

Forum Deusto

# Cuestiones de actualidad 1993/1994

*Hermann Tertsch / José M. Mendiluce / Guilherme L. Da Cunha /  
José M. Aznar / Juan Antonio Carrillo Salcedo / José Antonio Garrido /  
Richard N. Gardner*



Universidad de Deusto

• • • • •



Cuestiones de  
actualidad  
1993-1994



# Cuestiones de actualidad 1993-1994

Hermann Tertsch  
José María Mendiluce  
Guilherme L. Da Cunha  
José María Aznar  
Juan Antonio Carrillo Salcedo  
José Antonio Garrido  
Richard N. Gardner

1994  
Universidad de Deusto  
Bilbao

La presente publicación ha sido posible gracias a la colaboración del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.

*Argitalpen honek Eusko Jaurlaritzaren Kultura Sailaren laguntza izan du.*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

*Argitalpen hau, ez azalaren diseinua ez beste zatirik ezin kopia, bildu edo transmititu daiteke inolako grabatze edo fotokopia modu edo bide erabiliz, ez modu elektrikoz, ez kimikoz, ez mekanikoz, ez optikoz, editorearen baimenik gabe.*

Edición al cuidado de Javier Torres Ripa  
*Javier Torres Riparen ardurapeko argitalpena*

Impreso en papel ecológico  
*Paper ekologikoan irarri argitalpena*

© Universidad de Deusto - Apartado 1 - 48080 Bilbao  
*Deustuko Unibertsitatea*

I.S.B.N.: 978-84-9830-633-0

*El **Forum-Deusto**, enraizado en el mundo del saber y vivir propios de una Universidad, abre sus puertas a una actividad que no le debe ser ajena: hablar de y dialogar sobre la vida socio-política, que es acercarse a la vida del ciudadano; y el **Forum** lo hace desde su específica óptica universitaria; con apertura a todas las ideas, rigor de exposición y mentalidad crítica.*

***Deusto-Forumak** Unibertsitate batek bere dituen jakintza eta izate modutan oinarriturik, alde batera utzi behar ez duen ihardun bati, bizimodu sozio-politikoari buruzko elkarrizketari, irekitzen dio atea Hiritarraren egunerokora hurbildu asmotan, eta **Forumak** bere ikuspegi unibertsitaritik egin nahi du lan hori: ideia guztien aurrean ireki, azalpenetan zehatz eta jarrera kritikoarekin jokatzuz.*

# Forum Deusto



# Índice

Introducción . . . . .	11
Los Balcanes: la ceguera de Occidente, por <i>Hermann Tertsch</i> , Corresponsal de <i>El País</i> en el Este de Europa . . . .	15
El conflicto en la antigua Yugoslavia y la respuesta internacional, por <i>José María Mendiluce</i> , representante regional del ACNUR para el Be- nelux y las Instituciones Europeas . . . . .	25
Protección Internacional a los refugiados, un reto a la Comunidad Inter- nacional, por <i>Guilherme L. Da Cunha</i> , representante de ACNUR en España . . . . .	59
Presente y Futuro del País Vasco y España por <i>José María Aznar</i> , Presidente del Partido Popular . . . . .	67
Una nueva instancia de protección internacional de los Derechos Huma- nos: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la promoción y pro- tección de todos los Derechos Humanos, por <i>Juan Antonio Carrillo Salcedo</i> , Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Sevilla . . . . .	75
Europa: crisis, industria, educación. Una propuesta para crear futuro, por <i>José Antonio Garrido</i> , Presidente del Consejo Social de la Universidad de Deusto y Vicepresidente de Iberdrola . . . . .	91
La diplomacia de la supervivencia: protección del medio ambiente mundial, por <i>Richard N. Gardner</i> , Embajador de los Estados Unidos de América . .	117



# Introducción

En la compleja y acelerada vida actual surgen cuestiones heterogéneas que pueden ser ajenas a los temas que el Forum elige en sus ciclos pero que encajan perfectamente dentro de la filosofía y marco general de esta plataforma de debate. Es por eso que en el año 1991, se decidió crear una serie abierta sobre asuntos de actualidad a cargo de personalidades relevantes en cada materia. Durante el pasado curso 93/94 se ofrecieron siete conferencias entre el mes de noviembre de 1993 y mayo de 1994.

Además de estas intervenciones estaba prevista una conferencia sobre el problema de los Balcanes que iba a impartir el día 22 de febrero de 1994 el Vicepresidente de la República de Serbia Zenljko Simic. El anuncio de esta charla suscitó rechazo y polémica entre distintos sectores de la sociedad. La grave situación del país serbio en esa fecha obligó a suspender a última hora esta disertación.

*Forum Deusto*



# Hitzaurrea

Gaur egungo gizarte korapilatsu eta azkarrean etengabe ari dira sortzen era guztietako arazoak, Forumak bere zikloetan hautatzen dituen gaietatik at egon arren, Forumaren filosofian eta esparru orokorrean bete-betean sartzen direnak. Hori dela eta, 1991n hitzaldi sail ireki bat sortzea erabaki zen, gaur egungo gaiak eztabaidatzeko hizlari ospatsuen eskutik. 93/94 ikasturtean zehar zazpi hitzaldi eman ziren 1993ko azarotik 1994ko maiatzera bitartean.

Zazpi hizlari horiez gain, Zenljko Simic Serbiako Errepublikako Lehendakariordea zen etortzekoa, 1994ko otsailaren 22an, Balkanetako auziaren gainean mintzatzera. Hitzaldia iragarri zenean, eztabaida eta kontrako iritziak sortu ziren gizartearen zenbait taldetan. Azken orduan, Serbiako egoera larriaren ondorioz, hitzaldia bertan behera gelditu zen.

*Forum Deusto*



# Los Balcanes: la ceguera de Occidente

por **D. Hermann Tertsch**

*Conferencia pronunciada  
el 4 de noviembre de 1993*

Forum Deusto



## Los Balcanes: la ceguera de Occidente

por D. Hermann Tertsch\*

Cuando tuve el honor de ser invitado a hablar ante esta distinguida audiencia se me dio libertad para decidir el ángulo desde el que preferiera tratar esta inmensa tragedia humanitaria, política, militar y cultural que, tan adictos al eufemismo, seguimos llamando la «crisis yugoslava». Opté por obviar el drama humanitario, la muerte de centenares de miles, los sufrimientos de millones de individuos, la desaparición física de poblaciones enteras, que ha sido tratado ya con profusión por todos los medios de comunicación, aquí y en todo el mundo.

Es evidente el cansancio que ha asaltado a las sociedades occidentales ante la matanza cotidiana, la destrucción reiterada. Pasado el estupor inicial de imágenes llenas de salvaje novedad, los europeos de la mitad afortunada del continente han comprobado que, en televisión, los bombardeos de ciudades no se diferencian mucho el uno del otro y que, contada la amputación de piernas y brazos a una niña en Sarajevo,

---

\* Hermann Tertsch del Valle-Lersundi nació en Madrid en 1958. Cursa estudios de Periodismo y Sociología que interrumpe para entrar en 1978 en la empresa periodística familiar que publicaba entonces el semanario *Spanish Economic News Service* (SENS). En 1981 se instala en Viena donde comienza a trabajar para la Agencia EFE en la cobertura informativa de Europa central y oriental. A partir de 1983 comienza a publicar en el diario *El País*, que en 1985 le nombra corresponsal en Bonn y Varsovia. En 1990 recibe el premio Cirilo Rodríguez de Periodismo por su cobertura informativa sobre las revoluciones en el este europeo. Desde 1989 es corresponsal para Europa Oriental de *El País*. En 1992 el Club Internacional de Prensa de Madrid le otorga el premio a la mejor labor española en el extranjero por su cobertura de los acontecimientos en Europa Oriental y en especial Yugoslavia. En junio de 1993 la editorial El País Aguilar publica su libro *La venganza de la Historia*. En octubre de 1993 recibe el Premio Europa de Periodismo auspiciado por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, en atención a su cobertura informativa de la guerra en los Balcanes.

están contadas las que puedan producirse Mostar o Maglaj, pero también en cualquier pueblo o ciudad de Georgia o Azerbaián.

La «fatiga de compasión» de que hablan las organizaciones humanitarias para explicar la caída en las donaciones para las víctimas de la guerra es efecto de varios factores. Está la lógica desesperanza ante la falta de perspectivas de solución y también la nueva introspección de las democracias occidentales ante sus propios problemas en continuo aumento. Pero también el puro aburrimiento ante algo que ya no es nuevo, que ya sabemos y que no queremos que se nos sirva continuamente a la hora de la comida por telediario. En televisión, preferimos muertos de ficción. La oferta se ha adaptado a la demanda. Cada vez son menos los equipos de televisión en la zona de guerra, menos los enviados especiales y menores el tiempo y el espacio que se brinda a esta guerra en medios audiovisuales y escritos.

Hay quienes ya hablan de que aquella guerra, que durante sus primeros meses o un año nos aterrorizó a todos tiende a convertirse en una guerra olvidada como tantas otras que, en Angola, Camboya o Afganistán siguen su curso sin que casi nadie en la Europa desarrollada sea siquiera consciente de su existencia.

Yo no comparto este pronóstico. Me atrevo a decir que por desgracia. No precisamente porque crea que, pasada la hora de los reportajes con mucho «color» como decimos los periodistas, agotadas las encuestas de opinión micrófono en mano entre víctimas y verdugos en Bosnia, vayan a cobrar más relieve las informaciones que nos den un cuadro más general de la guerra, sus protagonistas y sus consecuencias. La mayor parte de la información sobre algo tan complejo como son los Balcanes, seguirá girando en torno de la anécdota más o menos trágica y significativa.

Yo estoy convencido de que esta guerra no acabará en conflicto de baja intensidad, merecedora del olvido. Ante todo porque los destinatarios de la información que allí surge, las sociedades europeas, van a tener tiempo y razones para comprender hasta qué punto llegarán a afectarles esta guerra y, sobre todo, la actitud de sus propios gobiernos y los organismos internacionales en relación a ésta.

Bismarck decía que todos los Balcanes no valen los huesos de un solo coracero o granadero prusiano. Años más tarde, el día de San Vito de 1914, estallaba en Sarajevo una guerra que acabaría con la rendición incondicional de Alemania en los mismos salones de Versalles donde Bismarck había proclamado la unidad alemana en 1871.

## Ceguera o complicidad

Es aquí donde entro en el núcleo de esta intervención, mi opinión. Creo que Occidente pagará cara —ya está pagando en parte— la ignorancia, la ceguera ante los peligros emergentes y la complicidad de algunos con el más fuerte aunque éste sea enemigo declarado de los principios occidentales, esa pobrísima versión de «realpolitik» que concluye en humillación como la historia demuestra.

Estas ideas que presento forman mi opinión personal, pero no aislada ni mucho menos original. La comparten muchos de aquellos colegas míos que, como yo, llevaban años viajando a Yugoslavia y los Balcanes en general cuando estalló la guerra. La comparten intelectuales serbios como Milos Vasic, croatas como Predrag Matvejevic y musulmanes como Zlatko Dizdarevic. La comparten Margaret Thatcher, analistas norteamericanos como George Kenney y sus tres colegas, dimisionarios con él en el Departamento de Estado en protesta por la política occidental en los Balcanes, así como la inmensa mayoría de quienes concedores de la zona, víctimas directas o no, creen en el principio de la pluralidad étnica y multiculturalidad como fundamento de la sociedad abierta y civilizada.

Sería tremendamente injusto sugerir que aquellos que no han seguido la línea de actuación que aquí se defiende sean cómplices de quienes hicieron del odio ultranacionalista y mitológico primero, y de la guerra y el crimen sistemático después, sus instrumentos de supervivencia política, expansión territorial y enriquecimiento personal. Pero es difícil creer que una política tan malograda a la hora de defender principios y fines declarados pueda ser producto de mera falta de información, pereza mental o estulticia. Cabe sospechar que, al menos parte de los dirigentes occidentales, exponían ciertos objetivos sólo de cara a la opinión pública mientras después combatían todos los instrumentos que pudieran acercar o realizar estos fines.

La guerra en Yugoslavia no comenzó cuando «Alemania presionó a la Comunidad Europea al reconocimiento de Croacia y Eslovenia». Por mucho que esta teoría se haya hecho fuerte en las mentes de gran parte de los intelectuales, políticos y periodistas españoles no deja de ser una majadería. La guerra, y a esto me referiré más tarde, no tiene su origen en el reconocimiento de que Yugoslavia ya es imposible. Es dos años antes, en el comienzo del violento asalto por parte de la etnia mayoritaria, la serbia, a una posición hegemónica dentro de la federación que rompe el equilibrio de ésta. Con su ideología basada en la supre-

macía racial aplasta la autonomía de Kosovo y siente el precedente de sus ambiciones en todo el territorio yugoslavo. Allí muere Yugoslavia ante la indiferencia occidental que no entendió que la suerte de los albaneses de Kosovo sería la suerte de toda la convivencia en la Yugoslavia multiétnica.

El reconocimiento de Croacia llegó siete meses después del comienzo de la guerra —junio de 1991—, un mes después de que en la cumbre de Maastricht, Alemania dijera que ya no podía seguir justificando ante su opinión pública la ruptura del compromiso hecho en julio de 1991 en la isla de Brioni por toda la CE —y sin presión alguna de Alemania— que exigió la moratoria de tres meses a Croacia y Eslovenia y negociaciones para la retirada del ejército serbio-yugoslavo y otras cuestiones.

En los tres meses siguientes a Brioni el ejército serbio federal, que ya había armado a los grupos paramilitares serbios responsables de las mayores atrocidades causa miles de muertos, convierte la ciudad de Vukovar en una ruina, bombardea Dubrovnik y decenas de otras ciudades. Eslovenia y Croacia exigen cuando el 8 de octubre se cumplen los tres meses que la CE cumpla con el compromiso del reconocimiento que internacionalizaría la guerra y supondría —esperaban estas repúblicas— un freno a la hasta entonces impune ofensiva serbio federal contra objetivos civiles prácticamente desarmados.

Serbia amenaza con que el reconocimiento agravaría la guerra, lo cual sólo dependía de ella. La Comunidad Europea, Londres y París ante todo, asumen como propio el argumento de Belgrado, posponen continuamente el reconocimiento y otorgan así a Milosevic un veto de facto sobre las decisiones comunitarias.

Dos semanas después del reconocimiento de Croacia, Belgrado y Croacia firman el primer acuerdo de alto el fuego que se mantiene y pone fin a esta primera guerra serbo-croata de la era posttitoiista. Creo que habrá más. Pero en todo caso, el reconocimiento de Croacia puso fin a la guerra en su territorio.

Alemania, y todos los demás países con alguna influencia, se equivocaron al no imponer una solución global del conflicto en las muchas ocasiones en que esto fue posible. La agresividad serbia era evidente. Durante meses, Serbia mantuvo bloqueada la presidencia yugoslava tras liquidar por la fuerza las autonomías de Kosovo y Voivodina y derribar al gobierno de Montenegro. Serbia saqueó las arcas federales imprimiendo el dinero, aún común, sin permiso federal. Serbia impidió

que el representante croata, Stipe Mesic, asumiera la jefatura de la presidencia como le correspondía constitucionalmente.

Cuando Eslovenia y Croacia, la primera sometida ya por Serbia a un bloqueo económico, la segunda sufriendo los primeros asaltos armados provocados por milicias armadas por Belgrado, piden una confederación que les permita una seguridad frente a la ofensiva hegemónica serbia pero preservando una cierta unión comercial y política, Occidente se adhiere a la línea serbia. James Baker llega a Belgrado e insiste en una Yugoslavia unida, que ya por entonces era inviable. Semanas después, en junio de 1991, sin duda animados por estas palabras, entra en Eslovenia el ejército. En agosto de 1992, en la Conferencia de Londres, la Comunidad Internacional vuelve a dejarse engañar. Sería largo enumerar todo lo que allí se acordó para ser ignorado después. La reunión sólo sirvió para darles a Milosevic y sus caudillos de guerra la categoría de interlocutores válidos y el tiempo para imponer sobre el terreno las soluciones militares por ellos apetecidas.

¿Cuáles podían haber sido las soluciones globales? En 1989 quizá la ayuda a la oposición serbia y después la presión diplomática en defensa de los albaneses de Kosovo. Después, la amenaza a Serbia de un reconocimiento inmediato de todas las repúblicas, si no cesaba en su bloqueo a las instituciones yugoslavas. En primavera de 1991, en aquel estado de cosas, se debía haber aceptado, como mal menor, la confederación de repúblicas independientes, la Comunidad Internacional debería haber establecido en un paquete el reconocimiento de todas las repúblicas que lo desearan en sus fronteras oficiales existentes con una protección *in situ* de las minorías étnicas. Aquellas fronteras internas entre repúblicas yugoslavas no son mejores ni peores que otras como me ha dicho siempre Milovan Djilas, mano derecha de Tito y encargado por éste de establecerlas en 1946.

Esto quizá no hubiera evitado la guerra, ya que la defensa de la minoría serbia en Croacia y Bosnia ha sido sólo un pretexto para una guerra expansionista. Pero si hubiera evitado esa «neutralidad», esa equidistancia de la Comunidad Internacional hacia los contendientes cuyos efectos más nefastos están en el embargo de armas. Una parte armada hasta los dientes con capacidad para seguir la guerra a su actual intensidad durante quizá diez años frente a fuerzas policiales mal armadas y población civil inerme. Un levantamiento de armas en su día hubiera respondido al axioma que Occidente defendió como garantes de la seguridad europea durante cinco décadas: equilibrio armamentista equivale a disuasión para ambas partes.

En Croacia primero y Bosnia después se nos ha querido convencer de que la mejor forma de acabar con un conflicto es que una parte tenga aplastante superioridad sobre la otra. Como nadie podía creer esto en serio, conocida la naturaleza del régimen de Belgrado, sólo cabe concluir que al menos la parte más influyente o interesada de la Comunidad Internacional quiso que Serbia impusiera su orden en la región. Las relaciones de Londres y París con Serbia, aliados en dos guerras mundiales tienen al respecto tanto relieve como los renovados temores de estas dos capitales a una expansión de la influencia del «monstruo alemán» —Thatcher *dixit*—, en su tradicional zona de influencia que incluye a Croacia y Eslovenia.

Hoy, y no quiero extenderme mucho más, es ya tarde para evitar aquello que yo creo habría que haberse evitado a toda costa: el precedente de una campaña bélica victoriosa en nombre de una raza, la consiguiente conquista territorial y el acatamiento por parte de la Comunidad Internacional del derecho del agresor a su botín. Exactamente esto se ha hecho al asumir las tesis serbias —y croatas— de división étnica de Bosnia-Herzegovina. Por primera vez desde la caída del nazismo, Europa occidental que se defendió con éxito frente al comunismo, se doblega ante el nacional socialismo de Milosevic y su doctrina étnica como lo hizo en Munich en 1938 ante Hitler.

Milosevic ha tenido razón. Apostó porque Europa occidental no tendría decisión ni voluntad necesarias para defender sus principios. Hemos aceptado, y auspiciado a través de la mediación de David Owen, el principio de la segregación y la homogeneización étnica. Quienes crean que una vez calmados los apetitos serbios en Bosnia y Croacia los Balcanes se calmarán y sufrirán un grave desengaño. Un régimen que obtiene éxitos bélicos movido por estos principios reincide por la propia dinámica de esta ideología. En el terreno interno, la selección negativa de un régimen como éste, donde toda moderación es tachada de complicidad con el enemigo exterior, tiende irremisiblemente hacia el totalitarismo, hacia el fascismo.

Además, este primer éxito de una agresión militar en Europa será un buen ejemplo para todos aquellos Estados en Europa central y oriental, los Balcanes y el Cáucaso. Qué mejor manera de solucionar de una vez y por todas el problema, a veces secular, de las minorías, cuando éstas pueden ya ser expulsadas en «limpieza étnica» por métodos más o menos violentos y expeditivos. El método serbio —que fue el alemán en los sudestes— ya está siendo aplicado por los armenios. So pretexto de salvar a su minoría, han ocupado amplias zonas de Azer-

baían que limpian sistemáticamente de su población no armenia. Rusia ha utilizado minorías, como los abjasios en Georgia, para forzar a la sumisión a aquellas repúblicas habían abandonado la CEI. Hoy todas han pedido su reingreso ante la imposibilidad de hacer frente a la presión militar del ejército ruso. Con este ahora crecido tras haber salvado al presidente Yeltsin sus demandas al poder político en Moscú aumentarán. La exigida revisión del acuerdo de armas convencionales no es más que un ejemplo.

En Occidente, Yugoslavia ha provocado la mayor crisis en la OTAN de sus 45 años de historia. En la Comunidad, los celos entre Alemania, Francia e Inglaterra han aumentado tanto entre los gobiernos como entre las poblaciones. Como la ley de la fuerza ha sido aceptada como único criterio en los Balcanes, vuelven a surgir las alianzas bilaterales o trilaterales sustitutorias de una seguridad colectiva que se proclamó en París en 1990 pero en la que ya no cree hoy nadie. Las ententes de los años treinta vuelven a ser actuales. Turquía firma acuerdos con Albania. Grecia apoya abiertamente a Serbia por encima de su supuesta solidaridad comunitaria. Rumanía apoya a Serbia contra el supuesto revanchismo húngaro. Los musulmanes bosnios, la población más laica y de mayor vocación europeísta de los Balcanes se radicaliza ante su tragedia y el Estado islámico en Europa que ninguno de ellos quería surge como su último bastión de defensa ante el genocidio.

Pero la consecuencia más grave de toda esta crisis es la catástrofe política y moral que supone el hecho de que Europa ha aceptado por primera vez después de Auschwitz al fascismo como interlocutor válido. Lo ha sacado de la categoría de ideología criminal en que justamente había sido confinado y lo ha elevado a opción política e ideológica aceptable. Esto lo pagaremos caro también en nuestros propios territorios donde aún nos sentimos seguros. Ningún pueblo europeo es inmune a la mordida de esta serpiente que envenena las almas. El huevo ha sido incubado en Belgrado. Hoy ya tenemos los sótanos plagados de reptiles.



# El conflicto en la antigua Yugoslavia y la respuesta internacional

por **D. José María Mendiluce**

*Conferencia pronunciada  
el 22 de noviembre de 1993*

Forum Deusto



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

por D. José María Mendiluce\*

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

---

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

## I. Presentación

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

### III. La intervención humanitaria

#### A) *Objetivos principales*

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

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

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

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

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

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

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

## B) *La presencia humanitaria*

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## VII. Algunas conclusiones y cuestiones no resueltas

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Anexos

### Anexo 1

Cronología de algunos acontecimientos significativos en la Antigua Yugoslavia

1991

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

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

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

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

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

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

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

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

1992

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

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

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

3 de marzo: Bosnia y Herzegovina proclama la independencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29 de junio: El presidente francés Mitterand visita Sarajevo.

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

29 de junio: Comienza la ayuda humanitaria en Sarajevo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1993

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Anexo 2

### Selección de resoluciones del Consejo de Seguridad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Anexo 3

### Refugiados y personas desplazadas en la antigua Yugoslavia

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

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

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

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

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

#### Observaciones

A: Todas las cifras están redondeadas.

B: Fuente de información:

Croacia: Oficina para personas desplazadas y refugiados (ODPR)

UNPA: Oficinas operacionales de ACNUR.

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

Bosnia y Herzegovina: Oficinas de ACNUR.

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

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

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

# Protección Internacional a los refugiados, un reto a la Comunidad Internacional

por **D. Guilherme L. Da Cunha**

*Conferencia pronunciada  
el 30 de noviembre de 1993*

Forum Deusto



# **Protección Internacional a los refugiados, un reto a la Comunidad Internacional**

por D. Guilherme L. Da Cunha\*

## **I. Algunas reflexiones preliminares, cifras significativas como el tema y una propuesta para discusión**

1. En términos generales las personas que se desplazan lo hacen fundamentalmente por razones económicas o políticas. El fenómeno migratorio está presente desde los albores de la historia de la humanidad y la mayoría de las veces ha significado modernización y progreso humano. Así, en el sentido más amplio del concepto migratorio todos nosotros somos, en mayor o menor medida, el resultado de desplazamientos que nos antecedieron. En este contexto, estimo que es importante desdramatizar, desde un punto de vista histórico, el fenómeno migratorio y concordar con el filósofo mejicano Octavio Paz que hablando del flujo migratorio entre América Central, México y los Estados Unidos lo compara al viento y a las corrientes submarinas, es decir, como si fueran fenómenos naturales y por tanto imparables.

---

\* Guilherme L. Da Cunha nació en Brasil el 11 de enero de 1942. En 1968 obtuvo la Licencia en Estudios Jurídicos y la Licencia en Ciencias Sociales por la Universidad de Sao Paulo (Brasil), así como una Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de París VII. Entre sus actividades profesionales cabe mencionar: Profesor de Sociología en la Facultad de Filosofía de S. José de Río Pardo, San Paulo, Brasil (1968); Beca del Gobierno Francés para realizar Estudios de Postgrado en la Universidad de París (1969-72); Director de Estudios del Instituto Internacional de Investigaciones de París (1970-71); Consejero Jurídico (América Latina y Península Ibérica) en la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra (1972-75). Desde 1975 desempeña importantes cargos en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): Encargado de Programas en Ginebra (1975); Representante Adjunto en Luanda, Angola (1975-76); Encargado de Protección (Sección de Américas) en Ginebra (1982-83); Jefe de Sección para las Américas en Ginebra (1948-85); Representante adjunto en Nueva York (1987-89); Director Adjunto, Oficina para Europa y América del Norte en Ginebra (1989-90). Desde Octubre de 1990 es Representante de ACNUR en España.

2. Sin embargo, en época de crisis económica, turbulencia política y crecimiento demográfico desigual en que vivimos, el fenómeno de los desplazamientos masivos de población si no son encauzados en políticas migratorias eficaces y democráticas pueden ser objeto de manipulación política y en consecuencia de tensión entre grupos étnicos distintos. Así, solemos escuchar con frecuencia expresiones como «la invasión de los bárbaros», «el olor de los inmigrantes», «el barco está lleno», «fuera extranjeros», etc., que reflejan dicha manipulación al señalar al «otro diferente» como responsable de todos los males que padecemos; el conocido síndrome del chivo expiatorio tan recurrente en la historia reciente de Europa. Habría, sin embargo, que preguntar quiénes son los bárbaros...

3. Para ilustrar lo que precede, veamos algunas cifras relativas al problema de los desplazamientos de población, que incluyen a los emigrantes económicos, legales o no, solicitantes de asilo y refugiados.

4. Existen más de 100 millones de inmigrantes en el mundo, uno de cada 135 habitantes del planeta. La población mundial, que supera ya los 5,6 mil millones de personas, alcanzará los 11 mil millones a mediados del próximo siglo. El 95% de este aumento tendrá lugar en países del tercer mundo. Hace 20 años la renta del 20% de la población más rica del mundo representaba 75 veces más que la del 20% de la población más pobre. Actualmente, esta diferencia se ha doblado (es 150 veces mayor).

5. En el año 2025 la población del mundo industrializado (Europa, Norte América, Australia y Japón) habrá crecido de 1,2 a 1,35 mil millones, es decir, un crecimiento del 12%, mientras que la población del Tercer mundo habrá experimentado un crecimiento de 4,1 a 7,2 mil millones, es decir, un crecimiento del 76%. En este mismo año la población de Europa occidental será equivalente a la de Nigeria y Zaire juntos.

6. Naturalmente, este crecimiento demográfico supone un rejuvenecimiento de población sobre todo en los países del Tercer Mundo, donde un número cada vez mayor de jóvenes buscan un primer empleo que difícilmente encontrarán en sus países de origen. Esta situación coincide con la llamada: política de «Inmigración Cero» llevada a cabo por los países ricos, que se debaten con la recesión económica y el fantasma del desempleo. Por ello, no quedan muchas alternativas para los jóvenes más dinámicos del Tercer Mundo más que «probar suerte» en otro país más rico que el suyo.

Según fuentes de las Naciones Unidas habría unos 70 Estados clasificados como débiles, vulnerables o periféricos, es decir, países donde

las personas y no más ciudadanos deambulan entre la supervivencia violenta y la emigración.

7. Así, parece evidente que los desplazamientos de población, sean o no forzosos, son en gran medida el resultado: 1.º del crecimiento demográfico desproporcionado; 2.º del reparto desigual de la riqueza entre países, más conocido como el conflicto Norte-Sur, y 3.º de la internacionalización e integración creciente de los medios de comunicación, así como de la producción y el comercio mundiales.

8. Propuesta para discusión: la existencia de inmigrantes en situación irregular, así como de solicitantes de asilo y refugiados, son síntomas de un sistema que funciona precariamente en lo que se refiere al respeto de los derechos humanos, derechos sociales y económicos, derechos civiles y políticos (ver Declaración Universal de los Derechos humanos).

## **II. La crisis actual y la protección internacional a los refugiados**

9. Todos sabemos que el mundo atraviesa actualmente una profunda crisis que se vio agravada con el final de la Guerra fría. Se trata de una crisis social en su sentido más amplio, un concepto que abarca una crisis económica, política, cultural y, por qué no decirlo, filosófica (valores). Dicha crisis afectaría al mismo tiempo, a los países ricos del occidente, los países recientemente liberados del comunismo, así como los del hemisferio sur.

10. La importancia y el impacto de los eventos que estamos viviendo, en lo que se refiere a transición y ruptura histórica, han sido comparados con los de la Revolución Francesa o la Revolución Bolchevique. En efecto, el cambio vertiginoso en las relaciones internacionales ha sido tan intenso, que el concepto de Nuevo Orden Internacional, elaborado por el ex-Presidente norteamericano, George Bush, se ha quedado anticuado. Así, tenemos la impresión que la historia actual es una mezcla, a veces explosiva, de aceleración, estancamiento y de repetición. En las palabras de la alta Comisionada navegamos en aguas desconocidas y debemos evitar al mismo tiempo los arrecifes de un triunfalismo prematuro que surgió con la queda del Muro de Berlín así como de un pesimismo excesivo que parece caracterizar los actuales rumbos de las relaciones internacionales.

Es cierto, que vivimos en un gran desorden internacional resultado en gran medida de la desintegración del mundo bipolar. Sin embargo,

algo nuevo en materia de relaciones internacionales se está estructurando. Los indicios principales de esta tendencia parecen ser:

1. El reconocimiento de la ONU como fórum principal o referencia normativa fundamental para la solución pacífica de los conflictos.
2. La emergencia de temas de importancia mundial que afectan al conjunto de la humanidad, como por ejemplo la ecología (Conferencia de la ONU de Río 1991), los Derechos Humanos (Conferencia de la ONU en Viena de 1993), etc. Otros temas de interés universal son: el desarrollo social y económico, crecimiento demográfico, el desarme, el narcotráfico, la deuda exterior de los países del Tercer Mundo, el SIDA y sobre todo, el que es objeto de esta ponencia, los solicitantes de asilo y los refugiados.

11. La intolerancia, la persecución de los disidentes, la violación de los derechos humanos, las guerras, generan refugiados. Esto ha sido una constante en la historia de la humanidad. Sin embargo, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas y después del horror que representaron los dos grandes conflictos mundiales, un nuevo impulso democrático animó a la humanidad a perseguir objetivos más nobles como son la defensa de los derechos humanos y la promoción de la cultura de la paz.

12. La Declaración de los Derechos Humanos, así como la promulgación de diferentes tratados de derecho humanitario, constituyen referencias importantes y obligatorias de dicha tendencia. Así, la Convención de las Naciones Unidas de 1951, relativa al Estatuto de los Refugiados, así como su Protocolo adicional de 1967, son el marco jurídico que define las obligaciones de los Estados en lo que se refiere a la Protección Internacional de los refugiados.

En su artículo 1.A, la Convención de 1951 define así el concepto de refugiado:

«el término refugiado se aplicará a toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos en Europa antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social y opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...».

13. El Protocolo adicional de 1967 actualiza y amplía dicha definición al suprimir la referencia temporal («antes del 1.º de enero de 1851»), así como la geográfica («Europa»).

14. Por otra parte, la definición de refugiado que figura tanto en la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969 como en la Declaración de Cartagena de 1984 sobre la situación de los refugiados en América Central, es una definición aún más amplia y por tanto más liberal puesto que incorpora la agresión exterior, invasión de una potencia extranjera, violencia generalizada, así como violación sistemática de los derechos humanos como razones suficientes (causas) para otorgar el estatuto de refugiado a las personas que lo necesitan.

15. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados —ACNUR— fue creado tras la 2.ª Guerra Mundial, y su Mandato consisten en promover junto con los Estados y Organizaciones no Gubernamentales la protección y asistencia a todas aquellas personas que caen bajo su competencia (mencionar categorías). Se trata de una labor de carácter estrictamente humanitario, y desafortunadamente necesaria en el mundo en que vivimos. Así, nuestra capacidad de proteger a los refugiados y ofrecerles soluciones duraderas a sus problemas es directamente proporcional al carácter democrático de nuestras sociedades.

16. En los dos últimos decenios, el número de refugiados en el mundo se ha multiplicando peligrosamente. Así, en 1970 había 2,5 millones de refugiados, 8,2 millones en 1980 y en 1993, 19,7 millones. Estas personas, niños, mujeres y ancianos mayoritariamente, se encuentran sobre todo en los países del tercer mundo (mencionar ejemplo Burundi 500.000 muertos y 800.000 refugiados que huyeron hacia Botswana, Zaire y Tanzania hace un mes).

La distribución geográfica de la población de refugiados en el mundo es la siguiente:

---

Africa Negra	5.850.000
Asia* y Oceanía	1.092.931
Europa	4.407.461
América	1.926.763
Sureste asiático, Norte de Africa y Medio Oriente	6.441.107

---

\* China, Hong Kong, India, Indonesia, Tailandia, Bangladesh, Malasia, Filipinas y Japón, son los países que comparativamente han acogido mayor número de refugiados originarios de Indochina y Sri Lanka principalmente.

17. La inestabilidad actual y el desorden internacional en que vivimos, están contribuyendo al agravamiento del problema de los refugiados y personas desplazadas que, cada vez más, están siendo víctimas de los conflictos provocados por el fanatismo nacionalista excluyente, de los prejuicios raciales y de actitudes xenófobas. Así, el recrudecimiento del racismo y los actos de xenofobia no son fenómenos marginales e irrelevantes en la Europa post-guerra fría. Son tendencias que se afirman peligrosamente en seguimientos significativos de la población. No podemos desconsiderar su importancia (mencionar ejemplos de partidos políticos abiertamente racistas y autoritarios o la naturaleza de los conflictos que asolan la antigua Yugoslavia «limpieza étnica», Asia Central, el Cáucaso, Somalia u otras partes de Africa: los desplazamientos ocurren a consecuencia de conflictos internos; desintegración de los Estados nacionales; el problema de los desplazados internos, aproximadamente 24 millones de personas = refugiados potenciales; el conflicto Norte-Sur que se agrava; el sistema tradicional de protección a los refugiados, la crisis del derecho de asilo).

18. Hoy día, la dimensión y la complejidad de los problemas planteados por los desplazamientos humanos y de las crisis humanitarias que conllevan requieren, por parte de los gobiernos, organizaciones no gubernamentales, de los ciudadanos y de la Comunidad Internacional en su conjunto coraje, liderazgo, osadía, nuevas estrategias para preservar y promover los valores y los principios en que se funda el Estado de Derechos/Paz, Derechos Humanos y Desarrollo/Solidaridad Internacional. La lucha por la democracia en el interior de los Estados y entre los Estados. El espacio multilateral como espacio ideal de/para la solución pacífica de los conflictos.

19. Es este el desafío al que se enfrenta hoy día la Comunidad Internacional, vencer la barbarie y fortalecer los pilares de una civilización más solidaria. Sólo así seremos capaces de mantener abierto el camino del futuro.

# Presente y Futuro del País Vasco y España

por **D. José María Aznar**

*Conferencia pronunciada  
el 2 de febrero de 1994*

Forum Deusto



## Presente y Futuro del País Vasco y España

por D. José María Aznar\*

Debo agradecer esta ocasión que me deparan Vds, la de hablar sobre el País Vasco en un foro, además, con el evocador nombre de Deusto. En concreto, el título a mis palabras de hoy propone que consideremos, a la vez, el presente y futuro de los vascos inserto en una perspectiva nítidamente española. Pues, creo, que lo que más falta hace al conjunto de España es un proyecto claro, plural e integrador de una nación renovada para el año 2000. Así es nuestro punto de vista, y pensamos que este camino resulta la alternativa preferida por cada vez más personas, que apuestan por superar sus dificultades económicas y la parálisis política con un esfuerzo general de la comunidad española.

A partir de la transición democrática, que empezó de hecho en 1976, la mayoría nos agrupamos en torno al objetivo de la restauración democrática. El regreso a un Estado que se guiara bajo leyes votadas por auténticos ciudadanos, atrajo las esperanzas colectivas de casi todos nosotros. Sólo minorías que perseguían un país alejado de la corriente europea rechazaron, y aún persisten en una actitud antipatriótica, el modelo de la monarquía parlamentaria y la competencia electoral

---

\* José María Aznar nació el 25 de febrero de 1953. Se licenció en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. En 1975 fue Inspector de Finanzas del Estado. En 1979 fue nombrado Secretario General de Alianza Popular de Logroño. De 1982 a 1987 fue Secretario General adjunto de Alianza Popular, y Diputado nacional por Avila. En 1989 fue nombrado Vicepresidente nacional del Partido Popular y Presidente de Castilla y León; en 1990 Presidente Nacional del Partido Popular. Ha sido Diputado Nacional por Madrid en la IV y V Legislaturas. Actualmente es Vicepresidente de la Unión Democrática Internacional, Vicepresidente de la Unión Democrática Europea y Vicepresidente del Partido Popular Europeo.

de los diversos partidos políticos. Junto a la restatutación de la monarquía y el sufragio universal, bien pronto creció la vieja aspiración de ingresar en la unidad europea surgida tras la última guerra mundial. Los dos programas resultaban mutuamente dependientes, ambos convergían en la urgencia de remediar con rapidez esa anomalía de una señora nación europea, sin democracia ni relación plena con sus países homólogos.

La sala estará de acuerdo en que estos fines fundacionales de la transición se han cumplido en poco tiempo y con bastante inteligencia. De manera que los dos problemas básicos de la historia contemporánea hispánica, allí donde se gastaban inútilmente energías incalculables de los mejores hombres de España durante un siglo, quedaron expeditos. Ahora queda la responsabilidad de mejorar lo alcanzado y, en consecuencia, una democracia que se renueva a sí misma, abierta al cambio político y un país con peso en el concierto europeo, sin complejos atávicos ante los países europeos más prósperos o de mayor tradición democrática.

Pero estas demandas que se plantean están supeditadas a un problema mayor. Un déficit colectivo que va tomando cuerpo según pasa el tiempo sin querer abordarlo, y que apunta al mismo hecho nacional español. La comunidad española actúa democráticamente y se relaciona como nunca con las democracias europeas, pero ha perdido conciencia de su condición y de sus objetivos, como secular nación europea que es. Aquí reside la causa latente de la debilidad que aqueja al gobierno, y de la consiguiente distancia progresiva que se adueña de la sociedad civil. Sin fortalecer unos vínculos históricos que deben ser actualizados, la democracia y la sociedad españolas tardarán bastante más en alcanzar sus objetivos.

A mi juicio debemos trabajar en favor de esta idea, que pretende avanzar en el espíritu democrático y europeísta a través del compromiso nacional. El tercer proyecto de la nueva etapa iniciada a mediados de los setenta, persigue renovar el pilar donde se asientan el futuro democrático y el destino europeo de un Estado que se llama España con toda razón y no por una casualidad histórica.

Cada generación —la idea es de Ortega— tiene una tarea que la define, y su obligación es dejar un país a la generación venidera en mejores condiciones de las que llegó a sus manos. El hacer de la comunidad española un proyecto en sí mismo, aumentará la exigencia cívica hacia sus representantes de partido y estimulará el progreso de la economía nacional. En tales términos fijo la empresa política de la que hablabamos esta tarde.

En todo caso, quiero adelantar que las formidables transformaciones en el continente y la interdependencia económica mundial gravitan de una manera desconocida hasta la fecha sobre toda la Unión Europea, incluidos los españoles por supuesto. Hoy sabemos del futuro menos que antes del hundimiento del imperio de la URSS, aunque esta novedad vertiginosa sea de las mejores noticias que ha deparado el siglo xx. Un panorama inédito deja inservibles de repente un elenco de ideas políticas con las que nos habíamos acostumbrado a convivir. Creo que ésa es la situación de la izquierda tradicional europea, y afecta a la socialdemocracia, incluso, porque la penuria de toda economía estatalizada ha quedado a la vista tras derrumbarse el muro de Berlín.

Por eso cabe llamar a los sucesos de 1989 «el triunfo de la democracia liberal», como escribe el politólogo Sartori. Lo cual significa que la liberalización política y económica se han puesto en marcha por todo el planeta. En el solar hispánico ya sentimos, casi agudamente, las nuevas exigencias del comercio internacional. El soñar que procesos de dimensiones gigantescas como el aludido dejen tranquila a esta nación equivale al suicidio. Nadie puede colocarse al margen del camino sin pagar el precio del atraso económico y la parálisis política. De tales apuestas ya conocemos sus efectos para el desarrollo económico español a lo largo de este siglo. Lo malo es que nunca se recupera del todo el tiempo que se está perdiendo.

¿Tiene sentido desentrañar en clave vasca y española las posibilidades de nuestro tiempo? Mi opinión es afirmativa, sin duda. Si el panorama empuja a las diversas naciones a una convivencia cada vez más cercana, entonces el imperativo de la unidad se vuelve apremiante para la realidad hispánica. La unión española tendrá mayor vigencia en el futuro si apostamos por el apoyo mutuo, en lugar de la estrategia aislacionista, si alejamos de entre todos los pueblos hispánicos el conformismo. El espíritu de iniciativa y de solidaridad constituyen los únicos motores del progreso de las naciones, han sido la marca de la civilización europea y representan el depósito al que recurren los Estados-nación con personalidad definida en la Unión Europea.

Permítanme la insistencia, pues la puesta en valor del compromiso con la unión española me parece el único punto de salida firme a las dificultades presentes del País Vasco y España. Además, la forma en que la Constitución actual reconoce el derecho al autogobierno posee la virtud de amparar la personalidad diferencial del pueblo vasco en el seno de la democracia nacional.

El respeto a las reglas constitucionales y al Estatuto Vasco obliga a que tomemos, más en profundidad que hasta hoy, la definición de una España plural que concierta sus esfuerzos para afrontar la crisis económica y la competencia internacional. Porque vuestro país se juega el futuro bien lejos del habitual debate nacionalista en torno a las señas exclusivas de identidad, y muy cerca de la renovación tecnológica e industrial para las empresas aquí asentadas. Lo cual implica todo un modelo social y cultural que permita la prosperidad del pueblo vasco.

Si alguna vez he confesado que cuesta mucho imaginar que España ostente un puesto destacado con una economía de servicios, cuánto más a cualquier español nos será difícil concebir un país como el vasco desprovisto de su potencia industrial.

La recuperación industrial vasca resulta esencial para el futuro colectivo español. Así de sencillo y claro. La historia pasada y el capital humano acumulado merecen no desperdiciarse por la incertidumbre sobre el porvenir político vasco, amargado encima por la vesania de la violencia. El País Vasco se halla en condiciones de catalizar buena parte de la recuperación económica española.

Este esfuerzo conjunto ha de estar a la altura de nuestro desafío europeo como un socio fiable y fuerte. Entonces caeremos en la cuenta de realidades elementales medio olvidadas. Para empezar, que sólo un crecimiento del 7,5 % anual por espacio de una década permitiría que el paro español se aproximara al 12 % de Francia y Alemania. ¿Es posible fingir por mucho tiempo que se ignora la magnitud de la tarea y la urgencia de un proyecto nacional definido?

Los portavoces del optimismo oficial, de la visión gubernamental, saben que corremos hacia un endeudamiento asfixiante, en particular para las inversiones industriales. Este año la deuda supone ya un 64 % de nuestro producto interior bruto y, de seguir al ritmo actual, llegará al 100 %. ¿Nos encontramos de verdad resignados a estas perspectivas; sólo queda una tibia resignación y tirar por donde se pueda?

A veces olvidamos que a nuestro pueblo y sus hombres más dinámicos se le ha exigido un trabajo incesante desde 1986. España disponía de un saldo favorable en la balanza comercial europea hasta su ingreso en la Comunidad. Bien, mientras nos adaptábamos a las limitaciones con que se negoció la entrada, la institución del Mercado Único y, acto seguido, la convergencia para la Unión Económica y Monetaria, han aumentado una presión competitiva desconocida en la economía española. Por último y no menos importante, el reciente acuerdo del

GATT favorecerá la entrada de nuevos competidores en el comercio mundial.

A pesar de lo cual, es preciso distinguir entre las dificultades de esta región económica que es Europa occidental y las que sólo incumben al cuadrilátero español. Lo que está en nuestro poder resolver y lo que se desarrolla al margen de la voluntad de un país de una dimensión media. Nuestro problema privativo es que la política oficial deja, para un mañana cada vez más oscuro, profundas reformas modernizadoras de la economía nacional. Antes de nada, empecemos por rehacer un sistema fiscal digno de este nombre que prime la economía productiva y el ahorro familiar. Junto a la presión impositiva, el volumen extraordinario de gasto y déficit presupuestario en el conjunto de las Administraciones Públicas se erige como el otro gran factor disuasorio del trabajo y la iniciativa social.

Aunque la condición previa a un nuevo ciclo de renovación, necesaria para ganar el futuro económico e indispensable para respetarnos como demócratas, es la recuperación de la política como servicio público y unos negocios ajustados a derecho. Una sociedad que no sanciona la responsabilidad individual ante la ley queda desprovista de sus mejores hombres, que se retiran a la vida estrictamente privada o entran en el juego sucio de la ambición sin límites. Un país sin moral colectiva se condena al atraso económico y la decadencia frente a sus vecinos.

Este tercer compromiso a favor de una ética democrática lleva consigo una vertiente política muy concreta, la del prestigio y buen hacer de las instituciones representativas de la voluntad general. No resulta difícil aventurar el daño tremendo que a las nuevas generaciones de españoles le causa el rosario de escándalos políticos y económicos que contemplan. Aquellos, precisamente, que han nacido con la democracia y no guardan memoria de la difícil operación que supuso la transición al régimen actual.

En último lugar me gustaría mencionar que España ocupa su lugar natural en el concierto internacional. Por primera vez en siglos, podemos actuar sin barreras a través, sobre todo, de la Unión Europea. No obstante, transcurrido el período de rodaje dentro de la Comunidad, ahora sentimos la urgencia de reponer unos intereses nacionales acordes con el proyecto europeísta. Se ha extendido una opinión pesimista sobre nuestra propia capacidad de modernización. Es frecuente oír, también en los círculos gubernamentales, que vale la pena ceder en las negociaciones con otros países comunitarios. Porque sólo viniendo de fuera los pueblos de España aceptan las medidas estrictas que la situa-

ción recomienda. Contra esta renuncia a liderar la suerte colectiva de un nación, pienso que esta dejación se paga muy cara y a la vista de los Estados amigos. En términos prácticos y de prestigio internacional para el país entero, aunque pueda aprovechar a la buena fama de los interlocutores del momento.

Lo que no seamos capaces de resolver dentro, será decidido lejos de los intereses españoles y de manera mucho menos ventajosa. España superará sus problemas de estos años en la medida que fortalezca las claves de su unidad nacional. Por fuerza, solamente un trabajo mancomunado y autónomo puede continuar el objetivo de modernizar sin rupturas la sociedad y la política.

Propongo que el cumplimiento de tales objetivos sea el programa esencial de un gobierno popular. El período de gobiernos socialistas está muy cerca de su final, se puede comprobar en el apoyo decreciente de sus votos y en la escasa ambición de sus ideas. Al margen de la normal expectativa personal, sostengo que la convocatoria de nuevas elecciones generales será la ocasión de organizar una mayoría ciudadana que deje atrás el lastre de estos años. Les invito a pensar que el cambio político popular será también beneficioso dentro del País Vasco.

Una nueva instancia  
de protección  
internacional de  
los Derechos Humanos:  
el Alto Comisionado  
de las Naciones Unidas  
para la promoción y  
protección de todos  
los Derechos Humanos

**por D. Juan Antonio Carrillo Salcedo**

*Conferencia pronunciada  
el 15 de febrero de 1994*

Forum Deusto



# Una nueva instancia de protección internacional de los Derechos Humanos: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la promoción y protección de todos los Derechos Humanos

por D. Juan Antonio Carrillo Salcedo\*

## Introducción

La Resolución 48/141, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de enero de 1994, sobre la base del informe de la Tercera Comisión, ha instituido una nueva instancia para la protección de los derechos humanos: un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la promoción y protección de todos los derechos humanos.

En el preámbulo de la Resolución, la Asamblea General reiteró su compromiso con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, uno de cuyos propósitos es, de conformidad con lo dispuesto en el Preámbulo de la Carta y en sus artículos 1, 55 y 56, realizar la cooperación internacional en la promoción y el estímulo del respeto a los derechos humanos; subrayó la obligación de todos los Estados de pro-

---

\* D. Juan Antonio Carrillo Salcedo nació en Morón de la Frontera (Sevilla) en 1934. Se licenció y doctoró en Derecho en Sevilla en 1956 y 1958 respectivamente. Es Catedrático de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla desde 1980. Antes lo fue en la Universidad de Granada (1962-1974) y Autónoma de Madrid (1974-1980). Es miembro de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, y correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Es así mismo Presidente del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional. Es miembro del Institut de Droit International y de la Cour Permanente d'Arbitrage. Entre 1979 y 1985 fue miembro de la Comisión Europea de Derechos Humanos y entre 1986 y 1990 fue Magistrado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mandato al que renunció para dedicarse a la docencia e investigación. Obtuvo en 1959 el Diploma *cum laude* de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, donde ha impartido varios cursos, así como en las Universidades de París, Institut International de Droits de l'Homme de Estrasburgo y el College d'Europe de Bruselas. Es autor de más de ciento veinticinco estudios de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado.

mover el respeto de todos los derechos humanos; puso de manifiesto la necesidad de la observancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la plena aplicación de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos (incluidos los Pactos internacionales de derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, y la Declaración sobre el derecho al desarrollo, anexa a la Resolución 41/128, en la que se proclamó que el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable que forma parte fundamental de los derechos de la persona humana); consideró que la promoción y la protección de todos los derechos humanos son una de las prioridades de la comunidad internacional; reconoció que es preciso racionalizar y fortalecer los mecanismos existentes para promover y proteger todos los derechos humanos, a fin de reforzar el mecanismo de las Naciones Unidas en esta esfera y promover los objetivos del respeto universal de la observancia de las normas internacionales de derechos humanos, así como la necesidad de adaptar continuamente los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas a las necesidades presentes y futuras, aumentando su coordinación, eficiencia y eficacia; y se mostró, por último, decidida a adaptar, fortalecer y simplificar las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos.

Por otra parte, la Asamblea General se mostró convencida de que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, hizo una importante contribución a la causa de los derechos humanos y de que, en consecuencia, todos los Estados, los órganos competentes de las Naciones Unidas (fundamentalmente, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos, como órganos responsables de la adopción de decisiones y la formulación de políticas para la promoción de todos los derechos humanos), y los Organismos especializados de las Naciones Unidas, en cooperación con las Organizaciones no gubernamentales, *debían aplicar las diversas recomendaciones de la Conferencia de Viena adoptando medidas eficaces.*

Sobre estas bases, la Asamblea General afirmó expresamente su compromiso con la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (párrafo décimo del preámbulo de la Resolución 48/141) y *decidió crear el puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos* que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 de la parte dispositiva de la Resolución 48/41,

«a) Será una persona de intachable reputación moral e integridad personal que tenga experiencia, incluso en la esfera de los derechos

humanos, y el conocimiento general y la comprensión de diversas culturas necesarios para el desempeño imparcial, objetivo, no selectivo y eficaz de las funciones de Alto Comisionado;

b) Será nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas con la aprobación de la Asamblea General, teniendo debidamente en cuenta la rotación geográfica, y tendrá un mandato fijo de cuatro años renovable por otro mandato fijo de cuatro años;

c) Tendrá la categoría de Secretario General adjunto.»

## 1. Precedentes

Uno de los resultados más concretos de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos había sido la petición a la Asamblea General de las Naciones Unidas de que considerara, en su cuadragésimo octavo período de sesiones, la cuestión de la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En la Declaración y Programa de acción finalmente adoptados en la Conferencia, en efecto, se dice lo siguiente:

«La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda a la Asamblea General que, al examinar el informe de la Conferencia en su cuadragésimo octavo período de sesiones, estudie con carácter prioritario la cuestión de la creación de un cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, con miras a la promoción y protección de todos los derechos humanos.» (Parte III, A, 18 de la Declaración y Programa de acción de Viena).

La propuesta de crear un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, similar al que ya existe para los Refugiados (ACNUR, creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1949, con el objetivo de promover una asistencia humanitaria y social a los refugiados, a los que buscan asilo y a los desplazados en todo el mundo, conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967) había sido vigorosamente defendida en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos por Amnistía Internacional, que en un importante informe sometido a la Conferencia de Viena (*Facing up to the Failures: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations*) (AI, IOR, 41/16/92), había identificado una serie de áreas en las que la acción de las Naciones Unidas en orden a asegurar la promoción y protección de los derechos humanos presentaba innegables fallos y deficiencias, y había formulado interesantes propuestas respecto de la conveniencia de crear un Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y sobre las características que este nuevo órgano debería reunir.

La propuesta de Amnistía Internacional fue apoyada por muchas Organizaciones No Gubernamentales, cuya participación en la preparación y desarrollo de la Conferencia fue esencial y de indiscutible relevancia, así como por la mayoría de los países occidentales y latinoamericanos, e incluso, aunque con algunos reparos, por los Estados Unidos de América. *Se opusieron, en cambio, la mayoría de los países africanos e islámicos.* Lleva razón en este orden de cosas el Informe sobre la Conferencia Mundial de Derechos Humanos elaborado por una Organización No Gubernamental española (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad), cuando señala que la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que pudiera intervenir de oficio en cualquier país *asustaba (y asusta) a muchos países.* (Debo el texto a la cortesía de María del Carmen Victory y del profesor Fernando Mariño, que desde el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África —IEPALA—, me remitieron el Informe de la *Plataforma Española de Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos* sobre el Foro Mundial de ONG de Derechos Humanos y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos).

La recomendación de la Conferencia a la Asamblea General, por tanto, fue una solución de compromiso y quedaba evidentemente muy por debajo de las expectativas suscitadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos.

Peor suerte corrió, sin embargo, la propuesta de algunas delegaciones gubernamentales occidentales, en especial la de Austria, tendente a la creación en el seno de las Naciones Unidas de un Tribunal Permanente con jurisdicción para conocer y juzgar las violaciones de los derechos humanos, ya que a pesar de su indiscutible interés y mérito apenas fue apoyada y no tuvo consecuencia práctica alguna.

## **2. La propuesta de Amnistía Internacional sobre un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

La recomendación de la Conferencia de Viena a la Asamblea General, en el sentido de que estudiase con carácter prioritario la cuestión de la creación de un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estaba llamada a ser uno de los puntos más importantes de la cuadragésimo octava sesión de la Asamblea General,

en 1993, y de ahí que Amnistía Internacional, una de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales más activas en materia de derechos humanos, distribuyera en octubre de 1993 un proyecto titulado *United Nations: A High Commissioner for Human Rights. Time for Action*. En dicho informe, Amnistía Internacional precisaba y profundizaba algunas de las propuestas que ya había presentado en el verano de 1993 en Viena, con ocasión de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (*Facing up to the Failures: Proposals For Improving the Protection of Human Rights by the United Nations*) (AI, IOR 41/16/92), documento en el que, como antes señalé, Amnistía Internacional había identificado deficiencias y fallos en los mecanismos de Naciones Unidas para la protección de derechos humanos y había puesto de manifiesto las características esenciales que, en su opinión, debería reunir el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Para Amnistía Internacional, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

«1. Must be a *high-level authority* with a sole and specific human rights mandate covering the *full range of all human rights, economic, social, cultural, civil and political*. He or she must have appropriate *seniority, political and moral standing, and proven expertise in the human rights field*.

2. The High Commissioner must be in a position to ensure that human rights are recognized as a cornerstone of the UN and enjoy the necessary *political profile, status and resources* within that system. The Commissioner should provide *strategic leadership and direction* to develop a comprehensive program of activities integrating research, investigation and action and involving system-wide coordination of all UN human rights activities.

3. The High Commissioner must have the authority and capacity to initiate action and to respond immediately to *human rights crises* and emergency situations.

4. The High Commissioner should be able to *integrate human rights protection and promotion into other UN programs and activities*. Such UN activities include (y aquí Amnistía Internacional utilizó en parte los términos propuestos por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe de 17 de junio de 1992, *Un Programa de Paz*) early warning and preventive action; peace-keeping and conflict settlement; sustainable development; post-conflict peace-building including human rights training of officials and institution-building; and the protection of the internally-displaced and refugees.

5. The High Commissioner should have a *formal* relationship with the General Assembly which should include the *regular submission of reports to the General Assembly in plenary* and the potential for the

General Assembly to take action, as appropriate, in response to his or her recommendations.

6. The High Commissioner could be the *titular and political head* of the Centre for Human Rights providing strategic direction and leadership....However, *the High Commissioner must not be a super-bureaucrat with the administrative and managerial responsibility for the day-to-day functioning of the Centre and its programs.*

7. The High Commissioner should *work closely with, but will not duplicate, the work of other human rights mechanisms.*

8. Finalmente, el Alto Comisionado debería asegurar, en opinión de Amnistía Internacional, *a system-wide approach to human rights by the United Nations* (AI Index: IOR 41/35/93, págs. 1 a 4).

Si la autoridad, el mandato y los recursos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos no quedasen definidos con las características propuestas por Amnistía Internacional, ésta consideraba con razón que ello sería un claro signo de cómo los Estados miembros de las Naciones Unidas seguían sin asumir sus responsabilidades en materia de derechos humanos e ignorando los compromisos establecidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena. Ello significaría en definitiva, concluía el Informe de Amnistía Internacional, *failing the current victims of human rights violations, their families and those who are working around the world to stop such abuses and prevent future generations from having to suffer the same inhumanity.*

### 3. Problemas en presencia

La idea de crear un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos no es nueva, y en 1978, como Ministro de Asuntos Exteriores de España, Marcelino Oreja apoyó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación de tal órgano de promoción y protección de los derechos humanos. Pero ahora, tras la Conferencia de Viena de Derechos Humanos, había ganado nuevo impulso y se proponía, por ejemplo, que tuviese su sede en Nueva York y no en Ginebra, cerca por tanto de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad y del Secretario General de las Naciones Unidas; que tuviera competencias para supervisar y coordinar la acción de los distintos mecanismos y procedimientos de control existentes, tanto los relativos a países como los concernientes a temas; que integrara las dimensiones de derechos humanos en otros sectores de acción de las Naciones Unidas, tales como los de mantenimiento de la paz y actividades humanitarias; que

tuviera competencias para convocar sesiones de emergencia, extraordinarias, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; que pudiera llamar directamente la atención de la Asamblea General, e incluso la del Consejo de Seguridad, sobre violaciones graves de derechos humanos que pudieran constituir amenazas a la paz, esto es, que dispusiera de unas competencias inspiradas en las que el artículo 99 de la Carta reconoce al Secretario General, en el sentido de poder «llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

Estas últimas propuestas, sin duda atrayentes, habrían hecho del Alto Comisionado, si hubieran sido aceptadas, una instancia internacional con competencias *políticas*, esto es, un verdadero actor de las relaciones internacionales, capaz de llamar directamente la atención de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad en un momento en el que éste, sobre todo a partir de la Resolución 688 (1991), ha reconocido la conexión que puede existir entre amenazas a la paz y situaciones de violaciones masivas, graves, de derechos humanos.

El desarrollo de las funciones y competencias del Consejo de Seguridad en general, y también en materia de derechos humanos, analizado en un coloquio celebrado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya en 1992, es innegable, y si el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hubiera recibido la competencia de llamar la atención del Consejo de Seguridad se habría dado un gran paso en la progresiva eficacia de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos.

Obviamente, todo ello hubiera sido ir mucho más allá de lo que las realidades del mundo contemporáneo permiten: hoy, en efecto, las referencias a los derechos humanos son generalizadas pero, a la vez, son equívocas, ya que se trata de una materia en la que la heterogeneidad de la comunidad internacional se manifiesta claramente: los derechos humanos son desde luego una referencia generalmente aceptada, pero también el gran malentendido de nuestro tiempo, ya que no todos los Estados entienden lo mismo por derechos humanos como prueban sobradamente los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial de Viena y las ambigüedades del texto finalmente aprobado en Viena, es decir, la Declaración y el Programa de acción. (Sobre el problema, véase el estudio del profesor argentino Fabián Omar Salvioli, de la Universidad Nacional de La Plata, *La Conferencia de Viena. El debate sobre derechos humanos en las relaciones internacionales contemporáneas*, publicado

por el Instituto de Relaciones Internacionales de la citada Universidad, páginas 7 a 21, y el estudio, actualmente en prensa, de Carlos Villán Durán, funcionario del Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Significado y alcance de la universalidad de los derechos humanos en la Declaración de Viena*, que será publicado en la *Revista Española de Derecho Internacional*.)

#### 4. Una solución de compromiso: la Resolución 48/41

Las diversidades que se habían manifestado en los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos y en el desarrollo de ésta reaparecieron en la Tercera Comisión de la Asamblea General que, en su cuadragésimo octavo período de sesiones (1993) estuvo presidida por el ex-ministro ecuatoriano de Asuntos Exteriores, José Ayala Lasso. Su habilidad política jugó un papel clave en el logro de una solución de compromiso, la Resolución 48/41, aceptada por consenso, como expresamente señaló la Embajadora Representante Permanente de los Estados Unidos de América, la Sra. Madeleine K. Albright, respondiendo a las críticas que la posterior designación del Sr. Ayala Lasso como primer Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos suscitó en muchos medios no gubernamentales comprometidos en la defensa de los derechos humanos, en razón del pasado político del Sr. Ayala Lasso. Reed Brody, por ejemplo, del International Human Rights Group con sede en Washington, que había sido el portavoz de las casi tres mil Organizaciones No Gubernamentales que estuvieron representadas en el Foro Mundial de Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos, celebrado en Viena con ocasión de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, llegó incluso a decir lo siguiente:

«Secretary General has denigrated human rights by appointing someone who will need on the job training because the General Assembly resolution requires him to nominate someone with human rights «expertise» (*The New York Times*, 2 de febrero 1994).

Por su parte, Kenneth Roth, director del Human Rights Watch, con sede en Nueva York, llegó a afirmar que

«the challenge for Ayala Lasso will be to prove he can overcome his past as an official of an abusive military government and become a forceful advocate for human rights» (*The New York Times*, 2 de febrero de 1994).

La tarea del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la promoción y protección de todos los derechos humanos no va a ser desde luego fácil, pues muchos Estados del Tercer Mundo, preocupados por la insistencia occidental en que asuman estándares de democracia y derechos humanos como requisito para recibir asistencia económica, trataron y continuarán tratando de limitar las competencias del Alto Comisionado, adoptando posiciones muy favorables a salvaguardar su soberanía y poco inclinadas, por tanto, a aceptar amplias competencias de control en los organismos y mecanismos internacionales de garantía.

Por otra parte, el Alto Comisionado tiene un presupuesto muy exiguo para los años 1994 y 1995 (un millón cuatrocientos mil dólares) lo que ya no es responsabilidad de los afroasiáticos sino de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, *incluidos los Estados occidentales*.

Sobre todo, el Alto Comisionado va a estar condicionado por la cautelosa solución dada por la Resolución 48/41 —que no hay que olvidar es un texto de compromiso— tanto a la cuestión de la sede como a la de los principios y directrices que deben guiar su acción: la sede del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la promoción y protección de todos los derechos humanos, en efecto, será Ginebra y no Nueva York, donde únicamente dispondrá de una oficina de enlace, con lo que no sólo estará lejos de los órganos políticos de las Naciones Unidas (Consejo de Seguridad y Asamblea General) y Secretario General sino que, además, se encontrará demasiado cerca de una compleja maquinaria administrativa, que puede dificultar y obstaculizar los perfiles políticos que debería tener el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Tendrá que informar de sus actividades, pero a la Comisión de Derechos Humanos y, por conducto del Consejo Económico y Social, a la Asamblea General: de nuevo, innegable dimensión política, pero de perfil bajo, sin que pueda llamar directamente la atención de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

Las directrices que deben guiar la acción del Alto Comisionado están enunciadas en el párrafo 3 de la parte dispositiva de la Resolución 48/41, en los siguientes términos en mi opinión ambiguos y contradictorios:

«a) Desempeñará su cometido en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, otros instrumentos internacionales de derechos humanos y el Derecho internacional, incluidas las obligaciones de, en este marco, *respetar la soberanía, la integridad territorial y la jurisdicción interna de los Esta-*

dos y promover el respeto y la observancia universales de todos los derechos humanos, reconociendo que, en el marco de los propósitos y principios de la Carta, *la promoción y protección de todos los derechos humanos constituye una preocupación legítima de la comunidad internacional*".

b) Se guiará por el reconocimiento de que todos los derechos humanos —civiles, culturales, económicos, políticos y sociales— son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí y de que, *si bien se debe tener presente la importancia de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas, culturales y religiosas, los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales*».

c) Reconocerá la importancia de promover un desarrollo equilibrado y sostenible para todos y de asegurar la realización del derecho al desarrollo, tal como está establecido en la Declaración sobre el derecho al desarrollo» (los subrayados en los textos citados son míos).

## Conclusiones

¿Cómo podrá el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en el respeto de la soberanía, la integridad territorial y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados? En otras palabras, ¿cómo podrá intentar alcanzar eficazmente un objetivo y un principio constitucional del Derecho internacional contemporáneo (el de los derechos humanos, expresión jurídica de la dignidad de la persona humana proclamada en la Carta de las Naciones Unidas) en el respeto de principios del Derecho internacional tradicional?

Como funcionario de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado tendrá la responsabilidad principal respecto de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos, bajo la dirección y la autoridad del Secretario General. Dentro del marco general de la competencia, la autoridad y las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos, las funciones del Alto Comisionado están enunciadas, incluso prolija y enfáticamente, en los once apartados del párrafo 4 de la parte dispositiva de la Resolución 48/41, del siguiente tenor:

«a) Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales por todos;

- b) Desempeñar las tareas que le asignen los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos y formular recomendaciones con miras a mejorar la promoción y la protección de todos los derechos humanos;
- c) Promover y proteger la realización del derecho al desarrollo;
- d) Proporcionar, por intermedio del Centro de Derechos Humanos de la Secretaría y otras instituciones apropiadas, servicios de asesoramiento y asistencia técnica y financiera, a petición del Estado interesado y, cuando proceda, de las organizaciones regionales de derechos humanos;
- e) Coordinar los programas pertinentes de educación e información pública de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos;
- f) Desempeñar un papel activo en la tarea de eliminar los actuales obstáculos y hacer frente a los desafíos para la plena realización de todos los derechos humanos y de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo;
- g) Entablar diálogo con todos los Gobiernos en ejercicio de su mandato con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos;
- h) Ampliar la cooperación internacional para la protección y la promoción de todos los derechos humanos;
- i) Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- j) Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a aumentar su eficiencia y eficacia; y,
- k) Encargarse de la supervisión general del Centro de Derechos Humanos».

Demasiadas funciones para tan pocos medios, y demasiadas palabras tras directrices tan vagas y contradictorias como las enunciadas en el párrafo 3 de la parte dispositiva de la Resolución 48/41.

En efecto, ¿cómo es posible decir, en 1994 —como hace el antes citado párrafo 3, a), *in fine*, de la Resolución 48/41— que *la promoción y protección de todos los derechos humanos constituye una preocupación legítima de la comunidad internacional?*, cuando la propia Resolución 48/41, en el párrafo 3 b), *in fine* sobre la base de lo dispuesto en el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, proclama acertadamente que *todos los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales?*

Las contradicciones y ambigüedades de la Resolución 48/41 ponen de manifiesto y prueban lo que en ella hay de compromiso. De ahí que

la Asamblea haya incluido una afirmación que, por su timidez, es criticable y produce sonrojo: que la promoción y protección de todos los derechos humanos constituye una preocupación legítima de la comunidad internacional. ¡Evidentemente! Hubiera sido a todas luces preferible que la Asamblea General hubiera sido más audaz y hubiera desarrollado en la parte dispositiva de la Resolución principios que aparecen en su preámbulo y en apartado b) del párrafo 3 de su parte dispositiva, concretamente la obligación de todos los Estados de asegurar el respeto de los derechos y libertades fundamentales, y que, al enunciar las directrices que deben guiar la acción del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, hubiera desarrollado la idea de que esta obligación es, según una célebre fórmula de la Corte Internacional de Justicia, en los párrafos 33 y 34 de su sentencia de 5 de febrero de 1970, relativa al asunto de la *Barcelona Traction* (Bélgica contra España), una obligación *erga omnes*, esto es, una obligación que, como sostuvo el *Institut de Droit International* en su Resolución de Santiago de Compostela sobre *La protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados*, adoptada el 13 de septiembre de 1989,

«incumbe a todo Estado con respecto a la comunidad internacional en su conjunto, y que todo Estado tiene un interés jurídico en la protección de los derechos humanos» (apartado segundo del artículo primero de la Resolución del Institut de Droit International).

En consecuencia, en Derecho internacional contemporáneo ningún Estado que viole la obligación *erga omnes* antes mencionada podrá sustraerse a su responsabilidad internacional con el pretexto —válido en el Derecho internacional clásico, pero no en el Derecho internacional contemporáneo— de que esta materia, la de los derechos humanos, es esencialmente de su jurisdicción interna.

Estas reflexiones críticas no ignoran lo que de positivo hay en la Resolución 48/41 ni en el hecho de que, ¡por fin!, exista un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Su mera existencia contribuirá, sin duda, a adaptar, racionalizar, fortalecer y simplificar los mecanismos extraconvencionales de las Naciones Unidas en orden a la protección de los derechos humanos, y facilitará que puedan corregirse las deficiencias y lagunas existentes en los mismos, claramente puestas de manifiesto en el Informe de Amnistía Internacional a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos.

Aún así, y a pesar de estos aspectos positivos, me parece necesario no contentarse con lo logrado, que en definitiva es el fruto de un com-

promiso; denunciar las hipocresías de muchos; señalar las escasas competencias políticas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que no podrá llamar directamente la atención de la Asamblea General ni del Consejo de Seguridad; y poner de manifiesto, por último, las dificultades estructurales que obstaculizan e impiden la efectiva protección de todos los derechos humanos en un mundo fragmentado y convulso como el actual, en el que, por paradójico que pueda parecer, los Estados, sobre todo muchos del llamado Tercer Mundo, siguen aferrados a una concepción absoluta de la soberanía, hoy superada tanto en los hechos como en el plano del pensamiento.



Europa: crisis, industria,  
educación.  
Una propuesta para crear  
futuro

por **D. José Antonio Garrido**

*Conferencia pronunciada  
el 20 de abril de 1994*

Forum Deusto



# Europa: crisis, industria, educación. Una propuesta para crear futuro

por D. José Antonio Garrido\*

## 1. Introducción

Cuando se me propuso, como Presidente del Consejo Social de la Universidad de Deusto, que hablase aquí de los problemas europeos, desde mi experiencia industrial, como Vicepresidente de una de las grandes empresas europeas, Iberdrola, y como miembro de la ERT (European Round Table of Industrialists), no pude resistirme. Si algo somos nosotros, por historia y por voluntad popular, es parte de un destino

---

\* D. José Antonio Garrido es desde 1965 Doctor Ingeniero Industrial, y Graduado en el Instituto de Estudios de la Empresa (IESE) en el Programa de Alta Dirección (PADE). Entre 1965 y 1967 fue Profesor de Electrotecnia en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de Bilbao, donde también fue Profesor de Ampliación de Matemáticas y Cálculo Numérico de 1970 a 1975. De 1980 a 1984 fue Profesor del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto, de la cual es Profesor Extraordinario. En 1965 ingresa en Iberduero, S.A. como responsable de estudios técnico-económicos relacionados con la gestión de la producción. En 1970, es nombrado Secretario Técnico de Explotación; en 1975, Jefe del Departamento de Movimiento de Energía; en 1982, Delegado del Director General para la Energía; en 1983, Director de Explotación; en 1984, Director General Adjunto; en 1987, Director General; en 1988, Consejero-Director General; en 1990, Consejero Delegado, y en 1993, Vicepresidente. Actualmente, es Vicepresidente de Iberdrola, Presidente de la Sociedad para la Innovación y Promoción de Nuevas Tecnologías (SOCINTEC), Presidente de la Sociedad de Gestión de Grandes Proyectos (GESTEC), Vicepresidente de COTEC, Presidente de Iberdrola Instituto Tecnológico, Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación para el Progreso de la Dirección (APD), Presidente del Consejo Social de la Universidad de Deusto, Presidente de la Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano, Presidente de la Fundación Altuna, Presidente de la Fundación «Consejo Social de la Universidad de Deusto», miembro de la European Round Table of Industrialists (ERT), y Vicepresidente de la Fundación Vasca de Calidad. Desde 1991 es también cónsul honorífico de Bilbao.

común y de una realidad innegable: Europa. La oportunidad de transmitirles algunas de mis inquietudes, varias de mis apreciaciones y muchas de mis esperanzas era demasiado atractiva.

Sé que cualquier intento de enfocar, de forma general, el problema de Europa adolece necesariamente de parcialidad. Parcialidad en la elección de los temas y en la importancia relativa de los que se han elegido. Mi visión, inevitablemente parcial, insisto, se centrará principalmente en temas económicos, teniendo en cuenta tanto el valor económico del conocimiento como la eficacia del sistema productivo.

Todo análisis general admite y exige matizaciones. Un análisis de la situación europea requiere un sinfín de ellas. La situación no es la misma en los diversos países que componen Europa, ni siquiera entre todas las partes de cada uno de estos países. La situación o, lo que a veces puede ser más importante, la tendencia, no es la misma en Francia e Inglaterra que en España o Alemania. Alemania, muchas veces citada como modelo económico, se encuentra en una situación delicada. El propio Presidente alemán, Richard Von Weizsacker, ha resumido brillantemente la situación al decir:

«La industria y la economía están estancadas en una crisis de costes e innovación, el trabajo en una crisis de empleo, la política en una crisis de credibilidad y la sociedad en una crisis de orientación.»

La solución de los problemas ajenos puede parecer, demasiado a menudo, más fácil que la de los propios; sin embargo, la distinción entre ajenos y propios no es en economía tan clara como en otros campos. En el corazón de la crisis europea está el desconcierto que nos produce una competencia global despiadada y creciente. La sabiduría, el conocimiento almacenado, las recetas del pasado, son frecuentemente insuficientes. A veces, parafraseando a Ortega, tengo la impresión de que no nos enteramos, o no queremos enterarnos, de que no sabemos lo que nos pasa. Y lo que nos pasa, o al menos algo de lo que nos pasa, es que Europa, como colectivo, como comunidad, está quedándose atrás. En términos relativos estamos perdiendo posiciones respecto a Estados Unidos y Japón.

Muchos economistas argumentan que hay problemas a escala mundial que son mucho más profundos que los típicos vaivenes de los ciclos económicos. Creen que gran parte del empleo que se está destruyendo no se volverá a crear y que nos enfrentamos no a una etapa diferente del ciclo económico, sino a un cambio de sistema. Hay, no obstante, que ser cautelosos con todas estas apreciaciones.

Una economía competitiva exige como condición necesaria una industria europea globalmente competitiva en el marco mundial. El problema, en esta situación de globalización e integración de los mercados, es que mientras competidores del tercer mundo con menores costes laborales (el coste laboral por hora es en Alemania unas veinticinco veces superior al chino), se dedican a exportar, todavía no han alcanzado un nivel de desarrollo suficiente para comprar a los países industrializados los productos en que éstos basan su liderazgo. La participación en el total de las exportaciones mundiales de países significativos del sudeste asiático se ha triplicado en los últimos 20 años.

Miremos a los Estados Unidos: la situación de las empresas americanas es más fuerte hoy que hace una década. Los Estados Unidos, convulsionados por la recesión de los 80, han realizado una profunda transformación. El actual Presidente de Chrysler, Bob Eaton, después de cuatro años en el extranjero, declaró al volver a su país en 1992 sentirse impresionado por los cambios en productividad y en calidad. Existen razones por las que los americanos pueden ser optimistas. En primer lugar, la creatividad: América es líder en muchas de las industrias jóvenes, aquellas que probablemente crecerán más rápidamente en el futuro (multimedia, digital, biotecnología y otras industrias de muy alto componente científico). La segunda razón es la flexibilidad, la capacidad de reaccionar de forma rápida, valiente y a veces incluso brutal frente a los cambios del entorno. La ausencia de una política intervencionista y proteccionista tiene mucho que ver con lo anterior. El prestigioso semanario *The Economist* nos recordaba recientemente que empresarios y directivos que saben que su empresa puede cerrar, que han visto cómo impacientes accionistas han destituido a una serie de presidentes (John Akers de IBM, Kay Whitmore de Kodak, Jim Robinson de American Express) pensarán y reaccionarán más rápidamente que los directivos europeos de BNP, Air France, Bull, Iberia o Renfe.

Europa necesita una acción radical para enderezar muchas cosas que se han ido torciendo en los últimos años, para poder recuperar posiciones de vanguardia en el contexto económico mundial. Europa se ha quedado retrasada en: dinamismo económico, liderazgo tecnológico, solvencia financiera y empleo. Es imposible, por ineficaz, volver al proteccionismo, con una actividad económica mundial totalmente globalizada y unos países emergentes muy competitivos. Se necesitan acciones drásticas, para incrementar la competitividad de la industria europea. Sólo el aumento de la competitividad puede restablecer la confianza en el futuro de Europa, posibilitando un desarrollo económico y con él una reducción sustancial del desempleo.

Lo dicho para Europa se aplica, si cabe en mayor medida, a España y al País Vasco. La situación española es especialmente preocupante por la debilidad de nuestro sistema industrial, la inexistencia de una buena administración pública y el poco realismo de los sindicatos. Si queremos mantener el nivel de bienestar material alcanzado necesitamos conseguir una industria que, siendo competitiva, posibilite la existencia de un buen sector de servicios, sólo posible si existe una base industrial. Ante la situación de crisis se opta por luchar disminuyendo los costes laborales, más que por incrementar de manera acelerada la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica. La reducción de costes es necesaria, y sus efectos se notan con más rapidez, pero no nos sacará por sí sola de nuestra situación de debilidad. Esta no es suficiente para una recuperación sólida de nuestra situación económica y de nuestro tejido productivo.

## 2. El desafío de la competitividad

El potencial humano de la Unión Europea (U.E.) es muy alto. Con más habitantes que los Estados Unidos, al menos tan bien formados y en principio tan productivos, la U.E. debería estar equipada para hacer frente a los desafíos más grandes. Los resultados, sin embargo, no están en línea con lo esperado. Los Gobiernos no han sabido colaborar lo suficiente para maximizar las posibilidades abiertas por el Mercado Único. Los Gobiernos han permitido que la burocratización, en el peor sentido de la palabra, se adueñara de la U.E. Se está retrocediendo, la participación en la economía mundial está decreciendo y pocas de las inversiones mundiales más importantes vienen a Europa.

Esta es una de las causas principales del desempleo. El desempleo es una tragedia humana, un despilfarro de recursos y, en definitiva, una bomba de relojería política. Si no somos capaces de solucionar, o de mitigar, de forma radical, el problema del desempleo, perderán credibilidad el resto de las políticas europeas y quizá la misma idea de Europa, como proyecto de futuro. No voy a entrar a desarrollar las causas por las que hemos llegado a esta situación, pues existen buenos y detallados estudios que lo explican. La magnitud del problema puede entenderse con dos escuetos datos:

- Un crecimiento anual del PIB del 2% sería necesario para mantener el nivel actual de empleo. Si el crecimiento fuera de un 2,5% se crearían los puestos de trabajo necesarios para absorber el incremento de la población activa. Europa necesita un crecimiento

anual de, al menos, el 3,5% para reconducir el problema del desempleo, cifra muy por encima de la expectativa de los próximos años. En España, la situación es aún más grave. Un dato escalofriante publicado en el último informe del Instituto L.R. Klein de la Universidad Autónoma de Madrid ha pasado, excepto por una breve reseña en *El País*, desapercibido: El PIB español necesitaría crecer a un ritmo anual de un 7,7% durante los próximos diez años para que nuestra tasa de paro se alineara con la de algunos países europeos.

- El crecimiento es imposible sin inversión. Europa solía invertir el 25% de su producción; hoy en día la cifra está por debajo del 20%. De no aumentar la inversión 4 ó 5 puntos, será imposible que Europa consiga una alta tasa de crecimiento económico sostenido.

Se deben cambiar drásticamente las políticas actuales si queremos afrontar de forma real y eficaz el desafío del desempleo. Para conseguirlo, los empresarios, la Administración y los Sindicatos necesitan trabajar juntos, cada cual en su ámbito, evitando duplicidades ineficientes, estériles y despilfarradoras.

La industria debe asumir el riesgo y su responsabilidad de creatividad, innovación y competitividad, pero para ello necesita un entorno adecuado, un entorno que le proporcione un marco global en el que encuentre:

- Un marco político y económico estable que fomente la innovación y la inversión.
- Un enfoque estratégico de la política industrial que restaure la confianza.
- Una política de costes y empleo.

En resumen, la industria necesita saber dónde va Europa y que sus líderes políticos están decididos a una política, no dubitativa, de apoyo al sistema productivo.

### 2.1. *Marco económico y político*

En el Tratado de Roma y en el Acta Unica Europea se establecía clara y explícitamente el camino a seguir en los próximos cinco o diez años. En la era postMaastrich este marco se está difuminando y es urgente redefinirlo para que las empresas sepan dónde se encuentran. La futura relación entre la U.E. y la EFTA, así como con Centro Europa y Europa del Este, debe ser clarificada. Una unidad de objetivos es la condi-

ción necesaria para descentralizar eficientemente. Los que tenemos experiencia empresarial sabemos que solamente cuando se comparte un objetivo común, claramente definido, puede transmitirse la gestión y las decisiones hasta el último nivel.

Se necesita una gestión concertada de la economía europea. Es necesaria una rápida integración de todo el mercado europeo, removiendo las barreras que aún existen y armonizando las políticas necesarias para el logro del libre comercio. Si los actuales Gobiernos y sistemas bancarios no han sido capaces de lograr la estabilidad monetaria y la convergencia económica, la respuesta es mejorar y no abandonar el objetivo.

Por otra parte, necesitamos unas instituciones políticas eficaces, con poder real, sostenidas por una buena administración, que sean capaces de afrontar problemas complejos y decidir, en el momento adecuado, con el apoyo popular. Los grandes problemas del presente son problemas europeos o mundiales. Por ello necesitamos órganos e instituciones capaces de tomar decisiones, al menos, a escala europea. Si la U.E. fuera capaz de olvidarse de su burocracia y actuar realmente como líder, entonces los objetivos serían claros y no habría problema de que el desarrollo correspondiera, como debe ser, a los Estados o, como sería aún mejor, a las regiones.

En el mundo sin fronteras de hoy hay zonas económicas naturales, caracterizadas por poseer, en una u otra combinación, los ingredientes claves para participar con éxito en la economía global. Es necesario potenciar estas zonas económicas naturales.

Una zona económica natural nos lo recordaba, en un interesante artículo Kenichi Ohmae, Presidente de Mc Kinsey en Japón, tiene que tener el tamaño suficiente para justificar la infraestructura necesaria para participar económicamente a escala global. Necesita, por ejemplo, un aeropuerto internacional, un buen puerto, una buena universidad y unos buenos centros tecnológicos. Es obvio que aquí se encuentra la base para un papel muy interesante del País Vasco en el concierto europeo.

Los Gobiernos centrales de los Estados tienden a intentar ilusoriamente mantener el control, como alternativa a la falta de objetivos claramente definidos. Los bancos centrales y la política monetaria no han podido corregir los desbalances comerciales entre distintas regiones del mundo. No nos engañemos, las bases de las realidades naturales se imponen a la larga.

## 2.2. *Política industrial estratégica*

Los Gobiernos deben hacer una apuesta clara por la empresa y la industria, basada en la cooperación y no en la interferencia. La política económica deberá dirigirse a fomentar la inversión y lograr el liderazgo tecnológico. Tanto la inversión pública como la privada son necesarias. Las dos deben regirse por algunos principios, muchas veces olvidados a pesar de su evidencia:

- Deben dirigirse a necesidades genuinas y no a proyectos emblemáticos o de pretendido prestigio.
- Las inversiones deben incluir la mejor calidad, la más moderna tecnología, el coste más ajustado posible y evitar el más mínimo despilfarro.

Si no se cumplen estas condiciones, nuestros clientes, los de casa y los de fuera, se dirigirán a nuestros competidores.

Todo lo anterior habrá que enmarcarlo en un mercado único, libre y competitivo que elimine monopolios nacionales, subsidios selectivos y fronteras técnicas artificiales. La industria, para florecer, necesita pocas y simples regulaciones y controles técnicos.

## 2.3. *Costes y empleo*

Es necesario crear empleo lo cual sólo puede lograrse incentivando el desarrollo económico. Nuestros políticos deben tener claro que es necesario disminuir el coste de empleo en Europa, incrementar la calidad y productividad de nuestros trabajadores y lograr un mejor balance entre la oferta y la demanda.

El alto coste de la mano de obra, por unidad de producción, es una de las razones fundamentales del desempleo. Todos los aumentos de productividad no han sido suficientes para lograr costos aceptables por unidad. Los costos deben ser reducidos y esto no se logrará sin tomar drásticas acciones en los tres campos siguientes:

- Salarios. Nadie puede comparar hoy Europa con sus competidores extranjeros sin concluir que el nivel de los salarios está en el límite, o lo ha pasado ya, de lo que la economía puede soportar. Los empresarios y sindicatos deben reflexionar y enmarcar sus negociaciones en un contexto más amplio.
- Costes no salariales. Si a un empresario le cuesta diez unidades, de la moneda que sea, emplear a una persona que sólo llevará cuatro a casa porque las otras seis van a impuestos y seguridad

social, el resultado inevitable es que las personas menos cualificadas se encontrarán sin empleo. De hecho, Europa ha establecido un impuesto a la creación de empleo. Es hora de cambiar el sistema e incentivar el empleo.

- Productividad. Productividad y calidad dependen de las habilidades de los trabajadores, de su actitud hacia el trabajo, de su comportamiento, de su precisión, de su habilidad y de su capacidad de adaptación. En algunos casos la calidad del trabajador europeo es muy alta. Un gran campo de acción radica en la educación y la formación de manera que se consigan estas cualidades y habilidades en todos los trabajadores y no sólo en una minoría.

Parte del problema de la creación de empleo es debido a la mala relación entre las personas que están sin empleo, las habilidades necesarias y los lugares donde se encuentran los nuevos trabajos. Hay barreras de todo tipo que evitan la desaparición de este fenómeno. Flexibilidad, desregulación y transparencia son conceptos claros para resolver este dilema.

Cambios geográficos de las industrias son parte esencial del cambio y requieren un alto grado de movilidad dentro de la U.E. La movilidad debe favorecerse, por ejemplo, mediante acuerdos sencillos en seguridad social y en pensiones para emigrantes y mediante el conocimiento mutuo de habilidades y calificaciones.

Por otro lado, emigraciones masivas de trabajadores no son recomendables por los problemas sociales que generan. Por esto, Europa debe lograr un balance regional saludable de trabajo y de empleo, impulsando y ayudando a las regiones atrasadas hacia su propio desarrollo empresarial, no preservando con subsidios o falsos proteccionismos formas antiguas de producción.

Programas de ayudas especiales deben dirigirse, por ética y por pragmatismo, a grupos muy específicos. Por ejemplo, acciones de choque para ayudar a los más golpeados por la crisis: los jóvenes, los que llevan mucho tiempo sin empleo, etc. Sólo así se evitará que estas personas se separen más y se sientan cada vez menos parte de nuestra sociedad.

Nunca se pondrá el énfasis suficiente en el hecho de que el desarrollo económico es la única vía para lograr el progreso social. Control y regulaciones, burocracias y leyes nunca serán tan efectivas como una meta común, lograda por la colaboración entre los diversos agentes del proceso de producción, dentro de un marco político y económico estable.

### 3. Condiciones para la competitividad

Vamos a repasar ahora una serie de condiciones que influyen en la competitividad y en las que los Gobiernos europeos deben tomar posiciones claras si Europa quiere tener un futuro.

#### 3.1. *Prioridad a la innovación y tecnología*

Recientemente nos recordaba la Comisión Europea que la Comunidad invierte en investigación y desarrollo tecnológico comparativamente menos que sus más directos competidores. Veamos algunos datos referidos al año 1991.

	Gasto I+D (millones ECUS)	Gasto I+D como % del PIB	Gasto por habitante (ECU)
U.E.	104.000	2,0	302
EE.UU.	124.000	2,8	493
Japón	77.000	3,0	627

Hay además diferencias importantes entre los miembros de la U.E.: Alemania destina a I+D el 2,6% de su PIB, mientras que Grecia y Portugal sólo el 0,7% y España un modesto 0,9%. En Europa las empresas financian tan sólo el 52% de la investigación, frente a, por ejemplo, el 78% en Japón. El mismo desequilibrio se encuentra al comparar el número de investigadores e ingenieros de la U.E. que es de unos 630.000 (4 por 1.000 personas activas), con los de Estados Unidos 950.000 (8 por 1.000) y Japón 450.000 (9 por 1.000).

Hoy, las sociedades más desarrolladas son conscientes de que el conocimiento es un recurso crucial de la actividad económica. Son conscientes de la profunda interconexión que existe entre un desarrollo económico sostenido, una alta calidad de vida y un avance científico-técnico. La conexión no es lineal, no es directa y muchas veces es difícil, si no imposible, de evaluar cuantitativamente.

Uno de los grandes fallos del sistema europeo de Ciencia y Tecnología es que no ha sabido, al menos en la misma medida que sus competidores mundiales, transformar ideas en invenciones y éstas en desarrollo de productos y en éxitos comerciales. La capacidad científica de Europa cuantificada, medida por ejemplo por el número de publicaciones que aparecen en el Science Citation Index y las citas que éstas reci-

ben, es competitiva mundialmente. Por ejemplo, por cada 100 trabajos publicados por científicos de la U.E., hay 127 de los EE.UU. y 26 de Japón. Sin embargo, Europa tiene grandes dificultades en transformar los avances científicos y tecnológicos en resultados industriales y productos.

Es necesario movilizar los masivos recursos científicos europeos y ponerlos a trabajar en total colaboración con la industria. Gobiernos y empresas deben trabajar juntos en tecnologías claves, en las que cualquier sociedad industrial debe ser fuerte, incluyendo: Microelectrónica, Información, Comunicaciones, Biotecnología, Ingeniería de Procesos, Nuevos Materiales, etc. Industria y Ciencia deben examinar esas áreas y decidir qué puede ser relevante para las necesidades del mercado. ¿Qué es técnicamente posible? ¿Qué puede afrontarse por las compañías? ¿Qué necesita unión de recursos? El esfuerzo científico-tecnológico requiere una coordinación, que englobe el esfuerzo público y privado, a escala nacional y de la U.E.

La investigación fundamental, desarrollada mayormente en las Universidades y Centros Públicos de Investigación, es principalmente una responsabilidad de los Gobiernos. Su financiación debe considerarse una prioridad de Estado. Aplicar la tecnología en el mercado es primordialmente un trabajo de empresas individuales. Entre estos dos extremos existe un amplio margen donde las agrupaciones industriales pueden compartir la responsabilidad y el riesgo con el sector público, incluyendo el financiar y dirigir proyectos conjuntamente.

La necesidad de lograr resultados no debe, sobre todo desde una perspectiva europea, hacernos olvidar la importancia del largo plazo, del apoyo a lo básico en nuestros Centros y Universidades. Margaret Thatcher, sobre cuyo pragmatismo no necesito extenderme, nos lo recuerda en sus recientes Memorias:

«El problema era que se estaba dando una importancia excesiva al desarrollo de productos para el mercado, a expensas de las ciencias puras. El Gobierno estaba financiando investigación que podría y debería estar llevando a cabo el mundo de la industria y, de resultas, existía una tendencia a que los esfuerzos de investigación en las universidades y en los institutos científicos salieran perdiendo. Yo estaba convencida de que esto no debería ser así. Como persona con antecedentes científicos yo sabía que los grandes beneficios económicos de la investigación científica siempre se habían derivado de los progresos alcanzados en el conocimiento fundamental, y no de la búsqueda de aplicaciones específicas. Por ejemplo, los transistores no

fueron un invento logrado como un nuevo medio para la comercialización de la música pop, sino el logro de unas personas que estudiaban mecánica cuántica y la física de estado sólido.»

Hasta aquí, la cita de la antigua Primera Ministra Británica, que realmente es un análisis certero de la situación, independientemente de cómo lo aplicó. Yo incluso diría que la investigación básica y su apoyo no debe ser ignorada por las empresas. Contribuir a crear un entorno investigador básico de calidad es un valor económico directo para la empresa.

El proceso de generación del conocimiento tecnológico es complejo, no siempre es lineal y directo y, me atrevería a decir, que no está bien entendido. No se crea oferta tecnológica simplemente por decisión del poder político. Los políticos al planificar la creación de centros tecnológicos deben tener muy presente que la investigación y el desarrollo son un oficio para el que hacen falta aptitudes y formación específica. La política tecnológica debe estar impregnada de la preocupación por la calidad, la creatividad y la innovación. La preocupación legítima de algunos poderes públicos por fijar prioridades debe ser compatible con dejar un campo suficiente a la iniciativa de los que viven y trabajan en el mundo de la tecnología. Los poderes públicos deben ser catalizadores, deben colaborar y animar, más que fiscalizar; deben analizar con las empresas los puntos débiles y fuertes de sus propuestas, discutirlos con los interesados y buscar soluciones para mejorarlas.

Los Gobiernos no deben diseñar proyectos en detalle, sino ayudar a concentrar los medios humanos, financieros y de infraestructura dedicados al desarrollo a largo plazo de la industria europea. Una palabra clave en el trabajo de los Gobiernos es coordinación. Coordinar la actividad investigadora europea tiene una importancia decisiva.

En el fomento de tecnología, la acción compradora de las Administraciones Públicas es importante. La Administración compra directamente en áreas como salud, educación, medio ambiente, transporte de energía y telecomunicaciones. Una acción combinada del Gobierno con los investigadores, suministradores y clientes permite usar ese poder de compra como estímulo y catalizador de cambio e innovación.

En resumen, creemos que Europa tiene los medios materiales y humanos, el conocimiento básico y la capacidad empresarial para avanzar hacia el liderazgo en Innovación y Tecnología. Necesitamos una nueva coordinación y un cambio de orientación. Los Gobiernos deben favorecer los contactos entre las Universidades y las industrias. Esto es lo que Europa necesita.

La situación es más grave en el caso español. España, también en términos relativos, se encuentra a la cola del esfuerzo investigador europeo, aunque comparativamente la situación ha mejorado gracias al esfuerzo desarrollado por el Gobierno en Ciencia y Tecnología durante la última década, pero a pesar del enorme esfuerzo realizado, como puede verse examinando las tasas de crecimiento del gasto, todavía estamos muy por debajo de los países desarrollados. Parece además que la crisis económica ha parado el esfuerzo del Gobierno y esto no debería suceder. España ha avanzado de manera importante en cuanto a su producción científica con relación a los países desarrollados. El cuadro siguiente avala esta afirmación.

### Tanto por ciento de publicaciones sobre el total mundial

	Año 1987	Año 1992
Alemania	7,0	6,9
España	1,2	1,9
Francia	5,1	5,4
Gran Bretaña	8,5	8,8
Italia	2,4	3,1
EE.UU.	35,3	36,5
Japón	6,7	7,6
U.E.	27,3	28,8

La evaluación de los resultados tecnológicos no es tan positiva. Los datos muestran que si bien la participación tecnológica española ha crecido mucho, la apertura de nuestras fronteras ha traído consigo una penetración tecnológica extranjera muy elevada.

Este hecho es uno de los que ilustran una realidad del sistema de Ciencia y Tecnología Español. Uno de los puntos débiles claves del sistema está en las empresas, en el sector privado. Por ello merece especial impulso todo lo que contribuya a crear una cultura Tecnológica y de Innovación en nuestras empresas. Es necesario un esfuerzo especial en el sector privado. Asimismo, sería un profundo error, de política científica y económica, que el sector público no continuara incrementando su esfuerzo.

En el pasado, un gran argumento para justificar la ausencia de inversión en I+D por parte de las empresas, se basaba en el gran intervalo de tiempo que transcurre entre un descubrimiento básico y su con-

versión en un producto de mercado. En los tiempos actuales, caracterizados por un cambio acelerado en los que la complejidad nos asalta desde todos los lados, el intervalo de tiempo entre idea y producto se está reduciendo a pasos agigantados, y las empresas, por sí solas o a través de agrupaciones, no pueden estar alejadas de los avances de la investigación y de la innovación sin poner en grave riesgo su competitividad. La innovación científico-tecnológica es uno de los ejes del desarrollo económico. El conocimiento es hoy, más que nunca, un valor económico. La Ciencia ha cambiado la Tecnología y juntas han entrado de lleno en la Industria y la Economía.

Nunca resaltaremos bastante la importancia de una atención constante a la Investigación, a la Innovación y al Desarrollo. Son condiciones imprescindibles para el desarrollo económico.

La actual velocidad de innovación aumenta el liderazgo de las compañías que quieren afrontar riesgos y disminuye la competitividad de las que no se arriesgan. Es un círculo vicioso. Las compañías que no tienen beneficios generados por el éxito de sus productos ya conocidos, tienden a restringir sus gastos en I+D, lo cual les hace cada vez más difícil generar nuevos productos que mantengan su productividad. La industria japonesa de semiconductores invirtió unos 5.200 millones de dólares en I+D en 1992, los Estados Unidos invirtieron 2.500 y Europa sólo 1.000.

Antes de pasar a discutir el asunto de la educación, quizá no esté de más que este ingeniero, metido a empresario, les exprese su opinión, firmemente sentida, sobre el valor intrínseco de la Ciencia. Preguntarnos sobre el origen de la vida, la estructura de la materia, del universo, su origen o su previsible futuro, por citar algunas preocupaciones científicas, forma parte de lo que se considera calidad de vida en una sociedad moderna, en pie de igualdad con la música u otra forma de arte. Todo, con distinto lenguaje, es de hecho arte. Sólo ello, independientemente del ingente valor económico al que antes me he referido, justificaría el apoyo a la Ciencia y Tecnología.

### 3.2. *Educación. Formación*

Hay que pensar de nuevo y volver a definir las prioridades de la educación europea, dirigiéndola hacia las necesidades del futuro y no solamente hacia el legado del pasado.

A largo plazo, la única fuerza real de Europa radica en su propia gente. Nuestra habilidad, actitud y esfuerzo decidirán nuestro futuro.

Necesitamos la mejor educación y formación posibles. Los profesores y educadores tienen derecho a exigir una clara definición de las prioridades de la sociedad y ayuda para lograrlas. Pero la sociedad tiene derecho a exigirles que sean más conscientes de cómo se mueve el mundo y que estén más abiertos a las necesidades de cambio.

Como objetivo básico, cada ciudadano debería obtener una educación que le permitiese vivir y trabajar en cualquier lugar de Europa que escogiese. Ello requiere un enfoque global de todo el proceso educativo poniendo el énfasis en:

- Lo que es necesario para desarrollar el potencial humano.
- Lo que es necesario para ser un buen ciudadano europeo.
- Lo que es necesario para que Europa sea competitiva en el mercado mundial.

Pasemos rápidamente sobre los ingredientes básicos de todo el sistema educativo:

**Educación básica.** Hasta la edad de 17 años, cualquier persona debería estudiar tanto ciencia/tecnología como arte/humanidades, y al menos dos idiomas. Todo estudiante debería aprender cómo debe aprender, cómo adaptarse al cambio, cómo trabajar en equipo de manera eficiente y cómo comunicarse.

**Educación superior.** Debería estar estrechamente relacionada con las necesidades de la sociedad, con un fuerte énfasis en comprensión y conocimiento científico. Al más alto nivel, la enseñanza debería concentrarse en centros de excelencia para disciplinas específicas para así lograr la calidad necesaria para un liderazgo tecnológico.

**Formación profesional.** Debe ser la clave de la competitividad europea. Los diferentes sistemas de Europa deben ser mejorados y su importancia reconocida como un instrumento fundamental de desarrollo personal y económico. Las empresas deben participar en mucha mayor medida en los sistemas de formación profesional. Ello requiere una serie de medidas jurídicas y de naturaleza fiscal.

**Formación continuada.** Los empleos de la mayoría de las personas europeas cambiarán radicalmente en los próximos diez años. Todos nos tendremos que adaptar continuamente a lo largo de la vida. La responsabilidad para lograrlo tiene que ser compartida por las empresas, los poderes públicos y los individuos. Se debe dedicar especial atención a los programas de formación dirigidos a los que han sido desplazados por reestructuraciones de larga escala. Es vital el conseguir que forma-

ción a distancia y cualquiera de los otros sistemas posibles estén fácilmente disponibles a lo largo de toda la vida. La evolución hoy hace cada vez más necesaria la capacidad intelectual basada en un fondo de conocimiento. Conocimiento que es superado rápidamente, por lo que para permanecer eficiente es cada vez más necesario un entrenamiento continuo, una educación continuada.

La industria de hoy se enfrenta a la tarea de entrenar a su gente en:

- Capacidad operacional. Hacer el trabajo de hoy, con las habilidades de hoy, para obtener los beneficios de hoy.
- Capacidad estratégica. Para poder hacer el trabajo de mañana, con las habilidades de mañana, para obtener los beneficios de mañana.

Los empresarios vemos con preocupación que se está dedicando poco esfuerzo, en Europa, a preparar a nuestra gente en esa capacidad estratégica. Muchos de los trabajos del mañana no pueden ser hoy ni imaginados. ¿Quién podría pensar en los años 70 en muchos de los trabajos de hoy? La preparación para dicha capacidad estratégica es difícil. No creo que deba consistir en buscar profetas que intenten adivinar el futuro, sino en colaborar a crear hábitos, formas de pensar, estructuras flexibles que permitan una adaptación rápida a futuros cambios. Debe consistir en un entrenamiento férreo en los fundamentos, en lo realmente básico de las disciplinas, que luego permitirá la diversificación, la adaptación y la capacidad de afrontar nuevos problemas. La especialización excesiva, impulsada por las necesidades del momento puede ser la mejor solución para un aspecto industrial concreto, pero no creo que sea conveniente en un proceso de cambio y avance del conocimiento tan acelerado. El conjunto del conocimiento humano se está duplicando cada diez años prácticamente.

Lo he dicho repetidas veces. Si como empresario tuviese que definir una prioridad industrial elegiría una formación profesional junto con una educación científica-tecnológica de calidad. La situación en España es preocupante, especialmente preocupante. Tenemos una Universidad conflictiva sin autoridad interna y, por tanto, sin liderazgo. Recientemente, un informe sobre indicadores de la OCDE nos señala que el nivel de esfuerzos en favor de las formaciones científico-técnicas medido como el porcentaje de títulos de primero, segundo y tercer ciclo en carreras de ciencias e ingenierías respecto del total es, en España, con una de las mayores tasas europeas de estudiantes universitarios, el menor de todos los países de la OCDE.

Quisiera, antes de terminar con lo que he llamado educación, detenerme un instante. Muchas de mis afirmaciones se han centrado, directa o indirectamente, en la necesidad de adaptar el sistema educativo a las necesidades industriales para colaborar en la disminución del desempleo. Este es un aspecto necesario, legítimo e importante del problema, pero no el único. Preparar el sistema educativo para la competencia económica no nos debe hacer olvidar que la educación es un derecho fundamental, y que forma parte de un conjunto social con objetivos, valores y problemas. Los aspectos económicos de la educación no deben oscurecer ni ocultar los aspectos culturales y de valores que no deben ser ni ignorados ni menospreciados en cualquier política educativa.

La educación no puede ser regulada exclusivamente por conceptos ligados al mercado de trabajo, ni por el deseo de lograr unos niveles de competencia tecnológica comparables a Japón o los Estados Unidos. Esto puede ser condición necesaria pero no el objetivo último de una política educativa. Los industriales somos totalmente conscientes de que un sistema educativo debe preparar para dar una formación integral.

Necesitamos una dimensión europea en todos los niveles no reducida a enseñar idiomas o historia de otros países, sino para ayudar a los estudiantes a lograr una comprensión práctica de cómo comunicarse a través de barreras culturales, cómo aprender de otros puntos de vista y a valorar, y saber trabajar con ella, la diversidad que es uno de los grandes activos europeos.

### 3.3. *Infraestructura transeuropea*

Lo que se necesita son sistemas modernos de transportar mercancías, personas e información a lo largo de Europa a gran velocidad y bajo coste. En términos generales la inversión en infraestructura de transporte ha caído de un 1,5% a un 1% del PIB europeo en los últimos veinte años. Cambiar esta tendencia exigiría una inversión anual adicional de 30.000 millones de ECUS.

La ERT propone un enfoque global de los proyectos, que deberían pasar tres test sencillos:

- El usuario, y no el contribuyente, debe pagar el coste principal a cambio del beneficio directo que recibe.
- Gran parte de las inversiones, y de la gestión, debe ser realizada por inversores privados.
- Cada proyecto específico debe encajar en un plan global, pensando en términos transeuropeos.

De acuerdo con los criterios citados vemos la necesidad de aumentar la inversión en áreas estratégicas tales como: carreteras principales, trenes de alta velocidad, controles integrados de tráfico aéreo, vías combinadas tren-carretera de transporte y vías fluviales.

Es necesario insistir en la continua interrelación entre las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, resumidas en el concepto de «Autopistas de la Información» (*Information Highways*) que proporcionarán los canales más importantes para la comunicación y el conocimiento a través de Europa.

Se abre un nuevo mundo, el mundo «multimedia», que va a producir un cambio cultural que ni siquiera llegamos a vislumbrar. Va a cambiar nuestra forma de trabajar (según algunas estimaciones, seis millones de norteamericanos usan ya el teletrabajo), de consumir, de divertirnos, en definitiva de vivir. El programa estadounidense de creación de la llamada «National Information Infrastructure» ha fijado una inversión global de 85.000 millones de Ecus. Europa no puede estar al margen de este cambio, no puede ni siquiera permitirse el lujo de retrasar su respuesta a este desafío. En la carrera económica mundial las economías que antes cambien, incorporando de manera definitiva las nuevas tecnologías de la información, estarán en mejores condiciones de salida en la carrera competitiva mundial.

El libro blanco de Delors sugiere promocionar prioritariamente cuatro aplicaciones:

- Teletrabajo.
- Teleadministración.
- Telemedia. Para el año 2000 estarán conectados entre sí, por vía multimedia, los grandes centros de lucha contra el cáncer, los bancos de médula ósea y los principales centros de seguridad social.
- Teleformación. El objetivo consiste en establecer, para 1996, una red que conecte más de cien universidades o institutos entre sí para hacer accesibles modelos comunes de enseñanza.

La idea de autopistas de información puede sonar grandiosa pero encuentra aplicación en todos los niveles. En 1990 la Universidad de Harvard empezó la instalación de una pequeña avenida de información. El curso pasado alrededor de 500 estudiantes disfrutaron de su potencial total, pronto la autopista llegará a todos los residentes de campus, uniendo a unos 7.000 estudiantes. Todo lo que cada estudiante necesitará será un computador personal (el 80% de los estudiantes ya lo tienen, ¿cuál es la proporción en nuestra Universidad?) y una tar-

jeta que cuesta unos 150 dólares, algo así como el permiso de conducir en la autopista de la información. En algunas materias, especialmente en ciencias naturales e idiomas, se ofrecen cursos interactivos. Por ejemplo, los estudiantes de francés pueden conectar con el sistema minitel de Francia. Los estudiantes de clásicas pueden conectar con el libro de texto digital Perseus, una obra maestra de la tecnología multimedia que une los contenidos de la antigua literatura griega con la historia de Esparta o con visionar imágenes de ruinas arqueológicas.

Harvard plantea la expansión de su autopista; para 1995 llegará a las Facultades de Empresariales y Medicina. Otras Universidades están siguiendo su ejemplo, Carnegie-Mellon y Stanford, por citar dos de las más conocidas. Una red integrada de información para Europa es un ejemplo claro de un proyecto a largo plazo, es una necesidad social y genuina y que ofrece una contribución importante a la competitividad y al empleo.

Para dicho proyecto, el sector privado podría movilizar recursos financieros de gestión y tecnológicos. Pero es esencial un compromiso de los Gobiernos desde el comienzo para trabajar juntos y planificar el proyecto a nivel europeo.

### 3.4. *Un enfoque equilibrado de los problemas medioambientales*

Un entorno de alta calidad requiere un alto coste y, por lo tanto, una economía fuerte. Europa puede tener dicho medio ambiente, siempre que esté dispuesta a pagar su coste, dedicando los medios necesarios, por un lado, y, por otro, coordinando sus políticas de medio ambiente y de desarrollo económico, de forma que no se opongan, sino que se complementen.

Una política de medio ambiente debe basarse siempre en lo que en otras ocasiones se ha llamado Ecologismo Científico. Una política correcta de medio ambiente debe ser capaz de contestar, al menos de una forma razonablemente aproximada, a las siguientes preguntas: ¿son científicamente ciertos los peligros anunciados? Está claro que la contaminación de un río, que puede y debe ser limpiado (el hermoso ejemplo del regreso de peces sanos al Támesis), es un problema que se conoce en grado distinto al de la contaminación atmosférica. ¿Cuál es el coste de hacer algo para evitarlos o moderarlos? ¿Cuál es el coste de no hacer nada?

En muchos de los problemas el enfoque tiene que ser global. No basta con un enfoque europeo.

Algunos problemas no son tan sencillos como a veces simplificaciones interesadas los quieren presentar: los problemas ligados al cambio en el medio ambiente, tales como el cambio climático, no están suficientemente entendidos; esto crea incertidumbres a la hora de tomar decisiones. Los complejos puntos de vista sobre las interconexiones entre el desarrollo económico y la conservación del equilibrio con el entorno natural pueden llevar a una multiplicidad de políticas en la producción de energía y su uso. Los diversos grados de desarrollo de las economías de los pueblos y sus distintas aspiraciones llevan a valorar dichas interconexiones de manera diferente. Sin embargo, es necesario tomar decisiones. Y nosotros, como empresarios, necesitamos conocer el marco global en el que vamos a movernos. La definición del marco corresponde a la sociedad, a través de sus instituciones representativas. No podemos seguir como si no ocurriese nada. No decidir hoy es ya una gran decisión con profundas consecuencias. La experiencia nos dice que las mejores decisiones no suelen ser las que siguen a los problemas, sino las que se anticipan a ellos.

Un enfoque práctico para un desarrollo sostenido debe tener en cuenta los siguientes puntos:

- Conexión y consultas estrechas entre Gobierno, ciencia e industria desde el principio, terminando con la política de confrontación y el gobierno de los grupos de presión. La industria sabe cómo manejar el cambio y el uso de las diversas riquezas, pero su contribución será más efectiva si se envuelve en la discusión desde el principio.
- Fijar las prioridades políticas. No todo puede lograrse desde el primer momento. Deben ser tomadas decisiones políticas difíciles. En el debate, la Industria y la Ciencia tienen que ser consultados. Una vez fijadas las prioridades, la forma más efectiva de ponerlas en práctica es permitir a las industrias que fijen ellas sus caminos.
- Un enfoque flexible. Impuestos y reglamentos no son siempre la mejor solución. La tecnología evoluciona rápidamente y un enfoque flexible de los problemas medioambientales puede ser la mejor manera de conseguir soluciones eficaces, sobre todo teniendo en cuenta el binomio coste-eficacia.
- Un enfoque total. Muchos casos de la política medio ambiental ilustran la gran complejidad de las cuestiones de medio ambiente. Acciones dirigidas a reducir una forma de polución han aumentado, algunas veces, otro tipo de contaminación.
- Análisis riguroso de costes y beneficios. La política, correcta, de «el que poluciona, paga» puede sonar bien, pero no reduce el

- coste. Se necesita una política correcta basada en el ecologismo científico.
- Coherencia. Largas inversiones y cambios en tecnología necesitan tiempo para madurar. Una política coherente a largo plazo permitiría una mejora gradual del proceso de producción junto con un cierre progresivo de las viejas fábricas.
  - Relación directa con el consumidor. Muchas veces, reticente a cambiar sus hábitos, el consumidor es una fuente importante de contaminación. Educación es una labor importante a la que las autoridades públicas pueden contribuir de forma decisiva.
  - Cooperación internacional. Duras regulaciones medioambientales no pueden ser una excusa para el proteccionismo. Asimismo, medidas que sólo sean prácticas para un país y que acaban en importaciones que favorecen a los contaminadores no tienen sentido. Verter los residuos en otros países es deplorable y puede convertirse en foco de resentimiento y confrontación.

### 3.5. *Competencia basada en la realidad del mercado, con condiciones financieras favorables*

La industria siempre apoyará políticas que favorezcan la competencia. Una industria fuerte surgirá de la competencia, no será creada por los Gobiernos. Para ello varias áreas requieren atención especial. El mercado requiere de unas reglas mínimas, que le permitan actuar libremente, de forma y manera que en la práctica no se impida de hecho la libre competencia.

La competencia debe ser juzgada desde una perspectiva global y mirando siempre hacia los mercados mundiales. Ello nos debe llevar a una política europea común de competitividad. Cualquier intento de volver atrás, reduciendo la dimensión europea y reafirmando autoridades nacionales debe ser resistido.

La competencia debe ser genuina, eliminando las subvenciones nacionales que la distorsionan. El apoyo del sector público a la industria debería centrarse en la infraestructura general de economía-transporte, tecnología o formación en los que los beneficios alcanzan a todos dentro de los límites que he mencionado antes.

En el mismo espíritu, aspiramos a una política de competencia trabajando activamente para prevenir monopolios, públicos y privados, que actúen en detrimento de la competitividad. Incrementar el nivel de

ahorro para financiar inversiones y disminuir los impuestos y los tipos de interés para la actividad industrial.

La Industria Europea ha sido perjudicada por los impuestos más altos y tipos de interés más elevados que los de sus competidores.

En los años sesenta y en los setenta la U.E. ahorraba un cuarto de sus ganancias. En la actualidad, la cifra es de un quinto. Este descenso significa 250.000 millones de ECUS por año, cantidad que es aproximadamente lo que se necesita para lograr que el ritmo de crecimiento de la economía europea sea el 3,5%, ritmo necesario para lograr una reducción sustancial en el desempleo.

Las siguientes medidas son claras:

- a) Los individuos deberían ser animados al ahorro eliminando regulaciones que penalizan el ahorro, permitiéndoles por tanto que mantengan una proporción mayor de lo que ganan.
- b) La industria debe ser animada al ahorro por la disminución de costos y reducción de impuestos para posibilitar la vuelta de dichos fondos a inversión e innovación. Tipos de intereses similares a los de nuestros grandes competidores son necesarios.
- c) Los mercados de capital son los que deberán distribuir los recursos. Ello requiere mayor transparencia y mayor integración de los mercados nacionales. Los mercados deben ser más favorables al pequeño inversor.
- d) Los Gobiernos deben reducir los altos déficits de los últimos años. Una proporción menor de la economía debería ser canalizada a través del sector público y lo que se canaliza debería ser gastado más eficientemente. Para ello nuestros Gobiernos deberían adquirir nuevas habilidades, por citar algunas:

—Cómo lograr más con menos gente. Lo mismo que la industria privada ha hecho durante años.

—Cómo concentrarse en las prestaciones sociales del estado de bienestar en aquellos que verdaderamente son necesitados.

—No intervenir en proyectos que pueden ser ejecutados mejor por el sector privado.

—No subvencionar proyectos no rentables a un coste intolerable para el resto de la comunidad.

A lo largo de Europa, y no sólo en nuestros ámbitos más cercanos, los empresarios perciben, percibimos, un alto grado de ineficacia en el sector público, dinero usado en proyectos emblemáticos por razones

de prestigio, burocracias que compiten y/o se solapan, e incluso en proyectos que son socialmente válidos pero con costes que no guardan proporciones con los beneficios.

#### 4. Solidaridad

La búsqueda de eficacia basada en la innovación y competitividad debe llevar consigo, complementándola, una atención, una preocupación y un cuidado por los menos favorecidos, por los que se quedan atrás, por las razones que sea, con los más desvalidos. En esta atención es precisamente donde se distingue el valor social y moral de una comunidad. Para lograr esta solidaridad es necesario un cambio de tendencias. Un cambio de actitudes. De todos. No lo lograremos si los que tenemos trabajo ignoramos a los que no lo tienen. En España, salarios creciendo muy por encima del crecimiento de la economía, con una tasa de paro que se aproxima al 24% de la población activa, reflejan una profunda falta de solidaridad. El número de días de trabajo perdido por cada 1.000 empleados es mayor en España que en todos los países desarrollados. Ineficiencia y despilfarro en el sector público, con un altísimo déficit público, son signo de lo mismo. Como lo son los empresarios que olvidan que el objetivo esencial de la empresa no puede ser otro que el saldo de la ecuación fundamental sea positivo: es decir, que lo que aporta sea superior a lo que recibe y que su tendencia hacia el futuro sea aumentar su capacidad de dar y limitar la necesidad de recibir.

La crisis del estado de bienestar es el fracaso de una manera concreta de organizar esta protección, muchas veces basada en burocracias ineficientes y en altos grupos de fraude. Ello no niega, sin embargo, la necesidad de dicha protección. Muchas de las medidas propuestas a lo largo de esta charla son necesarias para poder mantener el grado de desarrollo y calidad de vida de nuestras sociedades pero, por sí solas, no garantizan una sociedad en la que merezca la pena vivir, y de lo que se trata no sólo es de tener el grado de confort sino de construir una sociedad socialmente justa en la que todo el mundo cuente con lo básico para vivir, una sociedad en la que merezca la pena vivir.

La solidaridad es especialmente necesaria con los más necesitados, puesto que éstos son precisamente los que no participan ni tienen manera de influir en las decisiones políticas. Un sistema en el que una razonable redistribución de la riqueza permita recuperar al que se quede

atrás, y que proporcione oportunidades a sus nuevas generaciones, no sólo es socialmente justo, sino aunque sólo sea por egoísmo, es pragmáticamente rentable y económicamente útil.

Robert Reich, Ministro de Trabajo del Gobierno Clinton, en su reciente libro *El trabajo de las naciones*, escribía que en la economía globalizada actual lo único que es nacional es la calidad de las gentes. Esta reflexión es esencial para Europa, para España y para el País Vasco. El nivel de vida de la población de un país depende cada vez más de lo que pueda aportar a la economía mundial en términos del valor de los conocimientos y del comportamiento de sus gentes.

Hoy, una forma efectiva de solidaridad es contribuir a crear las condiciones para desarrollar las habilidades y capacidades de los trabajadores de una nación, aumentando así mismo la calidad de su infraestructura. Calidad y habilidad de las gentes, junto con infraestructura adecuadas, convierten a una nación en atractiva dentro de la economía mundial. Hay un nacionalismo económico positivo solidario, opuesto al falso cosmopolitismo del dejar hacer total. Un nacionalismo basado en la libertad y solidaridad. Que deje las fronteras abiertas, que no intente poner barreras al movimiento de bienes, capitales e ideas, pero que invierta los fondos públicos, resultados de un sistema correcto de impuestos (la eliminación de los impuestos no contribuiría por sí en la situación económica mundial a lograr un nivel de vida digno para la gran mayoría de miembros de una nación) no en inmiscuirse, intentando sustituir a la empresa en lo que ésta sabe hacer bien, sino en aumentar las capacidades y habilidades de sus ciudadanos. Inversiones en salud, educación, formación en el trabajo e infraestructuras de todo tipo deberían constituir el eje vertebral de una política económica eficaz, competitiva y solidaria.

Terminaré con algo que he repetido muchas veces. La euforia europea ha dado origen a un profundo pesimismo. Es cierto que la situación es dura y el futuro difícil. Pero también es cierto que nunca hemos tenido una generación joven tan bien preparada, generación a la que se le debe la apertura de una serie de oportunidades. Nunca hemos tenido mejores condiciones para el conocimiento y la innovación. No podemos caer en un pesimismo estéril. Un país que no cree en sí mismo no será capaz de crear ni de atraer conocimiento e inversión.

Desde la empresa debemos movilizar al Estado, contribuir a hacerlo más eficaz. No sólo al Estado sino a toda la sociedad. Extender la competitividad, crear solidaridad y generar ilusión. Muchas gracias por su atención.

## Referencias

- ROBERT B. REICH, *El trabajo de las naciones*. Vergara Editor, S.A., 1993.
- PAUL KENNEDY, *Preparing for the twenty-first century*. Harper Collins, 1993.
- J.K. GALBRAITH, *Breve histoire de l'euphorie financière*. Sevil, 1992.
- J.K. GALBRAITH, *La sociedad opulenta*. Ariel, 1987.
- M. THATCHER, *Los años de Downing Street*. Aguilar, 1994.
- RALF DAHRENDORF, *Reflexiones sobre la revolución en Europa*. Emece, 1991.
- ERT. (European Round Table of Industrialists): *Beating the crisis*, 1993.
- ERT. *Reshaping Europe*. September 1991.
- ERT. *Rebuilding confidence: An action Plan for Europe*. December 1992.
- ERT. *Growing together: One Infrastructure for Europe*. May 1992.
- ERT. *European labour markets: An update on Perspectives*. October 1993.
- ERT. *Education for life: A european Strategy*. 1989.
- ERT. *Report by the Workly Group on Research & Development*. 1993.
- ERT. *The efficient use of energy: Looking into the future*. November 1992.
- JULIO SEGURA, *La industria española y la competitividad*. Espasa Calpe, 1992.
- ANGEL GALÍNDEZ, *El factor humano y la estética en la empresa*. ETS de II y de II Bilbao, 1992.
- CEE. *Crecimiento, competitividad, empleo: Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. 1993.
- M.A. QUINTANILLA, *El sistema español de ciencia y tecnología*. 1991.
- R. PAMPILLÓN OLMEDO, *El déficit tecnológico español*. IEE, 1991.
- AL GORE, *Infraestructura mundial de comunicaciones (Super Highway)*.
- KENICHI OHMAE, *The borderless world: power & strategy in the interlinked economy*. Harper, 1991.
- MICHAEL E. PORTER, *¿Dónde radica la ventaja competitiva de las naciones?* HBR-Deusto, primer trimestre 1990.
- HERMAN E. DALY, *The perfils of free trade*. Scientif American. Nov. 1993.
- Consultation nationale. Pre-rapport d'orientation sur les grands objectifs de la recherche française*. Nov. 1993
- PEDRO LAIN ENTRALGO, *Esperanza en tiempos de crisis*. Círculo de Lectores. 1993.

# La diplomacia de la supervivencia: protección del medio ambiente mundial

por **Mr. Richard N. Gardner**

*Conferencia pronunciada  
el 17 de mayo de 1994*

Forum Deusto



# La diplomacia de la supervivencia: protección del medio ambiente mundial

por Mr. Richard N. Gardner\*

## Introducción

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992 y ahora conocida como «Cumbre de la Tierra», lanzó al mundo hacia una nueva era de diplomacia medioambiental. Fue la mayor conferencia internacional celebrada jamás, con la asistencia de más de 100 jefes de Estado y 8.000 delegados, además de 3.000 representantes acreditados de organizaciones no gubernamentales (ONGs), y 9.000 periodistas. Se la ha llamado «Madre de todas las conferencias internacionales». Pero, ¿qué significan para el futuro las decisiones tomadas allí? Y ¿qué medidas deben estar tomando ahora nuestros países para garantizar la habitabilidad de nuestro planeta y una calidad de vida acepta-

---

\* Richard N. Gardner, Embajador de los Estados Unidos de América en España, asumió su cargo en Madrid el 7 de octubre de 1993. Está en excedencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia, donde es titular de la cátedra de Derecho y Organización Internacional. También ha ejercido la abogacía en el bufete internacional de abogados «Coudert Brothers». Gardner fue Embajador de los Estados Unidos en Italia durante la Administración Carter y Subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos de Organizaciones Internacionales bajo los Presidentes Kennedy y Johnson. Es graduado en Economía por la Universidad de Harvard, y posee el título de Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale y de Doctor de Economía por la Universidad de Oxford. Es autor de tres libros sobre asuntos internacionales, incluido *In Pursuit of World Order: US Foreign Policy and International Organization* y de numerosos artículos. Fue miembro de las delegaciones de los Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, al igual que lo había sido en la conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente de la Humanidad en 1972. Gardner fue uno de los primeros miembros del equipo asesor en política exterior del Presidente Bill Clinton durante la campaña presidencial de 1992.

ble para nuestros hijos y nietos? Comenzaré por intentar dar respuesta a la primera pregunta.

En la Cumbre de la Tierra se aprobaron dos tratados internacionales: el Convenio de Cambio Climático y el Convenio sobre la Protección de la Diversidad Biológica. Estos dos tratados innovadores habían sido formulados en sendas negociaciones desarrolladas paralelamente al proceso preparativo de la Conferencia. La Cumbre de la Tierra también aprobó el Programa 21, un plan global de acción en materia de desarrollo sostenible, con el objeto de dirigir la política de los Gobiernos en lo que queda de este siglo y el siguiente.

Los cuarenta capítulos del Programa 21, con sus 115 áreas programáticas y más de 400 páginas de texto, cubren una amplia serie de temas respecto al medio ambiente y al desarrollo —desde la atmósfera, el suelo, los bosques y los océanos, hasta la población, el consumo, el vertido de residuos tóxicos y sólidos, la transferencia de tecnología, y la financiación. Cada capítulo define un problema, establece objetivos, sugiere actividades y posibles formas de cumplimiento, y calcula los recursos necesarios. El objetivo del Programa 21 es forjar una asociación entre los países desarrollados y en desarrollo en aras de un «desarrollo sostenible» —definido en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presidida por la Primera Ministra Gro Harlem Brundtland, de Noruega, como el desarrollo que «responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades».

La reunión de Río no fue la primera conferencia mundial sobre cuestiones medioambientales. Veinte años antes, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo, adoptó un plan de acción y una Declaración de Principios. Creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en Nairobi que, a pesar de su escaso presupuesto y la falta de compromiso a alto nivel de los Gobiernos, inició nuevos e importantes programas cooperativos. Este estableció el programa de seguimiento conocido como «Earthwatch» o «Vigilancia Mundial», inició programas regionales para impedir el deterioro de mares regionales como el Mediterráneo, ayudó a los países en desarrollo a formar profesionales en materia de protección del medio ambiente, e intentó coordinar las agencias de la ONU en apoyo de los programas medioambientales. El principal logro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente fue el de estimular y dirigir la conclusión del Convenio para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal.

No obstante, el Convenio de Estocolmo quedó muy lejos de cumplir sus objetivos. Entre 1972 y 1991 los bosques del mundo se hicieron más pequeños, los desiertos más grandes, y la capa de tierra cultivable más delgada. El número de especies de flora y fauna disminuyó dramáticamente. Y surgió una nueva amenaza grave que sólo se había percibido vagamente en Estocolmo —el peligro de que las crecientes emisiones de dióxido de carbono y de otros gases de invernadero pudieran producir cambios catastróficos en el clima mundial. Según el Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático, asesorado científicamente por expertos de muchos países, la acumulación de gases de invernadero en la atmósfera puede provocar el aumento de la temperatura media mundial entre dos y cinco grados centígrados en el próximo siglo, causando a su vez un aumento del nivel del mar de hasta más de medio metro.

Según Manuel Bautista, Director del Instituto Meteorológico Nacional de España, las previsiones para el año 2050 indican que la temperatura media en España subirá 2,5 grados centígrados, la precipitación disminuirá un 10 por ciento, y la humedad del suelo bajará un 30 por ciento.

La decisión de la Asamblea General de la ONU de convocar la Cumbre de la Tierra de Río reflejó la conclusión de que las medidas de cooperación lanzadas en Estocolmo no fueron suficientes para hacer frente al reto medioambiental. Además, la Asamblea General quiso celebrar una cumbre que vinculara «medio ambiente y desarrollo», expresando por tanto el nuevo consenso de que ya no es posible tratar estos dos conceptos por separado. La eliminación de la pobreza en los países pobres y el cambio de las pautas de consumo en los países ricos están ahora vinculados al temario de medio ambiente.

Grandes conferencias mundiales como la Cumbre de la Tierra tienen, cuando menos, el efecto positivo que Samuel Johnson atribuyó a la expectativa de un ahorcamiento —sirven «maravillosamente para centrar el pensamiento». En términos de toma de conciencia de la opinión pública, la Conferencia de Río fue un éxito. La evaluación del éxito en términos del problema fundamental que se propuso abarcar —la habitabilidad mundial— queda todavía pendiente. La respuesta se encontrará en los pasos que den los Gobiernos y los organismos internacionales para dar prioridad al seguimiento de las decisiones tomadas en la Conferencia de Río.

Los esfuerzos encaminados a desarrollar lo acordado en la Conferencia de Río sólo acaban de comenzar. Sin embargo, la primera fase

—la creación de los mecanismos institucionales necesarios para esta nueva era diplomática— ha concluido con éxito.

—Se ha establecido la nueva Comisión de la ONU para el Desarrollo Sostenible prevista por el Programa 21. Estados Unidos y España apoyaron enérgicamente la rápida organización de esta comisión. En ella, Estados Unidos se ha unido a Colombia para establecer un grupo de trabajo sobre la transferencia de tecnología medioambiental. Su objetivo es demostrar que los países desarrollados y en desarrollo pueden cooperar para elaborar estrategias para transformar tecnologías que ayuden a preservar la calidad del medio ambiente.

—El Convenio de Cambio Climático ha sido ratificado ahora por suficientes países para que entre en vigor. Estados Unidos y España están entre los que lo han ratificado. El próximo paso consiste en que los países desarrollados elaboren planes de acción que establezcan detalladamente la forma en que van a dar cumplimiento de sus compromisos en el marco del Convenio. En octubre, Estados Unidos publicó su Plan de Acción en materia de Cambio Climático, que establece en detalle la forma en que se cumplirá con el compromiso de reducir las emisiones de gases de invernadero —dióxido de carbono y otras sustancias responsables del calentamiento mundial— al nivel de 1990 para el año 2000. Tengo entendido que pronto España publicará su plan de acción que explicará su contribución respecto al compromiso de la Unión Europea de lograr este mismo objetivo.

—Convenio sobre la Protección de la Diversidad Biológica. Tanto España como Estados Unidos han firmado el Convenio de Diversidad Biológica, cuyo objetivo es conservar las especies vivas y los ecosistemas de la tierra para el beneficio de las futuras generaciones. España estuvo entre los primeros en ratificar el Convenio que entró en vigor el 29 de diciembre del pasado año. La primera reunión de las Partes del Convenio tendrá lugar en octubre de este año. España es candidata a ser sede de la Secretaría Permanente del Convenio y se ha ofrecido asimismo a ser la anfitriona de la primera Conferencia de las Partes.

Como importante paso hacia la aplicación interna del Convenio, Estados Unidos ha iniciado un Inventario Biológico Nacional de nuestros recursos biológicos, que hará posible la elaboración de una mayor comprensión científica del medio ambiente norteamericano. Tengo entendido que España está llevando a cabo un inventario similar de su biota.

Ahora voy a pasar a la segunda cuestión que planteé al comienzo de esta intervención: ¿Qué medidas deberían estar tomando nuestros países ahora para asegurar un planeta habitable y una calidad digna de vida para nuestros hijos y nietos? Creo que hay cuatro áreas prioritarias en las que es necesario que tanto nuestros países como las organizaciones internacionales tomen medidas: primero, la población; segundo, la atmósfera; tercero, los océanos, y, finalmente, los problemas terrestres como los bosques, los suelos y la biodiversidad.

## **Población**

El problema del crecimiento demográfico mundial es un factor clave de todos nuestros esfuerzos para proteger el medio ambiente y promover el desarrollo. Si no se desarrollan esfuerzos mucho mayores para desacelerar y, eventualmente, estabilizar las altas tasas de crecimiento demográfico en muchas áreas del mundo, los planes de acción para el desarrollo sostenible están condenados al fracaso. El Presidente Felipe González, en su discurso ante los delegados de la Cumbre de la Tierra en Río, hizo una descripción muy adecuada de la situación al decir:

«La población del mundo se habrá duplicado a mediados del próximo siglo. Por ello, la disminución del crecimiento demográfico es un elemento clave para la compatibilidad entre el desarrollo y la protección del medio ambiente. De lo contrario, los problemas de alimentación, de salud, de suministro de agua, de desarrollo urbano y otros se agravarán dramáticamente. Detener este proceso exige combatir la pobreza, que es a la vez causa y consecuencia de la explosión demográfica.»

Como resultado de las preocupaciones expresadas tanto por el Presidente González como por muchas otras personas, el Programa 21 contiene un capítulo sobre población. Establece que

«los Gobiernos deben dar los pasos activos para aplicar urgentemente medidas para garantizar que las mujeres y los hombres tengan el mismo derecho de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos, de tener acceso a la información, la enseñanza y los medios, según proceda, para capacitarles a ejercer este derecho en el marco de su libertad, dignidad y valores personales, teniendo en cuenta consideraciones éticas y culturales.»

Este lenguaje diplomático fue complementado por una recomendación de que los Gobiernos pusiesen al alcance de sus poblaciones «ser-

vicios asequibles y accesibles para la planificación responsable del tamaño de la familia». Nafis Sadik, la paquistaní que encabeza el Fondo de las Naciones Unidas en materia de Población, habló en nombre de la abrumadora mayoría de las delegaciones al afirmar que el capítulo sobre población reflejaba el consenso de la ONU establecido en la Conferencia de Méjico de 1984 de que «información, educación y medios» deberían incluir «todos los medios médicos aprobados y adecuados para la planificación familiar». En otras palabras, la utilización de anti-conceptivos aceptados médicamente fue sancionada por el texto acordado, si bien, en deferencia a la Santa Sede, no se utilizó la palabra «anticonceptivo».

Más importante, en el capítulo sobre población se calcula que para aplicar las recomendaciones del Programa 21 será necesario aumentar los recursos dedicados a actividades en materia de población en los países en desarrollo desde 4,5 mil millones de dólares al año hasta una media de 7 mil millones de dólares anuales en el período desde 1992 hasta el 2000. El cálculo hecho por el Fondo de las Naciones Unidas en materia de Población es todavía más elevado. Calcula que se necesitarán 13,2 mil millones de dólares para actividades de planificación familiar en el año 2000. La cuestión clave ahora es si los Gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo demostrarán la voluntad política y comprometerán los recursos necesarios para hacer frente a la crisis demográfica mundial antes de que nuestro planeta sufra daños irreparables.

Si esta última afirmación parece demasiado apocalíptica, consideren las últimas previsiones de la ONU sobre el futuro crecimiento de la población. Según el cálculo medio, o más probable (suponiendo una lenta reducción del nivel de fertilidad), la población mundial, que fue de 1,5 mil millones de personas en 1900 y que ha llegado a 5,5 mil millones en la actualidad, llegaría a 10 mil millones en el 2050 y no se estabilizará hasta llegar a 11,6 mil millones de personas en el 2150.

Según la previsión a la baja, o más optimista, de la ONU que supone (de forma poco realista) que el mundo podría llegar a una tasa de fertilidad de sustitución (una media de poco más de dos hijos supervivientes por pareja) para el año 2010 ó 2015, la población podría estabilizarse en 7,8 mil millones de habitantes para mediados del próximo siglo. La previsión a la alta, o más pesimista, de la ONU es de una población mundial de 12,5 mil millones de personas en el 2050 que subiría hasta 28 mil millones un siglo más tarde. El punto en el que la población finalmente se estabilice entre los 7,8 y los 28 mil millones de

personas determinará las perspectivas para la habitabilidad del planeta y para la paz mundial.

Las cifras de la población mundial, tan asombrosas y atemorizantes como son, sólo cuentan una parte de la historia. Para entender el problema al que hacen frente los Gobiernos, es necesario considerar las cifras de los países en desarrollo por separado. Una vez más, según la última previsión media de la ONU para el año 2025, Nigeria pasará de 108 millones hasta 281 millones, Egipto de 52 millones a 90 millones, Marruecos de 25 millones a 46 millones, Irán de 55 millones a 114 millones, Bangladesh de 115 millones a 235 millones, India de 853 millones a 1.512 millones, Brasil de 150 millones a 246 millones, y Méjico de 88 millones a 150 millones de habitantes.

Las continuas mejoras en la tecnología agrícola hacen que sea teóricamente posible para el año 2050 dar de comer a diez mil millones de personas, la cifra prevista por el cálculo medio de la ONU. Sin embargo, esta explosiva cantidad de personas significa enormes demandas en materia de viviendas, atención sanitaria, educación y empleo, especialmente conforme la población se vaya concentrando cada vez más en megaciudades como Ciudad de Méjico, El Cairo y Calcuta. Esta creciente población sólo aumentará el acoso que se produce al medio ambiente mundial. ¿A alguien le puede caber la más mínima duda de que si incluso se alcanzan las cifras medias de crecimiento, nuestros nietos serán testigos de una miseria y violencia mundial sin precedentes, sin hablar de las oleadas de inmigrantes empobrecidos que intentarán huir del desastre económico?

A pesar del gradual declive en la fertilidad, los altos porcentajes de parejas en edad reproductora en los países en desarrollo añade un estímulo interno a las tasas de crecimiento demográfico, así como una especial urgencia para actuar en la siguiente década. Conforme al ejemplo resaltado por Robert McNamara, si Paquistán continúa en su actual trayectoria con una reducción muy paulatina de fertilidad, su población cifrada en 115 millones de habitantes se elevará a 556 millones. Sin embargo, si en esta década Paquistán introdujera un programa muy eficaz de planificación familiar, del que no dispone en la actualidad, podría mantener su población futura en 334 millones. La diferencia de 222 millones de habitantes es casi dos veces la población actual de Paquistán.

La ONU celebrará una Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en setiembre de este año en El Cairo. Para lograr los objetivos de desarrollo sostenible establecidos por la Conferencia de Río, los Gobiernos tendrán que tomar esta conferencia mucho más en serio

que las anteriores conferencias de la ONU sobre población. Para los países en desarrollo, la reunión de 1994 debe ser la ocasión para fijar los objetivos para satisfacer las necesidades en materia de planes de población y para mejorar la calidad de los programas de planificación familiar. Al llevar a cabo estos programas, los países en desarrollo tendrán que centrarse en asegurar el acceso universal a servicios de planificación familiar, así como a la educación, la asistencia sanitaria materno-infantil, y los derechos de la mujer. También deberían respetar la libertad de opción individual, así como la diversidad de valores éticos y culturales exigida en el capítulo sobre población del Programa 21.

Hacer todo esto exigirá grandes incrementos presupuestarios para actividades demográficas y los correspondientes gastos sociales en los países en desarrollo, así como un valiente liderazgo político. Una medida de la distancia que queda todavía por recorrer es el hecho de que actualmente sólo entre el 30 y el 40 por ciento de las parejas en el mundo en desarrollo, excluida China, usan anticonceptivos. Hay aproximadamente 300 millones de parejas en estos países a los que les falta el acceso a los medios modernos de planificación familiar. Los estudios de la ONU indican que 125 millones de estas parejas utilizarían anticonceptivos ahora si los tuvieran a su alcance —y esta cifra aumentaría con más educación, servicios de salud y una mayor realización de los derechos de la mujer. Claro está, la educación, los servicios de salud y la igualdad de derechos para la mujer son objetivos que deben ser perseguidos tanto por su propio mérito como en apoyo de los programas demográficos.

Para los países desarrollados, el reto no es menos enorme. Hará falta un gran aumento de la ayuda internacional en materia de planificación familiar para poder reunir los 13,2 mil millones de dólares anuales reclamados por el Fondo de las Naciones Unidas en materia de Población para actividades de planificación familiar y demográficas afines en los países en desarrollo para el año 2000.

En 1985, el Presidente Reagan, en deferencia al movimiento de derecho a la vida, puso fin a toda la ayuda estadounidense a la Federación Internacional de Planificación Familiar y al Fondo de las Naciones Unidas en materia de Población. Esta política fue mantenida por el Presidente Bush, a pesar de los denodados esfuerzos del Congreso para anularla. Poco después de asumir el cargo, la Administración Clinton anuló la política de Reagan que negaba la financiación a las organizaciones de planificación familiar en el extranjero que, en cualquiera de sus programas, dispensaban cualquier tipo de asesoramiento o servicio relacionado con el aborto.

La Administración Clinton comparte el planteamiento expresado en Río de que el rápido crecimiento demográfico constituye una grave amenaza para la prosperidad y la paz mundial, y que ocasiona enormes tensiones en los ecosistemas del planeta. El Presidente Clinton dijo ante la Asamblea General de la ONU el pasado otoño que «para asegurar un mundo más sano y más abundante, simplemente debemos desacelerar el explosivo crecimiento de la población mundial».

Además, la Administración Clinton ha asumido el firme compromiso de trabajar con otros Gobiernos y organizaciones internacionales con el fin de conseguir un esfuerzo global para contener el crecimiento de la población. El programa global encierra tres objetivos interrelacionados:

- Aumentar la ayuda a las parejas y a los individuos para que puedan ejercer sus derechos reconocidos internacionalmente y establecidos en el Plan Mundial de Acción Demográfica de 1974, para decidir libre y responsablemente el número y distanciamiento de sus hijos.
- Mejorar el acceso de la mujer y de los jóvenes a los servicios de medio anticonceptivos.
- Reducir la tasa de crecimiento de la población a niveles compatibles con el desarrollo sostenible.

Para facilitar los mayores recursos financieros necesarios para lograr los objetivos de este programa internacional global, el presupuesto actualmente presentado al Congreso de Estados Unidos propone aumentar los compromisos en materia de ayuda exterior para programas de población hasta los 585 millones de dólares en el ejercicio de 1995 desde los 400 millones de dólares de hace 2 años. Estados Unidos pide, asimismo, a otros países desarrollados que comprometan mayores recursos a los programas de estabilización demográfica. Japón, por ejemplo, ha decidido dedicar tres mil millones de dólares a programas demográficos y de salud afines en los países en desarrollo a lo largo de los próximos siete años. En su conjunto, los países donantes deben cubrir al menos la tercera parte de los gastos totales.

La Administración Clinton cree que los programas que funcionan mejor y son más aceptados son aquéllos que se centran en la mujer y no sólo incluyen planificación familiar y servicios de salud neonatal, sino que también ponen énfasis en la educación de las niñas y en la capacitación tanto política como económica de la mujer.

En los países desarrollados, donde los derechos de la mujer están más ampliamente reconocidos, se ha estancado el crecimiento demo-

gráfico. Sin embargo, en el mundo en desarrollo, donde la mayor parte de las mujeres todavía no han alcanzado estos derechos de forma significativa, el crecimiento demográfico sigue aumentando a un ritmo de más de 800 millones de personas cada década a pesar de los esfuerzos para facilitar información y medios anticonceptivos. Si bien los programas de planificación familiar han tenido bastante éxito en la reducción de las tasas de natalidad, algunos estudios muestran que en los países en desarrollo, con la exclusión de China, una de cada seis mujeres tiene una necesidad no satisfecha de servicios anticonceptivos. Como consecuencia, uno de cada cuatro nacimientos en estos países es no deseado. La satisfacción de las necesidades de las mujeres que ya prefieren familias más pequeñas puede reducir en hasta mil millones de personas las previsiones demográficas para el año 2050.

Mientras tanto, más ha de hacerse para alentar el deseo de familias menos numerosas. En el mundo desarrollado la preferencia es de cerca de dos hijos, pero en los países en desarrollo la preferencia media es de entre tres (la media en América Latina y el Norte de África) y hasta seis o siete (la media en África subsahariana). Entre los múltiples factores que influyen en estas preferencias, la circunstancia que más estrechamente se correlaciona con el deseo de tener una familia menos numerosa es el nivel educativo del miembro femenino de la pareja. La educación, valorada principalmente debido al beneficio que supone tanto para la persona como para la sociedad, es un factor clave también en la estabilización del crecimiento demográfico.

El aumento de las oportunidades educativas para la mujer ayuda también a disminuir el impulso del crecimiento demográfico. Este impulso es la tendencia, en poblaciones en las que la mujer comienza en edad joven a tener hijos, a que la población aumenta incluso si el tamaño de la familia se reduce a cerca de dos hijos por pareja. Cuanto más prolonguen su educación las jóvenes, más tarde se casan y más se retrasa la reproducción.

El convencimiento de Estados Unidos de la importancia de una fuerte asociación entre el Sur y el Norte en cuestiones demográficas queda reflejado también en nuestra postura respecto a cuestiones de consumo. Estados Unidos, junto con otros países desarrollados, tiene la obligación de abordar pautas de consumo no sostenible. En Estados Unidos se ha desarrollado una serie de planteamientos políticos y programas para mejorar la eficacia en el uso de los recursos, reduciendo así el consumo nacional en consonancia con nuestros compromisos con arreglo al Tratado de Río. En la Conferencia de El Cairo pediremos

el reconocimiento expreso de que las pautas de consumo del Norte tendrán que ser abordadas conjuntamente con el rápido crecimiento demográfico del Sur.

## La atmósfera

Entre todos los entrelazados problemas medioambientales que fueron abordados por la Cumbre de la Tierra, los más urgentes y profundos están relacionados con la atmósfera terrestre y el cambio climático. El histórico Convenio de las Naciones Unidas de Cambio Climático constituye un primer esfuerzo a nivel mundial para abordar este problema, que constituye una amenaza muy grave a largo plazo. El propósito del Convenio es proteger la atmósfera de los efectos de las actividades humanas, los cuales, si se permite su continuación, alterarán gravemente el clima de nuestro planeta.

Si bien hay incertidumbres respecto a la magnitud y cronología exactas, existe una abrumadora cantidad de pruebas científicas que indican que la raza humana está causando cambios en nuestro clima que excederán con creces los cambios climáticos naturales que se han producido durante los últimos 10.000 años. El Vicepresidente Gore de los Estados Unidos, en su libro «bestseller» internacional *La Tierra en la Balanza*, sugiere que para comprender la urgencia del problema del cambio climático debemos descartar la noción de que el cielo no tiene límite. Sugiere que contemplemos las imágenes tomadas desde el espacio por los astronautas y los cosmonautas que muestran a nuestra atmósfera como «sólo una fina manta azul y translúcida que cubre el planeta». El Vicepresidente Gore pone todavía más en perspectiva esta finura y fragilidad al caracterizar la distancia desde la tierra hasta el punto superior de la atmósfera como la distancia que se recorre «en una hora en una carrera de fondo».

Está claro que tenemos que ser muy prudentes para no perjudicar esta valiosa capa fina en la que vivimos y respiramos. Debemos limitar las actividades humanas que producen sustancias que alteran la composición química de la fina manta azul que hace posible la vida en la tierra.

No debemos dejar que la magnitud y la complejidad de la amenaza planteada por el cambio climático paralice nuestras respuestas. Tenemos que reunir la voluntad política para actuar ahora, antes de que el gran impacto del cambio climático nos llegue a afectar. El Convenio de

Cambio Climático es el primer paso. Es el primer instrumento jurídico internacional que reconoce que el calentamiento de la tierra constituye una amenaza a la vida humana en el planeta. Sus signatarios están comprometidos en lograr el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de invernadero por debajo del nivel que interfiera en el clima terrestre en un período de tiempo que permita que los ecosistemas se adapten.

Todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, se han comprometido en el Convenio a formular, aplicar, publicar y actualizar periódicamente sus programas nacionales para mitigar el cambio climático mediante la limitación de las emisiones de gases de invernadero generados por los medios humanos, así como la potenciación de las «depuradoras» forestales de estos gases. Adicionalmente, los países en desarrollo aceptan el objetivo de volver, individual o conjuntamente, a los niveles de 1990 de emisiones de dióxido de carbono y de otros gases de invernadero para el año 2000. Los países desarrollados han prometido también facilitar nuevos y adicionales recursos financieros para ayudar a los países en desarrollo a cubrir el coste de cumplir con sus compromisos con arreglo al Convenio. Posteriormente tendremos que fijar unos objetivos estratégicos todavía más altos.

Como mencioné anteriormente, Estados Unidos ha aprobado un plan de acción para que las emisiones estadounidenses vuelvan al nivel de 1990 antes del año 2000. El Plan de Acción de los Estados Unidos en materia de Cambio Climático comprende casi 50 diferentes programas e incentivos y afecta a todos los sectores de la economía estadounidense. Los demás países industrializados han preparado o están preparando planes que prevén la toma de medidas concretas similares para reducir las emisiones. Sin embargo, estos primeros planes nacionales sólo representan la táctica inicial de lo que será una lucha a largo plazo para poner fin al calentamiento de la tierra. Tendremos que desarrollar nuevas tácticas en los próximos años para hacer frente al problema del cambio climático a largo plazo.

Antes del año 2000, debemos alcanzar acuerdos para reforzar el Convenio de Cambio Climático. Nuestro objetivo debe ser el de pasar más allá de la estabilización de las emisiones en los países desarrollados, reduciendo el caudal de gases de invernadero que fluye tanto desde el Norte como desde el Sur. Los países industrializados tendrán que ayudar a los países en desarrollo en este esfuerzo.

Además de la amenaza planteada por la acumulación de gases de invernadero, la atmósfera se enfrenta a una segunda amenaza, el ago-

tamiento de la capa estratosférica de ozono. La capa de ozono protege la vida en la tierra de una sobredosis de radiaciones ultravioletas. Además del famoso agujero de ozono localizado por encima de la zona antártica, los científicos han descubierto el inicio de un agujero similar por encima del Ártico, mucho más cerca a las zonas pobladas de Europa y América del Norte. Además del aumento en el tamaño de estos agujeros, se está reduciendo el grosor general de toda la capa de ozono. En los seres humanos la pérdida de la capa de ozono contribuye a una mayor incidencia de cataratas y de cáncer de piel. Según un cálculo, por cada reducción en un 1 por ciento en la capa de ozono aumenta un 2 por ciento la radiación ultravioleta y un 4 por ciento la incidencia de cáncer de piel.

Los estudios de investigación siguen descubriendo nuevas indicaciones de la gravedad del agotamiento de la capa de ozono. En marzo se publicaron unos estudios que vinculan la hasta ahora misteriosa disminución mundial de la población de ranas con el aumento del nivel de radiación ultravioleta. Las implicaciones de estos estudios son claras —lo que es perjudicial para las ranas y los anfibios probablemente afecta también a las criaturas humanas.

Si bien varios productos químicos causan el agotamiento de la capa de ozono, gran parte del daño es responsabilidad de los cloro fluorocarbonados, o CFCs, compuestos químicos desconocidos hasta hace 60 años. La capacidad de los CFCs para destruir la capa de ozono es una consecuencia no prevista de la nueva tecnología.

Por muy alarmante que sea el problema de la capa de ozono, el esfuerzo para hacerle frente demuestra que las naciones del mundo tienen la capacidad de trabajar conjuntamente para preservar el medio ambiente mundial. El Protocolo de Montreal de 1987 para la eliminación por fases de la utilización de los CFCs y de compuestos afines que dañan el ozono, sirvió como precedente cinco años más tarde en la Conferencia de Río para abordar otras cuestiones medio ambientales. Además, al exigir la eliminación progresiva de los CFCs, el Protocolo de Montreal ha alentado la búsqueda de productos sustitutorios. Si bien mientras se debatía el Protocolo, los portavoces de la industria de los CFCs predijeron que se tardaría mucho tiempo en encontrar sustitutos, éstos se han encontrado. Y aunque tarde décadas para que la capa de ozono se restaure, el Protocolo de Montreal constituye un éxito en potencia y un ejemplo de cómo los protocolos internacionales pueden utilizarse para defender el frágil medio ambiente de nuestro planeta.

## Los océanos

Aunque el clima se desarrolla en la atmósfera, está muy influido por los fenómenos que se producen en los océanos y en la tierra. Los océanos ocupan el 70 por ciento de la superficie de nuestro planeta y son enormemente importantes. Curiosamente, el agua constituye aproximadamente un 70 por ciento del cuerpo humano y nuestra sangre contiene alrededor del mismo porcentaje de sal que el océano.

Las grandes corrientes oceánicas, como la Corriente del Golfo de Méjico que une América del Norte y Europa, desempeñan un papel determinante en el clima mundial al pasar el calor del trópico a las regiones polares. Dado que el calentamiento de la tierra hace que se calienten las regiones polares con más rapidez que el trópico, las corrientes oceánicas, la precipitación y las existencias de agua dulce pueden verse alteradas. Es difícil imaginar el trastorno climático que se produciría en Europa si la Corriente del Golfo cambiara de trayectoria o si simplemente dejara de existir. No debemos olvidar la vulnerabilidad de nuestra civilización ante los cambios en las condiciones climáticas, si bien los que habitan en las regiones áridas de España y de California, por ejemplo, probablemente son conscientes de ello.

Otra consecuencia medioambiental del calentamiento de la tierra que es desagradable contemplar es la elevación prevista del nivel del mar. El derretimiento de las grandes masas de hielo por encima de la Antártida y Groenlandia haría desaparecer ciudades como Nueva Orleans y Venecia, y causaría la inundación de gran parte de ciudades como Nueva York y Barcelona.

Otra amenaza distinta a nuestros océanos y sus ecosistemas la constituye el aumento de la contaminación ocasionada por la industria química y las actividades humanas. Si bien los desastres petrolíferos, como los del «Exxon Valdez» en Alaska, y del «Mar Egeo» en La Coruña, reclaman nuestra atención, la contaminación terrestre acumulada produce mucho más daño al medio ambiente marino. El 77 por ciento de la contaminación marítima proviene de la tierra; el 44 por ciento de eso se produce del flujo y de vertidos terrestres, y el 33 por ciento se produce a través de la atmósfera. Del resto, un 12 por ciento procede de barcos, el 10 por ciento del vertido de residuos, y el 1 por ciento proviene de la producción petrolífera en el mar.

Los vertidos y flujos terrestres incluyen aguas negras urbanas y residuos industriales y agrícolas. Sin embargo, muchos de los más potentes contaminantes de fuentes terrestres son llevados principalmente por la

atmósfera. Estos contaminantes aerotransportados incluyen: el plomo, los PCBs, el DDT y el fósforo.

Mares cerrados como el Báltico y el Mediterráneo se encuentran al más alto riesgo. El Báltico requiere 80 años para renovarse; el Mediterráneo casi cien.

España tiene experiencia en esfuerzos regionales para limpiar el Mediterráneo, como es el Programa Regional de Mares de la ONU para el Mediterráneo. Estados Unidos quisiera aprovechar la experiencia de España conforrne nos preparamos para la Reunión Intergubernamental en Washington en noviembre de 1995 sobre la Protección del Medio Ambiente Marino contra las Fuentes Terrestres de Contaminación. Desgraciadamente, el Programa de Mares de la ONU para el Mediterráneo no ha impedido el deterioro del Mediterráneo. Sin embargo, lo ha desacelerado y sería un buen banco de pruebas para la aplicación de las directrices pertinentes del Programa 21.

¿Qué mejor sitio para comenzar la aplicación del Programa 21 que el Mediterráneo, cuna de la civilización occidental? Sería la zona ideal para comenzar un esfuerzo internacional para averiguar qué tipo de programa regional de mares funciona mejor y cuáles son los impedimentos para el éxito.

## **Bosques, suelos y diversidad biológica**

Aunque el suelo sólo sea una delgada capa sobre la superficie de nuestro planeta, es esencial para la vida tanto de las plantas como de los animales. A su vez, las plantas y los bosques son esenciales para el equilibrio climático planetario a causa de su capacidad de actuar como «depuradoras», que absorben el dióxido de carbono. Los bosques también conservan el suelo y son el hábitat de muchas especies. Una de las peores consecuencias del rápido aumento de la población es el daño que causa posteriormente en los bosques, suelos y ecosistemas.

En la Cumbre de la Tierra, se incluyó un capítulo sobre principios forestales en el Programa 21 y se aprobó una Declaración separada de Principios Forestales. Estos resaltan los principios de la gestión sostenible y de la preservación de los bosques. Actualmente se están desarrollando criterios e indicadores internacionales respecto al tipo de evaluaciones necesarias para establecer programas de gestión sostenible a largo plazo.

Los bosques tropicales constituyen un problema especialmente grave. Son la fuente más importante de biodiversidad del mundo. Mucho más de la mitad de las especies del mundo habitan en bosques tropicales y no pueden sobrevivir en ningún otro sitio. La delgada capa de suelo del trópico es también muy vulnerable a la erosión. Cuando se priva una zona tropical de su cobertura forestal, el ritmo de la erosión del suelo puede aumentar 300 veces.

El rápido crecimiento demográfico en los países tropicales aumenta las presiones sobre los bosques, como hace la necesidad de explotar los recursos naturales para conseguir divisas fuertes para hacer frente a las necesidades de la creciente población. En muchos casos, a la deforestación la sigue la emigración, primero a zonas forestales adyacentes, pero finalmente a zonas urbanas empobrecidas.

En el Convenio Internacional sobre Madera Tropical alcanzado a principios de este año, los países en desarrollo se comprometieron a gestionar sus bosques tropicales de forma sostenible para el año 2000. A cambio, los países industriales y los grandes importadores de maderas tropicales prometieron en una declaración separada que ellos también gestionarían sosteniblemente sus propios bosques para el año 2000. Los signatarios de este «compromiso» incluyen Estados Unidos y la Unión Europea. Si bien el compromiso puede ser un primer paso útil, los ecologistas creen que el acuerdo no llega lo suficientemente lejos. El Convenio incluye un fondo para apoyar proyectos sostenibles en bosques tropicales, pero no establece ninguna cifra para dicho fondo.

Después de la deforestación, el problema terrestre más grave al que hace frente el mundo es la desertificación; el uso indebido de tierras áridas hasta el punto en que se conviertan en desierto. Si bien en el pasado, el Sahara ha avanzado y se ha replegado, durante este siglo ha avanzado a un ritmo alarmante y ha llegado a ser significativamente más grande. Recientes fotografías por satélite dan la sensación de que España está al borde del Sahara.

En la Cumbre de la Tierra, y a instancia de los países africanos se incluyó la desertificación como tema importante en el Programa 21. Después del respaldo de la Conferencia de Río, los países africanos consiguieron el respaldo de la ONU a una resolución que establece una comisión negociadora intergubernamental con el fin de formular un convenio internacional para combatir la desertificación, especialmente en África. Estados Unidos apoya la importancia especial dada a África en el Convenio. La historia de Estados Unidos, especialmente el fenómeno del «Dust Bowl» de los años 30, que arruinó a los agricultores y

obligó a un amplio sector de la población a emigrar desde el campo hasta la ciudad, ha enseñado a los estadounidenses a que la emigración y el uso indebido de la tierra están estrechamente vinculados. Al inaugurar el Simposio Internacional sobre la Desertificación celebrado en Almería en febrero del año pasado, Su Majestad la Reina Sofía recalcó la conexión entre el deterioro del suelo y la emigración, así como la creciente gravedad de la desertificación en los países en desarrollo.

España y Estados Unidos son muy conscientes de que la desertificación no está limitada al mundo en desarrollo. No obstante, desde una perspectiva tanto económica como política, la desertificación es el problema medioambiental más abrumador de África. La resolución de la ONU exige la conclusión de la negociación del Convenio para junio de 1994. Aunque no será fácil cumplir con la fecha límite, las negociaciones están muy en curso.

Una tercera amenaza grave a la que hacen frente el medio ambiente tanto terrestre como marítimo es la pérdida de biodiversidad. Uno de los principales acuerdos internacionales que se abrió para la firma en la Cumbre de Río fue el Convenio internacional sobre la Conservación de la Diversidad Biológica. La Administración Bush se negó a firmar este Convenio en Río porque creía que contenía unos aspectos políticos ambiguos y unos defectos técnicos en materia de los derechos de la propiedad intelectual de los productos procedentes de recursos genéticos. Sin embargo, el Presidente Clinton ha firmado el Convenio, sosteniendo que las ambigüedades pueden superarse a través de declaraciones interpretativas y que el Convenio puede ayudar a poner fin a la pérdida de las especies del mundo.

¿Cuál es la gravedad de la pérdida de diversidad biológica? Si bien la atención popular ha sido atraída por los problemas de algunas de las especies animales más espectaculares y carismáticas, como el oso panda, el elefante, las ballenas y el gorila de las montañas, pocos de entre nosotros conocemos la rapidez con que desaparecen especies de flora y fauna en todo el mundo. Los biólogos calculan que están desapareciendo especies de animales y de plantas ahora a un ritmo mil veces más rápido que en ningún momento del último millón de años.

La pérdida de especies conduce a la erosión genética, que tiene graves consecuencias para la capacidad de la ciencia de diseñar nuevas plantas y animales que podrían sobrevivir en las condiciones imprevisibles que puede crear el cambio climático. Tenemos que ser conscientes de que la ciencia nunca ha creado nuevos genes, lo más que sabe hacer es recombinar los genes que se encuentran en la naturaleza. Estas

existencias de genes se encuentran ahora en peligro de desaparecer por la pérdida de la diversidad biológica.

## Conclusiones

El camino desde Río no es fácil. Tenemos que establecer nuevas prioridades:

- Tenemos que ayudar a los países en desarrollo a detener el rápido crecimiento demográfico.
- Tenemos que cambiar las pautas de consumo en el mundo desarrollado.
- Y, tenemos que encontrar fuentes más importantes de ayuda internacional.

La compleja naturaleza global del medio ambiente, así como el hecho de que tendremos que desembolsar dinero para proyectos que surtirán beneficios a largo plazo en lugar de corto plazo, puede requerir la existencia de nuevos mecanismos financieros internacionales, así como dinero nuevo. Tienen que involucrarse tanto los Gobiernos como las personas físicas y las jurídicas. Peter Sand, del Banco Mundial, propone las fundaciones internacionales de la naturaleza, como el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Fondo del Patrimonio Mundial de la UNESCO y el ahora ampliado Fondo Global para la Protección del Medio Ambiente, como mecanismos para acometer esta labor.

El Fondo Mundial para la Vida Salvaje, ahora llamado el «Fondo Mundial para la Naturaleza», surge del movimiento internacional medioambiental no gubernamental que abrió los ojos del mundo a la crisis del medio ambiente. Fue organizado en 1961, bajo los auspicios de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos, con el objeto de recaudar fondos para conservar la naturaleza. Tuvo un crecimiento continuo bajo la dinámica dirección de Julian Huxley, y ahora cuenta con ingresos de más de 200 millones de dólares al año. La mayor parte de esta financiación procede de pequeñas donaciones de particulares y empresas.

El segundo tipo de fundación es el Fondo del Patrimonio Mundial de la UNESCO que apoya la protección de los lugares que constituyen patrimonio natural. Su finalidad es, en nombre de la comunidad mundial y compensándoles sus esfuerzos, ayudar a los países en los programas de conservación que éstos emprendan para preservar hábitats naturales y culturales singulares.

En una tercera categoría, tenemos al Fondo Global para la Protección del Medio Ambiente cuya expansión y reestructuración fue acordada en marzo entre los países desarrollados y en desarrollo. El objetivo de este fondo es ayudar a financiar proyectos que reduzcan las emisiones de gases de invernadero, que creen reservas de naturaleza, que combatan la contaminación oceánica o que protejan la capa de ozono. Estados Unidos, que será el contribuyente más importante, se ha comprometido a aportar 430 millones de dólares a lo largo de los próximos cuatro años. El Fondo estará dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

Lo que tienen en común el Fondo Mundial para la Naturaleza, el Fondo del Patrimonio Mundial y el Fondo Global para la Protección del Medio Ambiente es que son fideicomisos. Como tales, funcionan en nombre de las organizaciones existentes para realizar compromisos financieros a largo plazo y tienen la capacidad de obrar en favor y en protección de los intereses de los futuros beneficiarios.

Sean cuales sean los mecanismos utilizados, hará falta un aumento en el apoyo financiero. La elaboración de este nuevo paquete financiero exigirá tanto una gran voluntad política como la generosidad individual. Estos, a su vez, deben basarse en un entendimiento bien fundado de la gravedad de la amenaza medioambiental a nuestro planeta.

Sir Shridath Rampal, ex Secretario General de la Commonwealth británica, cristalizó el reto ante nosotros al pronunciar las siguientes palabras en Río de Janeiro:

«Cada uno de nosotros —hombre, mujer o niño, rico o pobre, de cualquier fe, raza, religión— debe comenzar a asumir su doble ciudadanía. Debemos tener la sensación de pertenecer a dos países, el nuestro propio y el planeta.»

Forum Deusto

## Cuestiones de actualidad 1993/1994 / Gaur egungo gaiak 1993-1994

El Forum Deusto consciente de la imposibilidad de abarcar en sus ciclos el análisis de todos los problemas de la sociedad contemporánea, decidió crear una serie abierta sobre cuestiones de actualidad para poder programar conferencias sobre aspectos del tiempo presente, expuestos por personas de relevante liderazgo en su materia. Este libro recoge el curso 93/94 dedicado a este objetivo.

Forum Deustok, bere zikloetan gaurko gizartearen arazo guztiak ezin araka zitzakeela ikusirik, hitzaldi sail ireki bat sortzea erabaki zuen, egundo gaiei buruzko mintzaldiak programatu ahal izateko, gai bakoitzean nabarmentzen dieren pertsona ospatsuak ekarriz. Liburu honek 93/94 ikasturtean helburu honi eskainitako ahaleginak biltzen ditu.



Universidad de Deusto

Deustuko Unibertsitatea

• • • • • • • •