

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

15

**CURSO DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO
CELEBRADO EN POIO (PONTEVEDRA)**

**LA CRISIS
DE LOS BALCANES**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

15

**CURSO DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO
CELEBRADO EN POIO (PONTEVEDRA)**

**LA CRISIS
DE LOS BALCANES**

Diciembre, 1995



CATALOGACION DEL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA

CURSOS DE VERANO (Universidad Internacional del Atlántico) (1994. Poyo)

La crisis de los Balcanes / Curso de Verano de la Universidad del Atlántico celebrado en Poio (Pontevedra). — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, D.L. 1996. — 202 p. ; 24 cm. — (Monografías del CESEDEN ; 15)

Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

NIPO 076-96-071-3. — D.L. M. 12951-96

ISBN 84-7823-458-6

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España). II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Título. IV. Serie.

CENTRO DE DOCUMENTACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA
REGISTRO <u>9055</u>
SIGNATURA
EM N°



EDITA: MINISTERIO DE DEFENSA
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-96-071-3

ISBN: 84-7823-458-6

Depósito Legal: M-12951-96

IMPRIME: Imprenta Ministerio de Defensa

SUMARIO

Página

PRESENTACIÓN.....	7
-------------------	---

PRÓLOGO.....	11
--------------	----

Por Francisco Fernández Segado

Primera conferencia

LA NATURALEZA DEL CONFLICTO YUGOSLAVO	17
---	----

Por Miguel Alonso Baquer

Segunda conferencia

EL SISTEMA SOCIO-POLÍTICO DEL RÉGIMEN DEL MARISCAL TITO	35
--	----

Por Francisco Fernández Segado

Tercera conferencia

EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE BOSNIA	79
---	----

Por Gonzalo Parente Rodríguez

Cuarta conferencia

EL NUEVO PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONA- LES EN EL CONFLICTO DE BOSNIA	97
---	----

Por Por Álvaro de Arce y Temes

Quinta conferencia

Página

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN YUGOSLAVIA (1945-1990): EL FRACASO DE UN EXPERIMENTO DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.....	115
---	-----

Por Pedro Puy Fraga

Sexta conferencia

APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL CONFLICTO DE BOSNIA-HERZEGOVINA.....	137
---	-----

Por José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto

ABSTRACT	197
----------------	-----

ÍNDICE	199
--------------	-----

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Esta publicación con el título La crisis de los Balcanes es fruto del seminario que bajo el mismo rótulo organizó la Fundación «Alfredo Brañas» con la colaboración del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) en julio de 1994, dentro de los Cursos de Verano que la Fundación viene celebrando desde años atrás en el Monasterio de Poio (Pontevedra).

PRÓLOGO

PRÓLOGO

POR FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
Coordinador del seminario.

El libro acoge un total de seis trabajos en los que, con una perspectiva interdisciplinar, se abordan diferentes cuestiones relacionadas con La crisis de los Balcanes.

Se pretendió con el referido seminario abordar el estudio de un fenómeno tan complejo como el de la crisis balcánica desde ópticas diferenciadas aunque complementarias. De esta forma, dos de los estudios se aproximan a la temática del libro desde una óptica polemológica, tratando de detectar cuál es la naturaleza del conflicto yugoslavo y cómo ha evolucionado el mismo. Un tercer trabajo, desde una perspectiva de estudio imbricada en las relaciones internacionales, trata de captar el nuevo papel de las organizaciones internacionales en el conflicto bosnio. Una cuarta investigación se aproxima al tema desde el plano económico, intentando visualizar el modelo económico de las democracias populares y su posible incidencia en la génesis de la crisis. Por último, los dos trabajos restantes se mueven en el plano jurídico, analizándose en uno de ellos el sistema jurídico político del régimen del mariscal Tito, a fin de bucear en el influjo que las peculiares estructuras socio-políticas de dicho régimen pudieron tener en el nacimiento del conflicto, mientras que el otro aborda el análisis de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto de Bosnia.

La naturaleza del conflicto yugoslavo es básicamente política, como se afirma en el primero de los trabajos. Viene de la quiebra de un Estado que, como el del mariscal Tito, alimentó excesos autogestionarios y autodefensa.

sivos. Los principios de autogestión, delegación, unidad de poder y régimen de asambleas constituían el soporte constitucional del régimen, vertebrando su funcionamiento las organizaciones socio-políticas, entendidas como formas de organización política de los trabajadores sobre bases clasistas, que habían de operar como un factor activo del desarrollo y de la protección de la sociedad socialista autogestionada. Las fallas orgánicas de la estructura constitucional se verían acentuadas por la progresiva crisis de las organizaciones socio-políticas y, muy en especial, de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia. La realidad pondría de manifiesto que estas organizaciones no escaparon a la burocratización y fosilización característica de las organizaciones políticas monolíticas en las que el pluralismo brilla por su ausencia y en las que la adopción de decisiones sólo en sus atisbos formales se acomoda a los principios democráticos.

El conflicto se amplió en el tiempo debido a los apoyos exteriores que recibieron los tres bandos enfrentados, acomodándose en cualquier caso a lo que se conoce como el «espectro del conflicto», que implica que todo conflicto recorra una serie de fases: paz, tensión, crisis y guerra o conflicto armado.

La crisis de los Balcanes ha propiciado la asunción de un nuevo rol por parte de las organizaciones internacionales. Y así se ha podido afirmar que el conflicto bosnio ha puesto de manifiesto que Naciones Unidas es la organización supranacional con capacidad de aglutinar las decisiones de todos los países del mundo, en cuanto a la utilización de las organizaciones regionales de seguridad y defensa.

Desde la óptica político-económica, la evolución yugoslava desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el inicio de la crisis de los Balcanes constituye un excepcional caso de estudio sobre los altos costes sociales que puede conllevar la experimentación con las instituciones económico-políticas de cualquier grupo humano, ignorando las lecciones prácticas de la propia historia y las enseñanzas teóricas de la economía política clásica. Como se recuerda en uno de los trabajos, los sistemas colectivistas de planificación central fracasaron, a largo plazo, porque no fueron capaces de dar respuesta a las grandes cuestiones que la conocida escuela de la «economía del orden», integrando elementos del liberalismo clásico, planteó como cruciales de forma coetánea a los primeros intentos de configuración del modelo económico yugoslavo, cuestiones que pueden reconducirse a estos tres grandes problemas: el problema de los incentivos, el problema del poder y el problema del conocimiento. En último término, el

ejemplo yugoslavo viene a demostrar que ciertos niveles de desarrollo, si bien importantes, no garantizan una transición pacífica desde el viejo régimen autoritario.

Una última visión del conflicto nos la ofrece el estudio de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, que exige en todo caso diferenciar entre: la intervención o uso unilateral de la fuerza por los Estados con motivación humanitaria; la asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto armado, y el derecho-deber de injerencia humanitaria, acordada por Naciones Unidas. Las diversas medidas adoptadas progresivamente por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el conflicto que nos ocupa rebasan los límites establecidos hasta ahora para las operaciones de mantenimiento de la paz, asistencia humanitaria e incluso injerencia humanitaria, por lo que hoy se habla, como se señala en el último de los trabajos, de una «intervención humanitaria armada», lo que plantea necesariamente el nuevo rol y Estatuto de las Fuerzas puestas por los Estados a disposición de las Naciones Unidas para llevar a cabo misiones internacionales de conformidad con las previsiones de la Carta.

Estas son algunas reflexiones muy generales que laten en los diversos trabajos que integran este libro y que nos ofrecen una visión plural y desde luego pluridisciplinar de algunos de los múltiples problemas que plantea la investigación de un tema como el que aquí se aborda.

PRIMERA CONFERENCIA
LA NATURALEZA DEL CONFLICTO
YUGOSLAVO

LA NATURALEZA DEL CONFLICTO YUGOSLAVO

Por MIGUEL ALONSO BAQUER

*General secretario permanente
del Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

Existe entre los europeos de Occidente una notable resistencia para que el conflicto que está ocupando la atención internacional en toda la extensión de la primera mitad de la última década del siglo xx sea denominado «guerra» y más precisamente aún, la «guerra de Yugoslavia». Y no debería ser así, porque nos encontramos frente al fenómeno de la secesión de Yugoslavia, cumplido a través del mecanismo de la guerra. Cuando decimos que hay guerra en Yugoslavia todo el mundo sabe de que cosa estamos hablando con mucha mayor aproximación que si dijéramos, al modo decimonónico, la cuestión de Oriente o el conflicto en los Balcanes.

Es un Estado moderno, —o mejor dicho, la estructura de poder que hemos llamado durante casi todo lo que llevamos de siglo Yugoslavia— lo que está en guerra. La «guerra de Yugoslavia», la del Estado que agrupa a una multitud de eslavos meridionales, nació, creció, se desarrolló ante nosotros y quizás esté a punto de fenecer como tal guerra, según y cómo le han ido ocurriendo cosas a ese Estado y no a ningún otro de los Estados existentes en los Balcanes ante de 1990.

La secesión del Estado yugoslavo no ha sido posible como una secesión, sin guerra. Tampoco se ha posibilitado una sucesión, sin guerra, del régimen anterior. Lo que hemos tenido es, claramente, una guerra atípica de secesión, o mejor aún, una típica guerra de secesiones sucesivas, que creíamos características sólo de las periferias de los imperios en la hora de su decadencia.

Lo acontecido hasta ahora, —verano de 1994— es que en un escenario concreto, —la parte central de la península de los Balcanes— unos grupos sociales determinados, —los serbios, los croatas, los eslovenos, los bosnios y quizás los macedonios y los montenegrinos— no encuentran, en el evidente riesgo de sus respectivas pretensiones políticas de plena soberanía, motivos suficientes para eludir unos comportamientos que desde tiempos inmemoriales se han considerado bélicos. Entre unos y otros, —nada diré sobre la escala de culpabilidades— han forjado una dialéctica de voluntades hostiles que agiganta conflictos de intereses y les sugiere una solución sangrienta. Ésta, —y no otra forma de conflictividad— es la situación (un estado de guerra), verdaderamente dada en torno a los servicios de Belgrado, a los croatas de Zagreb y a los bosnios de Sarajevo.

Ahora bien, por causa de esa notable resistencia al uso europeo de la palabra «guerra», esta «verdadera guerra», que cualquier observador honesto puede encontrar en la realidad social de Yugoslavia, cuando se ve sometida al análisis de los enterados, de los analistas o de los expertos está terminando por ser presentada como una lucha armada, espasmódica, ciega e insensata que nada o muy poco tiene que ver con una estructura de poder hoy inexistente, el Estado de la Yugoslavia de Tito. En definitiva, para aquellos escrupulosos usuarios del léxico ni hay allí guerra, porque nadie se la ha declarado a nadie, ni los sucesos se padecen en Yugoslavia, porque el Estado de Yugoslavia ha desaparecido. Los Balcanes para ellos, simplemente, es el espacio donde unas bandas paramilitares producen actos delictivos, no por razones políticas, es decir, por la quiebra de una estructura política, sino por ancestrales sentimientos étnicos (o religiosos), mejor aún que sociales (o económicos). La posible culpabilidad no está, pues, cerca en el tiempo (la política interior del régimen de Tito) sino en la noche de los tiempos (el cisma espiritual del año 1000).

Un conflicto radicalmente político

La negativa a considerar que la naturaleza del conflicto yugoslavo sea una de las modalidades políticas del fenómeno «guerra» no está ayudando nada a su resolución. Mucho menos hubiera resuelto las cosas el salto, tan frecuente hace unas décadas de la atención hacia la realidad del fenómeno «revolución». Porque, evidentemente, lo que está ocurriendo allí nada tiene que ver con este otro conflicto mayor, en su día, el objetivo deseado y predilecto de los teóricos de la lucha de clases. El conflicto real-

mente dado en Yugoslavia es político de cabo a rabo y de ninguna manera, originariamente, es una revolución social. El protagonismo de los actores (principales o secundarios) se desarrolla dentro de los círculos de personas que aspiran a ser élites en el poder, —se entiende de los nuevos poderes— y de ninguna manera corresponde a las clases sociales ni a los sectores de la población, que es de donde han solido emerger los movimientos que llamamos en Europa revolucionarios, cuando nos consta que los activa una ideología marxista o leninista.

Y es que, pese a quien pese, el llamado fantasma de la guerra civil es todavía un fenómeno característico de nuestro tiempo, que se añade espontáneamente a determinadas realidades políticas (Estados) cuando se les está rompiendo por dentro el sentimiento básico de la solidaridad, (el patriotismo). Otra cosa bien diferente es que los juristas de todo el mundo, con la mejor de las intenciones apaciguadoras, prefieran reservar el concepto de «guerra» sólo para las situaciones de hecho, donde un Estado rompe las hostilidades formalmente, previa retirada de embajadores, frente a otro Estado, que también retira a sus diplomáticos.

En la indeseable perspectiva del estallido de guerras civiles en el seno de los Estados, nada hay que objetar al avance civilizador que supone la creencia, formulada en términos jurídicos, de que sólo los Estados pueden declararse en guerra. Este avance obliga, —y es bueno que obligue— a que las guerras civiles deban ser consideradas casos particulares de guerras entre dos momentos del Estado en crisis, —el momento de un Estado constituido y el momento de un Estado embrionario— que se disputan la sucesión de todo el poder sobre un mismo territorio dotado de fronteras precisas.

Y es que la situación que llamamos «estado de guerra civil» siempre aparecen en conflicto un modelo de Estado, (el vigente en el instante en que la guerra estalla) y un embrión de Estado, (el que aspira, primero, a la victoria y después, al reconocimiento de su capacidad de figurar en el elenco de los Estados soberanos). Ahora bien, en Yugoslavia, el parto previsible del Estado nuevo viene siendo anunciado por lo ginecólogos como un parto múltiple. Y esta irónica observación, en absoluto mitiga la naturaleza bélica de la conflictividad allí patente, sino que tiende a exagerarla.

La guerra de Yugoslavia es algo más complejo que esa guerra de «sucesión» en que deviene cualquiera de las guerras civiles mejor estudiadas. No se deja el conflicto bélico yugoslavo reducir a una lucha armada entre dos modelos de Estado, el viejo y el nuevo, ni a un enfrentamiento violento

entre los verdaderos yugoslavos y los pueblos de su vecindad en trance de segregación o «secesión». De hecho es una guerra que ha arrancado, en 1991, poniendo sobre la escena mundial un interrogante que, en apariencia, resulta ser una cuestión semántica. ¿Se le perfila como una guerra de «sucesión» o como una guerra de «secesión»? La respuesta al interrogante sigue sin estar clara para todos y tiene pocas posibilidades de ser clarificada. Pero, en mi opinión, la «guerra de Yugoslavia» empezó siendo una lucha por la sucesión de Tito y se ha transformado en una multitud de luchas por la secesión de Yugoslavia.

El historiador de la larga y azarosa contienda nos dirá que, por ahora, cabe opinar que sólo lo tendremos todo claro al final de las hostilidades. El problema semántico, —nos dice ya— sólo lo podremos resolver de manera definitiva cuando sepamos el nombre del vencedor. Poner su nombre a las guerras es el privilegio de los vencedores.

Quizás se le objete al historiador que lo mejor sería que en Yugoslavia no hubiera ni vencedores ni vencidos. Pero esta réplica es, exactamente, la réplica tanto propia de quienes niegan la realidad actual de la guerra, como propia de quienes han optado ya por entender la coyuntura como un mero conflicto de vecindades o de límites y no como una «verdadera guerra». El final de los conflictos debería llegar, a su juicio, negociando pacientemente nuevas líneas de demarcación entre los nuevos poderes que ya han sido legitimados por las Naciones Unidas. La cuestión (o crisis) de los Balcanes viene a ser, desde esta generalizada perspectiva, algo muy parecido a lo que ocurría en los tiempos del feudalismo. Cada serie de combates era sólo una crisis temporal del feudalismo. Cada serie de combates era sólo una crisis temporal en la que cada señorío (o feudo), —ahora procedería descalificarles a sus jefes al modo tan grato a los orientalistas llamándoles «señores de la guerra»— terminaba acatando una lejana autoridad simbólica, (por ejemplo, la del Sacro Romano Imperio Germánico de Occidente) cuando el agotamiento de la mayor parte de los señoríos (o feudos) les impedía seguir luchando.

Pues bien, a mi juicio, esta interpretación (en sus intenciones nada bélica) es profundamente vista, una interpretación que ayuda a la duración del estado de guerra. Pero no es la interpretación correcta. Lo esencial del conflicto bélico yugoslavo viene de un envenenamiento puramente político bastante reciente. Resulta, ahora, —un ahora que cubre la etapa 1918-1988, es decir, 70 años— que unos pueblos (casi todos eslavos), que habían obedecido durante un milenio, —logrando márgenes de autonomía

y salvando derechos fundamentales a su existencia— tanto al Imperio bizantino como a los imperialismos otomano, austríaco, zarista y soviético, ahora no pueden soportar, después de la muerte de Tito, la norma de convivir bajo autoridades más próximas que todas y cada una de aquellas a las que tradicionalmente obedecieron.

Quienes se supieron (durante diez siglos) periferias de lejanos poderes imperiales no aciertan a comprenderse (hoy) integrados en lo que tiene que ser una federación o confederación de pueblos ya liberados de los viejos Imperios. Alguien les ha enseñado que sólo deben acatar un poder si el llamado a mandarles viene a ser alguien tan cercano a su grupo (serbio, croata, bosnio, etc...) que haya de otorgarles todos los privilegios por ser ellos (el grupo serbio, croata, bosnio, etc...) los únicos poseedores de la afinidad de la que carecen los convecinos.

En Yugoslavia se ha dado un envenenamiento de contenido político; se ha sembrado una mala idea acerca de lo que es política y de lo que significa una constitución política. La política es un modo de resolver, sin la fuerza de las armas, el discurrir de las relaciones de mando y de obediencia. La mala idea de lo que es política conduce, bien a la sociedad desmandada del anarquismo, bien a la sociedad saturada de autoridades que se perpetúan en el poder. El envenenamiento con malas ideas ha hecho temporalmente inviable la «sólida solidaridad» que debería «consolidarse» entre todos los pueblos eslavos del mediodía europeo, bajo la forma ética de un nuevo patriotismo, el patriotismo yugoslavo. Y en su lugar, —en el lugar preparado para la siembra de un sentimiento patriótico— se han implantado, por sorpresa, unas series improvisadas de novísimos nacionalismos cuya nota común más patente es la simultánea xenofobia que se les está predicando desde las élites hacia las bases sociales.

Una típica guerra de secesiones sucesivas

Estamos viviendo ya, —los yugoslavos están viviendo ahora en 1994— no una guerra dual de «sucesión», sino una guerra múltiple de «secesión». Tanto los arrogantes defensores de la Gran Serbia, como los defensores, todavía apocados, de la Gran Bosnia, tendrán que replegarse al unísono a unas fronteras no deseadas por ninguno de ellos. Todos van a sufrir en alguna medida su derrota en una guerra de «sucesión» y todos van a creerse parcos vencedores de alguna guerra de «secesión». La guerra por la sucesión de los poderes de Tito (que era lo único que se trataba de resol-

ver en 1989, el año del segundo centenario de la Revolución Francesa), se les ha convertido a todos en 1991 en la guerra de secesión de Yugoslavia. O mejor dicho, en alguna de las guerras de esta secesión. Pero todo lo que viene ocurriendo no podrá dejar de ser para los historiadores honestos otra cosa que una guerra a duras penas localizada, preferentemente sobre Bosnia, tanto más prolongada cuanto más se quiera consolidar el secesionismo de Yugoslavia y cuanto más se tarde en reanudar la siembra de un nuevo patriotismo yugoslavo.

Nadie querrá hablar en los libros de historia de una guerra civil clásica, sino atípica. La costumbre ha sido decir, —como dijeron en Norteamérica los vencedores de los sudistas confederados y como dicen en toda Europa los vencedores de todas y cada una de las frecuentes guerras civiles padecidas—, que sólo es guerra civil aquella capaz de salvar la unidad territorial de algún Estado preexistente. De hecho, según la historia, sólo son clásicas las guerras civiles que desembocan, operativamente, en la conquista del conjunto de todo el territorio en disputa, a favor de uno de los dos contendientes; precisamente del que supo yugular la secesión. Una guerra civil secesionista, —es decir, ganada por los secesionistas— es tanto menos clásica cuanto más secesiones produzca. En Iberoamérica cuajó para ellas el término de emancipación, mejor aún que el de liberación.

Otra cosa diferente es introducir la nota de incivilidad; porque esto puede hacerse con ambas modalidades de guerra civil, la clásica y la atípica. Las gentes que padecen del mal de una guerra civil, piensan de ella, con toda razón, que todas las guerras de esta naturaleza son ostentosa-mente inciviles. Pero se engañan en un solo punto, —no en la evidente crueldad de todas las luchas fratricidas. Los censores del belicismo civil o interno no suelen caer en la cuenta de que todas las guerras civiles se transforman, por definición, en guerras que hace la población civil, quizás para recuperar la confianza perdida en el poder político que venían soportando.

No es probable, pues, que se hable en la Yugoslavia fraccionada del año 2000 del hecho de haber padecido una guerra civil, por mucho que hayan sido civiles y no militares los protagonistas mayoritarios de la lucha. El conflicto yugoslavo, en su actual tendencia, se agotará cuando los dirigentes de unas tres o cuatro sociedades civiles emergentes asienten, a disgusto, sobre fragmentos de lo que fue territorio yugoslavo tres o cuatro Estados, internacionalmente reconocidos; pero todos ellos cargados de sectores contestatarios. Sólo entonces, las secesiones se habrán temporalmente

consumado. Y lo consumado será, a través de la «guerra de Yugoslavia», la «secesión» de Yugoslavia.

En las guerras civiles clásicas, —nada hay de clasicismo en la actual Yugoslavia— la pasión de los pueblos, (mejor sería decir la pasión de un pueblo), desborda las posibilidades de las dos contenciones tradicionales de los fenómenos bélicos que la historia de las guerras ha gustado cuidar: la del talento del jefe militar (cuando obtiene pronto la victoria y no abusa de ella) y la del carácter del dirigente político (cuando genera instituciones estables de gobierno). Y es triste reconocer, que en todas las guerras civiles se tarde un tiempo en encontrar al jefe militar de talento o al dirigente político de carácter. Consiguientemente, la subordinación de la sociedad en armas, hecha a favor del inteligente conductor de las operaciones o la disciplina popular, lograda en torno a los titulares del poder que acierten a abrir paso por vía diplomática a una alternativa prudente o negociada a la victoria militar, son fenómenos casi siempre tardíos.

Mientras faltan ambas cosas, —el talento del jefe y el carácter del político—, en las guerras civiles, la pasión del pueblo lo hace absolutamente todo a su modo. Viven las gentes la hora apasionante del armamento del pueblo, —una hora triste a todas luces y más triste aún cuando se sospecha que no debió de perderse tan deprisa la primera confianza en las virtualidades pacificadoras, tanto de la figura militar (subordinada al poder civil) como del titular del poder civil propiamente dicho, (en tanto representativo de la voluntad general).

Lo que tenemos los observadores del conflicto bélico yugoslavo ante los ojos, conforme se acerca 1995, son los dolorosos resultados de una pasión popular todavía desatada que, primero, se marginó de las resoluciones tácticas de los mandos militares de la vieja Yugoslavia y que, después, protestó contra el sentido de los propósitos políticos de los nuevos dirigentes de Serbia, Croacia y Bosnia, por no citar también a quienes, al parecer, se han podido poner, de momento, al abrigo de la crisis, —eslovenos, montenegrinos y macedonios.

La resolución del conflicto pasa por la urgente necesidad de ir anudando todo lo que se ha ido desatando al sustituir (o tolerar pasivamente) el relevo del proceso patriótico de regeneración de la Yugoslavia de Tito por los procesos (apasionadamente nacionalistas) de generación de novísimos Estados. Y es que la quiebra esencial desde la que se explica mejor el conflicto bélico yugoslavo, —la «guerra de Yugoslavia»— es la quiebra de un Estado que se llamaba Yugoslavia, una quiebra, —a mi juicio—, que

nadie tenía derecho a favorecer desde dentro o desde fuera de un Estado, que no era más artificial que la mayoría de los Estados existentes en la Europa vigente durante el período de entreguerras (1918-1939).

Una vez convertida en impracticable la solidaridad patriótica que debió fomentarse desde todos los ángulos en Yugoslavia, para mejor construir a Europa, nos hace falta ahora que los novísimos nacionalismos que se reparten la herencia del Estado de Tito, dejen de tener inquietas las agujas de sus brújulas. Todos tienen que encontrar su verdadero norte. Mientras no lo hagan esas agujas seguirán temblando, —y haciendo temblar a sus gentes. Pero, —y he aquí lo más irreversible— la paz hoy está condicionada ya al logro de un Estado nuevo para cada cual. Ese puñado de viejos nacionalistas sigue buscando, todavía en 1994, crear para Yugoslavia, —prefieren decir crear en los Balcanes— tanto Estados como pueblos sea posible movilizar para ejercer violencia con las armas en la mano.

La persistencia de esta situación nos lleva a los observadores del conflicto a concluir que en realidad se trata de un problema de hambre; pero no de hambre de alimentos sino de hambre de Estado. Lo que era inicialmente hambre de unas minorías es hoy un hambre generalizada de hacerse con poder. Lo que era lucha por las libertades, se ha convertido en lucha por las soberanías. Y es que sólo las reformas políticas que aparecen sanamente inspiradas por sentimientos patrióticos se detienen en el justo apetito de las bases sociales por disfrutar de la libertad. La revolución política que aspira a la conquista del Estado muy pronto se transforma en una revolución en beneficio único de los hambrientos de poder.

Los excesos autogestionarios y autodefensivos

La patria yugoslava hasta 1989 venía presumiendo, falsamente desde luego, de haber realizado dos progresos modélicos para el entorno, uno de la política interior, —la autogestión— y otro de política exterior —la auto-defensa—; también conocida como defensa-defensiva o defensa no provocativa. El éxito propagandístico de ambas progresiones, fundamentado en la redacción de la Constitución política más cargada de artículos de la historia universal, fue más que notable entre nosotros, los españoles de la transición. Al mismo tiempo, la Yugoslavia de Tito, tercera fuerza en la pugna de la política internacional de los dos bloques, era sistemáticamente aplaudida en todas las universidades de Occidente por ambos hallazgos. Al parecer de muchos profesores, tanto la economía yugoslava como la

política de defensa yugoslava habían logrado ser, ejemplarmente, más populares que estatales en el sentido que la izquierda jacobina le dio en 1791 a las nociones de Pueblo y de Estado. El odioso colectivismo soviético, al parecer de las élites occidentales, había quedado corregido por las autonomías otorgadas por Tito y la amenaza militar ofensiva de la URSS, de modo genial, había quedado frenada por la preparación militar de la juventud yugoslava para la autodefensa.

La actual naturaleza del conflicto bélico yugoslavo no se percibe si el observador se niega a reconocer el grado en que Europa Occidental estuvo, recientemente, más que satisfecha con el modelo yugoslavo de modernidad. Ningún testimonio más claro que el ingenuamente ofrecido por Barry Buzan, del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, en un libro inmediatamente traducido por Ediciones Ejército en 1991:

«Una política (la de Yugoslavia) con un componente importante de defensa-defensiva, ha logrado satisfacer con éxito sus necesidades de seguridad nacional... La imagen más pura de la defensa no provocativa, viene representada por un gran nivel de participación popular en la política de defensa, la cual da lugar a una defensa que no sólo se extiende por todo el territorio del Estado sino también por toda su Sociedad.»

Actualmente, —en el último semestre de 1994— todo el mundo hubiera preferido para Yugoslavia, en lugar de aquel «éxito estratégico», una Defensa Nacional que no se hubiera extendido tanto por todo el territorio del Estado y mucho menos por toda la Sociedad. La «guerra de Yugoslavia», por causa de este indeseable punto de partida de la obsesión por la seguridad, se ha convertido en una guerra popular y toda que contrasta dolorosamente con los rasgos de los conflictos de baja intensidad. No se deja circunscribir a los límites de una dialéctica controlada por los responsables de la dirección del Estado o por los encargados de la conducción de las operaciones. Y este salto cualitativo desde lo limitado hacia lo total, se debe a la doctrina de la autodefensa, es decir, a la teoría del armamento del pueblo que predicó Tito.

El «archipiélago» de Estados nuevos

Hoy el único objetivo viable para los actores principales de la secesión del Estado yugoslavo en fragmentos soberanos consiste en levantar unas fronteras impenetrables o en excavar unos fosos profundos que le den a la

antigua Yugoslavia el aspecto de un archipiélago sin aguas territoriales. Lo están consiguiendo volando los puentes con dinamita y tomándose en serio hipotéticas líneas de demarcación para las novísimas nacionalidades recién fundadas.

Dos expresiones, —sólo dos— han dominado los discursos del resto del mundo a la hora de hacer algo por aminorar los daños de la población civil: la garantía internacional para ejecutar misiones humanitarias y la promesa de despliegue de unas fuerzas de interposición. Pero los «servicios humanitarios», de hecho, se vienen circunscribiendo a trazar sobre el terreno unos círculos densos de población, colocados bajo la protección de las Naciones Unidas y las «fuerzas de interposición», en la intención, parecen preconizadas, únicamente, a marcar las trazas de lo que acabarán siendo unas fronteras elásticas.

La comunidad internacional, —es así como se autodenominan los organismos multinacionales— aceptará la secesión yugoslava con tanto mayor entusiasmo cuanto más se aproxime a los límites interregionales que el régimen de Tito estableció para los mapas escolares. Pero estos límites ni siquiera sirven ahora de referencia para la construcción de los fosos que habrán de separar a los fragmentos del archipiélago resultante.

Lo correcto sería que Occidente siquiera impresionando a todas las minorías yugoslavas, sedientas y hambrientas de poder, en el sentido de darles a conocer unas netas preferencias para la reforma del Estado de Tito:

- Primera. Mantener «una sola» Yugoslavia, eso sí, celosa desde la fortaleza de un poder central del respeto a las minorías.
- Segunda. Tolerar el nacimiento de «dos antiguas yugoslavias», es decir, Serbia y Croacia, polarizadas hacia Belgrado y Zagreb, todavía más seriamente comprometidas ambas al citado respeto a las minorías.
- Tercera. Proscribir todos los intentos de fundación de «tres o más nuevas yugoslavias», tanto más absolutamente cuanto más quisieran éstas ser definidas por el peso predominante de sus tradiciones, —verbigracia— la tradición neobizantina y ortodoxa de la Gran Serbia, la tradición autrohúngara y católica de la Gran Croacia y la tradición otomano-islámica de la Gran Bosnia.

A la altura de 1994 todo el mundo sabe que, incluso la tercera y última preferencia, la menos deseable de las tres, se ha visto desbordada. No se ha acertado a alentar desde Occidente, simultáneamente en Belgrado, Zagreb y Sarajevo, hacia el ejercicio de una política de asimilación demo-

gráfica que en absoluto les debería sonar a nueva. Todos los antiguos Imperios, —el de Bizancio, el de Viena, el de Estambul y el de Kremlin—, que tuvieron incidencia sobre los Balcanes, habían dispuesto razonables políticas integracionistas. Belgrado, Zagreb y Sarajevo, contrariamente, han optado por la política de limpieza étnica, característica de los momentos fundacionales de los nacionalismos modernos, que no históricos o tradicionales. Volver a situar a las bases sociales, —no sólo a las élites del poder de Belgrado, Zagreb y Sarajevo—, en el contexto romántico de la generación de naciones nuevas era una imprudencia y era, también, la operación más arriesgada y más cargada de peligros entre todas las imaginables. Pero es lo que se ha hecho.

Los resultados están a la vista. Una posible descripción teórica, apenas ideológica y nada moralista, del conflicto bélico en los Balcanes sería aquella, —espectacularmente deportiva— en la que tres equipos contendientes compiten sobre un campo no demasiado grande. El equipo de Serbia debe defender la portería sita de Belgrado, el equipo de Croacia, la portería de Zagreb y el equipo de Bosnia la de Sarajevo. Pero esto no es todo. Lo más original de la situación no está en la trinidad de objetivos a defender. Lo curioso es que se toleran para el juego dos balones y se autorizan hasta tres árbitros, —uno ruso, otro alemán y el tercero francés. Además, queda sobreentendido que no habrá victoria hasta que uno sólo de los tres equipos haya derrotado por goleada a los otros dos.

De hecho, sólo uno de los tres equipos, el serbio, dispuso desde el principio de un margen de iniciativa para provocar el primer ataque. Era el único que tenía los peones desplegados en las proximidades de las porterías croata y bosnia. Por lo tanto, los equipos croata y bosnio estaban predeterminados a una defensiva cuyo primer alivio consistiría para los croatas, en que la lucha se hiciera junto a Sarajevo y para los bosnios, en que la lucha tuviera lugar junto a Zagreb. El mal menor, para ambos, consistía en que sólo entraran goles en la otra portería mejor que en la propia.

Los tres árbitros, durante buena parte de tiempo, daban la impresión de no saber a qué atenerse. Se limitaban a celebrar córclaves entre ellos de donde se desprendía que lo más adecuado a sus intereses era llevar el juego de tal modo que no hubiera goles. Su papel, para evitar males mayores, se reducía a sacar tarjetas rojas o amarillas a los contendientes que se atrevían a disputar el balón número uno más cerca de Zagreb que de Belgrado o el balón número dos más lejos de Belgrado que de Sarajevo. Ningún balón debía jugarse en la inmediatez de las porterías.

Este tipo de arbitraje sólo puede servir para la prolongación del conflicto. Trata de generar una situación en la que nadie quede fuera de combate y en la que nadie gane demasiada libertad de acción. Los otros actores, —los equipos de Eslovenia, de Montenegro y de Macedonia— no están preconizados para otro espectáculo que la realización de ejercicios de calentamiento por las bandas. Los árbitros cuidan así de la localización del conflicto, además de hacerlo a través de bloqueos, embargos y limitaciones de empleo de las armas más pesadas.

Crisis, conflicto y guerra

En las dos «guerras mundiales» los vencedores proclamaron que no había otra alternativa a la victoria propia que la rendición incondicional del enemigo. En la «guerra de Yugoslavia» es la victoria lo que no figura en ninguna alternativa. Aquí tampoco se consiente un armisticio por separado de quien se avenga al retorno, al punto de partida, —la reforma regeneradora de una «sola» Yugoslavia o la secesión controlada en «dos antiguas yugoslavias». Quien ha alcanzado ya un derecho político a la soberanía, aquí y ahora, se siente absolutamente obligado a defenderlo hasta la última gota de su sangre.

La naturaleza del conflicto bélico no deseado debe ser comprendida tras el análisis de los siete años preliminares al estallido de la situación, en lugar de pretender explicarlo todo con la búsqueda del primer ataque o primera agresión en fuerza. Los siete años que preceden a la Revolución Rusa de 1917, los siete que preceden a la quiebra española de la solidaridad de 1936, los siete que preceden a la derrota francesa de 1940, o italiana de 1944, o alemana de 1945, etc., nos dan la clave del fracaso histórico de esas concretas políticas de las clases dirigentes previamente instaladas en el poder de Rusia, España, Francia, Italia o Alemania. ¿Por qué no interpretar la gravedad del estallido yugoslavo en relación con las actitudes vividas por los mandatarios de Belgrado entre 1982 y 1989? ¿Por qué no admitir que hay una relación de causa a efecto en el comportamiento de unos políticos instalados en el poder que fueron incapaces de percibir las consecuencias de sus decisiones?

Yo pienso que el análisis crítico de los fatídicos siete años precursores de la tormenta yugoslava no se hace porque se prefiere volcar sobre los actores ya derrotados el peso de todas las culpas, cuando no porque se opta por las responsabilidades lejanas o ancestrales tales como la raza y la reli-

gión. Pero, aquí y ahora, me limito a señalar que esas operaciones de diversión nos dejan pésimamente colocados para el conocimiento de la naturaleza del conflicto yugoslavo verdaderamente abierto ante nosotros.

Lo que sí se ha clarificado es que entre 1991 y 1992 el partido con el balón número uno se jugó sobre terreno croata y que entre 1993 y 1994 se ha jugado en terreno bosnio. Nunca en terreno serbio. Lo cierto es que durante los meses finales de 1994 todos los árbitros —el ruso, el alemán y el francés— han actuado de nuevo obsesionados porque nunca se juegue, tampoco, en terrenos eslovenos, montenegrinos o macedonios. Y para este último logro se ha contado con la ayuda de un árbitro más, el norteamericano. Y el resultado ha sido la conversión semántica de la «guerra de Yugoslavia» en «guerra de Bosnia», donde la conflictividad emigra preferentemente hacia el Norte (Bihac) en lugar de hacerlo hacia el Sur (Kosovo), moviéndose en diagonal.

Y es que todos los Estados fuertes del entorno están de acuerdo en fechar en junio de 1991 el estallido de la crisis balcánica, —nunca dicen de la «guerra»—, cuando el día 25, 24 horas antes de la fecha prevista, Eslovenia y Croacia proclamaron su independencia.

La Comunidad Europea, —no procedía entonces escribir Unión Europea— vivió hasta fin de año una fase de titubeos, todavía a favor de la continuidad de una federación política para los eslavos del Sur. Fue la hora de los Acuerdos de Brioni, de la conferencia de paz en La Haya y de la sesión ministerial de la Unión Europea Occidental (UEO) en Londres. Todavía se aparentaba creer posible la creación de una débil confederación de repúblicas soberanas. Pero nadie cayó en la cuenta de que habría de tolerarse, para asegurar este objeto, la presencia de un ejecutivo fuerte en el centro del espacio, es decir, en Belgrado.

El 23 de diciembre ya tenemos nuevas repúblicas, estrechamente abrazadas con las tesis del más rancio nacionalismo decimonónico. Se trata de los Estados de Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia y, además, legitimados, como Eslovenia, por las Naciones Unidas.

La decisión de enviar *cascos azules*, (Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas UNPROFOR), se tomó el 21 de febrero de 1992. Se pensaba, entonces, ante todo en la protección de Croacia. Fue la hora marcada para introducir, como elemento disuasorio frente a Serbia, hasta cinco expresiones «en escalada», todas ellas de carácter operativo y todas a cargo de soldados, de *cascos azules*, en absoluto, de observadores:

- Nivel 1. Operaciones de mantenimiento de la paz, a cargo de las Naciones Unidas.
- Nivel 2. Amenaza de escalada en los efectivos de los *cascos azules* todavía en el marco del puro mantenimiento del «alto el fuego», procurando, —y esto es lo esencial de la norma— no perder la calma merced a detalladas reglas de enfrentamientos.
- Nivel 3. Operaciones de contingencia en tiempos de paz, previo reconocimiento expreso del fracaso del «alto el fuego», ahora con nuevas reglas de enfrentamiento más enérgicas.
- Nivel 4. Amenaza de escalada en el ritmo de ejecución de operaciones de contingencia, ahora legitimadas por razón de la patente agresión de alguna de las Partes, con la inevitable ruptura de la neutralidad que ello supone para la comunidad internacional.
- Nivel 5. Operaciones de contrainsurgencia, donde ya se exhibe y se deja patente por parte de los *cascos azules*, la voluntad de luchar contra toda banda armada a la que se considere marginal al derecho internacional.

Los tres sobresaltos operativos «en escalada» previstos para la actuación de los *cascos azules*, —nivel 1, mantenimiento; nivel 3, contingencia y nivel 5, contrainsurgencia— han solido ser remitidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hacia la retaguardia italiana de los *cascos azules* desplegados en el interior de Yugoslavia. La ocasional intervención militar se ha encomendado a las salidas de los aviones de la Alianza Atlántica en concepto de expediciones de castigo de muy corta duración siempre contra serbios.

El proceso de moderación de la «escalada» prometida, los veremos con más claridad cuando se reconsideren los textos de la «resolución conjunta», tomada en Zagreb el 8 de diciembre de 1991. Entonces, —y hoy esto nos parece ya un dato olvidado— se exigió a los croatas el levantamiento del cerco de los cuarteles serbios de su propio espacio territorial. Se hablaba de establecer bases para los *cascos azules*, de fijar zonas de población civil protegidas por la ONU y de desplegar, muy adelantados, a los *cascos azules* en zonas que deberían ser desmilitarizadas. Todavía se pensaba que cabía un arreglo global de la llamada «crisis» yugoslava. Es la postura que se reiterará por la ONU en la resolución 743 de 21 de febrero de 1992.

Todavía en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz (nivel 1), en junio de 1992 se da por aprobado el plan de despliegue de 13.500

hombres y queda decidido que, sobre la línea de demarcación serbio-croata, existan hasta cuatro áreas de protección. El nombre del aeropuerto de Sarajevo empieza a sonar en los teletipos como sede del núcleo esencial a cargo de UNPROFOR. El Consejo de Ministros extraordinario de la UEO, celebrado en Londres el 28 de agosto, cree decirlo todo cuando habla de la distribución de ayuda humanitaria, de la supervisión de las existencias de armas pesadas y del reforzamiento del embargo.

Pero en octubre del mismo año, —cuando Bosnia musulmana está llamando a las puertas de una nueva conflictividad— el léxico de las resoluciones números 779, 780 y 781 está detenido ya sobre el nivel 2: prohibición de vuelos militares, condenas a las violaciones del Derecho Humanitario y sanciones a los actos vandálicos de limpieza étnica. Todavía no se habla de «conflicto», sino de «crisis». Mucho menos de la palabra prohibida, «guerra». El único control de la «escalada» se ejerce dificultando la movilización efectiva de voluntarios, —podría habérseles llamado partisanos— fuera del espacio yugoslavo. Todo se reduce en términos operativos a evitar, —y se evita con éxito— la afluencia de simpatizantes armados de carácter miliciano desde las demás naciones balcánicas y, más eficazmente aún, desde las naciones mediterráneas e islámicas.

La comunidad internacional, —ésta es la expresión con la que evitamos el análisis por separado de las distintas posturas de Alemania, Francia y Rusia— sólo está de acuerdo en lo que concierne a la eliminación progresiva de las armas pesadas. Las comunidades yugoslavas en guerra quedan, pues, obligadas a una forma de conducción de operaciones militares, —las operaciones militares de la «guerra de Yugoslavia», no las operaciones de los *cascos azules*—, concebidas para el uso de armamento ligero e individual. Hay, pues, una voluntad de paz en la comunidad internacional, contenida en el nivel 2, que supone con razón que no hay la misma voluntad de paz en las comunidades yugoslavas, embriagadas éstas de nacionalismo y, por los tanto, instaladas de hecho más allá del nivel 5.

¿Crisis yugoslava?, —éste fue el léxico de 1992 en las Naciones Unidas.
¿Conflicto en los Balcanes?, —ésta ha sido la forma de hablar entre 1993 y 1994 en el entorno de la UEO y entre los miembros del pilar europeo de la Alianza Atlántica. ¿Guerra de Yugoslavia?, —ése debería de ser el modo de denominar la realidad de las cosas.

No deberíamos, pues, seguir hablando del «conflicto» en los Balcanes sino empezar a hablar de una «guerra de Yugoslavia», que se encamina hacia una secesión inestable. Tenemos delante una guerra que pertenece a

Yugoslavia, que nació en ella y que en ella se desarrolla. Para que esta guerra decaiga, se agote o muera tiene que alumbrarse, en el seno de Yugoslavia, la solución política de los yugoslavos, que no es otra que la aceptación del relevo del Estado de Tito por otro modelo de Estado, todo lo unitario que se pueda lograr.

Reincidir en la calificación étnica o religiosa de los fragmentos del Estado que llamábamos Yugoslavia es confundirlo todo. El fatídico retorno ancestral a los fenómenos xenofóbicos con apoyo en la sangre, en la cultura o en la religión es, exactamente, lo que más envenena toda la conflictividad en curso y lo que mejor alimenta todas las conflictividades en proyecto. Cuando los hombres y las mujeres en peligro de muerte se agrupan con hermanos de raza o con hermanos de religión no lo hacen para seguir matando en nombre de la religión o de raza alguna, sino para sobrevivir en este mundo o para confiar en la ayuda de Dios. Ni la raza ni la religión están en los orígenes del conflicto de los Balcanes. Están, eso sí, en sus consecuencias.

La naturaleza del conflicto yugoslavo, —la naturaleza de la «guerra de Yugoslavia» es política. Viene de la quiebra de un Estado que, como el de Tito, alimentó excesos autogestionarios y autodefensivos y dejó abierta, al fracasar en la fundación paradisíaca de una sociedad sin clases, la nostalgia del paraíso perdido que nunca existió, —el paraíso nacionalista de las comunidades étnicas. Un paraíso que, —añadimos nosotros— ni existió en el pasado yugoslavo, ni debe existir en la posteridad para bien de todos los pueblos de Yugoslavia.

La quiebra del Estado de Tito no debió ocurrir, sino su reforma; ni debió alentarse desde Occidente otra cosa que la administración descentralizada del «Estado llamado Yugoslavia», antes y después de Tito. Yo no sé si sería posible la reforma sin «guerra» entre 1983 y 1990. Lo que sí que sé es que sin reforma ha habido y hay guerra. Y que la fijación sobre el mapa de los Balcanes del modelo que he llamado tipo «archipiélago», en absoluto, parecerá satisfactoria a nadie en la cercana fecha del año 2000.

SEGUNDA CONFERENCIA

**EL SISTEMA SOCIO-POLÍTICO DEL RÉGIMEN
DEL MARISCAL TITO**

EL SISTEMA SOCIO-POLÍTICO DEL RÉGIMEN DEL MARISCAL TITO

Por FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
*Catedrático de Derecho Constitucional.
Universidad de Santiago de Compostela.*

La evolución histórica del sistema

La evolución del sistema socio-político yugoslavo creado por el mariscal Josip Broz Tito (1892-1980) exige, a los efectos de una mayor comprensión, remontarse a la Revolución de Octubre y a las consecuencias de la misma para los pueblos de Yugoslavia.

El notable impacto de aquellos acontecimientos revolucionarios sobre Yugoslavia se traduciría en la creación del Partido Comunista de Yugoslavia (PCY) en 1919, a partir de los sectores revolucionarios de los partidos socialdemócratas existentes.

En 1920, el PCY se había convertido ya en la tercera fuerza política del Estado al contar con 59 diputados (un 14%) en las elecciones a la Asamblea Constituyente celebradas ese mismo año. A fines de ese año, era prohibido el partido, convirtiéndose, pues en una formación ilegal.

El golpe de Estado del Rey, el 6 de enero de 1929, conducía a un gobierno dictatorial que orientaba paulatinamente su acción política exterior hacia la Alemania nazi y la Italia fascista.

En 1937, Tito se ponía al frente del partido. Hasta 1936, Tito, desde su puesto de secretario de organización, había trabajado con éxito en la ampliación y robustecimiento de su organización política.

La unión del Gobierno yugoslavo al Pacto tripartito de las potencias del Eje, el 25 de marzo de 1941, conduciría a un masivo movimiento popular de protesta en el que la participación del PCY sería de enorme importancia, generando dos días más tarde la caída del Gobierno, circunstancia que precipitaba la invasión de Yugoslavia por tropas italianas, alemanas, húngaras y búlgaras, el 6 de abril de ese mismo año. La falta de eficacia en las tropas gubernamentales para repeler la invasión condujo a una rápida capitulación sin condiciones y, a la par, convirtió al PCY en la única organización capaz de vertebrar la resistencia antinazi. Tito llegó a agrupar bajo su mando a un total de 80.000 combatientes, buena parte de los cuales integraron la Primera Brigada Proletaria.

A fines de 1942 se constituyó el Ejército de Liberación Popular y los Destacamentos Partisanos de Yugoslavia, que agruparon en sus filas a 150.000 combatientes.

En la Asamblea de Representantes de los Pueblos Yugoslavos, celebrada en Bihac el 26 y 27 de noviembre de 1942, se acordaba la fundación del Consejo Antifascista de Liberación Popular de Yugoslavia como órgano de representación política del pueblo y encargado de coordinar la retaguardia y movilizar políticamente a las masas populares en el territorio liberado.

El curso de los acontecimientos bélicos en Yugoslavia confirmó la vitalidad del movimiento de liberación popular, el valor combativo y la importancia de sus Fuerzas Armadas. En la primavera de 1943 el mando aliado contactaba con el Estado Mayor de Tito.

A fines de noviembre de 1943 tenía lugar la segunda sesión del Consejo Antifascista de Liberación Popular con asistencia de 208 delegados de toda Yugoslavia, acordando que el Consejo se constituyera en supremo cuerpo Legislativo y Ejecutivo, y que un Comité Nacional de Liberación de Yugoslavia, presidido por Tito, ejerciera las funciones propias de un gobierno provisional de una Yugoslavia que se había de basar en el principio federativo. En aquella histórica sesión (29 y 30 de noviembre de 1943) Tito era nombrado mariscal de Yugoslavia.

La conferencia de Teherán de 1943 suponía un respaldo de las potencias aliadas frente a Hitler al Ejército de Liberación Popular de Yugoslavia, que, integrado ya por 300.000 unidades, iba a ser reconocido. A fines de 1944 había quedado liberadas Serbia, Macedonia, Montenegro y Dalmacia. El 20 de octubre de ese año era liberada Belgrado. El Ejército de Liberación contaba ya con 450.000 hombre por esas fechas.

El 7 de marzo de 1945, Josip Broz Tito formaba un Gobierno yugoslavo que fue reconocido por los aliados y buen número de países neutrales.

Con la liberación del país comenzó, en agosto de 1945, la tercera sesión del Consejo Antifascista de Liberación Popular, ampliada en esta ocasión a los diputados próximos a esta formación del último Parlamento de la Yugoslavia prebélica. En el curso de sus trabajos el Consejo se transformó en Asamblea Popular Provisional.

El 11 de noviembre de 1945 se celebraron elecciones a la Asamblea Constituyente, comicios, obvio es decirlo, muy mediatizados por la peculiaridad de la situación política. La lista del Frente Popular triunfó de modo aplastante, confirmándose así el sistema socialista que ya era una realidad de hecho. En su primera sesión (29 de noviembre de 1945) la Asamblea emitió una declaración sobre la proclamación de la República Popular Federal de Yugoslavia. La Constitución fue aprobada el 31 de diciembre de 1946, procediendo a continuación las seis Regiones de Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia, Eslovenia, Serbia y Croacia a aprobar sus respectivas Cartas constitucionales (entre el 31 de diciembre de 1946 y el 18 de enero de 1947).

Como constata, (André Hauriou, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971: p. 756), desde 1945 a 1948, Yugoslavia pareció la democracia popular más próxima al sistema soviético. Incluso se dice que Stalin aconsejó en diversas ocasiones a Tito a que no procediese a una colectivización tan rápida de la economía yugoslava, sobre todo de la agricultura, y a que no suprimiese todos los partidos distintos del comunista.

Sin embargo, el 28 de junio de 1948, una resolución de la *Kominform* condenada al PCY por desviacionista y en noviembre de 1949 la misma *Kominform* invitaba a los pueblos yugoslavos a derribar a sus gobernantes. Yugoslavia rechazó la injerencia soviética, aceptando incluso ayuda económica de Occidente. En los seis meses inmediatamente ulteriores al choque de Tito con Stalin, 80.000 nuevos miembros se adherían al PCY (Ivan La'ca, *La Ligue des Communistes de Yougoslavie*, Editions Jugoslovenska Stvarnost, Belgrado, 1977: p. 11). Tito, en 1950, insistía en la conveniencia de fortalecer el sistema autogestionario, criticando al Partido Comunista de la URSS por su afán intervencionista exterior en beneficio siempre de la URSS, así como por la desviación burocrática en que estaba incurriendo el régimen soviético, cada vez más dominado por una privilegiada clase de burócratas.

En el VI Congreso del PCY, celebrado en noviembre de 1952 en Zagreb, se iba a aprobar la modificación del rol del partido de conformidad con el postulado de un desarrollo autogestionario de la sociedad. En este Congreso, el partido cambiaba su denominación por el de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia (LCY), significando así la nueva manera de realizar su función de vanguardia en la sociedad.

Las reformas aprobadas en ese fundamental Congreso tenían como norte el fortalecimiento de la autogestión social. La vida política y económica debía quedar sometida a una fuerte descentralización por mor de la cual, las empresas debían funcionar sobre la base de aquella «autogestión social» con el fin de desarrollar la responsabilidad de los productores; finalmente, para preparar la consunción del Estado, los comités populares de las comunas y de los consejos de empresas debían convertirse en órganos esenciales del poder, mientras que, correlativamente, la organización estatal debía ir limitando sus poderes de modo progresivo al simple mantenimiento de la seguridad interior y exterior.

Las reformas apuntadas iban a quedar reflejadas en la Ley Constitucional de 13 de enero de 1953, que instaura el sistema de autogestión como base del sistema socio-económico y político yugoslavo, que resultará aún más fortalecido en la Constitución de 7 de abril de 1963, objeto de dos grandes reformas: una, entre abril y diciembre de 1968 (en la que se incorporan las 19 primeras enmiendas en la Constitución); otra, en 1971 (en la que se adicionaron las enmiendas números 20 a 43); mientras la primera reforma afectaría fundamentalmente al Consejo de las Nacionalidades, la más importante de las cinco Cámaras que en la Constitución de 1963 integraban la Asamblea Federal, la segunda de aquellas reformas vino inspirada por el afán de alcanzar la igualdad de derechos de los pueblos y nacionalidades integrantes de Yugoslavia, como asimismo la autonomía de las Repúblicas y de las Provincias Autónomas, estableciendo al unísono su mayor responsabilidad en orden al logro de su propio desarrollo económico y social, como asimismo en orden al más operativo funcionamiento de la Federación. Es de destacar asimismo que la reforma constitucional de 1971 estableció una Presidencia de la República colegiada (integrada por 22 miembros) bajo la dirección del mariscal Tito.

El 30 y 31 de enero de 1974 la Asamblea Federal sancionaba una nueva Constitución, proclamada como nueva Constitución de la República Federativa de Yugoslavia por el Consejo de las Nacionalidades, el 21 de febrero de 1974. Esta nueva Ley Fundamental venía a culminar el proceso de

reformas de la Constitución de 1963, en especial en lo que se refería al rediseño del modelo organizativo federal.

La Constitución de 1974 regiría ya no sólo durante los últimos años de la vida de Tito (fallecido en 1980), sino incluso durante buena parte de los años de desintegración de la Federación, siendo sustituida finalmente por la Constitución de Serbia y Montenegro (la nueva Yugoslavia) de 27 de abril de 1992. Es, pues, el Código de 1974 el de mayor interés puesto que en él se intenta plasmar un modelo organizativo de la Federación capaz de sobrevivir al padre de la misma, el mariscal Tito. Éste, que había sido reelegido por unanimidad el 16 de mayo de 1967, por quinta vez, presidente de la República, siendo al efecto de notar lo excepcional de la reelección a la vista de los mecanismos constitucionales diseñados en 1968, sería finalmente elegido presidente vitalicio de la Federación en mayo de 1974.

Las bases socio-económicas del sistema yugoslavo

El fundamento del sistema socio-económico socialista implantado por Tito consistía en el libre trabajo asociado con la «propiedad social» de los medios de producción, por una parte, y en la autogestión de los trabajadores en la producción y distribución del producto social en las organizaciones de base del trabajo asociado y en otras organizaciones del trabajo asociado.

Como advertía (Najdan Pasić, *El sistema socio-político de Yugoslavia*, Comité Federal de Informaciones, Belgrado, 1975: p. 30), la propiedad estatal de los medios de producción, principio nuclear del socialismo marxista, es una categoría altamente paradójica en lo que respecta al carácter de las relaciones sociales que en ella se fundamentan. Supone, desde luego, la abolición del sistema capitalista de la propiedad privada y de la explotación del trabajo asalariado, pero, al mismo tiempo, enajena, de un nuevo modo, los medios de producción del productor y relega el trabajo a una posición subordinada en el propio proceso de producción y distribución. La propiedad estatal de los medios de producción crea una nueva autoridad enajenada, por encima del trabajo asociado.

Por lo mismo, y en cuanto que la emancipación del trabajo, esto es, la abolición de toda forma de poder económico enajenado del pueblo constituía el propósito histórico de la transformación socialista de la Sociedad, se iba a entender por los teóricos del sistema yugoslavo que el avance hacia el socialismo requería ineludiblemente de cambios en las mismas relaciones

de producción, cambios que se iban a orientar hacia la transformación de la propiedad estatal en «propiedad social socialista directa» dirigida por los mismos trabajadores, esto es, por los productores libremente asociados, vinculados entre sí por el sistema de autogestión.

La «propiedad social» iba a quedar de esta forma constituida por los medios de producción y otros medios del trabajo asociado, por los productos de dicho trabajo y por los medios tendentes a la satisfacción de las necesidades sociales y colectivas generales. En sintonía con este principio, el párrafo segundo del artículo 12 de la Constitución de 1974 (única a la que nos referiremos, salvo indicación específica en contrario) determina que nadie puede adquirir el derecho de propiedad sobre los recursos sociales que constituyen la condición del trabajo en las organizaciones de base del trabajo asociado y en otras organizaciones del trabajo asociado o sean la base material del ejercicio de funciones de las comunidades de interés autogestionadas y de otras organizaciones y comunidades autogestionadas y comunidades socio-políticas. En definitiva, la propiedad social entrañaba que nadie pudiera disponer del derecho de propiedad de los medios de producción sociales y que nadie pudiera apropiarse, en virtud de ningún título jurídico de propiedad, del producto del trabajo social, ni administrar o disponer de los medios de producción sociales, ni del trabajo social, como tampoco determinar de modo arbitrario las condiciones de distribución.

Otra de las bases socio-económicas del sistema, como ya indicamos, es la autogestión. Sin perjuicio de que más adelante nos ocupemos de este principio con mayor detalle, anticiparemos ahora que la organización de base del trabajo asociado constituía la forma básica de la asociación del trabajo y de los medios de producción social. En ella los trabajadores ejercían, en la forma más directa, sus derechos socio-económicos y otros derechos de autogestión. Eran los trabajadores los que, en teoría al menos, habían de determinar los criterios de distribución de los ingresos y los de distribución de los medios asignados para sus ingresos personales.

Otra característica importante del sistema socio-económico yugoslavo era «la planificación social». Con ella se aseguraba la coordinación de las relaciones en la reproducción social global y la orientación de la totalidad del desarrollo material y social. Los componentes de las organizaciones de base del trabajo asociado y de otras organizaciones y comunidades autogestionadas habían de determinar con autonomía los planes y programas de trabajo y desarrollo de sus organizaciones y comunidades, coordinán-

dolos mutuamente, como también con los planes sociales aprobados por las comunidades socio-políticas, desde el Municipio hasta la Federación.

Finalmente, el sistema admitía «una específica modalidad del derecho de propiedad: la propiedad de los agricultores» sobre una superficie agrícola cultivable máxima de diez hectáreas por familia, pudiendo ser mayor, sin embargo, en las regiones montañosas. Al reconocer este derecho a la propiedad de la tierra cultivable, los agricultores —según se razonaba en el preámbulo, muy extenso por cierto, de la Constitución— asumían el derecho y el deber de aprovechar esta tierra para fomentar la producción agrícola en interés propio y en el del conjunto de la comunidad. Ésta había además de prestar apoyo a aquéllos para el incremento de la productividad de su trabajo, así como para que se asociaran libremente en cooperativas y en otras formas de organización con vistas al progreso y mejora de sus condiciones de trabajo y de vida.

También las organizaciones socio-políticas y otras organizaciones sociales podían adquirir recursos, en virtud de previa autorización legal, y utilizarlos en calidad de sociales, para el logro de sus objetivos.

La Constitución garantizaba de la misma forma la libertad del trabajo individual autónomo, en otros sectores de producción, con los medios laborales de propiedad de los mismos ciudadanos, a condición de que el ejercicio de tales actividades correspondiera a la base material y a las posibilidades del trabajo individual, siempre que no se hallara en contradicción con los principios fundamentales del sistema social socialista. Quienes ejercieran estas actividades podían fundar cooperativas.

Las bases de la condición del ser humano en el sistema yugoslavo

El establecimiento y desarrollo del socialismo en Yugoslavia se inspiraron, a juicio de (Pavle Nikolić, *El sistema socio-económico...*, op. cit., p. 13), por la aspiración de lograr la liberación plena y multifacética del hombre. Esta liberación, que había de consistir en el retorno del hombre a su naturaleza humana, era uno de los elementos clave que definía la esencia del sistema en cuestión, siempre a juicio del antes citado autor.

Aunque se ha sostenido que la Constitución de 1974 partía, en su fondo, del hombre (Pavle Nikolić, *El sistema socio-económico...*, op. cit., p. 14),

ello exige ser precisado, pues no es del todo exacto, ya que la citada Norma Fundamental no habla nunca del ser humano y sí, siempre, de la clase obrera, de los trabajadores y, a veces, de los ciudadanos. Es decir, no estamos ante una Constitución que se asentara, como por ejemplo, la española de 1978, en la dignidad del ser humano, de la persona, sino que el referente de la misma es siempre un sector de los seres humanos, la clase obrera, matiz muy coherente con la ideología marxista que transpira en la Norma Constitucional.

Partiendo de esta premisa, la Sección segunda del Título Preliminar («Principios fundamentales») de la Carta de 1974 enunciaba las que consideraba como «bases irreversibles de la condición y del papel del hombre», que quedaban constituidas por las siguientes bases o principios:

1. La propiedad social de los medios de producción, que excluye la restauración de todo sistema de explotación del hombre y que asegura la autogestión de los trabajadores en la producción y distribución de los productos del trabajo.
2. La emancipación del trabajo como superación de las desigualdades socio-económicas y de las dependencias históricamente condicionadas de los hombres en el trabajo, que se trataba de asegurar mediante la eliminación el antagonismo trabajo-capital y de toda forma de relaciones asalariadas.
3. El derecho a la autogestión, en virtud del cual todo trabajador decide, en igualdad de condiciones con otros trabajadores, sobre su trabajo, sobre las condiciones y resultados del mismo, sobre los intereses propios y colectivos y sobre la orientación del desarrollo social.
4. El derecho del trabajador a disfrutar de los resultados de su trabajo y del progreso material de la comunidad social, según el principio: «cada cual según sus capacidades, y a cada cual según su trabajo», con la obligación de asegurar el desarrollo de las bases materiales del trabajo propio y social y de contribuir a la satisfacción de otras necesidades sociales.
5. La seguridad económica, social y personal del hombre.
6. La solidaridad y la mutualidad de cada uno con todos y de todos con cada uno.
7. La iniciativa libre para desarrollar la producción y otras actividades sociales e individuales en beneficio del individuo y de la comunidad social.
8. Las relaciones políticas democráticas, que facilitan al hombre lograr sus intereses, ejercer la autogestión y otros derechos, desarrollar su perso-

nalidad por medio de la actividad directa en la vida social y, sobre todo, en los órganos de la autogestión, en las organizaciones socio-políticas y en otras organizaciones y asociaciones sociales creadas por él mismo.

9. La igualdad de derechos, deberes y responsabilidades del individuo de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Como fácilmente puede percibirse, aunque los conceptos que se utilizan son idénticos que los empleados por el constitucionalismo democrático-occidental, es claro que no tienen igual significado, pues ni puede admitirse que el sistema de Tito fuese un sistema democrático, en el sentido, único admisible por lo demás, como nosotros lo entendemos, de competencia plural de distintas opciones políticas, además de las muchas otras manifestaciones que encierra el concepto de democracia, ni puede admitirse la existencia de un régimen de derechos y libertades equiparable al de cualquier democracia occidental. Precisamente, en relación al régimen de los derechos y libertades, nos detendremos ahora brevemente.

El listado de derechos que la Constitución de 1974 acogía en el capítulo III de su Título II era, sin lugar a dudas, equiparable al de cualquier otra Carta Constitucional. Sin embargo, aunque el artículo 203 disponía, de un lado, que las libertades y derechos constitucionalmente garantizados no podían ser suprimidos ni restringidos, y de otro, aseguraba el amparo judicial a dichas libertades y derechos, el propio precepto acogía una serie de limitaciones frente al ejercicio de dichas libertades caracterizadas por asentarse buena parte de ellas en conceptos jurídicos indeterminados que, de hecho, podían dejar sin contenido buena parte de esas libertades. En efecto, el párrafo segundo del artículo 203 disponía que nadie podía utilizar las libertades y derechos constitucionales con, entre otras, las finalidades de destruir los fundamentos del régimen democrático establecido por la propia Norma Suprema, poner en peligro la paz y la igualdad de las relaciones internacionales u ofender a la moral pública, cláusula esta última absolutamente indeterminada que suponía un verdadero cheque en blanco para habilitar cualquier restricción al ejercicio de un derecho, con independencia de su naturaleza.

El mismo precepto remitía a la Ley a los efectos de establecer los casos y circunstancias en que hubiere de tildarse de inconstitucional el ejercicio de dichas libertades, supuestos que implicarían la limitación o prohibición de su ejercicio. La indeterminación de las cláusulas constitucionales limitadoras de los derechos, unida a esta remisión al legislador, contrariaban

las más elementales reglas de garantía de los derechos constitucionalmente reconocidos, que en determinados supuestos podían ser dejados sin efecto o vaciados de todo contenido por el legislador sin cortapisa (pues la Constitución ignoraba toda referencia al contenido esencial de los derechos) ni control de ningún género.

Los principios constitucionales del sistema socio-político

La Constitución de 1974 partía de los clásicos principios de la teoría política marxista sobre la dictadura del proletariado, la democracia socialista de autogestión y el papel del Estado en la Sociedad, construyendo a partir de ellos el sistema socio-político.

El principio constitucional primigenio era el de que la clase obrera y restantes «hombres de trabajo» eran los titulares del poder y de la gestión del conjunto de los asuntos sociales. A tal efecto habían de organizarse en las organizaciones del trabajo asociado y en otras organizaciones y comunidades autogestionadas, como también en las organizaciones socio-políticas y sociales. Así organizados, aquellos titulares del poder habían de desarrollar la «democracia socialista de autogestión» como forma particular de la dictadura del proletariado, con vistas a un fin último: edificar la sociedad yugoslava como una asociación de productores libres.

Al logro de tal fin, al que se refiere el párrafo primero de la Sección cuarta del Título Preliminar de la Constitución («Principios fundamentales») se encaminaban:

1. La eliminación revolucionaria y prohibición constitucional de toda forma de relaciones y organizaciones socio-económicas y políticas basadas en la explotación de clase y en el monopolio de la propiedad.
2. La realización de la autogestión en las organizaciones del trabajo asociado, comunidades locales, comunidades de interés autogestionadas y otras organizaciones y comunidades autogestionadas, así como en las comunidades socio-políticas y en la sociedad en general.
3. Regulación autogestora, libre y equitativa, de las relaciones mutuas y coordinación de los intereses generales y comunes de los hombres de trabajo y de sus organizaciones y comunidades autogestionadas.
4. Decisión de los trabajadores en el ejercicio del poder y en la gestión de los asuntos sociales en las organizaciones de base del trabajo asociado, como asimismo en otras organizaciones y comunidades de base autogestionadas.

5. Información de los trabajadores sobre los problemas relevantes para la realización de su función socio-política y para una toma de decisiones lo más plena y calificada posible.
6. Carácter público de la gestión de todos los órganos del poder y de la autogestión.
7. Responsabilidad individual de los titulares de las funciones de autogestión y públicas, como de cualesquiera otras funciones sociales, y limitación de su reelección y nombramiento para determinadas funciones.
8. Vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad.
9. Actividad libre y multifacética de los hombres.

A partir de lo expuesto, la Constitución definía con precisión los instrumentos y las formas de participación de los trabajadores en el ejercicio del poder y en la gestión de los asuntos sociales, tales como: asambleas, referéndum y otras formas de dictamen individual en las organizaciones de base del trabajo asociado, en las comunidades locales y en las comunidades de interés autogestionadas y en otras organizaciones y comunidades autogestionadas, por vía de delegados a los órganos de gestión de estas organizaciones y comunidades, por medio de convenios de autogestión y acuerdos sociales, por vía de delegaciones y delegados a las Asambleas de las comunidades socio-políticas... etc. Es a la vista de todo ello como (Pavle Nikolić, *El sistema socio-económico...*, op. cit., p. 23) ha podido decir que el sistema socio-político yugoslavo se caracteriza por el hecho de desarrollarse, a partir de 1953, como un sistema en el que se entrelazan elementos de lo político y lo social (o sea, lo autogestor), con la tendencia de estos últimos a prevalecer.

La importancia y peculiaridad de algunos de los principios expuestos exige que nos detengamos particularizadamente en ellos. Por lo mismo, vamos a centrarnos a continuación en la autogestión, el sistema de delegación y el sistema de asambleas, elementos clave para la comprensión del complejo funcionamiento del sistema socio-político creado por el mariscal Tito.

El principio de la autogestión

La aparición de la autogestión en el sistema yugoslavo remonta su origen a 1950 con la creación de los primeros Consejos Obreros. Desde ese momento, como el mismo Tito subrayaba con ocasión del X Congreso de la LCY (celebrado en mayo de 1974) (cfr. Josip Broz Tito, *Lucha por el ulterior desarrollo de la autogestión socialista en nuestro país y papel de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia*, en el colectivo, «X Congreso de la

Liga de los Comunistas de Yugoslavia», Biblioteca Cuestiones Actuales del Socialismo, Belgrado, 1975: p. 7 y siguientes.; en concreto, p. 28), la autogestión se ha expandido a todas las demás esferas de la vida social, fortaleciéndose las bases materiales de la autogestión y la influencia de los trabajadores en la adopción de decisiones sobre los asuntos sociales. En 1953 se introdujo la autogestión en las esferas de educación, cultura y servicios sociales en forma de la llamada «gestión social».

La autogestión iba a ser ejercida tanto en la esfera de las relaciones políticas como en la de las relaciones económicas, de modo que significaba no sólo el ejercicio de la soberanía política, sino también económica. Y es que la autogestión no consistía tan sólo en la transferencia de funciones del Estado a la Sociedad y a los órganos de autogestión, extendiendo el círculo de quienes habían de tomar las decisiones, sino que constituía y expresaba el cambio de la concepción tradicional del poder, configurándose como un mecanismo fundamental en el proceso de democratización social.

La Constitución de 1974 establecía dos ámbitos de ejercicio de la autogestión: el de las organizaciones del trabajo asociado, las comunidades de interés autogestionadas y las comunidades locales, y el de los Municipios y demás comunidades socio-políticas (Provincias, Repúblicas y Federación).

Dos principios habían de ser tenidos en cuenta con vistas al ejercicio de la autogestión de conformidad con las determinaciones constitucionales: en primer término, que la Constitución garantiza a los trabajadores el derecho a organizarse, sobre la base de la autogestión, en organizaciones del trabajo asociado, comunidades locales, comunidades de interés autogestionadas y otras organizaciones y comunidades autogestionadas, así como el derecho a determinar los intereses, derechos y deberes a ejercer en las mismas. Y en segundo lugar, que la Constitución dispone que la gestión de esas organizaciones y comunidades y su estructura orgánica debían conformarse de modo tal que los trabajadores resolvieran sobre los problemas inherentes a su trabajo y sobre otros intereses, ejerciendo el control del cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Conviene asimismo recordar que el ejercicio real de la autogestión resultaba aún más fortalecido al proclamar la Constitución (artículo 155) la inviolabilidad e inalienabilidad del derecho del trabajador y ciudadano a la autogestión, que permite a cada uno decidir acerca de sus intereses personales y colectivos en las organizaciones del trabajo asociado, en las

comunidades autogestoras de intereses y en otras organizaciones y comunidades autogestoras y comunidades socio-políticas.

Como ya hemos dicho en un momento precedente, varias son las modalidades de la autogestión. Vamos a referirnos a continuación a ellas particularizada, aunque sumariamente.

La forma más completa de desarrollo del principio autogestionario en Yugoslavia fue la de «la autogestión en las organizaciones de base del trabajo asociado», independientemente ya de su clase o carácter (empresas, hospitales, escuelas, etc.). La autogestión es ejercida aquí por el trabajador en una relación de mutua responsabilidad con otros trabajadores, por vía de la toma de decisiones en las asambleas de trabajadores, referenda y otras formas de dictamen individual, como asimismo por vía de delegados a los Consejos Obreros a los que, conjuntamente con los demás trabajadores de la organización, ha de elegir y, en su caso, revocar, así como, por último, a través del control de la ejecución de las decisiones (artículo 98 de la Constitución). A fin de ejercer sus derechos de autogestión, el trabajador tiene derecho a ser informado regularmente sobre la actividad de la organización y de su situación material y financiera.

Las asambleas de trabajadores y el referénfum eran las modalidades más relevantes en la praxis de la participación de los trabajadores en la autogestión ejercida en estas organizaciones.

El órgano principal de gestión en estas organizaciones de base era el Consejo Obrero, constituido por los delegados de los trabajadores, salvo en aquellas organizaciones que contasen con un reducido número de trabajadores. El Consejo Obrero era un órgano de naturaleza representativa cuyos miembros eran elegidos y revocados por los propios trabajadores, no pudiendo durar su mandato más de dos años. En el ejercicio de sus funciones de gestión del trabajo, los Consejos Obreros disponían de un elevado número de competencias enumeradas por la Constitución (artículo 100): determinar los proyectos de estatutos, que más tarde habían de ser aprobados, en su caso, directamente por los trabajadores; determinar la política económica; adoptar el plan y el programa de trabajo, etc.

Junto al Consejo Obrero existían también otros órganos, como los órganos ejecutivos del Consejo y los órganos gerenciales, todos ellos elegidos a su vez por el Consejo Obrero, respondiendo de su labor ante el mismo Consejo y ante los trabajadores.

«La autogestión en las comunidades de interés autogestionadas» era otra de las modalidades existentes. Estas comunidades de interés respondían en su creación a las necesidades específicas de distintos sectores de la vida social. La Constitución contemplaba la fundación de comunidades de este tipo, entre otras, en las esferas de educación, ciencia, cultura, sanidad pública y prevención social.

Los asuntos relativos a estas comunidades habían de ser resueltos por la Asamblea, compuesta por los delegados, elegidos y revocados por los trabajadores y las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones y comunidades autogestionadas, como integrantes de la comunidad de interés. Esos delegados venían obligados a actuar con arreglo a las directrices dadas por los componentes de la comunidad de interés autogestionada que los elige y ante los que responden por su labor.

«La autogestión en las comunidades locales» fue una modalidad facultativa de organización autogestionada con anterioridad a la Constitución de 1974, que, sin embargo, la contempló de modo específico, partiendo del principio de que las comunidades locales se habían de organizar obligatoriamente en todo el territorio de la Federación. Así, el artículo 114 de la citada Norma Constitucional estableció que los trabajadores y los ciudadanos de una circunscripción o de varias circunscripciones unidas tenían el derecho y el deber de organizarse autogestionadamente en comunidad local para realizar determinados intereses y necesidades comunes. En la comunidad local se habían de decidir autogestionadamente en materias referentes a la vivienda, urbanización, actividades comunales, prevención social e infantil, educación, cultura, cultura física, etc. La Constitución se remitía a los Estatutos de los respectivos municipios en orden a la determinación del procedimiento y condiciones de formación de las comunidades locales.

«La autogestión en el municipio» era contemplada asimismo por la Constitución de 1974. Ya en 1953 se introdujo esta modalidad de autogestión, a través de la Ley Constitucional de enero de ese año, desarrollada por la importante Ley de Ordenación y Competencia de los Municipios y Distritos de 1955, que convirtió al Municipio en la organización político-territorial básica del autogobierno del pueblo trabajador.

La Constitución de 1974 (artículo 116) definiría al municipio como la comunidad socio-política de base y autogestionada, fundamentada en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores.

El mecanismo de ejercicio del poder y de la gestión de los asuntos sociales era de una gran complejidad en el municipio, presentando, como advirtiera (Pavle Nikolić, *El sistema socio-económico...*, op. cit., pp. 39-40), características propias de la autogestión, aunque también elementos propios de la organización estatal. En efecto, de un lado, los trabajadores decidían en el ámbito municipal organizados en las organizaciones de base del trabajo asociado, comunidades locales y comunidades de interés autogestionadas; de otro, participaban también a través de sus delegaciones y delegados a la Asamblea del Municipio y de los órganos responsables ante esa Asamblea. Vinculados con la Asamblea del Municipio mediante el sistema de delegación, los trabajadores y ciudadanos participaban también en la gestión municipal, puesto que la Asamblea del Municipio, al igual que las restantes Asambleas yugoslavas, tenía al carácter de órgano de autogestión social y de órgano supremo del poder municipal.

Cabe señalar asimismo que en las comunidades socio-políticas más amplias (Provincias Autónomas, Repúblicas y Federación), los trabajadores y ciudadanos realizaban la autogestión a través de los delegados elegidos a las Asambleas de esas comunidades, que presentaban el doble carácter de órganos de autogestión social y de órganos supremos del poder.

Al igual que en el Municipio, el referéndum era una institución que revestía una particularísima importancia a estos efectos.

Hemos de finalizar este análisis del principio de autogestión, refiriéndonos al llamado «amparo social de los derechos de autogestión», contemplado en idéntica forma respecto de los derechos de propiedad social.

El amparo social era ejercido por las Asambleas de las comunidades socio-políticas y sus órganos responsables, por los Tribunales de Justicia, por los Tribunales de Garantías Constitucionales, por el fiscal y el abogado social de la autogestión.

A tenor del artículo 130 de la Constitución, si en una organización del trabajo asociado o en otra organización y comunidad autogestionadas, fueren alteradas las relaciones de autogestión o perjudicados los intereses sociales, o si la organización o la comunidad no cumplieren con las obligaciones legalmente establecidas, la Asamblea de la comunidad socio-política tenía derecho a disolver el Consejo Obrero u otros órganos de gestión correspondientes de la citada organización del trabajo asociado, convocando elecciones de miembros de esos órganos. A su vez, la Asam-

blea de la comunidad socio-política podía suspender, con arreglo a la Ley, la ejecución de decisiones, actos y otros trámites que hubieran infringido los derechos de autogestión, supuesto en que la propia Asamblea venía obligada a la incoación del correspondiente litigio ante el tribunal correspondiente.

El principio de delegación

Un segundo principio constitucional de gran trascendencia en el sistema socio-político era el de la delegación, de conformidad con el cual, los trabajadores ejercían el poder también a través de sus delegados elegidos para las Asambleas de las comunidades socio-políticas (Asambleas Municipales, Asambleas de las Repúblicas y Provincias Autónomas Socialistas y Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia).

El sistema de delegación, como es obvio, consiste en la formación de delegaciones por los trabajadores y ciudadanos en sus organizaciones y comunidades autogestionadas, y en la activa participación de esas delegaciones en la constitución y funcionamiento de las Asambleas de las comunidades socio-políticas.

El sistema de delegación eliminaba el sistema de representación tradicional del constitucionalismo liberal. La delegación pretendía asegurar que la adopción de decisiones en las Asambleas no se realizara a través de unos representantes libremente elegidos e independientes de cualquier instrucción o mandato, sujetos tan sólo a su conciencia, sino a través de un mecanismo que asegurara en las Asambleas la presencia directa de los intereses de la base social y su participación inmediata en la adopción de decisiones.

La base del sistema de delegación se hallaba constituida por las delegaciones, cuya formación era un derecho reconocido a los trabajadores, que debía ejercerse en sus organizaciones y comunidades de base autogestionadas y en las organizaciones socio-políticas.

La elección de los miembros de la delegación se producía en el seno de las propias organizaciones y comunidades de base autogestionadas. Los candidatos eran propuestos directamente por los trabajadores en sus respectivas asambleas.

Quien fuere elegido delegado por un plazo de cuatro años no podía ser elegido en más de dos ocasiones consecutivas a una misma delegación.

La Constitución obligaba a que todos los sectores del proceso de trabajo estuviesen representados en la delegación y que la estructura social de la organización o comunidad autogestora tuviese también su expresión en la composición de la delegación.

Una de las funciones principales de la delegación consistía en la elección de delegados a las Asambleas de las comunidades socio-políticas, estableciéndose así un peculiar procedimiento de elección de los integrantes de las Asambleas.

De esta forma, el procedimiento electoral en Yugoslavia no se basaba en la elección tradicional de diputados individuales, sino que aparecía como la resultante de las delegaciones colectivas de las organizaciones y comunidades autogestionadas.

La base del procedimiento de elección de las Asambleas residía en las delegaciones mismas. Del seno de las delegaciones, y por ellas mismas, se formaban las Asambleas de los Municipios y del seno de éstas, pero con participación de las delegaciones mismas, se formaban también las Asambleas de las demás comunidades socio-políticas.

Con la delegación se trataba de lograr una más estrecha relación entre las Asambleas de las comunidades socio-políticas y la base social. Las delegaciones mantenían, en el ejercicio de sus funciones, una doble relación: por un lado, con las organizaciones y comunidades de base autogestionadas; por otro, con los delegados elegidos y las Asambleas.

Así, por ejemplo, las delegaciones determinaban las posiciones fundamentales para la actividad de los delegados en la Asamblea y para su participación en la toma de decisiones, posiciones que eran determinadas por las delegaciones teniendo en consideración los intereses y las instrucciones de sus respectivas organizaciones y comunidades. Las delegaciones habían de presentar informes a sus respectivas organizaciones y comunidades de base autogestionadas acerca de la actividad de la Asamblea. A su vez, los delegados a las Asambleas de las comunidades socio-políticas tenían la obligación de actuar con arreglo a las directrices impartidas por sus respectivas organizaciones y comunidades autogestionadas y de acuerdo con las posiciones fundamentales adoptadas por las delegaciones que los hayan delegado.

Los delegados tenían la obligación de informar sobre su gestión y sobre la labor de la Asamblea, tanto a las delegaciones como a las organizaciones y comunidades autogestionadas a las que pertenecieran. Los delegados

eran responsables por su trabajo, pudiendo ser como consecuencia del mismo revocados de su cargo.

El sistema de asambleas y sus principios constitucionales

(Pavle Nikolić, *El sistema socio-económico...*, op. cit., p. 55) considera que el sistema de Asambleas yugoslavo estaba basado en el principio de la unidad democrática del poder, iniciándose en Yugoslavia con la Ley Constitucional de 1953. Las Asambleas se iban a convertir en los órganos, teóricamente al menos, supremos del poder.

Uno de los principios fundamentales del sistema socio-político yugoslavo: el de que los trabajadores ejercían el poder y decidían sobre los restantes asuntos sociales, entre otras, por la vía de las delegaciones y delegados a las Asambleas de las comunidades socio-políticas, entrañaba necesariamente la organización del sistema de asambleas, otorgando a éstas muy amplias funciones y competencias, lo que, desde luego, las situaba en una posición predominante respecto de otros órganos estatales.

El artículo 132 de la Carta de 1974 definía a la Asamblea como el órgano de la autogestión social, a la par que órgano supremo del poder en el cuadro de los derechos y deberes de la comunidad socio-política.

La misma Norma Suprema (artículo 143) atribuía a la Asamblea, en el cuadro de los derechos y deberes de la organización socio-política, la determinación de la política; la resolución de las cuestiones fundamentales de interés para la vida política, económica, social y cultural y para el desarrollo social; la votación de los planes sociales, los presupuestos y demás actos de carácter general; la deliberación sobre las cuestiones de interés común para las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones y comunidades autogestionadas; la promoción de iniciativas para la concertación y participación en la concertación de acuerdos sociales; el debate de las cuestiones relativas a la defensa nacional, la seguridad y la autodefensa social, etc.

Tres eran los «consejos» que habían de formarse en las «asambleas»:

1. El Consejo del Trabajo Asociado como Consejo de los Delegados de los Trabajadores en las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones y comunidades de trabajo autogestionadas.
2. El Consejo de las Comunidades Locales como Consejo de los Delegados de los Trabajadores y Ciudadanos en las comunidades locales, o el

Consejo de los Municipios como Consejo de los Trabajadores y Ciudadanos en los Municipios. Mientras las Asambleas Municipales integraban al Consejo de las Comunidades Locales, las Asambleas de las Repúblicas y los Consejos de las Provincias integraban a un Consejo de los Municipios.

3. El Consejo Socio-Político, como Consejo de los Delegados de los Trabajadores y Ciudadanos Afiliados en las organizaciones socio-políticas.

En todas las comunidades socio-políticas (Federación, Repúblicas Federadas y Provincias Autónomas), menos en el Municipio, se instituía la Presidencia, que representaba a la Provincia Autónoma, a la República y a la República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY). A su vez, en la totalidad de estas comunidades se había de constituir un Consejo Ejecutivo como órgano ejecutivo de la Asamblea, responsable ante ésta por la situación en la comunidad socio-política. Igualmente, en la totalidad de las comunidades socio-políticas las Asambleas integraban órganos administrativos especiales, órganos que aún siendo autónomos en el marco de sus atribuciones, respondían de su labor ante la Asamblea y el Consejo Ejecutivo. Los diferentes órganos de la Administración habían de cooperar mutuamente, así como los órganos administrativos de otras comunidades socio-políticas y con las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones y comunidades autogestionadas.

Con carácter general pueden destacarse cuatro funciones fundamentales por parte de las Asambleas:

- a) En primer término, la Asamblea es titular de la función legislativa, siendo, pues, de su competencia dictar actos normativos. La Asamblea era totalmente autónoma en el ejercicio de esta función, disponiendo tan sólo de algunos otros órganos del derecho de promover iniciativas legislativas. Quizá la salvedad más notoria a esta regla general fuera la contemplada constitucionalmente de atribuir a la Presidencia de la RSFY (o al presidente en su caso) la facultad de dictar decretos-leyes en tiempo de guerra o en caso de peligro inminente de la misma, posibilidad que se podía hacer extensiva a las Presidencias de las Repúblicas y de las Provincias Autónomas.
- b) La segunda de las funciones era de naturaleza político-directiva. A las Asambleas correspondía la determinación de la política y la resolución de las cuestiones fundamentales para el desarrollo político y social en general. Asimismo, las Asambleas habían de orientar la labor de otros órganos.

- c) La función de control político era la tercera de las funciones de las Asambleas, función consistente en el control político de la labor de los órganos ejecutivos y administrativos, así como de la de otros titulares de funciones de autogestión.
- d) Por último, las Asambleas eran competentes para la elección, nombramiento y revocación de los órganos ejecutivos y administrativos, así como de los magistrados integrantes de determinados tribunales y de los titulares de otras funciones.

Vamos a detenernos ahora, finalmente, en la estructura de las Asambleas, que, como antes anticipamos, quedan integradas por tres Consejos diferentes, lo que facilitaba que las Asambleas pudieran operar como delegaciones elegidas por los trabajadores en las organizaciones y comunidades autogestionadas y en las organizaciones socio-políticas. Nos referimos, pues, a cada uno de los tres Consejos que se pueden diferenciar en la estructura de cada Asamblea.

El primero de esos Consejos es el Consejo del Trabajo Asociado, que es el Consejo de los delegados de los trabajadores en las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones y comunidades de trabajo autogestionadas, lo que quiere decir que en este Consejo se hallaban delegados de trabajadores de distintos sectores: economía, finanzas, educación, ciencia y cultura, salud pública y política social, pero también trabajadores de la agricultura, artesanía, transportes y servicios en general, esto es, trabajadores que ejercían su trabajo con los medios de trabajo sobre los que existía el derecho de propiedad, junto con trabajadores que asociaban su trabajo y los medios del mismo, organizados en comunidades u otras formas de asociación, así como trabajadores de las comunidades de trabajo en los organismos estatales, y finalmente militares en servicio activo y civiles al servicio de las Fuerzas Armadas.

En 1975, en las Asambleas Municipales de los 510 Municipios existentes en Yugoslavia existían 22.181 delegados en los Consejos del Trabajo Asociado de aquéllas, a un promedio, pues, de unos 45 delegados o miembros del Consejo de Trabajo Asociado por cada Asamblea Municipal. A su vez, en las seis Asambleas de las Repúblicas Federadas había un total de 665 delegados que integraban los respectivos Consejos del Trabajo Asociado. Finalmente, en los Consejos de las dos Provincias Autónomas dependientes de la República de Serbia había un total de 210 delegados integrantes del Consejo del Trabajo Asociado de cada Consejo de la Provincia.

El Consejo de las Comunidades Locales existía sólo en las Asambleas Municipales, presentándose como un Consejo de delegados de trabajadores y ciudadanos en las comunidades locales. En el territorio de cada Municipio, los trabajadores y ciudadanos se organizaban en comunidades locales (una circunscripción, un sector de la circunscripción, etc.) para realizar determinados intereses y necesidades comunes. Estos Consejos de las comunidades locales funcionaban como órganos en los que se expresaban los intereses de los trabajadores y ciudadanos de esas comunidades locales. En los 510 Municipios yugoslavos (en 1975) y en sus respectivas Asambleas Municipales existían un total de 13.534 delegados integrantes de estos Consejos de las Comunidades Locales, a un promedio, pues, de 27 delegados por Consejo en cada Asamblea Municipal.

El Consejo de los Municipios se hallaba presente en la estructura de las Asambleas de las Repúblicas y de las Provincias Autónomas. Era un Consejo de los delegados de trabajadores y ciudadanos en el Municipio. En él se expresaban los intereses de los trabajadores y ciudadanos de los Municipios, que, como ya indicamos en un momento anterior, constituían en el sistema yugoslavo comunidades socio-políticas de base y autogestionadas. En 1975, en las seis Asambleas de las seis Repúblicas Federadas había un total de 380 delegados integrantes de estos Consejos de Municipios, mientras que en los dos Consejos de las Provincias Autónomas eran 115 los delegados integrantes de estos Consejos de Municipios.

Por último, el Consejo Socio-Político era un Consejo de los delegados de los trabajadores y restantes «hombre de trabajo» y ciudadanos, organizados en las organizaciones socio-políticas. Se trataba, en realidad, de delegados elegidos por los trabajadores y ciudadanos organizados en las organizaciones socio-políticas asociadas en la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador. En estos Consejos se expresaban directamente las fuerzas socialistas organizadas, con lo que se intentaba vincular y coordinar todos los intereses particulares de los trabajadores en las diferentes organizaciones y comunidades autogestionadas. No es preciso significar, por obvio, que al frente de la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador se hallaba la LCY. En 1975, en las 510 Asambleas Municipales existentes había un total de 13.356 delegados integrantes de estos Consejos Socio-Políticos, lo que hacía un promedio de unos 27 delegados por Asamblea Municipal. En las seis Asambleas de las seis Repúblicas el número de delegados integrantes de estos Consejos era de 395, y en los dos Consejos de las dos Provincias Autónomas, ese número era de 110 delegados. Como puede constatar, el número de delegados integrantes de los Consejos Socio-

Políticos era muy similar al de delegados integrantes de los Consejos de las Comunidades Locales (en las Asambleas Municipales) y al de los delegados integrantes de los Consejos de los Municipios (en las Asambleas de las Repúblicas y en los Consejos de las Provincias Autónomas).

Otros principios del sistema socio-político

Junto a los principios de autogestión, delegación, unidad de poder y los que vertebran el sistema de Asambleas, las Constitución yugoslava establece otros principios de cierta trascendencia para el sistema socio-político a que da vida; son éstos los de movilidad, responsabilidad, carácter público de la gestión e incompatibilidad de funciones, siguiendo la enumeración que al efecto hace (Pavle Nikolić, *El sistema socio-económico...*, op. cit., p. 73 y siguientes). Nos referiremos particularizadamente a cada uno de ellos.

EL PRINCIPIO DE MOVILIDAD

La democracia socialista autogestora parte de la necesidad de la movilidad de los trabajadores y ciudadanos que ocupan diferentes cargos en la organización del poder y de la autogestión, así como de la necesidad de ir ensanchando constantemente el círculo de trabajadores y ciudadanos que ejercen tales cargos. Por lo mismo, se aplicó cada vez más consecuentemente el principio de amovilidad de funcionarios electos y de otros titulares de funciones de autogestión.

Varias son las manifestaciones que presenta este principio:

- La primera de ellas es la limitación de la reelección, con la que se pretendía evitar las consecuencias perniciosas (burocratismo, corrupción..., etc.) de un sistema en el que no hay movilidad en los cargos públicos. La regla general de este principio limitativo de la reelección consistía en que un individuo no podía ser elegido o nombrado para una misma función más que dos veces. Así, por ejemplo, nadie podía ser elegido más que en dos ocasiones consecutivas al Consejo Obrero de una organización de base del trabajo asociado, ni al órgano ejecutivo de estas organizaciones. Por lo demás, el período de mandato no podía ser superior a los dos años. Idéntica regla regía también para los delegados a las Asambleas de todas las comunidades socio-políticas; se elegían por un período de cuatro años y nadie podía ser elegido más que en dos ocasiones consecutivas como delegado a una misma

Asamblea. Por último, la misma regla regía también para los miembros de las Presidencias de las comunidades socio-políticas, que se elegían por un período de cinco años, como también para los presidentes de los Consejos Ejecutivos, cuyo mandato se extendía por cuatro años.

- La regla en cuestión admitía, no obstante, ciertos atemperamientos. Así, el párrafo segundo del artículo 151 de la Constitución determinaba que los miembros de los Consejos Ejecutivos, los funcionarios que dirigieran los órganos administrativos, así como otros funcionarios y titulares de las funciones de autogestión y de otras funciones públicas y sociales, establecidas constitucional o legalmente, podían ser elegidos o nombrados dos veces consecutivas y, excepcionalmente, con arreglo al procedimiento especial previsto por la Constitución, por una vez más.
- La segunda manifestación del principio de movilidad de los cargos públicos era la de que sin expresa reelección, ninguna persona podía seguir desempeñando su cargo una vez agotado el mandato para el que fuera inicialmente elegido.

EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

Este principio es proclamado por la Constitución cuando establece que todos los órganos y organizaciones y otros titulares de funciones de autogestión, de funciones públicas o de cualesquiera otras funciones sociales, son responsables por el ejercicio de sus funciones. Y así, los órganos que ejercen funciones públicas responden ante los trabajadores y ciudadanos o ante otros órganos públicos. De esta forma, los Consejos Ejecutivos responden ante las Asambleas; los órganos administrativos, ante las Asambleas y los Consejos Ejecutivos; el órgano gerencial, ante los trabajadores y ante el Consejo Obrero de la organización del trabajo asociado, etc.

Cuando a la responsabilidad de los órganos como tales, la Constitución de 1974 establecía la responsabilidad individual de cada titular elegido o nombrado para una función social. Se establecía así de modo específico, por ejemplo, la responsabilidad del órgano gerencial autónomo ante el Consejo Obrero y ante los trabajadores, etc.

EL PRINCIPIO DEL CARÁCTER PÚBLICO DE LA GESTIÓN

El carácter público de la gestión desempeñada por los órganos y organizaciones autogestionadas es la condición previa para el ejercicio del con-

trol de su trabajo por los trabajadores y ciudadanos, como también lo es para que unos y otras puedan disponer de la información más completa.

Este carácter público de la gestión se traducía en que sólo mediante ley o por medio de un acto de autogestión pudieran declararse ciertos asuntos y datos como reservados o impedirse su publicación.

Por lo demás, la Constitución garantizaba el derecho del ciudadano a estar informado, estableciendo de modo particularizado el derecho del trabajador a estar regularmente informado sobre los asuntos y el estado material y financiero de la organización del trabajo asociado, sobre la obtención, distribución y uso de los ingresos de la misma y, en general, sobre otros asuntos de interés para la adopción de decisiones y el control en la citada organización.

EL PRINCIPIO DE INCOMPATIBILIDAD DE FUNCIONES

Como es conocido, este principio entraña la interdicción de que en manos de una misma persona haya dos funciones con una determinada relación entre ambas, sobre todo si ésta es de dependencia y subordinación, aunque no sólo en este supuesto.

La Constitución contemplaba muy diversas incompatibilidades. Así, por ejemplo, no podía ser elegido miembro del Consejo Obrero ni miembro de la delegación de la organización del trabajo asociado, el trabajador que, como órgano gerencial autónomo o miembro del órgano gerencial colegial, respondiera ante aquél, ni el que ejerciera de modo autónomo otras funciones de dirección. Además, quien fuere elegido delegado a la Asamblea no podía ejercer ninguna otra función en órganos de la misma comunidad socio-política.

A nivel de la Federación, la función de miembro de la Presidencia de la RSFY era incompatible con cualquier otra función de autogestión, pública o función social en general. De otro lado, los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia no podían ejercer funciones en los órganos estatales o de autogestión. En definitiva, este principio presentaba manifestaciones amplias y muy dispares.

El modelo federal de Yugoslavia

La comunidad plurinacional yugoslava iba a organizar su convivencia política bajo la forma de un Estado Federal. La RSFY es un Estado Federal, una

comunidad estatal de pueblos libremente unidos y de sus Repúblicas Socialistas, así como de las Provincias Autónomas Socialistas de Vojvodina y Kosovo, que forman parte de la República Socialista de Serbia. En tales términos se iniciaba la redacción del artículo 1 de la Constitución, precepto que se complementaba con el artículo 2, que venía a precisar que la Federación estaba compuesta por las Repúblicas Socialistas de Bosnia-Herzegovina, de Croacia, de Macedonia, de Montenegro, de Eslovenia y de Serbia.

El proceso de federalización condujo progresivamente a una cada vez mayor autonomía de las Repúblicas y al robustecimiento de su estatalidad, lo que quizá no sea ajeno al estallido disgregador sufrido con posterioridad a la desaparición de Tito. Ello no obstante, a la Federación siempre le correspondieron notables competencias en determinados ámbitos materiales, como el de la economía.

Las más importantes transformaciones en la naturaleza de la Federación Yugoslava se produjeron en 1971, a raíz de la aprobación de las enmiendas 20 a 42 a la Constitución de 1963, modificaciones inspiradas por la pretensión última de alcanzar la igualdad de derechos de los pueblos y nacionalidades y la autonomía de las Provincias Autónomas y la estatalidad de las Repúblicas Socialistas.

La Constitución, tras caracterizar a la Federación como una comunidad socialista democrática y autogestora de trabajadores y demás ciudadanos, añade que se trata asimismo de una comunidad de pueblos y naciones iguales en derechos, con lo que el principio de igualdad entre las comunidades políticas federadas se une al de voluntariedad de la comunidad. Esa igualdad tiene una manifestación específica constitucionalmente reconocida: la igualdad de derechos de las lenguas y escrituras de los pueblos y nacionalidades yugoslavos.

Las Repúblicas Socialistas, como es obvio, son los elementos constitutivos fundamentales de la Federación. El artículo 3 de la Constitución las definía como Estados basados en la soberanía del pueblo y en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores, mientras que las Provincias Autónomas Socialistas eran consideradas por el artículo 4 como comunidades socio-políticas socialistas democráticas autogestionadas, basadas en el poder y la autogestión de la clase obrera y de todos los trabajadores, en las que los trabajadores y ciudadanos, los pueblos y las nacionalidades ejercían sus derechos soberanos, ejerciéndolos también en la República, cuando así se estableciere por la Constitución de la República Socialista de Serbia.

La referida concepción constitucional entrañaba, ante todo, la visión de las Repúblicas como auténticas comunidades estatales, lo que no era sino la consecuencia lógica de su carácter de comunidad nacional, en el más pleno sentido de la palabra.

La constitucionalización de las Provincias Autónomas se convertía, por otra parte, en una notable peculiaridad del sistema federal yugoslavo. Las Provincias aparecían de esta forma como elementos del sistema federal, si bien carecían de esa estatalidad que podía predicarse de las Repúblicas, no obstante lo cual, su estatuto jurídico-constitucional en la Federación era muy similar al de las Repúblicas, bien que el rasgo peculiar de las dos Provincias Autónomas era el de que quedaban integradas en la República Socialista de Serbia.

La complejidad plurinacional de la Federación no obstaba a la unidad de su territorio. Y así, el artículo 5 de la Constitución de 1974 proclamaba que el territorio de la Federación era uno y consistía en los territorios de las Repúblicas Socialistas.

El territorio de una república no podía ser, sin embargo, modificado sin el previo acuerdo de la misma, regla que regía en sus mismos términos respecto del territorio de las dos Provincias Autónomas.

El artículo 281 de la Constitución acogía un listado con las competencias y funciones que correspondía ejercer a la Federación a través de sus órganos federales. Eran éstas:

- a) Asegurar la independencia e integridad territorial y proteger su soberanía en las relaciones internacionales, resolviendo sobre la guerra y la paz.
- b) Asegurar el sistema de las relaciones socio-económicas socialistas de autogestión y las bases únicas del sistema político.
- c) Regular los derechos fundamentales de los trabajadores en el trabajo asociado.
- d) Regular las bases de las relaciones en la esfera de obligaciones civiles y de las relaciones contractuales y las relaciones jurídicas de propiedad.
- e) Regular las bases del sistema de planificación social y determinar el plan social de Yugoslavia; regular el sistema monetario; establecer los medios de pago legales y la política de emisión y asegurar su ejecución; regular el régimen de giros en el país y con el extranjero y la formación de reservas monetarias y de divisas.

- f) Regular los fundamentos del sistema de Defensa Nacional y velar por su ejecución, como asimismo regular los derechos y deberes fundamentales de los trabajadores y ciudadanos, de las organizaciones del trabajo asociado y de otras organizaciones y comunidades autogestionadas y de las organizaciones socio-políticas.
- g) Determinar la política exterior de la Federación Yugoslava y velar por su cumplimiento, manteniendo relaciones políticas, económicas y de otra naturaleza con los restantes Estados y las organizaciones internacionales.
- h) Asegurar los fundamentos del sistema de protección del régimen establecido por la Constitución, asegurando la actividad del Servicio de Seguridad del Estado.
- i) Regular la ciudadanía de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

En el ejercicio de sus respectivas competencias, los órganos federales quedaban facultados para determinar la política y dictar las leyes federales y demás actos normativos de carácter general, normas todas ellas obligatorias en la totalidad del territorio de la Federación. Las leyes federales y restantes actos normativos federales de carácter general habían de ser ejecutadas por los órganos de las Repúblicas y Provincias Autónomas, que a su vez podían dictar normas reglamentarias para la ejecución de las leyes federales. En el supuesto de que los órganos de las Repúblicas y las Provincias Autónomas no ejecutaren leyes federales o cualesquiera otros actos normativos generales de la Federación de cuya ejecución fueren responsables, el Consejo Ejecutivo Federal había de informar de ello al Consejo Ejecutivo de la República o de la Provincia Autónoma, según los casos, exigiendo la adopción de las medidas pertinentes para la ejecución de las Leyes federales y demás actos generales de la Federación.

Uno de los rasgos más significativos del complejo sistema distributivo de competencias entre la Federación y las Repúblicas y Provincias Autónomas lo encontramos en el párrafo segundo del artículo 268 de la Constitución, de conformidad con el cual, en materias ya reguladas por leyes de la Federación se reconocía a las Repúblicas y Provincias Autónomas la facultad de promulgar normas legales en el marco de sus competencias. Más aún, si respecto de materias cuya ordenación normativa era de la competencia federal, no se hubiere dictado la correspondiente ley federal, entonces las Repúblicas y las Provincias Autónomas podían dictar sus propias leyes, si así fuere de interés para el ejercicio de sus competencias. Esta facultad legislativa de las Repúblicas y de las Provincias Autónomas tan

sólo venía mediatizada por la necesidad de que las normas legales dictadas por estas últimas no fuesen incompatibles con las leyes federales. De producirse este supuesto de incompatibilidad normativa, se había de aplicar con carácter temporal —hasta que el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia resolviese— la legislación de las Repúblicas o la de las Provincias Autónomas, en detrimento de la legislación federal, solución verdaderamente sorprendente que tan sólo encontraba una salvedad: la ley federal sería la aplicable en el supuesto de que fuesen los órganos de la Federación los responsables de su cumplimiento.

Los órganos federales, a tenor del artículo 274 de la Constitución, respondían por la ejecución de las leyes federales y de otras prescripciones y actos generales en aquellos ámbitos materiales en que la Federación hubiere de asegurar la ejecución de dichas leyes federales. Este tipo de normas eran ejecutadas directamente por los órganos federales y sólo cuando se estableciese de modo específico por la propia Ley federal, podría corresponder esa ejecución a los órganos de las Repúblicas y de las Provincias Autónomas en su caso. Los órganos federales quedaban facultados para dictar reglamentos para la ejecución de las leyes federales y de otros actos generales de cuya ejecución fueren responsables.

Un último aspecto a destacar en las relaciones entre la Federación y las Repúblicas y Provincias Autónomas lo encontramos en la misma organización de la Federación, en la que, como más adelante veremos con mayor detenimiento, regía el principio de representación paritaria de las Repúblicas o de representación paritaria o proporcional de las Provincias Autónomas en todos los órganos colegiales de la Federación. En el ámbito de ejercicio de la función legislativa de la Federación ello suponía una participación fundamental de las Repúblicas y Provincias Autónomas en la determinación de la política legislativa federal.

La organización de la Federación

La Federación Yugoslava se organizaba a través de los siguientes órganos federales: la Asamblea de la RSFY, la Presidencia de la RSFY, el Consejo Ejecutivo Federal, los órganos administrativos federales, el Tribunal Federal, el Ministerio Público Federal y el Abogado Federal de la Autogestión y, por último, el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia. Nos referiremos de modo particularizado a cada uno de estos órganos.

La Asamblea de la RSFY

A tenor del artículo 282 de la Constitución, la Asamblea de la RSFY es el órgano de la autogestión social y el órgano supremo del poder en el cuadro de los derechos y deberes de la Federación.

Mientras en la Constitución de 1963 la entonces llamada Asamblea Federal se componía de cinco Cámaras distintas (*cfr.* al efecto, Maurice Duverger, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970: p. 475), con la Constitución de 1974 la estructura de la ahora denominada Asamblea de la RSFY ha quedado reducida a tan sólo dos Cámaras: el Consejo Federal y el Consejo de las Repúblicas y las Provincias, estructura ésta que trata de responder a los fundamentos de los principios de autogestión y de delegación.

El Consejo Federal se componía de los delegados de las organizaciones y comunidades autogestionadas y de las organizaciones socio-políticas en las Repúblicas y en las Provincias Autónomas, a razón de 30 delegados de las organizaciones y comunidades autogestionadas y de las organizaciones socio-políticas de cada República y de 20 delegados de cada Provincia Autónoma, lo que totalizaba 220 miembros.

El Consejo de las Repúblicas y Provincias se componía de las delegaciones de las Asambleas de las Repúblicas y de las Asambleas de las Provincias Autónomas, a razón de 12 delegados por la Asamblea de cada República y de 8 por la de cada Provincia Autónoma, lo que sumaba un total de 88 miembros.

A la Asamblea le atribuía la Constitución un conjunto de importantes atribuciones, entre las que podemos resaltar:

- a) Decidir acerca de la reforma de la Constitución de la RSFY.
- b) Debatar y determinar las bases de la política interior y exterior de la RSFY.
- c) Promulgar las leyes federales.
- d) Aprobar el Plan Social de Yugoslavia y el Presupuesto de la Federación.
- e) Resolver sobre la modificación de fronteras de la RSFY.
- f) Resolver sobre la guerra y la paz.
- g) Ratificar los acuerdos internacionales sobre cooperación política y militar y los convenios internacionales que requieran la adopción de nuevas leyes o la modificación de las existentes.

- h) Elegir al presidente de la República.
- i) Elegir y revocar al presidente y restantes miembros del Consejo Ejecutivo Federal.
- j) Elegir y revocar al presidente y a los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia y del Tribunal Federal.
- k) Nombrar y destituir al defensor (o abogado) Social Federal de Auto-gestión, como también al fiscal Público Federal.
- l) Controlar políticamente el trabajo del Consejo Ejecutivo Federal y de los órganos administrativos federales.

Las peculiaridades del modelo federal yugoslavo determinaron un mecanismo específico de realización de las atribuciones inmediatamente antes enumeradas, de conformidad con el cual, estas atribuciones se iban a distribuir entre los dos Consejos integrantes de la Asamblea. De esta forma, al Consejo de las Repúblicas y de las Provincias se le asignaban aquellas atribuciones cuyo ejercicio requería de un cierto acuerdo de las Asambleas de las Repúblicas y de las Asambleas de las Provincias Autónomas. Este Consejo venía, pues, a operar como una suerte de Cámara de ajuste de las posiciones respectivas de aquellas Asambleas. La mayor parte de las atribuciones restantes se asignaban a la competencia del Consejo Federal, mientras que las funciones electivas se atribuían conjuntamente a ambas Cámaras de la Asamblea Federal de la RSFY.

La Presidencia de la RSFY

En el sistema constitucional diseñado en 1974 iban a instituirse paralelamente, aunque personalmente vinculados en la figura del mariscal Tito, dos órganos que tenían el carácter de jefe de Estado: la presidencia de la RSFY y el Presidente de la República.

En la Constitución de 1963, sólo existía la figura del presidente de la República, elegido por un período de cuatro años por la Asamblea Federal con todas las Cámaras (recordemos que se trataba de una Asamblea multicameral) reunidas. El presidente no podía desempeñar más de dos mandatos sucesivos, limitación que, sin embargo, no se aplicaba al presidente Tito.

En la reforma constitucional de 1971 se instituyó un nuevo órgano: la Presidencia de la RSFY, circunstancia que vino determinada por la aspiración de organizar la Federación en la mayor medida posible como una comunidad de pueblos y nacionalidades iguales en derechos, otorgando a las Repúblicas y Provincias Autónomas el mayor grado de influencia posible

en el ejercicio de las funciones de la Federación. Al establecerse una Presidencia colegiada de 22 miembros se estaba posibilitando tal influjo.

La Constitución de 1974, con idéntica pretensión, mantuvo la institución de la Presidencia colegiada, si bien redujo el número de sus componentes. La Presidencia, en efecto, se ajustaba al principio de representación equitativa de las Repúblicas y Provincias Autónomas, eligiendo las Asambleas de unas y otras a un miembro de la Presidencia de la RSFY, con lo que ésta quedaba reducida a tan sólo ocho miembros. A su vez, la Presidencia elegía un presidente y un vicepresidente de entre sus miembros por un período de un año, si bien, en vida del mariscal Tito, la función de presidente de la Presidencia fue ejercida por el presidente de la República, esto es, por el propio Tito.

La función principal de la Presidencia consistía en velar por la coordinación de los intereses comunes de las Repúblicas y de las Provincias Autónomas, con arreglo a sus responsabilidades en el ejercicio de los derechos y deberes de la Federación. El ejercicio de esta función debía encaminarse básicamente a asegurar la igualdad de derechos de los pueblos y nacionalidades.

La Presidencia colegiada representaba además a la RSFY en el país y en el extranjero, ejerciendo asimismo otras funciones más o menos características de las Jefaturas de Estado. Por lo demás, la Presidencia era el órgano supremo de dirección y mando de las Fuerzas Armadas de la RSFY en tiempos de guerra y de paz. También tenía derecho la Presidencia a proponer a la Asamblea de la RSFY la determinación de la política interior y exterior y la adopción de leyes federales y otros actos normativos generales.

En el marco de sus atribuciones destacaremos que a la Presidencia de la RSFY le correspondía proponer a la Asamblea de la RSFY el candidato a presidente del Consejo Ejecutivo Federal, como también el presidente y los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia. Asimismo, la Presidencia era competente para nombrar y revocar por decreto a los embajadores y ministros plenipotenciarios de la RSFY, como también para recibir las cartas credenciales y las de revocación de los representantes diplomáticos acreditados ante ella, siendo asimismo la Presidencia el órgano que había de expedir, en su caso, los instrumentos de ratificación de los convenios y acuerdos internacionales.

Junto a la Presidencia de la RSFY había de situarse la institución del presidente de la República, introducida por la Ley Constitucional de enero de

1953, y mantenida por el Código Constitucional de 1974 pese al diseño por éste de la Presidencia colegiada.

El artículo 333 de la Constitución, con una redacción impropia de un precepto constitucional, justificaba el mantenimiento del cargo de presidente de la República: considerando el papel histórico desempeñado por Josip Broz Tito en la guerra de liberación nacional, en la revolución socialista y en la creación y desarrollo de la RSFY, la Asamblea de la RSFY, a propuesta de las Asambleas de las Repúblicas y de las Provincias Autónomas, era habilitada para elegir a Tito presidente de la República sin fijar la duración de su mandato, esto es, con carácter vitalicio. En mayo de 1974 quedaba formalizada la elección de Tito como presidente vitalicio de la República.

Las atribuciones del presidente de la República eran las tradicionales de un jefe de Estado. Y así, ejercía con amplitud las funciones representativas. Asumía el cargo de presidente de la Presidencia de la RSFY. Era el comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la RSFY, y en su calidad de tal: dirigía y mandaba las Fuerzas Armadas; determinaba el plan de empleo de las mismas; nombraba, promovía y destituía a generales, almirantes y demás oficiales superiores designados por la ley federal, y nombraba y revocaba de sus funciones a los presidentes, magistrados y jueces-jurados de los Tribunales Militares y también a los fiscales públicos militares.

El presidente de la República podía hacer constar la existencia de un peligro de guerra inmediato, ordenando la movilización general o parcial y, caso de que la Asamblea de la RSFY y la Presidencia de la RSFY no pudieran reunirse, estaba constitucionalmente habilitado para declarar el estado de guerra.

En sus relaciones con otras instituciones federales, recordaremos que el presidente de la República podía convocar una sesión del Consejo Ejecutivo Federal, presidiendo las sesiones de aquellos Consejos a los que asistiera. Podía convocar asimismo la Presidencia de la RSFY y el Consejo Consultivo Federal a sesión conjunta por él mismo presidida.

El presidente de la República podía conferir al vicepresidente de la Presidencia colegiada de la RSFY el ejercicio de determinadas funciones de su competencia.

El Consejo Ejecutivo Federal

El Consejo Ejecutivo Federal es el órgano ejecutivo de la Asamblea de la RSFY (artículo 346 de la Constitución de 1974). En el marco de sus atri-

buciones, el Consejo Ejecutivo es responsable ante la Asamblea de la situación en todas las esferas de la vida social, de la aplicación de la política y de la ejecución de las leyes federales y de otros actos generales de la Asamblea, así como de la orientación y la coordinación de los trabajos de los órganos administrativos federales.

El Consejo Ejecutivo Federal se compone del presidente y de los miembros elegidos según el principio de la representación paritaria de las Repúblicas y la representación correspondiente de las Provincias Autónomas, y de los secretarios federales y demás funcionarios que dirigen los órganos administrativos federales y las organizaciones federales, establecidos por la ley federal.

El presidente del Consejo Ejecutivo Federal es elegido por los Consejos de la Asamblea de la RSFY, a propuesta de la Presidencia de la RSFY. Por su parte, los miembros del Consejo son elegidos, a propuesta del candidato a presidente del Consejo, de conformidad con la opinión de la Comisión de Elecciones y Nombramientos de la Asamblea de la RSFY.

El Consejo Ejecutivo Federal es elegido tras cada constitución de los nuevos consejos de la Asamblea de la RSFY.

El Consejo Ejecutivo dispone de uno o varios vicepresidentes elegidos de entre los miembros del mismo.

El presidente y los demás miembros de este Consejo Ejecutivo son elegidos por un período de cuatro años, no cabiendo más que una única reelección, si bien el artículo 349, excepcionalmente, abre la posibilidad de una segunda reelección con arreglo al procedimiento especial que establezca una ley federal.

El presidente del Consejo Ejecutivo Federal dispone del derecho a proponer a los dos Consejos integrantes de la Asamblea de la RSFY el cese o revocación de sus cargos de los diferentes miembros del Consejo y la elección de los miembros que hayan de sustituir a los revocados. Sin embargo, la dimisión o revocación de su cargo del presidente del Consejo Ejecutivo Federal entraña el cese de todos los miembros del Consejo.

Al Consejo Ejecutivo Federal le atribuye el artículo 347 de la Constitución, entre otras atribuciones, las siguientes:

1. Proponer a la Asamblea de la RSFY la determinación de la política interior y exterior.

2. Proponer proyectos de leyes federales y de otros actos generales y emitir su opinión sobre aquellos otros proyectos sometidos a la Asamblea de la RSFY por otros ponentes autorizados.
3. Determinar el proyecto de plan social de Yugoslavia.
4. Presentar el proyecto de determinación del volumen total de los gastos presupuestarios de la Federación, como también el proyecto de presupuesto de la Federación y velar por la ejecución del presupuesto.
5. Dictar decretos y otras prescripciones normativas necesarias para la ejecución de las leyes federales.
6. Coordinar y orientar la labor de los órganos administrativos federales a fin de asegurar la puesta en práctica de la política y la ejecución de las leyes y otros actos generales de la Asamblea de la RSFY.
7. Determinar los principios generales de la organización interna de los órganos administrativos federales.

El Consejo Ejecutivo Federal tenía la obligación de informar de su gestión a la Asamblea de la RSFY. El Consejo Ejecutivo era responsable de su actividad ante cada Consejo de la Asamblea de la RSFY en la esfera de la competencia de cada uno de ellos. Podía presentar asimismo su dimisión colectiva a los referidos Consejos de la Asamblea, y a la inversa, podía ser objeto de un voto de censura por los Consejos de la Asamblea, supuestos ambos en los que el Consejo Ejecutivo Federal permanecería en el ejercicio de sus funciones hasta la elección de otro nuevo Consejo Ejecutivo.

Digamos por último que el artículo 361 de la Constitución habilitaba al Consejo competente de la Asamblea de la RSFY para abrogar o anular un acto normativo del Consejo Ejecutivo Federal incompatible con la Constitución, con una ley federal o con otros actos generales.

Los órganos administrativos federales

Para la resolución de los asuntos administrativos, se instituía en la Federación un sistema especial de diferentes órganos administrativos cuya obligación principal era asegurar la ejecución de las leyes federales y demás actos normativos federales de carácter general. A tal efecto, podían dictar reglamentos, órdenes o instrucciones para la ejecución de las leyes federales y de las decisiones del Consejo Ejecutivo Federal.

Estos órganos ejercían con autonomía los asuntos de su competencia, en virtud y en el marco de la Constitución y de la legislación federal, ateniéndose en el ejercicio de los asuntos de su competencia no sólo a la Constitución y a las leyes federales, sino asimismo a las directrices de la

Asamblea de la RSFY y a los principios fijados por el Consejo Ejecutivo Federal.

La estructura de la Administración Federal era bastante compleja, integrando, entre otros órganos, a las Secretarías Federales, los Comités Federales, las Direcciones Federales y las Inspecciones Federales.

Las Secretarías Federales eran los órganos más relevantes, instituyéndose para el ejercicio de determinados asuntos administrativos; así, las Secretarías Federales de Asuntos Exteriores, de Defensa Nacional, de Interior, de Mercado y Precios, de Finanzas, de Comercio Exterior, de Justicia y de Organización de la Administración Federal.

El Tribunal Federal, el Ministerio Público Federal y el Abogado Social Federal de la Autogestión

El Tribunal Federal era un órgano federal al que correspondía ejercer funciones judiciales en el marco de las atribuciones establecidas por la Constitución, algunas de las cuales eran las siguientes:

1. Resolver en última instancia o en recursos de amparo de carácter extraordinario, sobre los litigios que se produzcan a causa de actos y hechos individuales contrarios a la Constitución o a las leyes, de resultados de los cuales las organizaciones del trabajo asociado o los trabajadores en el territorio de otra República o de otra Provincia Autónoma se vieran colocados en una situación de desigualdad de derechos en el mercado yugoslavo único.
2. Resolver sobre la legalidad de los actos administrativos definitivos dictados por los órganos federales.
3. Resolver sobre los recursos de amparo de carácter extraordinario, salvo que la ley federal dispusiere otra cosa.
4. Resolver en última instancia sobre las sentencias pronunciadas por los Tribunales en las Repúblicas y Provincias Autónomas, como asimismo por los Tribunales Militares, cuando hubieren impuesto la pena de muerte por los delitos definidos por la Constitución.
5. Resolver sobre los conflictos de competencias entre los Tribunales de los territorios de dos o más Repúblicas y Provincias Autónomas, así como entre los Tribunales Militares y otros Tribunales.

El presidente y los magistrados del Tribunal Federal eran elegidos y relevados por la Asamblea de la RSFY. La composición y número de magistrados se había de regular de acuerdo con el principio de la representación

paritaria de todas las Repúblicas y la correspondiente representación de las Provincias Autónomas.

El Ministerio Público Federal era un órgano federal autónomo que tenía como misión la adopción de las medidas legalmente establecidas para la persecución judicial de los autores de delitos e infracciones económicas definidas por ley federal y de cuya ejecución fueren responsables los órganos federales.

La función del Ministerio Público era ejercida por el fiscal Público Federal, nombrado y relevado por la Asamblea de la RSFY.

El fiscal Público Federal, además de la función antes mencionada, podía interponer recursos en procedimientos ante el Tribunal Federal, cuando hubiere sido autorizado para ello por ley federal, pudiendo asimismo impartir instrucciones de carácter obligatorio al fiscal Público de la República y de la Provincia.

El Abogado Social Federal de la Autogestión tenía como misión ajercer aquellas medidas y recursos legales encaminadas a la consecución del amparo social de los derechos de autogestión de los trabajadores y de la propiedad social, en el ámbito, lógicamente, de la Federación. Era nombrado y revocado por la Asamblea de la RSFY.

El Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia

Yugoslavia, ya con anterioridad a la Constitución de 1974, era el único Estado socialista que disponía de un Tribunal Constitucional al que se atribuía la función de decidir acerca de la constitucionalidad de las leyes, correspondiéndole asimismo decidir acerca de los litigios que enfrentaran a la Federación y a las Repúblicas o a éstas entre ellas. Sin embargo, su atribución más peculiar, según (André Hauriou, *Derecho Constitucional...*, *op. cit.*, p. 763), consistía en la defensa de los derecho y libertades fundamentales cuando no estuviere asegurada a través de ninguna otra protección jurisdiccional.

La Constitución de 1974 mantendría la institución bajo la denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia, dedicando al mismo un capítulo específico del Título IV, relativo a la organización de la Federación, capítulo que había de complementarse con el también capítulo IV del Título II, referente a la organización social, capítulo este último en el que se abordaban los principios de constitucionalidad y legalidad.

Nos referiremos con carácter previo a estos dos últimos principios para centrarnos con posterioridad en el Tribunal de Garantías.

El principio de constitucionalidad se manifiesta, ante todo, en la primacía de la Constitución en el conjunto del ordenamiento jurídico. Todas las leyes y actos normativos aprobados por los órganos de la Federación, de las Repúblicas, de las Provincias Autónomas y de los Municipios, como los de las organizaciones del trabajo asociado y demás organizaciones y comunidades autogestionadas (actos de autogestión de carácter general como es obvio) debían ser conformes a la Constitución.

Como manifestación particularizada del principio de constitucionalidad, las Constituciones de las Repúblicas y las de las Provincias Autónomas no podían contrariar a la Constitución de la RSFY, ni las Constituciones de las Provincias Autónomas podían oponerse a la Constitución de la República de Serbia.

El principio de legalidad implicaba lógicamente la primacía de las leyes como actos normativos supremos inmediatamente después de la Constitución. En sintonía con este principio, todos los actos normativos y de autogestión de carácter general habían de ser conformes con las leyes, no pudiendo oponerse a sus previsiones. Las leyes de las Repúblicas y las de las Provincias Autónomas no pueden discordar con la ley federal y las leyes de las Provincias han de estar a su vez conformes con las leyes de la República.

Por último, todos los actos y decisiones administrativas de los órganos estatales que ejercen funciones ejecutivas y administrativas, al igual que los actos particularizados de las organizaciones y comunidades autogestionadas, dictados en el ejercicio de funciones públicas, han de basarse en la ley o en otros actos normativos dictados en virtud de leyes.

A partir de estos principios, corresponde al Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia velar por su vigencia, asumiendo al efecto las siguientes atribuciones:

1. Resolver sobre la conformidad de las leyes con la Constitución de la RSFY.
2. Resolver sobre la conformidad de las leyes de las Repúblicas o de las Provincias Autónomas con las leyes federales.
3. Resolver sobre la conformidad de los actos normativos generales de los órganos federales con la Constitución de la RSFY y con las leyes federales.

4. Resolver sobre la conformidad de los actos normativos generales de las comunidades socio-políticas y de los actos generales de autogestión con la Constitución de la RSFY o con las leyes federales de cuya ejecución son responsables los órganos federales.
5. Resolver sobre los conflictos surgidos entre la Federación y una República o una Provincia Autónoma, entre las propias Repúblicas, entre las Repúblicas y las Provincias Autónomas y entre otras comunidades socio-políticas de los territorios de diferentes Repúblicas, cuando la ley no hubiere establecido la jurisdicción de ningún otro Tribunal para la resolución e tales litigios.
6. Resolver, finalmente, en los conflictos de competencias entre los Tribunales de Garantías Constitucionales de las Repúblicas y las Provincias Autónomas, entre los Tribunales y los órganos federales, entre los órganos federales y los de las Repúblicas o Provincias Autónomas, y entre los Tribunales y otros órganos estatales de dos o más Repúblicas o Repúblicas y Provincias Autónomas.

Para que el Tribunal de Garantías Constitucionales lleve a cabo su función de control de la constitucionalidad no es ineludible que la norma objeto del control se encuentre vigente, pudiendo controlar la constitucionalidad de las leyes, de los actos normativos generales de los órganos de las comunidades socio-políticas y de los actos generales de autogestión cuya vigencia hubiere cesado, si no hubiere transcurrido más de un año desde que dejen de estar en vigor hasta el inicio del procedimiento.

A tenor de lo dispuesto por el artículo 378 de la Constitución, el Tribunal de Garantías había de presentar sus juicios sobre la conformidad con la Constitución de la RSFY, de una Constitución de una República o de una Provincia Autónoma, a la Asamblea de la RSFY. Al margen de ello, si el Tribunal de Garantías hiciere constar que una ley federal, de una República o de una Provincia Autónoma estuviere en contradicción con la Constitución de la RSFY, o que una ley de una República o de una Provincia Autónoma se opusiere a una ley federal, en un plazo de seis meses contados desde la remisión del dictamen del Tribunal de Garantías, si bien, a instancias de la Asamblea competente, el Tribunal podía prorrogar el plazo previsto para el ajuste de la ley, aunque nunca por más de otros seis meses.

Si la Asamblea competente no ajustare la ley con la Constitución de la RSFY o no eliminare la oposición entre la ley de la República o de la Provincia Autónoma y la ley federal, las disposiciones de la ley disconformes

con la Constitución Federal o contrarias a la ley federal, dejarán de regir, circunstancia que ha de hacer constar en su dictamen el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Por el contrario, el Tribunal de Garantías, directamente, podía declarar la nulidad de las prescripciones o actos generales normativos de las comunidades socio-políticas, o de los actos generales de autogestión disconformes con la Constitución de la RSFY u opuestos a leyes federales de cuya ejecución sean responsables los órganos federales.

La Constitución de 1974 atribuía igualmente el Tribunal de Garantías una función de control de la constitucionalidad por omisión. De conformidad con el artículo 377, si el Tribunal hiciere constar que un órgano competente no hubiere dictado la norma necesaria para la ejecución de las disposiciones de la Constitución de la RSFY, de las leyes y de otras prescripciones y actos generales federales, viniendo obligado a dictarlas, informará de ello a la Asamblea de la RSFY.

Como puede apreciarse a la vista de lo expuesto, el valor de los dictámenes del Tribunal varía en función de la norma objeto de control. Sólo las normas de rango inferior a la ley pueden ser declaradas nulas por el Tribunal, si éste, obviamente, aprecia que contrarían la Constitución. No sucede lo mismo con las leyes, en donde el Tribunal ha de remitir su dictamen a la asamblea competente a fin de que acomode la ley a la Constitución o, en su caso, a la ley federal. Finalmente, si la norma contraria a la Constitución federal fuese una Constitución de una República o de una Provincia Autónoma, entonces el Tribunal se limita a informar de tal circunstancia a la Asamblea de la RSFY, con lo que su fallo se supedita al criterio de la referida Asamblea. Y otro tanto acontece cuando la inconstitucionalidad apreciada lo es por omisión.

Nos referimos finalmente a la estructura orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia, que se componía del presidente y de 13 magistrados, elegidos por la Asamblea de la RSFY. La elección debía recaer en dos miembros de cada República y uno de cada Provincia Autónoma.

El presidente y los magistrados del Tribunal eran elegidos por un período de ocho años, no pudiendo ser reelegidos para el ejercicio de las mismas funciones. Antes de la expiración de su mandato, podían ser relevados de sus funciones en estos tres únicos casos: cuando ellos mismos lo solicitaran; cuando hubieren sido condenados a una pena de prisión por la comi-

sión de un delito, o cuando quedaren inhabilitados en su capacidad para el trabajo.

Las organizaciones socio-políticas

El sistema socio-político yugoslavo es incomprensible al margen de las organizaciones socio-políticas que están en su misma base, entendidas, como dice (Pavle Nikolic, *El sistema socio-económico...*, op. cit., p. 17), como formas de organización políticas de los trabajadores sobre bases clasistas, que operan como un factor activo del desarrollo y de la protección de la sociedad socialista autogestionada.

La Liga de los Comunistas de Yugoslavia constituiría la fuerza socio-política organizada de vanguardia de la clase obrera y de todos los trabajadores con vistas a la edificación del socialismo. En el año 1974, tras el X Congreso de la Liga, ésta contaba con 1.192.466 afiliados sobre una población total en Yugoslavia de alrededor de los 21.000.000 de habitantes.

Tito podía afirmar en 1975 (Josip Broz Tito: «La lutte pour le développement de l'autogestion», Sarajevo, 1975, cit. en *La Ligue des Communistes de Yougoslavie*, op. cit., p. 21) que el liderazgo socio-político de la Liga era debido a la lucha por el desarrollo de la revolución, con vistas a la profundización en la autogestión socialista, es decir, con la finalidad de reafirmar la influencia de la clase obrera y su posición de fuerza económica y política regidora de la sociedad.

Los teóricos del socialismo autogestionario yugoslavo pudieron afirmar que en la etapa siguiente al X Congreso de la Liga, la tarea de ésta consistía en luchar por el desarrollo de las relaciones de producción, políticas y otras relaciones sociales socialistas basadas en la autogestión, como también por el establecimiento de la sociedad como asociación libre de productores, así como por desarrollar una comunidad de pueblos y nacionalidades iguales en derechos en la que la clase obrera realizara cada vez más un auténtico papel rector de la sociedad.

La Liga de los Comunistas había de cumplir su tarea por medio de su labor ideológica y política orientadora. En la praxis, además, la Liga monopolizaría buena parte de los órganos del Estado, dada la ausencia de todo rastro de auténtico pluralismo político en la supuesta democracia yugoslava, más nominal que real, como es fácilmente comprensible a la vista del modelo descrito hasta ahora.

Junto a la Liga nos encontramos a la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador de Yugoslavia, organización socio-política que representaba la más amplia base de las actividades de los trabajadores y ciudadanos y de todas las fuerzas socialistas organizadas en el sistema socialista de autogestión. Se presentaba así como una suerte de alianza de todas las fuerzas sociales organizadas que habían optado por la autogestión socialista, constituyendo el medio político operativo de la clase obrera.

En esta Alianza actuaban conjuntamente trabajadores y ciudadanos identificados, como es obvio, con el sistema, la propia Liga de los Comunistas en cuanto fuerza política e ideológica de vanguardia, otras organizaciones socio-políticas y las restantes fuerzas socialistas organizadas en general. Con este sustrato, la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador estaba llamada a vertebrar la acción de las fuerzas socialistas, orientando el desarrollo social en virtud del poder y de la autogestión ejercidos por la clase obrera.

La actividad de la Alianza Socialista era muy diversa, consistiendo en: deliberar sobre las cuestiones sociales, promover iniciativas políticas, coordinar las opiniones, precisar las posiciones políticas con respecto a la solución de determinadas cuestiones, dar instrucciones a sus delegados en las distintas asambleas, asegurar la nominación de candidaturas y candidatos a las delegaciones de las asambleas, etc.

El Sindicato se nos presentaba como otra importante organización socio-política, operando como un elemento de integración de la clase obrera y como un factor de organización social, política y de clase de los trabajadores, encaminado al logro de sus intereses inmediatos. El Sindicato tenía un papel más que notable en el logro de los acuerdos de autogestión y en la concertación social.

La realidad pondría de manifiesto que estas organizaciones no escaparon a la burocratización y fosilización característica de las organizaciones políticas monolíticas en las que el pluralismo brilla de hecho por su ausencia y en las que la toma de decisiones sólo en sus atisbos formales se acomoda a los principios democráticos. Pero ni siquiera ese monolitismo sería capaz de evitar la más feroz disgregación tras la desaparición del mariscal Tito.

TERCERA CONFERENCIA
EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE BOSNIA

EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE BOSNIA

POR GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ

Coronel de Infantería de Marina.

Profesor del IEEE.

Antecedentes inmediatos

El año anterior al inicio de la última década que dará fin al siglo y al milenio, comenzó un nuevo período histórico de la humanidad. Una cadena de revoluciones nacionales en los países europeos del Este, pusieron fin a todos los regímenes de ideología socialista bajo la órbita de la URSS. Una serie de acontecimientos de extraordinaria importancia para una nueva situación internacional, tuvieron lugar, ante la sorpresa de todos: se derrumbó el telón de acero; se reunificaron las dos Alemanias; los países del Este derrocaron a los gobiernos, se independizaron de la Unión Soviética y adoptaron formas políticas democráticas; las naciones de forma federal o confederal se desintegraron e un proceso de ruptura que dio origen a innumerables conflictos sangrientos unos, pacíficos otros, pero que rompieron el equilibrio internacional en la Europa Central y Oriental.

Independientemente de las desgracias sociales, económicas y políticas de menor entidad, se han producido desproporcionadas distorsiones de la vida humana en poblaciones que eran modelo de convivencia. Así, saltaron en pedazos en el breve plazo de tres, años naciones como Checoslovaquia, Yugoslavia o super Estados como la URSS. De la misma forma explotó una organización tan importante como el Pacto de Varsovia.

Las revoluciones del 89 supusieron una liberación, un paso hacia la democracia de una serie de países que ansiaban alcanzar los niveles de vida occidentales. Pero olvidaban los riesgos y dificultades por las que tendrían que pasar, para lo que ellos mismos llamaban «el retorno a Europa». El desgarramiento de los Estados que habían permanecido unidos durante casi 50 años ha producido un verdadero «terremoto» de consecuencias catastróficas, para muchas comunidades que se vieron sometidas a las presiones de fuerzas políticas, económicas y sociales.

Las fronteras que habían sido consideradas como inamovibles durante largo tiempo, precisamente para evitar los conflictos territoriales, fueron modificadas con nuevos trazados diseñados por los políticos y ocupados por la fuerza de las armas.

Así, proclamando razones históricas y derechos territoriales étnicos y hasta religiosos o culturales, hicieron que en los Balcanes y en el Cáucaso se produjeran conflictos armados de gran virulencia.

La historia de Bosnia-Herzegovina (B-H) refleja la situación de este país como encrucijada de caminos y tránsito obligado de comunicación terrestre, en la región balcánica. En esta privilegiada posición implica la relación y dependencia extraordinaria de B-H respecto a Croacia, Eslovenia y Serbia, que la circundan, y sobre todo, las ambiciones de expansión producen las ideas nacionalistas que llevaron las Gran Serbia o Gran Croacia a costa de B-H que intentaron repartirse. B-H era un modelo de convivencia multiétnica y cultural en una zona geopolíticamente muy desarrollada, de la cual propios y extraños estaban muy orgullosos. De B-H se llegó a afirmar:

«No es una zona meramente geográfica o geopolítica, ni tampoco una mezcla mecánica de las etnias musulmana, serbia y croata. Es además de todo eso, una creación geopolítica, histórica, cultural y de civilización de orden e identidad superior» (1).

Rota la convivencia, lograda con grandes esfuerzos y el paso del tiempo, se comprende la generación de fricciones interétnicas y culturales que llevan a desatar odios extremadamente arraigados en el fondo de las raíces del conflicto.

(1) Dr. DUSAN JANKIC, *ex Yugoslavia: de la guerra a la paz*. MPDL Valencia, septiembre, 1992, p. 20.

En realidad, lo que ha sucedido en B-H es que, inmersos en la cadena de desintegración de países, las tres etnias que la ocupan han querido repartirse el territorio en función de intereses económicos y religiosos culturales. Es aquí donde se cruzan los caminos de Occidente y Oriente, con el flujo y reflujo de los Imperios austro-húngaro, otomano y ruso.

Los Balcanes son una encrucijada de intereses y B-H es el corazón de la ex Yugoslavia.

Existen factores económicos que dan a B-H una importancia fundamental, pues allí se encuentran minas de hierro, carbón y plomo, extensos bosques y amplias praderas. Hay que destacar que el antiguo Gobierno yugoslavo había situado numerosas fábricas, especialmente de armamentos.

También hay que señalar el alto grado de confesionalidad que indican las 48 comunidades religiosas que allí operan. Sin embargo, de las tres religiones (católica, ortodoxa y musulmana), sólo esta última se asienta en Sarajevo, ya que la católica tiene la sede episcopal en Zagreb y la ortodoxa en Belgrado. En B-H se puede asegurar que la religión forma parte de la cultura popular que considera en la religiosidad un factor de aglutinación étnica y cultural, acentuada en el caso de los musulmanes.

Respecto a la estructura étnica en B-H se encuentran hasta 20 grupos étnicos distintos, aunque sólo nueve tienen relevancia. Pero todos ellos son de origen eslavo. Se distribuyen en: musulmanes (40%); serbios (32%) y croatas (18%). Se observa pues, la enorme dependencia que tienen estos grupos bosnios de las Repúblicas vecinas. Sin embargo, hay que destacar que la mayoría de la población urbana vive en mezcla étnica.

El valor geoestratégico de B-H es muy alto, fundamentalmente por dos razones: el territorio y los ejércitos combatientes.

El territorio de B-H aparece como un espacio continental —sin apenas costa marítima en el Adriático— de forma compacta. Completamente rodeado por serbios, croatas y montenegrinos en un esfuerzo que parece empeñado en que B-H sea un país cerrado al mar, del que especialmente Croacia disfruta ampliamente. Así B-H, desde la Segunda Guerra Mundial durante estos 50 años, las fronteras se mantuvieron sin variaciones en forma estable y reconocida.

En su morfología podemos considerar que el territorio de B-H es montañoso, cruzado y bordeado por numerosos y caudalosos ríos (cinco ríos

importantes nacen en Bosnia). Todo ello lo configura como un espacio que dificulta el movimiento terrestre y favorece los aspectos defensivos y de resistencia. Sin embargo, dada su condición de zona de transición central y fundamental para la comunicación entre países, está cruzado por innumerables vías de comunicación terrestres en sus 1.673.934 hectáreas, cuadro 1.

Cuadro 1.— Distribución de tierras y población de Bosnia-Herzegovina.

<i>Datos de 1981</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Croatas</i>	<i>Musulmanes</i>	<i>Serbios</i>
Tierra (hectáreas)	1.673.934	296.921	456.877	860.098
Población	4.124.256	758.140	1.630.033	1.320.738
Tierra (porcentaje)	100,00	17,74	27,29	51,38
Población	100,00	18,38	39,52	32,02

Como se puede ver, los musulmanes son los más numerosos pero disponen de menor extensión del territorio.

Según el *Military Balance 1993-1994* en B-H hay tres Ejércitos: el bosnio (musulmán), el croata (HVQ) y el serbio (República Serbia de Bosnia):

1. Ejército bosnio musulmán (60.000): 5 Cuerpos de Ejército; 59 Brigadas de Infantería; 7 Brigadas de Montaña; 1 Brigada de Artillería; 4 Brigadas Mecanizadas; 20 CCM (carros medios) y 30 VAP (blindados). Muy poca artillería.
2. Ejército croata (HVQ) (50.000): 30 Brigadas de Infantería, 50 CCM; 500 artillería.
3. Ejército serbio (80.000): 7 Cuerpos de Ejército = 44 Brigadas de Infantería; 2 Brigadas de Montaña; 1 Brigada de Artillería; 4 Brigadas Mecanizadas; 300 CCM y 400 VAP; 800 artillería; 7 SSM (FROG); 37 AC (aviones) y 37 helicópteros (*Helos*).

De la observación de la composición de los tres Ejércitos contendientes en su personal y dotación de material disponible podemos concluir:

1. El Ejército musulmán está bien organizado para la resistencia defensiva que ha organizado en los enclaves de población. Con 70 brigadas desplegadas en sus territorios, los más urbanizados, disponiendo de una logística sencilla, toda vez que no disponen de medios técnicos como carros, artillería o aviación.

2. El Ejército croata es más reducido en infantería pero muy fuerte en artillería. Lo que demuestra que es un Ejército con intenciones de empleo del fuego de las armas pesadas para el apoyo de la Infantería en asaltos a posiciones fuertemente organizadas. Es un Ejército de movimiento y ocupación muy limitadas.
3. El Ejército serbio es el mejor dotado de medios y material para una ofensiva de amplio frente que se desarrolló en una campaña relámpago hasta ocupar más del 70% del territorio de B-H. Es altamente ofensivo con una buena relación de potencia de fuego y choque, con la movilidad necesaria. Su capacidad de apoyo aéreo en transporte y apoyo a tierra por el fuego, le da una capacidad ofensiva que no tiene comparación con los oponentes musulmán o croata.

Despliegues

1. Ejército musulmán (Armija):

- a) Cuerpos de Ejército (40.000 en 20 brigadas) en Sarajevo.
- b) Cuerpos de Ejército (10.000 en 11 brigadas) en Tuzla.
- c) Cuerpos de Ejército (30.000 en 20 brigadas) en Zenica.
- d) Cuerpos de Ejército (5.000 en 8 brigadas) en Mostar.
- e) Cuerpos de Ejército (25.000 en 8 brigadas) en Bihac.

2. Ejército croata (HVQ):

Está desplegado en tres zonas estratégicas, al Norte sobre el corredor serbio, al Oeste sobre Bihac y al Sur sobre Mostar. Siempre apoyado en territorio de la República de Croacia.

3. Ejército serbio (BSA):

- a) Cuerpos de Ejército (9 brigadas) en Banja Luka.
- b) Cuerpos de Ejército (5 brigadas) en Bihak.
- c) Cuerpos de Ejército (9 brigadas) en Doboj.
- d) Cuerpos de Ejército (9 brigadas) en Tuzla.
- e) Cuerpos de Ejército (6 brigadas) en Drina.
- f) Cuerpos de Ejército (7 brigadas) en Sarajevo.
- g) Cuerpos de Ejército (5 brigadas) en Herzegovina.

Se puede ver que el despliegue general de los serbios ha supuesto una gran extensión de líneas de comunicación para el apoyo logístico, del que dependen enormemente, teniendo su «talón de Aquiles» en el corte del corredor serbio que une los frentes oriental y occidental por el Norte. El

apoyo logístico lo reciben de Serbia en Yugoslavia que, a su vez, está sometida a un bloqueo internacional (2).

Las operaciones militares se pueden considerar que ha tenido su desarrollo a partir de la situación al comenzar el año 1993. En general se redujeron a tres zonas de interés estratégico: zona norte, para la comunicación logística; zona centro en la que se hostiga a los enclaves de población y zona sur para la comunicación entre Krajina y Dalmacia.

En la zona norte los combates se invierten en el sentido de que los serbios son los defensores del corredor, mientras que los otros dos Ejércitos atacan los puntos débiles de las líneas de comunicación serbia. También se puede incluir el territorio de Bihac donde las tropas musulmanas resisten ataques de los serbios y de los croatas.

En la zona centro se pueden distinguir tres áreas de actividad también distinta: en el área occidental (valle del Neretva) los frentes son estables y hay pocas operaciones que se limitan al control de puntos estratégicos como puentes y nudos de comunicación. La mayor actividad se concentra en el área de Sarajevo y las zonas montañosas que la rodean, ya que el Ejército serbio mantiene un cerco sobre la capital y su aeropuerto sobre los que ejerce presión para forzar los objetivos de la negociación política. Finalmente, el área oriental está formada por un terreno también montañoso pero muy poco comunicado, donde resisten poblaciones aisladas como Gorazde o Srebrenica o Zepa.

En la zona sur combaten también los tres ejércitos tratando de controlar el paso del río Neretva y la comunicación sobre Mostar y Jablanica; si bien aquí la confrontación más activa se ha mantenido entre musulmanes y croatas, llegando incluso los serbios a apoyar a los musulmanes en algunas ocasiones.

Las operaciones militares de los Ejércitos beligerantes se han visto afectadas por varios hechos que han influenciado su resultado. Estos factores extra militares fundamentalmente han sido:

1. La intervención de las Naciones Unidas que fue emitiendo las resoluciones del Consejo de Seguridad en los más distintos campos, como

(2) *Revista Ejército* junio, 1993. Coronel FEDERICO QUINTERO MORENTE, Bosnia.

son: la ayuda humanitaria, el bloqueo marítimo, la negación del espacio aéreo o la declaración de zonas seguras para la población civil.

2. La intervención de la Unión Europea (UE) en su conjunto y de los distintos países en particular para facilitar las negociaciones de paz.
3. La intervención de algunos países que directamente han apoyado la logística combatiente.
4. El deterioro de la sociedad civil de B-H que ha producido una «economía de guerra» y la actuación de bandas incontroladas.
5. La enorme influencia mutua que han tenido los sucesos políticos y las operaciones militares que han obligado a cambiar de estrategia según las variaciones, bien en las negociaciones de paz, bien en campo de batalla.
6. Finalmente, la intervención militar internacional, ha constituido el objetivo a alcanzar para unos y otros, por distintas y opuestas razones.
7. Todo ello condujo al ultimátum de la OTAN del 9 de febrero de 1994, a las tropas del BSA para que se retirasen a 20 kilómetros de Sarajevo.

Los objetivos políticos para las tres partes beligerantes consisten en alcanzar un reparto satisfactorio del territorio de B-H. Conjuguar los derechos musulmanes con los deseos de las «etnias» croata y serbia que favorecen la desintegración de B-H para formar la Gran Croacia y la Gran Serbia, es la pretensión común de las negociaciones en las cuales, todos tienen que ceder.

La Gran Croacia trata de poner bajo su soberanía a los territorios de Bosnia que están ocupados por croatas. De esta forma conseguirán una población de 9.000.000 de habitantes, pero sólo con el 50% de croatas.

La Gran Serbia se quiere apoderar de los territorios que en B-H y Croacia habitan los serbios (1,3 millones) pero en estas zonas viven 1.000.000 de no serbios.

Con todo ello se produce un cruce de intereses y de poblaciones (grupos culturales) que son objeto de las ambiciones de tres Gobiernos con sus Ejércitos respectivos. Están dispuestos a trazar nuevas fronteras. Ello significa la guerra territorial.

Así, se llegó a la primera solución de la que se llamó el «Acuerdo de Sarajevo» auspiciado por la CEE (Cutilhaire) por el que se hacía una división de B-H en distritos serbios, croatas y musulmanes. Aunque pronto este plan fuese desbaratado para repartirse el territorio con el 60% para los serbios, el 30% para los croatas y el 10% para los musulmanes —Lisboa, 18

de marzo de 1992— (3) la crisis de los Balcanes se internacionalizó con la llegada de los primeros *cascos azules* a Croacia que ya estaba en guerra con el Ejército Federal yugoslavo.

Primer plan de reparto de B-H (Acuerdo de Sarajevo).

Evolución de la crisis

Debemos comenzar por hacer unas consideraciones sobre el conflicto que estamos estudiando y las fases por las que ha transcurrido.

Todos los conflictos se desarrollan, en forma más o menos extensa, recorriendo lo que se conoce como el «espectro del conflicto», en una serie de fases: paz, tensión, crisis y guerra o conflicto armado.

Estas fases tienen sus características polemológicas bien diferenciadas. Por ejemplo, un conflicto que desemboca en guerra a los tres años y medio puede adoptar distintas formas representadas en las curvas A (lenta); B (media); C (rápida). Pues bien, en el conflicto balcánico sólo vamos a considerar la crisis de B-H. Dejaremos por tanto los acontecimientos externos. Podríamos preguntarnos si lo que ha habido en B-H ha sido un conflicto armado o no. La respuesta específica requiere el nivel que consideremos para el estudio de la crisis.

En la guerra de Kuwait (Golfo) —estudiada hace tres cursos en esta Universidad— se consideró que la crisis no desembocó en la guerra entre los contendientes. El período crítico comenzó con el hecho que lo desencadenó y terminó con la recuperación de Kuwait por las fuerzas de intervención aliadas (4).

En el caso de la guerra de B-H, tendremos que analizar los acontecimientos y acotar los períodos identificables por la actuación de los contendientes, que por supuesto no son los tres Ejércitos beligerantes en el campo de batalla. Los protagonistas del conflicto tienen que definirse claramente; ver su actuación estratégica para conseguir sus objetivos y establecer la clase de juego que han practicado. Ningún beligerante entra en una guerra que no pueda ganar.

(3) DIEGO GARCÍA, E. de, *La desintegración de Yugoslavia*. Ed. Actas. Madrid, 1993, p. 159.

(4) PARENTE RODRÍGUEZ, O., «La crisis de Kuwait» en *La crisis del golfo Pérsico*. UIA. Poio, 1991.

El proceso de desintegración de los países del Este —más allá del telón de acero— supuso una auténtica revolución democrática que sirvió para que gobiernos que se apoyaban en un solo partido, tuvieran que dar paso a elecciones multipartidistas que facilitasen la lucha democrática por el poder. Así pues, podemos empezar por considerar que estamos en una reacción en cadena que afectó a una parte importante de Europa, tuvo su repercusión en un país como Yugoslavia que desde la Segunda Guerra Mundial había integrado seis Repúblicas, con una ideología y un líder con gran capacidad de integración. No es de extrañar que al desaparecer ambos, el país o nación de naciones se desintegre también.

Pero ya hemos señalado en la primera parte del estudio que el caso de B-H es todavía más desintegrador y las razones que lo fomentan. Corresponde ahora ordenar cronológicamente lo ocurrido, analizar los sucesos y sus consecuencias, para finalmente obtener unas conclusiones de carácter polemológico.

De la relación de acontecimientos, sólo vamos a reseñar aquellos que afectan a la intervención militar y a las operaciones político-militares. Pondremos especial interés en señalar aquellos hechos significativos del ámbito internacional que han tenido influencia en el desarrollo de las acciones militares en Bosnia.

También debemos considerar los distintos marcos de actuación internacional o global, regional y nacional. Se pueden distinguir en el esquema de la figura adjunta estos tres campos de actuación son; en el global: la ONU y, a efectos de la intervención militar, la OTAN y la Unión Europea Occidental; en el ámbito regional: la UE, la Conferencia Islámica y Rusia; en el campo local o nacional, los contendientes: musulmanes, serbios y croatas.

Tres ámbitos de actuación

Las acciones estarán ordenadas cronológicamente desde que se produjo el motivo de la intervención militar hasta que ésta pudo hacerse realidad. También consideremos los antecedentes que dieron origen a la situación del conflicto que tuvo una larga evolución.

El período crítico del conflicto de Bosnia podemos situarlo entre aquellos años 1992-1993-1994; pero los antecedentes inmediatos arrancan de los 1989 y 1990, cuando se produjo la revolución democrática de los países del Este que dio origen, primero a la desintegración de Yugoslavia y después a la de B-H.

De esta forma pasaremos por una relación cronológica de hechos ordenados por años. Estos acontecimientos ocurridos en B-H han sido seleccionados con el criterio revelador de las características del conflicto que van aclarando las circunstancias en que se ha producido.

Antes de hacer el relato de los hechos pondremos en claro las circunstancias del conflicto de Bosnia:

Antecedentes

Remotos:

- Convergencia de tres culturas religiosas.
- Creación Yugos (1929), Tito (1945-1980).

Próximos:

- Kosovo (1989)
- Reconocimiento de Eslovenia-Croacia (1991).

Escenario

- Territorio igual a media España. Montañoso. Ríos importantes.
- Fronteras con Serbia, Montenegro y Croacia.
- Sin apenas costa al Adriático.

Actores

Población:

- Serbios (rurales) 30% población-60% territorio.
- Bosnios (urbanos) 60% población-30% territorio.
- Croatas (urbanos) 20% población-10% territorio.

Ejércitos:

- Serbio: apoyado por el Ejército Federal yugoslavo.
- Musulmán: apoyado por países islámicos.
- Croata: apoyado por Croacia y países europeos.

Políticos:

Antiguos comunistas convertidos al nacionalismo.

Interventores:

- ONU = UNPROFOR, ACNUR (*cascos azules*), (refugiados).
- OTAN-UEO (brazo armado).
- ONU-UE (mesa de negociaciones).
- USA-RUS-OCI (potencias interesadas).

Planes desarrollados

- a) Armisticio/alto el fuego (militares) (aproximado 20).
- b) Propuestas exteriores (Lisboa, Estrasburgo y Londres).
- c) Planes de paz (Ginebra, Nueva York y Viena).
- d) Estrategias:

Externas:

- Políticas (negociar-disuadir).
- Militares (ayudar-disuadir).

Internas:

- S: ofensiva.
- M: defensiva (a toda costa).
- C: defensiva (elástica).

e) Objetivos:

- Externos (evitar extensión del conflicto).
- Internos (Gran Serbia, Gran Croacia, conservar).

Fases del conflicto

Primera fase: fin de partido único. Desintegración de Yugoslavia (1989).

Segunda fase: sistemas democráticos. Independencia (1990-1991).

Tercera fase: guerras civiles en Croacia y Eslovenia (1991-1992).

Cuarta fase: guerra civil en Bosnia (1992-1993).

Quinta fase: internacionalización del conflicto (1993-1994).

Para el estudio de los acontecimientos se ha elaborado un cuadro que recoge cronológicamente lo ocurrido en B-H, con arreglo a los tres niveles ya mencionados (local, regional y global), en los años 1992, 1993 y 1994, momento en el cual se produjo el ultimátum que conducía a la intervención militar.

De esta forma, y por no alargar este trabajo se ha realizado un resumen de acontecimientos, de cuyo estudio se pueden obtener las conclusiones sobre el conflicto de B-H, cuadro 2, pp. 92-94.

Cuadro 2.— Relación cronológica de sucesos.

Nivel	Sucesos	Años												Observaciones	
		1992				1993				1994					
		Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Primer bimestre	Segundo bimestre	Tercer bimestre	Cuarto bimestre	Quinto bimestre	Sexto bimestre	Enero	Febrero		Marzo
Local	Gran Serbia	•													
	Ofensiva militar	•													
	Crímenes población civil		•												
	Bombardeos		•												
	Apoyos exteriores														
	Retirada-alto el fuego														
	Acuerdo político-militar														
	Asedio ciudades														
	Ofensiva militar														
	Plan de paz Bosnia-Herzegovina														
Mulsumanes	Apoyo exterior														
	Acuerdo político-militar														
	Alto el fuego														
	Rechazo														
Croatas	Gran Croacia														
	Ofensiva militar														
	Acuerdo político-militar														
	Apoyo exterior														
	Retirada-alto el fuego														

Cuadro 2.— (Continuación)

Nivel	Sucesos	Años												Observaciones	
		1992				1993				1994					
		Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Primer bimestre	Segundo bimestre	Tercer bimestre	Cuarto bimestre	Quinto bimestre	Sexto bimestre	Enero	Febrero		Marzo
Negociación	Empleo C.A.-O.M.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Ayuda humanitaria	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Plan de paz:	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	—Sarajevo	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	—Londres	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Sanción	—Ginebra	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	—Nueva York	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Necesidades posteriores	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Mantenimiento de la paz	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Expulsión-rechazo	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Ultimátum	Embargo	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Exclusión aérea	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Ultimátum	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Zonas protegidas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Tribunal crímenes de guerra	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Ultimátum	Protección cascos azules	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Intervención militar	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Derribados:
—1 avión Harrier

Las lecciones del conflicto de Bosnia

La guerra de Bosnia ha significado un paso más de avance en la metodología internacional para lograr una paz, aunque sea ésta tan precaria, en áreas de alto nivel de conflictividad. Pero a su vez, se ha complicado la operatividad belígena, puesto que ahora ya no se trata de guerras con un frente y dos bandos. Son guerras de carácter limitado en los objetivos políticos pero que tiene una zona de actuación muy amplia. Afectan a la población civil, a organizaciones e instituciones benéficas, a prisioneros, a la opinión pública, sin restricciones, actuando en muchos casos como rehenes y empleando amenazas de catástrofes ecológicas.

El extenso despliegue de fuerzas asignadas a Naciones Unidas y las dificultades que han tenido, para salvar los obstáculos presentados por la propia dinámica bélica, sólo se han podido solucionar por el empeño de las autoridades nacionales.

El conflicto se ha ampliado en el tiempo, debido a los apoyos exteriores que han recibido los tres bandos enfrentados, pero también una contienda bélica tan brutal como ésta, ha podido ser neutralizada, gracias al esfuerzo internacional mediador y de las ayudas humanitarias. Destacaremos también el grave efecto que sobre los orígenes de la guerra tiene el movimiento de fronteras. Podemos concluir que, siempre que se mueve una frontera hay una guerra inmediata.

Por otro lado podemos confirmar que todavía no se ha superado el nivel de los intereses nacionales, que siguen primando en las actuaciones colectiva. Especialmente, esta cuestión, ha sido la causa del fracaso de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), propugnada por Maastricht; pero cuando llegó el momento, se vio claramente como las naciones europeas anteponían sus posturas nacionales, tal como fue el caso de Alemania y Francia, a las decisiones de PESC que debieran tomarse conjuntamente, para la pronta solución del conflicto.

Finalmente, se ha demostrado también que cualquier decisión de empleo de la fuerza que se anuncie con fines disuasorios tiene que implicar la clara determinación política. En caso contrario, la disuasión no es creíble y sus efectos son muy negativos.

CUARTA CONFERENCIA

**EL NUEVO PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES EN EL CONFLICTO
DE BOSNIA**

EL NUEVO PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL CONFLICTO DE BOSNIA

Por ÁLVARO DE ARCE Y TEMES

Coronel del Cuerpo de Intervención Militar.

Desde el comienzo del conflicto en la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia, las organizaciones internacionales hicieron acto de presencia para tratar de solucionar el primer gran problema que aparecía en Europa, después de la guerra fría. Cuando la política de los bloques se vino abajo; cuando el Imperio soviético se había derrumbado con el fracaso del llamado «socialismo real»; cuando se hablaba y se escribía, por todas partes, del advenimiento de un «nuevo orden mundial»; después de que Occidente alertó al resto del mundo de que no iba a permitir aventuras bélicas como las desencadenadas en la guerra del Golfo; después de que se llegara a escribir que habíamos llegado al final de la historia, la guerra de los Balcanes emergió en Europa como una advertencia de que si no ponemos los medios necesarios y actualizamos las estructuras de las organizaciones internacionales, el futuro de la humanidad puede convertirse no en un «nuevo orden», sino en un desconocido «desorden» de dimensiones difíciles de pronosticar.

De aquí que, para nosotros, el conflicto en la antigua Yugoslavia haya sido como un ensayo general con público, de lo que no debe ser el futuro de las instituciones internacionales. Gran parte de la opinión pública, a nivel mundial, y sobre todo la europea y americana, se sintieron desilusionadas al contemplar que, a dos horas de avión de la capital de la Unión Europea (UE), de Bruselas, se desarrollaba una guerra cruel sin que las organizaciones supranacionales de seguridad y defensa europeo-americanas,

además de Naciones Unidas, pudieran solucionar y detener con la necesaria rapidez y decisión, las atrocidades que conlleva consigo toda guerra entre pueblos hermanos.

El conflicto de los Balcanes ha sido la gran lección para el mundo de que no por haber concluido la denominada guerra fría, entre Oriente y Occidente, se iban a acabar las situaciones de crisis, los enfrentamientos armados, como también demostró la guerra del Golfo. Lo que sucedió es que nadie había pensado que la vieja Europa pudiera convertirse, una vez más, en teatro de operaciones militares. Nadie creía que, a tan sólo unos años del enfrentamiento Este-Oeste, había que encontrar, a toda prisa, órganos de toma de decisiones para atender a una crisis como la de Yugoslavia.

No podemos descargar ahora nuestras frustraciones achacando a Naciones Unidas, a la UE, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación Europea (CSCE) o a la Unión Europea Occidental (UEO), de lo acaecido en Bosnia ni en los Balcanes. Tenemos que reconocer que las suprainstituciones establecidas para garantizar la paz, no contaban con los mecanismos puestos al día ni adecuados, dentro de sus propias estructuras, para hacer frente a la crisis. También tenemos que reflexionar que hay que obligar a nuestras propias naciones a ser coherentes con las obligaciones que se nos exigen desde las altas estancias de estas organizaciones. Lo que hizo Naciones Unidas en los dos últimos conflictos importantes en el mundo — en Oriente Medio y en Yugoslavia— podría decirse que se hizo a base de un consenso de las grandes potencias y con las prestaciones de unas cuantas naciones que pusieron a su disposición, los medios coercitivos necesarios para frenar los conflictos.

Si bien es verdad que las cosas no funcionaron en Bosnia como todos deseábamos, debemos preguntarnos, en primer lugar, ¿qué hubiera sucedido si Naciones Unidas no enviase a sus Fuerzas de Mantenimiento de Paz, a sus *cascos azules*? Si Europa no hubiera contado con un foro de decisiones como son las reuniones de jefes de Estado o primer ministros, y sus ministros de Asuntos Exteriores o de Defensa, ¿cómo se hubieran conjugado las diferentes posturas que existían dentro de la Comunidad? Si no se hubiera firmado la Carta de París, sobre la Europa del futuro, ¿cómo podríamos marcar los objetivos a conseguir, por las 22 naciones que la habían asignado, al marcar el denominador común de los sistemas democráticos como regímenes políticos, y al abrir canales de información y con-

tacto con los países del este y del oeste de Europa? La respuesta creemos que es bien sencilla: no sabríamos hoy en día en donde hubiera podido terminar la guerra de los Balcanes.

Pero vayamos con una segunda pregunta, antes de proseguir con la conferencia, y que, precisamente, podría ser la otra cara de la moneda en las apreciaciones que terminamos de hacer. ¿Por qué al final tuvo que ser un acuerdo a tres bandas del «Grupo de Contacto» —Estados Unidos, la UE y la Federación Rusa— el que consiguió diseñar el mapa de la nueva Bosnia y ha forzado a todos los actores en el conflicto a que lo acepten bajo la presión de la fuerza que le otorga su liderazgo?

Y preguntémonos también, ¿por qué el acuerdo entre croatas y musulmanes para formar una federación con sus territorios en Bosnia, fue patrocinada por Estados Unidos y la Federación Rusa, al margen de las organizaciones internacionales?

Francamente, porque nuestras suprainstituciones no tienen *de facto* lo que *de jure* le permite Naciones Unidas a las organizaciones regionales. No todos los países han enviado *cascos azules* a Bosnia dentro de la Comunidad Europea, y sus estructuras no han podido funcionar mecánicamente una vez conocidos los objetivos que se habían propuesto. Todo se hizo sobre la marcha. Hasta las operaciones de mantenimiento de paz —*peacekeeping*— no vienen diseñadas en la Carta de Naciones Unidas aunque sí se habla que desde la unión de naciones se debe mantener la paz en el mundo.

El respaldo de Naciones Unidas a los dos grandes últimos conflictos, se ha podido solucionar porque previamente había concluido la guerra fría. Ni la Federación Rusa ni China utilizaron el derecho de veto que les permite la Carta en el Consejo de Seguridad para que se desplegaran sobre la extinta Yugoslavia, las Fuerzas de UNPROFOR, aunque Rusia sí advirtió que deseaba conocer previamente la utilización de las operaciones militares que realizaría la OTAN, contra las posiciones de los serbios-bosnios.

Han sido los canales de información que se crearon a raíz de la proliferación de reuniones y visitas que se han hecho entre los antiguos enemigos del Este y del Oeste, lo que permitió que Europa contara con el apoyo de la Federación Rusa y de Estados Unidos, para que Naciones Unidas tomara parte activa como la Organización mejor preparada, y de ámbito planetario, en el conflicto de Bosnia. La creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, en el que participan las naciones de la OTAN y las

del antiguo Pacto de Varsovia, y que ha permitido que militares de ambos países visitaran instalaciones militares, con anterioridad secretas, fue motivo para que las Fuerzas Armadas del Este no trataran de que sus Gobiernos ayudaran al Ejército Federal yugoslavo que tuvo que retirarse a Serbia y Montenegro, o integrarse a las nuevas naciones que nacieron prematuramente por culpa de los propios europeos.

Para concluir con esta introducción, permítanme hacer una pequeña reflexión al hilo de lo que ha ido aconteciendo en los Balcanes, y más concretamente en Bosnia-Herzegovina. Naciones Unidas ha venido a demostrar que, hoy por hoy, es la única institución capaz de aglutinar el consenso para tomar medidas coercitivas frente a otros Estados de la organización. Que su secretario general, con el informe último sobre las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, con ocasión del conflicto en Bosnia, ha construido los cimientos de lo que debe ser el futuro de esta suprainstitución que puede convertirse *de jure* y *de facto* en la primera organización de defensa y seguridad colectiva, a escala mundial, si desarrolla el texto de la propia Carta y se llevan a cabo las propuestas de Butros Gali.

Pero no podemos tampoco olvidar, como se ha visto a raíz del conflicto de Bosnia, que es necesario introducir modificaciones en el Consejo de Seguridad, con la admisión de nuevos socios, aunque no se les reconozca el derecho de veto, sobre todo, naciones como Alemania y Japón. Que Estados Unidos, la UE, junto a China Popular y el Japón, deberían unir sus esfuerzos para redactar unos anexos a la Carta que contemplara, de forma reglada, las misiones de *peacekeeping*, ya que los *cascos azules* deben de tener una mayor protección oficial y un Estatuto Jurídico que hasta ahora no tienen, si queremos que estas fuerzas se conviertan, a la larga, en el sueño de que Naciones Unidas pueda disponer de unos ejércitos capaces de mantener la paz en el mundo, como garantía del nuevo orden internacional.

El mundo de Yalta ha muerto y estamos comenzando a construir el mundo del 2000. Pero la realidad nos ha venido ineluctablemente a demostrar, que no debemos olvidar, al menos por ahora, que el estado de guerra no ha terminado con el fin de la guerra fría.

Las organizaciones internacionales en el conflicto de los Balcanes

Durante diez años las comunidades que se conformaban en la antigua República de Yugoslavia vivían una relativa calma que hizo totalmente

inesperada la explosión nacionalista de los años noventa. Sin embargo, eran muchos los politólogos, historiadores y periodistas que, antes de la muerte del mariscal Tito ya se habían preguntado: «Y después de Tito, ¿qué?». Más tarde o temprano los odios nacionalistas tenían que aflorar entre miles de familias, muchas de ellas formadas por matrimonios mixtos de las etnias, culturas y religiones que parecían convivir en la extinta Yugoslavia como si los acontecimientos durante la Segunda Guerra Mundial, hubieran sido olvidados para siempre. Sin embargo, la triste realidad nos hizo contemplar cómo los nacionalismos depredadores y agresivos, son capaces de destruir a pueblos hermanos.

Ante la actitud de las organizaciones supranacionales, existen posiciones encontradas a la hora de calificar sus decisiones, ante el conflicto en los Balcanes. Los que dicen que han sido un desastre; que se mostraron en el fondo y en las formas divididas al principio; que acudieron tarde y mal para hacer frente al expansionismo serbio; que no supieron utilizar los medios bélicos de la OTAN para castigar a los serbios que eran los que más se distinguieron en la «limpieza étnica», y que muchas actuaciones recordaban la época de los nazis.

Frente a esta posición aparece quizá la más ecléctica, empirista, que trata de demostrar que desde el primer momento la UE, bajo el mandato de la Presidencia holandesa, mandó una misión de paz para que informara sobre el terreno, de lo que sucedía en Yugoslavia, enviando también Naciones Unidas al ex secretario de Estado norteamericano Cyrus Vance a Sarajevo, para que tratase de negociar la paz entre las comunidades enfrentadas en Bosnia-Herzegovina.

Culpar a las organizaciones internacionales de lo que sucede en una guerra, y más como la de los Balcanes, es de una simplicidad que raya en la ignorancia mayúscula o en la parcialidad más descalificadora. La UE no quería, en un principio, la desmembración de la extinta Yugoslavia. Es verdad que se dejó pasar bastante tiempo desde que lord Carrigthon luchaba en Londres para que el mapa no se viniera abajo, hasta la hora en que se tomaron decisiones importantes. Pero Alemania se adelantó a reconocer a Eslovenia y Croacia, ante las actitudes de los políticos comunistas serbios, sin importarle que con esta medida aflorasen las divisiones que ya existían entre los países europeos en cuanto a lo que debería ser la primera reacción ante un problema internacional en la defensa de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) de la UE.

Además, los precedentes de las instituciones supranacionales eran claros desde la Conferencia de Helsinki, en 1975, en la que se proclamó jurídicamente la inviolabilidad de las fronteras surgidas de los Acuerdos de Yalta. Es verdad que la letra se convirtió en papel mojado con el derrumbamiento del Imperio soviético, pero la CSCE, en noviembre de 1990, había insistido en la defensa de las minorías en los Estados pluriétnicos, que son prácticamente todos en Europa, frente al nacionalismo centralizado del Estado. ¿Por qué entonces no esperar un poco más, hasta convencer a los pueblos que la independencia podría realizarse mediante procesos descentralizadores y no por medio del uso de las armas?

No olvidemos que en la Cumbre de la CSCE, si bien es verdad que se advirtió que todos los pueblos europeos deberían buscar las libertades, en el sistema democrático, su propia existencia, también se dejó bien aclarado que se defenderían a las minorías étnicas. En la «Carta de París para una nueva Europa», firmada en las mismas fechas, todos los Estados del Viejo Continente se comprometían —salvo Yugoslavia, que no había acudido a las reuniones—, a «edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno» y también, a apoyar los deseos de la «identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales (para que) sean protegidas y se creen las condiciones para promover su identidad». ¿Por qué entonces, las prisas en reconocer a Eslovenia y Croacia por la UE?

Debemos de recordar aquí, ahora que las cinco Repúblicas yugoslavas son independientes —Serbia y Montenegro se han unido—, que sólo Eslovenia tiene una población homogénea. Croacia incluye bolsas de hasta 600.000 serbios, cerca de un 13% de su población; Serbia acoge a un 20% de albaneses y húngaros en las Provincias Autónomas de Kosovo y Vojvodina; en Montenegro, el 13% son musulmanes y un 7% albaneses, además de otras minorías; y en Macedonia, el 20% son albaneses y existen otra serie de pueblos que representan un 13% de la población, coexistiendo con pueblos de origen griego y búlgaro.

Es en mayo de 1991, cuando el Parlamento de la UE, ante la falta de atención a los requerimientos que se les hace a los serbios para que detengan la guerra, en las Conferencias de Londres y de Ginebra, advierte a Belgrado que no permitirá un «golpe militar» para que el Ejército se haga cargo del poder. Pero las Fuerzas Armadas de Yugoslavia se dividen entre las milicias y los Cuerpos de la Guardia Nacional que se crean en las Repúblicas. En septiembre de 1991 la Comunidad consigue que se firme

un «alto el fuego», de los que con el tiempo se violarían decenas de ellos, que fue firmado por las seis Comunidades. Pero aquí comenzó el principio del fin. Los serbios, con un mayor poder de armamento, hacen caso omiso de las decisiones de la UE que impone un embargo de armas en septiembre de 1991, y que fue respaldado por Naciones Unidas que fija la fecha de 1 de octubre para el embargo de armas a los bosnios, tanto musulmanes, croatas, como serbios.

Después de los esfuerzos realizados por la UE, interviene Naciones Unidas ante el requerimiento del presidente de Bosnia, Aja Izetbegovic, que solicita el despliegue de tropas de la organización para frenar la ofensiva serbia. Previamente, la Comunidad Europea había dado un ultimátum a Yugoslavia, a Belgrado, el 28 de octubre de 1991, para que aceptasen la conversión del Estado Federal en una confederación de Estados soberanos, pero Belgrado tampoco le hace caso. Después del reconocimiento de las Repúblicas ex yugoslavas, Estados Unidos decreta también un embargo y el 7 de abril de 1992 reconoce a Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina. Pocos días antes, Naciones Unidas aprueba la resolución 743, de 21 de febrero, por la que decide establecer, bajo su autoridad, una Fuerza de Protección denominada con las siglas inglesas de UNPROFOR, para mantener la paz en toda la región de los Balcanes, aprobando el acuerdo del convenio por un período inicial de doce meses que hasta ahora ha sido renovado automáticamente.

Naciones Unidas, en mayo de 1992, aprueba, por medio de su Consejo de Seguridad, un inmediato «alto el fuego» que, en un principio, sólo fue verificado en Croacia, por los *cascos azules* allí desplegados. Al secretario general se le encomienda que estudie la posibilidad de mandar, cuanto antes, soldados a Bosnia-Herzegovina para que sean desplegados primero en Sarajevo e ir ampliando sus «zonas de protección» y el mantenimiento de las vías de comunicación, para que pueda llegar la ayuda humanitaria a las ciudades sitiadas por los serbios-bosnios.

Las conferencias por parte de las tres Comunidades que existen en Bosnia, patrocinadas por Naciones Unidas y la UE, se reproducen en un lugar o en otro. En Lisboa, en mayo de 1992, y ante la actitud de los serbios, Croacia y Bosnia se comprometen a formar una unión entre sus fuerzas militares que, en ocasiones, no fue nada fructífera, pero que a la larga se convirtió en el embrión de la Confederación Croata-Musulmana en el territorio de Bosnia-Herzegovina, firmado en Nueva York en 1994, patrocinado por Estados Unidos y la Federación Rusa, que también se adhiere a la solución de la partición.

La OTAN, junto a la UEO, también ha participado en el conflicto de Bosnia. Naciones Unidas se dio cuenta que los esfuerzos de las tropas de UNPROFOR podría fracasar si una organización militar, en este caso la OTAN, no participaba en la amenaza para que se retirara el material militar con que se asediaba a ciudades habitadas por bosnios, croatas y musulmanes. La misión más importante que se le asignó a la OTAN fue la del reconocimiento del espacio aéreo de exclusión a la aviación serbia, por medio de los AWACS, y más tarde ordenando a los aviones americanos, mediante un ultimátum, que derribaran cuatro aparatos que se negaron a aterrizar y sobrevolaban el espacio de Bosnia, en el pasado mes de febrero.

Esta actitud llevó a que hubiera ciertas fricciones entre las dos grandes potencias, al advertir Churkin, el viceministro ruso de Asuntos Exteriores, que su país no permitiría este tipo de acciones militares. Pero ante la posición de fuerza del presidente Clinton —que quería mejorar su imagen en la política exterior— y la presión de los europeos, hicieron que rusos y americanos se entendieran aunque fue, por ahora, la única ocasión de un ataque a las tropas serbio-bosnias por parte de la OTAN.

Las Naciones Unidas en el conflicto de Bosnia: hacia unas nuevas fuerzas militares de la Organización Internacional

El conflicto de Bosnia-Herzegovina nos ha traído, entre otras cosas, la revisión de cómo deberían de ser formadas las fuerzas militares que combatieran bajo el mandato de Naciones Unidas. Precisamente sobre esta cuestión el secretario general presentó un «Programa para la Paz» a la Asamblea General, con motivo de la Cumbre del Consejo de Seguridad, celebrada en Nueva York, en diciembre de 1992. En el informe, se dice que durante los últimos meses —del año 1991—, «se ha acrecentado la convicción, tanto en la naciones grandes como en las pequeñas, de que se ha vuelto a presentar una oportunidad de alcanzar los grandes objetivos de la Carta: unas Naciones Unidas capaces de mantener la paz y la seguridad internacionales, de hacer respetar la justicia y los derechos humanos», y, como dice la propia Carta, de promover el «progreso social y elevar el nivel de la vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Esa oportunidad no debe desperdiciarse. La Organización no debe caer jamás en la impotencia a que se vio sometida en el período que ahora queda atrás», termina el informe del secretario general.

Y es que desde hace años se viene luchando contra lo que se dio en llamar en la Carta de Naciones Unidas (CNU) el flagelo de la guerra. No podríamos decir, a ciencia cierta, quién fue el primero que trató de desterrar la guerra de la humanidad, pero aunque fuera un utópico, al menos a nivel internacional se ha solicitado muchas veces, por escrito y de palabra, en los grandes foros de las organizaciones supranacionales el fin de las guerras. Creemos que el primer Tratado o Acuerdo en que aparece expresamente señalada la prohibición a los Estados firmantes, del uso de la fuerza, como medio para dirimir sus diferencias, a escala internacional, ha sido el Tratado General de Renuncia a la Guerra, suscrito en París, en agosto de 1928, y conocido por el nombre de sus promotores: el Pacto de Briand-Kellogg.

En él se señalaba, en su artículo primero, que las partes firmantes «condenaban recurrir a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas». Se dio el caso paradójico que entre los signatarios figuraban el rey de Italia, el emperador de Japón y el presidente del Reich alemán, naciones que años más tarde desencadenaron la Segunda Gran Guerra que tuvo por escenario Europa.

También los oradores que subían a las tribunas, desde donde pronunciaban los discursos más rimbombantes en pro de la paz universal, y de que la guerra se había acabado para siempre, después de la tragedia del segundo gran conflicto en lo que va de siglo, habrán tenido que asistir atónitos a las más de 200 conflictos armados de «alta y baja intensidad» que se han sucedido desde 1945. Tampoco Naciones Unidas fue capaz de terminar con algo que la comunidad internacional tendrá que soportar como una lacra de la propia convivencia de los pueblos que habitan nuestro planeta. De aquí que, lo que se trata de conseguir ahora son unos medios coercitivos para que mediante el miedo a una posible intervención de los organismos internacionales, a nivel global o regional, las naciones o los pueblos lo piensen dos veces antes de lanzarse a una aventura bélica.

Y el conflicto de Bosnia ha vuelto a poner sobre la mesa de las decisiones, cómo Naciones Unidas puede llegar a intervenir en un conflicto. Entre las misiones que se le encomiendan, y sus propósitos, figura el de mantener la paz y la seguridad internacional, y con tal fin en la Carta se dice que se tomarán las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos

de la paz, aunque subraya a continuación que, se hará por medios pacíficos, en su artículo primero.

Los capítulos VI y VII de la CNU se enumeran cómo deben tomarse las medidas concretas, y señala que el órgano que las puede aprobar es el Consejo de Seguridad. En primer lugar nos dice que, se tratará de buscarle solución (a la amenaza ante un peligro armado), ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales y a otros medios pacíficos de su elección (artículo 33.1 de la CNU). En segundo término, el capítulo VII está dedicado a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz, o actos de agresión. Ante estas situaciones, el Consejo de Seguridad podrá decidir las medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, como la ruptura de las relaciones internacionales, el embargo económico, etc. (artículo 42 de la CNU). Y en tercer lugar, si el Consejo no ha conseguido sus propósitos de detener las amenazas, podrá tomar las medidas oportunas que se crean convenientes, por medio de las Fuerzas Aéreas, Navales y Terrestres (artículo 42 de la CNU). Estos artículos son considerados como el núcleo del sistema de seguridad colectiva contemplado en la Carta, que cuenta con un Comité de Estado Mayor como asesor.

Todos estos pasos fueron dados en el conflicto de los Balcanes, y sobre todo en la guerra de Bosnia-Herzegovina y se está a la espera de sus resultados. Naciones Unidas cuenta como último recurso el que bajo su mandato se puedan organizar unas fuerzas capaces de repeler la agresión, como sucedió en la guerra del Golfo, pero no obliga *de facto* a que los Estados miembros se comprometan *de jure* a prestar sus propias Fuerzas Armadas, por lo que las llamadas Fuerzas de Mantenimiento de Paz no figuran descritas en el texto de la Carta, aunque ya el segundo secretario general de la ONU, el doctor Dag Hamharsjöld, que ejerció sus funciones entre 1953 y 1961, señaló que debería introducirse el capítulo «VI bis» dedicado a este tipo de ejércitos de paz.

Quizá en Bosnia-Herzegovina se dio un paso adelante al utilizar a la OTAN como el «brazo armado» de Naciones Unidas en el ataque aéreo sobre la zona de exclusión del espacio bosnio, para repeler a la aviación serbio-bosnia. ¿Son estos recursos los que piensa utilizar la organización, o pretende en un futuro organizar su propio ejército? Últimamente se viene escribiendo mucho sobre este tema, pero mientras las organizaciones regionales no logren mantener unas Fuerzas Armadas adiestradas para

estos casos concretos, como será el futuro Ejército Europeo, sólo se podrá contar con las instituciones supranacionales de defensa y seguridad ya existentes, principalmente la OTAN, que si bien actuará bajo el mandato de un convenio de Naciones Unidas, el problema surge cuando se habla de quiénes deberán ser los mandos orgánicos de las fuerzas militares participantes. Quienes decidirán si las operaciones son posibles ante los objetivos que se marquen, y cuál será la composición de sus efectivos, ante la amenaza a repeler.

Desde 1948 Naciones Unidas ha realizado un total de 13 misiones de observación, siendo la primera de ellas la de vigilancia de la «tregua en Palestina», en junio de 1948, los denominados *boinas azules*. En cuanto al total de las misiones de los *cascos azules*, de las Fuerzas de Mantenimiento de Paz, su número se eleva ya a 15, siendo la primera de ellas la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas que operó en la zona fronteriza entre Egipto e Israel, desde 1955 hasta 1967. La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), desplegada en la antigua Yugoslavia desde marzo de 1992, cuenta con un total de unos 24.000 miembros, entre personal civil y militar, desplegados en Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia.

El número de efectivos militares asciende entre 10.000 y 11.000 hombres repartidos en 12 batallones o agrupaciones pertenecientes a España, Argentina, Canadá, Dinamarca, República Checa y Eslovaca, Francia, Jordania, Kenia, Nepal, Nigeria, Polonia, Rusia y Bélgica-Luxemburgo. El coste anual de todas las Fuerzas de UNPROFOR —civiles y militares— ascendió a más de 1.020 millones de dólares. Las tropas están desplegadas en lo que se da en llamar zonas protegidas por Naciones Unidas y su misión es garantizar la desmilitarización de ese territorio, mediante la retirada o disolución de todas las Fuerzas Armadas que se encuentran en él y proteger a todas las personas que residan en esa zona del temor de un ataque armado.

El presupuesto anual de Naciones Unidas para estas operaciones se ha quintuplicado en los dos últimos años, pasando de 600 millones en 1991 a 2.800 millones de dólares en 1992, presupuestando para el año 1993 alrededor de 4.500 millones, que al parecer se quedaron cortos. Hasta ahora han participado, en este tipo de operaciones, tropas y civiles pertenecientes a 65 países, lo que representa más de un 35% de las naciones miembros. Naciones Unidas lleva estos dos tipos de misiones como uno de sus principales cometidos: en 1988 la Academia Sueca les concedió el

Premio Nobel de la Paz y hace dos años el Premio Príncipe de Asturias. Sus operaciones son conocidas por las palabras de *peacekeeping* para las de mantenimiento de la paz, y de *peacemaking* que son las que se encargan de la pacificación.

El Comité Nobel reconoció que estas Fuerzas han jugado «un papel muy significativo en la disminución del nivel del conflicto» y añadía que sus operaciones se realizaron, a veces, «bajo condiciones extremadamente difíciles», como lo hemos podido comprobar nosotros mismos en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, recordando aquí, permítanme ustedes, a los compañeros de nuestras Fuerzas Armadas que cayeron en la noble tarea de salvar a miles de esclavos del Sur, a serbios, a croatas y bosnios, de los horrores de la guerra.

El secretario general Butros Gali nos recuerda que después de la guerra fría, el mundo «ha traído consigo una dramática expansión de los servicios de la ONU. Desde 1988 se han puesto en pie 14 nuevas operaciones, cinco de las cuales ya han finalizado su mandato y se han disuelto. En la primera mitad de 1992, el número de soldados y oficiales de la ONU se multiplicó por cuatro; a finales de este año, superó los 50.000».

Para Butros Gali, «la antigua Yugoslavia, se ha convertido en el mayor compromiso de mantenimiento de la paz jamás adquirido por las Naciones Unidas. Los conflictos étnicos entre fronteras políticas y el brutal asesinato de civiles recuerdan la dura prueba a la que tuvieron que enfrentarse en 1960 en el entonces Congo. Las Fuerzas de la ONU están sufriendo de nuevo un insoportable índice de bajas».

«Entre las nuevas misiones encomendadas a las Fuerzas de Mantenimiento de Paz figura la de protección para la distribución de ayuda humanitaria a las poblaciones civiles atrapadas en el conflicto. Esto se está llevando a cabo en Bosnia-Herzegovina y Somalia (...). Esta tarea pone a prueba las ya establecidas prácticas de mantenimiento de la paz, especialmente en aquellas circunstancias en que los soldados de la ONU deben abrir fuego», concluye el secretario general en su declaración.

Como hemos visto UNPROFOR ha sido la Fuerza de Naciones Unidas que más ha contribuido a pesar que hay que ir hacia la reforma de los procedimientos para que la ONU llegue antes y mejor a los lugares en conflicto. La idea y la necesidad de esos cambios está en la mente de todos, hasta en el informe del secretario general. El conflicto de Bosnia-Herzegovina ha

venido a demostrar que sin estas tropas, no se podrán cumplir las misiones de paz que tiene asignadas Naciones Unidas.

Las organizaciones supranacionales de seguridad y defensa en el conflicto de Bosnia-Herzegovina

El conflicto de Bosnia-Herzegovina ha puesto de manifiesto que Naciones Unidas es la organización supranacional con capacidad de aglutinar las decisiones de todos los países del mundo, en cuanto a la utilización de las organizaciones regionales de seguridad y defensa. Ante la falta de medios propios el secretario general acudió al poderío militar de la OTAN, en la hora decisiva de ordenar los ultimatos a los serbios, y utilizar la amenaza de sus tecnologías para garantizar el cumplimiento de sus decisiones. La opinión pública europea, cuando contemplaba por televisión las consecuencias de la guerra, se preguntaba en donde estarían los aviones de la OTAN o qué hacía Naciones Unidas, como si todo resultara tan fácil a la hora de decidir unos bombardeos, en una guerra difícil de determinar cuáles son sus objetivos por los mismos países europeos.

En el mundo de las comunicaciones de hoy, con medios para emitir en directo una batalla o unos enfrentamientos armados, tenemos que recapacitar que los conflictos militares no tienen solución de un día para otro, por mucho material bélico de que dispongamos, si previamente no contamos con unas organizaciones de seguridad y defensa operativas, que en la Europa actual no han llegado ni a encontrar una doctrina común en cuanto al espacio estratégico se refiere. Es verdad que, en el Tratado de Maastricht se nos habla de una política exterior y de seguridad común, el tercer pilar de la UE, pero a la PESD sólo se le dedican doce artículos del Título V, que nos parecen insuficientes para definir una política común sobre temas de defensa, y la UEO, la organización militar del futuro, enuncia incluso que sus operaciones se desarrollarán, «dentro de una cooperación más estrecha entre los Estados miembros a nivel bilateral, en la marco de la UEO y de la Alianza Atlántica».

Si algunos titulares o comentarios audiovisuales llegaron a decir que Naciones Unidas y la OTAN eran unos «colosos con los pies de barro», y que fueron «humillados en Gorazde y Sarajevo», ¿qué podemos decir de las organizaciones europeas de seguridad y defensa? Nada mejor como aviso a los navegantes que desean construir una UE fuerte, que recordar aquí lo que escribió Philippe Marcovici, de diario *Le Quotidien de Paris*:

«Europa ha demostrado que es impotente en lo militar a pesar de la valentía y la abnegación de sus *cascos azules*. La UEO, única organización europea en materia de defensa, no es aún más que un foro de discusiones, pero no una organización capaz de llevar adelante operaciones de combate. En cuanto al “Cuerpo Ejército franco-alemán”, a pesar de la tímida participación de los belgas y españoles, sigue siendo una ilusión».

Ante estas consideraciones, Marcovicci nos dice:

«No se impone la paz cuando no se puede o no se quiere correr el riesgo de hacer la guerra. Europa no ha podido hacer otra cosa que traspasar el asunto a la OTAN, es decir a los norteamericanos.»

Los europeos nos hemos acostumbrado a que Estados Unidos de América del Norte acudieran en nuestra defensa durante dos guerras mundiales, y a que en la época de la guerra fría se convirtieran en el baluarte de la defensa colectiva no tan sólo del mundo occidental, sino sobre todo de la europea. Ahora que el 75% de los ciudadanos de la UE apoyan el uso de la fuerza para proteger la ayuda humanitaria a Bosnia, y un 63% de los españoles encuestados consideran oportuno que se recurra a las armas para que los convoyes con alimentos y medicinas lleguen a las ciudades bosnias cercadas por los serbios, hay que decirles, los que se dedican a la política, que para alcanzar estas metas son necesarios unos efectivos militares permanentes lo suficientemente preparados y dotados, con unos gastos que en tiempos de paz puedan mantenerlos adiestrados, y de los que casi nadie quiere mantener en sus presupuestos nacionales.

Si Europa desea tener un mayor protagonismo en el concierto de las naciones, necesita crear un Ejército en común, el Euroejército. Es algo que nadie pone en duda, tan sólo los que desconocen el mundo de las relaciones internacionales o la propia historia. Que en Europa hay diversas tendencias de como deberán formarse estas Fuerzas Armadas, casi me atrevería a decir que, por ahora, cada país cuenta con un modelo distinto, y otros no quieren oír hablar del asunto. Pero volviendo a la citada encuesta, también los europeos nos mostramos divididos, igual que nuestros políticos, al señalar que el 53% de los franceses son partidarios de ataques selectivos contra los serbios, los alemanes alcanzan un 42%, los británicos un 37%, los españoles un 22% y los que menos los griegos, por sus problemas con Macedonia, que tan sólo son partidarios de ataques aéreos contra posiciones serbias un 6% de los encuestados.

Este estudio de opinión realizado por la Comisión Europea, es una prueba bien patente de la disparidad de opiniones dentro de la Unión. De aquí que, cuando hablamos de organizar una estructura de seguridad y defensa regional dentro de los Doce o de la Europa del Atlántico hasta la Federación Rusa, tengamos que explicar pormenorizadamente a nuestros pueblos, cuanto nos van a costar disponer de unas Fuerzas Armadas con capacidad operativa para desplegarlas en los escenarios en donde esté involucrada la seguridad colectiva de Europa.

Aunque no somos negativistas, como aquellos que nos hablan contra las organizaciones de seguridad la de «inseguridad europea», sí creemos que después de lo acaecido en Yugoslavia, y sobre todo en Bosnia-Herzegovina, habrá que revisar nuestra política de seguridad y defensa, pero más concretamente la de defensa en Europa. Por ahora, y mientras la OTAN esté con nosotros, me refiero a los más de 100.000 militares norteamericanos, y podamos valernos de su tecnología, armamentos y logística, todo nos va a ir bastante bien, aunque por supuesto, no como nosotros deseamos. El Pentágono también tuvo algo que decir a su presidente, a su comandante en jefe, cuando se habló de que Estados Unidos participara en Yugoslavia en caso de guerra, y sus generales, comenzando por el antiguo jefe del Estado Mayor Conjunto, general Colin Powell, elevó a unos 150.000 hombres el número de efectivos a desplegar sobre Yugoslavia, si se quería detener el conflicto. Ellos tienen la experiencia de Vietnam y de la guerra del Golfo y ya saben a qué atenerse. Aquí nos encontramos ante nuestras propias puertas, en el mismo corazón de Europa, un enfrentamiento armado que todos condenamos, pero que nadie quiere ni se atreve a dar el primer paso para solucionarlo por la fuerza de las armas, si se fracasa por medios pacíficos y diplomáticos.

Resulta difícil prever como terminará la lucha en Bosnia-Herzegovina. Desde el principio, el *mare magnum* de reuniones, acuerdos de «alto el fuego», visitas de políticos a Sarajevo, declaraciones contundentes rubricadas por el peso de organizaciones supranacionales, intentos por firmar tratados de paz y un sinfín de medidas políticas y diplomáticas han conseguido que la guerra lejos de ir a más, se encuentre en un estado de hibernación, a la espera de la aprobación o no por las comunidades bosnias del nuevo mapa diseñado por el «Grupo de Contacto». Tres, al menos, han sido los planes de paz que se han propuesto, todos ellos diferentes. El último, el que se encuentra sobre la mesa de negociaciones, está también apadrinado por la Federación Rusa, que vino a demostrarnos que aún es necesario Moscú si se quiere pactar con alguien a nivel internacional.



Para lo que sí debemos estar preparados es para nuevos brotes de violencia en Bosnia, aunque los tres bandos llegaran a ponerse de acuerdo sobre la partición del país. Se han exaltado tanto los ánimos, se ha derramado tanta sangre y resurgido tantos odios, que sólo con el paso del tiempo podrán restañarse las heridas provocadas por el nacionalismo depredador.

Si dispusiéramos de una verdadera organización de seguridad y defensa en Europa, hubiéramos sentado a la fuerza a los bandos enfrentados que ya jamás van a convivir en los Balcanes de manera pacífica, y les hubiéramos obligado a que se pusieran de acuerdo, ahorrándonos no tan sólo muchas vidas y víctimas de este conflicto, sino la muerte de jóvenes soldados a los que pocos vamos a recordar el día de mañana, y que han sido abatidos o perdieron sus vidas en una contienda entre pueblos vecinos.

La guerra en Yugoslavia, en Bosnia-Herzegovina, puede terminar algún día. Lo que ya no volverá jamás será la convivencia en paz entre los hombres y mujeres que habitan la tierra de los Balcanes.

QUINTA CONFERENCIA

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN YUGOSLAVIA
(1945-1990): EL FRACASO
DE UN EXPERIMENTO DE ORGANIZACIÓN
ECONÓMICA Y SOCIAL

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN YUGOSLAVIA (1945-1990): EL FRACASO DE UN EXPERIMENTO DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

POR PEDRO PUY FRAGA

*Departamento de Economía Aplicada
(Economía Política y Hacienda Pública).*

Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela.

Introducción

La evolución política y económica de Yugoslavia en el período temporal que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el dramático conflicto bélico que hoy enfrenta a sus antiguas Repúblicas, constituye un excepcional caso de estudio sobre los altos costes sociales que puede conllevar la experimentación con las instituciones económico-políticas de cualquier grupo humano, ignorando las lecciones prácticas de la propia historia y las enseñanzas teóricas de la economía política clásica (*vid.* Buchanan, 1995).

La reciente historia de Yugoslavia resulta peculiar desde cualquier punto de vista: su organización económica se desmarcó abiertamente de las predominantes en los países europeos, tanto del Este como del Oeste, llegando a constituir un ejemplo paradigmático para los países del Tercer Mundo de la posibilidad de emprender una «tercera vía» hacia el desarrollo económico, equidistante de los modos de producción basados en el mercado y en la planificación central; su sistema político exploró, con escaso éxito según lo visto, nuevas formas de organización basadas en la idea de la descentralización política extensiva; y su política exterior, para-

lamente, se centró en el desarrollo y liderazgo de un movimiento alternativo a los bloques dominantes durante la guerra fría, basado en el «no alineamiento» y la independencia de los grandes centros internacionales de decisión económica y militar.

Peculiaridades todas ellas cuya importancia queda marginada, obviamente, por el hecho de que Yugoslavia ha conseguido, tras la caída del muro de Berlín, el dudoso honor de convertirse de nuevo en ejemplo paradigmático, pero esta vez de la vía que no se debe seguir por ningún otro Estado a la hora de la transformación de su estructura económico-institucional: el abierto conflicto armado. El contraste con la evolución política de España, desde un régimen ideológicamente contrapuesto, pero al igual que el yugoslavo basado sustancialmente en la figura personal del vencedor de una guerra, es notoria: las muertes del general Franco y del mariscal Tito, con tan sólo cinco años de diferencia, abrieron en cada uno de los países mediterráneos un proceso de cambio y reforma de sus estructuras institucionales, que el tiempo ha venido a situar como ejemplos históricos, respectivamente, de transición consensuada y cooperativa y de cambio no pactado y conflictivo.

Ciñéndonos al modo de organización económico-institucional, la originalidad del sistema yugoslavo se centró, como veremos posteriormente, en la idea del «socialismo autogestionario». Como es bien sabido, los sistemas de organización económica suelen clasificarse a partir del criterio esencial de quién detenta la propiedad de los medios de producción y, correspondientemente, de sobre quién recae la responsabilidad de adoptar las decisiones económicas básicas: qué producir, cómo producir, y para quién producir. Si los medios de producción son detentados por los individuos en régimen de propiedad privada, el sistema económico se basa en el «mercado»; si están colectivizados, el sistema económico es de planificación centralizada o «política». Como es natural, en ningún país se constata la existencia de una u otra forma de organización económica en su concepción más pura; predominando la combinación, en diversos grados, de ambas formas de adopción de decisiones económicas, es decir, de lo que conocemos con el nombre de «economías mixtas».

La originalidad y el interés de la vía yugoslava reside precisamente en que constituyó un intento de combinar ambas formas de organización económica, en la que, a diferencia de los sistemas de mercado, la propiedad de los medios de producción era detentada de forma colectiva; pero, a la vez, y a diferencia de los sistemas de planificación central, las decisiones eco-

nómicas fundamentales eran adoptadas de forma descentralizada, a nivel de consejos de empresa, en unos casos, y de órganos de representación política de nivel territorial primario en otros, pero nunca (a partir de 1950) en un único órgano estatal y centralizado de planificación. De acuerdo con esta distinción, los sistemas económicos pueden clasificarse de acuerdo con un doble criterio: quién detenta la propiedad de los medios de producción; y quién asume la responsabilidad de la adopción de las decisiones económicas que afectan al grupo social implicado, figura 1.

Si bien, cuantitativamente, el eje (A-D) mercado-planificación central resulta de mucha mayor importancia para el análisis de las formas de organización económica, la mera posibilidad de las opciones contrapuestas (B-C), y en particular de una forma basada en la propiedad colectiva de los medios de producción (y por tanto más igualitaria) compatible con la eficiencia económica, resultó (y aún hoy, para muchos, resulta) de enorme atractivo. De ser posible tal combinación de mecanismos institucionales se alcanzaría una forma de organización económica superadora a la vez del

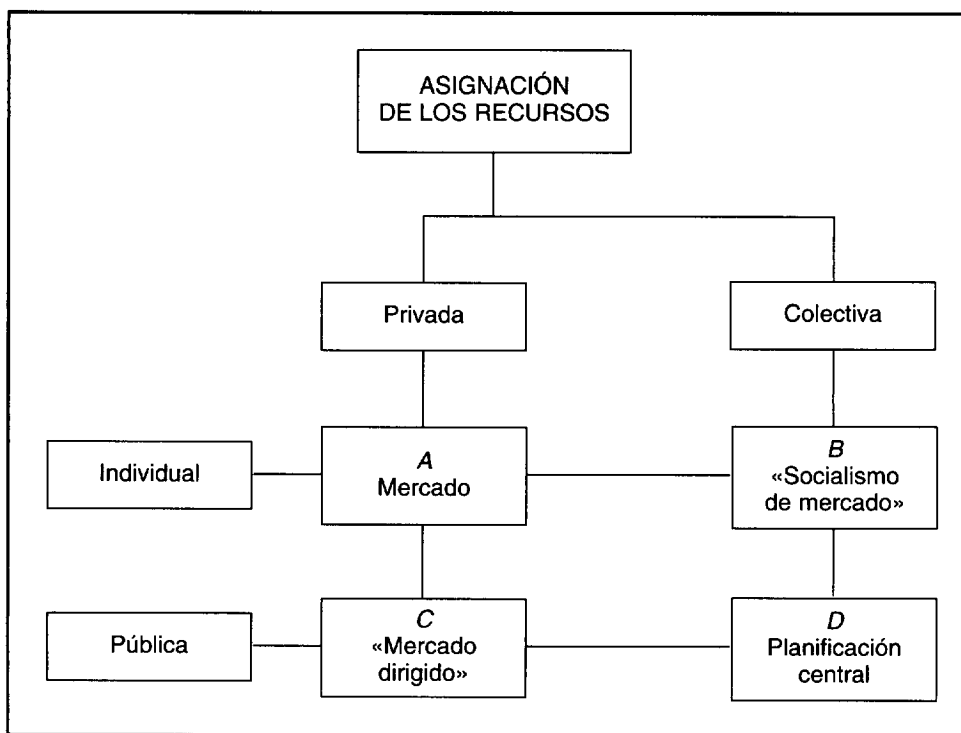


Figura 1.— *Propiedad de los medios de producción.*

mercado, en cuanto que determinaría una distribución de la riqueza más equitativa, y de la planificación central, por cuanto superaría las ineficiencias propias de este modo de organización de la producción. No debe resultar extraño, por tanto, la atracción que por el sistema yugoslavo sintieron muchos economistas, sociólogos y politólogos occidentales; si bien los hechos históricos han venido a demostrar, al menos en el caso yugoslavo, que los intentos por disfrutar de lo mejor de cada uno de los sistemas político-económicos («socialismo» y «capitalismo»), pueden desembocar en el padecimiento de lo peor de ambos.

En el presente trabajo pretendemos ofrecer —en el segundo epígrafe— una breve descripción de la evolución económica de Yugoslavia, a través de la descripción cronológica lineal de las sucesivas fases en que se puede dividir el período histórico en el que se experimentó el socialismo autogestionario.

En la tercera parte se pretenden valorar los principales logros y los problemas más notorios generados por un sistema de organización económica del que es difícil encontrar otro ejemplo en ninguna sociedad contemporánea (excepcionando, tal vez, y en algunos aspectos, la economía del Estado de Israel).

En el epígrafe final se intenta ofrecer una reflexión, desde la teoría económica de las instituciones, y a modo de conclusión, sobre el papel que las restricciones jurídico-políticas del socialismo autogestionario han jugado en el desenlace conflictual del régimen yugoslavo.

La evolución de la economía yugoslava (1945-1990)

La evolución de la economía yugoslava, desde 1945 hasta el logro de la independencia de alguna de sus Repúblicas (Eslovenia y Croacia) y el consiguiente desencadenamiento del conflicto armado, puede dividirse, de acuerdo con Samary (1993), en las siguientes cinco etapas.

Primera etapa 1945-1990. Fase de planificación centralizada

En 1945, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, y al igual que la mayor parte de los países del este de Europa, las autoridades yugoslavas adoptaron el modelo soviético de planificación central. La economía yugoslava, en los años precedentes a la guerra, descansaba sobre un sec-

tor primario que significaba en torno a las dos terceras partes de la producción nacional; por lo que se fijó el objetivo de potenciar el crecimiento a través de la planificación de la industrialización.

Las sucesivas normas aprobadas en esta época, consiguientemente, no difieren en lo sustancial de las adoptadas en los países que habían quedado bajo el área de influencia de la URSS: la Ley de Nacionalización de noviembre de 1944 estataliza el 80% de las empresas e industrias; en 1945 se promulga una Ley de Reforma Agraria altamente estatalizadora; y la nueva Constitución de 1946 expresamente consagra la nacionalización global de la industria, la minería, el transporte y el sector bancario. Por presiones del propio Stalin, materializadas en una resolución del Kremlin que solicita a la Liga de los Comunistas Yugoslavos el mantenimiento abierto de los principios básicos de la filosofía comunista frente a las orientaciones de corte nacionalista, en 1948 se nacionalizan el comercio minorista y el sector alimentario, quedando el «sector privado» reducido a la más mínima expresión: pequeñas explotaciones agrarias que debían operar con precios fijos y un estricto control policial. Y en 1947, siguiendo el modelo estatista, se aprueba el primer plan quinquenal yugoslavo.

Todas estas medidas no contentan a las autoridades soviéticas: el modelo económico concebido por Stalin conllevaba la instauración permanente de un alto grado de dependencia económica de todos los países de su órbita, cuyo desarrollo industrial se entendía como meramente complementario de la industria soviética. En 1948 las críticas soviéticas al plan yugoslavo, junto con el abierto rechazo al mantenimiento de un sector agrícola en manos privadas, por pequeño que fuese, conducen a la ruptura con la Unión Soviética en diciembre de ese año, y Yugoslavia se enfrenta al bloqueo económico de todos los países de su área de influencia.

Al bloqueo económico de los países socialistas se une el fracaso del primer plan quinquenal yugoslavo. Básicamente, éste se había centrado en las inversiones de capital fijo, obviando las necesidades de consumo de la población. Todo ello, una vez frustradas las intenciones de Tito (desde 1947) de crear un área económica con Bulgaria y los demás países de los Balcanes, provocan un giro económico tras esta primera fase de reconstrucción y planificación posbélica.

Segunda etapa 1950-1965. Introducción de la autogestión

La ruptura con la URSS, y las convicciones comunistas de los dirigentes yugoslavos, llevan a los principales ideólogos del régimen (Kardelj y Dji-

las) a criticar el modelo soviético de desarrollo económico, fundamentalmente por la «degeneración burocrática» en él implícita, y a postular una reinterpretación del marxismo en clave nacional y combinado con elementos de la tradición democrática del socialismo.

Surge así el concepto de «autogestión», instaurado oficialmente en la Ley de Autogestión Obrera de 1950. Los principios fundamentales en los que se basa la autogestión son, esencialmente, los tres siguientes:

- a) El federalismo y la descentralización política.
- b) La participación activa de los ciudadanos en las decisiones de contenido laboral, administrativo y económico.
- c) El control de los órganos de poder desde la base.

A lo largo de 1951 se desmantela el aparato de Planificación Central. Desde 1952 el Estado se limita a «orientar» a las empresas mediante la elaboración de unas «directrices básicas de desarrollo», y se pretende que las decisiones de producción se determinen libremente, con criterios de eficiencia (o principios de «mercado») por las propias empresas, capacitadas para competir entre sí (capacidad que la introducción, en 1957, de nuevos planes quinquenales meramente orientadores no vulnera). La Ley Básica de Gestión de las Empresas de 1950 permite, en esta línea, la designación de los directivos por los Comités de Trabajadores de cada empresa; se abolió la venta obligatoria de productos agrícolas al Estado (si bien, a partir de 1953, se limitó la extensión de las explotaciones agrarias a 10-15 hectáreas); y se autorizó la libertad para abandonar las cooperativas.

Paralelamente, el bloqueo de los países comunistas se ve contrarrestado, a partir de 1951, por las ayudas que Gran Bretaña y Estados Unidos prestan a Yugoslavia, en un intento por evitar el regreso del Estado balcánico al área de influencia soviética.

Los nuevos objetivos de la economía yugoslava se centraron, así, en la reordenación del comercio exterior, la modernización del sector agrícola y de la industria militar, y el desarrollo industrial. La Constitución de 1953 consagró la nueva orientación económica, y la fuerte descentralización económico-administrativa en las comunas y las Repúblicas de la Federación Yugoslava. El pluralismo ideológico fue sustituido por el pluralismo local.

Los resultados económicos de la nueva orientación resultan contradictorios, poniendo ya en evidencia, desde el principio, las contradicciones de la «vía yugoslava» al socialismo.

Desde 1955, Yugoslavia experimenta un fuerte desarrollo industrial que, a partir de 1957, debido en parte a la liberación de precios y las privatizaciones (todo ello enmarcado en un nuevo plan quinquenal), conduce a un importante crecimiento económico, que contribuye notablemente a reforzar el régimen de Tito frente a las más ortodoxas formas de organización comunista de los países del bloque soviético.

Pero junto a este indudable logro, hacen su aparición los primeros defectos estructurales del sistema yugoslavo (*vid.* Taibo y Lechado, 1993: p. 25 y siguientes): tendencia a la inflación; incapacidad para atender la demanda de bienes de consumo interno; y déficit de la balanza comercial.

Las razones para la aparición de los defectos apuntados, y de que puedan ser calificados como «estructurales», son de obvia naturaleza institucional: las pequeñas empresas que entre 1952 y 1957 funcionan, más o menos, «como si» operasen en un libre mercado, pero confirmando aquello de que la competencia es «muy buena pero muy incomoda», ceden terreno ante la aparición de concentraciones monopolísticas y oligopolísticas, que progresivamente distorsionan la asignación de recursos y la fijación de los precios en los mercados. Las empresas, controladas por los Comités de Trabajadores, tienden a aumentar los precios para incrementar a su vez los «beneficios» de forma artificial, en vez de incrementar la producción para hacer frente a la demanda de bienes de consumo. La facultad de los Comités de Trabajadores de asignar los beneficios a incrementos salariales mínimos, desde los primeros tiempos, la capacidad inversora de las empresas, y acaba por desencadenar una espiral inflacionista.

La introducción de impuestos por el Gobierno Federal entre 1955 y 1960, por lo general de forma arbitraria y poco sistematizada, aumentó el grado de incertidumbre de los directivos de las empresas, mermando, consiguientemente, los eventuales planes empresariales destinados a incrementar la productividad.

Los años sesenta consolidan, por razones de índole tecnológica y por el tamaño que adquieren las empresas, la aparición de una nueva clase «tecnoburocrática» de gestores; la autogestión obrera se vacía de contenido, quedando en una mera práctica nominal; y proliferan los casos de corrupción en la dirección de las empresas.

Todo ello lleva a la aparición, a primeros de los años sesenta, de críticos y disidentes, que reclaman la necesidad de emprender reformas. Las auto-

ridades inician una tímida apertura económica al exterior, mediante la devaluación del dinar y el establecimiento de un arancel único. Pero la inflación no disminuyó, el déficit comercial aumentó aún más, y aparecieron los primeros síntomas de estancamiento económico.

Tercera etapa 1965-1971. El socialismo de mercado

Los problemas económicos recién aludidos llevaron, entre 1962 y 1965, a un fuerte enfrentamiento ideológico sobre la forma en que deberían abordarse y corregirse. El debate se polarizó entre los denominados «reformistas liberales», fundamentalmente empresarios y políticos croatas, si bien su principal representante era el esloveno Kardelj, y los llamados «centralistas conservadores», fundamentalmente políticos serbios, entre los que destacaba Rankovic.

Los primeros proponían, en esencia, reformar la Constitución de 1953, de orientación centralizadora en lo económico, para permitir la descentralización en beneficio de las Repúblicas; el establecimiento de la rentabilidad como criterio orientador de las inversiones públicas; y la fijación de tipos de cambio adecuados para facilitar la integración económica de Yugoslavia en los mercados internacionales.

Los segundos, por el contrario, propugnaban un fortalecimiento de los poderes del Gobierno Central y del partido; y que las inversiones públicas estuvieran condicionadas por criterios políticos, es decir, orientadas al logro de los fines del socialismo. Por cierto: el establecimiento de diversas fábricas (fundamentalmente de armas) en Bosnia y Kosovo obedeció a esta forma de entender la inversión pública.

La disputa se solventó a favor de los primeros; Rankovic fue expulsado del partido en 1966; y el «socialismo de mercado», formulado por Kidric, se convirtió en la nueva fórmula para la orientación de la economía yugoslava. Los elementos esenciales que caracterizaron el nuevo período fueron, sucintamente, los siguientes:

- a) El Gobierno Federal perdió el control efectivo sobre la actividad económica.
- b) Se liberalizaron los precios.
- c) Se redujeron tanto los subsidios como los impuestos que beneficiaban o recaían sobre las empresas.
- d) Se liberalizaron las importaciones y la captación de capitales en el extranjero.
- e) Se suprimió la planificación centralizada de las inversiones.

- f) Las empresas adquirieron la facultad de apropiarse de las divisas obtenidas mediante su actividad en los mercados internacionales, pudiendo utilizarlas para su autofinanciación.

La combinación de la autogestión con alguna de las reglas del mercado permitió, durante este período, recuperar las altas tasas de crecimiento económico, que alcanzó una media de en torno al 6% ó 7% anual. En el lado negativo del balance, no obstante, se deben mencionar dos aspectos: el importante incremento de la inflación (cuadro 2, p. 128), dado que los consejos obreros continuaron incrementando los salarios sin que se produjesen aumentos paralelos de la productividad; y el que las diferencias interregionales entre las diversas Repúblicas se acentuaron notablemente.

En definitiva, las reformas emprendidas hacia el «socialismo de mercado» no hicieron más que abundar en las contradicciones que genera la adopción simultánea de reglas y principios rectores de la economía de mercado (el beneficio empresarial) y de la economía socialista (propiedad colectivizada).

Cuarta etapa 1971-1980. Los intentos de revitalización del socialismo autogestionario

Los años setenta se inician, desde el punto de vista político, con numerosas manifestaciones de descontento popular. La «primavera croata» (1971-1972), de carácter nacionalista, fue contestada con la represión y las purgas políticas; la «revolución cultural» (1972-1974), de carácter izquierdista y surgida en el entorno de praxis, concluyó asimismo mediante la represión, en este caso del movimiento estudiantil.

La nueva Constitución de febrero del 1974, junto con los originales mecanismos sucesorios previstos (de Presidencia colectiva y rotatoria), introdujo una serie de medidas de carácter liberalizador, tratando así de compensar la respuesta represiva a las manifestaciones de descontento popular, y pretendiendo minar la base de apoyo a las reivindicaciones croatas. La orientación global trataba, de alguna forma, de revitalizar y ahondar en la idea del socialismo autogestionario (por ejemplo: reforzando los mecanismos de elección, sustitución y control de los delegados de los obreros), pero sin cuestionar las causas estructurales que, en los períodos anteriores, habían conducido a su fracaso.

En el terreno estrictamente económico la principal innovación introducida por la nueva Constitución se refiere al incremento de la descentralización económica hacia las Repúblicas. De hecho, el Gobierno del Estado Federal poco más conservó que la capacidad de negociar con el Fondo Monetario Internacional, la competencia de acuñar moneda, y la supervisión del denominado Fondo para el Desarrollo, mecanismo que pretendía equilibrar la renta de las diversas entidades territoriales, derivando hacia las Repúblicas menos desarrolladas los recursos obtenidos por vía tributaria en las Repúblicas más ricas.

En definitiva, el período comprendido entre 1971 y 1980 se caracterizó por el mantenimiento del híbrido entre la economía de mercado y la autogestión, si bien incrementando notablemente la descentralización económica y política. Los resultados fueron, de nuevo, susceptibles de una doble lectura. Si bien se recuperaron unas altas tasas de crecimiento del PIB yugoslavo (llegando a alcanzar el 8% en el año 1977, cuadro 1) persistieron y aún se incrementaron los desequilibrios iniciados en los años precedentes: los movimientos migratorios dentro de la propia Yugoslavia y hacia el exterior se acentuaron (sobre todo por parte del campesinado); aumentó el desequilibrio de la balanza de pagos, como consecuencia de la dependencia del exterior, y a pesar del desarrollo turístico experimentado y de la emigración; la inflación continuó su escalada; la deuda externa creció aún más; y se redujo considerablemente el comercio intrayugoslavo (entre las diversas Repúblicas).

Los postreros intentos de Tito por salvar el experimento yugoslavo, promoviendo un acercamiento al Mercado Común Europeo, e incluso mediante el viaje del propio Tito a Estados Unidos (en 1978) tratando de obtener apoyo en favor de la economía yugoslava, se vieron frustrados, finalmente, por la crisis política provocada por la muerte del propio dirigente en 1980.

Quinta etapa 1980-1990. La decadencia del socialismo autogestionario

La muerte del mariscal Tito, en 1980, no vino sino a agravar una ya de por sí difícil situación económica. A las ineficiencias económicas derivadas de la evolución anterior del sistema institucional del socialismo autogestionario, se vino a sumar la grave crisis política creada por la desaparición del fundador de la moderna Yugoslavia, particularmente en el terreno de las disputas de carácter nacionalista, que finalmente, en los años noventa, concluirían con la desmembración de la Federación Yugoslava.

Un balance de la economía basada en el socialismo autogestionario

En resumen, y del análisis de los resultados económicos obtenidos tras cuatro décadas de implantación del socialismo autogestionario, se obtiene una impresión globalmente negativa.

Por una parte, es cierto que Yugoslavia consiguió alcanzar a lo largo del período unas tasas de crecimiento de su producción notables, siendo posible emprender la salida desde el subdesarrollo económico, y la mejora, en términos genéricos, del nivel de vida del conjunto de la población. Pero las grandes deficiencias estructurales del sistema implicaron la aparición de aspectos negativos, a la postre insuperables, tales como una elevada y persistente inflación; una acentuada desigualdad en la distribución de la riqueza generada, particularmente notable desde el punto de vista territorial; un elevado déficit comercial; y un excesivo endeudamiento externo.

Como indica Gómez Serrano (1990), el conjunto de los fallos del sistema, acumulados a lo largo del tiempo, se evidenciaron con toda crudeza al inicio de la presente década. Respecto al indicador más positivo de la economía yugoslava, el crecimiento, y como se puede comprobar en el cuadro 1, no sólo se deceleró a partir de 1979 (año en el que el incremento del PIB fue del 7%), sino que en un breve lapso de tiempo se cayó en un crecimiento 0 e incluso negativo (—1% el año 1983).

Y la inflación, presente a lo largo de todo el período, se desbocó a partir de 1979, hasta alcanzar la hiperinflacionaria proporción del 1.239,9% en 1989; como puede comprobarse en el cuadro 2.

Cuadro 1.— *PIB a precios constantes, porcentaje de variación respecto al año anterior.*

Años	Yugoslavia	España	Años	Yugoslavia	España
1969	9,6	—	1980	2,3	1,5
1970	5,6	—	1981	1,4	—0,2
1971	8,1	5,0	1982	0,5	1,2
1972	4,3	8,1	1983	—1,0	1,8
1973	4,9	7,9	1984	2,0	1,8
1974	8,6	5,7	1985	0,5	2,3
1975	3,6	1,1	1986	3,6	3,3
1976	3,9	3,0	1987	—1,0	5,6
1977	8,0	3,3	1988	—2,0	5,2
1978	6,9	1,8	1989	n.d.	4,8
1979	7,0	0,2	1990	n.d.	3,6

Cuadro 2.— Precios al consumidor, porcentaje de variación respecto al año anterior.

Años	Yugoslavia	España	Años	Yugoslavia	España
1962	10,1	5,9	1977	14,7	24,5
1963	5,9	8,7	1978	14,1	19,8
1964	11,4	7,0	1979	20,7	15,7
1965	33,3	13,1	1980	30,9	15,6
1966	25,5	6,2	1981	39,8	14,5
1967	6,6	6,5	1982	31,5	14,4
1968	5,1	4,9	1983	40,2	12,2
1969	9,1	2,2	1984	54,7	11,3
1970	9,5	5,7	1985	72,3	8,8
1971	15,7	8,2	1986	89,8	8,8
1972	15,9	8,3	1987	120,8	5,3
1973	19,5	11,4	1988	194,1	4,8
1974	22,0	15,7	1989	1.239,9	6,8
1975	23,5	17,0	1990	583,1	6,7
1976	11,2	15,0	1991	117,4	5,9

Fuente: Anuario (EFI), FMI, 1992.

La repentina caída de la producción yugoslava, así como su desigual distribución, o el incremento desbocado de los índices de precios, y pese a la incidencia de factores coyunturales, encuentra sus causas en los defectos estructurales del sistema económico organizado en base a los principios del socialismo autogestionario.

Los sistemas colectivistas de planificación central fracasaron, a largo plazo, porque no fueron capaces de dar respuesta a las grandes cuestiones que la conocida escuela de la «economía del orden», integrando elementos del liberalismo clásico, planteó como cruciales de forma coétanea a los primeros intentos de configuración del modelo económico yugoslavo; cuestiones que, de acuerdo con la síntesis de Vanberg (1993), se pueden resumir en los siguientes tres grandes problemas:

- a) «El problema de los incentivos». Es decir, la generación de los incentivos institucionales que permitiesen compatibilizar el comportamiento individual basado en la satisfacción del propio interés («egoísta») con la consecución de fines, objetivos o «bienes» de carácter colectivo, público o social. Así por ejemplo (y de forma simplificada: como ya se indicó, ni el mercado ni la planificación central se verificaron en su forma más pura; y las experiencias históricas que normalmente se asimilan en el seno de cada una de las alternativas mencionadas diferían o difieren notablemente entre sí), los sistemas de planifica-

ción central crearon un marco de incentivos en el que la búsqueda de beneficios particulares o privados se canalizaba a través de la jerarquía burocrática (el mercado político específico de los regímenes de partido único), con unos resultados desde el punto de vista colectivo, en lo referente a la eficiencia económica y el desarrollo, muy inferiores a los generados por un sistema como el de mercado, en el que el logro de los objetivos individuales promueve una asignación de recursos más eficiente y el consiguiente crecimiento de la riqueza nacional.

- b) «El problema del poder». Es decir, la introducción de mecanismos institucionales que, tanto en la esfera política como en la estrictamente económica, impidan la acumulación de poder en un solo individuo o grupo de individuos, posibilitando la explotación de tal situación de ventaja en beneficio propio y detrimento del resto del grupo social. Nuevamente, los sistemas de planificación socialista centralizada resolvieron esta cuestión de forma menos satisfactoria que las economías de mercado, por cuanto que su concentración en los órganos dirigentes del partido y el Estado favoreció la eventual explotación monopolística del poder, en perjuicio del conjunto de la colectividad.
- c) «El problema del conocimiento». Es decir, la capacidad del propio sistema económico de organizar la producción de forma que la oferta y la demanda de productos se ajusten; evitando las dos situaciones subóptimas de exceso (despilfarro de recursos) y defecto de oferta (carencias y desabastecimiento de mercados). La incapacidad de los órganos de planificación central para predecir las cantidades demandadas por el conjunto de la población, generando unas veces (las menos) exceso de oferta y otras (las más) grandes carencias en los mercados, puso de manifiesto que también en este tema el sistema alternativo, el mercado se mostró más eficaz, al no tratar de sustituir el número infinito de decisiones adoptadas por todos y cada uno de los productores y consumidores de la economía por las de unos pocos expertos que fijaban los objetivos de cada plan.

A diferencia de otros países del este europeo, la economía yugoslava trató de resolver los clásicos defectos estructurales derivados de la supresión —por motivos político-sociales— de los derechos de propiedad individual mediante el establecimiento de un marco de incentivos que, sin vulnerar la premisa fundamental de todo sistema socialista (la colectivización de los medios de producción), solventase los mencionados problemas. Formula-

ción que, como indicábamos al principio de nuestra exposición, hizo que el socialismo autogestionario, concebido como una tercera vía intermedia entre las fórmulas institucionales de mercado y de planificación central, gozase de numerosas simpatías en determinados círculos académicos y políticos occidentales.

La autogestión obrera y la descentralización en la decisión pretendían, precisamente, superar los problemas del poder y del conocimiento: al descentralizarse las decisiones económicas de producción se trataba de minimizar el riesgo de concentración de poder monopolístico; al tiempo que, dado el carácter meramente orientativo de los planes quinquenales, se permitía a las empresas fijar la producción de acuerdo con criterios «económicos»: al actuar en un contexto de concurrencia se pretendía alcanzar un aceptable nivel de eficiencia en la asignación de recursos. Pero no se tuvo en cuenta la primera de las cuestiones señaladas, esto es, la de los incentivos.

La atribución de la potestad a los Consejos de Trabajadores de la adopción de decisiones de carácter empresarial (niveles de producción y fijación de precios) combinada con la colectivización de la propiedad, constituyó un perverso incentivo institucional para que los trabajadores, capacitados para disponer libremente de los ingresos de las empresas, maximizaran sus salarios sobre otras consideraciones. Así las cosas, no es de extrañar que la tendencia general de todas las unidades de producción fuese la de reducir la producción e incrementar los precios, para mantener altos niveles de beneficio; y reducir el nivel de empleo y las reinversiones de los beneficios en capital (particularmente aquéllas que requerían el uso intensivo del mismo), todo ello persiguiendo el evidente objetivo de incrementar los niveles salariales. La facultad de los propios Consejos de Trabajadores de fijar su propia retribución, con independencia de la productividad, pervirtió el recurso a la autonomía decisoria de las empresas. A mayores, el recurso al endeudamiento externo como única alternativa de financiación empresarial, en este entorno, explica, finalmente, la alta deuda externa yugoslava, lo que junto con el acusado déficit comercial, acabó por limitar la capacidad de importación del antiguo Estado balcánico.

No debe resultar sorprendente, por tanto, que el cuadro resultante del sistema institucional yugoslavo revelase una clara tendencia inflacionista, evidente a lo largo de toda su existencia; la presencia de bajos

niveles de inversión; la generación de un elevado déficit comercial; el constante recurso al endeudamiento externo; un creciente desequilibrio en el empleo; y, en ocasiones, más frecuentes cuando comenzó a declinar su dinamismo productivo, el padecimiento de desabastecimientos en numerosos mercados. Como señala acertadamente Lôpez-Suevos (1992: p. 121):

«Afinal, tentando evitar o Scylla do socialismo burocrático podemos tropeçar com o Caribdys dum sistema capaz de reproduzir os inconvenientes do capitalismo mas sem beneficiar das suas vantagens.»

Por lo que se refiere a la cuestión de la «equidad», que junto con la búsqueda de eficiencia constituía el objetivo principal del modelo socialista yugoslavo, el balance tampoco resultó positivo. Desde el punto de vista de la «redistribución personal» de la renta las desigualdades en los ingresos personales, incluso dentro de la misma profesión, no sólo fueron importantes, sino que se mantuvieron constantes a lo largo de períodos prolongados de tiempo: como señala Lôpez-Suevos (1992: p. 131), el sistema autogestionario impidió la aparición de un auténtico mercado laboral, sustituido en la práctica por formas de intervención administrativa en la contratación, lo que limitó en gran medida la movilidad de los factores de producción.

El aspecto más destacable relativo a la equidad, no obstante, se refiere al problema de la «redistribución territorial» de la renta; factor que puede ayudar a comprender los movimientos políticos de carácter independentista a partir de 1990. Como se pone de manifiesto en el cuadro 3, p. 132, los desequilibrios territoriales, al final del período analizado, eran manifiestamente importantes, tanto en lo que se refiere al PIB *per cápita* de cada una de las Repúblicas, como en las respectivas estructuras de la producción de cada territorio. La creciente descentralización político-decisoria del Estado yugoslavo acabó por fragmentar el mercado interior, y por condicionar unos desiguales niveles de desarrollo regional en función de los sectores económicos más productivos de cada territorio.

La cesión a las distintas autoridades políticas subcentrales de las principales competencias de política económica, en abierta contradicción con los modelos ortodoxos de federalismo fiscal (Caramés, 1994: capítulo I), acabó por minar la capacidad del propio Estado de controlar e influir en la marcha de los principales indicadores económicos, así como de intentar

Cuadro 3.— Desequilibrios regionales en Yugoslavia, año 1991.

	PNB Per cápita (En dólares estadounidenses)	Estructura de la producción (Distribución del PIB en porcentaje)		
		Agricultura	Industria	Servicios
Bosnia	1.500	8	56	36
Croacia	5.000	9	43	48
Eslovenia	6.052	6	45	49
Macedonia	2.000	16	55	29
Montenegro	1.800	7	58	35
Serbia	2.300	15	50	35
<i>TOTAL YUGOSLAVIA</i>		12	48	40
España	12.460	4	34	56
República Checa	2.000	6	62	32

Fuente: Anuario El País, 1994.

paliar los desequilibrios redistributivos (tanto personales como territoriales) de la economía yugoslava. Especialmente tras las reformas incorporadas a la Constitución de 1974, la descentralización económica experimentada por el Gobierno Central yugoslavo dejaron a éste con apenas la capacidad de negociar con las autoridades del Fondo Monetario Internacional y de supervisar el denominado Fondo para el Desarrollo, privándole de las competencias fiscales (tanto vía ingreso como vía gasto) y monetarias (las diversas Repúblicas asumieron el control de las divisas, desigualmente repartidas como consecuencia del auge, a partir de esas fechas, del sector turístico) mínimamente necesarias para emprender una política macroeconómica coherente, tanto en la asignación de los recursos como en la estabilización de la economía y la distribución de la renta.

Las deficiencias estructurales implícitas en el socialismo autogestionario, unidas a la incapacidad de un gobierno privado de los adecuados instrumentos de política económica (monetaria en particular) que permitiesen al menos el intentar corregir los negativos resultados del sistema (inflación, falta de inversión, endeudamiento externo, déficit comercial, desigualdades acentuadas en los planos individual y territorial), y a la incapacidad de los Gobiernos de las Repúblicas para coordinar sus decisiones, condujeron a la economía yugoslava de finales de los años ochenta, en definitiva, a una situación francamente desesperada.

En 1987 la inversión había caído al —2%, alcanzando el —9% al año siguiente. La producción, para los mismos años, cayó al —1% y al —2%,

respectivamente (cuadro 1, p. 127). Las tasas de inflación se dispararon: del 120% anual de 1987, se pasó al 194% de 1988, alcanzándose la hiperinflacionaria cifra del 1.240% en 1989 (cuadro 2, p. 128). La reforma económica estructural emprendida por el presidente Markovic, a partir de 1990, pese a conseguir algún resultado (en el terreno del control de la inflación, por ejemplo), apenas tuvo tiempo de ser formulada, siendo desbordada por lo acontecimientos históricos.

El socialismo autogestionario yugoslavo, en definitiva, fracasó en su intento de formular una tercera vía alternativa al mercado y a la planificación central. Aunque se alcanzaron algunos logros, como la salida del subdesarrollo y la mejora (desigualmente repartida) de los niveles de vida, hoy en día, y hasta quienes propugnan la necesidad de avanzar en esa dirección, reconocen el fracaso final del experimento yugoslavo (*vid.*, por ejemplo, Samary: 1989: p. 11).

Conclusión: las causas económico-políticas del conflicto yugoslavo

En los años sesenta, Lipset, Lerner y otros politólogos y sociólogos funcionalistas, atribuyeron a la preexistencia de unos niveles de desarrollo económico el carácter de requisito imprescindible para que un país pudiese evolucionar desde un sistema autoritario a un régimen democrático. Desde entonces, todos los enfoques secuenciales o dinámicos de las transiciones políticas enfatizan que una sociedad debe gozar de unos niveles de bienestar adecuados para que las reformas democráticas puedan llevarse a cabo en ausencia de graves enfrentamientos políticos y sociales. Y así, nadie cuestiona que el desarrollo y crecimiento económico experimentado por España desde los años sesenta facilitó enormemente el desarrollo pacífico de la transición a mediados de los setenta.

De alguna manera, el ejemplo yugoslavo viene a demostrar que ciertos niveles de desarrollo, si bien importantes, no garantizan una transición pacífica desde el viejo régimen autoritario; ni siquiera en el supuesto de que las tendencias nacionalistas operen como factor conflictivo adicional: La República Checa, sin ir más lejos, gozaba de unos niveles de riqueza (medidos en PNB *per cápita*, *vid.* cuadro 3) muy similares y aún inferiores a los de las Repúblicas yugoslavas, lo que no obstó para que se concluyese un proceso pacífico de reforma económica paralelo a otro de independización política, modélico en comparación al de los nuevos Estados balcánicos.

Ciertamente, el conjunto de factores sistémicos y socio-económicos que condicionan la convivencia pacífica durante una transición política no se reduce en exclusiva a la disponibilidad de riqueza; un reparto aceptablemente equilibrado de esa riqueza (ausente en Yugoslavia), parece ser un requisito adicional de importancia. La situación internacional, la presencia de instituciones de alcance estatal suficientemente legitimadas y aceptadas por todos, y, sobre todo, la existencia de un consenso básico entre las diversas tendencias políticas y territoriales sobre la necesidad de pactar una salida constitucional al conflicto, son también elementos esenciales para la marginación de la violencia.

Los modelos cooperativos de transición política se basan precisamente en la existencia de un consenso básico compartido por la práctica totalidad de la población afectada por el cambio. La teoría económica del cambio constitucional se basa, en esta línea, en la predisposición individual al cambio político consensuado cuando del mismo se derivan mejoras para todos los participantes en el proceso negociador, esto es, cuando el cambio institucional es pareto-óptimo a medio y largo plazo (*vid.* Buchanan, 1975). Los modelos cooperativos, y en particular el económico, no han sabido incorporar una teoría de la negociación capaz de prever la aparición de los conflictos: los beneficios potenciales de la adopción de comportamientos no cooperativos pueden llevar al enfrentamiento. Como ha señalado Schmidt-Trenz (1989, *vid.* una discusión más extensa en Puy Fraga, 1995), en determinados contextos las partes implicadas en una negociación pueden considerar la opción a la violencia como potencialmente más ventajosa para sus intereses individuales, de tal forma que no se cumple la secuencia temporal:

$$t_0 > T$$

en la que a una fase t_0 en la que rige el viejo orden político, sucede tras una negociación cooperativa un nuevo orden pacífico T , preferido por la totalidad de los participantes en el proceso (y por lo tanto pareto-superior).

En su lugar, si los actores prevén que del cambio de sistema político pueden obtener ventajas mayores de las que surgirían de un cambio pactado, la secuencia se amplía a:

$$t_0 > t_1 > T$$

en dónde al régimen autoritario vigente en t_0 sucede una fase t_1 de abierto conflicto, en la que cada una de las partes trata de obtener una situación ventajosa previa a la adopción final de un orden pacífico T .

Posiblemente, en España el conjunto de condicionantes socio-económicos, institucionales y el contexto internacional permitieron un tránsito desde el anterior régimen político al vigente del tipo $\{t_0 > T\}$; mientras que en el caso yugoslavo la secuencia experimentada se aproxima al tipo $\{t_0 > t_1 > T\}$; siendo muy difícil para la comunidad internacional, una vez iniciado el conflicto bélico, acelerar el abandono desde la fase t_1 (enfrentamiento) a la fase T (cooperación).

De esta forma, Yugoslavia parece encontrarse en una etapa intermedia (t_1) entre dos situaciones pacíficas (t_0 y T), como consecuencia de la ausencia de las adecuadas restricciones institucionales, tanto internas como externas. El deterioro económico sufrido por la antigua Yugoslavia; las competencias políticas y económicas asumidas por las Repúblicas de forma paralela a la pérdida de poderes por parte de la Administración Central; las desigualdades territoriales que tal proceso generó; la ausencia de restricciones internacionales, como las derivadas de la integración de Yugoslavia en las principales organizaciones internacionales, tanto de naturaleza política y económica (Comunidad Europea o COMECON), como de naturaleza militar (OTAN o Pacto de Varsovia); constituyen elementos condicionadores de la aparición de comportamientos estratégicos en los responsables de cada uno de los nuevos Estados emergentes.

Los avatares de la reciente historia de los antiguos países comunistas han servido para que muchos comprendieran los altos costes en los que se puede incurrir cuando se experimenta arbitrariamente con las formas de organización social. Las dificultades inherentes a los propios sistemas colectivistas eran ya conocidas, incluso con anterioridad a su adopción por muchos países a lo largo del siglo xx; pero ello no impidió que se experimentasen en numerosas naciones, a costa del bienestar de su población. Yugoslavia intentó «una tercera vía», pero un experimento social diseñado para encontrar lo mejor de las dos principales formas de organización político-institucional conocidas acabó, para su desgracia, encontrándose con lo peor de cada una de ellas.

Bibliografía

- BUCHANAN, J. M., (1975): *The limits of liberty. Between anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, Chicago.
- (1995): Las economías politizadas en el limbo: América, Europa y el Mundo, 1994, *Dereito*. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, volumen IV, número 1, pp. 9-20.

- CARAMÉS VIÉITEZ, L., (1994): *Introducción a la Hacienda local y autonómica.*, Editorial Civitas, Madrid.
- GÓMEZ SERRANO, P. J., (1990): La economía yugoslava al comienzo de los años 90, *Boletín de Información Comercial Española*, número 2.235, pp. 2160-2164.
- Lôpez-Suevos, R., (1992): *Socialismo e mercado*, Edicións Laiovento, Santiago de Compostela.
- PUY FRAGA, P., (1995): Economía Constitucional y Constitución española de 1978, *Teses en microficha da Universidade de Santiago de Compostela*, número 471, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.
- SAMARY, C., (1993): *La fragmentación de Yugoslavia*, Talasa Ediciones, Madrid.
- SCHMIDT-TRENZ, H-J., (1989), «The state of nature in the shadow of contract formation: Adding a missing link to J. M. Buchanan's social contract theory», *Public Choice*, 62, pp. 237-251.
- TAIBO, C. y LECHADO, J. C., (1993): *Los conflictos yugoslavos. Una introducción* Editorial Fundamentos, Madrid.
- VANBERG, V., (1993), «Competencia restrinxida e garantida constitucionalmente nos mercados e na política», *Dereito*. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, volumen II, número 2, pp. 11-45.

SEXTA CONFERENCIA

**APLICACIÓN DEL DERECHO
INTERNACIONAL HUMANITARIO
EN EL CONFLICTO DE BOSNIA-HERZEGOVINA**

APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL CONFLICTO DE BOSNIA-HERZEGOVINA

Por JOSÉ L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO

Doctor en Derecho. General Auditor.

El conflicto armado de Bosnia-Herzegovina ante el Derecho Internacional

Introducción

Antes de examinar los problemas que plantea la aplicación —o, si se quiere, la falta de aplicación o desconocimiento— de las normas del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto armado de Bosnia-Herzegovina, es preciso presentar toda la complejidad del conflicto en la ex Yugoslavia ante el Derecho Internacional. Pues, como afirma A. Mangas Martín (1), en su inicio —Eslovenia y Croacia (1991)— fue un conflicto armado interno, aunque ya fueran de aplicación los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I de 1977, por acuerdo de las Partes en conflicto, que hicieron uso del artículo 3 común a los citados Convenios que permite la aplicación de normas que otorguen mayor protección a las víctimas de un conflicto armado interno.

Las primeras resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también se mueven dentro de la calificación del conflicto como interno

(1) MANGAS MARTÍN, A. «Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial: de la sociedad de las naciones a la Organización de las Naciones Unidas» *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 8-1992, pp. 40 y 41.

y hace fortuna en la prensa la denominación de «guerra civil en Yugoslavia». Pero muy pronto (1992) el reconocimiento internacional —particularmente por Estados que hoy forman parte de la Unión Europea (UE)— de la independencia de Eslovenia y Croacia y el ingreso en las Naciones Unidas, como Estados soberanos, de territorios que formaban parte de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia supuso la desintegración de este Estado Federal en el mes de diciembre de 1991. Serbia y Montenegro se unen en abril de 1992 para crear la llamada República Federal de Yugoslavia y en ésta misma fecha, Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina ya habían sido reconocidas como Estados independientes por Estados Unidos de América y los miembros de la UE, habiendo ingresado en las Naciones Unidas.

Al comienzo del año 1992, Eslovenia era independiente y se encontraba en paz, Croacia era independiente pero persistía el conflicto armado con Serbia por los territorios ocupados (Eslavonia y Krajna), garantizando un precario alto el fuego por las UNPROFOR (*United Nations Protection Forces*) que —por acuerdo del Consejo de Seguridad— separaban a los combatientes y, finalmente, se producía un conflicto armado interno entre la población musulmana, serbia y croata en Bosnia-Herzegovina con un importante componente internacional.

Según *The Military Balance 1993-1994* del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, se podían identificar hasta seis Ejércitos en los conflictos de la ex Yugoslavia:

1. Ejército de Bosnia (musulmanes).
2. Ejército de la llamada «República Serbia de Bosnia».
3. Ejército de la denominada «República Serbia de Krajna» (Croacia).
4. Ejército de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).
5. Ejército croata de Bosnia (de la llamada «República Croata de Hercegovina»).
6. Ejército de Croacia.

Por otra parte, es importante destacar —por lo que se refiere a la actuación de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia— que coexisten cuatro tipos de acciones y, como afirma Juste Ruiz (2), se han empleado simultá-

(2) JUSTE RUIZ, J. «Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: de Corea a Yugoslavia», *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 8, *cit.* pp. 29 y 30.

neamente las medidas coercitivas establecidas en el capítulo VII de la Carta y el desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz. Y así, en primer lugar, por resoluciones 713 (25 de septiembre de 1991) y 724 (de 15 de diciembre de 1991) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otras, se adoptaron medidas coercitivas de carácter económico de acuerdo con el capítulo VII de la Carta (artículo 41), consistentes en un embargo general y completo de todas las entregas de armamentos y pertrechos militares en Yugoslavia. En segundo término, el propio Consejo de Seguridad puso en marcha una operación para el mantenimiento de la paz (UNPROFOR I) durante el conflicto entre Serbia y Croacia, que después se amplió (UNPROFOR II) al conflicto de Bosnia-Herzegovina, según resoluciones 743, 758 y 764. La intervención o injerencia humanitaria es la tercera de las actuaciones de las Naciones Unidas que se concreta en las resoluciones (también del Consejo de Seguridad) 770 (de 13 de agosto de 1992) y 771 (de la misma fecha), donde se constataba que la situación en Bosnia-Herzegovina constituye una amenaza para la paz, por lo que —de acuerdo con el capítulo VII de la Carta («Acción coercitiva») — se autoriza a los Estados para tomar todas la medidas necesarias para facilitar, en coordinación con las Naciones Unidas, el suministro por las organizaciones humanitarias de asistencia humanitaria a Sarajevo y demás partes de Bosnia-Herzegovina en que sea necesaria.

Finalmente, el Consejo de Seguridad —después de constatar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto y deplorar las transgresiones graves de los Convenios de Ginebra— acordó establecer (actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta) un Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, por entender que la situación de violaciones generalizadas constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Acuerdo adoptado en las resoluciones 808 (de 22 de febrero de 1993) y 827 (25 de mayo de 1993) del Consejo de Seguridad.

Asimismo por resolución 824 (de 6 de mayo de 1993) el mismo Consejo, que había establecido una zona de prohibición de vuelo en Bosnia-Herzegovina, determinó unas «zonas de seguridad» en torno a las ciudades de Sarajevo, Srebrenica, Zepa, Goradze, Bihac y Tuzla, cuyo desconocimiento por los combatientes (bombardeo por la artillería serbia en Sarajevo y ataque indiscriminado a Goradze) agrava periódicamente el conflicto y compromete los diversos planes de paz propuestos a las Partes

para alcanzar el fin de las hostilidades. Para A. Mangas Martín (3) el conflicto de Bosnia-Herzegovina, aún a pesar del reconocimiento internacional de Bosnia, es un conflicto aparentemente interno: un enfrentamiento entre las comunidades étnicas en el interior de Bosnia, aunque con elementos claros de internacionalización por el apoyo de Croacia y Serbia a sus respectivos grupos étnicos. Añadiendo que nadie discute que la guerra de Bosnia es un conflicto armado internacional disfrazado de guerra civil. Y, en efecto, nada es menos apropiado que calificarlo como conflicto armado interno, pues la intervención de Serbia y Croacia, sus reivindicaciones territoriales, la presencia de los mencionados seis Ejércitos en las hostilidades, la pretensión de las Partes adversas de convertirse en Estados soberanos en una futura desmembración de Bosnia-Herzegovina, han llevado a la aplicación —según múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas— del Derecho Internacional Humanitario correspondiente a los conflictos armados internacionales.

Aplicación del derecho de los conflictos armados

La evolución histórica de lo que hoy se denomina Derecho de los Conflictos Armados merece un intento clarificador, necesario ante la complejidad del conflicto de la ex Yugoslavia, con el fin de distinguir lo que pertenece al *ius ad bellum* y lo que corresponde al *ius in bello*. Podemos sintetizar la mencionada evolución histórica a través del examen de tres procesos diferentes, aunque no falten interrelaciones entre ellos e incluso aproximaciones a través de un renovado protagonismo de las Naciones Unidas.

El primer proceso histórico se concreta en la regulación internacional del uso de la fuerza por los Estados (control de la guerra), a través de la prohibición del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales —(con las excepciones del derecho inminente de legítima defensa o del sistema de seguridad colectiva establecido en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas) (CNU)—, el desarme o control de armamentos y la represión de la guerra misma (como crimen contra la paz) o de los crímenes de guerra. Es un proceso relativamente reciente que culmina en el artículo 2.4 de la CNU, donde el tradicional *ius ad bellum* se convierte en un *ius contra bellum*. Su máximo garante es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que puede acordar las medidas establecidas en el

(3) MANGAS MARTÍN, A. «Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial...», *cit.* p. 41.

capítulo VII de la Carta en caso de amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales.

Por el contrario, el Derecho de la Guerra o *ius in bello*, que regula los medios o modos de conducción de las hostilidades y recibe la denominación de Derecho de La Haya, es tan antiguo como la propia guerra y a este origen consuetudinario se refieren los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 que constituyen —todavía— el núcleo de sus normas.

En tercer lugar, el Derecho Internacional Humanitario o Derecho de Ginebra va dirigido a la protección de las víctimas de los conflictos armados, es decir a la protección de los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil y, por extensión, bienes culturales. Nace con el Convenio de Ginebra de 1864 y, en la actualidad, se concreta en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en el Convenio de La Haya de 1954 sobre bienes culturales y en los dos Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra. Suiza es el país depositario de los Convenios, en cuya aplicación destacan las organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Los usos reglamentaron algunas cuestiones de las hostilidades, el comportamiento de las Fuerzas Armadas en campaña, el respeto a las poblaciones civiles, los poderes del ocupante de territorio enemigo y —en contraste con la práctica anterior— adoptaron progresivamente los principios de necesidad (sólo está justificado hacer uso de la cantidad y clase de fuerzas necesarias para la derrota del enemigo), humanidad (la obtención del objeto de la guerra es compatible con el respeto a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros y población civil), lealtad y cierto respeto mutuo.

Mientras el recurso a la guerra era una prerrogativa de la soberanía nacional, la justicia de las causas de la guerra no tenía relevancia jurídica, de forma que toda guerra era «justa». Sin embargo, la evolución de la comunidad internacional después de la Primera Guerra Mundial ha cambiado radicalmente este planteamiento. En efecto, la abolición de la guerra como instrumento de política nacional se establece en el Tratado de París de 27 de agosto de 1928, llamado Pacto Brind-Kellogg. Posteriormente, el artículo 2, párrafos 3 y 4, de la CNU prohíbe terminantemente el recurso a la guerra, extendiendo esta proscripción a todo acto de fuerza y a toda amenaza de emplear la guerra en las relaciones internacionales.

Como consecuencia de esta evolución, algunos autores sostuvieron la opinión de que, estando prohibida la guerra, sería minar la confianza de la

opinión pública sobre la eficacia de la ONU, la aprobación de normas de aplicación en la guerra (Derecho de la Guerra); y ello significó el escaso desarrollo de las reglas internacionales sobre el uso de la fuerza (Derecho de La Haya). Por el contrario, el CICR fue más pragmático al promover el progreso del llamado Derecho Internacional Humanitario (Derecho de Ginebra, sobre la protección de las personas contra el abuso de la fuerza en caso de conflicto armado), pues las guerras se producen a pesar de todo y hay situaciones en las que se admite recurrir a la fuerza, conforme a la CNU (legítima defensa, acción preventiva o represiva ordenada por el Consejo de Seguridad de la ONU o aplicación del principio del derecho de los pueblos a su libre determinación). En las guerras hay siempre personas que sufren y a ellas se aplica el Derecho de la Guerra —particularmente el Derecho Internacional Humanitario— con independencia de las causas del conflicto armado.

Origen de la normativa vigente sobre los conflictos armados

En la segunda mitad del siglo xix comienza la codificación internacional de las normas —hasta ahora internas o consuetudinarias (usos o costumbres)— de la guerra. La primera norma verdaderamente internacional es la Declaración de París de 1856 sobre la Guerra Marítima (prohibición del corso, relación buque-mercancía y bloqueo). En 1862 publica el ginebrino Henry Dunant su *Recuerdo de Solferino*, relatando los horrores vividos en el Campo de Solferino (Lombardía, 1859) y nace el «Comité de los Cinco» origen del CICR. La primera consecuencia fue la convocatoria por el Gobierno suizo de la Conferencia Diplomática de 1864, que concluyó con la firma del Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864, para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos de los ejércitos en campaña. A partir de ahí, nace la Cruz Roja, cuya labor es decisiva para el desarrollo del llamado Derecho Internacional Humanitario.

Muy pronto, en 1868, se aprueba la Declaración de San Petersburgo a los fines de prohibir la utilización de ciertos proyectiles en tiempo de guerra.

A finales del siglo xix y principios del siglo xx se celebran en La Haya las Conferencias de la Paz de 1899 y 1907, que consituyen el más notable intento codificador del Derecho de la Guerra.

La segunda conferencia (1907) revisó y amplió la primera, aprobando catorce Convenios con el siguiente contenido:

- Convenio I. Arreglo pacífico de los conflictos internacionales.
- Convenio II. Limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas.
- Convenio III. Ruptura de hostilidades.
- Convenio IV. Leyes y costumbres de la guerra terrestre que tiene como anejo el *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*. España no lo ratificó por lo que está vigente el Convenio sobre esta materia aprobado por la Conferencia de la Paz de 1899, ratificado por nuestro país.
- Convenio V. Derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en caso de guerra terrestre.
- Convenio VI. Régimen de los buques mercantes al empezar las hostilidades.
- Convenio VII. Transformación de buques mercantes en buques de guerra.
- Convenio VIII. Colocación de minas submarinas automáticas de contacto.
- Convenio IX. Bombardo de Fuerzas Navales en tiempo de guerra.
- Convenio X. Aplicación a la guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra. Este Convenio se inspira ya en el Convenio de Ginebra de 1906, mucho más desarrollado que el primitivo 1864.
- Convenio XI. Restricciones al ejercicio del derecho de captura en la guerra marítima.
- Convenio XII. Establecimiento de un Tribunal Internacional de Presas.
- Convenio XIII. Derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima. Este convenio no fue ratificado por España que, sin embargo, lo asumió como derecho interno de modo provisional durante la Primera Guerra Mundial por Real Decreto de 24 de noviembre de 1914.
- Convenio XIV. Declaración acerca de la prohibición de arrojar proyectiles y explosivos desde globos.

Mientras tanto, continuaba el desarrollo del Derecho de Ginebra o Derecho Internacional Humanitario con el nuevo Convenio de Ginebra de 1906 para aliviar la suerte corrida por los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña. Desde el campo del control de la guerra, hay que citar el Tratado de Versalles de 1919, que condenó las guerras de agresión, asimismo prohibidas por el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1920 y, finalmente, el Pacto Briand-Kellogg de 1928, de renuncia a la guerra como instrumento de política internacional.

Volviendo a la reglamentación de la conducción de la guerra, hay que citar el Protocolo de Ginebra de 17 de junio de 1925 sobre la prohibición del

uso, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos.

Antes de la Segunda Guerra Mundial destacan, dentro del Derecho Humanitario, los Convenios de Ginebra de 27 de julio de 1929, para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña, relativo al trato de los prisioneros de guerra.

La guerra marítima fue regulada, además de los Convenios VI, VII, VIII, IX, XI y XIII de La Haya de 1907, por los Tratados y Acuerdos de Londres de 1930 y 1936, y de Nyon de 1937 sobre la guerra submarina y el Tratado de Montreux de 1936. Normas convencionales o doctrinales sobre el Derecho de la Guerra Marítima son el Código Stockton de 1900 la Declaración Naval de Londres de 1909 relativa a las leyes de la Guerra Naval el Manual de Oxford de 1913, el Tratado de Washington de 1922 (referente a los submarinos) y la Convención de La Habana de 1928 sobre la neutralidad marítima.

La Segunda Guerra Mundial significó la quiebra del tradicional Derecho de la Guerra, ya que aparte del Derecho Internacional Humanitario y alguna otra regulación de menor importancia, lo único que ha preocupado es la represión de la guerra misma (Fernández Flores). Así, ya la Carta de Londres de 1945 incriminó la guerra, la ONU —como hemos visto— prohibió la guerra e incluso la amenaza y el uso de la fuerza, salvo los casos de legítima defensa; habiéndose llegado en 1974, por el Comité Especial de las Naciones Unidas, a una definición y codificación de lo que debe entenderse por «agresión». Al mismo tiempo, comienza la persecución, ya ensayada sin éxito por el artículo 227 del Tratado de Versalles de 1919, de los crímenes contra la paz, contra la humanidad y crímenes de guerra por los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio, y también por otros Tribunales Nacionales. Particularmente debe ser citada la Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 260 A (III) del 9 de diciembre de 1948.

La característica más importante del período que siguió a la Segunda Guerra Mundial, en cuanto a la regulación del Derecho de la Guerra, fue el gran desarrollo alcanzado por el Derecho Internacional Humanitario, llamado también Derecho de Ginebra o Derecho Humanitario Bélico. En efecto el 12 de agosto de 1949 se firmaron en Ginebra los cuatro Convenios básicos del moderno Derecho Humanitario:

- I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña.

- II Convenio de Ginebra, para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar
- III Convenio de Ginebra, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
- IV Convenio de Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Todos estos Convenios han sido ratificados por España y por la inmensa mayoría de los Estados que integran la comunidad internacional, hasta el punto de que son Parte 185 Estados y sólo tres no los han ratificado (año 1994).

La evolución posterior de la regulación jurídica de los conflictos armados o Derecho de la Guerra hizo desaparecer la frontera, siempre artificial, entre el Derecho de La Haya (reglas interestatales sobre el uso de la fuerza o conducta de la guerra) y el Derecho de Ginebra (protección de las personas afectadas por los males de los conflictos armados o abuso de la fuerza), una vez superada la etapa en que se detuvo la obra iniciada en La Haya, inspirándose en la idea de que sería absurdo reglamentar la guerra que se trataba de proscribir totalmente.

Muy pronto se acordó en La Haya la Convención del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, que algunos autores consideran que forma parte, por extensión, del Derecho Internacional Humanitario (protección de los bienes que no tienen directa relación con las operaciones militares).

Como culminación de este proceso de afirmación del Derecho Humanitario y fruto de la Conferencia Diplomática celebrada en Ginebra desde 1974 a 1977, se aprobaron dos Protocolos adicionales a los de Ginebra de 12 de agosto de 1949. El Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Ambos tienen fecha del 8 de junio de 1977 y han sido ratificados por España. Los Protocolos, verdadera norma internacional para los Estados-Partes (a pesar de su modesta denominación), no pretenden sustituir ni modificar, sino ampliar y complementar los básicos Convenios de Ginebra de 1949, pero no han logrado su masiva aceptación.

La existencia real de guerras o conflictos armados, pese a su prohibición formal, impulsó la continua adaptación de la regulación jurídica de la guerra a las armas, convencionales o no, utilizadas por las Partes adversas. En cuanto a las armas no convencionales hay que destacar el Convenio de 10 de abril de 1972 sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción.

Los criterios humanitarios tradicionales —prohibición de utilizar medios de guerra que causen «males superfluos» o «sufrimientos innecesarios» o «no discriminación» —han dejado paso al nuevo principio: el criterio ecológico. Así, se aprobó el Convenio de 10 de octubre de 1976 sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (resolución 31/72 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1976).

La labor de las Naciones Unidas en la regulación de los conflictos armados se extendió también a las armas convencionales. Y así, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, aprobó en Ginebra el 10 de octubre de 1980 los siguientes instrumentos: Convenio sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Protocolo sobre fragmentos no localizables (Protocolo I), Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II) y Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias (Protocolo III). Además, en su período de sesiones de 1979, la Conferencia aprobó la resolución sobre los sistemas de armas de pequeño calibre.

Las normas de Derecho Internacional Humanitario aplicables a los conflictos armados de carácter internacional

A partir de la resolución 2.444 (1968) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el respeto de los derechos humanos en los conflictos armados, se produce una convergencia entre el Derecho de la Guerra (regulación de los medios y modos de hostilizar) y el Derecho Internacional Humanitario (protección de las víctimas de los conflictos armados), puesto que se cae en la cuenta que, para proteger con mayor eficacia a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil y bienes culturales, es preciso limitar el uso de la fuerza estableciendo reglas sobre la conducción de las hostilidades. El mejor ejemplo de la aproximación entre estas dos partes del Derecho de los Conflictos Armados es la Sección Primera (Protección general contra los efectos de las hostilidades) del Título IV (Población civil) del Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra.

Al propio tiempo se afirma uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario —que lo distingue claramente del *ius ad bellum*— consistente en garantizar su vigencia en cualquier tipo de conflicto armado, con independencia de su causa lícita o ilícita, pues se protege —en definitiva— a la persona humana en todas las circunstancias.

Y tal principio nos lleva a relativizar la distinción entre los conflictos armados internos y los de carácter internacional, meta no alcanzada todavía por las normas del Derecho Internacional Humanitario, pues los Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra distinguen entre estos dos tipos de conflicto armado, otorgando a las víctimas de los internos una protección sensiblemente inferior. Si pensamos en que la condición de las víctimas (y, en definitiva, de la persona humana) es idéntica en toda clase de conflictos, podemos concluir en lo injustificado de tal discriminación, que incide en la inmensa mayoría de las guerras actuales (90%), que pueden ser calificadas como conflictos armados internos. Un paso adelante ha sido, ciertamente, la calificación como conflictos internacionales de determinados conflictos no interestatales como aquellos en los que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la CNU y la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados (artículo 1.4 del Protocolo I de 1977).

Pero en los restantes conflictos armados no interestatales o conflictos armados internos la protección de las víctimas, particularmente de la población civil, queda reducida a la aplicación del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y, en el caso de los conflictos armados o guerra civil generalizados, a las normas del Protocolo II de 8 de junio de 1977 (protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional).

En el conflicto de la ex Yugoslavia se han aplicado (y desconocido en la práctica) desde el principio las normas propias de los conflictos armados con carácter internacional. Al comienzo, por acuerdo entre las Partes adversas que, conforme al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, «harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio». Es decir, de los Convenios de Ginebra de 1977 relativos a los heridos, enfermos, náufra-

gos, prisioneros de guerra y población civil. Pero es que, además e incluso concretándonos al conflicto de Bosnia-Herzegovina, es evidente que se trata de un conflicto armado internacional perfectamente encuadrable en el ámbito de aplicación (artículo 1.4) del Protocolo I de 1977, aún cuando *de facto* pudiera hablarse de una contienda civil o interna.

Así pues, en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, la protección de las víctimas que arbitra el Derecho Internacional Humanitario es la propia de los conflictos armados con carácter internacional y supone la aplicación de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y de su Protocolo adicional I. A estas normas nos referiremos a continuación, no sin antes hacer mención a los principios característicos del Derecho de los Conflictos Armados, con particular atención a las que protegen a la población civil, víctima «preferente» de las guerras modernas (máxime si se trata de conflictos armados que *de facto* son internos).

Los doce principios característicos del Derecho de los Conflictos Armados:

1. Son normas de derecho imperativo, que no pueden dejar de cumplirse por necesidades de la guerra, salvo disposición en contrario.
2. La inobservancia reiterada no las deroga.
3. Son obligatorias como Derecho Convencional o Consuetudinario.
4. No es satisfactorio, ni adecuado a la guerra moderna, el estado actual de la codificación de las normas del Derecho de los Conflictos Armados.
5. Es lícito en la guerra todo aquello que, no estando expresamente prohibido por principios o normas, pueda conducir a la victoria (interpretación estricta).
6. En los casos no previstos, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios de derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública (de mínima humanidad o *cláusula Martens*).
7. Las normas del Derecho de los Conflictos Armados se aplican a cualquier parte en el conflicto aunque lo haya iniciado ilícitamente (aplicación indiscriminada).
8. Las normas del Derecho Internacional Humanitario deben ser respetadas en toda circunstancia. Si alguna de las potencias contendientes no es parte de un Convenio, las que son Partes en el mismo quedarán, sin embargo, obligadas por él en sus relaciones recíprocas (efectividad incondicionada).

9. Se prohíben las represalias y se tiende a no utilizar la llamada cláusula de reciprocidad, según la cual un Estado firmante de una Convención se considera desligado de las obligaciones adquiridas cuando sus normas son vulneradas por un Estado enemigo.
10. El empleo de la violencia debe dirigirse directamente a vencer al enemigo en sus fuerzas, medios y objetivos, evitando males inútiles o superfluos y respetando las normas del Derecho Internacional Humanitario (violencia moderada).
11. Principio de irrenunciabilidad de los derechos, en cuya virtud las personas protegidas no podrán en ningún caso renunciar, parcial o totalmente, a los derechos que les reconocen las Convenciones sobre Derecho Internacional Humanitario, siendo irrelevante el consentimiento prestado por las personas detenidas o privadas de libertad.
12. Prohibición expresa de toda discriminación o distinción desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento, la fortuna, el idioma, las opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, así como otra condición o cualquier otro criterio análogo.

La protección de la población civil

Así como la protección de las restantes víctimas de los conflictos armados (heridos, enfermos, náufragos y prisioneros de guerra) se basa en una larga tradición humanitaria —que se concreta en los «usos y costumbres de la guerra»— es relativamente moderna la elaboración de normas dirigidas al amparo de las personas civiles. Como escribió J. Pictet (4), durante siglos las personas civiles quedaban abandonadas al beneplácito de los vencedores que, cuando les perdonaban la vida, los sometían a trabajos forzados, despojaban de sus bienes y desconocían sus derechos más elementales. Exterminio, esclavitud y saqueo eran las consecuencias habituales de la guerra, sin que se hiciera distinción entre combatientes y no combatientes. Significó un importante paso adelante la idea de la beligerancia, proclamada por Baltasar de Ayala en el siglo xvi. Ahora bien, la población civil en la guerra clásica —salvo los casos de asedio— no sufría

(4) PICTET, J., *Desarrollo y principios del Derecho Internacional Humanitario*, Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1986, pp. 61 y 62.

tanto las consecuencias directas de las hostilidades, de las batallas, como de la derrota y de la ocupación.

En los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 no se arbitró una protección de las personas civiles, salvo el caso de ocupación, resultando insuficientes las normas como se demostró en la Primera y Segunda Guerras Mundiales. El empleo de medios de destrucción masiva, la utilización de los bombardeos aéreos indiscriminados y la teoría de la guerra total con la afirmación de que la moral de la población civil constituía objetivo de guerra, cambió radicalmente la vulnerabilidad en las personas civiles en caso de conflicto armado. En efecto, las víctimas civiles de la guerra fueron el 14% en la Primera Guerra Mundial, el 67% en la Segunda Guerra Mundial y, desde hace años, constituyen el 90% de la totalidad de las personas afectadas por los conflictos armados.

Como consecuencia de los graves atentados contra la población civil (bombardeo de ciudades indefensas, campos de exterminio, toma de rehenes, deportaciones en masa y experimentos médicos) perpetrados durante la última contienda mundial, se elaboró el IV Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Este IV Convenio —cuyo precedente fue el Proyecto de Tokio de 1934, que se intentó en vano aplicar en la Segunda Guerra Mundial— nació ya incompleto y pronto se reveló insuficiente para responder a las circunstancias de los conflictos no convencionales de la posguerra (guerra de guerrillas) y para evitar las consecuencias de los nuevos medios (armas) y métodos de guerra contemporáneos.

Un hito importante en la historia de la protección de la población civil fue la aprobación en 1968, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la resolución 2.444 donde, después de afirmar el principio de limitación de medios, estableció:

- a) Que está prohibido lanzar ataques contra la población civil en cuanto tal.
- b) Que es preciso hacer distinción en todo tiempo entre las personas que toman parte en las hostilidades y los miembros de la población civil, a fin de que éstos sean respetados en la medida de lo posible (principio de distinción).

Esta evolución culmina con los dos Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, porque —como ha escrito Sánchez del

Río Sierra (5)— su finalidad ha sido, con exclusión de otra, la de aumentar en toda la medida de lo posible la protección de la población civil.

El IV Convenio de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977 constituyen así un completo sistema normativo dirigido a la protección de las personas civiles en caso de conflicto armado. De tal forma que pudo escribirse que no faltan normas sino la voluntad de cumplirlas.

Es clásica en materia de protección a la población civil (6) la distinción entre los sistemas de prevención (dirigidos a disminuir el número de las víctimas o por lo menos a evitar su progresivo aumento) y los sistemas de corrección (encaminados a disminuir los daños ya causados). Entre los primeros existen sistemas de prevención de índole jurídica y otros de carácter táctico. Y entre los segundos, se establecen medidas correctoras de protección jurídica, acciones de protección directa y acciones de apoyo a la población civil.

Los sistemas de prevención

SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE ÍNDOLE JURÍDICA

Se trata del establecimiento de medidas de carácter jurídico o más gráficamente de la determinación de zonas geográficas donde las víctimas de los conflictos pueden encontrar protección de las acciones hostiles. Son las zonas sanitarias y de seguridad, las desmilitarizadas. La evolución de estas zonas o localidades ha seguido un desarrollo extensivo desde los preceptos del IV Convenio de Ginebra de 1949 (artículos 14 y 15, zonas sanitarias y de seguridad y zonas neutralizadas), donde se protege sólo a concretos grupos muy vulnerables de la población civil y a través de trámites complejos, hasta las normas del Protocolo I adicional de 1977 (artículos 59 y 60: localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas), cuya protección se extiende a toda la población civil y se simplifican al máximo los trámites para su declaración. Hay que añadir que la enumeración de

(9) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española: Temas del Curso de Derecho de los Conflictos Armados. Del mismo autor, «La ratificación por España de los Protocolos del 8 de junio de 1977. Adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949», *Revista Española de Derecho Militar*, número 54 (julio-diciembre de 1989), tomo I, p. 20.

(10) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», *cit.*

las expresadas zonas o localidades no constituyen un *numerus clausus*, puesto que es posible el establecimiento de otras zonas por acuerdo entre las Partes adversas para adaptarse a la realidad de las acciones hostiles. Así, en la llamada guerra de las Malvinas se creó la *Red Cros Box* consistente en un espacio marítimo exento de ataques para permitir la actuación de los buques hospitales en un conflicto esencialmente aéro-naval. Y también resultan atípicas las denominadas «zonas seguras» (Sarajevo, Tuzla, Zepa, Goradze, Bihac y Srebrenica) establecidas por las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina.

LAS ZONAS Y LOCALIDADES DE SEGURIDAD

Estas zonas o localidades (en sus tres tipos: zonas y localidades sanitarias, zonas y localidades de seguridad, y zonas y localidades sanitarias y de seguridad) se organizan en territorio propio como ocupado —pero siempre fuera de la región donde tienen lugar los combates (es decir, fuera del teatro de la guerra)— para dar protección a los heridos y enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños menores de 15 años, las mujeres encinta y las madres de niños menores de siete años. Pueden crearse unilateralmente o mediante acuerdo con la Parte adversa (que las dota de protección plena) y tienen como finalidad poner a sus beneficiarios (las capas más vulnerables de la población civil) al abrigo de las operaciones bélicas y proporcionarles medios (viveres, alojamiento, medicinas y ropas) para su supervivencia.

LAS ZONAS NEUTRALIZADAS

A diferencia de las anteriores, las zonas neutralizadas se establecen por acuerdo expreso entre las Partes en conflicto y, precisamente, en el lugar donde se desarrolla el combate (zona de contacto o de combate). Tratan de ofrecer amparo de las hostilidades a los heridos, enfermos (combatientes o no combatientes) y a la población civil, siempre que no participen en la lucha armada y no ejecuten ningún trabajo de carácter militar. Al encontrarse próximas a la zona de contacto es preciso el acuerdo expreso y directo entre las autoridades militares del lugar donde se desarrollen los combates o el acuerdo de las Partes adversas obtenido indirectamente a través de la vía diplomática, mediante la intervención mediadora de un Estado neutral, la potencia protectora o un organismo humanitario y neutral, CICR. Su duración es limitada, pues su finalidad es transitoria y relacionada con la duración de los combates en la zona de contacto.

LOCALIDADES NO DEFENDIDAS

Denominadas antes «ciudades abiertas», ya fueron reguladas en el artículo 25 del *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre* de La Haya (1899 y 1907) y en el artículo 1 del IX Convenio de La Haya de 1907 (guerra marítima). La regulación actual del artículo 59 del Protocolo I adicional de 1977 sólo exige una declaración unilateral para su creación, siempre que se trate de una localidad «no defendida», lo que implica:

1. La evacuación de todos los combatientes (salvo las fuerzas de policía necesarias), armas y material móvil.
2. La inactividad de las instalaciones militares fijas.
3. La omisión de todo acto de hostilidad por parte de las autoridades o de la población civil.
4. La ausencia de toda actividad dirigida a soportar el esfuerzo bélico.

La declaración unilateral debe ser notificada a la Parte adversa, tiene duración indefinida y se ha de referir a una ciudad o localidad que se encuentre en la zona de operaciones (zona de combate o retaguardia). En esta localidad no defendida encuentran protección todos los miembros de la población civil.

LAS ZONAS DESMILITARIZADAS

El artículo 60 del Protocolo adicional I de 1977 las autoriza, mediante acuerdo expreso (pero exento de formalidades) entre las Partes adversas, en regiones de gran extensión superficial donde pueden encontrar refugio los miembros de la población civil lejos de los frentes de combate (zona del interior). Del mismo modo que las localidades no defendidas, las zonas desmilitarizadas deben reunir las siguientes condiciones:

1. Evacuación de todos los combatientes, armas y material militar móvil.
2. Inactividad de las instalaciones militares fijas.
3. Ausencia de actos de hostilidad por parte de las autoridades o miembros de la población civil.
4. Omisión de toda actividad que pueda contribuir al esfuerzo militar.

La duración de la zona desmilitarizada es indefinida y puede existir mientras se desarrollen las acciones hostiles, siendo sus beneficiarios tanto los miembros de la población civil que se alojen en la zona como los combatientes fuera de combate (heridos o enfermos).

SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE CARÁCTER TÁCTICO

Van dirigidos a quienes tienen la responsabilidad de la conducción de las operaciones bélicas y son la gran aportación del Protocolo adicional I de 1977 a la protección de la población civil, sintetizando medidas del Derecho de la Guerra y del Derecho Internacional Humanitario.

EL PRINCIPIO DE DISTINCIÓN

Existe obligación de respetar una doble distinción: entre la población civil los combatientes, y entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares (artículo 48 del Protocolo I).

Los ataques, por tanto, sólo podrán dirigirse contra los objetivos militares y éstos son de dos clases:

1. Los miembros de las Fuerzas Armadas que reúnan la condición de combatientes conforme al artículo 43.1 del Protocolo adicional I, excluyendo a los miembros de los servicios sanitarios y religiosos, y a los combatientes rendidos o fuera de combate.
2. Ciertos bienes que el artículo 52.2 del Protocolo adicional I define como aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida y, añadimos por nuestra cuenta, proporcionada.

No son, por tanto, objetivos militares las personas civiles (que naturalmente, se abstengan de realizar actos de hostilidad) y los bienes civiles, definidos negativamente como aquellos que no son objetivos militares.

PRECAUCIONES EN EL ATAQUE. PREVISIONES GENERALES

Con objeto de facilitar la protección establecida en las normas de Derecho Internacional Humanitario, existe el deber de señalar adecuadamente los lugares donde las víctimas de los conflictos armados (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, personas civiles o bienes culturales) encuentran resguardo de las acciones bélicas.

También se impone el deber de proceder a la evacuación total o parcial de una región ocupada, si así lo exige la seguridad de la población o imperiosas necesidades militares, sin que pueda retenerse a las personas en regiones singularmente expuestas a los peligros de la guerra.

Hasta donde sea factible las Partes en el conflicto se esforzarán por alejar de la proximidad de los objetivos militares a la población civil y a los bienes de carácter civil, así como a evitar que se sitúen objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas (artículo 58 del Protocolo adicional I).

Por su parte, el artículo 51.7 de mismo Protocolo I establece que la presencia de la población civil no podrá ser utilizada para poner ciertos puntos o zonas a cubierto de operaciones militares y, especialmente, de ataques.

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El artículo 57 del Protocolo I establece el principio de proporcionalidad que supone —según J. L. Fernández Flores (7)— un cálculo de relación entre la ventaja militar que se puede obtener y los efectos perjudiciales que se pueden producir para la población y los bienes civiles. Advierte Sánchez del Río Sierra (8) que no se trata de una regla absoluta sino relativa del Derecho Internacional Humanitario, pero su contenido es igualmente obligatorio para las Partes en el conflicto.

Con Fernández Flores (9) resumimos las «precauciones antes de lanzar un ataque» establecidas en el artículo 57 del Protocolo adicional I de 1977:

1. Todas las operaciones militares habrán de realizarse con el cuidado de preservar a la población y a los bienes civiles, tomando las precauciones razonables.
2. Los que preparen un ataque habrán de verificar que los objetivos propuestos son tales, elegir los medios y métodos que menos daños causen a la población y bienes civiles, así como abstenerse de lanzar el ataque, suspenderlo o anularlo cuando el objetivo no sea militar o cuando se prevea que causará en la población y bienes civiles daños excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista, dando aviso a la población civil si fuere posible.
3. Cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares con ventaja militar equivalente, se optará por el que presente menos peligro para la población y bienes civiles.

(7) FERNÁNDEZ FLORES, J. L., «Los objetivos militares», Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, *cit.*

(8) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», *cit.*

(9) FERNÁNDEZ FLORES; J. L. «Los objetivos militares», *cit.*

Además el citado Protocolo adicional I prohíbe especialmente:

- a) El ataque contra bienes culturales y lugares de culto (artículo 53 y Convenio de La Haya de 1954).
- b) Utilizar el hambre como método de guerra (artículo 54), prohibiendo el ataque contra los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.
- c) Los medios o métodos de hacer la guerra concebidos para causar o de los que quepa prever que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural (artículo 55).
- d) El ataque contra las presas, diques o centrales nucleares, salvo que se utilicen en apoyo directo a las operaciones militares (artículo 56).
- e) La utilización de métodos terroristas, pues como afirma Hans-Peter Gasser (10) en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario, el terrorismo y los actos terroristas están prohibidos en toda circunstancia, terminantemente y sin excepción. Concluyendo que las autoridades de las partes contendientes y todos los Estados-Partes en los instrumentos de Derecho Humanitario, tienen la obligación de proceder contra todo supuesto infractor de la prohibición del terrorismo, tanto en los conflictos armados interestatales, guerras de liberación nacional o contra el ocupante extranjero, como en los conflictos internos.

LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL SOBRE MEDIOS DE HOSTILIZAR

Estudia Arrasen (11) entre los criterios humanitarios tradicionales la prohibición de causar «males superfluos» o «sufrimientos innecesarios», que fundamenta en una larga serie de textos normativos:

- a) La Declaración de San Petersburgo de 1868.
- b) El Proyecto de Bruselas de 1874 (artículo 13, e).
- c) El *Manual de Oxford* de 1880 (artículo 9, a).
- d) El II Convenio de La Haya de 1899 (artículo 23, e).
- e) El IV Convenio de La Haya de 1907 (artículo 23, e), *Reglamento de las leyes y costumbres de la guerra terrestre*.
- f) El *Manual de Oxford* de 1913.

(10) GASSER, H.-P., «Prohibición de los actos de terrorismo en el Derecho Internacional Humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 76 (julio-agosto, 1986), p. 221.

(11) ARRASSEN, M., *Conduite des hostilités, Droit des conflits armés et désarmement*, Bruylant. Bruselas, 1986.

- g) El Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (artículo 35.2).
- h) La Convención sobre prohibiciones y restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de 10 de octubre de 1980, con sus Protocolos I, II y III.

El mismo autor propone tres ejemplos bien expresivos: las balas explosivas (Declaración de San Petersburgo de 1868), las balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano (Declaración de La Haya de 1899) y los fragmentos no localizables por rayos X en el cuerpo humano.

Para Arrassen el criterio de la «no discriminación» se fundamenta en los siguientes textos:

- a) Declaración de San Petersburgo de 1868.
- b) *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, anexo al Convenio II de La Haya de 1899.
- c) *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, anexo al Convenio IV de La Haya de 1907.
- d) Convenio de La Haya de 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.
- e) Protocolo I de Ginebra de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (artículos 48 y 51.4).

Como ejemplos señala el autor la colocación de minas submarinas automáticas de contacto (Convenio VIII de La Haya de 1907), las armas de acción retardada, como minas, trampas u otros dispositivos regulados por el Protocolo II de la Convención de 10 de octubre de 1980 y las armas incendiarias (Protocolo III de la misma convención).

Se trata pues de prohibiciones generales —propias del Derecho de los Conflictos Armados— que no son obstáculo para la vigencia de las prohibiciones específicas, bien comunes a toda acción bélica o peculiares de cualquier guerra. Así, siguiendo de nuevo a Arrassen, se ha elaborado la siguiente relación:

Armas con reglamentación específica

Armas convencionales:

- a) proyectiles explosivos (Declaración de San Petersburgo de 1868 y Declaración segunda de La Haya de 1899).
- b) proyectiles y explosivos lanzados desde globos (Declaración XIV de La Haya de 1907).

- c) proyectiles que tienen por único objeto la difusión de gases asfixiantes o deletéreos (Declaración tercera de La Haya de 1899).
- d) Balas que se hinchán o aplastan fácilmente en el cuerpo humano (Declaración de La Haya de 1899).
- e) Veneno o armas envenenadas (artículo 23, a del *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre* de La Haya 1899/1907).
- f) Minas submarinas automáticas de contacto (Convenio VIII de La Haya de 1907).
- g) Minas, trampas y otros dispositivos (Protocolo II de la Convención de 1980).
- h) Fragmentos no localizables en el cuerpo humano por rayos X (Protocolo I de la Convención de 1980).
- i) Armas incendiarias (Protocolo III de la Convención de 1980).

Armas no convencionales:

- a) Armas químicas, gases asfixiantes, tóxicos y similares y medios bacteriológicos (Protocolo de Ginebra de 17 de junio de 1925).
- b) Armas bioquímicas, bacteriológicas, biológicas y toxínicas (Convención de 10 de abril de 1972).
- c) Técnicas de modificación ambiental (Convención de 10 de octubre de 1976).

Armas sin reglamentación específica

Armas convencionales:

- a) Armas de pequeño calibre (resolución de la ONU de 1979).
- b) Armas de fragmentación.
- c) Armas de efecto expansivo.

Armas no convencionales:

- a) Armas radiológicas (desechos nucleares).
- b) Armas nucleares.

Respecto de estas prohibiciones de armas ha de hacerse la precisión de que sólo en algunas de ellas la proscripción es absoluta —al no cumplir en sí misma los requisitos generales del Derecho de los Conflictos Armados (arma que produce males superfluos o sufrimientos innecesarios)— y en otras se prohíbe su uso en determinadas circunstancias que la hacen indiscriminada. La prohibición se plasma cuando se trata de armas cuyo uso normal es indiscriminado y, fuera de esta utilización, carecen de relevancia militar dadas sus características técnicas. Naturalmente, estas matizaciones no significan que deje de prohibirse tam-

bién el uso indiscriminado de cualquier arma no afectada por las aludidas proscripciones.

EL CRITERIO ECOLÓGICO

Al lado de las prohibiciones clásicas de causar males superfluos, sufrimientos innecesarios o daños indiscriminados, se establece hoy un nuevo principio: el criterio ecológico.

A. Bouvier (12) parte de las normas del Derecho Internacional del Medio Ambiente, que se basan en dos principios fundamentales:

- a) Los Estados tienen la obligación de no causar daños al medio ambiente situado fuera de su jurisdicción territorial.
- b) Se establece la obligación de respetar el medio ambiente en general.

Ahora bien, en caso de conflicto armado, resulta casi imposible excluir completamente los daños al medio ambiente, por lo que se trata de limitarlos sólo en lo posible.

Dejando aparte los convenios que protegen indirectamente el medio ambiente en caso de conflicto armado, se deben citar dos normas de directa aplicación: la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, aprobada en el marco de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1976 y el Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

Arrassen añade algunas otras armas convencionales de efectos inmediatos (municiones explosivas o armas incendiarias) o retardados (minas, trampas o restos de materiales de guerra) o medios no convencionales (armas bioquímicas o nucleares).

El artículo 35.3 del Protocolo I de 1977 establece la prohibición general de emplear:

«Métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.»

(12) BOUVIER, A., «La protección del medio ambiente en período de conflicto armado», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 108 (noviembre-diciembre 1991), pp. 604 y siguientes.

Dentro de la protección de la población civil (bienes de carácter civil), el artículo 55 dispone que:

- «1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población.
2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias.»

Otros artículos del citado Protocolo se refieren también a esta protección. Así, el artículo 54 (Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil) y el artículo 56 (Protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas).

Concluye Bouvier destacando las diferencias entre el Protocolo I de 1977 y la Convención de 1976. En el primero se prohíbe el recurso a la guerra ecológica y las condiciones de duración, gravedad y extensión («daños extensos, duraderos y graves») son acumulativas, mientras que en el segundo se proscribe la llamada guerra geofísica (manipulación de los procesos naturales que pueden provocar fenómenos tales como huracanes, maremotos, terremotos, lluvia o nieve) y basta que concorra una sola de las condiciones de duración, gravedad o extensión.

Estos daños fueron definidos por E. Rauch como «aquellos que pueden comprometer durante un período prolongado y permanente la supervivencia de la población civil» (13).

Los sistemas de corrección

Ante, en muchas ocasiones, los escasos resultados de los sistemas de prevención que hemos examinado, el moderno Derecho Internacional Humanitario no ha descuidado los sistemas de corrección, dirigidos fundamentalmente a la minoración de los daños ya causados a la población civil. Siguiendo a Sánchez del Río Sierra, clasificaremos estas medidas para

(13) RAUCH, E., «Texte de discussion sur le Droit de la Guerre Maritime», *Revista de Derecho Penal Militar y Derecho de la Guerra*, tomo XXVI-1-2-3, 1987, pp. 128 y 129.

conseguir que los sufrimientos de las personas civiles —a veces inevitables— sean menores, de la forma siguiente:

1. Medidas de protección jurídica.
2. Acciones de protección directa.
3. Acciones de apoyo a la población civil con vistas a su supervivencia.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN JURÍDICA

Los artículos 75 del Protocolo adicional I, los artículos 4, 5 y 6 del Protocolo adicional II y el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra configuran un sistema jurídico de protección de los derechos fundamentales o núcleo duro de los derechos humanos, que deben ser garantizados aún en caso de conflicto armado. J. Pictet (14) formula así el principio del derecho humano (que abarca el Derecho de los Conflictos Armados y el Derecho Humano): «Las exigencias militares y el mantenimiento del orden público serán siempre compatibles con el respeto a la persona humana». De este principio procede el principio del Derecho de los Conflictos Armados: «Las Partes en conflicto no causarán al adversario males desproporcionados con respecto al objetivo de la guerra». Asimismo, del principio anterior se deriva el principio del Derecho Internacional Humanitario («Las personas puestas fuera de combate y las que no participan directamente en las hostilidades serán respetadas y protegidas y tratadas con humanidad») y el del Derecho de la Guerra («El Derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de guerra no es ilimitado»).

Este mismo autor elabora los principios comunes al Derecho Internacional Humanitario y a los Derechos Humanos:

1. El principio de inviolabilidad: el individuo tiene derecho al respeto de su vida, de su integridad física y moral y de los atributos inseparables de la personalidad. Ello significa que: a) El hombre que cae en el combate es inviolable; el enemigo que se rinde salvará su vida. b) Nadie será sometido a la tortura, ni a castigos corporales o a tratos crueles y degradantes. c) Se reconocerá a todos su personalidad jurídica. d) Todos tienen derecho al respeto de su honor, de sus derechos familiares, de sus

(18) PICTET, J., *Desarrollo y principios del Derecho Internacional Humanitario*, cit. pp. 73, 74 y 75.

convicciones y de sus costumbres. e) Toda persona que sufra será recogida y recibirá la asistencia que requiera su estado. f) Todos tienen derecho a conocer la suerte que corren los miembros de su familia y a recibir envíos de socorro. g) Nadie podrá ser privado arbitrariamente de su propiedad.

2. El principio de no discriminación: las personas serán tratadas sin distinción alguna fundada en la raza, el sexo, la nacionalidad, el idioma, la clase social, la fortuna, las opiniones políticas, filosóficas o religiosas, o en otro criterio análogo. Por lo que se refiere a los heridos y enfermos, no se hará entre ellos ninguna diferencia que no esté basada en criterios médicos. Habrá diferencias de trato a fin de remediar las desigualdades resultantes de su situación personal, necesidades o desamparo.
3. El principio de seguridad: el individuo tiene derecho a la seguridad de su persona, según los siguientes principios de aplicación: a) Nadie será considerado responsable de un acto que no haya cometido. b) Se prohíben las represalias, los castigos colectivos, la toma de rehenes y las deportaciones. c) Todos se beneficiarán de las garantías judiciales usuales. d) Nadie puede renunciar a los derechos que le reconozcan los Convenios de Derecho Internacional Humanitario.

ACCIONES DE PROTECCIÓN DIRECTA

HERIDOS, ENFERMOS Y NÁUFRAGOS

El IV Convenio de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I de 1977 extendieron a los heridos, enfermos y náufragos de la población civil la protección que se reconocía a las mismas víctimas de la guerra procedentes de los sujetos combatientes, origen del Derecho Internacional Humanitario. De esta forma las garantías de protección y respeto se extienden no sólo a los propios heridos, enfermos y náufragos de la población civil, sino al personal sanitario y religioso, a los medios sanitarios fijos (hospitales), móviles (ambulancias, buques hospitales y aeronaves sanitarias) y suministros sanitarios. Los Protocolos adicionales, en suma, no sólo han aumentado la protección de los Convenios de Ginebra a los combatientes heridos, enfermos y náufragos sino que han equiparado a éstos a las personas civiles en las mismas circunstancias. Subsisten naturalmente numerosos problemas de identificación de los transportes sanitarios, visibilidad de las señales distintivas, luces, señales de radio o sistema de radar secundario de vigilancia para aeronaves sanitarias.

EXTRANJEROS EN TERRITORIO DEL ADVERSARIO

Sánchez del Río Sierra (15) sintetiza así las normas del IV Convenio de Ginebra de 1949, por lo que se refiere a los extranjeros en poder del adversario:

1. Se les reconoce el derecho a abandonar el territorio adverso, al comienzo de las hostilidades o en el transcurso de éstas, salvo si su marcha redundaría en daño de los intereses nacionales.
2. Se garantiza el respeto a su persona y a sus derechos en la misma forma que a la población civil de un territorio ocupado.
3. De forma excepcional puede acordarse el internamiento o la residencia forzosa en algún lugar del territorio.

POBLACIÓN CIVIL EN TERRITORIO OCUPADO

Lo que podríamos llamar «estatuto jurídico de la ocupación», regulado ya en el *Reglamento de leyes y costumbres de la guerra terrestre* de 1899 y 1907, se perfecciona en el IV Convenio de Ginebra de 1949 (artículos 47 a 78, «Territorios ocupados»).

Existe un primer grupo de normas dirigidas a garantizar el respeto a los derechos fundamentales de la persona, prohibiendo expresamente las coacciones, tratos que impliquen sufrimiento físico, exterminio, crueldad, represalias y toman de rehenes.

El régimen de la ocupación, por lo que se refiere a la población civil, obliga al ocupante a garantizar el funcionamiento administrativo y judicial del territorio ocupado, el aprovisionamiento de víveres, el culto y la llegada de socorros. Son muy detalladas las normas que se refieren al internamiento de personas civiles en el IV Convenio de Ginebra (artículos 79 a 135). El internamiento puede acordarse respecto de los extranjeros residentes en territorio adverso y de las personas civiles de territorio ocupado, en los dos supuestos de necesidad imperiosa y como medida de seguridad.

El régimen de internamiento comprende normas sobre lugares de internamiento civiles (campos), asistencia al internado (vestido, alimentación, asistencia médica o religiosa), comunicaciones con autoridades y con el exterior, sistema de información (Oficinas Nacionales y Agencia Central), liberación, repatriación y evacuación a países neutrales.

(15) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», *cit.*

El régimen es muy similar al establecido en el III Convenio de Ginebra para los prisioneros de guerra, con las peculiaridades derivadas del carácter civil de los internados.

SUPUESTOS ESPECIALES

Las normas de Derecho Internacional Humanitario, relativas a la protección de la población civil, contemplan supuestos especiales a los que se concede un tratamiento específico.

Así, los niños menores de 15 años, cuyo reclutamiento obligatorio se prohíbe y, en la interpretación del CICR, no se permite aceptarlos como voluntarios.

Las mujeres tienen una protección especial, además de la que reciben las mujeres encinta, parturientas y lactantes.

Entre las personas protegidas se incluyen los refugiados y apátridas, a los que se aplica —además— el Derecho de los Refugiados a través de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Las Partes contratantes y las Partes en conflicto asumen, por otra parte, la obligación de hacer todo lo posible para la reunión de las familias dispersas.

A los periodistas en misión peligrosa se les considera personas civiles por lo que se refiere a su protección (regulándose una tarjeta de identidad especial), salvo que se trate de corresponsales de guerra que tienen derecho a ser tratados como prisioneros de guerra.

ACCIONES DE APOYO A LA POBLACIÓN CIVIL

El IV Convenio se refiere a los Servicios de Protección Civil y a las acciones de socorro, materias que también han sido objeto de atención por las normas del Protocolo adicional I de 1977.

LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN CIVIL

Aunque la Protección Civil no es asunto exclusivo de los tiempos de conflicto armado —Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil— y se debe distinguir de la llamada Defensa Civil (a la que hacen referencia los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar), aquí se trata del Estatuto Internacional de los Servicios Civiles de Protección Civil en caso de conflicto

armado, regulados en los artículos 61 a 67 del citado Protocolo adicional I. Se entiende por «Protección Civil» el cumplimiento de tareas humanitarias (servicios de alarma, evacuación, refugios, oscurecimiento, salvamento, primeros auxilios, lucha contra incendios, abastecimiento de urgencia, servicios funerarios u otros), destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y catástrofes y facilitar las condiciones necesarias para la supervivencia. Se arbitra una protección especial para los organismos civiles de Protección Civil, a los que se reconoce el derecho a desempeñar su actividad, salvo en casos de imperiosa necesidad militar. Particularmente se declara que serán respetadas y protegidas las personas, edificios, material y refugios utilizados para Protección Civil, cesando su Estatuto si cometen o son utilizados para cometer actos perjudiciales para el enemigo y únicamente después de una intimación. Se determina asimismo los signos de identificación y el régimen de los miembros de las Fuerzas Armadas y unidades militares asignados de modo permanente y exclusivo a organismos de Protección Civil.

ACCIONES DE SOCORRO

También los artículos 68 a 71 del Protocolo adicional I de 1977 regulan, completando las normas del IV Convenio de Ginebra de 1949, las acciones de socorro en favor de la población civil, para garantizar sus necesidades esenciales, tanto en territorio ocupado como en cualquier territorio bajo el control de una Parte en conflicto, cuando —en ambos casos— las personas civiles estén insuficientemente dotadas de víveres, productos médicos, ropa de vestir y de cama, alojamientos de urgencia y otros suministros que sean esenciales para la supervivencia y objetos de culto.

En estos supuestos, las acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin distinción de índole desfavorable no serán consideradas como injerencias en el conflicto ni como acto hostil. De forma que, de acuerdo con el artículo 70.2 del citado Protocolo, las Partes en conflicto y las Altas Partes contratantes permitirán y facilitarán el paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro, incluso en el caso de que tal asistencia esté destinada a la población civil de la Parte adversa. Naturalmente, las Partes fijarán las condiciones técnicas del paso, incluida la investigación, pudiendo condicionarlo a que la distribución se haga bajo la supervisión de una potencia protectora.

Pero no podrán desviar los envíos de socorro de la afectación asignada, ni demorar su tránsito, salvo en casos de necesidad urgente, debiendo protegerlos y facilitar su rápida distribución. El personal que participa en las

acciones de socorro será respetado y protegido y sus actividades sólo podrán ser limitadas y sus movimientos temporalmente restringidos, en caso de imperiosa necesidad militar.

El sistema de eficacia del Derecho Internacional Humanitario

Ante las frecuentes violaciones de las normas protectoras de las víctimas de los conflictos armados —particularmente en el conflicto de la ex Yugoslavia— cabe preguntarse sobre la eficacia de los mecanismos jurídicos previstos para su aplicación. Siguiendo, fundamentalmente, a Veuthey (16) diremos que existen los siguientes mecanismos para salvaguardar los derechos de las víctimas:

1. La responsabilidad primera y colectiva de los Estados-Partes en los Convenios de Derecho Internacional Humanitario. En efecto, las Altas Partes contratantes se comprometen no sólo a respetarlos, sino a hacerlos respetar en cualquier circunstancia (artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo adicional I de 1977). Asumen así los Estados la responsabilidad colectiva de procurar que las normas sea respetadas por los otros Estados-Partes en un conflicto armado.
2. La institución de la potencia protectora. Se trata de un Estado neutral que, designado por un Estado que participa en un conflicto armado y aceptado por la Parte adversa, está dispuesto a salvaguardar los derechos de las víctimas del conflicto, particularmente de los prisioneros de guerra y de los internados civiles del Estados que representa.
3. La labor del CICR. El papel de éste es el de servir de intermediario neutral entre las partes en un conflicto para llevar protección a las víctimas, según Veuthey, a través de las siguientes actuaciones:
 - a) Visitar a los prisioneros de guerras civiles, detenidos e internados.
 - b) Socorro a la población civil de los territorios ocupados.
 - c) Buscar a las personas desaparecidas y transmitir mensajes familiares a los prisioneros de guerra.
 - d) Facilitar, a través de sus buenos oficios, el establecimiento de zonas y localidades sanitarias y de seguridad.

(16) VEUTHY, M., «El derecho a la supervivencia fundamento del Derecho Humanitario», *Revista Argentina de Derecho Militar*, número 4, julio de 1986, Buenos Aires, pp. 23 y siguientes.

- e) Recibir pedidos de ayuda de parte de personas protegidas.
 - f) Ejercer el llamado «derecho de iniciativa», consistente en proponer a las Partes en conflicto que el CICR realice otras funciones humanitarias en conflictos armados internos, sin que se considere esta propuesta injerencia en los asuntos internos.
 - g) Funcionar en calidad de sustituto de la potencia protectora.
4. La intervención de la ONU. No es, desde luego, desdeñable el papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el desarrollo del Derecho de los Conflictos Armados (resolución 2.444/1968), del Consejo de Seguridad en la prevención y humanización de la guerra e injerencia humanitaria, así como la del secretario general ante las Partes en conflicto para recordarles la necesidad de observar las normas del Derecho de los Conflictos Armados. Conforme al artículo 89 del Protocolo adicional I, en los casos de violaciones graves de las normas de Derecho Internacional Humanitario, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar en cooperación con la ONU y conforme a la Carta.
 5. El procedimiento de «Encuesta». El artículo 90 del citado Protocolo adicional I introdujo el establecimiento facultativo de la Comisión Internacional de Encuesta, que se ha constituido una vez que más de 20 Estados han aceptado expresamente su actuación, consistente en la investigación sobre cualquier hecho que haya sido alegado como infracción grave, tal como se define en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo adicional I. Sistema dotado de cierta eficacia para hacer cesar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario, pero todavía muy alejado de un deseable Tribunal Internacional. La competencia de la Comisión Internacional de Encuesta fue aceptada por España al ratificar en 1989 los Protocolos adicionales de 1977.
 6. La represión interna de los crímenes de guerra. No faltan autores, como Bassiouni (17), que consideran que el instrumento más eficaz para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Guerra es la obligación de los Estados-Partes en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, de incriminar las infracciones graves previstas en los mismos, determinando las adecuadas sanciones penales en los Códigos Comunes o Militares aplicables. Responde al cumplimiento de esta obligación la

(17) CHERIF BASSIOUNI, M., *Derecho Penal Internacional. Proyecto de Código Penal Internacional*, Tecnos. Madrid, 1984, pp. 67 y 68.

tipificación contenida en los artículos 69 a 78 del Código Penal Militar de 1985 (Delitos contra las leyes y usos de la guerra) y en el Proyecto de Código Penal de 1994 (Delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado).

7. El sistema de reparaciones. El éxito o fracaso del enjuiciamiento (por Tribunales Internacionales o Nacionales) de los individuos culpables de crímenes de guerra, es independiente de la responsabilidad del Estado infractor que debe compensar el daño causado en forma de «reparaciones». La Parte en conflicto que violare las disposiciones convencionales del Derecho de la Guerra y Derecho Internacional Humanitario, estará obligada a indemnizar y será responsable de todos los actos cometidos por las personas que formen parte de sus Fuerzas Armadas.

Para Veuthey (18) el relativo fracaso del sistema expuesto no se debe tanto a la ausencia de mecanismos adecuados para la aplicación del Derecho Humanitario, como a la forma en que son utilizados, es decir: a su buen o mal funcionamiento. Afirma Nahlik (19) que, en el actual estado del Derecho de los conflictos armados, ya no faltan reglas sino más bien la voluntad de observarlas. Desde mi punto de vista, el grado actual de cumplimiento del Derecho de los Conflictos Armados guarda relación con tres cuestiones fundamentales:

- a) La actualización y «codificación» de las normas del Derecho de los Conflictos Armados.
- b) La difusión de estas norma, particularmente entre los llamados a aplicarlas.
- c) La constitución de un auténtico Tribunal con Jurisdicción Penal Internacional, competente para juzgar las infracciones graves o crímenes de guerra.

En cuanto al estado actual de las normas que regulan los conflictos armados, hay que decir sólo puede considerarse satisfactoria la normativa convencional del llamado Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977). Por el contrario, el resto del ordenamiento para acomodarlo a los modernos conflictos y fijar

(18) VEUTHEY, M., «El derecho a la supervivencia fundamento del Derecho Humanitario», *cit.* pp. 23 y siguientes.

(19) NAHLIK, S. E., «Compendio de Derecho Internacional Humanitario», separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, julio-agosto 1984, p. 48.

su contenido a través de una razonable sistematización. Ejemplos bien evidentes son el estado «caótico» del Derecho de la Guerra Marítima (20) o «anómico» del Derecho de la Guerra Aérea.

En segundo lugar hay que destacar la importancia de una labor adecuada de difusión, pues se ha demostrado que muchas infracciones tienen su origen en la ignorancia de las normas del Derecho Internacional aplicables a los conflictos armados, tanto de Derecho Internacional Humanitario como de Derecho de la Guerra. El artículo 83 del Protocolo adicional I de 1977 establece el compromiso de los Estados para difundir lo más ampliamente posible, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado, los Convenios (de Ginebra de 1949) y el presente Protocolo, especialmente incorporando su estudio en los programas de instrucción militar y fomentando su estudio por parte de la población civil. Esta es la labor que realiza, desde su creación, el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española.

No existe un Tribunal con Jurisdicción Penal Internacional para el enjuiciamiento de los crimines o infracciones graves de los Convenios y Protocolo, sin que pueda considerarse como tal la mencionada Comisión Internacional de Encuesta. La creación de un Tribunal Internacional *ad hoc* para juzgar a los responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991, puede ser el comienzo de la institucionalización de un sistema de enjuiciamiento de las infracciones graves, más allá de los actuales Tribunales Nacionales a los que puede reprocharse falta de eficacia o parcialidad.

Ahora bien la mera existencia de normas claras propias del Derecho de los Conflictos Armados ya constituye un positivo avance y garantía de un aceptable cumplimiento, por su propia racionalidad (muchas veces coincidente con el interés militar), aceptación universal por los Estados, temor a las represalias, impacto en la opinión pública mundial (cada vez más sensibilizada ante las violaciones del Derecho Internacional Humanitario) y consenso de la comunidad internacional (ONU, Estados y Organizaciones No Gubernamentales) sobre la necesidad de respetar las reglas del Derecho de los Conflictos Armados para la supervivencia de la humanidad.

(20) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «Medios y métodos de combate naval y Derecho de los Conflictos Armados en la Mar», *Revista Española de Derecho Militar*, número 61 (enero-junio 1993), pp. 15 y siguientes.

La problemática de las acciones humanitarias

Consideraciones generales

En otra ocasión y ante el confusiónismo terminológico actual para denominar la explosión de iniciativas humanitarias en este fin de siglo, pretendimos clarificar la materia distinguiendo entre:

- a) La intervención o uso unilateral de la fuerza por los Estados con motivación humanitaria (para proteger la vida o intereses de sus nacionales en territorio extranjero o, simplemente, para proteger vidas humanas en peligro con independencia de su nacionalidad), que no encuentra fácil amparo en la ONU ni en las normas del Derecho Internacional.
- b) La asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto armado, como derecho derivado de las normas del Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales), cuyo ejercicio por las organizaciones humanitarias e imparciales está basado en el consentimiento de las Partes en el conflicto y en el respeto a su soberanía, sin que suponga injerencia en el conflicto.
- c) El derecho-deber de injerencia humanitaria, acordada por las Naciones Unidas.

Resumimos lo expuesto sobre las diversas acciones de contenido humanitario en el cuadro 1.

El polémico derecho-deber de injerencia humanitaria

La postura del CICR y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (21) es que la utilización de la fuerza armada para imponer el envío de socorros no puede fundamentarse en el Derecho Inter-

Cuadro 1.— Las acciones humanitarias.

<i>1. Utilización unilateral de la fuerza por los Estados con motivación humanitaria</i>	<i>2. Asistencia humanitaria a víctimas conflicto armado CICR</i>	<i>3. Derecho-deber de injerencia humanitario Consejo Seguridad ONU</i>
<i>Ausencia base:</i>	<i>Base:</i>	<i>Base:</i>
Carta ONU Derecho Internacional Humanitario	Derecho Internacional Humanitario Convenio Ginebra Protocolos adicionales	Carta ONU

nacional Humanitario, que excluye toda idea de fuerza. Estas acciones coercitivas, llevadas a cabo con la autorización de la ONU, forman parte del *ius ad bellum* y no del *ius in bello* (al que pertenece el Derecho Internacional Humanitario). Por ello, el CICR obra con gran cautela «ya que la adopción de una postura sobre la responsabilidad de las Partes en cuanto al origen del conflicto repercutiría negativamente en el cometido activo que debe desempeñar en el conflicto en favor de todas las víctimas de éste» (22). En consecuencia, ni el CICR ni las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben colaborar directamente en acciones armadas con finalidad humanitaria (aún cuando sean realizadas en cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad), pues perderían su credibilidad como intermediarios neutrales y, en estos casos, el CICR procede a desmarcarse del sistema de seguridad colectiva de la ONU. Para Torrelli (23), frente al compromiso y denuncia de las violaciones de los derechos humanos por numerosas Organizaciones No Gubernamentales médicas y sanitarias, se debe afirmar que la neutralidad es la base del Derecho Humanitario que prohíbe tomar posición sobre las causas del conflicto, lo que no significa indiferencia respecto de las víctimas. Cornelio Somaruga, presidente del CICR lo expresó comparando la labor de la policía (Naciones Unidas en la aplicación del *ius ad bellum*) con la del buen samaritano (Organizaciones Humanitarias aplicando el *ius in bello*).

Sin embargo, como se ha escrito (24), el debate en torno a la injerencia humanitaria —por una parte— opone la soberanía estatal a la capacidad de intervención internacional en la medida en que lo humanitario no está perfectamente delimitado (falta de consenso sobre los supuestos en que cabría una intervención humanitaria y sobre la licitud de la fuerza para hacerla efectiva). Por otro lado, la ONU ha recurrido a una suerte de subarriendo de ejércitos nacionales u organizaciones defensivas regionales para llevar a cabo acciones de injerencia humanitaria, que desvirtúan el principio ante la sospecha de intereses particulares. No obstante, el secre-

(21) SANDOZ, Y., «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 111, mayo-junio 1992, pp. 235 y siguientes.

(22) SANDOZ, Y., «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia...», *cit.* p. 236.

(23) TORRELLI, M., «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 111, mayo-junio 1992, p. 258.

(24) Editorial de la revista *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», números 32-33, primavera-verano de 1994, pp. 3 y 4.

tario general de la ONU, Butros Gali, durante la Conferencia sobre Derecho Humanos (Viena, 1993) afirmó que la comunidad internacional ha de tomar el relevo de los Estados que no protegen a la persona humana y, de esta manera, el principio de la soberanía estatal debe reconocer el deber de injerencia humanitaria. Y Oriol Casanovas (25) concluye que el reconocimiento del Derecho de Injerencia Humanitaria podría ser un paso más en el camino del fortalecimiento de la solidaridad humana.

Bermejo García (26) hace hincapié en una teoría según la cual los derechos fundamentales del hombre (sobre todo los vinculados a la dignidad de la persona humana) requieren una protección internacional que puede implicar hasta un derecho-deber o *actio popularis*, que no es nuevo pues cita el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 (deber de los Estados-Partes de «hacer respetar» los Convenios en «todas las circunstancias»). Para este autor, en suma, es necesario poner en funcionamiento el capítulo VII de la Carta, el Comité de Estado Mayor y crear una especie de Fuerza de Acción Rápida y permanente de las Naciones Unidas. Iglesias Velasco (27) apuesta por las operaciones colectivas auspiciadas por la ONU en el campo de la asistencia humanitaria urgente, un Departamento para Asuntos Humanitarios y un coordinador para la ayuda urgente como primer paso para una respuesta institucionalizada eficaz. Termina este autor con una cita de R. Dahrendorf:

«No abriguemos falsas esperanzas. Para hacer otro verano hacen falta más golondrinas que unos cuantos *cascos azules* aquí y allá.»

En este contexto, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (28) en el documento «Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria» y, ante la posibilidad de que fuerzas militares bloqueen la entrega de socorros humanitarios, reconoce la necesidad de que

(25) CASANOVAS I LA ROSA, O., «De l'ajuda humanitaria al dret d'ingerencia humanitaria», lección inaugural del curso académico 1993-1994 de la Universidad «Pompeu Fabra», p. 10.

(26) BERMEJO GARCÍA, R., «¿Del principio de no intervención al derecho-deber de injerencia? Algunas reflexiones», *Tiempo de paz*, «Europa en guerra», número 26, invierno 1992-1993, pp. 39 y 40.

(27) ALFONSO J. IGLESIAS VELASCO, «El principio de la injerencia y la asistencia humanitaria en Somalia», *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», números 32-33, cit. p. 52.

(28) Sesión del mes de abril de 1993 del Consejo de Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, documento «Principios por los que se rige el derecho a la asistencia humanitaria», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1993, pp. 548 y siguientes.

la asistencia vaya acompañada de protección armada, a fin de que los socorros lleguen a su destino, argumentando que con esta práctica se reafirma el concepto del «Derecho a la Asistencia Humanitaria».

Desde que Mario Bettati (29) promovió el Derecho de Injerencia Humanitaria, la doctrina internacional se pregunta si los Estados tienen el deber de contemplar la matanza de poblaciones sin utilizar, para impedirlo, todos los medios, incluso militares, de que disponen (30). Concluyendo que, al estar reservada la intervención estatal unilateral a los supuestos de legítima defensa, no hay prevista más solución que el funcionamiento del sistema institucional de seguridad colectiva, cuando el Consejo de Seguridad considere que tales violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de los Derechos Humanos pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales. Ahora bien, entre la asistencia humanitaria prevista en el Derecho de Ginebra (Derecho Internacional Humanitario) y la acción coercitiva autorizada por el Consejo de Seguridad según el capítulo VII de la Carta, se habla hoy de una tercera vía integrada por la imposición de acciones de socorro mediante el uso de la fuerza armada (31).

A partir de los años ochenta de nuestro siglo, el derecho de las víctimas a ser socorridas va a convertir el deber de asistencia humanitaria en el deber de «injerencia humanitaria» como imperativo moral de la humanidad. La injerencia se justifica así, incluso contra la voluntad del Estado soberano, en nombre del humanitarismo, en el derecho a la vida a pesar de las fronteras y en la afirmación de la dignidad humana (resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). Para Torrelli (32) el fundamento de un nuevo orden humanitario parte de la obligación internacional de respetar los derechos humanos, obligación *erga omnes* que confiere a todos los Estados un interés legítimo en la protección de los derechos humanos. Ahora bien, este autor reconoce que, si bien los Estados no puede rechazar arbitrariamente los ofrecimientos humanitarios de socorro en situaciones de peligro, es también deber de los Estados no inmiscuirse en los conflictos armados sin carácter internacional. El libre acceso a las víctimas en caso de urgencia requiere el consentimiento del Estado y sólo si se rechaza interviene —de forma automática— el principio de subsidia-

(29) BETTATI, M., «Un droit d'ingérence?», *Revue Générale de droit international public*, 1991/3, pp. 639 y siguientes.

(30) SANDOZ, Y., «Derecho o deber de injerencia...», *cit.* p. 233.

(31) TORRELLI, «¿De la asistencia...», *cit.* p. 253.

(32) TORRELLI, «¿De la asistencia...», *cit.* p. 254.

riedad, con la intervención de las organizaciones humanitarias autorizadas incluso por las Naciones Unidas (33).

Aunque el Derecho Internacional positivo no reconoce el Derecho de Injerencia Humanitaria, la práctica actual del Consejo de Seguridad nos suministra ejemplos de la preocupación humanitaria de las Naciones Unidas. Así, la resolución 666 del Consejo de Seguridad, motivada por consideraciones a la población civil de Irak y Kuwait, particularmente para aquellas personas especialmente vulnerables (IV Convenio de Ginebra) y establece la conveniencia de organizar, con la cooperación del CICR, el envío de suministros de alimentos y su supervisión. En la resolución 688/1991, se declara que la represión de la población kurda en el norte de Irak amenaza la paz y seguridad internacionales en la región y exige a Irak que ponga fin inmediato a la represión. Con base a esta resolución se organizó una operación armada (*provide comfort*) con fin humanitario y así se consagró la injerencia humanitaria: operaciones de socorro, con autorización para el uso de la fuerza. Posteriormente, la resolución 733/1991 (relativa a la situación en Somalia) y la resolución 770/1992 (situación en la República de Bosnia-Herzegovina) pueden también encuadrarse en esta vía denominada «injerencia humanitaria» conforme a los preceptos de la Carta. Y así, la citada resolución 770/1992:

«Exige que todas las Partes y los demás interesados adopten las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad del personal de las Naciones Unidas y de otras organizaciones que participen en el suministro de asistencia humanitaria.»

Por último, la resolución 794/1992 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, autoriza la intervención militar en Somalia con fines humanitarios.

Se pregunta ahora la doctrina (34) si las actuaciones del Consejo de Seguridad en Irak, Somalia o Bosnia-Herzegovina crean un precedente, pues que —para algunos— se trató del ejercicio de un derecho de intervención o injerencia en el territorio, en definitiva en los asuntos internos de un Estado soberano. No existe en la actualidad ninguna base para afirmar que nos encontramos ante la verdadera costumbre internacional, sino ante una aplicación práctica de la acción humanitaria por las Naciones Unidas que se fundamenta en la competencia del Consejo de Seguridad para

(33) TORRELLI, «¿De la asistencia...», *cit.* p. 258.

(34) TORRELLI, «¿De la asistencia...», *cit.* pp. 261 y 262.

declarar que una determinada situación (violación de los derechos humanos o Derecho Internacional Humanitario, derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria) pone en peligro la paz y seguridad internacionales, sin prescindir —en cierto modo— del consentimiento del Estado, a través de acuerdos que facilitan las acciones humanitarias en su territorio.

Finalmente, hay que decir que el derecho-deber de injerencia humanitaria puede suponer un decidido mejoramiento de las modalidades de asistencia humanitaria para facilitar el acceso a las víctimas (exigencia de rapidez en los socorros suministrados o establecimiento de «corredores de socorro» humanitarios), la protección del personal que participa en las acciones de socorro (particularmente del personal de las organizaciones no gubernamentales médicas y siempre basado en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales) y la coordinación de las acciones logrando un equilibrio entre los intereses humanitarios y la realidad de los combates y ocupaciones (35).

*Injerencia, intervención y asistencia humanitaria
en el conflicto de la ex Yugoslavia*

Muy recientemente, Mario Bettati (36), sin rechazar la expresión «Derecho de Injerencia Humanitaria», estima que debe emplearse con prudencia proque puede suscitar objeciones por parte de los Estados y prefiere hablar de «Derecho de Asistencia Humanitaria», preguntándose si se llegaría hasta la utilización de la fuerza para socorrer humanitariamente a las víctimas. Al analizar la práctica, cita este autor la declaración de 11 de enero de 1994 de los jefes de Estado y Gobierno de la OTAN y el ultimátum que permitió el desbloqueo de la situación en la capital Bosnia (desbloqueo del relevo del contingente de la FORPRONU en Srebrenica y apertura de aeropuerto de Tuzla para los envíos de ayuda humanitaria). Ultimátum que se fundaba en la resolución 836 del Consejo de Seguridad, que autoriza el recurso de la Fuerza Aérea para apoyar a la UNPROFOR.

Para Bettati (37) el principio de libre acceso a las víctimas, superando algunos principios intangibles del Derecho Internacional como el de la

(35) TORRELLI, «¿De la asistencia...», *cit.* pp. 262 a 266. *Vid.* también, C. VILLÁN DURÁN, «Le droit d'accès à l'assistance humanitaire», *Rapport* presentado en la «XVIIth Round Table on current problems of Humanitarian Law», San Remo, Italia, 2-4 septiembre de 1992, sobre *L'évolution du droit à l'assistance*.

(36) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?» (traducción de María Muñiz), en *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», *cit.* pp. 5 y siguientes.

(37) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...», *cit.* pp. 6 y 7.

soberanía (que supone obstáculos a la aplicación del Derecho Humanitario), consigue un consenso cada vez más amplio. Se cita la resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre asistencia humanitaria, comentando la adopción del principio, el apoyo al principio (que recibe las denominaciones de Derecho de Injerencia, Derecho de Asistencia, principio de libre acceso a las víctimas) y sus modalidades. Entre éstas destaca el establecimiento de «pasillos de seguridad» o corredores humanitarios para facilitar la ayuda a las víctimas de un conflicto armado. Así, se han abierto corredores humanitarios en Dubrovnik, Vukovar, Osijek y Sarajevo en la ex Yugoslavia, según resolución 764 del Consejo de Seguridad de julio de 1992).

El análisis de la aplicación gradual del principio de libre acceso a las víctimas pone de relieve —siempre para Bettati (38)— dos grados de aplicación: el primero va de lo indicativo (1991) a lo conminatorio (1993) concretándose en la decisión obligatoria. El segundo grado de aplicación supone la decisión ejecutoria (*guardias azules* en Irak, ONUSOM II en Somalia). El Consejo de Seguridad por resolución 741 (21 de febrero de 1992) decidió proteger militarmente los suministros de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina, confiando esta protección a la UNPROFOR en las resoluciones 752, 758, 761, 764, 769, 775 y 776 (todas ellas de 1992). Los países miembros de la UEO, entre ellos España, decidieron aportar Fuerzas Armadas para escoltar los convoyes humanitarios y la resolución 807 del Consejo de Seguridad (19 de febrero de 1993) reforzó el armamento de UNPROFOR para responder en legítima defensa. Al propio tiempo, la resolución 764 abrió entre el neutralizado aeropuerto de Sarajevo y esta ciudad un pasillo de seguridad para facilitar el transporte de la ayuda humanitaria.

Para Oriol Casanovas (39), la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas en casos recientes (se podría referir, sin duda, al conflicto de la ex Yugoslavia) ha demostrado los inconvenientes y limitaciones de una acción colectiva que trata de poner fin a la violencia y proteger a las víctimas manteniendo las posibilidades de negociación, prescindiendo de una acción militar colectiva más decidida. Es posibles preguntarse hasta que

(38) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...», *cit.* pp. 9 y siguientes.

(39) CASANOVAS I LA ROSA, O., *De l'ajuda humanitaria...*, *cit.*, p. 9. *Vid.* también, PARDO NAVARRO, D., «Bosnia-Herzegovina en la encrucijada», *Boletín de información del CESEDEN*, número 233 (1994), p. 25.

punto es preferible la negociación a una acción armada colectiva, mientras el Derecho de Injerencia Humanitaria es la respuesta a las exigencias más inmediatas, dentro de un marco en el que intervienen diversos elementos como: la acción política de negociación, medidas económicas de presión, la presencia de fuerzas militares y el suministro de ayuda humanitaria.

Ahora bien, hay que distinguir también la «intervención humanitaria armada» —habilitación de las Naciones Unidas para intervenir con fines humanitarios— y la «intervención de humanidad» (unilateral de los Estados con motivación humanitaria). Ejemplo de la primera sería la preparación de ataques aéreos a los serbios de Bosnia como consecuencia del ultimátum de la OTAN. En el caso de las «zonas de seguridad» en la ex Yugoslavia, las resoluciones 770 y 776 del Consejo de Seguridad autorizan para adoptar todas las medidas necesarias, recurriendo a la Fuerza Aérea, para apoyar a la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato, en respuesta a los bombardeos por cualquiera de las Partes contra las zonas de seguridad, a las incursiones armadas o a la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios. Se confirma esta habilitación por la resolución 844 del Consejo de Seguridad y se abre la modalidad de la acción humanitaria vinculada al suministro de asistencia.

Mario Bettati (40) establece una distinción fundamental, por lo que se refiere a las zonas establecidas para la protección de la población civil, entre las previstas en el Derecho Internacional Humanitario y las impuestas por decisión de las Naciones Unidas. Razona este autor que, conforme al Derecho Humanitario clásico, los Estados pueden crear en su territorio (como hemos visto) y en los territorios ocupados «zonas y localidades sanitarias y de seguridad» donde, por acuerdo entre las Partes interesadas, quedan al abrigo de la guerra los heridos, enfermos y capas más vulnerables de la población civil. Muy diferentes son las que llama «zonas de sustracción» o «zonas de protección» establecidas sobre la base de una decisión de las Naciones Unidas y cuya determinación no depende de las voluntades de las Partes en el conflicto. Estas «zonas de sustracción» son de cuatro clases:

1. Las «zonas preventivas». Los conflictos armados, con sus secuelas de hambre e inseguridad, provocan frecuentemente éxodos masivos de la población civil hacia las fronteras, provocando problemas migratorios con los países vecinos. Con las «zonas preventivas» se pretende ami-

(40) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...», *cit.* p. 15.

norar los flujos transfronterizos de la población en búsqueda de su supervivencia, proporcionándole lugares seguros donde pueda recibir la urgente ayuda humanitaria internacional (suministros de víveres, ropa, medicinas, alojamiento y atención sanitaria).

2. Las «zonas protegidas» por las Naciones Unidas Se trata de zonas donde existen problemas de convivencia y se producen actos de hostilidad entre comunidades adversas, que degeneran en un conflicto armado generalizado que incide directamente sobre la población civil (sujeto activo y pasivo de la acción hostil). Las Fuerzas de las Naciones Unidas se despliegan en estas «zonas protegidas» para controlar estas tensiones, supervisar el cumplimiento y propiciar pactos, vigilar el proceso de restablecimiento de una autoridad (con funciones policiales) en el territorio, la retirada de las fuerzas adversas, el desarme de partidas incontroladas y la desmilitarización del territorio. Las resoluciones 743 y 762 del Consejo de Seguridad establecieron el despliegue de la UNPROFOR en tres «zonas protegidas» de Croacia, con funciones de vigilancia en las llamadas «zonas rosas» (zonas controladas por los serbios fuera de las «zonas protegidas»). El Ejército Federal yugoslavo se retiró, en efecto, del territorio de Croacia y la UNPROFOR consiguió que no se reiniciaran las hostilidades en las «zonas protegidas» y en las «zonas rosas», pero no pudo impedir — más tarde— el lanzamiento de ofensivas del Ejército croata sobre algunas «zonas rosas», ni la desmilitarización de esas zonas por las autoridades locales serbias. Tampoco logró el éxito deseado la técnica británica de las «manchas de tinta», consistente en establecer pequeñas «zonas» controladas, unirlas a otras «manchas» para crear zonas de paz más extensas.
3. Las «zonas de seguridad». La creación de una «zona de seguridad» supone la evacuación de las fuerzas militares, el despliegue de las Fuerzas de las Naciones Unidas y la prohibición en el territorio acotado (donde reside la población nacional protegida) de toda actividad bélica y militar. El Consejo de Seguridad creó, en la ex Yugoslavia, una «zona de seguridad» en Srebrenica para proteger a la población civil que huía masivamente de las atrocidades cometidas por las unidades paramilitares serbias de Bosnia, que obstaculizaron los convoyes de ayuda humanitaria. Posteriormente, la resolución 824 creó seis «zonas de seguridad» musulmanas en Bosnia (Sarajevo, Bihac, Gorazde, Srebrenica, Zepa y Tuzla), donde cerca de un 1.000.000 de personas civiles se benefician de esta protección. Por otra parte, se autorizó (resolución 836) a tomar las medidas necesarias —incluida la fuerza— para res-

ponder a los ataques a estas zonas, con la colaboración de la Fuerza Aérea de la OTAN y se forzó la evacuación de las armas pesadas que actuaban en la zona de exclusión de Sarajevo.

4. Las «zonas de prohibición de sobrevuelo». La resolución 781 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (9 de octubre de 1992) estableció la prohibición general de vuelos militares en el espacio aéreo bosnio, para garantizar la seguridad de los vuelos humanitarios, prohibición cuyo alcance práctico fue muy cuestionado por su falta de cumplimiento, dificultades para el control y el hecho de que la aviación serbia no constituye un factor decisivo en el conflicto. En todo caso, la resolución 816 (de 31 de marzo de 1993) extendió la prohibición y autorizó a tomar todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina, en caso de nuevas violaciones. La OTAN, con la colaboración española, estableció un sistema de vigilancia que consistió en una cobertura por radar con aviones especializados en tal control (*deny flight*). El Consejo, también para controlar el respeto de la prohibición de vuelos militares, autorizó a la UNPROFOR para acordar la presencia de observadores en los aeropuertos de la ex Yugoslavia.

Todas estas medidas, adoptadas progresivamente por el Consejo de Seguridad en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, rebasan los límites establecidos hasta ahora para las operaciones de mantenimiento de la paz o restablecimiento de la paz, asistencia humanitaria e incluso injerencia humanitaria, por lo que hoy se habla de una «intervención humanitaria armada», lo que plantea necesariamente el nuevo rol y Estatuto de las Fuerzas puestas por los Estados a disposición de las Naciones Unidas para misiones internacionales de conformidad con la Carta.

Y, en definitiva, como se ha dicho (41):

«Corresponde a los Estados miembros decidir como las Naciones Unidas... deben recibir los medios para aportar el socorro humanitario en situaciones de violencia generalizada. Donde... debe situarse la línea de demarcación entre la solidaridad humanitaria... hacia las poblaciones inocentes sumidas en conflictos sangrientos, y los derechos no menos afirmados de la soberanía nacional...»

(41) ELIASSEN, J., *United Nations*, Geneva GE, 901534, june 1993, 3.000. Citado por BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...», *cit.* pp. 18 y 19.

No se puede, sin embargo, dejar de poner de manifiesto el peligro que puede derivarse de una interpretación extensiva de las facultades discrecionales de un órgano de participación tan restringida como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, atribuciones basadas en el artículo 24 de la Carta que le confiere la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional con la única limitación de que, en el desempeño de sus funciones-poderes (entre lo que se encuentra autorizar el uso de la fuerza necesaria, conforme al capítulo VII), procederá «de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas», definidos como conceptos jurídicos indeterminados en los artículos 1 y 2 de la Carta.

El Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia

Precedentes

Pignatelli Meca (42) expone en su excelente trabajo sobre esta materia los antecedentes de la base jurídica que ha servido para el establecimiento del Tribunal Internacional. Se trata de los siguientes acuerdos de las Naciones Unidas:

- a) Resolución 764 (13 de julio de 1992) del Consejo de Seguridad, por la que se reafirmó que todas las Partes en el conflicto tenían el deber de cumplir con las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional Humanitario y la responsabilidad personal de quienes cometiesen u ordenasen cometer violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949.
- b) Resolución 771 (13 de agosto de 1992) del Consejo de Seguridad, que condenó enérgicamente las violaciones del Derecho Internacional Humanitario (incluida la práctica de la «depuración étnica») y exigió a todas las Partes que pongan término a las infracciones, ante los continuos informes de violaciones generalizadas de los Convenios dentro del territorio de la ex Yugoslavia, particularmente en Bosnia-Herzegovina (deportación y expulsión forzosa y masiva de civiles, reclusión y

(42) PIGNATELLI MECA, P., «Consideraciones acerca del establecimiento del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991», *Revista Española de Derecho Militar*, número 64, 1994 (en prensa).

maltrato de civiles en centros de detención, ataques deliberados contra no combatientes, hospitales y ambulancias, impedimentos a la entrega de suministros médicos y alimentarios a la población civil y devastación y destrucción de bienes en forma indiscriminada). Se pedía también a los Estados y Organizaciones Humanitarias Internacionales que reunieran información en relación con las expresadas violaciones y la pusieran a disposición del Consejo.

- c) Resolución 780 (6 de octubre de 1992) del Consejo de Seguridad, pidiendo al secretario general que nombre una Comisión de Expertos imparcial para examinar la información y concluir sobre las pruebas de graves transgresiones de los Convenios de Ginebra en el territorio de la ex Yugoslavia.
- d) Informe del secretario general al Consejo (14 de octubre de 1992) sobre el establecimiento de una Comisión de Expertos, que elaboró un informe donde concluía que en el territorio de la ex Yugoslavia se habían cometido transgresiones graves del Derecho Internacional Humanitario entre las que cabía mencionar: asesinatos, «depuración étnica», matanzas en masa, torturas, violaciones, saqueo y destrucción de bienes civiles, destrucción de bienes culturales y religiosos y detenciones arbitrarias.

La base normativa de la constitución del Tribunal Internacional

La resolución 808 (22 de febrero de 1993) del Consejo de Seguridad, al considerar que las violaciones generalizadas del Derecho Internacional Humanitario en la ex Yugoslavia constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales, decidió que se establezca un Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, pidiendo al secretario general un informe sobre todos los aspectos de esta cuestión como afirma Mónica Pinto (43) es la primera ocasión en que las Naciones Unidas deciden la constitución de un Tribunal Internacional *ad hoc* y la segunda experiencia mundial después del juicio de Nuremberg. Añade que lo que la resolución denomina ex Yugoslavia es el territorio que hoy pertenece a los Estados de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y Macedonia, habiéndose producido una sucesión de Estados.

(43) PINTO, M., «Un Tribunal Internacional para las violaciones de los derechos humanos», en la revista argentina *Ley*, del día 27 de agosto de 1993.

Una vez recibido el informe del secretario general (3 de mayo de 1993) y sobre la base habilitante del capítulo VII de la Carta, la resolución 827 (25 de mayo de 1993) del Consejo de Seguridad crea el Tribunal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales cometidos en la antigua Yugoslavia, aprobando también su Estatuto. El enjuiciamiento queda limitado a las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia entre el 1 de enero de 1991 y una fecha que se determinará una vez restablecida la paz.

Se ha preferido este sistema antes que el método de concertar un tratado, que presentaba las desventajas de un largo tiempo para preparar el instrumento y obtener las ratificaciones, sin la garantía de que la norma convencional fuera aceptada por aquellos Estados que deberían ser Partes para su efectividad. Se propuso así que el Tribunal debería establecer mediante una decisión del Consejo de Seguridad —obligatoria para todos los Estados miembros— sobre la base del capítulo VII de la Carta, como medida para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.

Como escribe Pignatelli Meca (44) la resolución 827 se inscribe en el proceso evolutivo tendente a lograr la efectiva represión internacional de las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario, integrante del Derecho Internacional Penal que protege, *prima facie*, un bien jurídico o interés internacional y se juzgan o sancionan en una instancia de tal naturaleza. Por mi parte, en otra ocasión he estudiado la problemática del llamado Derecho Penal Internacional o Internacional Penal, concluyendo que el objeto de las normas penales internacionales consiste en determinar las conductas atentatorias contra un interés social de trascendencia universal, cuya protección exige su tipificación como delitos y la aplicación de penas impuestas por los Estados miembros de la comunidad internacional «a través de actuaciones nacionales o internacionales, colectivas y de cooperación» (45). Los antecedentes del Derecho Penal Internacional se remontan a la escuela iusnaturalista de Francisco de Vitoria, Francisco Suárez o Hugo Grocio, al intento de extradición del káiser Guillermo II por el Tratado de Versalles (artículo 228) y, después de la Segunda Guerra Mundial, a los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio (Declaración de Moscú de 1 de noviembre de 1943, Declaración de las Naciones Unidas

(44) PIGNATELLI MECA, P., «Consideraciones acerca del...», *cit.*

(45) BASSIOUNI, M. Ch., «Derecho Penal Internacional», *cit.* p. 50. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «Ley Penal y Derecho Penal Militar», *Revista General de Derecho*, número 524, Valencia, mayo 1988, pp. 2860 y siguientes.

de 22 de febrero de 1944, Declaración de Berlín de 5 de julio de 1945, Acta de Londres de 8 de agosto de 1945 con el Estatuto del Tribunal de Nuremberg, proclama de 19 de enero de 1946 y Estatuto del Tribunal de Tokio, y Acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 11 de diciembre de 1946 que aprueba los «Principios de Nuremberg»), sin que con posterioridad los Estados miembros de las Naciones Unidas hayan elaborado un auténtico Derecho Internacional Penal.

Superando las críticas que en su día se formularon el enjuiciamiento de los crímenes de guerra después de la Segunda Guerra Mundial, desde la óptica de la vulneración del principio de legalidad penal, los hechos que ha de juzgar el Tribunal Internacional que se crea son los definidos como infracciones graves en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (artículo 50 del I, artículo 51 del II, artículo 130 del III y artículo 147 de IV), en la Convención IV de La Haya de 1907 (Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre y su Reglamento anejo), en la Convención para Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 9 de diciembre de 1948 y en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg de 8 de agosto de 1945 («Crímenes de lesa humanidad»).

Así, como acertadamente sostiene Pignatelli Meca (46), el Consejo de Seguridad no ha creado normas de Derecho Internacional, sino que el Tribunal Internacional —respetando el principio *nullum crimen sine lege*— aplicará únicamente el Derecho Internacional Humanitario preexistente, ya que las citadas normas (Convenios de Ginebra, La Haya y Convención sobre el Genocidio) han sido ratificados por la casi totalidad de los Estados o forman parte del Derecho Consuetudinario aplicable a los conflictos armados. Se ha obviado así el problema de la aún no universal aceptación de los dos Protocolos adicionales de 1977.

El Estatuto del Tribunal Internacional

DETERMINACIONES PREVIAS

La resolución 827 del Consejo de Seguridad aprueba también como anejo el Estatuto del Tribunal Internacional con sede en La Haya (Holanda), que consta de 34 artículos. Se determina en él la competencia del Tribunal por razón de la materia (violaciones graves de los Convenios de Ginebra de

(46) PIGNATELLI MECA, F., «Consideraciones acerca del ...», *cit.*

1949, violación de las leyes o usos de la guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad), se regula la responsabilidad penal individual, la jurisdicción territorial, temporal y concurrente, así como la organización del Tribunal (salas, condiciones de los magistrados, fiscal y secretaría), las reglas sobre procedimiento y prueba, investigación y preparación de la acusación, juicio, derechos del acusado, protección de las víctimas y testigos, fallo, penas, recursos, ejecución de sentencias, cooperación y asistencia judicial, prerrogativas e inmunidades del Tribunal, sede, gastos, idiomas e informe anual. Es importante destacar que la resolución 827 impone a todos los Estados el deber de cooperar plenamente con el Tribunal Internacional y adoptar todas las medidas precisas, de acuerdo con su derecho interno, para la aplicabilidad de la resolución y del Estatuto.

En España, pese a posible aplicabilidad directa del Estatuto del Tribunal Internacional, se creyó preferible la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* —por resolución de 19 de octubre de 1993 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE núm. 281)— de la resolución 827 y su anejo «Estatuto del Tribunal Internacional». Y además se aprobó la Ley Orgánica 15/1994, de 1 de junio, «para la cooperación con el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia». Se concreta así, con el adecuado rango normativo exigido por la Constitución, las previsiones procesales necesarias para adecuar las divergencias existentes en nuestro derecho interno con las obligaciones internacionales asumidas por España, determinándose además las autoridades españolas (Ministerios de Asuntos Exteriores y Justicia e Interior) y órgano judicial competente (Audiencia Nacional) para la cooperación con el Tribunal Internacional, así como el sistema para el cumplimiento de las penas en España.

Hay que destacar, en cuanto al respeto por el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, que España ha ratificado los instrumentos básicos del Derecho de la Guerra (Convención II de La Haya de 1899, con su Reglamento anejo), Derecho Internacional Humanitario (cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales, así como la Convención de La Haya de 1954 sobre protección de los bienes culturales), y la Convención para la Prevención y Castigo del Delito de Genocidio de 1948.

Por otra parte, nuestro país ha dado cumplimiento a la obligación de establecer en su legislación interna adecuadas sanciones penales para quienes cometan cualquiera de las infracciones graves previstas en el Derecho

Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo adicional I), puesto que en el Título II del Libro II del Código Penal Militar (artículos 69 a 78) están previstos y penados los «Delitos contra las leyes y usos de la guerra» (47).

Posteriormente, recogiendo una propuesta del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española (48), el Proyecto de Ley Orgánica de Código Penal de 1992 (artículos 588 a 594) y el Proyecto de Código Penal de 1994 (artículos 599 a 605), actualmente en tramitación parlamentaria, incorporó los «Delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado», donde se tipifican las infracciones previstas en el Derecho de la Guerra y Derecho Internacional Humanitario, cometidas en caso de conflicto armado (incluso interno) contra las personas y bienes protegidos en las normas del Derecho de los Conflictos Armados (49).

Por lo que se refiere a otros delitos, el artículo 137 bis del Código Penal castiga el delito de genocidio como consecuencia de la ratificación por España del citado Convenio que obliga a su represión.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL

Siguiendo el articulado del propio Estatuto (artículos 2 a 10) examinaremos la competencia *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci* y *ratione temporis*, la jurisdicción concurrente y la «cosa juzgada».

a) Competencia *ratione materiae*. Ya hemos expuesto el alcance de la competencia del Tribunal Internacional por lo que se refiere al tipo de infracciones que puede juzgar, pues respecto al sistema de penas se abstiene de determinarlas remitiéndose al derecho interno. Según el

(47) FERNÁNDEZ FLORES, J. L., «Delitos contra las leyes y usos de la guerra», en *Comentarios al Código Penal Militar*, coordinados por BLECUA FRAGA Y RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, Civitas, Madrid 1988, pp. 807 y siguientes.

(48) «Propuesta de modificación del ordenamiento penal español, como consecuencia de la ratificación por España de los Protocolos de 1977 Adicionales a los Convenios de Ginebra», estudio elaborado por la Comisión de Expertos del Centro de Estudios de Derechos Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, *Revista Española de Derecho Militar*, números 56-57 (1990-1991), pp. 693 a 845.

(49) *Revista Poder Judicial*, número 28 diciembre 1992, Monográfico sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal. Vid. también, *Cuadernos del Poder Judicial*, «Anteproyecto de Código Penal de 1994, Informe del Consejo General del Poder Judicial y voto concurrente formulado, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

artículo 8 de la Ley Orgánica 15/1994, la pena no podrá exceder el máximo previsto para las penas privativas de libertad en España (30 años de reclusión mayor).

El Tribunal Internacional juzgará:

1. Las violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (artículo 2), que protegen a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y población civil en caso de conflicto armado. Las violaciones graves o crímenes de guerra están integradas por los siguientes actos: *a)* Homicidio intencional. *b)* Tortura o tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos. *c)* Actos deliberados que causen grandes padecimientos o graves daños a la integridad física o la salud. *d)* Destrucción o apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y llevadas a cabo en gran escala y en forma ilícita y arbitraria. *e)* Uso de coacción para obligar a un prisionero de guerra o a un civil a prestar servicios en las Fuerzas Armadas de una potencia enemiga. *f)* Privación deliberada a un prisionero de guerra o a un civil de su derecho a un juicio justo y con las debidas garantías. *g)* Deportación, traslado o reclusión ilícitos de un civil. *h)* Toma de civiles como rehenes.
2. La violación de las leyes o usos de la guerra (artículo 3), fundamentalmente comprendidas en el *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, anejo a la Convención IV de La Haya de 1907 (o Convención II de La Haya de 1899, prácticamente idéntica, que es la ratificada por España). Dichas violaciones, según el Estatuto, comprenderán las siguientes acciones: *a)* El empleo de armas tóxicas o de otras armas que hayan de ocasionar sufrimientos innecesarios. *b)* La destrucción arbitraria de ciudades, pueblos o aldeas, o su devastación no justificada por necesidades militares. *c)* Los ataques o bombardeos, por cualquier medio, de pueblos, aldeas, viviendas o edificios indefensos. *d)* La apropiación o destrucción de instituciones consagradas al culto religioso, la beneficencia y la educación o las artes y las ciencias, monumentos históricos, u obras de arte y científicas, o los daños deliberados a éstos. *e)* El pillaje de bienes públicos o privados.

(50) PIGNATELLI MECA, F., «Consideraciones acerca del...», *cit.*

3. El genocidio. Señala Pignatelli Meca (50) que la Convención de 9 de diciembre de 1948 (para la prevención y castigo del delito de genocidio) forma parte del Derecho Internacional Humanitario. Por genocidio se entenderá, según el artículo 4 del Estatuto, cualquiera de los actos siguientes, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de los miembros del grupo. b) Lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo. c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de vida que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial. d) Imposición de medidas destinadas a impedir los nacimientos dentro del grupo. e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo. Se declaran punibles no sólo el genocidio sino la conspiración, instigación directa y pública, tentativa y complicidad en el genocidio.
4. Los crímenes de lesa humanidad. Hay que remontarse al Estatuto y a la jurisprudencia emanada del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg y a la Ley de Creación (1945) por los aliados de los Tribunales Militares de Ocupación (51) para encontrar una referencia clara a este tipo de crímenes, que en la ex Yugoslavia se han concretado en la denominada «depuración étnica» unida a violaciones generalizadas y casos de prostitución forzada. El artículo 5 del Estatuto considera «crímenes de lesa humanidad» cometidos contra la población civil durante un conflicto armado (interno o internacional) los siguientes: a) Asesinato. b) Exterminio. c) Esclavitud. d) Deportación. e) Encarcelamiento. f) Tortura. g) Violación. h) Persecución por motivos políticos, raciales o religiosos. i) Otros actos inhumanos.

b) Competencia *rationes personae*, *ratione loci* y *ratione temporis*. La responsabilidad penal individual (artículo 7 del Estatuto) es la base de la incriminación prevista ante el Tribunal Internacional, con exclusión de toda posible reponsabilidad de las personas jurídicas puesto que el artículo 6 concreta la jurisdicción del Tribunal sobre las personas naturales o personas físicas.

En cuanto a la participación criminal, son individualmente responsables las personas: 1. Que hayan planeado, instigado u ordenado la comisión de alguno de los crímenes señalados en los artículos 2 a 5 del Estatuto. 2. Que lo hayan cometido. 3. Que hayan ayudado en cual-

(51) PIGNATELLI MECA, F., «Consideraciones acerca del...», *cit.*

quier otra forma a planearlo, prepararlo o ejecutarlo. El Estatuto abarca pues prácticamente todas las formas de participación criminal conocidas en nuestro derecho, comprendiendo la autoría directa y por inducción, la cooperación necesaria y la complicidad, excluyendo únicamente a los autores forzadores y a los encubridores.

En cuanto a la extensión de la ley por razón de las personas, dispone el mismo precepto que no se podrá invocar la inmunidad en razón de ser jefe de Estado o de Gobierno, o de que el inculcado hubiere cometido el acto en cumplimiento de funciones oficiales o en el desempeño de un cargo oficial.

Se establece el deber de los superiores de impedir los crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos por sus subordinados, pues el hecho de que cualquiera de los actos haya sido cometido por un subordinado no eximirá de responsabilidad penal a su superior si éste sabía que áquel iba a cometer tales actos o los había cometido y no adoptó las medidas necesarias y razonables para impedirlo o para castigarlo. Precepto que nos recuerda, en parte, el contenido del artículo 137 del Código Penal Militar, que sanciona el incumplimiento del deber del mando de impedir la comisión de delitos militares.

En sede de obediencia jerárquica, el mismo artículo 7 dispone que el hecho de que el inculcado haya actuado en cumplimiento de una orden impartida por el Gobierno o por un superior no le exime de responsabilidad penal, pero podrá considerarse circunstancia atenuante si el Tribunal determina que así lo exige la equidad. Precepto que guarda relación —aunque no identidad— con el artículo 21 del Código Penal Militar, que establece: «No se estimará como eximente ni como atenuante el obrar en virtud de obediencia a aquella orden que entrañe la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra...» (52). El texto penal castrense español es más duro al negar incluso la posibilidad de la atenuación de la pena, pero más técnico al matizar el conocimiento por el inferior de la ilegalidad de la orden con el adverbio «manifiestamente».

(52) CALDERÓN SUSÍN, E., «Circunstancias eximentes, atenuantes y agravantes», *Comentarios al Código Penal Militar*, cit. pp. 409 y siguientes. Vid. también, RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «El Código Penal Militar», *Revista General de Derecho*, número 499, Valencia, abril 1986, pp. 1297 y 1298. MUÑIZ VEGA, G., «La eximente de obediencia debida en el Derecho Penal Militar», *Revista Española de Derecho Militar*, número 54 (julio-diciembre 1989), tomo I, pp. 119 y siguientes.

El ámbito de la jurisdicción territorial del Tribunal (artículo 8) abarcará el territorio (superficie terrestre, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo) de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia, es decir, los actuales Estados de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y Macedonia.

La jurisdicción temporal, según el mismo artículo 8, comprenderá un período de tiempo que comienza el 1 de enero de 1991 y terminará en una fecha a determinar por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, una vez restablecida la paz.

- c) La jurisdicción concurrente y la excepción de «cosa juzgada». La creación de un Tribunal Internacional no impide el enjuiciamiento de los mismos crímenes por parte de los Tribunales Nacionales, de acuerdo con sus leyes penales y procesales internas, por lo que el artículo 9 del Estatuto reconoce que el Tribunal Internacional y los Tribunales Nacionales tendrán jurisdicción concurrente para enjuiciar a las personas que hayan cometido violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario en el territorio de la ex Yugoslavia a partir del 1 de enero de 1991, señalando —en todo caso, la primacía del Tribunal Internacional respecto de los Tribunales Nacionales, que deberán declinar su competencia cuando sean requeridos. Precepto que es recogido y desarrollado por el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/1994, respecto de los Tribunales Ordinarios y Militares españoles.

Un límite necesario a tal concurrencia jurisdiccional es la afirmación de la excepción de «cosa juzgada», si bien limitada al Tribunal Nacional, pues ninguna persona será sometida a juicio en un Tribunal Nacional por actos que constituyan violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, respecto de los cuales ya haya sido juzgada por el Tribunal Internacional (artículo 10 del Estatuto). Sin embargo, es posible el caso contrario pues si tal persona ha sido juzgada por un Tribunal Nacional podrá ser juzgada posteriormente por el Tribunal Internacional en dos supuestos previstos en el Estatuto:

1. Si el acto por el cual se la sometió a juicio fue considerado delito ordinario.
2. Si la vista de la causa por el Tribunal Nacional no fue imparcial ni independiente, tuvo por objeto proteger al acusado de la responsabilidad penal internacional, o la causa no se tramitó con la diligencia necesaria. Si bien parece aceptable el segundo supuesto, al entra-

ñar un evidente «fraude legal», no deja de plantear problemas el primero ante las legislaciones penales internas que han considerado suficientes los preceptos ordinarios que castigan los delitos comunes (asesinato, lesiones, violación, robo, coacciones, secuestro, entre otros) para sancionar las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario. Sorprendentemente el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1994 recoge esta excepción con la denominación «Principio *non bis in idem*», aludiendo a uno sólo de los dos supuestos establecidos en el artículo 10 del Estatuto, por lo que «las personas juzgadas en España por un delito ordinario pueden serlo también por el Tribunal Internacional, si la calificación dada por éste a los mismo hechos se fundare en las tipificaciones previstas en el Estatuto del Tribunal Internacional». El precepto, además de su falta de técnica (¿qué se entiende por «delito ordinario»? ¿es qué no lo son el «homicidio intencional», el «asesinato» o la «violación» a que se refieren los artículos 2 y 5 del Estatuto en relación con el Código Penal español?), roza la inconstitucionalidad en cuanto supone una excepción al principio *non bis in idem*, fundamento de la excepción de «cosa juzgada» (artículo 9.3 de la Constitución y artículo 14.7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966) según consolida jurisprudencia (53). El artículo 10.3 del Estatuto establece, como parece obligado, que el Tribunal Internacional —al considerar la pena— tendrán en cuenta la medida en que una pena impuesta por un Tribunal Nacional a la misma persona por el mismo acto ya había sido cumplida.

ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL

Conforme al artículo 11 del Estatuto, el Tribunal Internacional estará constituido por los siguientes órganos:

- a) Las salas, que consistirán en dos Salas de Primera Instancia y una Sala de Apelaciones.
- b) El fiscal.
- c) Una secretaría, que prestará servicios a las salas y al fiscal.

Las salas estarán integradas por 11 magistrados independientes, que serán elegidos para un período de cuatro años por la Asamblea General

(53) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «La causa juzgada penal militar», *Comentarios a las Leyes Procesales Militares*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa, Madrid (en prensa).

de las Naciones Unidas a partir de una lista presentada por el Consejo de Seguridad entre personas adecuadas, sin que pueda haber dos magistrados de la misma nacionalidad. Los magistrados podrán ser reelegidos (artículos 12 y 13 del Estatuto).

Tres magistrados prestarán servicio en cada una de las Salas de Primera Instancia y cinco en la Sala de Apelaciones. El presidente del Tribunal Internacional, que será elegido por los magistrados, presidirá la Sala de Apelaciones. Los magistrados de cada Sala de Primera Instancia elegirán a su presidente.

El fiscal (artículo 16 del Estatuto), que será designado por un período de cuatro años por el Consejo de Seguridad a propuesta del secretario general, se encargará de la investigación y acusación de los presuntos responsables, actuando de forma independiente. El secretario será nombrado por el secretario general de las Naciones Unidas para un período de cuatro años.

NORMAS DE PROCEDIMIENTO

Los magistrados aprobarán las reglas sobre procedimiento y prueba (artículo 15). El fiscal iniciará las investigaciones de oficio o sobre la base de la información obtenida de cualquier fuente, la evaluará y decidirá si hay base para entablar una acción (artículo 18). Está facultado para interrogar a los sospechosos, víctimas y testigos, reunir pruebas y realizar las investigaciones en el lugar de los hechos. En el interrogatorio, los sospechosos tendrán derecho a la asistencia letrada, a su elección o de oficio, y a contar con la traducción necesaria al idioma que hablen y entiendan.

Si hay indicios suficientes, el fiscal preparará el acta de acusación que será examinada por un magistrado de la Sala de Primera Instancia, quien podrá confirmar el procesamiento y —en tal caso— dictar las resoluciones necesarias para el arresto, detención, entrega o remisión de personas (artículo 19). La Sala de Primera Instancia velará por que el proceso sea justo y expeditivo, se tramite conforme a las normas de procedimiento, con respeto a los derechos del acusado y a la protección de víctimas y testigos, dará lectura a la acusación, confirmará que el acusado la entiende, le dará instrucciones para que la conteste y fijará la fecha para el juicio (artículo 20). Las audiencias serán públicas, salvo que la Sala decida otra cosa, particularmente como medida de protección de víctimas y testigos (artículo 22).

Según el artículo 21 del Estatuto, el acusado tendrá derecho a la igualdad ante el Tribunal, a ser oído públicamente y con las debidas garantías, a ser presumido inocente y a las siguientes garantías mínimas:

- a) A ser informado sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de los cargos que se le imputan.
- b) A disponer de tiempo y medios para preparar la defensa y comunicarse con su defensor.
- c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas.
- d) A hallarse presente en el proceso y defenderse personalmente o asistido por un defensor, a ser informado del derecho a tenerlo y a que se le nombre defensor de oficio.
- e) A interrogar a los testigos de cargo y aportar testigos de descargo.
- f) A ser asistido gratuitamente de un intérprete.
- g) A no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable.

Las Salas de Primera Instancia, por mayoría, dictarán fallos e impondrán penas a la persona condenadas por violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario. La sentencia se pronunciará en público, constará por escrito, será motivada y se le podrán añadir opiniones disidentes (artículo 23).

Sólo se podrán imponer penas de privación de libertad (no se puede imponer la pena de muerte), teniendo en cuenta la gravedad del delito y las circunstancias personales del acusado, pudiendo ordenar la Sala la devolución a sus propietarios de los bienes e ingresos adquiridos por medios delictivos (artículo 24). Las penas de encarcelamiento se cumplirán en un Estado designado por el Tribunal entre aquellos dispuestos a aceptar a los condenados, de conformidad con la legislación de este Estado y con la supervisión del Tribunal Internacional (artículo 27). La aplicabilidad de un indulto o conmutación de la pena, según la legislación de tal Estado, deberá ser decidida por el Tribunal Internacional de acuerdo con los intereses de la justicia y los principios generales del Derecho (artículo 28).

La Sala de Apelaciones conocerá de tales recursos interpuestos por los condenados o el fiscal, por los motivos siguientes:

- a) Error sobre una cuestión de derecho que invalida la decisión.
- b) Error de hecho que ha impedido hacer justicia (artículo 25).

El condenado y el fiscal podrá presentar una petición de revisión del fallo al Tribunal Internacional si se descubre un hecho nuevo del que no se tuvo conocimiento durante la vista y que hubiere podido influir de manera decisiva en el fallo (artículo 26).

Conforme al artículo 29 del Estatuto, los Estados cooperarán con el Tribunal Internacional en la investigación y enjuiciamiento de las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario, debiendo atender sin demora —como, por otra parte, se deriva de la Ley Orgánica 15/1994— toda petición de asistencia o resolución de una Sala de Primera Instancia en relación con la identificación y localización de personas, deposición de testigos, presentación de pruebas, tramitación de documentos, detención de personas y entrega o traslado de los acusados para ponerlos a disposición del Tribunal Internacional (artículo 29).

ABSTRACT

The present Paper, under the title *The Balkan Crisis*, was developed during the Seminar of The «Alfredo Brañas» Foundation in collaboration with the CESEDEN in July 1994, as a part of the Foundation's Summer Courses held in Poio (Pontevedra). These summer courses have been developed during the last few years, starting some years ago.

The Paper contains six lectures. Each one is devoted to a particular actually up-to-date subject. The first author highlights the political nature of the Yugoslav conflict as a result of new nationalisms backed up by jingoism hunger for power.

The Yugoslav War —as it should be called— strikes out to an unstable secession; it is imperative to find out a solution in the core of the crisis if we want to end with this war. This means to accept that Tito's Regime is over and to try to replace it with a similar model.

The second lecture about the History of the Former Yugoslavia is a deep study on the constitutional principles as the key elements to understand the complex socio-political system established by Field Marshall Tito. The peculiarities of the Yugoslav Federal Organization are studied as well.

The evolution of the Balkan Conflict is analyzed in the next essay, and so they are the backgrounds, both geopolitical and geostrategical value of Bosnia-Herzegovina as well as the ethnic distribution and balance of power of the said state. Some considerations and lessons learned are inferred from the study on military operations carried out in Bosnia-Herzegovina.

The EU and UN, concerned about the crisis since its beginning, didn't cope with the problem quickly enough in the decision making process. The WEU,

the only European Defence Organization, is unable to carry out combat operations. This is the reason why Europe could do nothing but to pass the matter to NATO. This lead Europeans to the revision of the European Common Foreign and Security Policy. This is the conclusion of the Chapter «The new role for international organizations in the Bosnian Conflict».

The Fihth Paper is a description of the economic evolution of Yugoslavia and the stages of the Historic Period during which the Socialist System was experienced.

There is also a reflection, from the economic view, on the Institutions, achievements and problems of such a peculiar ecomomic organization and on the role played by the Socialist System in the Yugoslav Regime.

Finally, the last paper is a deep study on the Humanitarian International Law, on the rules that apply to international armed conflicts and on the protection of civilian population. The problems derived from the conduct of humanitarian operations and the International Court, which prosecutes serious violations, are also analyzed.

ÍNDICE

Página

SUMARIO	5
---------------	---

PRESENTACIÓN	7
--------------------	---

PRÓLOGO	11
---------------	----

Primera conferencia

LA NATURALEZA DEL CONFLICTO YUGOSLAVO	17
— Un conflicto radicalmente político	20
— Una típica guerra de secesiones sucesivas	23
— Los excesos autogestionarios y autodefensivos	26
— El «archipiélago» de Estados nuevos	27
— Crisis, conflicto y guerra	30

Segunda conferencia

EL SISTEMA SOCIO-POLÍTICO DEL RÉGIMEN DEL MARISCAL TITO	35
— La evolución histórica del sistema	37
— Las bases socio-económicas del sistema yugoslavo	41
— Las bases de la condición del ser humano en el sistema yugoslavo	43
— Los principios constitucionales del sistema socio-político	46
— El modelo federal de Yugoslavia	60
— La organización de la Federación	64
— Las organizaciones socio-políticas	76

Tercera conferencia

EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE BOSNIA	79
— Antecedentes inmediatos	81
— Evolución de la crisis	88
— Las lecciones del conflicto de Bosnia	95

Cuarta conferencia

Página

EL NUEVO PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL CONFLICTO DE BOSNIA.....	97
— Las organizaciones internacionales en el conflicto de los Balcanes	102
— Las Naciones Unidas en el conflicto de Bosnia: hacia unas nuevas fuerzas militares de la Organización Internacional	106
— Las organizaciones supranacionales de seguridad y defensa en el conflicto de Bosnia-Herzegovina	111

Quinta conferencia

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN YUGOSLAVIA (1945-1990): EL FRACASO DE UN EXPERIMENTO DE ORGANIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.....	115
— Introducción	117
— La evolución de la economía yugoslava (1945-1990)	120
— Un balance de la economía basada en el socialismo autogestionario.....	127
— Conclusión: las causas económica-política del conflicto yugoslavo	133
— Bibliografía	135

Sexta conferencia

APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL CONFLICTO DE BOSNIA-HERZEGOVINA	137
— El conflicto armado de Bosnia-Herzegovina ante el Derecho Internacional	139
— Las normas de Derecho Internacional Humanitario aplicables a los conflictos armados de carácter internacional.....	148
— La protección de la población civil.....	151
— El sistema de eficacia del Derecho Internacional Humanitario	168
— La problemática de las acciones humanitarias	172
— El Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia	182
ABSTRACT	197
ÍNDICE	199

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- 1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).**
- 2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).**
- 3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.**
- 4. Cinco sociólogos de interés militar.**
- 5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.**
- 6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).**
- 7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).**
- 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.**
- 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.**
- 10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.**
- 11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).**
- 12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.**
- 13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.**
- 14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).**



9 788478 234585

Colección Monografías del CESEDEN

