



Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

S/1994/1389
1º de diciembre de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL EN CUMPLIMIENTO DE LA
RESOLUCIÓN 959 (1994) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

I. INTRODUCCIÓN

1. En el párrafo 5 de su resolución 959 (1994), de 19 de noviembre de 1994, el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que actualizase sus recomendaciones sobre las modalidades de la aplicación del concepto de zona segura y que alentase a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) a que, en cooperación con las partes de Bosnia, prosiguiera sus esfuerzos encaminados a lograr un acuerdo sobre el fortalecimiento de los regímenes de zonas seguras, teniendo en cuenta la situación específica en cada caso. En el párrafo 7, el Consejo pidió al Secretario General que le informara sobre la aplicación de la resolución antes del 1º de diciembre de 1994. Este informe se presenta a fin de dar cuenta al Consejo del resultado del examen de las recomendaciones que figuraban en informes anteriores que se ocupaban de las zonas seguras (S/1994/291 y Corr.1 y Add.1, S/1994/300 y S/1994/555) a la luz de los acontecimientos recientes, al igual que proponer algunas medidas que es necesario examinar con urgencia. En el informe figuran también recomendaciones sobre medidas para estabilizar la situación en la zona segura de Bihac y en torno a ella, como se pide en la declaración presidencial del 13 de noviembre (S/PRST/1994/66).

2. El Consejo de Seguridad recordará que en mi informe de 14 de junio de 1993, en cumplimiento de su resolución 836 (1993), de 4 de junio de 1993 (S/25939), señalé que la UNPROFOR necesitaría cerca de 34.000 soldados para disuadir con eficacia los ataques a las zonas seguras. Sin embargo, el Consejo, en su resolución 844 (1993), de 18 de junio de 1993, decidió autorizar una "opción ligera" de 7.600 soldados adicionales, los últimos de los cuales llegaron al teatro de operaciones un año después. Al examinar el informe, quizás los miembros del Consejo deseen tener presentes estos hechos.

II. ACONTECIMIENTOS RECIENTES EN LAS ZONAS SEGURAS

Zepa, Srebrenica y Gorazde

3. Como se describe en mi informe sobre las zonas seguras de 9 de mayo de 1994 (S/1994/555), el concepto de zona segura se ha aplicado en Zepa y Srebrenica con mayor eficacia que en las demás zonas. En esas dos zonas, las partes beligerantes llegaron a un acuerdo sobre la cesación del fuego, el despliegue de tropas de la UNPROFOR, la desmilitarización especial y otras medidas, inclusive, en particular, una delimitación clara de las zonas seguras. Aunque la ejecución de los acuerdos ha distado de ser completa, la situación militar en Srebrenica y Zepa y en torno a éstas durante los últimos siete meses por lo general ha sido mucho más estable que en las demás zonas seguras. Sin embargo, se ha observado un aumento de la tirantez en Srebrenica debido a estallidos e intercambios de disparos esporádicos, dificultades frecuentes en el logro de acceso para la asistencia humanitaria y un temor acrecentado de los habitantes de la ciudad por su vulnerabilidad ante un ataque serbio resultante de acontecimientos políticos y militares de mayor alcance.

4. En Gorazde, la situación se ha mantenido tirante, aunque en gran medida se ha respetado la cesación del fuego dentro de la zona de exclusión total de 3 kilómetros, al igual que la zona de exclusión de armas de gran calibre de 20 kilómetros. A menudo ambas partes han impuesto restricciones a la libertad de circulación en Gorazde y también ambas han tenido en la mira a los efectivos de la UNPROFOR. En un esfuerzo por relajar la tirantez y reducir el número de violaciones de la cesación del fuego, se han tomado iniciativas para permitir el levantamiento de las cosechas, poner fin a las actividades de francotiradores en la zona de exclusión total y a lo largo de la carretera principal en el extremo meridional del enclave y cooperar en la liberación de los prisioneros de guerra y los detenidos. Estas medidas han contribuido a una actitud algo más cooperadora de ambas partes, lo que a su vez ha redundado en ciertas pequeñas mejoras en las condiciones de vida de la zona segura.

5. Los serbios de Bosnia han obstruido repetidamente el acceso a Zepa, Srebrenica y Gorazde. La dificultad en la recepción de entregas de combustible necesarias para las actividades de la UNPROFOR ha resultado en un grave impedimento para los patrullajes. También se ha visto obstaculizada la entrega de asistencia humanitaria y, en particular, de artículos vitales para resistir el invierno, habiendo llegado un 70% de las cantidades necesarias a los enclaves en octubre y sólo un 50% en noviembre.

Tuzla

6. Tuzla se ha visto afectada por operaciones militares en los cerros de Majejica al nordeste de la ciudad. Se han registrado bombardeos esporádicos en el centro de la ciudad y en la zona aledaña, habiendo aumentado notablemente el número de los incidentes de ese tipo durante noviembre. Esto ocurrió al mismo tiempo que las fuerzas del Gobierno ejercían cada vez mayor presión para desalojar a fuerzas serbias de la zona del monte Stolice. La situación humanitaria en Tuzla se ha empeorado aún más con la llegada de más de 6.000 personas desplazadas expulsadas de zonas controladas por los serbios de

Bijeljina y Janja, especialmente en septiembre. Por otra parte, ha mejorado notablemente el acceso por tierra a Tuzla, como resultado del acuerdo de cesación del fuego entre los bosnios y los croatas de Bosnia. Aunque el acceso a Tuzla depende de caminos secundarios (que probablemente se deterioren considerablemente en condiciones invernales), no se han experimentado impedimentos de mayor cuantía durante los últimos siete meses, a pesar de que la UNPROFOR no ha podido lograr la apertura del aeropuerto para la recepción de asistencia humanitaria. A diferencia de las demás zonas seguras, Tuzla no está rodeada por las fuerzas de los serbios de Bosnia.

Sarajevo

7. Las condiciones de vida de los residentes de Sarajevo mejoraron apreciablemente durante los cuatro meses siguientes al acuerdo de 9 de febrero de 1994 sobre el retiro de las armas de gran calibre o su sujeción al control de la UNPROFOR y el acuerdo posterior de 17 de marzo de 1994 sobre la libertad de circulación. Durante este período aumentó considerablemente la disponibilidad de agua, electricidad y otros servicios públicos, lo que se facilitó en parte gracias a la Oficina del Coordinador Especial para Sarajevo y la UNPROFOR. Lamentablemente, el cierre de los caminos que atravesaban el aeropuerto de Sarajevo por los serbios de Bosnia el 26 de julio de 1994 una vez más restringió el acceso de los suministros comerciales. Desde entonces se han producido periódicamente cierres de los caminos al aeropuerto, acompañados de un aumento general de la tirantez, durante cuyo período ambas partes se han enzarzado en combates en la zona de exclusión de Sarajevo y cerca de ésta.

8. Después de que la UNPROFOR descubrió y frustró varios intentos de retirar armas de gran calibre de los puntos de reunión de armas, los serbios de Bosnia retiraron cinco armas de ese tipo del sitio de Ilidza el 5 de agosto de 1994. La UNPROFOR pidió que la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) atacara desde el aire a un vehículo blindado serbio dentro de la zona de exclusión de Sarajevo, lo que obligó a los serbios a devolver las armas de las que se habían apoderado. Desde entonces no se han quitado armas de los puntos de reunión de armas. Sin embargo, ambas partes han efectuado disparos de armas de gran calibre en esos sitios. A pesar de que la UNPROFOR ha empeñado recursos y esfuerzos considerables, ha sido difícil fiscalizar sitios de reunión de armas aislados y muy dispersos, especialmente cuando los serbios han tratado de recurrir a las armas de gran calibre luego de sufrir presión militar en la zona de exclusión o en torno a ésta.

9. La UNPROFOR negoció con éxito un acuerdo contra actividades de francotiradores en Sarajevo el 14 de agosto. Esto permitió que se reanudara el servicio de tranvías y mejoró la protección de la ciudad. Sin embargo, luego de un período inicial de observancia estricta, este acuerdo ha sido violado cada vez con más frecuencia en las últimas semanas.

10. Desde septiembre, la intensificación de los combates en la zona de exclusión de Sarajevo y en torno a ésta ha desestabilizado la situación en la ciudad. Entre los casos especialmente graves se cuentan los disparos con armas de gran calibre por los serbios de Bosnia contra el camino del monte Igman; la incursión de las fuerzas del Gobierno en la zona desmilitarizada del monte

/...

Igman, y combates que continúan hasta el momento cerca de Visoko y la Cemerska Planina al norte y al nordeste, al igual que en los accesos a Trnovo al sur.

11. Durante la segunda quincena de septiembre, el bienestar de la población se vio gravemente afectado por un corte del agua, la electricidad y otros servicios públicos durante 12 días. Luego de que el 22 de septiembre se recurrió al apoyo aéreo en Sarajevo, hubo que suspender todos los vuelos a esa ciudad debido a amenazas a la seguridad por las fuerzas serbias de Bosnia. La suspensión total durante más de 10 días de los vuelos de la UNPROFOR y de socorro humanitario, al igual que de los convoyes terrestres, frenó las actividades de la UNPROFOR y redujo los suministros humanitarios en la ciudad a un nivel crítico. El acceso a la ciudad posteriormente se mantuvo relativamente estable hasta que se impusieron nuevas suspensiones luego de los combates en la zona de Bihac. Nuevos procedimientos impuestos por los serbios para la circulación entre el aeropuerto y la ciudad han creado nuevas obstrucciones.

Bihac

12. En agosto, la autoproclamada "Provincia Autónoma de Bosnia Occidental" de Bihac, con su baluarte en Velika Kladusa y dirigida por el Sr. Fikret Abdic, fue derrotada por las fuerzas del Gobierno. Esto ocasionó un éxodo de alrededor de 25.000 refugiados al sector septentrional de la zona protegida por las Naciones Unidas (ZPNU) en Croacia. Las condiciones de seguridad en Velika Kladusa y las seguridades otorgadas por el Gobierno llevaron a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a concluir que los refugiados podían regresar a sus casas sin peligro. Sin embargo, la mayoría permaneció en el sector septentrional.

13. Con su victoria sobre las fuerzas de Abdic, las fuerzas del Gobierno pudieron concentrar sus esfuerzos en el resto de la línea de enfrentamiento con las fuerzas de los serbios de Bosnia. Penetraron las líneas serbias en la meseta de Grabez y consiguieron su mayor conquista territorial de la guerra.

14. Gracias a una contraofensiva los serbios de Bosnia recuperaron los territorios perdidos y avanzaron más allá de las líneas de enfrentamiento originales para cercar la ciudad de Bihac. Esta contraofensiva desde el sur y el este del enclave de Bihac estuvo apoyada por fuego de artillería y ataques aéreos por las fuerzas de los denominados serbios de Krajina, que también apoyaron a las fuerzas de Abdic, que avanzaban desde el norte y el oeste hacia Velika Kladusa.

15. A pesar de las enérgicas advertencias expresadas por la UNPROFOR, las fuerzas de los serbios de Krajina intervinieron repetidamente en los combates lanzando misiles y ataques aéreos. En una incursión aérea el 18 de noviembre contra el cuartel general del Quinto Cuerpo dentro de la zona segura se utilizó napalm y bombas de racimo. En un intento de ataque al día siguiente, un avión se estrelló contra una fábrica en Cazin, lo que ocasionó un choque contra un bloque de apartamentos, causando bajas entre la población civil. Estos ataques impulsaron la decisión del Consejo de Seguridad, en su resolución 958 (1994), de 19 de noviembre de 1994, de extender a la República de Croacia la autorización que figuraba en la resolución 836 (1994) relativa al empleo de la fuerza aérea

en las zonas seguras y alrededor de ellas. El 21 de noviembre, el campo de aterrizaje de Udbina, que se había utilizado para esos ataques, fue objeto de un ataque aéreo realizado por la OTAN de conformidad con la resolución.

16. Posteriormente, en una reunión celebrada el 23 de noviembre en Belgrado, mi Representante Especial obtuvo de las autoridades de Knin un compromiso de poner fin a cualquier intervención militar de sus fuerzas en Bosnia y Herzegovina y de permitir que la UNPROFOR y el ACNUR tuvieran acceso con sus convoyes al enclave de Bihac. También se expresaron compromisos con respecto a la seguridad del personal de la UNPROFOR desplegado en las ZPNU. Sin embargo, parecía continuar la intervención militar de las fuerzas serbias de Krajina, mientras que las fuerzas serbias de Bosnia no daban señales de cejar en su avance hacia la zona segura de Bihac y a la propia ciudad. A pesar de repetidos intentos de la UNPROFOR de conseguir una cesación del fuego, las fuerzas serbias de Bosnia siguieron avanzando hacia la ciudad. A su vez, el Quinto Cuerpo del ejército del Gobierno hizo disparos de mortero desde dentro de la zona segura de Bihac, donde está situado su cuartel general.

17. Durante este período el acceso al enclave de Bihac ha resultado sumamente difícil para la UNPROFOR y prácticamente imposible para los convoyes de socorro humanitario. El 24 de noviembre, gracias a un acuerdo logrado en la reunión del día anterior, se permitió finalmente la entrada de algunos suministros para las tropas de la UNPROFOR en el enclave de Bihac, tras negarse repetidas veces las autoridades de Knin a consentir su acceso. Es necesario enviar una cantidad mucho mayor de suministros a los efectivos de la UNPROFOR ubicados en el enclave a fin de que puedan desempeñar normalmente sus actividades. Desde fines del mes de mayo sólo han podido llegar al enclave de Bihac 12 de los 142 convoyes organizados por el ACNUR. Actualmente todos los almacenes donde se mantiene la ayuda humanitaria (alimentos, medicinas y artículos esenciales no alimenticios) están vacíos y debido a las amenazas a la seguridad es imposible lanzar provisiones desde el aire. No se ha restablecido el acceso de la ayuda humanitaria al enclave.

18. Desde que se iniciaron los enfrentamientos alrededor de Bihac, la UNPROFOR ha intentado activamente determinar formas de reducir su intensidad estableciendo con frecuencia contactos con las partes interesadas. Tras la declaración formulada por la Presidenta del Consejo de Seguridad el 13 de noviembre, esos esfuerzos se han intensificado aún más.

19. Una de las medidas inmediatas consistió en la delimitación de la zona segura. La recomendación a ese respecto que figura en mi informe sobre las zonas seguras (S/1994/555) no había sido aprobada por el Consejo de Seguridad cuando se lanzó la ofensiva del Gobierno y la posterior contraofensiva de las fuerzas serbias de Bosnia. Con el propósito de evitar malentendidos por las partes beligerantes, se informó a todas ellas acerca de las fronteras delimitadas por la UNPROFOR, basadas en aspectos tácticos, la densidad de población y los efectivos disponibles de la UNPROFOR. Sin embargo, los serbios de Bosnia no respetaron esas fronteras y emprendieron su ofensiva contra la zona segura, aunque hasta ahora no han entrado en la ciudad propiamente dicha.

20. Como se señaló anteriormente, el 23 de noviembre mi Representante Especial logró que las autoridades de Knin se comprometieran, entre otras cosas, a suspender su participación militar y permitir el acceso de los convoyes de la UNPROFOR y el ACNUR al enclave de Bihac. Sin embargo, hasta ahora se han observado muy pocos cambios en el nivel de actividad de los serbios de Krajina.

21. Actualmente la UNPROFOR concentra sus actividades en las tres esferas siguientes: la negociación con las partes con el propósito de lograr un acuerdo sobre la cesación inmediata de las hostilidades y la desmilitarización de la zona segura de Bihac; las medidas para estabilizar la situación sobre el terreno, incluidos los preparativos para el establecimiento de un acuerdo; y las medidas para garantizar el acceso a la zona de los convoyes de reabastecimiento para la UNPROFOR así como de los convoyes de socorro humanitario.

22. El 30 de noviembre, realicé personalmente una breve visita a Sarajevo. Mi propósito era demostrar mi preocupación por la situación que ha venido empeorando en Bosnia y Herzegovina, obtener información sobre el terreno por medio de mi Representante Especial, el Comandante de la Fuerza y el Comandante en Bosnia y Herzegovina y, sin entablar negociaciones detalladas, instar a todos los interesados a que llegaran a un acuerdo sobre la cesación del fuego en Bihac y en Bosnia y Herzegovina, en general, y sobre diversos arreglos militares conexos. En mi decisión de viajar a Sarajevo influyeron varias conversaciones telefónicas que mantuve en días anteriores con el Presidente Izetbegovic y el Vicepresidente Ganic de Bosnia y Herzegovina, así como una carta que recibí del Dr. Karadzic, el líder de la parte serbia de Bosnia. Mantuve una prolongada reunión con el Presidente Izetbegovic en la que le informé del interés que tiene el Consejo de Seguridad en que se avance en la solución del conflicto de su país y hablamos sobre la eficacia de las operaciones de las Naciones Unidas allí. Hablamos además de las medidas que podían adoptarse con urgencia a fin de lograr un acuerdo sobre los mecanismos para controlar la situación militar y crear las condiciones necesarias para coronar con éxito las negociaciones encaminadas a lograr un acuerdo político. Había invitado al Dr. Karadzic a que se reuniera conmigo en el aeropuerto de Sarajevo a fin de mantener una conversación similar con él. Lamento tener que informar que el Dr. Karadzic declinó mi invitación, de modo que no fue posible celebrar una reunión con él. Al abandonar Sarajevo di instrucciones a mi Representante Especial para que continuara activamente las negociaciones con el propósito de lograr una estabilización de la situación militar en Bihac y en otras regiones de Bosnia y Herzegovina.

23. Entretanto, la UNPROFOR tiene la intención de adoptar medidas adicionales sobre el terreno. Actualmente su presencia en la zona segura de Bihac está garantizada por los efectivos de una compañía. Se ha previsto desplegar otra compañía desde el mismo enclave de Bihac para reforzar su presencia en la zona segura. También se ha previsto desplegar otra compañía desde fuera del enclave de Bihac. Esas fuerzas se establecerán en puntos clave tan pronto como se llegue a un acuerdo sobre el cese de las hostilidades y la desmilitarización de la zona segura. La UNPROFOR está considerando además la posibilidad de reforzar sus tropas a lo largo de la frontera internacional entre Croacia y el enclave de Bihac con el propósito de observar con mayor eficacia si las fuerzas serbias de Krajina cumplen su compromiso de poner fin a toda intervención militar.

24. La UNPROFOR seguirá también haciendo todo lo posible por garantizar que los convoyes de reabastecimiento de las tropas así como los convoyes de socorro humanitario tengan acceso al enclave de Bihac, en especial mediante el establecimiento de acuerdos con los serbios de Krajina y los serbios de Bosnia sobre la apertura de corredores humanitarios.

III. ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE LA UNPROFOR EN LAS ZONAS SEGURAS

25. En mi informe sobre las zonas seguras (S/1994/555), señalé algunos de los problemas que se planteaban por la falta de una definición del concepto de zona segura para proteger a la población civil de Gorazde. A ese respecto subrayé que "En resumen, la UNPROFOR se encontró en una situación en las que muchas de las zonas seguras no lo eran, en la que la existencia de esas zonas parecía dificultar las actividades de solamente uno de los ejércitos en conflicto, poniendo así en entredicho la imparcialidad de la UNPROFOR, y en la que era necesario definir apropiadamente el papel de la UNPROFOR para que fuera compatible con el resto de su mandato" (ibíd., párr. 15).

26. La experiencia reciente en Bihac ha demostrado una vez más, y en forma aún más impresionante, las deficiencias inherentes al actual concepto de zona segura, a expensas de la población civil que se encuentra en una situación lamentable.

Limitación de la capacidad de disuasión y consecuencias del empleo de la fuerza aérea

27. El Consejo de Seguridad, en su resolución 844 (1993), optó, como enfoque inicial, por la "opción ligera" de reforzar sus tropas con un mínimo de 7.600 soldados a fin de cumplir con el mandato relativo a las zonas seguras. Esa opción tendría objetivos limitados, es decir, permitiría un nivel básico de disuasión, a condición de que se contara con la anuencia y la cooperación de las partes. Las experiencias de Gorazde y Bihac demuestran claramente que si no hay anuencia ni cooperación no puede esperarse que la "opción ligera", adoptada como medida inicial con el apoyo únicamente de la fuerza aérea, sea eficaz en la protección de las zonas seguras. La presencia de ocho observadores militares no fue eficaz para disuadir la ofensiva de los serbios contra Gorazde. La presencia de una compañía no podría detener el avance de los serbios hacia la ciudad de Bihac.

28. La amenaza de utilización de la fuerza aérea tenía el propósito de prevenir ataques sobre las zonas seguras en las que los efectivos de la UNPROFOR eran escasos. No obstante, la experiencia sobre el empleo de la fuerza aérea, especialmente en Bihac, demuestra que hay diversas limitaciones técnicas que merman su eficacia. A fin de prestar apoyo aéreo directo o llevar a cabo ataques aéreos, es preciso poder identificar con claridad los blancos. En el caso de Gorazde, dichos blancos eran las armas pesadas que disparaban sobre el centro de la ciudad y que amenazaban la seguridad del personal de la UNPROFOR destacado allí. Durante sus actuales incursiones en la zona segura de Bihac, las fuerzas de los serbios de Bosnia han recurrido en mayor grado a la

/...

infantería a pie, que ha combatido cuerpo a cuerpo con las fuerzas del Gobierno hasta el límite meridional de la ciudad. Aparte del aeródromo de Udbina, situado en territorio controlado por los "serbios de Krajina" en Croacia y empleado para la realización de ataques aéreos contra el enclave de Bihac, era muy difícil identificar blancos apropiados para posibles ataques aéreos. Las armas pesadas que disparaban sobre la zona segura de Bihac eran, en muchos casos, sumamente móviles y difíciles de detectar. Además, la presencia de un mayor número de emplazamientos de misiles tierra-aire de los serbios en las inmediaciones constituía una diferencia significativa respecto de las situaciones que se produjeron en Sarajevo en febrero y en Gorazde en abril. Esto hacía a todos los vuelos vulnerables y, por consiguiente, obstaculizaba las tareas de reconocimiento aéreo, así como las de apoyo aéreo o los ataques aéreos. Además, la libertad de circulación del personal militar de la UNPROFOR sobre el terreno, esencial para la identificación precisa de los blancos antes y durante los ataques aéreos, era extremadamente limitada. En esas circunstancias, la fuerza aérea no podía emplearse con eficacia. La fuerza aérea está asimismo sujeta a otras limitaciones, incluida la necesidad de disponer en todo momento de una combinación de aviones y armamentos adecuados a la naturaleza y el alcance de la misión y de condiciones atmosféricas. Durante las operaciones en torno a Bihac se produjeron considerables dificultades en ese sentido.

29. La limitada eficacia del empleo de la fuerza aérea a fin de impedir ataques contra las zonas seguras se ha hecho cada vez más evidente, en parte tal vez a causa de esas limitaciones técnicas y de que todas las partes son cada vez más conscientes de ellas. En Sarajevo, debido en parte a la existencia de otros intereses concurrentes, la amenaza de utilización de la fuerza aérea de la OTAN bastó para hacer posible la negociación de un acuerdo entre el Gobierno de Bosnia y las fuerzas de los serbios de Bosnia y para garantizar un nivel aceptable de acatamiento. En Gorazde, el empleo de apoyo aéreo directo provocó una airada reacción de los serbios de Bosnia, que, entre otras cosas, detuvieron a un gran número de miembros del personal de las Naciones Unidas. No obstante, tras intensas gestiones de la UNPROFOR, unidas a la amenaza de nuevos ataques aéreos de la OTAN a petición del Secretario General, la UNPROFOR y las autoridades serbias de Bosnia alcanzaron finalmente un acuerdo. En el caso de Bihac, sin embargo, la amenaza de desencadenar ataques aéreos no impidió que las fuerzas serbias de Bosnia entraran en la zona segura. Las autoridades de Knin faltaron asimismo a su compromiso de poner fin a su intervención militar tras el ataque aéreo contra el aeródromo de Udbina. Ni ese ataque aéreo, ni el uso de la fuerza aérea por parte de la OTAN en legítima defensa contra tres emplazamientos de misiles tierra-aire el 23 de noviembre, alteraron el comportamiento de los serbios de Bosnia.

30. La disuasión debe ser practicable sobre el terreno y políticamente aceptable para que sea creíble. Como declaré en mi anterior informe sobre las zonas seguras (S/1994/555, párr. 10), "la fuerza aérea tiene un importante impacto psicológico y político que puede modificar las relaciones con las partes y el desarrollo de las negociaciones en curso". Aunque esa afirmación sigue siendo válida, el nivel de la fuerza aérea necesaria para modificar la actitud de las partes se ha hecho a todas luces mucho mayor, al igual que los riesgos para la UNPROFOR. En primer lugar, a fin de repeler un ataque resuelto sobre

una zona segura será preciso llevar a cabo ataques aéreos repetidos que deberán comenzar a una distancia considerable de la zona segura. La intervención militar, en oposición a las operaciones realizadas en virtud de un acuerdo, se adueñará de una zona mayor y las opciones de negociación se desvanecerán antes. Este problema se ve agravado por la necesidad de suprimir los sistemas de defensa aérea que amenacen a los aviones de la OTAN. En segundo lugar, la UNPROFOR sigue siendo una fuerza poco armada y muy dispersa que no puede ni ser desplegada tácticamente ni asegurar sus líneas de comunicaciones. Esta extrema e inevitable vulnerabilidad de las tropas de la UNPROFOR a convertirse en rehenes y a otras formas de hostigamiento, unida a las limitaciones políticas que impiden la intensificación de los ataques aéreos, reduce considerablemente la medida en que la amenaza de utilización de la fuerza aérea puede disuadir a un combatiente resuelto.

31. La utilización, o la amenaza de utilización, de la fuerza aérea tiene asimismo consecuencias significativas sobre las operaciones de la UNPROFOR y consiguientemente sobre las actividades de asistencia humanitaria desplegadas por el ACNUR. Tras el empleo por primera vez de la fuerza aérea en Gorazde, los serbios de Bosnia consideraron que la UNPROFOR había intervenido en apoyo de sus adversarios. Eso condujo a la obstrucción del reparto de asistencia humanitaria en las zonas bajo su control. Una reacción similar se produjo cuando el empleo de la fuerza aérea en apoyo de personal de la UNPROFOR en Sarajevo el 22 de septiembre condujo al cierre total del aeropuerto de Sarajevo y la interrupción de los convoyes humanitarios terrestres durante más de 10 días, lo que entorpeció los programas de preparación para el invierno que los organismos humanitarios tenían previsto poner en práctica.

32. Aunque el ataque aéreo contra el aeródromo de Udbina no provocó la misma reacción hostil contra la UNPROFOR en las ZPNU que había causado en Bosnia y Herzegovina, hizo que aumentara la tensión en la zona. Estrictas restricciones de la libertad de circulación han interrumpido casi por completo las actividades de la UNPROFOR en esa zona desde el 21 de noviembre. En Bosnia y Herzegovina varios incidentes y el consiguiente aumento de la tensión han perturbado asimismo gran parte de las actividades de la UNPROFOR. Las fuerzas de los serbios de Bosnia impusieron severas restricciones a la libertad de circulación de la UNPROFOR en todo el territorio bajo su control y varios cientos de personas fueron detenidas.

33. Una parte muy importante de las actividades de la UNPROFOR es realizada por su personal civil y militar sobre el terreno, que mantiene contacto diario con las autoridades locales. Tras el ataque aéreo contra el aeródromo de Udbina, el personal de policía civil en las ZPNU debió abandonar sus estaciones e instalarse en el cuartel general militar por motivos de seguridad. Estuvieron ausentes durante más de una semana, lo que tuvo un efecto negativo en la cooperación con las autoridades locales. Con la interrupción de esas actividades normales, la UNPROFOR no pudo utilizar todos sus contactos e influencia en el plano local con objeto de mitigar la tensión originada por el ataque aéreo.

Empleo de zonas seguras con propósitos militares

34. El empleo de zonas seguras por el ejército del Gobierno de Bosnia y Herzegovina y sus consecuencias han sido descritos en mis informes anteriores (S/1994/291, párr. 17, S/1994/300, párr. 30, y S/1994/555, párrs. 13 y 14). La intención del concepto de zonas seguras es proteger a la población civil y garantizar la entrega sin obstáculos del socorro humanitario. Por las razones que se exponen a continuación, este objetivo no es compatible con el empleo de las zonas seguras para actividades militares.

35. Ese problema se ha agravado particularmente con la reciente ofensiva del ejército del Gobierno desde el interior del enclave de Bihac que, a su vez, desencadenó una importante contraofensiva de las fuerzas de los serbios de Bosnia y la involucración de las fuerzas de los serbios de Krajina en el conflicto. La mayor parte de las actividades ofensivas emprendidas por fuerzas del Gobierno desde el enclave de Bihac no se lanzaron desde el interior de la zona segura tal como ésta es definida por la UNPROFOR. No obstante, el hecho de que esa ofensiva en gran escala se llevara a cabo desde el cuartel general del Quinto Cuerpo de Ejército en la ciudad de Bihac contribuyó, a juicio de la UNPROFOR, al ataque de los serbios de Bosnia contra la ciudad.

36. En otras zonas seguras también se hallan situadas instalaciones militares: el cuartel general del Segundo Cuerpo de Ejército del Gobierno se encuentra en el centro de Tuzla; en Tuzla y Gorazde hay fábricas con capacidad para producir municiones, productos químicos y otros productos de uso militar; y Sarajevo alberga el Comando General del ejército del Gobierno, así como el Comando Conjunto del ejército del Gobierno y de las fuerzas croatas de Bosnia, que está en proceso de formación.

37. Cuando una zona segura tiene importancia estratégica para operaciones militares en curso lanzadas o provocadas por las fuerzas que defienden esa zona, no sería realista esperar que la otra parte se abstenga de atacar esa zona, incluso con pleno conocimiento de las consecuencias probables que entrañaría la violación de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. En estas circunstancias, los esfuerzos de la UNPROFOR por defender la zona segura obligan a hacer frente a una tan sólo de las fuerzas hostiles que considera que no está sino reaccionando a ofensivas lanzadas por la otra. En una coyuntura tal, resulta difícil mantener la imparcialidad de la UNPROFOR y existe el riesgo de que la Fuerza sea vista como una parte en el conflicto.

Delimitación de las zonas seguras

38. En mi informe sobre las zonas seguras (S/1994/555, párr.18), subrayé la necesidad de delimitar claramente las zonas seguras teniendo debidamente en cuenta las zonas de alta densidad de población circundantes a las seis ciudades que se enumeraban en la resolución 824 (1993), de 6 de mayo de 1993. En dicho informe propuse que se asignara a la UNPROFOR el mandato de establecer, en coordinación con las partes pero por su propia cuenta si fuera necesario, los límites operacionales de las zonas que la Fuerza deberá proteger de ataques.

39. El Consejo de Seguridad no adoptó medida alguna sobre la base de dicho informe. La zona segura de Bihac, por lo tanto, no había sido delimitada cuando la ofensiva del ejército del Gobierno bosnio y la subsiguiente contraofensiva de las fuerzas serbias de Bosnia comenzaron. La ausencia de límites claramente definidos parece haber producido una cierta confusión relativa al tamaño y la configuración de la zona segura de Bihac y haber creado falsas expectativas de parte del Gobierno de Bosnia y Herzegovina en relación con el alcance de las responsabilidades de la UNPROFOR. La ausencia de una reacción del Consejo de Seguridad a los problemas planteados en mis informes anteriores, y en especial en el de 16 de marzo de 1994 (S/1994/300), relativos a la carencia de un mandato para poner fin a los ataques contra la zona segura de Bihac lanzados por fuerzas desde fuera de la República de Bosnia y Herzegovina o por fuerzas combatientes internas, agravó asimismo las dificultades de la UNPROFOR para reaccionar con prontitud ante la intervención de las fuerzas de los serbios de Krajina.

IV. EXAMEN DEL CONCEPTO DE ZONA SEGURA

40. Las lecciones que quedan expuestas plantean la necesidad de examinar de nuevo el concepto de zona segura, que en principio se pensó como medida provisional en espera de hallar una solución política global del conflicto existente en Bosnia y Herzegovina. Resulta evidente que las zonas seguras, creadas como respuesta a una situación de emergencia humanitaria, no pueden servir de sustituto de una solución global del conflicto. Además, como ya queda explicado, el empleo de la fuerza, especialmente de la fuerza aérea, para proteger las zonas seguras no puede resultar eficaz si se convierte en un factor de desestabilización y entorpece la misión primordial de carácter humanitario de la UNPROFOR en Bosnia y Herzegovina y también su misión en Croacia.

41. La posibilidad de lograr con el régimen de zonas seguras los propósitos para los que fueron creadas depende de la voluntad de las partes en el conflicto. Como demuestra la experiencia resumida anteriormente, la amenaza o el empleo de la fuerza aérea tiene, como mucho, una utilidad muy limitada, si se trata de obligar a los serbios de Bosnia a respetar las zonas seguras. Rebasado cierto límite, el empleo de la fuerza agravaría la situación de la población de las zonas seguras, aumentando los riesgos a que está expuesto el personal de la UNPROFOR, impidiendo la entrega de asistencia humanitaria e intensificando el conflicto en toda Bosnia y Herzegovina. Por ello creo que el objetivo debe consistir en hacer que las partes acepten el régimen establecido por el Consejo para las zonas seguras, con las modificaciones que se recomiendan más adelante.

42. No obstante, es importante que la comunidad internacional siga comprometida en el régimen de zonas seguras, aun cuando no exista un acuerdo entre las partes, y que siga exigiendo el cumplimiento de las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad. La UNPROFOR reconoce que la protección de la población de las zonas seguras no puede depender exclusivamente del acuerdo entre las partes. También debe aceptarse, no obstante, que la capacidad de una fuerza de mantenimiento de la paz como la UNPROFOR para hacer respetar las zonas seguras por partes que no tienen voluntad de hacerlo es muy limitada, a menos que se pongan a su disposición más tropas y el armamento y equipo necesarios.

/...

Principios y régimen actual de las zonas seguras

43. En mi anterior informe sobre las zonas seguras (S/1994/555, párr. 24), expresé el parecer de que para que se aplicara con éxito el concepto de zona segura era necesario aceptar los siguientes tres principios fundamentales:

a) El propósito de las zonas seguras consiste en primer lugar en proteger a la población y no en defender territorios y la protección de estas zonas por parte de la UNPROFOR no obedece al propósito de convertir a ésta en parte en el conflicto;

b) La forma en que se desempeñen las funciones relativas a las zonas seguras no debe, a ser posible, menoscabar, sino más bien realzar, los mandatos de la UNPROFOR de apoyar las operaciones de asistencia humanitaria y contribuir al proceso general de paz mediante el cumplimiento de acuerdos de cesación del fuego y de separación de fuerzas locales;

c) En el mandato de las zonas seguras ha de tenerse en cuenta la limitación de recursos de la UNPROFOR y las prioridades contradictorias que inevitablemente surgirán a medida que se desarrollen los acontecimientos.

44. En el régimen establecido por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 819 (1993), de 17 de abril de 1993, 824 (1993), 836 (1993), 913 (1994), de 22 de abril de 1994, y 959 (1994) figuran los siguientes elementos básicos:

- Las zonas seguras han de verse libres de ataques armados o de otros actos hostiles;
- Retirada de los serbios de Bosnia y de otras unidades militares o paramilitares, salvo las del Gobierno de Bosnia y Herzegovina;
- Comedimiento máximo y fin de todos los actos provocadores y hostiles en las zonas seguras y en sus alrededores por todas las partes y por otros interesados;
- Ocupación por las tropas de la UNPROFOR de los puntos clave sobre el terreno y vigilancia de las zonas seguras por parte de la Fuerza;
- Acceso libre y sin obstáculos de la UNPROFOR y de los organismos internacionales humanitarios y pleno respeto de su seguridad;
- Participación de la UNPROFOR en la entrega de socorros humanitarios a la población en las zonas seguras.

45. Estoy convencido de que, con el fin de lograr el objetivo primordial de las zonas seguras, a saber, la protección de la población civil y la entrega de asistencia humanitaria, debe modificarse el régimen actual para incluir las siguientes normas:

- Delimitación de las zonas seguras;

- Desmilitarización de las zonas seguras y cesación de las hostilidades y los actos de provocación en ellas y en sus alrededores;
- Medidas provisionales para la desmilitarización completa;
- Total libertad de movimiento.

A continuación se examinan más pormenorizadamente estas condiciones.

Delimitación de las zonas seguras

46. Deben determinarse con claridad los límites de las zonas seguras. Esta delimitación será necesaria tanto si se logra el acuerdo entre las partes sobre la desmilitarización de las zonas como si no. De ser posible, la creación de una zona de separación entre las partes en pugna contribuiría a reducir la tensión y los riesgos de provocación.

47. En mi anterior informe sobre las zonas seguras (S/1994/555) se formulaba la propuesta de que se encomendase a la UNPROFOR la determinación de los límites de las operaciones en las zonas seguras. Los recientes acontecimientos de Bihac han obligado a proceder de esta forma, pero los límites de otras zonas seguras siguen sin determinarse. La UNPROFOR sigue dispuesta a formular su propia delimitación, si el Consejo de Seguridad la autoriza a hacerlo.

Desmilitarización de las zonas seguras y cesación de las hostilidades y los actos de provocación en las zonas seguras y sus alrededores

48. El objetivo primordial de las zonas seguras sólo podrá lograrse si todas las partes proceden a su total desmilitarización. La experiencia demuestra que la capacidad de alguna de las partes de mantener sus tropas, armamento e instalaciones militares dentro de una zona segura origina una situación de por sí inestable e induce al ataque por la parte contraria. El empleo de la fuerza por la UNPROFOR a fin de repeler esa clase de ataques en defensa de la zona segura se interpreta inevitablemente como una "toma de partido" en el conflicto y puede tener efectos desestabilizadores en toda Bosnia y Herzegovina. Además, la UNPROFOR no está equipada para repeler esos ataques y el empleo de la fuerza aérea resulta a menudo inadecuado para ese propósito, especialmente a la luz de los recientes acontecimientos descritos anteriormente.

49. A este respecto, quisiera reiterar mi preocupación por el empleo intensivo de recursos que suponen los emplazamientos de recogida de armamento y su vulnerabilidad a la retirada de armas obligada durante los períodos de aumento de la tensión.

50. La desmilitarización de las zonas seguras debe ir acompañada, como ya declaró el Consejo de Seguridad, de a) la cesación de los ataques, hostilidades y otros actos de provocación emprendidos contra las zonas seguras o su población y b) la cesación de todos los actos de provocación desde dentro de las zonas seguras dirigidos contra fuerzas oponentes situadas fuera de las zonas seguras.

Medidas provisionales para la desmilitarización completa

51. Hasta lograr la total desmilitarización de las zonas seguras, debe obligarse a las partes que controlen alguna de estas zonas a abstenerse de realizar ataques o actos hostiles o de provocación desde la zona segura contra las fuerzas contrarias o blancos situados fuera de dicha zona. Además, las partes deben adoptar medidas para evitar en las zonas seguras actividades que puedan inducir al ataque a las fuerzas contrarias. Es preciso entender con toda claridad que, de no adoptarse estas medidas, será imposible que la UNPROFOR cumpla su mandato de hacer uso de la fuerza en caso de producirse un ataque contra la zona segura, especialmente cuando dicho ataque guarde relación con la presencia de objetivos militares dentro de la zona segura.

52. Con respecto a dichas medidas, sería conveniente contemplar los principios del derecho humanitario internacional, estipulados en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y los Protocolos Adicionales de esos Convenios, de 1977¹, que la comunidad internacional ha aceptado ampliamente. El Consejo de Seguridad, en su resolución 771 (1992), de 13 de agosto de 1992, reafirmó que todas las partes en el conflicto debían respetar esos principios. Con arreglo a ellos, recomiendo que se adopten las siguientes medidas:

a) No permitir dentro de las zonas seguras el emplazamiento de armas o sistemas de armas, incluidos vehículos blindados, artillería, cohetes o morteros de más de 81 milímetros de diámetro;

b) No permitir dentro de las zonas seguras el emplazamiento de cuarteles militares o instalaciones similares;

c) No permitir dentro de las zonas seguras el emplazamiento de fábricas que produzcan material para uso militar y no utilizar los depósitos ubicados dentro de las zonas seguras para el almacenamiento de suministros militares;

d) No permitir que una parte en el conflicto utilice las zonas seguras como refugio para sus tropas o para entrenar o equipar a sus tropas.

Total libertad de movimiento

53. Se debería garantizar a la población local, así como a la UNPROFOR y a los organismos de socorro humanitario, libertad total de movimiento desde y hacia las zonas seguras, así como dentro de éstas. La mejor manera de garantizar este acceso ilimitado sería estableciendo corredores terrestres seguros hacia las zonas seguras para la prestación de asistencia humanitaria y la circulación de la población civil.

V. OBSERVACIONES

54. En mi informe presentado al Consejo de Seguridad de conformidad con su resolución 836 (1993) (S/25939, párr. 5), había sugerido que serían necesarios unos 34.000 soldados adicionales para lograr la disuasión mediante la fuerza. Esos efectivos tendrían que haber estado adecuadamente capacitados, entrenados y

/...

equipados, y listos para actuar con toda la fuerza disponible en caso de que cualquiera de las partes no respetara el régimen de las zonas seguras. Lamentablemente el Consejo de Seguridad autorizó el envío de un máximo de 7.600 soldados, que tardaron un año en llegar y ser desplegados en las zonas seguras. Para dos de los principales contingentes aportados por Estados Miembros hizo falta una gran cantidad de suministros de equipo, que incluyeron desde transportadores de personal blindados hasta ropa de invierno. De la obtención de esos suministros se encargaron las Naciones Unidas, que debieron hacer los arreglos necesarios para entrenar a los soldados a fin de que se familiarizaran con su uso antes de poder ser desplegados. En estas circunstancias, la UNPROFOR tuvo que hacer frente a limitaciones operacionales sustanciales en el desempeño del mandato relativo a las zonas seguras.

55. Habida cuenta de la reciente experiencia descrita en los párrafos anteriores, hoy es más evidente que nunca que sólo con la anuencia y la cooperación de las partes se podrá garantizar la protección de las zonas seguras con una presencia mínima de la UNPROFOR. Aunque limitada, esa presencia podrá desalentar en cierta medida las violaciones de las zonas seguras. En caso de que se llegara a un acuerdo sobre las condiciones descritas, incluida la desmilitarización de las zonas seguras, la UNPROFOR tendría a su cargo más responsabilidades, incluidas las tareas de vigilar y supervisar efectivamente la desmilitarización; promover la seguridad dentro de la zona desmilitarizada y garantizar que las partes respeten el acuerdo sobre la cesación de actos hostiles y de provocación. Para desempeñar esos mandatos, sería necesario que la UNPROFOR aumentara su presencia dentro y alrededor de las zonas seguras, interponiendo tropas entre las partes y estableciendo puestos de observación. La UNPROFOR no podrá asumir esas funciones sin recursos adicionales adecuados.

56. También sería fundamental seguir contando con la autorización actual para utilizar en última instancia la fuerza aérea como elemento de disuasión de los ataques a las zonas seguras o las incursiones en éstas y de apoyo a la UNPROFOR en el desempeño de su mandato en esas zonas. También se debería autorizar el uso de la fuerza para desalentar los ataques u hostilidades desde dentro de las zonas seguras contra las tropas contrarias u objetivos situados fuera de las zonas seguras, y eliminar los elementos hostiles que obstaculizan el uso de los corredores terrestres mencionados anteriormente. Ahora bien, hay que reconocer que el uso de la fuerza aérea tiene fallas intrínsecas y que no habría que recurrir a él más que como último recurso para responder a una situación específica y sólo coordinándolo con maniobras de la UNPROFOR y otros esfuerzos desplegados por la comunidad internacional para mitigar la gravedad de la situación.

57. En caso de que las partes no llegaran a un acuerdo sobre el régimen de las zonas seguras, el Consejo de Seguridad deberá adoptar una decisión en cuanto a los límites del mandato de la UNPROFOR para obligar a respetar las zonas seguras a las partes beligerantes que se muestran renuentes a hacerlo. En la actualidad, la función de la UNPROFOR consiste en actuar de elemento de disuasión de los ataques a las zonas seguras con una presencia mínima de sus tropas, con arreglo a la "opción ligera", y el posible uso de la fuerza aérea. Con ello no se ha logrado poner fin a los ataques a la zona segura de Bihac. Sin embargo, no creo que la UNPROFOR deba ocuparse de hacer respetar el régimen

/...

de las zonas seguras. El uso de la fuerza que sería necesario para desempeñar esa función le impediría, como ya he mencionado, cumplir su mandato general en la ex Yugoslavia, la convertiría en un combatiente y desestabilizaría aún más la situación en Bosnia y Herzegovina. En breve, ese mandato sería incompatible con la función de la UNPROFOR de fuerza de mantenimiento de la paz.

58. En particular, el emplazamiento de más efectivos en las zonas seguras, que tuvieran a su cargo hacer respetar el régimen de esas zonas, traería seguramente las consecuencias siguientes:

a) Las fuerzas que se desplegarían en las zonas seguras, así como las unidades que les brindarían apoyo logístico, se encontrarían en una situación mucho más arriesgada que las fuerzas normales de mantenimiento de la paz;

b) Para el apoyo logístico de ese despliegue sería necesario incrementar drásticamente las unidades de apoyo militar y civil de la UNPROFOR, además de las tropas que habría que desplegar en las zonas seguras (cabe señalar que el bajo número de efectivos autorizados de la UNPROFOR obedece a la escasez de personal logístico y técnico);

c) Las medidas requeridas para hacer respetar la protección de las zonas seguras, incluido un mayor uso de la fuerza aérea, impedirían que la UNPROFOR pudiera desempeñar su mandato como una fuerza imparcial de mantenimiento de la paz en las demás áreas de Bosnia y Herzegovina;

d) La prestación de asistencia humanitaria se volvería prácticamente imposible.

59. En vista de lo anterior, considero que la UNPROFOR no debería dejar de actuar como elemento de disuasión de las violaciones del régimen de las zonas seguras para encargarse de hacer respetar ese régimen. Si se confiara ese mandato a la UNPROFOR, se crearían expectativas entre la población de las zonas seguras y la comunidad internacional en general que la UNPROFOR no podría satisfacer sin comprometer su misión básica y sin provocar las consecuencias negativas mencionadas anteriormente.

60. Por consiguiente, recomiendo que el Consejo de Seguridad:

a) Vuelva a definir el régimen de las zonas seguras con las modificaciones propuestas en el párrafo 45 supra;

b) Exija que todas las partes y demás interesados acuerden, sin tardanza, las medidas concretas que habrán de adoptarse para garantizar el respeto del régimen de zonas seguras así modificado;

c) Exija que todas las partes y demás interesados respeten las medidas provisionales hasta que se lleve a cabo la desmilitarización completa de las zonas seguras;

d) Encargue a la UNPROFOR la definición de los límites operacionales de las zonas seguras, con o sin el acuerdo de las partes.

61. Deseo recalcar una vez más que las zonas seguras no representan una solución a largo plazo del conflicto fundamental de Bosnia y Herzegovina sino una medida provisional para mitigar el sufrimiento de la población civil vulnerable hasta que se logre un arreglo político. La única manera eficaz de que las zonas seguras, y otras zonas de Bosnia y Herzegovina, hagan honor a su nombre es alcanzar una solución política amplia a través de negociaciones. Hago un firme llamamiento a las partes en el conflicto para que entablen conversaciones con franqueza a fin de hallar rápidamente una solución de esa índole. Entretanto, reitero mi llamamiento para que se establezca una cesación inmediata del fuego con miras a que la gran cantidad de personas que ya han debido sufrir padecimientos indescriptibles no tengan que seguir soportando esa situación en el invierno que está a punto de comenzar.

Notas

¹ Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 75, Nos. 970 a 973.
