidad de precios, el desempleo se mantenía elevado llegando a 45% del total de mano de obra disponible.

1997 y 1998 fueron años de estabilidad en el crecimiento económico, tanto en la agricultura y en las actividades industriales, destacando particularmente la explotación de los recursos forestales y, en menor escala la minería. Sin embargo existieron factores que determinaban que la recuperación fuera desesperantemente lenta. Uno de ellos fue la inestabilidad política y social de los primeros años de posguerra en la República Serbia, especialmente por la presencia en el ámbito político de elementos desestabilizadores nacionalistas

radicales que llevaron a la Unión Europea y los Estados Unidos a emplear la ayuda económica y financiera como un instrumento de presión a las autoridades serbo-bosnias para que aislaran políticamente a líderes radicales y entregasen a los inculpados de crímenes de guerra y genocidio al Tribunal Internacional de Crímenes en la ex Yugoslavia, especialmente los ex líderes Radovan Karadzic y Ratko Mladic.

Las luchas de poder al interior de la República Serbia por diferencias políticas entre los grupos nacionalistas radicales y los moderados generó incertidumbre y poca confianza en la gobernabilidad y las condiciones económicas de la entidad, la cual concentra gran parte de sus intercambios con la vecina República Federal de Yugoslavia. Ante ello, los inversionistas extranjeros no desean arriesgarse en una empresa como Bosnia-Herzegovina, también por la carencia de instituciones federales financieras y administrativas plenamente establecidas y consolidadas. Por ello, las instancias financieras internacionales han insistido en que las autoridades de Bosnia deben asumir un rol de liderazgo en la construcción de las instituciones republicanas comunes a la Federación y a la República Serbia, consolidando el Banco Central de Bosnia-Herzegovina, la moneda única para ambas (konvertibilna marka o marka convertible) y un sistema fiscal funcional.

No obstante, observadores internacionales consideran que factores sociales, económicos y políticos internos están determinando que los procesos de recuperación económica y de reconciliación política de Bosnia consoliden una creciente dependencia de la ayuda externa y una creciente división de las economías de las entidades del país, además de que las divisiones étnicas persisten a pesar de las intenciones de crear un país multiétnico.

Un grave problema que afectó la distribución y eficaz aprovechamiento de la ayuda externa ha sido la corrupción política y administrativa a distintos niveles en el país y que se mantiene como un impedimento mayor para el desarrollo económico. Se ha estimado que \$1,800 millones de dólares de los fondos públicos y la ayuda internacional se han perdido como resultado de prácticas fraudulentas desde 1995, aunada a una gigantesca burocracia que impide mejorar la eficacia administrativa.

Para fines de 1999, la economía se mantenía en gran medida dependiente de la ayuda internacional, mientras la ausencia de un sistema bancario comercial y la falta de avances en la implementación de las reformas económicas continuaron evitando las inversiones externas, mientras las privatizaciones de ciertas empresas paraestatales se han detenido, lo que desmotiva a los inversionistas extranjeros a participar con sus capitales en el país.

Por otro lado, desde el fin del conflicto, tanto IFOR como la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN se han empeñado en contener todas aquellas manifestaciones de odio étnico y de separatismo político social de las tres nacionalidades del país. De tal manera, han sido los Serbo-Bosnios y los croatas bosnios quienes a través de los medios masivos de comunicación y la prerrogativa que les brinda el Acuerdo de Dayton de establecer relaciones especiales tanto con Croacia como con la República Federal de Yugoslavia, quienes han propugnado por establecer

vínculos más estrechos con los países vecinos en vez de comprometerse más decididamente en la consolidación de las instituciones e intereses comunes para consolidar a Bosnia-Herzegovina como un Estado plenamente establecido.

Al mismo tiempo, después de la firma del Acuerdo Marco General de Paz y a pesar de los esfuerzos de IFOR, la inestabilidad política se mantuvo en algunas zonas del país como Pale, Brcko y Mostar, en un primer momento por los movimientos de población originados por los intercambios de territorios entre las entidades bosnias y posteriormente por cuestiones étnicas y de control político, especialmente porque los partidarios del nacionalismo radical de Radovan Karadzic sabotearon diversos intentos por lograr un gobierno moderado y de unidad que afrontara la reconstrucción del país. Los enfrentamientos entre las propias comunidades tampoco han cesado. Cuando algunos grupos de musulmanes trataron de regresar a sus hogares en las regiones controladas por la República Serbia, fueron rechazados violentamente por la población y autoridades serbias, mientras que los suburbios serbios de Sarajevo que pasaron a control de las autoridades bosnias también fueron abandonados por su población, que destruyó las propiedades antes de que quedaran bajo la tutela bosnia.

Algunas de estas circunstancias ya habían sido previstas por observadores internacionales que consideraron que algunas de las grandes fallas del Acuerdo de Dayton fueron el aprobar explícitamente el principio de autonomía y el respaldo a la posible partición de Bosnia cuando menciona el derecho de las entidades a establecer relaciones especiales con sus países vecinos, además de que no estableció medidas con respecto al fin de los discursos de odio étnico y de promoción de la tolerancia y mutuo respeto entre las nacionalidades de la región, los cuales son generados al interior de los partidos políticos nacionalistas en su lucha por alcanzar el poder, partidos no proscritos por el Acuerdo de Paz y que emplean para ello la propaganda política y los medios masivos de comunicación.

A la par de la reconstrucción económica y material del país, la otra gran tarea de las organizaciones internacionales establecidas en Bosnia-Herzegovina fue vigilar el cumplimiento de los aspectos civiles y militares del Acuerdo de Dayton, tarea que descansaba fundamentalmente en las labores realizadas por la IFOR, la Fuerza Internacional de Policía, la UNMIBH y el grupo de observadores de la OSCE. Para ello, se consideró que el principal logro de Dayton fue detener definitivamente la guerra y pudo establecer condiciones de seguridad mas o menos estables que permitieron iniciar las acciones de reconstrucción económica y de las instituciones políticas bosnias.

Asimismo, la diplomacia europea y estadounidense en Bosnia-Herzegovina hicieron todos los esfuerzos y presionaron para sacar del poder a políticos que despertaban sentimientos de odio nacionalista y que fueron acusados por el Tribunal Internacional de Crímenes en la ex Yugoslavia por crímenes de guerra, destacando en este sentido el general serbo-bosnio Ratko Mladic y el presidente de la República Serbia, Radovan Karadzic. Ambos políticos despertaban amplios resentimientos de las poblaciones musulmanas y croatas y, de acuerdo con los observadores de la OSCE y de IFOR, exaltaban el odio interétnico y el revanchismo nacionalista, por lo que eran

considerados como un obstáculo para la reconciliación nacional que se deseaba lograr en Bosnia-Herzegovina.

IFOR, como principal instancia supervisora de los aspectos militares del acuerdo de Dayton establecidos en los anexos 1A, 1B y 2, tuvo como labor inicial establecer las condiciones de seguridad necesarias para que las organizaciones internacionales pudiesen desempeñar sus tareas sin riesgo alguno. A principios de febrero de 1996, voceros de la Fuerza Multinacional informaron que la mayor parte de las fuerzas extranjeras que habían participado en la guerra bosnia habían abandonado el país, aunque todavía se encontraban algunos combatientes islámicos que lucharon apoyando a las fuerzas musulmanas bosnias, aunque estaban desorganizados y sin una gran capacidad de combate.

— El 3 de febrero de 1996, las partes completaron la retirada de sus armas pesadas de las zonas consideradas libres de toda presencia militar, excepto de las tropas de IFOR y que posteriormente serían transferidas a la administración civil como las zonas de separación existentes a lo largo de la línea fronteriza intra-entidades.

De acuerdo con el anexo 1B sobre medidas de Estabilización Regional, la OSCE promovió una serie de negociaciones en dos mesas diferentes: la primera sobre Medidas de Construcción de Confianza y la otra sobre los Límites de para las Fuerzas Convencionales y la Estabilidad Regional. El 26 de enero de 1996 se alcanzó el primer acuerdo sobre 16 medidas individuales de construcción de la confianza y seguridad que entraron en vigor en esa misma fecha. El 14 de junio de 1996, después de arduas negociaciones, se estableció un acuerdo sobre Control de Armas en la región, a fin de establecer límites a las existencias de armas al más bajo nivel posible en 5 categorías principales de armas: Tanques, vehículos blindados, artillería igual o mayor a 75 mm, Aviones de Combate y helicópteros de ataque.

Este importante Acuerdo, firmado en Florencia, Italia, por la República Federal de Yugoslavia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, la Federación Croata-Musulmana y la República Serbia promovió reducciones en un 40% durante 1996 en las categorías de Aviones de Combate, Helicópteros de Ataque y Artillería y 20% de reducción en las dos categorías restantes. El 60% de la reducción se realizaría en el transcurso de 16 meses, en los cuales la República Serbia y la República Federal de Yugoslavia tendrían que reducir una mayor cantidad de su armamento que los otros signatarios, mientras que la Federación Croata-Musulmana de Bosnia ampliaría su arsenal de armas considerablemente, excepto en lo relativo a artillería.

Con ello se trató de establecer un límite a las importaciones de armas y al desarrollo de capacidades ofensivas que pudiesen considerarse una amenaza a la seguridad regional, tratando de establecer un equilibrio militar entre los países de la zona, quizás con el fin de mantener una paridad que desalentara a cualquier país de la región a iniciar un conflicto armado regional, ya que el nuevo equilibrio bélico no serían tan dispares como las que habían enfrentado croatas y musulmanes ante la superioridad bélica de los serbo-bosnios en el transcurso de la guerra en Bosnia-Herzegovina.

El acuerdo sobre el límite de armas y las medidas de construcción de confianza originaron otro evento relevante: el levantamiento del embargo de armas a Bosnia-Herzegovina por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 18 de junio de 1996, aunque el 14 de marzo de ese año había sido parcialmente levantado para las armas ligeras. El fin del embargo militar y la limitación sobre armas regionales también llevaron a la suspensión de la operación de monitoreo marítimo entre las naves de la OTAN y la UEO en el Mar Adriático.

Uno de los países que promovió decididamente el levantamiento del embargo de armas, y que había llevado a una seria disputa con sus aliados europeos, fue Estados Unidos. No obstante que había argumentado que tal medida permitiría a la Federación Croata-Musulmana a ejercer su derecho a la autodefensa, su interés iba más allá de la retórica diplomática, ya que el fin del embargo permitió a los estadounidenses iniciar su propio programa de abastecimiento y de entrega de armas al país con el denominado “Programa de Entrenamiento y Equipo”, financiado por los Estados Unidos (\$100 millones de dólares) y algunas naciones musulmanas, y que no era parte de los Acuerdos de Dayton y del mandato y fines de IFOR, sino una iniciativa unilateral estadounidense.

Debemos recordar que ya durante el conflicto bosnio, desde finales de 1994, Estados Unidos había capacitado y entrenado a oficiales de Croacia en Washington D.C., como parte de un acuerdo firmado entre ambos países y que posiblemente incluyó la preparación y apoyo estadounidense al desarrollo de la *Operación Tormenta* con la cual Croacia había recuperado la región de Krajina, expulsando a la población serbia de la zona e intervino directamente en el desarrollo de la guerra en Bosnia en apoyo de la Federación Croata-Musulmana, todo ello con pleno apoyo estadounidense.

El “Programa de Entrenamiento y Equipo” para Bosnia-Herzegovina tenía como objetivo entrenar y equipar al Ejército Federal Bosnio para que fuese capaz de hacer frente a una potencial agresión del Ejército de la República Serbia y establecer con ello un balance militar en la zona al momento en que las fuerzas militares internacionales hubiesen abandonado el área. La idea principal de los Estados Unidos con respecto a la estabilidad regional fue resumida por James Pardew, el diplomático encargado del Programa de Entrenamiento y Equipo: “El concepto de los Estados Unidos para la seguridad en Bosnia es simple: la estabilidad en el Sur de Europa requiere la paz en Bosnia; la paz a largo plazo en Bosnia requiere la creación de un balance militar y un balance militar es logrado mediante una combinación de control de armas y adecuado entrenamiento y equipo para la Federación”.

Con este planteamiento, Estados Unidos, tal vez sin proponérselo, fomentaba la creación de una brecha militar al interior de la nueva República de Bosnia-Herzegovina surgida a partir del Acuerdo de Dayton, promoviendo mas un clima de paz armada, como el reinante previo a la primera guerra mundial, que un clima de construcción de nuevas instancias comunes entre ambas entidades o de reconciliación nacional, como podría haber sido un Ejército Republicano único. Si el objetivo era cerrar la brecha bélica entre ambas entidades, esta podía ampliarse por la calidad del armamento que sería enviado a la Federación, quizás más moderno y eficiente que aquel de la

República Serbia, heredado del viejo Ejército Federal Yugoslavo, lo que favorece mas a un clima de tensión en las relaciones intra-entidades.

Tal vez al interior de las potencias occidentales prevalece la certeza de que en el momento en que la Comunidad Internacional abandone el país las hostilidades se reanudarán con fuerza mayor a la experimentada antes de Dayton, temor que se ve reflejado en la permanente presencia militar en el país, primero con la IFOR y después con la Fuerza de Estabilización (SFOR). Prueba adicional de lo anterior fue el condicionamiento de que para el establecimiento del Programa de Entrenamiento y Equipo y el envío del apoyo militar enmarcado en este programa fue la indispensable unificación de los ejércitos bosnio croata y bosnio musulmán, lo que ocurrió a mediados de mayo de 1996 con un Acuerdo firmado en Washington. En agosto y octubre de 1996 llegaron los primeros cargamentos de armas procedentes de Turquía y Estados Unidos, los cuales tenían que ser notificados a IFOR a fin de monitorear la ubicación y despliegue del equipo.

Otra de las tareas de la fuerza fue la referente a la verificación de la frontera entre las entidades y el intercambio de territorio como parte de los ajustes entre las partes. Aunque se esperaba que la transferencia de territorio sería pacífica, se efectuó una destrucción generalizada de los territorios de Bosnia Occidental transferidos de la Federación a la República Serbia, al igual que los 5 suburbios de Sarajevo controlados por los serbo-bosnios y que pasaron a ser administrados por la Federación, con la emigración casi total de la población Serbia, la destrucción y quema de sus hogares. El 19 de marzo de 1996, se realizó la última transferencia y Sarajevo fue unificada nuevamente y paso a convertirse en la capital de Bosnia-Herzegovina.

A mediados de abril de 1996, concluyó la última de las tareas previstas en el Acuerdo de Dayton, relativo al acantonamiento de las armas pesadas y de las fuerzas militares o su desmovilización definitiva. Para cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Paz, 90% de todos los tanques fueron llevados a zonas de acuartelamiento, así como 85% de toda la artillería y entre un 85 y 95% de todos los sistemas de defensa aérea. Del mismo modo, integrantes de IFOR garantizaron que había plena libertad de movimiento después de la apertura de los caminos en todo el país y que finalmente Bosnia-Herzegovina estaba nuevamente unida al resto de Europa con la reconstrucción de 6 grandes puentes sobre el Río Sava y otros 49 en otras regiones bosnias.

Con ello, la Fuerza de Implementación de la OTAN dio cumplimiento a casi la mayor parte de todas sus tareas militares. En la reunión del Consejo del Atlántico Norte del 3 de julio de 1996, el Supremo Comandante Aliado en Europa, en la revisión de los logros de la Fuerza en sus primeros 6 meses, afirmó que la misión esencial de la Fuerza multinacional, las tareas militares, había sido completada ya que las fuerzas de las facciones en guerra habían sido separadas y las zonas de demarcación despejadas. 98% de las armas pesadas estaban confinadas, 97% de los sitios de confinamiento supervisados por IFOR aunque la desmovilización de fuerzas era más lenta de lo esperado.

A partir de entonces, la Fuerza de Implementación dirigió su esfuerzo a apoyar la realización de las labores civiles de las otras organizaciones internacionales y en la reconstrucción de la infraestructura social (escuelas, hospitales, limpieza de escombros), de comunicaciones (aeropuertos, vías férreas, puentes, caminos), labores de desminado, respeto a los Derechos humanos y labores de ACNUR, así como en la seguridad de los investigadores de crímenes de guerra pertenecientes al Tribunal Criminal Internacional para Yugoslavia y en garantizar la seguridad de las elecciones que se celebraron en septiembre de 1996. La obtención de estos logros fue considerada como un logro político de gran trascendencia. No obstante, Bosnia-Herzegovina es considerada más una utopía idealista creada en el papel de Dayton que un verdadero Estado multicultural y multiétnico en los hechos, especialmente porque las divisiones sociales en este rubro permanecen.

Ante la evidencia de que no existía una marcada división entre el logro de los objetivos políticos y militares del acuerdo con la consecución de los aspectos civiles del mismo, y especialmente por el retraso en el logro de aspectos fundamentales como la celebración de las elecciones municipales en la República Serbia y la total reconstrucción de la infraestructura material del país, así como la necesidad de garantizar la seguridad del personal internacional tanto de las Organizaciones No Gubernamentales, de la OSCE y de la Fuerza Internacional de Policía, el Consejo del Atlántico Norte decidió iniciar las negociaciones para la permanencia de la fuerza multinacional militar a fin de mantener la estabilidad del país y consolidar los logros económicos y políticos que hasta el fin del mandato de IFOR se habían obtenido. En noviembre de 1996, se acordó establecer la denominada Fuerza de Estabilización (SFOR), con un total de 30,000 soldados y civiles a fin de preservar la seguridad interna de Bosnia y evitar el resurgimiento de las luchas fratricidas en Bosnia-Herzegovina.

En la división entre las labores civiles y militares del Acuerdo de Dayton, encargadas a las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado y a la OTAN, Naciones Unidas se encargaría de parte de las actividades del ámbito civil mediante la Fuerza Internacional de Policía y de la Misión de las Naciones Unidas para Bosnia (UNMIBH), además de una coordinación necesaria con los integrantes de la OSCE que organizaron los preparativos necesarios para la celebración de las elecciones generales en Bosnia previstas para septiembre de 1996.

El proceso electoral fue considerado vital para mantener la gobernabilidad y estabilidad del país, además de ser un paso fundamental en el proceso de reconstrucción de las instituciones políticas y de gobierno bosnias, de los órganos de representación popular y sus instancias ejecutivas. por lo que las elecciones de septiembre de 1996 darían un impulso definitivo al reordenamiento político en el país. Sin embargo, simpatizantes de los partidos nacionalistas locales en la Federación Bosnia-Croata y la República Serbia hostigaron constantemente a sus partidos rivales, amenazaron a la población para que votara por las opciones de sus respectivas nacionalidades, el empleo ilegal de los medios de comunicación para exaltar el revanchismo

étnico y las intimidaciones a los observadores internacionales generaron la demanda de cancelar las elecciones en el país.

El resultado electoral del 14 de septiembre de 1996 reafirmó los temores respecto a las crecientes tendencias hacia la formalización de la división étnica, ya que la población musulmana hizo valer su mayor número para elegir al presidente, Alija Izetbegovic, candidato del Partido de Acción Democrática musulmán, mientras los croatas bosnios apoyaron al candidato de la Unidad Democrática Croata de Bosnia-Herzegovina, Kresimir Zubak, y Momcilo Krajsnik, candidato radical y nacionalista del Partido Democrático Serbio obtuvo un lugar en la presidencia colegiada bosnia con el apoyo de la población serbia.

De tal modo, cada nacionalidad había apoyado las opciones políticas y el discurso de los partidos políticos representantes de cada nacionalidad, sin tomar en cuenta las opciones de otros partidos con un discurso más multicultural. De tal manera, si Alija Izetbegovic ganó el liderazgo de la presidencia colegiada de Bosnia, esto se debió a la mayoría demográfica y electoral que representaba dicha nacionalidad y no a un voto más heterogéneo o al apoyo de otros grupos nacionales, situación semejante a la ocurrida en las elecciones previas al estallido del conflicto de 1992-1995.

El nacionalismo político también concedió en ese proceso al Partido de Acción Democrática y a la Unión Democrática Croata de Bosnia una mayoría en las Cámaras de Representantes tanto de la Federación como de la República. La OSCE validó los resultados de la elección y esto motivó que la Organización de Naciones Unidas levantara todas las sanciones económicas contra la República Federal de Yugoslavia y contra la República Serbia de Bosnia. En octubre de 1996, durante una reunión efectuada en París, Francia, los presidentes Alija Izetbegovic y Slobodan Milosevic decidieron establecer relaciones diplomáticas entre sus países y Milosevic decidió garantizar la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina, mientras que Izetbegovic reconoció a la República Federal de Yugoslavia como el estado sucesor de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia.

No obstante lo anterior, las tendencias separatistas se mantienen. Los partidarios del nacionalismo radical de Radovan Karadzic han efectuado intrigas contra los gobiernos Serbo-Bosnios más moderados y que tratan de cooperar con las autoridades internacionales, además de que estos elementos radicales han sido acusados de quemar viviendas musulmanas en zonas cercanas a la frontera intra-entidades así como en las ciudades de Prijedor y Ljeskovica. El Partido Democrático Serbio, al igual que sus contrapartes musulmán y croata también han hostigado a sus rivales políticos en las etapas previas a las elecciones generales en el país, impidiendo una competencia electoral verdaderamente equitativa por el control que ejercen en sus respectivas zonas de influencia de los medios masivos de comunicación y por el manejo agresivo de las diferencias culturales y sociales de serbios, croatas y musulmanes.

Bosnia-Herzegovina existe más en el papel que en los hechos, siendo más precisos, Bosnia-Herzegovina existe porque es voluntad de la comunidad internacional que dicho estado

exista, aun en contra de los deseos particulares de las entidades y grupos sociales que la integran, quienes consideran el limite fronterizo entre ambas entidades como una verdadera frontera que separa dos concepciones diferentes de convivencia pacifica y como un nuevo error de Europa Occidental y de Estados Unidos de crear una nueva frontera artificial e impedir a los grupos sociales que integran el país a vincularse cultural y socialmente de una manera definitiva tanto con Croacia como la nueva Yugoslavia controlada por Serbia.

El tiempo que esta situación continuará no es posible determinarlo, especialmente después de que en 1997 se decidió que la SFOR tendría una estancia permanente en el país con una revisión de la situación cada seis meses, mientras que al interior del país las instituciones y autoridades internacionales se han esforzado por crear instancias que vinculen mejor a las nacionalidades del país como una la nueva moneda, leyes sobre nacionalidad, pasaportes, un himno nacional y una bandera común, equidad étnica en la elección de embajadores ante la comunidad internacional, etc. Estos esfuerzos dan cuenta de una determinación a construir un país multicultural por parte de la comunidad internacional, pero el verdadero resultado del establecimiento de estas bases políticas, económicas y sociales solo podrá ser advertido a largo plazo y después de un lento proceso de reconstrucción humana y material y de superación de los rencores y resquemores étnicos entre los grupos humanos que habitan el país, lo cual podría tomar varias generaciones.

Mientras esto ocurre, la posibilidad de que el país se fragmente y estalle en un conflicto de grandes proporciones, incluso peor que el conflicto de 1992-1995, esta presente en la prospectiva de los estudios internacionales, aunque la esperanza de que el lento proceso de construcción del estado y la sociedad multicultural sigue plenamente vigente, aunque su obtención requerirá mucho tiempo, recursos y disposición de la comunidad internacional y especialmente de los líderes políticos y de la población serbia, croata y musulmana de Bosnia-Herzegovina.

Las amplias expectativas que despertó el Acuerdo de Dayton con respecto a la paz en Bosnia-Herzegovina se quedaron limitadas a esa región exclusivamente, sin tomar en cuenta que la inestabilidad política de otras zonas cercanas tenia precedentes anteriores a la desintegración del estado federal socialista yugoslavo en 1991 y cuyo potencial explosivo no se había consumido en las guerras que habían asolado al país de 1991 a 1995, ya que sus demandas de autonomía y libre determinación se habían mantenido vigentes a pesar de las duras políticas represivas internas del Estado serbio, el cual deseo consolidar su poder y presencia en el territorio remanente de lo que alguna vez fue la Yugoslavia comunista.

Kosovo, ubicado al sur de Serbia, se convirtió en una cuestión de reivindicación nacional de Serbia con su pasado, una especie de revancha histórica contra la población albanesa que profesaba la religión islámica y que ocupaba un territorio considerado como la cuna de la cultura y población serbias, que reclamaban la reintegración y serbianización de la provincia en su totalidad. La turbulenta lucha política y social del país por obtener su pleno derecho a la autodeterminación en 1968 llevo incluso al Mariscal Tito a reconocer en la Constitución

yugoslava de 1974 un considerable grado de autonomía a la provincia, hecho que permitió la edificación de instituciones albanas kosovares propias que defendían los elementos culturales comunes de la población como son la lengua, la religión y sus tradiciones más vinculadas a Albania que a la antigua Yugoslavia.

Las protestas por el reconocimiento de la provincia como una república y de su posible integración a Albania se reanudaron después de la muerte de Tito, lo que originó sangrientas represiones y enfrentamientos que provocaron una emigración de la población serbia y montenegrina. Esta situación exacerbó los ánimos de los nacionalistas serbios, furiosos por las demandas kosovares de mayor libertad para la provincia y el establecimiento de un gobierno propio, por lo que exigieron el pleno respeto a los derechos y propiedades de la población serbia en Kosovo, demandas que incluso fueron aprovechadas por Slobodan Milosevic para asumir el control de la Liga Comunista de Serbia después de una serie de discursos en los cuales reivindicó los derechos históricos y sociales serbios sobre la provincia y su disposición de apoyar a la población serbia de la zona.

En 1989, enmiendas constitucionales serbias permitieron el retiro del status de autonomía a la provincia concedido por el Mariscal Tito, por lo que paso a estar bajo dominio directo de Serbia, la cual además se apropió de los votos de dicha región y de Vojvodina en el marco de la presidencia colegiada yugoslava, con lo cual obtuvo gran poder en las decisiones políticas a tomar en ese órgano de gobierno. Los choques y luchas entre la población albanesa de Kosovo y las fuerzas de seguridad fueron permanentes durante 1989-1990, con la declaratoria de Estado de Emergencia en la provincia, huelgas generales, paralización de la actividad económica y productiva e intervención del gobierno y de las fuerzas militares en la región para detener a los instigadores del movimiento secesionista.

Las luchas en Kosovo y en Vojvodina fueron reflejo de renacimiento de los problemas nacionalistas que habían sido contenidos en el periodo de gobierno del mariscal Tito y la dura represión de Serbia en ambas regiones también motivó a las otras repúblicas yugoslavas a plantear la disolución de la Federación yugoslava antes de quedar sometidas a este tipo de represiones y actos de fuerza en un nuevo Estado controlado por los serbios.

A la par de las acciones de limpieza étnica que realizaban los participantes en la guerra de Bosnia-Herzegovina de 1992-1995, las autoridades serbias de la nueva Yugoslavia efectuaron una política similar paralela al conflicto bosnio, expulsando a la población no serbia de las regiones de Sandzak en Montenegro y Vojvodina al norte del país, aislando política y socialmente al gobierno albanés en Kosovo. De tal manera, según cifras estimada por observadores internacionales basada en documentación oficial, entre 1991-1993 más de 69,000 musulmanes abandonaron Sandzak, la región fuera de Bosnia más poblada por musulmanes en la zona, y un estimado de 60,000 húngaros y 40,000 croatas abandonaron Vojvodina en 1994, mientras que 300,000 a 400,000 albaneses abandonaron Kosovo entre 1990 y 1995, 200,000 de los cuales buscaron asilo político en Alemania. Todo ello nos presenta una realidad en la cual las

autoridades de la República Federal de Yugoslavia han promovido estas acciones no solamente como acciones de guerra sino también como una objetivo y una política interna.¹

Sin embargo, no debemos olvidar que después de la ofensiva y ocupación croata en la región de Krajina en agosto de 1995, también fueron expulsados de la misma cerca de 200.000 serbios que se dirigieron en medio de humillaciones y amenazas a la República Serbia de Bosnia y a la República Federal de Yugoslavia, algunos de los cuales fueron reubicados incluso en Kosovo ante crecientes protestas de la población.

En torno al liderazgo de Ibrahim Rugova, la población albanesa de Kosovo siguió una política de Resistencia Pacífica ante la represión del gobierno serbio de Milosevic, el cual estableció un régimen de semi-Apartheid en la provincia, lo que motivó al liderazgo albanés a establecer sus propias instancias de gobierno y sus sistemas educativos, de salud y culturales en la clandestinidad, paralelos a las instancias oficiales serbias que iniciaron una nueva política de serbianización de Kosovo, nuevos reasentamientos en la zona y prohibición de todo tipo de manifestaciones sociales y culturales albanesas. La infraestructura del gobierno clandestino albanés en la zona había sido apoyado con recursos económicos recaudados entre la misma población albano-kosovar y por fondos enviados desde el extranjero, especialmente Alemania y Austria, lugares en los cuales también comenzó a organizarse el Ejército de Liberación de Kosovo (ELK), una fuerza paramilitar que respondería a los ataques de la incrementada represión serbia contra los estudiantes albaneses en la capital de Kosovo, Pristina, y que significaban el abandono definitivo de un grupo de kosovares de la resistencia pacífica como método para lograr sus objetivos políticos.

A partir de 1998, el empeoramiento de la situación política y social en la provincia kosovar llevó a choques y enfrentamientos entre la población, estudiantes y miembros del ELK con la policía y las fuerzas de seguridad bosnias en la mayor parte del territorio de la región. Con el incremento de la presencia de las fuerzas de seguridad serbia en Kosovo en enero de 1998, se efectuó una ofensiva contra las fuerzas del ELK que fue aprovechada para hostigar a varios sectores de la población kosovar, asesinar a algunos activistas y miembros del ELK y debilitar o eliminar el creciente apoyo popular al grupo guerrillero.

La creciente tendencia al empeoramiento de la situación, el sufrimiento de la población civil, la posible expansión de los enfrentamientos y luchas étnicas a la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania y una avalancha de refugiados hacia otros países que pudiesen desestabilizar la zona llevaron a las potencias de la Unión Europea, Rusia y a Estados Unidos a ejercer presión sobre el gobierno serbio para entablar negociaciones con los rebeldes kosovares sobre el futuro status de la provincia.

De tal manera, el Grupo de Contacto, foro de discusión, negociación y encuentro de las grandes potencias para solucionar el conflicto en Bosnia-Herzegovina, fue reactivado y sus

¹ RAMET, Sabrina P. *Whose Democracy? Nationalism, Religion and the Doctrine of Collective Rights in post-1989 Eastern Europe*. Pag. 141.

integrantes amenazaron con reimponer sanciones económicas contra el gobierno yugoslavo por sus políticas contra los albanos-kosovares y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue aprobada una resolución respecto a un embargo de armas contra Yugoslavia, así como el congelamiento de las cuentas bancarias de ciudadanos yugoslavos en instituciones financieras de los países miembros del Grupo de Contacto, excepto Rusia, y en mayo emitieron una prohibición de inversiones extranjeras en el país balcánico.

En el marco de la OTAN, desde marzo existieron reuniones permanentes de análisis respecto a la situación de Kosovo ante la solicitud del gobierno de Albania, que solicitó el despliegue de fuerzas de la OTAN para monitorear su frontera con Kosovo. En junio, ante el rechazo de Milosevic de negociar directamente con representantes albanos kosovares y de retirar a las fuerzas de seguridad serbias de la provincia, los países europeos y Estados Unidos decidieron estudiar la posibilidad de una intervención militar en la región, pero ante el rechazo de Rusia, miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, esta posibilidad fue discutida en los foros de la OTAN, por lo que a finales de ese mes los ministros de defensa de la OTAN autorizaron la elaboración de planes para ataques aéreos contra blancos serbios, mientras 80 aeronaves de la Alianza volaron cerca de la frontera albanesa con Kosovo y en agosto se realizaron ejercicios militares en Albania con 1,700 tropas de 11 países de la OTAN.

A finales de septiembre de 1998, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 1199, aprobada con la abstención de la República Popular de China, en la cual demandó el inmediato cese de hostilidades en Kosovo, la retirada de las fuerzas serbias de la provincia, acceso irrestricto para las organizaciones de asistencia humanitaria y la continuación de las negociaciones para determinar el status de la provincia. Sin embargo, y a pesar de que no había una plena autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para ejercer una acción militar en contra de Serbia por no ejecutar lo establecido en la resolución 1199, la OTAN solicitó a sus estados miembros a proveer fuerzas para una posible intervención militar y el Consejo del Atlántico Norte acordó efectuar ataques aéreos limitados contra blancos serbios con un retraso de 96 horas después de la orden de activación, a fin de dar tiempo a una posible solución negociada.

A principios de octubre, el Grupo de Contacto reiteró e hizo suyas las demandas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su resolución 1199, aunque Rusia se opuso decididamente contra el uso de la fuerza y la intervención militar contra la República Federal de Yugoslavia. Fue en ese mes que Estados Unidos envió a la zona de conflicto a uno de los artífices del alto al fuego en Bosnia-Herzegovina, el enviado especial Richard Holbrooke quien después de arduas negociaciones con Slobodan Milosevic acordó supervisar el cumplimiento de lo establecido en la resolución 1199 mediante el envío de una Fuerza de Verificación de 2,000 observadores internacionales auspiciados por la OSCE, conocida como la Misión Diplomática de Observadores a Kosovo, apoyadas por una unidad de coordinación de la OTAN basada en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, para una supervisión aérea del territorio de la República Federal de Yugoslavia del cese al fuego en el territorio kosovar y la retirada de las

fuerzas serbias. Aunque la mayoría de las unidades del ejército yugoslavo se habían retirado de Kosovo, quedaban en la provincia más de 11,000 miembros de las Fuerzas Serbias de Seguridad, por lo que representantes de la alianza solicitaron su pronto retiro, aunque congelaron la orden de iniciar ataques aéreos sobre Yugoslavia.

No obstante que el despliegue de los observadores internacionales comenzó inmediatamente, se incrementaron las acciones armadas entre los miembros del ELK y de las fuerzas de seguridad serbias en noviembre, en represalia por los secuestros por las dos partes de civiles serbios y kosovares. El incremento del riesgo llevó a los embajadores de la OTAN a establecer una fuerza multinacional de 1,200 a 1,800 hombres bajo comando francés para asistir en cualquier evacuación necesaria de los monitores de la OSCE y establecieron un Centro de Comando de Verificación en Kosovo, en Kumanovo al noreste de Macedonia a fin de monitorear de cerca los desarrollos en el terreno ante la oposición de Slobodan Milosevic al despliegue de tropas extranjeras dentro de Kosovo. En diciembre la situación se deterioró rápidamente con el asesinato del alcalde de la localidad de Kosovo Polje, la muerte de 31 integrantes del ELK cuando transportaban armas desde Albania y la reanudación de intensos combates en el norte de la provincia, lo cual mostró la ineficacia de las labores de los observadores de la OSCE en la zona, especialmente cuando solo habían arribado 600 de los 2,000 integrantes de la fuerza previstos.

Enero de 1999 es el inicio de la decisiva etapa militar y diplomática en el conflicto; ante el descubrimiento de una fosa común con los cadáveres de 45 civiles albaneses en la localidad de Racak, cerca de la capital provincial Priština, la condena internacional fue unánime, especialmente cuando el jefe de la misión de observadores de la OSCE, William Walker, acusó directamente a las fuerzas serbias de efectuar la masacre, mientras los integrantes de la OTAN demandaron a Serbia a cooperar con la investigación del incidente por integrantes del Tribunal Internacional Criminal para la ex Yugoslavia, garantizar la seguridad de todo el personal internacional, retirar las fuerzas de seguridad y respetar el cese al fuego. Al mismo tiempo, los países del Grupo de Contacto, reunidos en Londres, acordaron celebrar una Conferencia de paz en la localidad de Rambouillet, Francia, con representantes del ELK y del Gobierno Federal Yugoslavo.

Los acuerdos negociados en Rambouillet fueron difíciles por el cuestionamiento al interior de Serbia porque significaban en los hechos la retirada de Kosovo y una posible independencia de la región a largo plazo. El plan de paz propuesto preveía que las autoridades serbias reducirían el número de sus fuerzas armadas y de seguridad en Kosovo de 14,000 a un contingente fronterizo de 1,500 integrantes, y un grupo adicional de 2,500 fuerzas de seguridad, mientras el ELK se desarmaría en un periodo de 3 meses. Asimismo, se previó que un contingente de 30,000 soldados de la OTAN, con un pequeño contingente de Estados Unidos, se desplegaría en Kosovo para reforzar el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Las negociaciones se extendieron ante la falta de un acuerdo para que los serbios aceptaran el despliegue del

contingente militar de la OTAN y de la facción del ala dura del ELK a aceptar el desarme ante la continua presencia de las fuerzas de seguridad serbias en el territorio.

Las platicas fueron suspendidas a finales de febrero sin que alguna de las partes aceptara el acuerdo; cuando se reanudaron las negociaciones a mediados de marzo, representantes del ELK confirmaron que firmarían el acuerdo después de hacer algunos cambios en su dirigencia y en concordancia con los miembros del gobierno albano kosovar. Ante ello, la delegación del gobierno serbio presentó algunas objeciones y enmiendas al Plan original, dado que Milosevic continuaba oponiéndose al establecimiento de la Fuerza militar de la OTAN, peticiones que fueron rechazadas por la delegación del Grupo de Contacto.

A la par de las negociaciones, reportes de que las prácticas de limpieza étnica y de expulsión de las poblaciones albanesas de Kosovo continuaban y que el gobierno yugoslavo había concentrado cerca de 30,000 miembros de las fuerzas de seguridad y del ejército en zonas aledañas a la provincia, deterioraron el ambiente de negociación y la posibilidad de alcanzar un acuerdo pacifico se fue alejando, especialmente cuando la OTAN amenazó con ataques aéreos si el Plan no era aceptado tal cual, amenazas realizadas pese a la oposición rusa al uso de la fuerza y ante el fracaso de persuadir a Yugoslavia de firmar el Plan de Paz, por lo que la posibilidad de un arreglo pacifico al conflicto terminó cuando se venció el plazo dado por el Grupo de Contacto para la firma del Acuerdo y las fuerzas serbias realizaron operativos en las cercanías de las localidades de Vucitrn y Kosovska Mitrovica.

El 24 de marzo de 1999 inició la operación de ataque aéreo más grande de la OTAN, incluso mayor que los ataques ocurridos en Bosnia-Herzegovina, con el código "Operación Fuerza Aliada", cuyo objetivo fue atacar, interrumpir y disminuir el potencial militar serbio, contener acciones adicionales serbias en Kosovo, evitar la continuación de las practicas de limpieza étnica, proteger a la población civil y detener la violación de los derechos humanos que se cometían en Kosovo.

La primera fase del bombardeo se dirigió a destruir, aislar e interceptar a las fuerzas militares y de seguridad serbias dentro y entorno a Kosovo, además de atacar blancos considerados estratégicas como las capacidades logísticas de abastecimiento y reforzamiento serbias en Kosovo, el sistema integrado de defensa aérea, los centros de control y comando de Alto nivel y las instalaciones de abastecimiento de combustible en todo el territorio del país, concentrándose en el ataque a infraestructura militar en Belgrado, Novi Sad, Prístina y Podgorica. La Republica Federal de Yugoslavia declaró el estado de guerra en todo el país, ordenó la salida de los periodistas extranjeros y rompió relaciones diplomáticas con Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Alemania, contando con el apoyo diplomático de Rusia y la República Popular de China que condenaron el ataque, calificándolo de ilegal por no existir de antemano una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que aprobara dicha acción.

La falta de aprobación del máximo organismo internacional provocó divisiones al interior de la alianza, evidenciando además la frágil unidad que prevalecía al interior de la organización

atlántica, ante las solicitudes de Italia y Grecia de hacer una pausa en los ataques para realizar esfuerzos diplomáticos adicionales, por lo que la acción, a pesar de contar con la aprobación de los miembros de la Alianza, no generaba la unanimidad para actuar decididamente en la continuación de las acciones coercitivas por las consecuencias políticas que podría tener la agresión contra un país soberano.

A la falta de una clara determinación para continuar con la campaña, se agregó el hecho de que los bombardeos generaron la respuesta inversa a los objetivos por los cuales fueron emprendidos; si con los bombardeos se buscó detener las agresiones contra la población albanesa, los ataques aéreos solamente intensificaron la política serbia de expulsión de la población albano kosovar, cometiendo violaciones a los derechos humanos, asesinando a grupos de refugiados y destruyendo propiedades en la provincia. Asimismo, aunque se esperaba que con las acciones bélicas de la Alianza la población serbia presionaría a las autoridades para que firmaran el Acuerdo del Grupo de Contacto, la población repudió las acciones de la Alianza y reiteraron su apoyo a Milosevic, por lo que su popularidad se incrementó y pudo contar con el respaldo social para resistir la embestida de Estados Unidos y sus aliados.

Cuando los ataques aéreos se dirigieron a las posiciones de artillería, centros de comando y otros blancos militares en una zona de exclusión declarada al sur del paralelo 44, el conflicto se intensificó y provocó el éxodo forzado de cientos de miles de albaneses, creando población de refugiados masivas en países vecinos. Para principios de abril, 140,000 albaneses habían emigrado a la Antigua Republica Yugoslava de Macedonia, 300,000 a Albania y 32,000 a Montenegro, en lo que era considerado como el inicio de una emergencia humanitaria de magnitudes insospechadas, incluso peores que las ocurridas en Bosnia-Herzegovina.

Esta posibilidad llevó a la alianza a despachar una fuerza de 8,000 soldados en la Operación de Fuerzas Móviles Terrestres del Comando Aliado en Europa (denominada como "Operación Albergue Aliado") para proveer asistencia humanitaria a los 300,000 refugiados en Albania, construir nuevas instalaciones para los refugiados y proveer transportación para liberar a los sobresaturados campos en particular en las áreas fronterizas.

Abril significó también un cambio en la intensidad y dirección de los ataques aéreos, centrándose ahora no solo en objetivos militares, sino en objetivos políticos y económicos de gran significado, incluyendo puentes, vías de comunicación, los Ministerios de Gobierno, la residencia de Milosevic, los cuarteles de los partidos políticos del país y las instalaciones de la televisión estatal. En una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN reiteraron las condiciones necesarias para detener la ofensiva, las que incluían la aprobación de Serbia a una presencia militar internacional en Kosovo, previsiones para el retorno seguro de todos los refugiados y un compromiso de trabajar sobre la base del Acuerdo de Rambouillet.

El cambio en la dirección de los ataques provocó el incremento en el número de pérdidas civiles entre la población yugoslava por causa de los bombardeos a la infraestructura de transportes, energía, de medios de comunicación y otros blancos militares. De todos los

incidentes, el más grave de todos los incidentes fue el ataque de un avión de la OTAN contra un convoy de camiones que transportaba refugiados albaneses, en la creencia de que eran tropas serbias en movimiento hacia la frontera, muriendo 64 personas, provocando una creciente oposición a la campaña aérea no solo en la República Federal de Yugoslavia, sino en países vecinos y en aquellos cuyos aviones participaban en la operación como Italia, Grecia, Francia y Alemania.

Con este incidente desapareció el mito de la infalibilidad de los bombardeos "de tipo quirúrgico" contra instalaciones y blancos serbios, lo cual quedó reafirmado cuando en mayo otro ataque equivocado destruyó parte de la embajada de la República Popular de China en Belgrado por falta de información militar sobre la verdadera naturaleza y funciones del edificio, provocando fuertes protestas del país asiático, las burlas de los medios internacionales y de los opositores a la acción atlántica. No obstante, la Alianza reafirmó su voluntad de terminar definitivamente con la presencia serbia en Kosovo e impuso un embargo a las exportaciones de petróleo a Yugoslavia para incrementar los efectos de la destrucción de las refinerías del combustible en el país.

La oposición a las acciones punitivas al interior de las sociedades de sus miembros, el deterioro de las relaciones con China y Rusia, la posibilidad de que la operación aérea se alargara más de lo previsto, originando una posible operación terrestre por la cual no había consenso y el cuestionamiento a la legalidad de dicha acción, generando más divisiones al interior de la alianza, originaron que nuevamente se intensificaran los contactos diplomáticos a fin de que Slobodan Milosevic aprobara el Plan de Paz y la OTAN detuviese el ataque. En una reunión del Grupo de los 8 (los países más industrializados y Rusia) presentaron una serie de principios generales para una solución política al conflicto, los cuales fueron presentados como un proyecto de resolución al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aunque las diferencias en torno a la composición de la Fuerza Internacional para Kosovo se mantuvieron.

En junio, el gobierno federal yugoslavo anunció que había aceptado los principios para la solución del conflicto y el 3 de junio la Asamblea Nacional Serbia formalmente aceptó el plan de paz presentado por la Unión Europea y Rusia, el cual establecía el retorno de los refugiados albaneses a Kosovo, una administración autónoma interina para la provincia, el retiro de las fuerzas serbias y el despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz conjunta Rusia-OTAN compuesta de 50,000 soldados, para lo cual fue firmado un Acuerdo Militar Técnico el 9 de Junio entre la OTAN y representantes del Ejército yugoslavo, incorporando un calendario para la retirada de todo el personal de seguridad serbio.

El 10 de junio, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió la resolución 1244 que autorizó una presencia militar internacional en Kosovo, dirigida por la OTAN, y una presencia civil, la Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK).

Para entonces, aproximadamente 860,000 personas habían abandonado Kosovo y dispersado en varios países, más de la mitad en Albania y Macedonia; ante el inicio del retiro de las unidades serbias de la provincia, el Consejo del Atlántico Norte suspendió la campaña de ataques aéreos que involucró cerca de 37,465 salidas, de las cuales 14,006 fueron misiones de ataque, destruyendo la mayor parte de la capacidad de defensa aérea yugoslava, infraestructura productiva, vías de comunicación, entre otras áreas gravemente dañadas.

Inmediatamente y fundamentada en la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas inicio el despliegue de la Fuerza de implementación de la Paz en Kosovo (KFOR) que fue organizada con seis brigadas pertenecientes a Francia, Alemania, Italia, Estados Unidos y el Reino Unido. Una muestra del pésimo estado de las relaciones entre la Alianza y Rusia fue el nulo avance en las negociaciones para permitir a Rusia tener una zona de ocupación separada en la provincia, lo que fue rechazado por la Alianza, a lo cual el país eslavo reaccionó con un comando de 200 soldados que ocuparon unilateralmente el aeropuerto de Prístina, suscitando la molestia de las potencias occidentales, pero acelerando las negociaciones que culminaron con el acuerdo de finales de junio por el cual una fuerza de 3,600 soldados rusos se integrarían a KFOR bajo comando de la OTAN para controlar el Aeropuerto de Prístina, pero sin tener su propia zona de control como había deseado el gobierno ruso.

El 12 de junio, y desde la Antigua República yugoslava de Macedonia, una fuerza inicial de 20,000 soldados entró en Kosovo; el día 20 se completó la retirada de las tropas yugoslavas de Kosovo, mientras el ELK continuaba su proceso de desarme y desmilitarización y transformar la fuerza como era requerido en la resolución 1244 y el Consejo del Atlántico Norte anunció oficialmente el fin de su campaña aérea.

Los objetivos de KFOR fueron los de proveer un ambiente seguro para facilitar el retorno seguro de los refugiados y, pendiente del total despliegue de Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), asistir a la reconstrucción de la infraestructura y de las instituciones civiles y políticas, de una manera semejante a las labores que IFOR desempeñó después de cumplir sus labores militares en Bosnia-Herzegovina. Adicionalmente, tropas de la OTAN apoyaron y protegieron al personal del Tribunal Criminal Internacional para la ex Yugoslavia para probables sitios considerados como fosas comunes y violaciones a los derechos humanos.

Por su parte, la resolución 1244 aprobó el despliegue de la Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) que tendría amplios poderes legales y ejecutivos en Kosovo, con una responsabilidad específicamente en toda la administración civil y facilitar la reconstrucción y rehabilitación de la provincia como una región autónoma. De tal manera, las labores y alcances de UNMIK se centraron en la administración civil interina, los asuntos humanitarios (encabezados por ACNUR), el proceso de democratización y construcción de instituciones políticas (dirigido por la OSCE) y la reconstrucción económica (con apoyo de la Unión Europea).

El despliegue paralelo tanto de la KFOR como de UNMIK originó el establecimiento de una Comisión de Implementación Conjunta para coordinar sus tareas y funciones políticas, civiles y militares, supervisando la desmilitarización del Ejército de Liberación de Kosovo. Como primer paso, la Misión de las Naciones Unidas también impulsó la reconciliación entre las comunidades serbia y kosovar mediante campañas de información y promoción de la tolerancia para todas las comunidades étnicas, además de establecer un Centro de Coordinación de Minas para desactivar minas antipersonales.

La Misión de Naciones Unidas, encabezada por Bernard Kouchner, inicio casi inmediatamente el lento proceso de transición de las responsabilidades administrativas de la provincia a sus habitantes con el establecimiento del Consejo de Transición de Kosovo establecido por Naciones Unidas como un órgano consultivo multiétnico, para restaurar la ley y el orden en Kosovo y Reconstruir la administración local, mediante el establecimiento de Comisiones de Consulta en asuntos como el sistema judicial, energía, control de las aduanas, servicios de salud y educación, un directorado de la vivienda

Kosovo confirmó la nueva modalidad de cooperación política entre la OTAN y Naciones Unidas: la alianza atlántica se encargaría de las labores militares y de protección del personal internacional, mientras que la ONU tendría que vigilar el cumplimiento de los aspectos civiles del Acuerdo, así como el iniciar la reconstrucción de la infraestructura material y administrativa del país e impulsar su transición a las autoridades locales.

Sin embargo, como ha ocurrido en Bosnia-Herzegovina, el revanchismo entre los grupos que habitan la región se mantiene, especialmente después de hacerse públicos crímenes cometidos por las fuerzas yugoslavas, por lo que el sentimiento de venganza contra la población serbia se manifestó inmediatamente después de la retirada del Ejército yugoslavo y de las Fuerzas de Seguridad y al momento en que tanto la KFOR como UNMIK se desplegaban en el territorio kosovar. A pesar de haber aceptado el desarme de sus fuerzas, integrantes del ELK ocuparon el territorio abandonado por los soldados y policías yugoslavos e iniciaron una campaña de represalias contra la población serbia que se extendieron rápidamente al resto del territorio provincial, con destrucción de propiedades, expulsión de los serbios y asesinatos de miembros de esa comunidad, a pesar de los esfuerzos de KFOR Y UNMIK por detenerlos

En agosto y septiembre de 1999, la violencia y los enfrentamientos interétnicos se incrementaron dando la impresión de que las misiones de la OTAN y Naciones Unidas fueron incapaces de detener la violencia; en septiembre el Consejo de Transición de Kosovo acordó establecer un Comité de Seguridad Conjunto ante la escalada de violencia en la provincia y los ataques a los civiles serbios, de los cuales más de 30,000 habían abandonado la provincia. Cuando esto fue considerado insuficiente, el representante especial Kouchner solicitó fondos adicionales y más oficiales de policía para contrarrestar la violencia étnica, mientras representantes de los grupos políticos mas importantes de Kosovo acordaron compartir el poder con UNMIK para la administración de Kosovo de manera provisional hasta la realización de elecciones.

BIBLIOGRAFIA

- ❖ ALTSCHILLER, Donald. (Editor) The United Nations role in world affairs. The reference Shelf, v.65, # . The H.W. Wilson Company, N.Y. N.Y. 1993. 218 pp.
- ❖ ANGELL, Norman. La Paz y el pueblo. Colección Biblioteca Interamericana, Gustavo Gili Editor, Barcelona, 1936. 376 pp.
- ❖ BAENA PAZ, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación documental. 5a edición, Editores Mexicanos Unidos, México, 1986. 124 pp.
- ❖ CARR, Edward Hallet. The Twenty Years' crisis. 1919-1939. An introduction to the study of International Relations. 1a. Ed. Harpers Torchbooks, Harper & Row publishers, 1964. N.Y. N.Y. 244 pp.
- ❖ CARR, Fergus and IFANTIS, Kostas. NATO in the New European Order. Basingstoke, Hampshire: MacMillan, 1996, 178 pp.
- ❖ CLAUSEWITZ, Karl von. De la guerra. Editorial Labor. 1a Ed. 1984. Barcelona. 345 pp.
- ❖ DEL ARENAL, Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales. Red Editorial Iberoamericana. 1a Ed. 1993, México. 495 PP.
- ❖ DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios internacionales, Buenos Aires, 1993.
- ❖ EINSTEIN, Albert. Escritos sobre la Paz. Ediciones Península. 1a Ed. 1967, Barcelona. 494 pp.
- ❖ EINSTEIN, Albert. La lucha contra la guerra. Alfred Lief (Compilador). Ediciones Nervio, Buenos Aires, 1933. 62 pp.
- ❖ GHALI, Boutros Boutros. Un programa de Paz 1995. O.N.U. Departamento de Información Pública. 2ª Edición, Nueva York, 1995. 174 p.
- ❖ GOYTISOLO, Juan. Cuaderno de Sarajevo. Anotaciones de un viaje a la barbarie. Ed. Aguila, Altea, Taurus, Alfaguara. México. 1994. 104 pp.
- ❖ HERNANDEZ-VELA SALGADO, Edmundo. Diccionario de Política Internacional. 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1988. 286 pp.
- ❖ HERZ, John H. Realismo político e idealismo político, un estudio en teorías y realidades. Colección Hombres y problemas. Editorial Ágora, Buenos Aires, marzo 1960. 255 pp.
- ❖ HOBBS, Thomas. Leviatán. Edit. Gernika, Colección Clásicos Ciencia Política México, 1994, Vol. I y II.

- ❖ INSULZA, José Miguel. La primera Guerra Fría: percepciones estratégicas de la amenaza soviética (1945-1968). en Cuadernos Semestrales del C.I.D.E. No. 12, segundo semestre de 1982. 1ª Ed. Páginas 165-213.
- ❖ INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT/THE WORLD BANK. Bosnia and Herzegovina: from recovery to sustainable growth. (A World Bank country study). The World Bank, Washington D.C., mayo 1997. 105 pp.
- ❖ KANT, Immanuel. La Paz Perpetua. Colección clásicos del Pensamiento. Edit. Tecnos. 2ª Edición. Madrid 1989. 69 p.
- ❖ KENNAN, George Frost. Al final de un siglo. Reflexiones, 1982-1995. F.C.E. Sección de Obras de Política y Derecho, México, 1998. 389 pp.
- ❖ KENNAN, George Frost. Las fuentes de la Conducta Soviética y otros escritos. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios internacionales, Buenos Aires, 1991. 205 pp.
- ❖ KISSINGER, Henry. La Diplomacia. F.C.E. México, 1996. 919 pp.
- ❖ LE CLERQ, Juan Antonio. La encrucijada yugo-eslava: la desintegración desde una perspectiva comparada. Documentos de Trabajo del CIDE, No. 24. México, 1994. 15 pp.
- ❖ LEURDIJK, Dick A. The United Nations and NATO in former Yugoslavia, 1991-1996. Limits to Diplomacy and Force. Netherlands Atlantic Commission. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", The Hague, The Netherlands, 1996. 153 pp.
- ❖ MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Colección "Sepan Cuantos", Editorial Porrúa. 15ª Ed. México, 1997, 53 pp.
- ❖ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo y PÉREZ SÁNCHEZ, Guillermo. La Europa Balcánica: Yugoslavia desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. 1ª. Ed. Colección Historia Universal Contemporánea. Editorial Síntesis, Madrid, 1997. 207 pp.
- ❖ MERLE, Marcel. Pacifisme et internationalisme XVIIe - XXe siècles. Librairie Armand Colin. Collection U. 1966. Paris. 360 pp.
- ❖ MINELLO, Nelson. Sistemas Militares Internacionales. La OTAN y el Pacto de Varsovia. Coordinación de Humanidades, U.N.A.M. México. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas # 40. 1986. 37 pp.
- ❖ MORGENTHAU, Hans J. Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. 2ª edición. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios internacionales, Buenos Aires, 1986. 729 pp.
- ❖ MORGENTHAU, Hans. Politics in the Twentieth Century. The Decline of Democratic Politics. Vol I. The decline of Democratic Politics. The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, E.U.A. 1962. 431 pp.

- ❖ MURAVCHIK, Joshua. The Imperative of American leadership. A challenge to Neoisolationism. American Enterprise Institute. Washington D.C., 1996. 259 pp.
- ❖ N.A.T.O. NATO Handbook. NATO Office Information and Press. Brussels. 1995. 368 pp.
- ❖ N.A.T.O. The North Atlantic Treaty Organization. Facts and Figures. NATO Information Service, 1989. 578 pp.
- ❖ NELSON DREW, S. NATO FROM BERLIN TO BOSNIA: Trans-Atlantic Security in Transition. McNair Paper 35. Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C., enero 1995. Pp. 49.
- ❖ O.N.U. Carta de las Naciones Unidas v estatuto de la Corte Internacional. Departamento de Información Pública. 1991. 98 pp.
- ❖ O.N.U. The Blue Helmets. A review of United Nations Peace-Keeping. Department of Public Information. 2a Ed. 1990. 500 pp.
- ❖ O.N.U. The United Nations and the situation in the former Yugoslavia. Department of Public Information. 1995. 241 pp.
- ❖ PADILLA, Luis Alberto. Teoría de las Relaciones Internacionales. La investigación sobre la paz y el Conflicto. Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz (IRIPAZ) 1a. Ed. Guatemala, 1992. 384 pp.
- ❖ ROBERTS, Adam and KINGSBURY, Benedict. United Nations; divided World: The UN's roles in International Relations. 2a. Edición. Oxford University Press, Oxford N.Y., 1994. 589 p.
- ❖ RUSSELL, Bertrand. ¿Tiene el hombre un futuro?. Ed. Aguilar-Madrid. 1963. Ed. Aguilar S.A. de C.V. Madrid, España. 149 p.
- ❖ SABINE, George. Historia de la Teoría Política. 11a reimp. F.C.E. México. 1988. 663 pp.
- ❖ SALVADORI, Massimo. OTAN. La Comunidad del Atlántico Norte. Colección Hombres y Problemas. 1ª Ed. Editorial Ágora. Buenos Aires 1958. 207 pp.
- ❖ SEARA VÁZQUEZ, Modesto (Comp.). Las Naciones Unidas a los cincuenta años. F.C.E. 1a. Ed. México, 1995. 456 pp.
- ❖ SZEKELY, Alberto. Instrumentos fundamentales de derecho internacional público. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- ❖ TERTSCH, Hermann. La venganza de la Historia. Ediciones El País/Aguilar. 1993. Madrid. 3ª Edición. 268 pp.

- ❖ UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE U.S.A. A global agenda: Issues before the 49th General Assembly. John Tessitore and Susan Woolfson editors. University Press of America, U.S.A. 1994.
- ❖ WEISS, Thomas. The United Nations and Changing World Politics. Westview Press, U.S.A. 1994. 292 pp.
- ❖ ZIMMERN, Alfred Eckhard. The league of nations and the rule of the law 1918-1935. London MacMillan, 1939.

TESIS

- ❖ SIERRA VALLE, Rosario. El marco legal de las fuerzas de paz de la O.N.U. U.N.A.M. F.C.P.S. México, 1991 (Licenciatura en Relaciones Internacionales).
- ❖ ROSAS GONZÁLEZ, María Cristina. El declive del noratlantismo en la Reestructuración de las Relaciones Económicas Internacionales de finales del Siglo XX. U.N.A.M. F.C.P.S. México, 1995 (Doctorado EN Relaciones Internacionales)

HEMEROGRAFIA

- ACHESON, Dean. "*Discurso con motivo de la publicación del Pacto del Atlántico Norte*".
- GLOBOKAR, Tatjana. "*Yougoslavie. Entre autogestion et libéralisme*", en UNIVERSALIA 1990. Encyclopædia Universalis France. S.A., Paris 1990. Pp. 366-368.
- MIHAJLOV, Mihajlo. "*Can Yugoslavia survive*" en Journal of Democracy, Vol. 2, No. 2 Spring 1991. National Endowment for Democracy, Washington D.C. 1991. Pp. 79-91.
- ZUCCONI, MARIO. "*The former Yugoslavia: lessons of war and diplomacy*", en SIPRI Yearbook 1995. Armaments, Disarmament and International Security. Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press. 1995. Pp. 211-229.

FOREIGN AFFAIRS

- NIEBUHR, Reinhold. "*The illusion of World Government*" en Foreign Affairs, Vol. 27, No. 3, April 1949. Carnegie Endowment For International Peace, Washington, D.C. Pp. 379-388.
- PETRA RAMET, Sabrina. "*War in the Balkans*" en Foreign Affairs, Vol. 71, No. 4, Fall 1992. Council in Foreign Relations. Washington, D.C. Pp. 79-98.
- HAGEN, William W. "*The Balkans' lethal nationalisms*" en Foreign Affairs, Vol. 78, No. 4, July/August 1999. Carnegie Endowment For International Peace, Washington, D.C. Pp. 52-64.

- o STEIL, Ben and WOODWARD, Susan L. "A European "New Deal" for the Balkans", en Foreign Affairs, Vol. 78, No. 6, November/December 1999. Carnegie Endowment For International Peace, Washington, D.C. Pp. 95-105.
- o DAALDER, Ivo H. and FROMAN, Michael B.G. "Dayton's Incomplete Peace" en Foreign Affairs, Vol. 78, No. 6, November/December 1999. Carnegie Endowment For International Peace, Washington, D.C. Pp. 106-113.

FOREIGN POLICY

- o BANDOW, Doug. "Avoiding war" en Foreign Policy. Invierno 1992-1993. No.89. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Pp. 156-174.
- o CLARKE, Jonathan. II "Replacing NATO" en Foreign Policy. Invierno 1993-1994 No.93. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Pp. 22-40.
- o EVANS, Gareth. "Cooperative Security and intrastate conflict" en Foreign Policy. Otoño 1994 No.96. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Pp. 3-20.
- o FREEDMAN, Lawrence. "Why the West failed" en Foreign Policy. Invierno 1994-1995. No.97. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Pp. 53-69
- o KAMP, Karl-Heinz. "The Folly of rapid NATO expansion" en Foreign Policy. Spring 1995. No.98. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Pp. 116-129.
- o LUCK, Edward C. "Making Peace" en Foreign Policy. Invierno 1992-1993. No.89. Carnegie Endowment For International Peace, Washington, D.C. Pp. 137-155.
- o MANDELBAUM, Michael. "The Reluctance to intervene" en Foreign Policy. Primavera 1994 No.94. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C. Pp. 3-18.

NATO REVIEW

- o ALEXANDER, Michael. "NATO's role in a changing world" en NATO REVIEW VOL.38. NO.2. ABRIL 1990. Publisher: Chris Probenzen. NATO, 1110 Brussels. Belgium. Pp.1-6.
- o ANNAN, Kofi. "Las Operaciones de Paz de Naciones Unidas y la Cooperación con la OTAN", en NATO Review, Vol.41, No.5, Octubre 1993. P. 5.
- o CLAES, Willy. "Declaración de prensa del Secretario General de la OTAN Willy Claes, después de la reunión del Consejo del Atlántico Norte del 25 de julio de 1995", en NATO Review, Vol. 44, No. 5, Septiembre de 1995. P. 7.
- o KRIENDLER, John. "NATO's changing role –opportunities and constraints for peacekeeping" en NATO REVIEW. Vol.41, No. 3, Junio 1993. P. 16

- LIGHTBURN, David. "*NATO and the Challenge of multifunctional peacekeeping*", en NATO Review, Vol.44, No.2, Marzo 1996. P. 10.
- McGEEHAN, Robert. "*The United States and NATO after the Cold War*" en NATO REVIEW. Vol.38 No.1. Febrero 1990. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. Pp. 7-13.
- NORTH ATLANTIC COUNCIL. Comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en la ciudad de Oslo, Noruega. NATO REVIEW. Vol.40 No.3 JUNIO 1992. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. Pp. 30-31.
- NORTH ATLANTIC COUNCIL. Comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en la ciudad de Oslo, Noruega. NATO REVIEW. Vol.40 No.3 JUNIO 1992. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. Pp. 30-31.
- NORTH ATLANTIC COUNCIL. Comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, Bélgica. NATO REVIEW. Vol.40 No.6 DICIEMBRE 1992. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. Pp. 28-29.
- NORTH ATLANTIC COUNCIL. Declaración sobre Bosnia-Herzegovina emitida en la Reunión de Ministros de Defensa y del Exterior del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, Bélgica el 5 de diciembre de 1995. NATO REVIEW. Vol.44 No.1 Enero de 1996. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. P. 9.
- NORTH ATLANTIC COUNCIL. Declaración sobre la Antigua Yugoslavia elaborada por la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, Bélgica. NATO REVIEW. Vol.40 No.6 DICIEMBRE 1992. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. P. 31.
- NORTH- ATLANTIC COUNCIL. *LONDON DECLARATION ON A TRANSFORMED NORTH ATLANTIC ALLIANCE*. NATO REVIEW. Vol.38 No.4 Agosto 1990. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. Pp. 32-33.
- NORTH ATLANTIC COUNCIL. *ROME DECLARATION ON PEACE AND COOPERATION*. NATO REVIEW. Vol.39 No.6 DICIEMBRE 1991. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. Pp. 19-22.
- WEGENER, Henning. "*The transformed alliance*" en NATO REVIEW Vol.38 No.4 Agosto 1990. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. Pp. 1-9.
- WÖRNER, MANFRED. Declaración del Secretario General sobre la situación en la Ex-Yugoslavia del 14 de agosto de 1992. NATO REVIEW. Vol.40 No.4 AGOSTO 1992. Publisher: Chris Probensen. NATO, 1110 Brussels, Belgium. P. 35.

NATO REVIEW	Vol.40 No.3 Junio 1992
NATO REVIEW	Vol.40 No.4 Agosto 1992
NATO REVIEW	Vol.40 No.6 Diciembre 1992
NATO REVIEW	Vol.41 No.2 Abril 1993
NATO REVIEW	Vol.41 No.3 Junio 1993
NATO REVIEW	Vol.41 No.4 Agosto 1993
NATO REVIEW	Vol.41 No.5 Octubre 1993
NATO REVIEW	Vol.41 No.6 Diciembre 1993
NATO REVIEW	Vol.42 No.1 Febrero 1994
NATO REVIEW	Vol.42 No.2 Abril 1994
NATO REVIEW	Vol.42 No.4 Agosto 1994
NATO REVIEW	Vol.42 No.5 Octubre 1994
NATO REVIEW	Vol.43 No.3 Mayo 1995
NATO REVIEW	Vol.43 No.4 Julio 1995
NATO REVIEW	Vol.43 No.5 Septiembre 1995
NATO REVIEW	Vol.43 No.6 Noviembre 1995
NATO REVIEW	Vol.44 No.1 Enero 1996
NATO REVIEW	Vol.44 No.2 Marzo 1996
NATO REVIEW	Vol.44 No.3 Mayo 1996

LA JORNADA

- o KADIJEVIC, Veljko. Ministro de Defensa. *“Yugoslavia en Guerra Civil advierte el Ejército”* en La Jornada del 7 de mayo de 1991.
- o “Se oponen Rusia y las tropas de la ONU al uso de la fuerza en Bosnia-Herzegovina” en La Jornada. 11 de agosto de 1993.

- o "El jefe de las FURPRONU contra un ataque de la OTAN a Bosnia" en La Jornada 20 de agosto de 1993. P. 51.

EL UNIVERSAL

- o "Bosnia no expone los intereses estratégicos de Estados Unidos: Warren Christopher." en El Universal. 4 de mayo de 1993.
- o "En entredicho el plan de Estados Unidos y Europa para Bosnia" en El Universal, 14 de mayo de 1993.
- o "Denuncian que el plan de paz occidental encubre la falta de acción." en El Universal. 25 de mayo de 1993.
- o "Lista la OTAN para una acción militar en la Ex-Yugoslavia en nombre de la ONU"(John Shalikasvilli) en El Universal. 25 de mayo de 1993.
- o "Propone Francia la ONU que autorice a los cascos azules a usar la fuerza en Bosnia-Herzegovina" en El Universal. 28 de mayo de 1993.
- o "Ineficacia de las grandes potencias en Bosnia-Herzegovina" en El Universal. 31 de mayo de 1993.
- o "Podrían amenazar a Bosnia con el retiro de las Fuerzas de la ONU" en El Universal. 11 de julio de 1993.
- o "Acepta la OTAN ataques aéreos a Bosnia" en El Universal. 4 de agosto de 1993.
- o "Reúne la OTAN el mayor poderío aéreo desde la Guerra del Golfo" en El Universal. 16 de febrero de 1994.
- o "Reclama la OTAN rápida réplica en caso de ataque a cascos azules" en El Universal. 18 de marzo de 1994. Sección Internacional, P. 1.

EXCELSIOR

- o MENDILUCE, José María. "Declaran autoridades Serbias una tregua unilateral en Bosnia" en Excelsior 13 de mayo de 1992. Pp. 3-A y 17.
- o "Aceptan Cosic, Izetbegovic y Tudjman declarar abierta Sarajevo" en Excelsior. 7 de enero de 1993. Pp. 3 y 14.
- o "Acepto Karadzic un Plan de Paz para Bosnia" en Excelsior. 13 de enero de 1993. P.3.
- o "Están listos 150 aviones de combate " en Excelsior. 20 de febrero de 1994. P. 1-A.

❖ DOCUMENTOS OFICIALES DE NACIONES UNIDAS.

ORGANO		CLASIFICACION	FECHA
Asamblea General	y	A/47/277	17/VI/1992
Consejo de Seguridad		S/2411	
Asamblea General	y	A/49/342	29/III/1994.
Consejo de Seguridad		S/1994/1007	
Asamblea General	y	A/50/790	30/XI/1995.
Consejo de Seguridad		S/1995/999	
Consejo de Seguridad		S/1994/50	18/II/1994
Consejo de Seguridad		S/1994/466	19/IV/1994
Consejo de Seguridad		S/1994/495	22/IV/1994
Consejo de Seguridad		S/1994/498	22/IV/1994
Consejo de Seguridad		S/1994/1074	19/IX/1994
Consejo de Seguridad		S/1995/222	22/III/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/444	30/V/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/470	09/VI/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/478	15/VI/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/623	27/VII/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/666	07/VIII/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/730	23/VIII/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/987	23/XI/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/1029	12/XII/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/1031	13/XII/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/1033	15/XII/1995
Consejo de Seguridad		S/1995/1050	20/XII/1995
Consejo de Seguridad		S/1996/49	23/II/1996
Consejo de Seguridad		S/1996/83	06/II/1996
Consejo de Seguridad		S/1996/87	06/II/1996
Consejo de Seguridad		S/1996/131	26/II/1996
Consejo de Seguridad		S/RES/816(1993)	31/III/1993
Consejo de Seguridad		S/RES/836(1993)	04/VI/1993
Consejo de Seguridad		S/RES/998(1995)	16/VI/1995
Consejo de Seguridad		S/RES/1031 (1995)	15/XII/1995
Consejo de Seguridad		S/RES/1035(1995)	21/XII/1995

- o "Mantiene la OTAN su amenaza de ataque y vigila Sarajevo" en Excélsior. 22 de febrero de 1994. Pp. 26 y 27.
- o "Gorazde tomada; Ataques aéreos pide Ghali a la OTAN" en Excelsior. 19 de abril de 1994. Pp. 1-A y 10.
- o "Precio mas alto para Serbia: Clinton" en Excélsior. 21 de abril de 1994. Pp. 1A y 34.
- o "Perdieron la Alianza Atlántica y Naciones Unidas al aceptar el juego serbio" (Gordon Michael), en Excelsior, Sección Escena Mundial. 21 de abril de 1994. Pp. 1 y 4.
- o "Ultimátum a serbios para que levanten el cerco de Gorazde" en Excélsior, 23 de abril de 1994. Pp. 3-A, 14 y 18.
- o "La retirada muy alentadora: Warren Christopher", en Excelsior. 25 de abril de 1994. Pp 3-A y 39.
- o "Dispuesta la OCI a dar apoyo bélico a croatas y musulmanes" en Excélsior. 5 de agosto de 1994. Pp. 3-A y 11.
- o "Represalias aéreas contra Bosnia si ataca a cascos azules: ONU" en Excélsior. 1 de octubre de 1994 Pp. 3-A y 33.
- o "No habrá paz en los Balcanes sin castigo a asesinos: Richard Goldstone" en Excélsior. 3 de octubre de 1994. Pp. 3-A y 27.
- o "Sangrientos combates en Bihac, huyen miles de serbios" en Excélsior, 23 de noviembre de 1994. Pp. 3-A y 13.
- o "No estaremos pasivos ante otro bombardeo serbio: ONU" en Excélsior, 10 de mayo de 1995. Pp. 3 y 12.
- o "Estremece a Sarajevo feroz ataque de artillería serbo Bosnia" en Excelsior, 18 de mayo de 1995. Pp. 3 y 12.
- o "Condena Rusia el avance en zona ocupada por rebeldes" en Excélsior. 6 de agosto de 1995. Pp. 3A y 8.

Consejo de Seguridad	S/23280	11/XII/1991
Consejo de Seguridad	S/23592	15/II/1992
Consejo de Seguridad	S/23836	24/IV/1992
Consejo de Seguridad	S/23900	12/V/1992
Consejo de Seguridad	S/25939	14/VI/1993
Consejo de Seguridad	S/PV.3575	08/IX/1995
Consejo de Seguridad	S/PV.3607	15/XII/1995

- o UNHCR Information Notes on Former Yugoslavia No.5195 May 1995.
- o UNHCR Information Notes on Former Yugoslavia No.6195 June 1995.
- o UN PEACE FORCES NEWS. Issue No.25. United Nations Peace Forces Headquarters, Division of Information. Nov. 1995.
- o UN PEACE FORCES NEWS. Issue No.26. United Nations Peace Forces Headquarters, Division of Information. Dic. 1995.