

## La guerra en Croacia y en Bosnia y Herzegovina

Casi inmediatamente después del éxodo de los kurdos del norte de Iraq en 1991, el ACNUR se enfrentó a otra emergencia humanitaria de grandes proporciones, en esta ocasión en los Balcanes.<sup>10</sup> El violento desmembramiento de la República Federal Socialista de Yugoslavia, que comenzó en junio de 1991 con la declaración de independencia de Eslovenia y de Croacia, desembocó en la mayor crisis de refugiados en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Los combates estallaron primero en Eslovenia, pero su alcance fue limitado y duraron sólo unos días. El primer estallido de violencia importante tuvo lugar en Croacia, donde residía una población minoritaria de más de medio millón de serbios. Tras la declaración de independencia de Croacia, el ejército yugoslavo y paramilitares serbios se hicieron rápidamente con el control de un tercio del territorio croata. En Croacia fue evidente por primera vez el violento y funesto fenómeno al que después se daría de manera eufemística el nombre de «limpieza étnica». Al principio, miles de croatas fueron expulsados de las zonas que quedaban bajo el control de los serbios. Posteriormente, las fuerzas croatas obligaron a miles de serbios a abandonar sus hogares. En Croacia, sólo en 1991, unas 20.000 personas perdieron la vida, más de 200.000 refugiados huyeron del país y unas 350.000 personas se convirtieron en desplazados internos.

En 1992, la guerra se extendió a la vecina Bosnia y Herzegovina, con consecuencias aún más devastadoras. Bosnia y Herzegovina era la república de la antigua Yugoslavia donde existía el mayor grado de mezcla étnica. Según un censo de población yugoslavo de 1991, los tres grupos principales en Bosnia y Herzegovina eran los musulmanes (44%), los serbios (31%) y los croatas (17%).<sup>11</sup> Cuando Bosnia y Herzegovina declaró su independencia en marzo de 1992, el gobierno de Serbia, encabezado por el presidente Slobodan Milosevic, juró combatir en defensa de la minoría serbia de Bosnia. Unos días después, fuerzas paramilitares serbias irrumpieron en la región oriental de la república y comenzaron a matar o expulsar a los residentes croatas y musulmanes. Más o menos al mismo tiempo, fuerzas serbias del ejército yugoslavo tomaron las colinas que rodean la capital bosnia, Sarajevo, y comenzaron a atacarla con fuego de artillería. A finales de abril de 1992, el 95% de las poblaciones musulmana y croata de las ciudades y centros urbanos importantes del este de Bosnia se habían visto obligadas a abandonar sus hogares y Sarajevo era objeto de bombardeos diarios. A mediados de junio, las fuerzas serbias controlaban dos tercios de Bosnia y Herzegovina y aproximadamente un millón de personas habían huido de sus hogares.



*El implacable bombardeo de Sarajevo durante la guerra de Bosnia causó una destrucción generalizada. (ACNUR/A. HOLLMANN/1996)*

En las primeras fases de la guerra, los musulmanes y los croatas de Bosnia y Herzegovina lucharon juntos contra los serbios de Bosnia, pero a principios de 1993 estallaron los combates entre los croatas bosnios y los musulmanes bosnios. Se inició otra oleada de «limpieza étnica», esta vez en la región central de Bosnia. Las fuerzas croatas de Bosnia, respaldadas por Croacia, intentaron crear una franja de territorio étnicamente puro limítrofe con Croacia. Aunque las tensiones entre ellas continuaron, los combates entre las fuerzas croatas de Bosnia y las fuerzas gubernamentales bosnias, integradas principalmente por musulmanes, tocaron a su fin en marzo de 1994, con la firma del Acuerdo de Washington y la creación de una Federación Croato-Musulmana.

Al terminar la guerra, en diciembre de 1995, más de la mitad de los 4,4 millones de habitantes de Bosnia y Herzegovina habían sido desplazados. Se calcula que 1,3 millones eran desplazados internos y unos 500.000 se habían refugiado en países vecinos. Además, unos 700.000 se habían convertido en refugiados en Europa occidental, de ellos unos 345.000 en la República Federal de Alemania.

## La «hoja de parra» humanitaria

Estos movimientos de población masivos y la amplia cobertura informativa de los horrores de la guerra dieron lugar a una de las mayores operaciones de asistencia internacionales que se han organizado. En octubre de 1991, coincidiendo con el desplazamiento de población que tenía lugar en Croacia, las autoridades yugoslavas solicitaron la ayuda del ACNUR. En noviembre, el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, pidió formalmente a la Alta Comisionada, Sadako Ogata, que considerase la posibilidad de prestar sus «buenos oficios» para prestar ayuda a los desplazados internos necesitados que se habían visto afectados por el conflicto y para coordinar la acción humanitaria en la región.<sup>12</sup> Después de una misión de investigación sobre el terreno, el ACNUR aceptó el papel y se puso oficialmente al frente de la coordinación de la asistencia humanitaria del sistema de la ONU en la región en noviembre de 1991.<sup>13</sup>

El ACNUR organizó operaciones de asistencia en todas las repúblicas de la antigua Yugoslavia, pero encontró los mayores desafíos en Bosnia y Herzegovina. Cuando el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se retiró temporalmente de Sarajevo en mayo de 1992, tras la muerte por disparos de uno de sus delegados, el papel del ACNUR en Sarajevo, en particular, adquirió una importancia capital. El ACNUR comenzó a enviar miles de toneladas de suministros de ayuda de emergencia por vía aérea a Sarajevo, y por carretera a destinos de todo el país. Por primera vez en su historia, el ACNUR coordinó —en plena guerra— una operación de ayuda de emergencia de gran magnitud para ayudar no sólo a los refugiados y los desplazados internos, sino también a los cientos de miles de civiles afectados por la guerra.<sup>14</sup>

Incapaz de ponerse de acuerdo sobre el modo de poner fin al conflicto, la comunidad internacional concentró gran parte de sus energías en apoyar la operación de asistencia humanitaria dirigida por el ACNUR. Los gobiernos aportaron grandes cantidades de fondos para la operación de ayuda de emergencia, pero no fueron capaces de llegar a un consenso en muchas cosas más. La operación humanitaria se convirtió gradualmente en una «hoja de parra» y en la única respuesta visible de la comunidad internacional ante la guerra. Como declaró François Fouinat, coordinador del Grupo de Trabajo del ACNUR para la antigua Yugoslavia, en octubre de 1993, «no es sólo que las actividades humanitarias de la ONU se hayan politizado; se trata más bien de que nos hemos transformado en la única manifestación de la voluntad política internacional».<sup>15</sup>

La alta prioridad asignada a la operación humanitaria hizo que el ACNUR desempeñara también un papel importante en las negociaciones políticas internacionales relativas a la guerra. La Alta Comisionada Ogata informó con frecuencia al Consejo de Seguridad de la ONU acerca de la situación humanitaria sobre el terreno. Asimismo, en su calidad de presidenta del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Humanitarias de la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia, se reunió a menudo con negociadores de paz internacionales, dirigentes de las partes en conflicto y delegaciones gubernamentales.

Un elemento clave de la respuesta internacional fue el despliegue de tropas de mantenimiento de la paz de la ONU. La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), que estableció un cuartel general sectorial en Sarajevo en febrero de 1992, se desplegó inicialmente para supervisar el alto el fuego en Croacia. Cuando la guerra se extendió, sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU asignaron a la UNPROFOR el mandato adicional de crear las condiciones para la entrega efectiva de la ayuda humanitaria en Bosnia y Herzegovina.<sup>16</sup> La UNPROFOR tuvo éxito al principio, en junio de 1992, al hacerse con el control del aeropuerto de Sarajevo que, durante el resto de la guerra, fue de vital importancia para facilitar la entrega de suministros de ayuda de emergencia a la población sitiada de Sarajevo. Aunque el mandato de la UNPROFOR se amplió más tarde para incluir la disuasión de ataques contra las «zonas seguras» y otras tareas, el garantizar el acceso de los suministros humanitarios siguió siendo una parte primordial de su mandato durante toda la guerra. En 1995 había en Bosnia más de 30.000 soldados de la UNPROFOR.

### Frente a la «limpieza étnica»

Si bien es cierto que el ACNUR y otras organizaciones humanitarias pudieron distribuir grandes cantidades de suministros humanitarios durante la guerra, su éxito fue mucho menor en lo que se refiere a proteger a la población civil de la «limpieza étnica». El personal del ACNUR intervino en numerosas ocasiones ante las autoridades locales para tratar de impedir que tuvieran lugar expulsiones y desahucios, especialmente en lugares como Banja Luka, donde la oficina del ACNUR estaba sólo unas calles de zonas donde se obligaba a la gente a salir de sus casas a punta de pistola. Pero, en general, el ACNUR no pudo hacer nada para impedir los homicidios, las palizas, las violaciones, las detenciones, las expulsiones y los desahucios de civiles. En muchas situaciones, lo máximo que el personal del ACNUR pudo hacer fue informar de las atrocidades de las que había sido testigo. Estos informes, aun siendo insuficientes por sí solos, proporcionaron una información de vital importancia al mundo exterior. Fueron especialmente importantes porque los periodistas, como la UNPROFOR, no tuvieron acceso a grandes extensiones del territorio serbobosnio durante la mayor parte de la guerra. Con frecuencia, sobre todo en el lado serbobosnio, el CICR y el ACNUR fueron las únicas organizaciones internacionales que estuvieron presentes para dar testimonio de las atrocidades.

Estos informes, junto con las denuncias públicas formuladas por funcionarios del ACNUR contra los responsables de la comisión de atrocidades, tensaron las relaciones con las partes en conflicto y a menudo tuvieron como consecuencia amenazas contra el personal del ACNUR y restricciones para viajar. El dilema resultante para el personal del ACNUR estaba claro: era difícil cooperar con las autoridades locales en la ejecución de programas de asistencia, al mismo tiempo que se las condenaba por abusos contra los derechos humanos. En algunos casos, el ACNUR fue criticado por no hablar más abiertamente de lo que lo hizo.



*Un convoy del ACNUR, escoltado por tropas de la UNPROFOR, se dirige de Zepce a Zavidovici, en el centro de Bosnia. (ACNUR/S. FOA/1994)*

Otra decisión difícil que el ACNUR hubo de tomar fue si ayudar o no a evacuar a los civiles vulnerables. Al principio, el ACNUR se resistió a evacuar a los civiles, pero cuando fue evidente que la alternativa para muchos de ellos eran los campos de detención donde en muchos casos eran golpeados, violados, torturados o se les quitaba la vida, la organización comenzó a evacuar a los civiles cuyas vidas corrían peligro. Tales evacuaciones, sin embargo, provocaron un aluvión de críticas por entenderse que el ACNUR facilitaba la «limpieza étnica». En noviembre de 1992, la Alta Comisionada Ogata describió así la situación:

En el contexto de un conflicto cuyo objetivo es el desplazamiento de personas, nos hallamos ante un dilema importante. ¿Hasta qué punto convencemos a la gente de que se quede donde está, cuando de ese modo se podrían poner en peligro sus vidas y libertades? Por otra parte, si la ayudamos a trasladarse, ¿no nos convertimos en cómplices de la «limpieza étnica»?<sup>17</sup>

El Enviado Especial del ACNUR para la ex Yugoslavia, José María Mendiluce, fue aún más categórico: «Denunciamos la limpieza étnica, pero cuando hay miles de mujeres y niños en peligro que desean ser evacuados con urgencia, tengo la responsabilidad de ayudarlos, de salvar sus vidas. No puedo entrar ahora en debates filosóficos o teóricos.»<sup>18</sup>

Además de ayudar a la gente dentro de Croacia y de Bosnia y Herzegovina, el ACNUR instó a los Estados de la región y de Europa occidental a conceder «protección temporal» al considerable número de personas que huían de la escalada bélica en la antigua Yugoslavia. En conjunto, esos Estados abrieron sus fronteras a cientos de miles de personas, pero hubo voces críticas que afirmaron que la concesión de un estatuto de «protección temporal» menor que el estatuto de refugiado de pleno derecho debilitó el sistema internacional de protección de los refugiados (véase capítulo 7).

### La creación de «zonas seguras»

Mientras la «limpieza étnica» continuaba produciendo oleadas de refugiados y de desplazados internos, la comunidad internacional buscaba nuevas formas de proteger a la población civil y de evitar las salidas masivas. A principios de 1993 se produjo una situación crítica en el este de Bosnia, que había sido vaciado en gran medida de sus habitantes no serbios, a excepción de tres pequeños territorios en torno a Srebrenica, Zepa y Gorazde. Estos enclaves estaban abarrotados de musulmanes, muchos de los cuales habían huido hasta ellos desde el medio rural circundante. Estaban defendidos por soldados del gobierno bosnio deficientemente armados y rodeados por fuerzas serbobosnias. Un informe del ACNUR, escrito el 19 de febrero de 1993, describía así la situación en Srebrenica: «Cada día muere gente de hambre y agotamiento. La situación médica no puede ser más crítica. Las personas heridas son trasladadas al hospital, donde mueren a causa de simples heridas debido a la falta de suministros médicos».<sup>19</sup>

La situación en Srebrenica se hizo cada vez más intolerable, y el 2 de abril de 1993 la Alta Comisionada Ogata escribió al Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, advirtiéndole que las medidas en marcha para afrontar el creciente sufrimiento humano eran «totalmente insuficientes», y subrayando la necesidad de una «acción más drástica» para garantizar la supervivencia de la población en Srebrenica. En su carta, la Alta Comisionada instaba a que se permitiera a las fuerzas de paz de la UNPROFOR usar la fuerza para proteger a la población de Srebrenica, o que se permitiera al ACNUR organizar una evacuación masiva.<sup>20</sup>

Catorce días más tarde, tras la muerte de 56 personas a causa de los bombardeos serbobosnios durante una evacuación de Srebrenica organizada por el ACNUR, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 819, que declaraba el enclave «zona segura» protegida por la ONU y, entre otras cosas, pedía a la UNPROFOR que reforzara su presencia en él. Tres semanas después, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 824, que declaraba también zonas seguras a Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde y Bihac.

Zonas de control en Croacia y en Bosnia y Herzegovina, abril de 1996

Mapa 9.1



Las zonas seguras se establecieron sin el consentimiento de las partes en conflicto y sin que se dispusiera elemento disuasorio alguno de carácter militar. Aunque el Secretario General de la ONU había advertido de que serían necesarios 34.000 soldados más «para lograr la disuasión a través de la fuerza», los gobiernos no estuvieron dispuestos a aportar este número de soldados y, en consecuencia, el Consejo de Seguridad adoptó una «opción ligera» en la que sólo se desplegarían 7.500 efectivos de las tropas de mantenimiento de la paz para cumplir esta misión. Las tropas de la UNPROFOR sólo estaban autorizadas a usar la fuerza en defensa propia, y no en defensa de los civiles para cuya protección habían sido enviadas. Esta opción resultaría totalmente insuficiente a la postre. El propio Secretario General de la ONU, Kofi Annan, reconoció después que las áreas designadas zonas seguras por el Consejo de Seguridad de la ONU no eran de hecho «zonas protegidas ni refugios temporales según el derecho internacional humanitario, ni zonas seguras que tuvieran sentido desde el punto de vista militar».<sup>21</sup>

Las zonas seguras albergaban no sólo a civiles sino también a tropas gubernamentales bosnias, por lo que las fuerzas serbobosnias las consideraron objetivos bélicos legítimos. Los bombardeos y los disparos de los francotiradores fueron frecuentes. En muchas ocasiones, los ataques de las fuerzas serbobosnias se produjeron como respuesta a ataques efectuados desde las zonas seguras por tropas gubernamentales bosnias. Las autoridades serbobosnias denegaron a las personas que vivían en las zonas seguras la libre circulación a través del territorio controlado por los serbios, y con frecuencia impidieron que llegaran hasta ellas las organizaciones humanitarias como el ACNUR. Las zonas seguras se convirtieron en guetos abarrotados, con predominio de musulmanes. Aunque ofrecían cierto refugio a los civiles vulnerables, también se convirtieron en zonas de confinamiento donde la población civil estaba atrapada: en esencia, centros de detención abiertos. Mientras tanto, la comunidad internacional se centraba en las zonas seguras y se prestaba escasa atención a la difícil situación de las personas no bosnias que pudieran continuar residiendo en el territorio controlado por los serbios. En consecuencia, estas personas se convirtieron en más vulnerables aún a la «limpieza étnica».

Como ya había sucedido en el norte de Iraq, los motivos de los gobiernos para promover el concepto de zonas seguras eran de índole variada. Durante toda la guerra, siguió sin saberse a ciencia cierta si el objetivo fundamental de las zonas seguras era ~~proteger el territorio o a la población~~. Esta ambigüedad originó malentendidos y creó muchas falsas expectativas. Como reconoció el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en noviembre de 1999, en un informe sumamente crítico sobre el papel desempeñado por las Naciones Unidas en Srebrenica, al no admitir que la declaración de lugares concretos como zonas seguras entrañaba un compromiso importante con su defensa, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU crearon de hecho una falsa sensación de seguridad. El informe subrayaba:

Cuando la comunidad internacional contrae solemnemente la promesa de salvaguardar y proteger a civiles inocentes de una matanza, debe estar dispuesta a respaldar su promesa con los medios necesarios. De lo contrario, más le vale no despertar esperanzas ni crear expectativas, ni obstaculizar ningún esfuerzo que puedan hacer esas personas para defenderse.<sup>23</sup>

El 11 de julio de 1995, el ejército serbobosnio invadió Srebrenica, tomando como rehenes a cientos de miembros neerlandeses de las tropas de paz y obligando a huir a unas 40.000 personas. Mientras tanto, unas 7.000 personas, en su práctica totalidad hombres o muchachos y prácticamente todos musulmanes, perdieron la vida a manos de las fuerzas serbobosnias en la mayor matanza que tenía lugar en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. El juez Riad, del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, describió lo sucedido como «las páginas más negras de la historia de la humanidad».<sup>24</sup> Días después de la caída de Srebrenica, las fuerzas serbias tomaron Zepa, otra de las supuestas zonas seguras.



## La distribución de los suministros de ayuda de emergencia

La operación de asistencia humanitaria en Bosnia y Herzegovina no tenía precedentes en cuanto a escala, alcance y complejidad. Entre 1992 y 1995, el ACNUR coordinó una masiva operación logística en la que se distribuyeron unas 950.000 toneladas de suministros de asistencia humanitaria en diversos destinos de Bosnia y Herzegovina. En 1995, el ACNUR hacía llegar suministros humanitarios a unos 2,7 millones de beneficiarios. La ayuda consistió principalmente en alimentos proporcionados por el Programa Mundial de Alimentos de la ONU (PMA).

En la distribución de los suministros de ayuda de emergencia, el ACNUR trabajó en estrecha colaboración no sólo con el PMA sino también con otros organismos de la ONU, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), así como con organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y locales que actuaron bajo la «coordinación» del ACNUR. La mayoría de estas organizaciones tenían una gran dependencia del ACNUR para obtener la acreditación oficial de la ONU, que era exigida por las partes en conflicto y sin la cual era prácticamente imposible actuar.

El papel de «organismo principal» del ACNUR implicó una amplia gama de responsabilidades. En el momento de máxima actividad, más de 3.000 trabajadores humanitarios pertenecientes a 250 organizaciones portaban tarjetas de identificación del ACNUR, y en Bosnia y Herzegovina había más de 2.000 vehículos con placas de matrícula del ACNUR. La operación de convoyes del ACNUR comprendía más de 250 camiones, con personal proporcionado por, o a través de, los gobiernos de Dinamarca, Noruega, Suecia, el Reino Unido, Alemania y Rusia. Por otra parte, más de 20 países participaron en la operación del puente aéreo del ACNUR a Sarajevo, y unas 18.000 toneladas de suministros humanitarios fueron lanzadas desde aviones a lugares inaccesibles como Konjic, Gorazde, Maglaj, Srebrenica, Tesanj y Zepa. Los suministros se lanzaban por la noche y desde gran altura, para reducir el riesgo de ataques contra las aeronaves.

La operación humanitaria se vio dificultada durante toda la guerra por los problemas de seguridad, la falta de cooperación de las partes en conflicto y las dificultades logísticas. El personal humanitario estuvo expuesto constantemente a bombardeos indiscriminados, disparos de francotiradores y minas terrestres, y en ocasiones era escogido específicamente como blanco. Los trabajadores humanitarios llegaron a tener una gran dependencia de la UNPROFOR para obtener información sobre cuestiones de seguridad, escoltas armadas, transporte en vehículos blindados y apoyo logístico. También utilizaron chalecos antibalas y vehículos blindados con una asiduidad desconocida hasta entonces en las grandes operaciones humanitarias. A pesar de esta protección, durante la guerra perdieron la vida más de 50 trabajadores humanitarios que participaban en la operación dirigida por el ACNUR y cientos resultaron heridos. Además, también la perdieron 117 soldados de la UNPROFOR.<sup>25</sup>

En la mayoría de los casos, el ACNUR entregó los suministros humanitarios a las autoridades locales, que eran las responsables de su distribución. Pese a los

esfuerzos para garantizar que no eran desviados, fue inevitable que se produjera cierta desviación de suministros a las fuerzas militares y al mercado negro. Esta desviación suscitó a menudo la crítica de que la operación humanitaria alimentaba la guerra.

En mayo de 1992, el Secretario General de la ONU había afirmado que «la entrega de ayuda debe ser considerada por todas las partes un acto humanitario neutral».<sup>26</sup> Sin embargo, desde muy pronto fue evidente que no sería así. La operación humanitaria fue objeto del constante obstruccionismo de las partes del conflicto, en particular de los serbobosnios, que controlaban el acceso a los enclaves sitiados del gobierno bosnio, y de los croatas bosnios, que controlaban el acceso a la región central de Bosnia.

En 1992, un convoy del ACNUR tuvo que franquear 90 controles de carretera para llegar desde la capital de Croacia, Zagreb, hasta Sarajevo. Después de intensas negociaciones con las partes en conflicto, muchos de estos controles fueron retirados posteriormente, pero fueron sustituidos por una serie de trabas burocráticas. Antes de que los convoyes pudieran ponerse en marcha, era preciso obtener de las autoridades locales, con hasta dos semanas de antelación, autorizaciones por escrito que incluían numerosos detalles. En la práctica, este sistema resultó ser para las autoridades locales una forma cómoda de controlar y restringir el acceso a territorio enemigo, sin prohibirlo abiertamente. Se recurrió a toda clase de tácticas dilatorias, y se encontraron innumerables excusas para no conceder las autorizaciones.

En muchos casos, las partes en conflicto se negaban a autorizar el tránsito de los convoyes del ACNUR por zonas bajo su control, de paso hacia territorio enemigo, si no se aumentaba el porcentaje de suministros que se enviaba a las zonas que estaban bajo su control. En tales casos se entablaban largas negociaciones, y mientras tanto, en muchos casos los convoyes permanecían inmovilizados durante semanas o meses. Los funcionarios del ACNUR que trabajaban sobre el terreno pasaron gran parte de la guerra negociando el acceso humanitario. Algunas autoridades civiles locales que aparentemente eran las homólogas del ACNUR, como los Comisionados para la Ayuda Humanitaria en el lado serbobosnio, eran en realidad directamente responsables de impedir que la ayuda humanitaria llegara a la población civil en territorio enemigo. Esta situación se puso claramente de manifiesto en la reunión que el ACNUR mantuvo con autoridades civiles serbias el 2 de julio de 1995. En esta reunión, Nikola Koljevic, presidente de la Junta de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (y vicepresidente de la autoproclamada República Srpska), explicó su permanente obstruccionismo diciendo que si permitía la llegada de alimentos a los musulmanes, sería procesado como criminal de guerra por su propio régimen.<sup>27</sup>

## El papel de la UNPROFOR en la operación humanitaria

El mandato fundamental de la UNPROFOR en Bosnia y Herzegovina era ayudar al ACNUR creando las condiciones necesarias para la distribución efectiva de la

asistencia humanitaria. Sin embargo, la UNPROFOR no tuvo una presencia significativa en las zonas controladas por los serbobosnios, y sólo dispuso de un acceso limitado a través de ellas. En el cumplimiento de su mandato, la UNPROFOR se concentró en establecer rutas de abastecimiento terrestres y pasillos aéreos fiables, así como en mejorar la seguridad del personal humanitario. Los ingenieros de la UNPROFOR lograron abrir y mantener rutas terrestres fundamentales en el territorio controlado por el gobierno bosnio y mantener la pista de aterrizaje y otras instalaciones esenciales del aeropuerto de Sarajevo. Un problema inevitable, sin embargo, fue que la gran dependencia de rutas concretas facilitó el bloqueo de esas rutas por las partes en conflicto siempre que lo deseaban.<sup>28</sup>

Aunque la UNPROFOR contribuyó notablemente a mejorar la seguridad del personal humanitario, en ciertos casos su presencia pareció producir el efecto contrario. Los serbobosnios, en particular, se mostraron a menudo sumamente hostiles hacia la UNPROFOR. En algunas ocasiones, los equipos encargados de los convoyes del ACNUR se quejaron de que la presencia de escoltas de la UNPROFOR surtía el efecto de atraer el fuego hacia ellos, y afirmaron que habrían estado más seguros sin escolta militar alguna.

Una de las principales funciones de la UNPROFOR en su ayuda a la operación humanitaria fue la de proporcionar «protección pasiva» a los convoyes. Esta protección consistió en que vehículos blindados de la UNPROFOR para el transporte de personas escoltaban a los convoyes cuando circulaban por zonas peligrosas del frente. El principio era que si un convoy era atacado, el personal civil podría refugiarse en los vehículos blindados. En algunos casos, los vehículos de escolta de la UNPROFOR también repelieron los disparos al ser atacados los convoyes. El uso de escoltas militares para los convoyes humanitarios fue una innovación para el ACNUR y, en su momento, suscitó muchas críticas de quienes pensaban que de ese modo se menoscababa la imparcialidad de la acción humanitaria. El CICR, en cambio, operó durante toda la guerra sin escoltas militares. Sin embargo, el sistema permitió al ACNUR distribuir grandes cantidades de suministros de emergencia y cruzar frentes activos, incluso durante algunos de los más encarnizados combates. Más del 80% de los suministros de emergencia distribuidos a la población civil en Bosnia y Herzegovina durante la guerra fueron entregados por el ACNUR.

Las tropas de la UNPROFOR proporcionaron una seguridad y un apoyo logístico fundamentales para la operación humanitaria, pero poco pudieron hacer para mejorar el acceso a zonas que exigían circular a través de territorio controlado por las fuerzas serbobosnias. Al operar sobre la base del consentimiento, de conformidad con los principios tradicionales del mantenimiento de la paz, la UNPROFOR dependía de las autoridades serbobosnias para que se le autorizara a viajar por su territorio. Pero los serbobosnios consideraron a la UNPROFOR una fuerza hostil con más asiduidad que las otras partes en conflicto. En consecuencia, en algunas rutas la circulación de los vehículos de la UNPROFOR no fue aprobada durante meses. De hecho, en lugares como Gorazde y Bihac, las tropas de la UNPROFOR también se quedaron sin alimentos frescos al no poder obtener las autorizaciones necesarias para sus propios convoyes de reabastecimiento. En algu-

nas de esas ocasiones, el ACNUR les suministró alimentos, tendiendo de este modo una mano salvadora precisamente a la fuerza enviada para apoyar la operación humanitaria.

## **El asedio de Sarajevo y el puente aéreo humanitario**

Durante gran parte de la guerra, la comunidad internacional centró su atención en la capital de Bosnia, Sarajevo. La ciudad estaba rodeada por la artillería serbobosnia y por francotiradores, y con frecuencia permaneció durante meses sin abastecimiento suficiente de agua, electricidad o gas. Mientras las fuerzas serbobosnias sitiaban la ciudad, a menudo matando a civiles que hacían sus compras en el mercado o esperaban en las colas del pan o del agua, el ACNUR se esforzaba por distribuir alimentos y otros suministros de ayuda.

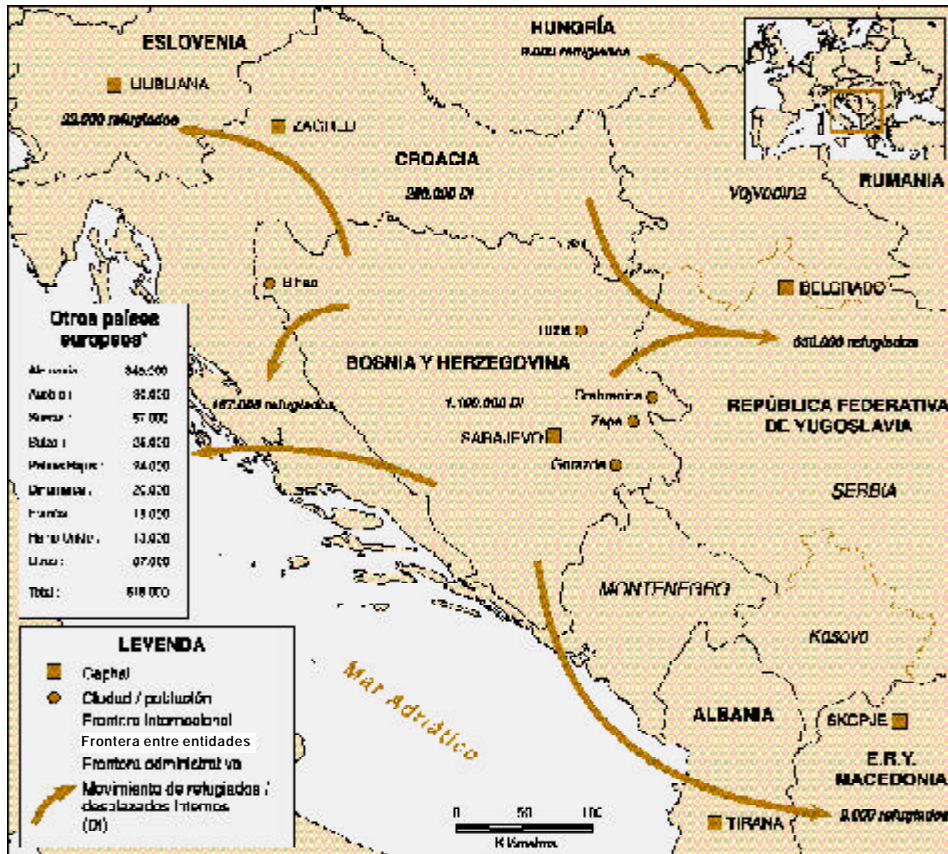
Entre el 3 de julio de 1992 y el 9 de enero de 1996, el ACNUR coordinó lo que se convirtió en el puente aéreo humanitario de mayor duración de la historia, superando la del organizado en Berlín en 1948-1949. La mayoría de los aviones fueron aportados por Alemania, Canadá, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, si bien participaron más de 20 países. En total, se repartieron en Sarajevo 160.000 toneladas de alimentos, medicinas y otros productos, transportados en más de 12.000 vuelos. El puente aéreo sirvió también para evacuar a más de 1.100 civiles que necesitaban asistencia médica.

El puente aéreo se vio afectado no sólo por las trabas burocráticas sino también por las constantes amenazas de seguridad. Ambos bandos, pero en especial las fuerzas serbobosnias, dispararon contra los aviones que utilizaban el aeropuerto. Se contabilizaron más de 270 incidentes de seguridad graves, que en muchos casos obligaron al ACNUR a suspender temporalmente el puente aéreo. El incidente de mayor gravedad tuvo lugar el 3 de septiembre de 1992, cuando un misil tierra-aire derribó un avión de carga G-222 de la Fuerza Aérea italiana, muriendo en el accidente los cuatro tripulantes que viajaban a bordo. Nunca se esclareció la autoría de este ataque.

En muchas ocasiones, los inspectores serbobosnios, cuya presencia en el aeropuerto era una condición impuesta por los serbios de Bosnia para permitir el funcionamiento del puente aéreo, se negaron a autorizar la descarga de artículos concretos de los aviones del ACNUR. Los artículos en cuestión hubieron de ser transportados de vuelta a Croacia, Italia o Alemania, lo que entrañó grandes costes. En otros casos, las fuerzas serbobosnias, que controlaban el acceso por carretera al aeropuerto, se negaron a permitir la salida de los suministros humanitarios del aeropuerto. Y así, mientras miles de civiles pasaban hambre en la capital, cientos de toneladas de alimentos se pudrían en las pistas del aeropuerto. Algunos artículos, como tuberías y equipos para el bombeo de agua, generadores y otros que se necesitaban con urgencia para reparar servicios fundamentales en la ciudad, estuvieron bloqueados en el aeropuerto durante la mayor parte de la guerra. Al mismo tiempo, se impidió con frecuencia la evacuación por razones médicas de civiles gravemente enfermos o heridos.

Principales poblaciones desplazadas de la antigua Yugoslavia, diciembre de 1995

Mapa 9.2



\* Las cifras de otros países europeos son de septiembre de 1996 y se basan en información facilitada al ACNUR por los gobiernos (Humanitarian Issues Working Group, HIWG/6, 11 diciembre 1996).

El camino hacia los Acuerdos de Paz de Dayton

A comienzos de 1995, las fuerzas serbobosnias llevaron a cabo una nueva oleada de «limpieza étnica» en el oeste de Bosnia, especialmente en la zona de Banja Luka, a la que el portavoz del ACNUR en aquellas fechas calificó de «corazón de las tinieblas» bosnio. En mayo, la credibilidad de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina quedó aún más empañada cuando los serbobosnios tomaron como rehenes a cientos de soldados de la UNPROFOR tras los ataques aéreos realizados por la OTAN a petición de la UNPROFOR. Algunos rehenes fueron encadenados por los serbobosnios, a modo de «escudos humanos», a posibles objetivos de ataques aéreos, y las imágenes de estos soldados pudieron verse por televisión en todo el mundo.

A mediados de 1995, ciertos acontecimientos cambiaron dramáticamente la dinámica de la guerra. En julio, el ejército serbobosnio invadió las zonas seguras de Srebrenica y Zepa. A comienzos de agosto, el ejército croata emprendió la «Ope-



*Destrucción causada por los combates en Ilidza, Sarajevo. El gran número de minas terrestres representó una gran amenaza para las personas que regresaron a sus hogares después de la guerra. (ACNUR/R. LEMOYNE/1996)*

ración Tormenta», una masiva ofensiva militar en la que participaron más de 100.000 soldados y en la que invadió todas las zonas controladas por los serbios en el oeste y el sur de la región croata de Krajina. En consecuencia, unos 200.000 civiles serbios huyeron, en su mayoría a la República Federativa de Yugoslavia, en tanto que otros, en número menor, se quedaron en las zonas de Bosnia y Herzegovina controladas por los serbios. El 28 de agosto de 1995, las fuerzas serbobosnias dispararon un obús contra un concurrido mercado de Sarajevo, matando a 37 personas y causando heridas a varias decenas. La OTAN respondió emprendiendo durante dos semanas una campaña aérea intensiva contra objetivos serbobosnios. Reforzadas por los ataques aéreos, las fuerzas gubernamentales croatas y bosnias lanzaron una ofensiva conjunta en Bosnia y Herzegovina para reconquistar territorio en poder de los serbios, recuperando un tercio del territorio que estaba en poder de las fuerzas serbobosnias. Conscientes de que perdían territorio día a día, las autoridades serbias de Bosnia aceptaron un alto el fuego y accedieron a asistir a unas conversaciones de paz en Dayton, Ohio (Estados Unidos).

El resultado de estas conversaciones fueron los Acuerdos de Paz de Dayton, firmados en París el 14 de diciembre de 1995 por los presidentes de la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia. Aun cuando los acuerdos mantienen unida a Bosnia y Herzegovina como un solo Estado, reconoce dos entidades: la República Srpska y la Federación Croato-Musulmana.

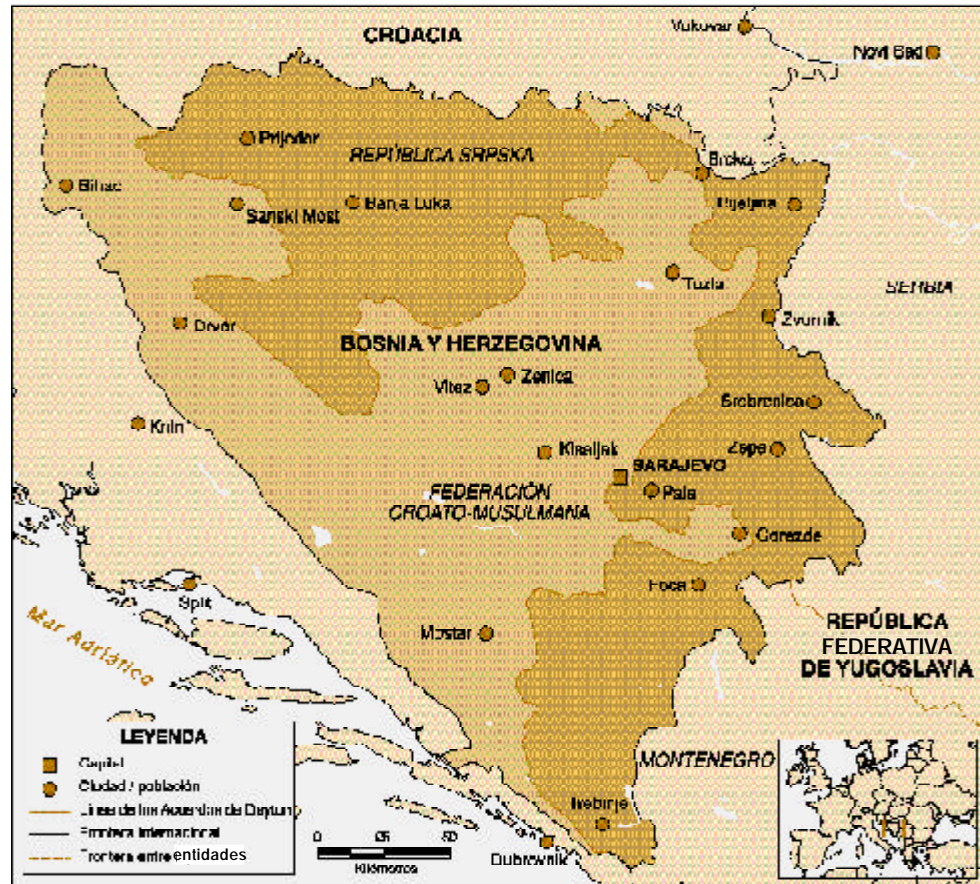
Los acuerdos incluían disposiciones pormenorizadas sobre la desmilitarización de las antiguas partes en conflicto y la sustitución de la UNPROFOR por la Fuerza de Aplicación Multinacional (IFOR) compuesta por 60.000 soldados y dirigida por la OTAN. Sin embargo, se prestó menos atención a la aplicación de los aspectos civiles de los acuerdos de paz. El Anexo VII de los acuerdos pedía al ACNUR «el desarrollo en estrecha consulta con los países de asilo y con las partes de un plan de repatriación que permita un retorno temprano, pacífico, ordenado y progresivo de los refugiados y los desplazados». Aunque en los acuerdos de paz se afirmaba que «todos los refugiados y los desplazados tienen derecho a retornar libremente a sus hogares de origen», no se incluía disposición alguna para llevar a la práctica esos retornos. Por el contrario, se confiaba en que las antiguas partes en conflicto crearían voluntariamente un entorno en el que los refugiados pudieran regresar «con seguridad, sin peligro de hostigamiento, intimidación, persecución o discriminación».<sup>29</sup>

Las disposiciones militares de los acuerdos se aplicaron satisfactoriamente, y desde su firma no se han producido enfrentamientos entre las fuerzas militares de ninguna de las partes. En el aspecto civil, sin embargo, los acuerdos dejaron a los dirigentes nacionalistas en el poder en ambos lados, menoscabando, entre otras cosas, las perspectivas de reconciliación entre los distintos grupos étnicos y la posibilidad de que los refugiados y los desplazados regresaran a las zonas en las que habían sido objeto de «limpieza étnica» durante la guerra. A la vista de sus limitadas disposiciones sobre mantenimiento del orden, reconstrucción y reconciliación, la Alta Comisionada Ogata señaló en 1997 que los acuerdos dejaron que los actores humanitarios como el ACNUR «se ocupasen de cuestiones esencialmente políticas».<sup>30</sup>

### **La repatriación y la persistencia de la separación étnica**

Desde el principio fueron evidentes las reticencias de la fuerza militar multinacional dirigida por la OTAN a impedir los disturbios civiles y a mantener el orden público en Bosnia y Herzegovina, en el período posterior a los acuerdos de Dayton, involucrándose en actividades de mantenimiento del orden potencialmente peligrosas. Esta actitud se puso claramente de manifiesto a principios de 1996, cuando policías, paramilitares y extremistas serbobosnios presionaron a unos 60.000 serbios para que abandonaran los suburbios de Sarajevo cuando éstos volvieron a estar bajo el control de la Federación Croato-Musulmana. Grupos armados de agitadores serbios incendiaron edificios a la vista de efectivos de la IFOR fuertemente armados pero totalmente pasivos.<sup>31</sup>

## Los Acuerdos de Dayton de 1995 para Bosnia y Herzegovina Mapa 9.3



La falta de orden público en Bosnia y Herzegovina, y en particular la falta de seguridad efectiva para las minorías étnicas, impidió cualquier inversión significativa de la «limpieza étnica» que había tenido lugar durante la guerra. Los dirigentes políticos locales de ambos bandos obstaculizaron reiteradamente los retornos reasentando a miembros de su propio grupo étnico en el espacio habitable disponible y creando un clima de miedo y de intimidación para las minorías. Aunque en diciembre de 1999 habían retornado a Bosnia y Herzegovina unos 395.000 refugiados de los que habían huido durante la guerra, la mayoría de ellos no regresaron a sus hogares originales sino que fueron reasentados en nuevas zonas donde su grupo étnico constituía mayoría. Al término de 1999, unas 800.000 personas continuaban desplazadas en Bosnia y Herzegovina sin poder regresar a sus anteriores hogares.

El ACNUR y otras organizaciones humanitarias han hecho denodados esfuerzos para fomentar la reconciliación y facilitar el retorno voluntario de los refugiados y los desplazados a sus hogares originales, aun cuando esto implique regresar



a zonas ahora dominadas por otro grupo étnico. El ACNUR ha puesto en marcha varias líneas de autobuses que viajan entre las dos entidades de Bosnia y Herzegovina, y ha facilitado las visitas en grupo de refugiados y desplazados a sus lugares de origen. El ACNUR creó también un proyecto de «Ciudades Abiertas», en virtud del cual se alentó a los donantes a invertir en las ciudades que permitieran el retorno de los grupos minoritarios. Pero la actuación de las organizaciones humanitarias tiene un límite. Como concluía la Alta Comisionada Ogata en su intervención en la conferencia del Consejo de Aplicación de la Paz en 1998:

El requisito previo fundamental para el retorno —cambios significativos y duraderos en las circunstancias que obligaron a la gente a abandonar sus hogares— no se ha cumplido todavía. El papel destacado del ACNUR en el retorno se basaba en la eliminación de las restricciones políticas. Pero éstas continúan presentes. Las hemos identificado pero, como organización humanitaria, no podemos eliminarlas.<sup>32</sup>

Aun cuando un reducido número de personas han regresado a zonas donde ahora forman parte de una minoría étnica, los avances han sido mínimos en la reconstrucción de sociedades realmente pluriétnicas en Croacia o en Bosnia y Herzegovina. Las perspectivas de retornos a gran escala a zonas ahora dominadas por otro grupo étnico siguen siendo poco prometedoras. A finales de 1999, cuando habían transcurrido más de cuatro años desde el fin de los combates en Croacia y en Bosnia y Herzegovina, menos del 10% del total aproximado de 300.000 serbios que huyeron de Croacia entre 1991 y 1995 habían regresado a sus hogares. Por otra parte, menos del 5% de los 650.000 musulmanes y croatas que fueron expulsados por los serbios del oeste de Bosnia y Herzegovina, y menos del 1% de los que fueron expulsados por los serbios del este de Bosnia, han regresado a sus anteriores hogares.<sup>33</sup>

De las pocas personas que han regresado a zonas donde ahora forman parte de un grupo étnico minoritario, muchas lo han hecho a zonas cercanas a la línea divisoria entre las dos entidades, que es rigurosamente supervisada por las fuerzas militares bajo el mando de la OTAN, y muchas son ancianos a quienes las autoridades locales no consideran una amenaza real. Por otra parte, algunas de las personas que han regresado lo han hecho con la intención de concertar acuerdos para intercambiar sus propiedades. El proceso de separación étnica, que comenzó durante la guerra, ha continuado por otros medios en la posguerra.

Aunque el número total de retornos a zonas dominadas por otro grupo étnico ha continuado siendo bajo, el ACNUR y otros observadores constataron un considerable aumento del número de «retornos de minorías» en Croacia y en Bosnia y Herzegovina en los primeros meses del año 2000.<sup>34</sup> Este incremento se atribuyó a la impaciencia reinante entre los refugiados y los desplazados, a un cambio en la psicología de las poblaciones mayoritarias y minoritarias, al cambio de gobierno en Croacia tras la muerte del presidente Franjo Tudjman en diciembre de 1999, a las nuevas políticas gubernamentales bosnias y a las medidas adoptadas por la Oficina del Alto Representante —que supervisa la aplicación civil de los Acuerdos de Dayton— para apartar de sus cargos a los funcionarios obstruccionistas y aplicar las leyes que regulan la propiedad.

La situación de los refugiados en el mundo

**El proceso de retorno es de ámbito regional, y afecta a todos los países de la antigua Yugoslavia. El ACNUR ha subrayado reiteradamente que, para mantener el proceso de retorno, la comunidad internacional deberá continuar asignando sumas considerables de recursos para consolidar la paz en la región. Desde el fin de la guerra, el ACNUR ha colaborado estrechamente con la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina, la fuerza militar bajo el mando de la OTAN, la Fuerza Internacional de Policía de la ONU (IPTF), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Banco Mundial y numerosas organizaciones locales e internacionales, para ayudar en el proceso de retorno, reconstrucción y reconciliación. El Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, puesto en marcha por la Unión Europea en junio de 1999, ha reafirmado también el compromiso de apoyar los procesos políticos democráticos y de promover sociedades pluriétnicas en la región.**