

Derechos y libertades  
en Bosnia y Herzegovina:  
El modelo político salido de Dayton  
y sus consecuencias  
para los ciudadanos

Tesis que, para la colación del grado de  
Doctor en Derecho por la Universitat de València,  
presenta la Lda. Dña.

**Esma Kučukalić Ibrahimović**

Bajo la dirección del Prof. Dr. Dr. h. c. múlt.

**Carlos Flores Juberías**

En el marco del Programa de Doctorado  
en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible  
el día 30 de mayo de 2017











# ÍNDICE

---

<b>Agradecimientos</b>	15
<b>Índice de abreviaturas</b>	17
<b>Cuestiones previas</b>	19
I. Un Estado de ciudadanos	19
II. El ejercicio de la ciudadanía en el escenario del postconflicto	23
III. La transición democrática en los escenarios de postconflicto: desde una mirada semiótica hacia una visión pragmática de la democracia directa	26
IV. La intervención internacional en los conflictos balcánicos recientes	30
V. Introducción a la tesis doctoral. Objetivos y conclusiones de la investigación	36

## PARTE PRIMERA

### ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL SISTEMA POLÍTICO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

<b>Capítulo 1. El marco normativo de un Estado llamado Bosnia y Herzegovina</b>	45
1.1 El Acuerdo de Paz de Dayton: dos décadas de cuestionamiento	45
1.2 El objeto y el contenido del Acuerdo de Dayton	49
1.3 La constitución de Bosnia y Herzegovina como un anexo de Dayton	55
1.3.1 Los artículos de la Constitución de Bosnia y Herzegovina	55

1.3.2	La Constitución “otorgada” y las constituciones de las Entidades	57
1.3.3	El carácter temporal de la Constitución	60
1.3.4	El estado de necesidad de la Constitución	62
1.4	La figura del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina.	63
1.5	La presencia de la Comunidad Internacional en Bosnia y Herzegovina	67
1.6	Revisión o reconstrucción de Dayton: tres alternativas constitucionales	73
<b>Capítulo 2. El sistema territorial de Bosnia y Herzegovina</b>		<b>81</b>
2.1	<i>La Republika Srpska</i>	83
2.1.1	La conformación de la <i>Republika Srpska</i>	83
2.1.2	Organización territorial e institucional de la <i>Republika Srpska</i>	86
2.2	La Federación de Bosnia y Herzegovina	93
2.2.1	La conformación de la Federación de Bosnia y Herzegovina	93
2.2.2	Organización territorial e institucional de la Federación de Bosnia y Herzegovina	96
2.2.3	Los Cantones de la Federación de ByH	101
2.2.4	El solapamiento de las competencia entre la Federación de ByH y los Cantones	104
2.3	El Distrito de Brcko	106
2.3.1	La razón de ser del Distrito de Brcko	106
2.3.2	La organización territorial e institucional del Distrito de Brcko	108
2.4	La relación entre las Entidades y el nivel estatal de Bosnia y Herzegovina	111
<b>Capítulo 3. El sistema institucional y político de Bosnia y Herzegovina</b>		<b>113</b>
3.1	La Asamblea Parlamentaria	117

3.1.1	Cámaras, quórum y mayorías	117
3.1.2	Una estructura basada en las adscripciones étnicas	119
3.1.3	Los dos mecanismos de salvaguarda de los intereses étnicos	120
3.2	La Presidencia colegiada	121
3.3	El Consejo de Ministros	126
3.4	El sistema judicial de Bosnia y Herzegovina	129
3.4.1	El Tribunal Constitucional	131
3.4.2	La Corte de Bosnia y Herzegovina	133
3.4.3	Los sistemas judiciales entitarios	134
3.4.4	Un Tribunal Supremo para Bosnia y Herzegovina	134
3.5	Los sistemas electorales de Bosnia y Herzegovina	135
3.5.1	Instituciones y cargos para los que se convocan elecciones	137
3.5.2	Los partidos políticos	143
3.5.3	El panorama electoral multipartidista	147

## PARTE SEGUNDA

### BOSNIA Y HERZEGOVINA EN EL INTENTO DE SER UN ESTADO DE CIUDADANOS

<b>Capítulo 4. Los tres pueblos constituyentes, ciudadanos soberanos de Bosnia y Herzegovina</b>	<b>153</b>	
4.1	Los sujetos de la soberanía dentro de la Constitución de Bosnia y Herzegovina	153
4.2	La decisión del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina sobre la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo su territorio	158

4.2.1	Análisis de la sentencia U5/98 del Tribunal Constitucional de ByH	161
4.2.2	La difícil negociación para aplicar las enmiendas	165
4.2.3	La versión final de las enmiendas a las constituciones	168
4.2.4	El derecho de veto de los pueblos bajo el prisma del “interés nacional vital”	170
4.3	Diferentes formulaciones constitucionales respecto de los pueblos constituyentes	176
4.3.1	La Constitución de la República de Croacia	177
4.3.2	La Constitución de la República de Eslovenia	178
4.3.3	La Constitución Federal de la Confederación Suiza	179
4.3.4	La Constitución española	180

**Capítulo 5. El lugar de los “otros” en la Constitución de Bosnia y Herzegovina** 183

5.1	La representación constitucional de los pueblos “no constituyentes”	183
5.2	La marginación de los “otros” de las principales instituciones del país	189
5.2.1	En la Asamblea Parlamentaria	190
5.2.2	En la Presidencia	191
5.2.3	En el Consejo de Ministros	192
5.3	La Sentencia Sejdic-Finci del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y los horizontes de cambio en la Constitución de Bosnia y Herzegovina	193
5.3.1	Interpretación de la sentencia. Un precedente para la jurisprudencia bosnia y europea	197
5.3.2	Siete años de propuestas, reuniones y cero implementaciones	200
5.3.3	Las negociaciones políticas en materia de Sejdic-Finci	202
5.4	La dubitativa postura del Peace Implementation Council (PIC)	210

<b>Capítulo 6. La cuestión de la nacionalidad en Bosnia y Herzegovina. El debate sobre el derecho a la doble nacionalidad y a un número nacional de identidad único</b>	213
6.1 La cuestión de la nacionalidad en Bosnia y Herzegovina	214
6.2 La adquisición y la pérdida de nacionalidad según la Ley 33/99	217
6.2.1 La adquisición de la nacionalidad	217
6.2.2 La pérdida de la nacionalidad	219
6.3 La relación entre la nacionalidad de Bosnia y Herzegovina y de las Entidades	220
6.4 Los procedimientos administrativos en la ley	223
6.5 La cuestión de la doble nacionalidad en el contexto regional: interpretaciones y (ab)usos del artículo 17	224
6.5.1 Los grandes afectados por el artículo 17: los croatas de Bosnia y los bosniacos en la diáspora	226
6.6 La modificación <i>in extremis</i> de la Ley de Nacionalidad	228
6.7 La revocación de la nacionalidad en caso de crímenes de guerra, fraude y terrorismo	230
6.7.1 Los criminales de guerra	230
6.7.2 Los casos de terrorismo. La revocación de nacionalidades al llamado “grupo argelino”	235
6.7.3 Los casos de revocación de nacionalidad por fraude. Los ejemplos de la localidad de Zvornik	237
6.8 El escandaloso caso de la Ley del número de identidad nacional único identidad JMBG: “La revolución de los bebés”	238
6.9 Problemas similares en la región: Macedonia y Montenegro	240
6.10 La abolición de los visados como un paso de aproximación a la UE	244
6.10.2 El doble mecanismo de control de la UE: los pasaportes	247
6.10.1 Los pasaportes biométricos	247

<b>Capítulo 7. El difícil reto de un censo real para Bosnia y Herzegovina.</b>	
<b>Del mapa estadístico al mapa etnificado de los ciudadanos</b>	<b>249</b>
7.1 El censo de 1991. El censo poblacional sobre el que se construye Bosnia y Herzegovina	250
7.1.1 El conflicto y la modificación del mapa étnico de BYH	252
7.2 Veinte años de espera para un nuevo censo demográfico. El nuevo censo de 2013, la prueba de un país etnificado	255
7.2.1 Las cuestiones de la controversia	256
7.3 Los resultados del censo de 2013	258
7.3.1 El fracaso de los núcleos poblacionales multiétnicos	262
7.4 La manipulación política del censo 2013	264
7.4.1 El lugar de la diáspora en el censo de 2013	267
7.4.2 Una vez más, la minoría sin igualdad de oportunidades en el censo	268
<b>Capítulo 8. La etnificación del individuo y la vulneración de la ciudadanía.</b>	
<b>La consecuencia directa de un sistema disfuncional</b>	<b>271</b>
8.1 La "primavera bosnia" de 2014. Del levantamiento popular contra los poderes públicos a la búsqueda de nuevas formulas institucionales	271
8.1.1 La mecha social de Tuzla	272
8.1.2 Los "plenums" y su rápida combustión	273
8.2 La vulneración del individuo bajo el molde étnico: La etnificación del sujeto de la soberanía	274
8.3 El ciudadano, ¿sujeto u objeto soberano?	277
8.4 Una Constitución "anticonstitucional"	278
8.4.1 El incumplimiento de los acuerdos firmados	280
8.4.2 Siete años después de la sentencia Sejdic-Finci nada ha cambiado	281

## PARTE TERCERA

### LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

<b>Capítulo 9. Los derechos y las libertades en el marco del sistema institucional de Bosnia y Herzegovina</b>	<b>286</b>
9.1 Los derechos y las libertades en los textos constitucionales de Bosnia y Herzegovina	286
9.1.1 La Constitución de Bosnia y Herzegovina	286
9.1.2 El Anexo 6 del Acuerdo de Paz de Dayton	289
9.1.3 El Anexo 7 del Acuerdo de Paz de Dayton	291
9.1.3.a) Los desaparecidos desde la perspectiva del Anexo 7	293
9.2 Los derechos y las libertades fundamentales en las constituciones de las Entidades y en el Estatuto de Brcko	297
9.2.1 La Constitución de la Federación de ByH	298
9.2.2 La Constitución de la <i>Republika Srpska</i>	300
9.2.3 El Estatuto del Distrito de Brcko	301
9.3 Derechos colectivos vs. derechos individuales	302
<b>Capítulo 10. Los mecanismos internacionales, europeos y estatales para la protección de los derechos y las libertades fundamentales en Bosnia y Herzegovina</b>	<b>305</b>
10.1 El Consejo de Europa y su sistema: el Tribunal Europeo para los Derechos Humanos y la Comisión de Venecia	305
10.1.1 El Tribunal Europeo para los Derechos Humanos (TEDH)	308
10.1.1.a) Sentencias relevantes para Bosnia y Herzegovina del TEDH	310
10.1.1.b) La jurisprudencia del TEDH para Bosnia y Herzegovina en la opinión de los expertos	312

10.1.2	La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (la Comisión de Venecia)	314
10.2	Un apunte sobre el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY)	318
10.3	La Unión Europea y la promoción de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina	326
10.4	Las instancias estatales de protección de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina	332
10.4.1	La Institución del <i>Ombdusman</i> para los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina	333
10.4.2	La Cámara para los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina	335
10.4.3	Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina	336
10.4.4	El Sistema Judicial	339
10.4.5	Las Fiscalías	341
10.4.6	La Abogacía	341
10.4.7	El Ministerio para los Derechos Humanos y los Refugiados de Bosnia y Herzegovina	343
10.4.8	Algunas leyes recientes en contra de la discriminación	345
<b>Capítulo 11. Las mujeres violadas en la guerra de Bosnia y Herzegovina, dobles víctimas del conflicto más de dos décadas después. Un estudio de caso.</b>		348
11.1	El uso de la violencia sexual en la guerra de Bosnia y Herzegovina	349
11.2	Las casas del terror	351
11.3	Baile de cifras	352
11.4	La violación como crimen de guerra	353
11.5	La jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia	355
11.6	Los tribunales de Bosnia y Herzegovina	356



11.7	La situación de las víctimas tras más de dos décadas de espera	359
11.8	El derecho a sanidad y a la reparación moral y económica	361
11.9	Los hijos nacidos en nombre de la limpieza étnica	362
11.10	Cosas por hacer	363

## PARTE CUARTA

### CONCLUSIONES. PROPUESTAS PARA ACTIVAR EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA EN BOSNIA Y HERZEGOVINA HACIA UNA DEMOCRACIA EFECTIVA

I	Propuestas para el cambio en clave interna	373
II.	Propuestas para el cambio en clave regional	385
III.	Propuestas para el cambio en clave internacional	387

#### **Bibliografía** 393

I.	Monografías, capítulos de libros y artículos en revistas científicas	393
II.	Artículos de prensa y documentos en formato electrónico	399
III.	Jurisprudencia, tratados y convenios	416
IV.	páginas web consultadas	430
V.	Entrevistas realizadas por la autora	431

#### **Anexos documentales** 433



## Agradecimientos

---

Esta tesis está dedicada a mis padres. A mi madre, Zatica Ibrahimovic Kučukalić, por ser luz cuando se hizo oscuridad, por ser lo único que nos quedó cuando estalló la guerra, porque lo único lo fue en realidad todo. A mi padre Alija Kučukalić, escultor, profesor y un convencido humanista, quién defendió la paz y la dignidad de la vida humana hasta que le fue arrebatada en un bombardeo mientras regresaba de su lugar de trabajo en la Facultad de Bellas Artes de Sarajevo en el año 1992. Sin su ejemplo y memoria, esta investigación sería otra.

A mi hermana Leyla Kucukalic, por su complicidad, y su inspiración en éste y otros caminos de búsqueda de conocimiento.

A mi director de tesis, el Prof. Carlos Flores Juberías. Agradezco su compromiso con este trabajo, su ánimo y amistad durante todo el proceso, y su ejemplo intelectual. Al Prof. Jesús Ballesteros, por reconocer la pertinencia de un tema como el que aquí se analiza, y por su apoyo al mismo.

Han sido muchos años de investigación y de encuentros permanentes con profesores, intelectuales, periodistas y ciudadanos bosnios que han querido compartir conmigo sus opiniones y su esperanza por un futuro mejor. Los Profs. Cazim Hadzimejlic, Omer Ibrahimagic, Edin Sarcevic, Asim Mujkic, y Dino Abazovic, y el investigador Eldar Sarajlic entre otros. Han sido muchas las opiniones compartidas en formato entrevista con diplomáticos, entre ellos Carlos Westendorp, Mercè Castells, o Paul Bernd Spahn a los que agradezco su tiempo y su colaboración por arrojar algo más de luz a este análisis.

Mi agradecimiento a Ermin Bektasevic, a Ali y Kerim Esquembre Kucukalic, a Roberto Esquembre, a Sacir Bektasevic, a la profesora y amiga Lola Bañón, y a los familiares y amigos que me han brindado su apoyo en esta travesía intelectual haciéndome saber que mis alegrías durante el progreso eran las suyas.

Finalmente, pero con el cariño más sincero, esta tesis está también dedicada a mis hijas Alma y Nur, con el deseo de que en su infancia y en su vida siempre tengan paz.

Y a Bosnia y Herzegovina.



## Tabla de abreviaturas

---

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
Acuerdo de Dayton:	Acuerdo Marco para la Paz en Bosnia y Herzegovina, Dayton, Ohio, Estados Unidos, firmado en noviembre de 1995, y formalmente en París el 14 de diciembre de 1995.
AEA	Acuerdo de Estabilización y Asociación
ByH	Bosnia y Herzegovina
CEDH	Convenio Europeo para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales
CEDW	<i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).
CoE	Consejo de Europa
CV	Comisión de Venecia
EEUU	Estados Unidos
EUFOR	Fuerzas de la Unión Europea.
EUPM	<i>European Union Police Mission</i>
FByH	Federación de Bosnia y Herzegovina
HDZ	<i>Hrvatska Demokratska Stranka</i> (Partido Demócrata Croata)
JMBG	<i>Jedinstveni matični broj građanina</i> (Número de identidad único del ciudadano)
LOT	<i>Liaison and Observation Teams</i>
MAP	<i>The Membership Action Plan for NATO</i>
OHR	<i>Office of High Representative for Bosnia and Herzegovina</i> (Oficina del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina)

ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación Europea
OTAN	Organización del Tratado de Atlántico Norte
PIC	<i>Peace Implementation Council</i> (Consejo de implementación de la paz)
RS	<i>Republika Srpska</i>
SDA	<i>Stranka za Demokratsku Akciju</i> (Partido para la Acción Democrática).
SDP	<i>Socijaldemokratska Partija</i> (Partido Socialdemócrata)
SDS	<i>Srpska Demokratska Stranka</i> (Partido Demócrata Serbio).
SFOR	<i>Stabilisation Force</i> (Fuerza multinacional de la OTAN).
SNSD	<i>Savez Nezavisnih Socijaldemokrata</i> (Alianza de Socialdemócratas Independientes)
SRS	<i>Srpska Radikalna Stranka</i> (Partido Radical Serbio)
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo para los Derechos Humanos
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia
UE	Unión Europea
UNDP	<i>The United Nations Development Programme.</i>
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i> (Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas)

## CUESTIONES PREVIAS

---

### I. Un Estado de ciudadanos

En las sociedades modernas, la ciudadanía se entiende como el eje vertebrador del Estado-nación, en tanto que es el condicionante que permite participar y decidir en la creación, definición y devenir de ese Estado. Si el Estado-nación se construye sobre un conjunto de instituciones políticas que delimitan su marco de funcionamiento, son los ciudadanos, a través del ejercicio de la ciudadanía, los que participan en el orden político como legitimadores del mismo, a través de su voto individual y libre.<sup>1</sup>

Desde esta perspectiva un interesante planteamiento, útil para entender mejor la concepción actual de la ciudadanía en las democracias modernas, es el que se halla, según Luis Moreno (2003), en la conferencia pronunciada por Thomas Henry Marshall en el año 1949. En ella, el teórico británico concibe el capitalismo como el marco de articulación de la ciudadanía dentro de la sociedad moderna. Ese marco vendría caracterizado por tres factores que garantizan la participación civil. Uno son las garantías de libertades individuales de propiedad, pensamiento y equidad ante la justicia. El segundo factor aborda la libertad de voto, individual y participativo, como elemento clave para la decisión en el marco de las instituciones políticas, y el tercero, un elemento social del capitalismo, garante de

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que la concepción de ciudadanía que se toma en consideración en este texto hace una clara distinción entre *citizenship* (ciudadanía) y *nationality* (nacionalidad). Se trata de dos términos que en muchas ocasiones se usan como sinónimos, incluso en la propia Constitución Europea que otorga a todos los ciudadanos de la Unión la ciudadanía europea, como un derecho de supranacionalidad. En el caso de Bosnia y Herzegovina, los dos términos no pueden ser sinónimos en ningún caso porque *nationality* (nacionalnost) hace referencia exclusivamente al sentido étnico de pertenencia de un individuo, mientras que *citizenship* (drzavljanstvo), refiere a su nacionalidad que, al menos en sentido teórico, y bajo los parámetros de ciudadanía de las democracias modernas, no debería ir parejo a ningún elemento étnico. En Bosnia y Herzegovina, si bien existe una nacionalidad común a todos los ciudadanos, en el texto constitucional no se contempla el derecho de ciudadanía sino el de *nacionalnost* que se adscribe a la categoría étnica del individuo o ciudadano (Sarajlic, 2010).

“una vida digna y de bienestar social de los individuos”. Moreno (2003: 2), prosigue:

En las actuales sociedades democráticas avanzadas del mundo occidental, los ciudadanos son titulares de derechos civiles, tales como los morales de derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, o los materiales como el de la propiedad privada. También disponen de derechos políticos inherentes a la vida democrática, como son la asociación de participación (representación y voto), y disfrutan de derechos sociales, bien sean los relativos a la salud, a la educación o al bienestar necesario para poder desarrollar un tipo de vida percibida como digna para el conjunto social. Todos estos derechos están amparados por las instituciones estatales, las cuales asumen la responsabilidad colectiva de su promoción y tutelaje. Ahora bien, dicha igualdad de estatus no esconde diferencias de clase ni desigualdades materiales.

EL texto apela a la dinámica de una ciudadanía en una hipotética sociedad monóticamente estructurada en la que no obstante asoman desigualdades materiales y de clase, a pesar de contar con la garantía de protección social de todos sus individuos que ofrece el estado de bienestar. Si desde esta concepción abordamos una sociedad multiétnica, o multicultural, la práctica de la ciudadanía entra necesariamente en conflicto con los propios sujetos del derecho. Se trata de una característica que se ha acentuado en el contexto de la globalización en el que los marcos tradicionales de la sociedad uninacional (étnicamente homogénea) vienen siendo cambiados por nuevas formas de convivencia interculturales.<sup>2</sup>

En este caso, y debido a que en muchos países la apertura de fronteras es un fenómeno relativamente nuevo, la ciudadanía basada en el respeto de la individualidad del ciudadano no se concibe como tal, sino como el disfrute de los derechos de los ciudadanos nacionales, y el respeto y la protección de la minorías. Ello implica un precedente para la mutación de la ciudadanía en las sociedades que se han transformado paulatinamente en multiétnicas hacia una nueva forma del ejercicio de la misma, concebida desde la igualdad primera a la que referíamos. En este sentido, Vojislav Stanovic (2004: 16) apunta que:

En los últimos decenios, el mundo está experimentando un proceso de “renacimiento de la etnicidad” que produce la “explosión de la identidad”. En el mundo tenemos apenas diez países uninacionales, en las que vive apenas un 0’5% de población mundial. Los Estados multiétnicos, multinacionales, multiconfesionales, el multiculturalismo es la regla, y no la excepción, porque en el mundo existen alrededor de 200 países, mientras que se

---

<sup>2</sup> El fenómeno de la Globalización que se experimenta en Europa, y sobre todo en la Unión Europea no es igual que el avance de la misma en EEUU, donde la diferencia de razas, culturas y religiones es generacional, y ha convertido a sus ciudadanos en ejecutores de pleno derecho de su ciudadanía, si bien no son pocas las teorías que ven en el multiculturalismo estadounidense el dominio de la raza o nación blanca sobre

las demás. Ver las teorías políticas sobre los estados multiculturales de autores como Will Kymlick o Wayne Norman.



presupone que hay miles de grupos políticamente, étnicamente, o nacionalmente relevantes (existen países que cuentan con 250 comunidades étnicas con sus tradiciones, sus idiomas –como es el caso de Nigeria, o era la URSS, en la que existían 150 grupos étnicos, si bien las estadísticas contabilizaban únicamente 120.

Uno de los ejemplos más representativos en las nuevas teorías políticas sobre el multiculturalismo al que apela Stanovcic es Canadá, como una federación de dos o más grupos nacionales. Al respecto de su consolidación, Ugo Vlaisavljevic (2005: 115) señala:

Canadá es representativa del modelo de los estados multinacionales, no sólo por su estructura federal acordada en la historia más reciente del país, sino por las partes negociadoras de ese acuerdo entre las que encontramos a los primeros pobladores, en un principio sometidos al gobierno conquistador, y ahora, una nación socio-rival, con la que, no sin un determinado contexto histórico, se firma ese acuerdo federal. Respecto de este modelo, la multinacionalidad en los países occidentales es un resultado histórico, o bien, de la forzosa incorporación de la población autóctona, o bien, del acuerdo federal de las culturas europeas, que no siempre ha sido voluntario. Ejemplos característicos de la primera vertiente son Finlandia y Nueva Zelanda, mientras que para la segunda serían Bélgica y Suiza. En realidad, el modelo federal de socios o *partenaires* se convierte en característico únicamente para las democracias occidentales.

La observación de Vlaisavljevic nos lleva inevitablemente a preguntarnos cómo cohabita el multiculturalismo en Estados que no son expresamente democracias al estilo occidental, o bien, que no tienen modelos institucionales como los de Suiza o Bélgica a las que hace mención. El propio autor explica la implausibilidad del multiculturalismo en ausencia de democracia –esto es: cuando no existe ni división de poderes, ni descentralización, ni derechos de las minorías– cuando señala que (Ibid):

El Estado multinacional sólo funciona si las identidades nacionales en él intervinientes encuentran una tierra fértil y un clima agradable para su propio florecimiento. La legitimidad plena la tienen únicamente las federaciones voluntarias en las que las naciones miembro han encontrado el entorno adecuado para la supervivencia de su propio ser.

Uno de estos terrenos fértiles para el respeto a las identidades nacionales ha venido siendo la Unión Europea, constituida bajo los parámetros weberianos de “deseo común de vivir en común”. En el terreno teórico, sin embargo, la identidad europea sigue siendo un concepto abierto a interpretaciones. La Unión ha hecho un recorrido difícil para encontrar un eje vertebrador de su nacionalidad que aún no ha concluido y se ve cada vez más ensombrecido por nuevos auges de nacionalismo y pertenencia étnica, surgidos de la última crisis económica y la de refugiados. Las duras negociaciones en torno a la Constitución Europea que, finalmente cayeron en saco roto, demuestran lo difícil que resulta para las soberanías tradicionales ceder su poder a un ente superior.

De hecho, el propio ente federal, la Unión, ha establecido excepciones para sus miembros, voluntariamente pertenecientes al club. La ciudadanía europea que garantiza las libertades y los derechos a todos sus individuos a través de varios tratados, no otorga el mismo nivel de privilegios a todos sus miembros. Sería un punto discriminatorio que se está dando en el contexto, o mejor dicho, en el corazón de las democracias occidentales que Vlaisavljevic (Ibid) explica categóricamente como “la única elección que les queda a las naciones (pueblos) que aún no lo son dentro de los Estados que aún no son los suyos, es la elección entre la secesión y la asimilación”.

Si volvemos al contexto de la Unión Europea, podemos detenernos en los procesos de integración de los nuevos europeos del este, Bulgaria y Rumanía, Croacia, e incluso en cierto sentido Grecia, una veterana de la Unión entre las democracias del sureste, y las alternativas de autoafirmación dentro del marco federal. La asimilación de estos estados, la mayoría de ellos, étnicamente uniformes, incluso tomando en consideración las minorías que en ellos habitan, parece ser la alternativa de éxito que les queda. En su caso, el ejercicio de la ciudadanía, depende de las exigencias que les imponga la Unión, y eso, a pesar de ser ciudadanos de pleno derecho de la misma, amparados por la ciudadanía supranacional de todos los europeos (El Mundo, 2005).

Más difícil aún es la tarea de abordar la ciudadanía desde el punto de vista de nuevas democracias o estados surgidos del post conflicto, en muchos casos reconvertido en étnico, no solamente entendido éste como un choque armado, sino también social (Jones, 2008).<sup>3</sup> Vlaisavljevic (2005) describe este tipo de sociedades como herederas imperiales de “una mezcla étnica, religiosa, idiomática, cultural demasiado fuerte como para permitir la clase de unidad y homogeneidad que se le presupone a un estado nación en el contexto de la modernidad”.

En esta dirección, algunas corrientes sociológicas a las que apelan autores como Jones (2008) hablan de la ciudadanía en el sentido de un “componente integral de un proceso reflexivo en el que los agentes sociales se confrontan por el rápido cambio económico, social, y por el entorno político, de manera que están

---

<sup>3</sup> La sociología moderna aborda desde la Guerra Fría el ejercicio de la ciudadanía en sociedades mezcladas étnicamente y sobre todo, sociedades emergentes de conflictos internos. El desafío para teóricos como Saunders, o Briony Jones (2008) está en crear marcos de trabajo para comunidades que garanticen las relaciones sociales de los antagonistas, la justicia, y la sostenibilidad de la paz, no obstante reconocen que las últimas teorías construidas sobre la idea de la “reconciliación” se quedan descontextualizadas en su puesta en práctica.

expuestos a un constante replanteamiento y renegociación de las formas de solidaridad e identidad”.<sup>4</sup>

La fórmula de esa renegociación la ven muchas teorías políticas modernas en el consorcio (democracia consociativa).<sup>5</sup> Una forma de *cohabitar* que, va más allá de la federación y se convierte en un contrato de convivencia, con altos grados de protección para todos los integrantes del mismo, a los que mueve el interés de estar en comunidad, y es por ello que funciona esa unión. A tal respecto, Vlaisavljevic (2005: 116) señala que:

El consorcio supone una necesidad histórica de vivir juntos, y no una elección de vida en común de *partenaires o socios*. La elección aquí es bastante limitada: lo que queda es la alternativa entre la migración “no forzada” de grandes cantidades de población, o la limpieza étnica y el genocidio.

Si no existe un deseo de convivencia, es difícil que la consociación funcione. La historia reciente de los Balcanes legitima la cita anterior que nos obliga a detenernos sobre la estructura de la ciudadanía en las sociedades en postconflicto. Una cuestión que viene siendo de las más relevantes en la sociología del siglo XXI, y que obliga a dar respuesta no sólo a la forma de funcionamiento de estas sociedades, sino a crear nuevos lazos de hermanamiento entre los que después de la lucha han de convivir juntos de nuevo.

## II. El ejercicio de la ciudadanía en el escenario del postconflicto

“Aceptar la repartición (de Bosnia y Herzegovina) es como permitir que alguien entre en tu casa, ocupe más de la mitad de las habitaciones, robe tus muebles, viole y asesine a tus hijas, y te pida luego que firmes encima de la línea punteada” (Goytisolo, 2001: 69), le decía el ex vicepresidente bosnio, Ejup Ganic al escritor Juan Goytisolo en una entrevista durante el asedio de Sarajevo.

¿Cómo retomar la vida en escenarios de guerra atroces en los que la población ha de volver a sus hogares quemados y saqueados? ¿Y como hacerlo cuando, como sucede tras un conflicto civil, los autores de esos crímenes han resultado ser sus

---

<sup>4</sup> Jones parafrasea en este destacado al pensador Ellison en su texto “Towards New Social Politics: Citizenship and Reflexivity in Late Modernity”, incluido en la revista *Sociology* (1997: 31, 697-717).

<sup>5</sup> Autores como Michael Walzer han creado una escala tipo-ideal de formulas para las sociedades multiétnicas en la que sitúa el nacimiento de la consociación entre los imperios premodernos y el estado nación. Se puede leer más sobre esta escala en Vlaisavljevic, (2005:115), donde cita la obra de Walzer, *On Toleration*.

propios conciudadanos, que tal vez sigan viviendo cerca, o incluso ostenten el gobierno de la ciudad o el país? Sólo en la última década del siglo XX, este interrogante ha saltado ante nuestras miradas en escenarios como Bosnia, Ruanda, la República del Congo, Sierra Leona, Chechenia, Palestina, Kosovo, Afganistán, Irak, y más recientemente lo ha hecho en Siria, Libia o Yemen.

La respuesta a esta pregunta es uno de los grandes desafíos de la sociología del siglo XXI que, más allá de transformar sociedades absolutamente fragmentadas, sociedades en postconflicto, ha de dar con la fórmula para que sean los hasta ahora enemigos, los que sellen las fisuras. Briony Jones (2008) apunta que en todos los escenarios modernos de guerra hay un factor común de políticas identitarias que han llevado precisamente al desmembramiento multiétnico. Una característica de las nuevas guerras que dejan sociedades divididas e institucionalmente inviables como es el caso actual de Libia, y que el autor denomina “complejas emergencias políticas”.

Emergencias en tanto que la paralización física del conflicto no resulta siempre garantía de estabilidad, por lo que el desarrollo de “relaciones sociales, de justicia y sostenibilidad se convierten en prioritarias”, sentencia Jones.

Desde esta perspectiva, resulta imprescindible reconstruir lo que muchos autores denominan un “país fallido”. Una reconstrucción a fondo cuyo último fin sea el de una democracia de ciudadanos al que se puede llegar de distintas maneras. El que fuera asesor del gabinete del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Álvaro Albacete Perea (2006: 259) señala que:

La reconstrucción exige trabajar de forma simultánea en dos ámbitos: sus infraestructuras más básicas y su Estado, es decir, sus instituciones de gobierno, incluyendo los tres poderes clásicos y las fuerzas armadas. El objetivo último [...] es conseguir un régimen democrático, eficiente, respetuoso con los ciudadanos.

Esa soberanía ciudadana como meta ha de ser construida dentro de los marcos institucionales que garantizan un Estado de derecho, pero su construcción a su vez depende expresamente de la voluntad de esos mismos ciudadanos de constituirse como sociedad y como Estado.

En el caso de sociedades multiétnicas, la creación de una nación bajo la voluntad de los pueblos constituyentes entra en una espiral de dificultades, que se agravan cuando se trata de sociedades hasta ahora en conflicto. Otorgar a los pueblos el portante de la constitucionalidad supone un intento de sellar las fisuras en el ejercicio de los derechos y las libertades plenas, pues, tal y como indica el historiador Mustafá Imamovic (2001), sólo en un país con desigualdades manifiestas se promueven medidas de protección que otorgan mayor soberanía a las etnias que al individuo.

Desde una perspectiva institucional, la constitucionalidad de los pueblos sí puede garantizar la igualdad entre los mismos dentro de un estado emergente de un conflicto, como es el caso de Bosnia, pero desde una visión de relaciones sociales, encaminada a cerrar las heridas entre los grupos étnicos, no cumple con las expectativas deseadas, pues no garantiza la participación equitativa de los individuos en las decisiones del país más allá de su grupo de pertenencia.

Es aquí cuando el papel de la ciudadanía adquiere su máxima importancia, no sólo en tanto que una herramienta de legitimación para controlar el devenir de su estado -un concepto por un lado, muy irónico en el caso del destino de las nuevas naciones de los Balcanes Occidentales-, sino como el único camino para desmarcar a los individuos de su pertenencia étnica para abrirles la posibilidad de ejercer como ciudadanos libres e independientes. En esta línea, Jones (2008: 4) señala que:

Los conflictos contemporáneos giran a menudo sobre el derecho de pertenencia y se desdibujan en la línea entre la escisión social y la identidad, mientras que las consecuencias de estos conflictos están determinadas por las respuestas y negociaciones sobre dos cuestiones: ¿quién es y quién puede ser parte de la comunidad social y política; y ¿qué clase de forma tiene que tener esa comunidad social y política?

Si trasladamos la reflexión de Jones al escenario de Bosnia-Herzegovina<sup>6</sup>, encontramos una comunidad de ciudadanos desdibujada por el conflicto que constituye un país bajo el dominio de la soberanía de los grupos étnicos sobre los derechos individuales. Y en respuesta a la pregunta de Jones, Sarajlic (2010: 2) contesta:

La ciudadanía en Bosnia y Herzegovina constituye un triángulo dentro de las relaciones políticas y sociales en el que la identidad étnica y sus políticas son la tercera arista. El triángulo - ciudadanía, identidad étnica y políticas- representan la discusión clave que envuelve el estado de Bosnia.

En el caso de Bosnia y Herzegovina, al igual que en otras sociedades emergentes de conflictos, es en la creación de una ciudadanía efectiva donde reside la solución para superar los lastres de las guerras según las teorías reconciliatorias. Una de las formulas sociológicas más citadas entiende la reconciliación como un trabajo multidisciplinar entre las propuestas políticas positivas y de convivencia, y la aceptación psicológica del vecino que hasta hace poco era el enemigo. Al respecto Jones (2008: 2) indica que:

En el esfuerzo de reconciliar las partes en conflicto y transformar sus relaciones, las teorías reconciliatorias afirman que las relaciones pueden definir las condiciones para el conflicto, al igual que los propósitos para la paz. Esto es importante para los casos de violencia intercomunitaria en la que las secuelas sociales apuntalan el conflicto.

---

<sup>6</sup> A partir de aquí se utilizará habitualmente el término abreviado "Bosnia" para referirse al país.

Si bien los propios seguidores de estas teorías han visto caer en saco roto muchos de sus proyectos en zonas de postconflicto debido a que sus marcos de trabajo se han quedado obsoletos y no han sabido abordar los distintos niveles de “sub-fisuras sociales”, tal y como indica el propio autor, para el caso de Bosnia, muchas miradas occidentales ven la solución en el desarrollo de más medidas de confianza. A tal respecto, un alto diplomático español en Bosnia, apuntaba en una entrevista en Sarajevo (comunicación personal, agosto 2010) que:

La gente se encuentra frustrada porque durante la guerra creía que llegaría un momento mejor, pero ahora, con una economía destrozada, vive anclada en los viejos fantasmas. Necesitamos desarrollar medidas de apoyo como por ejemplo, ensalzar a los héroes de la guerra de uno y otro bando. Necesitamos promover proyectos de reconciliación. Necesitamos que llegue la próxima generación para superar los fantasmas del discurso de la guerra. Evitar la segregación en la educación. En estas elecciones (2014) votan por primera vez chicos que no vieron la guerra. A ellos hay que dejarles el cambio.

Una aseveración positivista que pasa por la construcción necesaria de una ciudadanía común a todos los integrantes de la actual Bosnia. El obstáculo surge cuando la prioridad política no es crear los mecanismos para una participación multiétnica en la construcción del país, sino la anteposición de los intereses intraétnicos o intragrupalos a los del colectivo de ciudadanos<sup>7</sup>.

### **III. La transición democrática en los escenarios de postconflicto: desde una mirada semiótica hacia una visión pragmática de la democracia directa**

María Todorova en su libro *Imagining Balkans* (1997) hace una exhaustiva deliberación sobre cómo puede ir degenerando la imagen de un territorio en el imaginario popular hasta convertirse en la cloaca regional de un continente. Catalogado como el “barril de la pólvora” de Europa, Todorova explica que el

---

<sup>7</sup> En estas dos décadas de postconflicto la convivencia social, lejos de mejorar empeora respecto de las generaciones más jóvenes. Recientemente, la opinión pública bosnia quedaba impresionada con el testimonio de un chico de 20 años de Mostar y de origen croata, un joven que nació después del conflicto y que jamás en su vida había visitado el reconstruido puente de la ciudad, patrimonio de la humanidad y símbolo del legado islámico bosnio, hecho por el que fue destruido durante el conflicto. Otros ejemplos están en la enseñanza segregada en las mismas instituciones públicas en las que los niños o jóvenes de un grupo acuden al centro en turno de mañana, y los de otro grupo por la tarde. Sus libros de texto tampoco son los mismos, en especial los de historia. En una encuesta reciente de *Radio Free Europe* (2015), establecer relaciones amorosas o conyugales entre dos etnias es una posibilidad poco o nada probable entre los jóvenes mientras que antes del conflicto, Bosnia era la república yugoslava donde más matrimonios mixtos se producían.

territorio en el que se sitúan en la actualidad los Balcanes Occidentales ha ido perdiendo en prestigio ante la mirada internacional hasta el punto de que se han acuñado términos como la “balcanización” como sinónimo de fragmentación étnica.

Un concepto expandido tras la II Guerra Mundial, cuando a la transformación del continente africano se la denominó la “balcanización de África”, por el continuo surgimiento de nuevos estados y conciencias nacionales, semejantes a las que, históricamente, se han ido repitiendo en el marco geopolítico de los Balcanes <sup>8</sup> (Stanovcic, 2004:12). Como ejemplos más recientes, los escenarios de fractura social y hasta de enfrentamiento armado que ha dejado la “Primavera Árabe” en países como Libia pero sobre todo en Siria se ha venido a denominar la “balcanización de Oriente Próximo”. <sup>9</sup>

Los acontecimientos más recientes no ha logrado mejorar precisamente la imagen internacional de los Balcanes, a pesar de los esfuerzos propios y ajenos por buscar denominaciones un tanto más asépticas como son la de “Balcanes occidentales” o el “sureste europeo”. Términos que por otro lado, no han conseguido ser un gancho para los propios habitantes de la región que no encuentran nexos históricos ni culturales en estos nombres. No es tarea fácil definir una zona como la balcánica desde una perspectiva de coordenadas geográficas, pues sus lazos de unión más afines parecen residir en la historia de sus conflictos más que en el terreno en sí, a pesar de que muchos de esos

---

<sup>8</sup> Es interesante la descripción histórica de los Balcanes que hace Stanovcic en su texto *Democracia y las minorías en el sureste europeo (2002)*, en el que establece la comparativa entre los siglos XVIII y XIX, momento de la celebración del Congreso de la Santa Alianza en 1822, en el que la principal preocupación de las naciones occidentales es el devenir de este territorio tan étnicamente mezclado tras la caída del Imperio Otomano o mejor dicho, tras la muerte del “enfermo del Bósforo”, y el paralelismo con la preocupación occidental tras la guerra de Bosnia, donde la Comisión para los Balcanes formada en 1996, tras la desintegración de Yugoslavia, pone sobre el tapete dos alternativas: la “limpieza étnica” o la “asimilación forzosa” de los pueblos más débiles.

<sup>9</sup> El ex Presidente de EE.UU, Barak Obama en una entrevista (Friedman, 2014) publicada por el diario *El País* inmediatamente después de la decisión de la Administración de crear la Coalición Internacional para intervenir en Siria e Irak y debilitar así al Estado Islámico (EI) o Daesh, reflexionaba sobre el papel de la Comunidad Internacional en Oriente Próximo, en especial sobre el rol de las grandes potencias encarnadas en la ONU. Ante la idea de estar asistiendo al nacimiento de un nuevo orden mundial, Obama señalaba que la “maximalización de la política” era el gran enemigo del mundo: “Nuestra política es disfuncional y debemos prestar atención a las terribles divisiones en Oriente Próximo como una advertencia: las sociedades no funcionan si las distintas facciones políticas adoptan posturas maximalistas. Y, cuanto más variado es un país, menos puede permitirse el lujo de esos maximalismos”.



conflictos se hayan producido por la codicia territorial de otros pueblos venidos de más allá –o más acá– de la península. Vlaisavljevic (2006: 36) , indica que:

Al parecer, lo que más decididamente ha modelado el carácter típico de estas etnias (habitantes de los Balcanes occidentales) ha sido su condición *premoderna*. Es un Estado muy dilatado en el tiempo que surge de la inmersión en un universo político, social y cultural ajeno a ellos tras la invasión (de otros grupos sobre su territorio). A grandes rasgos, podríamos describirlo de la siguiente manera: la guerra ya ha sucedido (se entiende la guerra como un factor que se repite entre estos pueblos de forma cíclica); la peor de las amenazas externas es ya pasado y ha concluido con la derrota. El mayor número de la población ha sobrevivido a la acción militar: los acontecimientos traumáticos de la guerra han supuesto un giro en la historia común del grupo. Estos acontecimientos permanecen vivos en la memoria colectiva del pueblo vencido; la elaboración narrativa de esos sucesos comenzó durante o inmediatamente después de la guerra, generalmente de manera oral, característica para las culturas vernáculas, en las que se usan las canciones épicas, las odas, las leyendas y todo lo parecido a esto.

Es la guerra el origen del germen balcánico en sentido peyorativo. Vlaisavljevic sitúa esta conclusión dentro de una perspectiva semiótica, la del uso del lenguaje, para comprender el nacimiento del etno nacionalismo en este territorio, y asegura que: “lo que es característico de todas estas etnias es su sueño idealista de una “patria étnica”, o mejor dicho, un “territorio de pertenencia”, que se magnifica a través de las leyendas populares.<sup>10</sup>

Sarajlic (2010b: 227) apunta que esas características no tienen una raíz premoderna en el caso de los Balcanes, y en especial en Bosnia y Herzegovina, sino un carácter postmoderno como un Estado con las características de la postmodernidad de la que tanto se habla:

La negación de las narrativas universales (no existe una narrativa histórica sobre la existencia de Bosnia y Herzegovina como país unido, así como sobre el carácter real del conflicto), en la deconstrucción de la autoridad y la relativización del Estado (las instituciones estatales representan sólo la corteza del poder étnico, no tienen autoridad pública) como la reducción de la política a un conflicto entre actores culturalmente definidos.

En este marco teórico que resulta conveniente desarrollar para comprender mejor la postguerra en todo el territorio balcánico, hay que situar la transición que atraviesan los países desde hace dos décadas. Los veinticinco años que han

---

<sup>10</sup> Vlaisavljevic (Ibid) recurre en esta definición a la tipología étnica elaborada por Anthony D. Smith en la que sitúa al sujeto de la realidad balcánica como una minoría étnica compuesta por diferentes comunidades como son los serbios, los croatas, los búlgaros, los griegos, los checos y los eslovacos”. En estas comunidades los lazos dinásticos se desdibujan a favor de buscar nuevos elementos de memoria histórica particular de cada comunidad por lo que el objetivo político se convierte en territorial. Smith, D. Anthony. *The Ethnic Origins of Nations* (1986), en Vlaisavljevic, (2006:34).



seguido la caída del comunismo en el “sureste europeo”, -un sistema que desde la mirada de algunos pensadores como Vlaisavljevic, ha logrado minimizar el efecto etnocéntrico de las distintas comunidades bajo las pretensiones de quienes consiguen encarnar a las pequeñas etnias en una etnia o cuasi etnia grande, siempre tras el origen primero de la guerra-, se han caracterizado por el intento de subirse al tren del neoliberalismo.

La filóloga Danijela Majstorovic realizó un estudio sobre la transición en Bosnia desde una perspectiva semiótica del discurso, entendido éste como la comunicación unidireccional de la comunidad internacional hacia el país en postguerra, y la aceptación más o menos exitosa por parte de los ciudadanos del mismo. El texto “Lost in Translation, lost in Transition” (2008: 30) apunta a algunos elementos comunes en todas las transiciones hacia el libre mercado. De este modo Majstorovic señala que:

El neoliberalismo se define en los países en transición como “un proyecto político para la reconstrucción de las relaciones sociales de acuerdo a las exigencias del capitalismo libre y global” (Bourdieu 1998). Este ha sido impuesto a las economías post-socialistas como (supuestamente) el mejor modo para una “rápida transformación del sistema, sus mejoras económicas y su integración de nuevo a la economía global” (Fairclough, 2003:7-8). Estas nuevas democracias se consideran disfuncionales por muchos motivos como son las profundas barreras culturales. (...) Las nuevas sociedades democráticas son incapaces, teniendo en cuenta que sus ciudadanos no tienen suficientes destrezas legislativas, políticas y civiles; mientras que sí tienen prejuicios muy profundos y muy poca voluntad por conceptualizar sus prejuicios o miedos al idioma que los occidentales puedan comprender.

A la autora le llama la atención el debate abierto en torno a si los Balcanes son o no Europa, o mejor dicho, si Europa quiere que los Balcanes sean parte de ella.

El europeísmo se tematiza en los Balcanes según la autora, a través de la metáfora de aquellos que sueñan con ser Europa, los que son su centro, y los que se quedarán en la periferia. Analizando esta idea desde la postura de la comunidad internacional en Bosnia y Herzegovina durante este periodo de postguerra, que mediante la propulsión del discurso de democratización en un primer momento, para luego centrarse en el discurso de la transición y la entrada en a la UE, según Majstorovic, tiene claros tintes de colonialismo. El supuesto *barbarismo*<sup>11</sup> de los territorios balcánicos por democratizar se convierte en uno de los pilares de la misión civilizadora y de su política de reorganización y reestructuración de la sociedad desde fuera. Una democratización impuesta, en la que interviene a su vez un *topos* sacramental que es cuantificable (si la sociedad ha sido más o menos

---

<sup>11</sup> El “barbarismo” del que habla Majstorovic se refiere a la afirmación “no tienen el monopolio sobre el barbarismo” de la filóloga Maria Todorova (*Imagining Balkans*, 1997) en relación al debate sobre el europeísmo balcánico y a la actuación de la Comunidad Internacional. *Ibid.*

reestructurada), que se le presupone a los Balcanes como objetivo que ha de ir cumpliendo y mejorando para acercarse al ente civilizador.

El análisis de Majstorovic aborda varias vertientes semióticas de la transición desde su representación económica y social, que se presenta como imprescindible, y cuyo éxito depende de la transformación de la “economía desde sus escalas regionales a las globales, o bien, desde las rurales a las urbanas”, que según la autora deben cumplir con el requisito de “del tiempo y la velocidad”, es decir, la transición será exitosa si se realiza de forma rápida, y frustrante y no rentable, si se dilata en el tiempo.

Una característica común a las transiciones de postguerra en los Balcanes que se manifiesta en casi todos los casos de tres formas: a través del paso de un país de guerra hacia la paz; el intento de reconstrucción de la sociedad y su cambio en las directrices y mentalidades; y por último, la transición de una economía y política centralista y monopolista hacia el libre mercado del neoliberalismo.

Para caracterizar este tipo de concepto semiótico de la transición, Majstorovic (2008:32) recurre a una carta abierta que envió el Alto Representante para Bosnia y Herzegovina, es decir, la encarnación de la Comunidad Internacional como pilar de estabilidad y democratización, a los ciudadanos en fecha del 27 de mayo de 2003:

El cambio es siempre difícil. A veces aquí en Bosnia los resultados son difíciles de ver cuando la prioridad del hombre es vivir y sobrevivir. No obstante, de una forma lenta y segura estamos realizando un verdadero avance. El año pasado, nosotros conseguimos crear muchas armas con las que combatir la criminalidad... Estamos haciendo una limpieza de la política, pero la política, la corrupción, y la criminalidad, siguen viviendo muy cerca en este país, y nosotros debemos cortar esos lazos.

El texto representa –según Majstorovic–, el ejemplo de una transición impuesta desde arriba que, camuflada de solidaridad internacional, introduce los cambios a la fuerza, sin que se surjan de una forma natural y real en la concepción de los ciudadanos, con el objetivo de hacer ese proceso rentable. Y ello aunque el precio sea el de la cimentación de unos poderes e instituciones formalmente democráticas pero que esconden un carácter segregacionistas.

#### **IV. La intervención internacional en los conflictos balcánicos recientes**

Me permití a mí misma convertirme en la caricatura de una mujer enferma de ecolalia. Me criticaron, diciéndome que no me correspondía con la realidad política en países tan poco preparados para la colaboración como Serbia, al igual que, cuando pararon la investigación de formaciones paramilitares de Tutsis en Ruanda. Me expuse a la burla de embajadores, ministros y hombres de letras, entre los que había incluso algunos que

sacaron provecho de las relaciones con esos estados. De mí se exigía que no publicara acusaciones contra un determinado grupo de acusados de la antigua Yugoslavia, incluso que no investigara el caso del asesinato de un arzobispo, dos obispos y varios sacerdotes católicos en Ruanda. Me acuerdo de que uno de los representantes de la ONU, después de mi presión en EEUU, y en la Unión Europea para que a Serbia se le cortara la financiación, me pidió que dejara de jugar a la política. (Del Ponte, 2008:15)

El párrafo que apostilla quien fuera la fiscal jefe del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Carla Del Ponte, describe de una manera cruda hasta qué punto puede influir el factor político externo en poderes tan consagrados como el de la justicia, incluso si ésta viene representado por una institución supranacional como es el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia. Es más, la fiscal apunta que la presión internacional fue determinante en el desarrollo de toda la investigación en materia de justicia internacional en el caso de la antigua Yugoslavia y en gran parte, en los casos de crímenes de guerra en Ruanda. “La cultura de la impunidad” a la que apela Del Ponte en el título, se traslada a lo largo de su libro a las esferas extrajudiciales, es decir, a la gestión internacional posterior en esos países devastados e “inmaduros” para la colaboración con la Comunidad Internacional.

Si tomamos como referente el papel internacional desarrollado durante los conflictos propiamente dichos, los puntos convergentes son pocos, mientras que los desencuentros en los que se ha visto envuelta la Comunidad Internacional, no sólo con las partes en conflicto sino en el propio seno de las Naciones Unidas son muchos. La comparativa elaborada por Flores Juberías (2010) entre Bosnia, Macedonia y Kosovo ofrece un clarificador croquis de posturas, decisiones y los objetivos alcanzados por parte de la Comunidad Internacional en el territorio de los Balcanes Occidentales.

Si bien, la fórmula de Acuerdo de Paz adoptada en Bosnia y Herzegovina fue aplaudida porque consiguió poner fin a las matanzas, lo cierto es que ni ha sido exportada a otros conflictos en la misma península balcánica –el incipiente de Macedonia, y el manifiesto de Kosovo– ni ha conseguido tampoco las metas que el texto contractual proponía. La neutralización de territorios étnicamente limpios no se ha logrado a pesar de las obligaciones de retorno de los refugiados y desplazados, y sin embargo, la división entitaria se ha solidificado con el paso de estas dos décadas, fortificada por la propia estructura estatal dividida en dos entidades que funcionan de forma independiente, y en la mayoría de los casos, diametralmente opuesta a las necesidades y líneas de actuación del vecino.

Es más, con una estructura tan volátil, el verdadero factor desestabilizador para Bosnia puede ser el externo pues se tiene la certeza de que “cualquier decisión que se adopte en relación con supuestos cercanos –como el de Kosovo–, podría tener consecuencias inmediatas sobre las relaciones interétnicas en Bosnia, y

sobre el modo en el que las distintas comunidades del país perciben su pertenencia al mismo, y valoran las alternativas existentes”. (Flores Juberías, 2010: 33)

La intervención internacional en Macedonia contó, como hemos dicho, con matices muy distintos a la de Bosnia. La tardanza para la intervención ocurrida en el primer caso no se repitió en Macedonia. A pesar de que el país estuvo al borde de la guerra civil en un preciso momento de su transición política, hacia el año 2001 sí se logró establecer un diálogo entre los albano-macedonios y el gobierno central para llegar a posturas comunes. El éxito del acuerdo marco de Ohrid radicó no sólo en su fórmula de sobreposición pacífica a las tensiones étnicas, sino en los progresos posteriores del propio gobierno local en materia de “elecciones, administración pública, autogobierno local, bilingüismo, integración social...- sobre la que hacía ya tiempo que se venía precisando de un nuevo marco normativo, más acorde con las exigencias de un Estado democrático de Derecho y más coherente con la realidad interétnica del país” (Ibid).

El caso de Kosovo representa un punto y aparte, si cabe más radical, en la actitud internacional desarrollada hasta entonces en los Balcanes. Fallidos todos los intentos de negociación diplomática, el incremento de las dimensiones del conflicto, la actitud desafiante de Serbia, y el agotamiento de todas las vías de presión, el recurso de la fuerza dividió la propia Comunidad Internacional que usó sus mecanismos de represión sin el acuerdo en el seno de la misma.

Es el primer elemento diferenciador con los dos casos anteriores al que apunta Flores Juberías. La particularidad de Kosovo se radicaliza con el desarrollo de los acontecimientos posteriores. Los fallidos intentos de dar con una fórmula de consenso entre las partes en conflicto, denominada Plan Ahtisaari -a pesar de que la zona estaba bajo control de las fuerzas internacionales de paz-, llevaron a Kosovo a proclamar su independencia ante el estupor internacional y en un clima de profunda división interna dentro de las organizaciones internacionales.

Sería precisamente este último desenlace el que nos llevaría al tercer elemento diferencial entre el caso de Kosovo, y los de Bosnia y Macedonia, que no es otro que la absoluta incapacidad de las partes en conflicto para hallar – siquiera bajo la presión de la comunidad internacional, con significativos actores internacionales colocándose del lado serbio y negándose a reconocer la independencia de Kosovo, mientras otros se apresuraban a reconocer el nuevo Estado y entablar relaciones diplomáticas con él. (Flores Juberías, 2010: 40)

Si saltamos a la actualidad, la eficacia en la intervención internacional de estos países en materia de transición política y su definitiva integración en la UE, también es discutida. En estos años de monitorización internacional, Bosnia ha desarrollado un síndrome de dependencia con respecto a la figura externa que se

ha visto reflejado en la estructura económica, institucional y política. La difuminación de la soberanía nacional y ciudadana se han convertido en paradigmas de la postmodernidad, como indica Sarajelic (2010: 226)

El momento Dayton hizo que la indeterminación política de Bosnia y Herzegovina fuera determinada como tal; la disfuncionalidad política, como una especie de experimento, fue izada hasta el estatus constitucional – la propia ambigüedad en su establecimiento es como su *raison d'être* social. Se ha relativizado el tiempo, la historia (como una experiencia colectiva de la generalidad) fue proclamada inexistente, y como contraparte fueron universalizadas y determinadas de una forma esencialista las historias particulares, étnicas, como las narrativas existencialistas clave y las bases de las organizaciones sociales; este politeísmo étnico es la referencia postmoderna perfecta respecto de la premodernidad y las contradicciones con las que la constitución de la consciencia colectiva se encuentra en el entorno actual.

Los diferentes intentos de cerrar la Oficina del Alto Representante han fracasado por miedo a nuevos conflictos si el país deja de ser un protectorado, una clara prueba de que los deberes en esta zona no se han hecho bien. En palabras de Papić (2001: 27):

La dependencia es inevitable en situaciones excepcionales como fue la guerra. Prolongar la dependencia, sin embargo, cimienta ese estado como no oficial pero como un “sistema real”. La dependencia actúa entonces sobre la estructura social, que va pareja de importantes consecuencias psicológicas y sociales.

El autor establece un listado de consecuencias evidentes después de estos años de post Dayton que se manifiestan sobre todo en la dependencia económica y política. La Comunidad Internacional exige que las mejoras económicas se hagan a corto plazo pero en la mayoría de los nuevos países los éxitos se materializan de manera muy lenta. Ilustrativa es la siguiente tabla en la que se ve la escala de progreso en la transición de los países de la antigua Yugoslavia, y los países de alrededor, desde el año 1996, hasta el comienzo del nuevo milenio<sup>12</sup>.

La tabla muestra cambios no muy significativos entre los Estados directamente emergentes de la guerra, véase de Bosnia respecto de países que no ha sufrido un conflicto armado como es el caso de Bulgaria y Rumanía, y que hoy son miembros de la UE. Observamos que tanto en las políticas de competitividad como en la liberalización de los precios, o incluso en el sector financiero no bancario, los estados sacan notas muy bajas, a pesar de ser los requisitos indispensables para hacerse un hueco en el libre mercado.

La transición en materia de privatización de las grandes empresas públicas adquiridas en estos países por el capital extranjero, y conducidas por ese cambio

---

<sup>12</sup> Ver en el Anexo la Tabla sobre el grado de mejoras y desarrollo de los países de la región a finales de los años noventa del siglo XX, y su posicionamiento para la candidatura a la UE.

económico rápido e impositivo le ha pasado factura a Rumania y a Bulgaria, y al resto de los miembros más recientes como Eslovenia y Croacia, si bien en el caso de Serbia, Montenegro o Bosnia, donde la industria además fue absolutamente destruida, la reforma de privatización es uno de los pilares más dañados de sus maltrechas economías, claramente marcado por decisiones políticas de corruptela.

De esta manera, el autor apunta que la responsabilidad política de los poderes estatales, que se presentan ante la población como libres de culpa por el estado catastrófico de la economía y las políticas sociales del país. Su obligación, desde la perspectiva de Papic, es garantizar los intereses de sus grupos étnicos ante la Comunidad Internacional pero no resolver los problemas del país que son contemplados como de exclusiva responsabilidad de los altos cargos internacionales.

En cuanto a la corrupción y al crimen organizado, son elementos que van unidos a la estructura del poder estatal, avalada por la Comunidad Internacional y alimentada a través de su financiación. De hecho, Papic (2001: 28) señala que el grueso del capital internacional está destinado a la democratización de Bosnia y Herzegovina pero los programas son inadecuados:

Se han “fabricado” centenares de mesas redondas en los que han participado 100 o 200 “partisanos” de la sociedad civil. Como resultado, se ha creado una imagen ficticia sobre los grandes esfuerzos de los poderes nacionales y las organizaciones internacionales, y sin embargo, el resultado real es una “sociedad civil virtual”, que de nuevo cierra el círculo de la dependencia. [...] Y sin embargo, todos se sorprenden cuando la “imagen virtual” se derrumba después de las elecciones, cuando los partidos nacionalistas sacan más votos de los que le conviene a la “virtualidad” en la que todos creemos.

Si trasladamos esta idea a cifras podemos recurrir a la comparativa de financiación de proyectos de democratización de la Unión Europea en Bosnia entre el año 2001 y el año 2007 (Ivandić, 2008), es decir, la segunda fase del proceso de estabilización y aproximación a la UE. En la primera fecha, Bosnia recibía 42,88 millones de euros de los fondos europeos, destinados exclusivamente a la mejora de los programas democratizadores. En el año 2004, el presupuesto se había reducido a 4,5 millones de euros. Casi diez veces menos del capital montante que se dirigía a proyectos como el retorno de refugiados, renovación de casas, en detrimento de nuevos proyectos dirigidos al mercado común de la región, o a las reformas destinadas al sector público.

La última conferencia para los Balcanes Occidentales celebrada en París en julio de 2016 estuvo marcada por la sombra de Brexit, de la crisis de refugiados y de frentes abiertos en toda la cuenca del Mediterráneo que arrojan temor entre los países de la región de los Balcanes sobre la financiación de la UE de los programas pendientes. En ella se prometió que en el periodo entre 2014 a 2020,

se iban a invertir en la región 12.000 millones de euros, en los que se incluía la modernización de la red ferroviaria en ruinas y la construcción de carreteras. Esta inversión serviría de motivación para los ciudadanos de los países candidatos, cuya paciencia, en especial la de los jóvenes entre los que el desempleo alcanza cotas de hasta el 50%, se agota.

Los conflictos en los Balcanes han significado también para la Comunidad Internacional la finalización de un ciclo de asistencia con enormes recursos económicos, militares y de personal que no se da en los actuales escenarios en conflicto. La retirada en primer lugar de EEUU, pero también la salida que planea la UE como garante actual de Dayton a través del anuncio del cierre de la Oficina del Alto Representante podría tener una lectura positiva para estos nuevos estados si en este periodo de transición hubieran sido capaces de sentar unas bases resistentes para la construcción de un sistema institucional de democracias modernas. En la mayoría de los casos, véase Bosnia, Serbia, Kosovo o Macedonia, la creación de soberanías ha sido efectiva solamente a medias. Y las ayudas económicas no han garantizado el éxito de los programas puestos en marcha.

El politólogo Tarik Haveric (2010: 256) encuentra un nexo común en todas las transiciones de los países de los Balcanes Occidentales, y es el factor de las “pseudo-soberanías”. El autor apunta que:

La imposición de constituciones, símbolos estatales y leyes, el nombramiento y sustitución de los funcionarios y jueces, la congelación de los recursos en los bancos, el bloqueo del tráfico aéreo, la prohibición de acceso a las organizaciones internacionales, los bombardeos, todo ello apunta a que los principios de soberanía, autodeterminación y democratización formal se han relativizado ante la democracia liberal que, sistemáticamente se está convirtiendo en el principio organizativo de la dirección internacional.

A este respecto, Haveric encuentra dos claras razones sobre el carácter disfuncional de las democracias occidentales en los nuevos estados de los Balcanes. En primer lugar, no existe una postura común a nivel internacional respecto de la actuación sobre el terreno, y un ejemplo claro ha sido la actuación de la OTAN en el caso de Serbia -el país no fue atacado en 1995 después de la guerra con Croacia y con Bosnia, pero sí en 1999, tras la guerra con Kosovo-, y las difíciles negociaciones bajo las que se tomaron las decisiones. Un segundo apunte del autor se refiere al propio nacimiento de los nuevos estados de la ExYugoslavia, todos apoyados y legitimados por la Comunidad Internacional bajo el pretexto de que habían surgido de la voluntad democrática, ello a pesar de las atrocidades que esa voluntad arrastró consigo.

Esta reflexión nos lleva al inicio, a la “cultura de la impunidad” que la fiscal Carla



del Ponte denunció como uno de los principales condicionantes para el nacimiento de los nuevos estados balcánicos. La impunidad de la “identidad asesina” que apunta Vukovic (2015) parafraseando al escritor franco libio Amin Maluf para referirse a las identidades que se reducen a una única pertenencia y llevan a los individuos a una actitud intolerante, abusiva, incluso a veces suicida por la que acaban convirtiéndose en asesinos o defensores de los mismos. Si lo ponemos en el contexto de grupo en los territorios fragmentados de la Antigua Yugoslavia, Vukovic lo compara con el concepto de “narcisismo de las pequeñas diferencias” de Freud que considera que el refuerzo de la cohesión grupal se produce en contraposición a otro grupo lo suficientemente similar que le permita cimentar sus fronteras internas mediante el odio exterior.

Desde esta perspectiva del blindaje identitario como el elemento de la postmodernidad, los Balcanes y en especial Bosnia, no son un ejemplo de lo que ocurre cuando se construyen mezquitas, iglesias y sinagogas unas en frente de otras, sino de lo que le pasa a la gente cuando por miedo y la sed de nacionalismos elige a misántropos como líderes, y es por esto que en los tiempos de Trump, Le Pen u Orban esta lección es más que necesaria para la Europa del siglo XXI.

## **V. Introducción a la tesis doctoral. Objetivos y conclusiones de la investigación**

(...) en abril de 1992, el hotel “Panorama” será sede del gobierno de Karadzic. Ahí se tomarán las decisiones operativas sobre el asedio de Sarajevo, sobre el anillo de fuego y acero, a través del que -junto a todos los otros males-, cambiarán para siempre los paradigmas de nuestras vidas, tomando otra dirección, como el tronco de un árbol que al topar con una roca continua creciendo hacia otro lado, un lado en el que, si todo hubiera sido normal, jamás estaría (Jergovic, 2010 : 69)

El párrafo que firma el escritor Miljenko Jergovic describe a la perfección el devenir más reciente de Bosnia y Herzegovina, afligida aún por las heridas sin cicatrizar de las pasadas dos décadas, caminando por inercia hacia un “lado” tan arbitrario como la suerte que corrieron sus ciudadanos cuando, en la primavera de 1992, se cerró ese anillo de fuego y hierro que tras más de tres años y medio de devastación, dejaría una realidad completamente nueva.

El Acuerdo de Paz de Dayton dio lugar a una paz simulada que salvaba el país de más muerte pero que al mismo tiempo lo sumía en un tortuoso pozo de contradicciones políticas con un marco institucional débil, derruido, sin



ciudadanos de derecho, esos que eligen su constitución, su himno, o el nombre por el que desean ser llamados, sino marcado por el mismo sello étnico que produjo el desastre y cuya tendencia de implosión ha continuado a pesar de la finalización del conflicto.

Los cientos de miles de muertos, de heridos, de desplazados sin retorno, de torturados, desposeídos, violados en nombre de la ideología del *etnos* y el territorio que se perpetuó desde el terror como la herramienta y el sufrimiento como la consecuencia (Lovrenovic, 2010: 149), ha destrozado los cimientos culturales y morales de este país, pequeño en el mapa geopolítico pero cuyo simbolismo es de importantes proporciones, regionales y más allá de éstas.

Desde una perspectiva histórica, no es la primera vez que Bosnia y Herzegovina cambia de dirección por haber chocado contra una roca, pero desde luego, el golpe de la última guerra, ha desplazado la órbita del país demasiados grados<sup>13</sup>, pues, nunca antes, los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina se vieron representados únicamente dentro del radio de poder del grupo étnico al que pertenecen y al que a su vez deben adscribirse si quieren ser representados. Y esta consecuencia, quizá la más dura que ha dejado la guerra, es el legado para las futuras generaciones del país pero también una lección para Europa en un momento en el que los totalitarismos y los giros nacionalistas parecen tomar el pulso a los valores de ciudadanía.

He aquí precisamente la oportunidad de esta tesis. Analizar la situación de los derechos y las libertades de la ciudadanía en un Estado cuya fórmula dos décadas después puede reducirse a un nudo gordiano del que políticamente, y sin asistencia exterior -esa misma que diseñó el modelo de un Estado, dos Entidades, tres pueblos constituyentes que gobiernan estos territorios a modo de feudos-, es

---

<sup>13</sup> La historia de Bosnia desde su nacimiento ha estado marcada por el carácter multiétnico de sus habitantes cuya definición etimológica siempre ha despertado rencillas. La solución más aplaudida por las corrientes de pensamiento contemporáneo fue la del General Kardelj, mano derecha del Mariscal Tito, durante la segunda asamblea de AVNOJ (El consejo AntiFascista para la liberación del pueblo de Yugoslavia) en el año 1943, en el que se sentaron las bases para la Constitución de Yugoslavia, y se formuló la estructura del país como una federación compuesta de seis repúblicas. Fue un logro impresionante puesto que en el primer consejo, Bosnia fue considerada como una posible autonomía al modo de Vojvodina y Kosovo. El general Kardelj insistió en que Bosnia debía ser una república pero a diferencia de las otras cinco, cuyos habitantes eran serbios, croatas, eslovenos, macedonios, o montenegrinos, Bosnia era una república multiétnica cuyos ciudadanos tenían los mismos derechos. Y así rezaba la declaración de los derechos de los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, un país que no era ni serbio, ni croata ni musulmán, sino serbio, croata y musulmán. (Bosnia y Herzegovina. *Declaración de los Derechos de los ciudadanos de BIH*. Sanski Most: Fond Avnoj-a, 1944/51, 1944). Las sucesivas constituciones yugoslavas, si bien no definían un Estado de derecho, al tratarse de un régimen autoritario, jamás pusieron el acento en el paradigma étnico para definir a los ciudadanos, sino en los elementos de igualdad y fraternidad de los portadores de la soberanía.

imposible salir, y en el que se ha perpetuado la estagnación social dentro de una atmósfera cerrada y hermética, dominada por los mismos discursos nacionalistas y del miedo de aquellos que hicieron la guerra.

La realidad actual de identificación permanente con el *etnos*, inconcebible desde una perspectiva racional de un Estado moderno está tan naturalizada en el funcionamiento diario de Bosnia y Herzegovina que es en ese proceso de aceptación tan pasivo o quizá predecesor de la postmodernidad actual donde reside el mayor peligro para el ejercicio de la democracia de quienes pertenecen o se sienten parte de este país. Los eslóganes de los candidatos políticos no han cambiado con respecto a las muletillas prebélicas sobre el desmembramiento del territorio, el miedo al vecino, y la fidelidad del votante en función de su pertenencia étnica.<sup>14</sup> Apenas trascienden los contenidos de los programas electorales que tienen la asignatura pendiente de reformular la Constitución por vulnerar los derechos fundamentales<sup>15</sup>. Todo ello, bajo la mirada atenta de una Comunidad Internacional, pero en especial de una Unión Europea que aún está decidiendo qué hacer con Bosnia, un Estado insignificante pero en el que desde hace más de dos décadas la Unión mide sus posibilidades como fuerza regional e internacional.

El objetivo de esta tesis por tanto es acotar el grado de vulneración (partiendo del hecho de que así lo ha dictado el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en la Sentencia Sejdic-Finci (2009)) del ejercicio de la ciudadanía en Bosnia y Herzegovina, un Estado de Derecho formalmente, miembro del Consejo de Europa, firmante de todos los Convenios y Protocolos que esta organización salvaguarda, y candidato potencial a la Unión Europea que paradójicamente, acepta que este mismo candidato no cumpla con una sentencia que ha dictado su máximo órgano judicial. Un dictamen por cierto histórico, pues es la primera vez que se considera "anticonstitucional" una constitución europea, y lo hace por supeditar los derechos y las libertades individuales bajo los derechos grupales y étnicos.

La metodología llevada a cabo en esta investigación ha correspondido al análisis de la cuestión de la ciudadanía en Bosnia y Herzegovina en un lapso de tiempo

---

<sup>14</sup> Ver la tabla 6 del Anexo de la tesis con los porcentajes de los partidos vencedores de las sucesivas elecciones generales, todos de corte nacionalista.

<sup>15</sup> El 3 de junio de 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hizo pública la sentencia Sejdic-Finci en la que obliga enmendar la Constitución de Bosnia y Herzegovina por vulnerar los derechos fundamentales de sufragio pasivo la Presidencia, a la Cámara de los Pueblos y a la Asamblea Parlamentaria, reservadas exclusivamente a miembros procedentes de los tres pueblos constituyentes, serbios, croatas o bosniacos. El TEDH determinó que la Constitución bosnia viola el Artículo 14 (prohibición de discriminación), el Artículo 3 (derecho a unas elecciones libres), y el Artículo 1 (prohibición general de discriminación en el Convenio Europeo de Derechos Humanos que tiene fuerza constitucional en la Carta Magna de Bosnia y Herzegovina).

desde el momento de la Firma del Acuerdo de Paz de Dayton (1995) hasta los acontecimientos más recientes, y ligados a los pasos que ha dado el país en materia de su proceso de integración europea, cuyo hito ha sido la presentación de la candidatura oficial a la UE en febrero del año 2016. Se ha escogido un período de tiempo de 22 años, dos décadas de transición postbélica, el tiempo suficiente para que se hubiera podido producir un cambio generacional y por tanto político -aunque no ha sido así en el segundo caso-, que se ha seguido desde el prisma de los acontecimientos políticos y sociales, auspiciado por la Comunidad Internacional.

La investigación si bien, tiene un marco teórico fundamental basado en el uso de fuentes entroncadas en las ciencias políticas, el derecho humanitario, internacional y constitucional, y la sociología, cuenta con un importante grueso de recursos recogidos a modo de entrevistas, realizadas durante varias estancias de investigación en Sarajevo, y en diferentes zonas del país, o en Alemania, desde el año 2012 hasta el año 2016. Las fechas han coincidido con diferentes acontecimientos importantes en el Estado de Bosnia y Herzegovina desde la perspectiva de los derechos civiles; desde el seguimiento de mesas redondas relativas a la implementación de la sentencia Sejdic-Finci en el año 2012, el aniversario de la masacre de Srebrenica de 2013, las campañas para la ejecución del censo electoral del año 2013, las elecciones generales de 2014, pasando por los levantamientos populares de la llamada "Primavera Bosnia" de ese año, o el seguimiento junto con las víctimas de la guerra de la lectura de sentencias históricas del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, como la de los criminales Momcilo Krajsnik, Vojislav Seselj o Radovan Karadzic. Es por tanto que esta investigación se ha servido de numerosas fuentes propias, recopiladas a través de la mirada de diplomáticos residentes en Bosnia y Herzegovina, responsables de las principales Organizaciones Internacionales, intelectuales bosnios, así como destacadas figuras del periodismo, la sociedad, y la cultura de este país.

La investigación se apoya en un importante cuerpo de bibliografía recopilada durante las estancias en Bosnia y Herzegovina, así como en la hemeroteca creada durante estos años, cuyo idioma original es el bosnio, serbio o croata (según se quiera considerar), y cuya traducción ha sido elaborada por la autora a modo de aproximar los puntos de vista locales a la comunidad académica hispanoparlante, además de servirse de bibliografía en idioma castellano e inglés.

La estructura de la tesis se sostiene en cinco partes de las que la primera corresponde a los capítulos introductorios en los que se establece una aproximación teórica y sociológica a los conceptos de ciudadanía, el Estado postmoderno, la transición en los países surgidos de los conflictos y en los países postcomunistas, y su semejanza con la fórmula institucional que deja el Acuerdo de Paz de Dayton para Bosnia y Herzegovina.

El segundo apartado tiene por objeto presentar un marco teórico y expositivo del sistema institucional y territorial de Bosnia y Herzegovina, y la posición de la ciudadanía dentro del mismo, ya sea mediante las formulaciones recogidas en el propio Acuerdo de Dayton y sus anexos, como en las diferentes constituciones, estatal, entitarias y cantonales, como desde la perspectiva de su protección en la organización de poderes institucional, judicial y legislativa.

El tercer bloque de la tesis es el análisis propiamente dicho del objeto de la misma, la vulneración de los derechos individuales y las libertades en Bosnia y Herzegovina desde el prisma de dos categorías de sujetos constitucionales: los tres pueblos constituyentes, y todos los demás. Esta parte aborda la posición de los tres pueblos constituyentes en la Constitución de Bosnia y Herzegovina y en las constituciones de las Entidades; la resolución de la cuestión multiétnica o multinacional en otras constituciones como la croata, la eslovena, la suiza o la española. Este apartado analiza especialmente el papel de los sujetos constituyentes que no son los grupos étnicos expresamente mencionados en los textos constitucionales, es decir, la posición de los "otros" y la discriminación expresa hacia los mismos, claramente ratificada por la sentencia Sejdic-Finci del TEDH. Este encabezado desarrolla a su vez la cuestión de la etnificación del individuo, desde el voto étnico y etnificado tanto activo como pasivo, la cuestión de la nacionalidad bosnia o la posibilidad de la doble nacionalidad, las dificultades para llevar a cabo un censo poblacional después del conflicto, que se realizó finalmente en el año 2013 y cuyos resultados han arrojado la evidencia de territorios étnicamente limpios en el país, y la ratificación del cumplimiento del plan de la "limpieza étnica" que se llevó a rajatabla durante la guerra. Los intentos internos de cambio de esta situación de ahogamiento del individuo en clave étnica, con los levantamientos de la llamada "Primavera Bosnia", y las fórmulas políticas que se han ofrecido para la implementación de la sentencia Sejdic-Finci, y el fracaso de todas ellas.

Una cuarta parte de la tesis aborda el catálogo de los Derechos Humanos. y de las libertades fundamentales en Bosnia y Herzegovina, a través de los instrumentos y mecanismos existentes desde los internacionales hasta los estatales, y mediante el análisis de su aplicación. Tras un desarrollo teórico de los mismos, se ha abordado un caso práctico relativo a la vulneración de los derechos del colectivo de las mujeres víctimas de violación durante la guerra, y su situación dos décadas después del conflicto.

La quinta parte de la tesis se ha planteado como un bloque único a modo de conclusiones en el que se recogen las diferentes propuestas de mejora para activar la ciudadanía y garantizar la protección de los derechos individuales en el Estado, desde la perspectiva internacional, regional y local, además de la humilde propuesta de la autora.

La tesis concluye con un anexo en el que se recogen mapas y datos estadísticos que sirven al lector de referente y complemento informativo a lo largo de todo el cuerpo textual en materia de organización territorial y poblacional de Bosnia y Herzegovina antes y después del conflicto, y los indicadores económicos, y sociales del país.

Dadas las circunstancias actuales en las que está inmersa Bosnia y Herzegovina, donde el discurso secesionista por parte de la *Republika Srpska* de un lado, y las voces cada vez más altas en el lado croata que piden una entidad propia, mientras que la Comunidad internacional ha decidido no intervenir para solucionar los problemas y las disputas internas y tiene la mirada puesta en otros frentes, entendemos que una investigación como ésta, que ponga de relieve cómo los derechos de los ciudadanos siguen siendo vulnerados por el discurso etnocentrista de los tres pueblos constituyentes que, bajo el manto de una estructura organizativa absolutamente segregada y descentralizada en territorios étnicamente monolíticos, impide acuerdos internos para salir del bucle en el que se encuentra presa Bosnia y Herzegovina, resulta particularmente oportuna.

Asimismo entendemos que esta tesis es susceptible también de abrir nuevas líneas de investigación para futuros análisis relativos los puntos en común en la gestación del discurso nacionalista y populista de los años noventa del siglo XX en los Balcanes y en las potencias occidentales de hoy; el precedente del TPIY para la investigación de los crímenes de guerra para escenarios en conflicto como el de Siria; o la respuesta europea a la crisis de refugiados que dejaron las guerras de los Balcanes y la situación actual, así como el paralelismo entre el fenómeno de la maximización política en Bosnia y Herzegovina, y en los Balcanes, y su comparativa con los escenarios de la Primavera Árabe, pero también dentro de las potencias occidentales.



PARTE PRIMERA

**ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL SISTEMA  
POLÍTICO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA**





## CAPÍTULO 1

# EL MARCO NORMATIVO DE UN ESTADO LLAMADO BOSNIA Y HERZEGOVINA

---

### 1.1 El Acuerdo de Paz de Dayton: dos décadas de cuestionamiento

El pasado 21 de noviembre de 2016 se cumplieron veintiún años de la firma del tratado de paz que puso fin a casi cuatro años de guerra en Bosnia. El acto, que tuvo lugar en la base militar Ray Patterson en la pequeña ciudad norteamericana de Dayton en el estado de Ohio, tuvo como protagonistas al entonces Secretario de Estado de EEUU, Warren Christopher, y a los presidentes de tres estados soberanos, Serbia, Croacia y Bosnia, que ratificaban sin embargo, el cese de hostilidades de lo que llamaban un enfrentamiento interno en Bosnia y Herzegovina. Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman y Alija Izetbegovic firmaron oficialmente el acuerdo en el Palacio del Elíseo tres semanas después de la fecha señalada, pero es el de Dayton <sup>16</sup> el que ha quedado para la historia como el nombre oficioso del texto, remarcando de esa manera el papel protagonista de EEUU en toda su gestación. <sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> A partir de aquí se usará en muchas ocasiones el término “Dayton” como sinónimo abreviado de Acuerdo de Paz de Dayton. La versión original del Acuerdo está en inglés y nunca tuvo una traducción oficial a los idiomas locales de Bosnia y Herzegovina por lo que para esta tesis se ha usado el documento original recogido desde la página web de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), parte responsable de supervisar la correcta implementación del Acuerdo en Bosnia y Herzegovina. Ver: The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton, 21.11.1995. Disponible en: [www.osce.org/bih/126173?download=true](http://www.osce.org/bih/126173?download=true)

<sup>17</sup> Las negociaciones para alcanzar la paz para Bosnia y Herzegovina suponen uno de los episodios más reproducidos por sus protagonistas internacionales, tanto por Richard Holbrooke, el portavoz de la parte estadounidense y quién acuñó el término de la “shuttle diplomacy”, como por Carl Bilt, el negociador por parte de la Unión Europea. El ex presidente del Tribunal Constitucional de la Federación de Bosnia, Omer Ibrahimagic (2010) reproduce estas duras negociaciones que duraron 21 días en la poderosa base aérea de Dayton que contaba por aquel entonces con 23.000 empleados, y cuyo presupuesto anual era mayor que el de Bosnia y Herzegovina. Las delegaciones encabezadas por Slobodan Milosevic como negociador para la parte serbia, Franjo Tudjman en

Para rematar las paradojas de su firma, el texto original del Acuerdo acabó mas tarde extraviándose, si bien el país al que iba destinado cuenta desde el año 2012 con una copia compulsada enviada desde Bruselas.

Curiosidades aparte, el balance del Acuerdo de paz de Dayton dos décadas después es el de un texto cuyos artículos siguen siendo aun el principal tema de debate entre los políticos bosnios, y siguen suscitando la crítica de una buena parte de los analistas internacionales así como estudiosos de los Balcanes<sup>18</sup>.

Una rápida mirada al funcionamiento de Dayton durante estos años nos demuestra que al igual que la firma del mismo estuvo bajo la constante amenaza de saltar por los aires, su desarrollo no se ha desprendido de ese carácter de inseguridad. Es cierto que el gran logro del texto fue frenar los enfrentamientos armados. Los firmantes se comprometieron en el mismo a regularizar sus relaciones a través de

---

representación de los croatas y un grupo bosnio nada homogéneo dirigido por Alija Izetbegovic tuvieron que buscar un acuerdo sobre decisiones tan espinosas como el reparto territorial, el futuro de la entonces zona de Brcko o la capitalidad de Sarajevo. Ibrahimagic comenta que Milosevic, como enviado de la delegación serbobosnia y de Serbia, contaba en caso de votación paritaria con el voto decisivo para inclinar la balanza por lo que, si bien fue el máximo responsable del desmembramiento de Yugoslavia, en esta negociación se convirtió en el gran pacificador. Sus intereses por llegar a la paz eran grandes tras varios años de sanciones que habían dejado su país al borde de la quiebra y también su autoridad como dirigente. Cedió a un arbitraje sobre Brcko después de un año del conflicto diciendo que si había llegado hasta ahí, recorrería una milla más para lograr la paz. Cedió a ver un país como Bosnia sin fragmentar aunque logró una división interna con un 49% del territorio para la parte serbia. Cedió a que Sarajevo se quedara en la parte de la Federación y fuera la capital del estado, información que ocultó a la delegación serbobosnia hasta un par de horas antes de la rúbrica del acuerdo ante la prensa, y por la que todo estuvo a punto de saltar por los aires. La delgada línea que separaba el éxito del fracaso residía en los aspectos militares sobre los que insistía EEUU como anfitrión del encuentro mientras que los asuntos civiles, desde la perspectiva de Bilt, no tenían tanta importancia como la que les prestaba la Unión Europea, que no en balde asumió el grueso del gasto de esta operación encarnada en la figura del Alto Representante para Bosnia como garante del cumplimiento del acuerdo. Al momento de la firma quiso asistir el entonces presidente estadounidense Bill Clinton pero según recoge Ibrahimagic, fue Holbrooke quién le hizo cambiar de idea diciéndole: “esa gente no merece su asistencia”. Clinton mandó su mensaje desde *Rose Garden* indicando que: “tras casi cuatro años, 250.000 muertos, dos millones de refugiados y las atrocidades que han estremecido al mundo entero, el pueblo de Bosnia al fin tiene la oportunidad de salir del horror de la guerra hacia la promesa de la paz”. Bilt (1999) según Ibrahimagic (2010) constató que tras la rúbrica del acuerdo, Milosevic estaba satisfecho, Tudjman también, mientras que Izetbegovic, tras un momento de silencio, acuñó su histórica frase “esto no es una paz justa, pero mi pueblo necesita la paz”.

<sup>18</sup> Véase el reciente dossier especial elaborado por EsGlobal (2016) con motivo del veinte aniversario de la firma de los Acuerdo de Dayton, bajo el título *Dayton, 20 años después*, coordinado por Ruth Ferrero y con colaboración de autores como Carlos Flores Juberías, Miguel Rodríguez, Boban Minic, Iavor Rangelov, Michael Ehrke y Cristina Manzano. Disponible en: [www.esglobal.org/especial-dayton-20-anos-despues/](http://www.esglobal.org/especial-dayton-20-anos-despues/)

las Convenciones de Naciones Unidas, aceptaron la soberanía del prójimo y la política como el camino de resolver las disputas. De hecho, en noviembre de 2002, el Parlamento de la entonces aún existente Yugoslavia (Serbia y Montenegro) ratificó el acuerdo a través del que dejaba claro que no tenía mayores pretensiones territoriales para con Bosnia. No obstante, son muchas las corrientes que afirman que esas pretensiones territoriales no se han olvidado, y he ahí en el reparto territorial, la clave de las disfunciones de Dayton.

La última ceremonia conmemorativa que tuvo lugar en el año 2016 dejó un sabor agrio. El Alto Representante, Valentín Inzko, la figura que encarna a la Comunidad Internacional en el ordenamiento interno del país y ostenta la potestad última en cuanto a la toma de decisiones, recordaba a la prensa que en Bosnia todavía hay fuerzas políticas que, 21 años después de Dayton, propugnan casi a diario una interpretación revisionista del acuerdo en clara contravención con el artículo de la constitución de Bosnia y Herzegovina relativo a su integridad como estado, en clara alusión a acontecimientos recientes como el intento de referéndum de la *Republika Srpska* para la separación de Bosnia y Herzegovina.

El que fuera el artífice del acuerdo, el enviado internacional para los Balcanes, Richard Holbrooke afirmó poco después de ver los primeros coletazos de la puesta en práctica del acuerdo de paz que el mismo logró frenar la guerra pero que su texto contenía algunos errores, detectables, sobre todo, a raíz de la mala aplicación del mismo. Holbrooke, quien en el décimo aniversario de texto recibió el premio de la paz de Dayton, fue el primero del grupo internacional en apuntar los fallos de Dayton.

El ex Alto Representante de la UE para Bosnia, Paddy Ashdown afirmó en muchas ocasiones durante su mandato que “Dayton era una solución pero no necesariamente la definitiva”, y que los cambios debían surgir del propio país, mientras que su predecesor, Wolfgang Petrisch apuntó a las reformas como un condicionante para las negociaciones con la Unión Europea.

Es precisamente desde la Unión Europea desde donde han llegado las peticiones más serias de revisión de Dayton. En el año 2004, en Estrasburgo, después de la visita a Bosnia de un grupo de enviados del Parlamento Europeo, se convocó la “Conferencia Europea Justitia Pax” en la que se concluyó la necesidad urgente de una renovación del acuerdo.

En el año 2007, llegó el informe del Consejo Europeo en el que Bosnia se situaba en el lugar más alejado de la Unión con respecto del resto de los países candidatos de la región. Según el entonces Alto Representante, Lajcak, los procesos de reforma como el de la unificación de la policía y otras revisiones constitucionales, absolutamente necesarias para la firma del Acuerdo de

Estabilidad y Adhesión a la UE, estaban paralizadas por completo. Un año después, Bosnia firmaba dicho acuerdo pero debido a desavenencias políticas, no será hasta el año 2015 que lo ratificaría, de nuevo sin cumplir con todas las exigencias, pues la ratificación tendría más en común con un cambio de prioridades desde la Unión Europea que con los deberes bien hechos de la nación.

Dos décadas después algunas de las reformas se han logrado, como las relativas a defensa con la unificación del ejército, o el sistema judicial aunque siempre a medias. Hasta qué punto es esto contraproducente para Bosnia lo argumenta también el Alto Representante Inzko, quién afirmó ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el pasado mes de noviembre de 2016, que Bosnia funciona con dos realidades paralelas: la primera es el esfuerzo que el país por remar hacia la Unión Europea, lo cual es positivo y es algo que debe ser apoyado, “pero hay otra realidad de tendencia negativa que se inició en la Republika Srpska hace diez años, y ahora se está propagando también a la Federación”, explicó (Karabegovic, 2016).

En cuanto a los movimientos efectuados por los políticos nacionales respecto de la reforma de Dayton, cabe señalar que en estos veinte años, los líderes de los partidos más influyentes de Bosnia (todos de corte nacionalista) se han ido reuniendo en Bosnia y también en Bruselas en busca de avances en la revisión del texto, sin mayor logro que ponerse de acuerdo en reconocer que la reforma es necesaria. Tanto la Unión Europea como la OTAN han dejado claro en las sucesivas negociaciones que la única forma de que se produzca una integración euroatlántica es a través de las revisiones constitucionales, más si cabe tras la histórica sentencia “Sejdic-Finci” del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. del año 2009 en el que se obliga al estado a enmendar la constitución por ser precisamente “anticonstitucional”.

Veintiún años después, Bosnia y Herzegovina es el segundo país más pobre de Europa en el que sin embargo, una cuarta parte de los ciudadanos empleados trabaja en el sector público. La mitad de la población está en paro, el salario promedio es de 400 euros, la actividad económica del país es prácticamente inexistente mientras que las grandes empresas públicas han sucumbido bajo una reforma de privatización que roza lo criminal (Karabegovic, 2016). Uno de los problemas centrales es la emigración masiva de familias al completo en busca de un futuro mejor fuera del país, mientras que poco o nada se ha hecho respecto del retorno de los refugiados y huidos de la guerra, una obligación que establece el Anexo VII del acuerdo de Dayton como una de las prioridades para la reconciliación y el futuro del país.

En Bosnia y Herzegovina ya no hay disparos pero el paisaje que han dejado estas dos décadas de Dayton sigue pareciéndose al de la guerra. La mala situación

económica, como consecuencia de la mala praxis política se ha ido imponiendo al ámbito de la justicia dentro de una estructura institucional diseñada en el acuerdo de Dayton en la que las entidades recibieron la máxima autoridad, mientras que el estado apenas tiene competencias con las que podría negociar los procesos de integración europea. Unos procesos que están en el centro de la agenda política de todos los partidos nacionales pero que siempre a la hora de la verdad, encuentran una traba administrativa en la constitución para no poder llevarlos a cabo.

Los alicientes positivos de este eje cronológico se sitúan en el año 2008, en el que Bosnia y la UE firmaron en Luxemburgo el acuerdo comercial temporal, y cuyo desenlace llevó al levantamiento de los visados para los ciudadanos macedonios en el año 2009, y para los bosnios en el 2010, y en la reciente ratificación del Acuerdo para la Estabilidad y Adhesión junto con el protocolo de Bruselas, que por primera vez da posibilidades reales al país para ser candidato a la Unión. También están en el mayor o menor grado del resarcimiento de justicia a través del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia, la primera corte internacional en juzgar los crímenes de guerra después de los juicios de Nuremberg y Tokio tras la II Guerra Mundial, y la que ha dictado sentencia contra 161 procesados de la guerra de Bosnia en estos años, entre ellos, condenando por genocidio al criminal de guerra más buscado, Radovan Karadzic, escondido durante más de trece años en la vecina Serbia, y en breve lo hará contra el general serbobosnio Ratko Mladic, capturado en el año 2011, cuyo caso previsiblemente cerrará también el funcionamiento del Tribunal, que pasará todas las competencias a la justicia nacional y regional. Son nuevos desafíos para el estado de Bosnia y Herzegovina en cuyo devenir tiene cada vez menos presencia la comunidad internacional y más la voluntad de sus dirigentes y ciudadanos, aunque todo parece indicar que, con unos partidos políticos que desde hace dos décadas funcionan *de facto* como organizaciones lucrativas basadas en la fabricación de enemigos mediante el miedo al regreso a la guerra y desde la apelación a la etnificación como la única forma de subsistencia para los ciudadanos, es difícil ver un futuro próximo de estabilidad para Bosnia y Herzegovina como un miembro más de la Unión Europea.

### **1.2 El objeto y el contenido del Acuerdo de Dayton**

Dos décadas después de la firma de Dayton, en lo que coinciden tanto sus creadores como los que lo han experimentado en sus carnes es en que después del asedio de Sarajevo que duró 1.460 días –el más largo en la historia moderna–;

de la masacre de Srebrenica, enclave protegido por los soldados de la ONU donde perecieron más de 8.000 varones musulmanes en una semana a manos de las tropas de Ratko Mladic; de los campos de concentración de Zvornik, Foca o Gorazde; y de un sinfín de batallas sangrientas retransmitidas en directo, fue este acuerdo el que logró poner fin a tantas atrocidades. Es más, Dayton abolió las pretensiones de victoria de cualquiera de los bandos. En la guerra de Bosnia no hubo vencedores sino que ganó una idea: la de preservar la soberanía de Bosnia y Herzegovina, y la de la permanencia de las fronteras históricas del país.

Dayton logró también la internacionalización de la cuestión bosnia, aunque esto último no lo pretendieron dos de los firmantes de ese acuerdo, Tudjman y Milosevic. El presidente bosnio Izetbegovic intentó internacionalizar la guerra de Bosnia desde su estallido a través de un sinfín de llamadas al respeto de los convenios internacionales de los derechos humanos, y negando la tesis que sostenía que nos hallábamos ante una guerra civil interna en lugar de un conflicto entre países sobre suelo bosnio. De esta manera, en uno de sus discursos ante los ministros de asuntos exteriores de la Unión Europea, en el año 1993 (Izetbegovic, 2004: 337), apunta a lo que fue una realidad tras la firma de Dayton.

Punto uno: las fuerzas armadas, como garantes, han de estacionar sus bases en un territorio libre, bajo el control del gobierno bosnio, y punto dos: se quedarán en ese territorio incluso después de la implementación del acuerdo, hasta que el ejército de Bosnia no sea capaz de custodiar los territorios liberados. Presuponemos que ese periodo durará al menos cinco años. En correspondencia a sus promesas, entre las fuerzas armadas garantes, esperamos la presencia de la OTAN, junto con una presencia significativa de EEUU. La llamada de la OTAN como garante de la implementación debe estar incluida en el acuerdo de paz y así, ser ratificada por todas las partes. Eso es lo que le pedimos a la Comunidad Internacional como defensora de uno de sus miembros de las Naciones Unidas, una víctima de la agresión. (...) Ante un país así, la Comunidad Internacional tiene responsabilidades que no puede ignorar.

Dos años después de este discurso, Dayton incluía entre sus partes en acuerdo, la firma de la Comunidad Internacional como garante del éxito del acuerdo a través de la implementación de las Fuerzas de paz de la OTAN y de la UE. Es más, para hacer efectivo el desarrollo del texto, se establecía la figura del Alto Representante, y sus competencias se ampliaban con los poderes de Bonn<sup>19</sup> para preservar la

---

<sup>19</sup> En 1995, con la llegada a Bosnia de la primera delegación de la Oficina del Alto Representante, encarnada en la figura del ex primer ministro sueco, y negociador del acuerdo de Dayton por parte de la Unión Europea, Carl Bildt, el escenario, absolutamente devastado por la guerra dejaba patente que no era suficiente una institución que únicamente asesorara. En el año 1997, el Consejo para la Aplicación de la Paz en Bosnia se reunió en Bonn con el objetivo de otorgarle autoridad real al Alto Representante, bajo los llamados “poderes de Bonn”. Los sucesivos altos representantes han hecho extenso uso de esta cláusula en varios momentos políticos del país, y si bien, se ha especulado en varias ocasiones con la eliminación de esta herramienta, la dinámica de Bosnia no

seguridad en la zona, y la correcta aplicación del acuerdo. Junto a estas dos herramientas de control internacional, que muchos ven como las responsables de que precisamente proliferara la pasividad en las estructuras institucionales bosnias, a modo de protectorado que se deja llevar por la injerencia internacional, el acuerdo fue acompañado de estrategias a corto plazo en materia económica, democrática y de derechos humanos, volcadas sobre todo, con el retorno de refugiados y desplazados, y su seguridad en las zonas de regreso.

Si nos detenemos en la estructura del texto, éste se compone del acuerdo marco de paz para Bosnia y Herzegovina, recogido en apenas un folio pero dotado de un artículo fundamental para el futuro del estado como soberano que dice que: “mediante este acuerdo, la República Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federal de Yugoslavia (las partes), están conformes con el acuerdo global cuyo fin es el fin de la guerra y el afianzamiento de una paz duradera y estable para Bosnia y Herzegovina” (Acuerdo de Paz de Dayton, artículo I).

Acompañando al acuerdo figuran nada menos que once anexos, de los que al menos siete refieren a la estructura de implementación internacional.

De este modo, los anexos I y II establecen unas fuerzas de paz para Bosnia, como las que pedía Izetbegovic, calculadas en 60.000 soldados de la OTAN, que luego cederán el relevo a la UE. En el anexo III se regula la fórmula para la celebración de las elecciones de postguerra y la mejora de la seguridad a través de la presencia de la OSCE. El anexo VI habla del respeto de los derechos humanos, y la creación de comisiones para la preservación de los mismos a través del Consejo de Europa y la OSCE. El anexo VII refiere al retorno de refugiados y a la implementación del Alto Comité de Ayuda al Refugiado de las Naciones Unidas (ACNUR). Por el Anexo X se establece el mecanismo para garantizar la implementación de los aspectos no militares del acuerdo, es decir, la figura del Alto Representante y la oficina del mismo, mientras que en el anexo XI se estipulan los protocolos de funcionamiento de la policía internacional orientada sobre todo al entrenamiento de los cuerpos de policía de Bosnia<sup>20</sup> (Pejanovic, 2005; Keil, 2008). En el anexo IV se contiene la que

---

permite aún un funcionamiento al margen de la autoridad internacional, al menos en opinión de la OHR (Partos, 2011).

<sup>20</sup> Autores como Soeren Keil o el Presidente del Consejo Civil Serbio, Mirko Pejanovic apoyan la idea de que la internacionalización de Bosnia fue clave para preservar su supervivencia, y así lo demuestran los distintos anexos del acuerdo, pero ponen en duda la eficacia de los mismo pues, muchos de los objetivos han fracasado y la mirada internacional ya no se detiene en Bosnia como hacía la pasada década. De hecho, es la población joven la que ya no tiene esperanzas en el país. Pejanovic señala que en estos años, miles de jóvenes han salido para trabajar fuera. En el caso de los refugiados, el 80% de la zona de Republika Srpska no ha vuelto, y en la Federación un 20% sigue sin volver (Pejanovic, 2004).



todavía a día de hoy la Constitución de Bosnia y Herzegovina, mientras que el VIII refiere a la protección de los monumentos nacionales, y el IX a la creación de corporaciones estatales.

En el diseño político definido en Dayton la presencia tutelar de la comunidad internacional aparece como clave. Y lo es más si cabe en lo tocante a la garantía de los derechos de los ciudadanos bosnios. Como explica Imamovic (2001: 375):

El acuerdo de Dayton define a Bosnia como un estado democrático que funciona “de acuerdo con la ley y bajo unas elecciones democráticas libres”. El grueso del acuerdo son los derechos y libertades previstos en los convenios europeos sobre los derechos humanos. Sus protocolos son de aplicación directa para Bosnia y Herzegovina y tienen prioridad sobre cualquier otra legislación. A pesar de que el texto recoge y prevé un conjunto de herramientas legales institucionales para el cumplimiento de dichos protocolos, éstos en la práctica se transforman muy difícilmente en hechos.

Y es aquí donde se sitúa el segundo punto de partida del análisis de Dayton, o la cuestión de implementación interna. El acuerdo dibuja un país sin forma institucional dividido a su vez en dos entidades. Una de ellas, la *Republika Srpska*, étnicamente homogénea en su práctica totalidad y construida sobre la agresión perpetrada por tropas serbias y serbobosnias en el territorio donde antes de la guerra habitaba también una importante población musulmana y croata. La segunda entidad, la Federación de Bosnia y Herzegovina, está a su vez dividida en diez cantones, y en ella habitan dos nacionalidades mayoritarias, de las que la croata pide ser “la tercera entidad”<sup>21</sup>, en un territorio en el que además vive población serbia y la que no se adscribe a ningún grupo étnico reconocido por la constitución como pueblo constituyente, y que en la misma se denomina como los “Otros”.

Algunos autores como Festic (2004) hablan de Dayton como del fracaso de la idea de construir un estado multicultural, o mejor dicho, la de un “(no)estado multiestatal”. En este sentido, Ibrahim Festic, escribía en su columna del diario *Oslobodjenje* en 1995 (recogido en Festic, 2004: 62-63) lo siguiente:

---

<sup>21</sup> El territorio de Bosnia, definido como unido en la Constitución del país, se divide no obstante en dos entidades con separaciones administrativas plenas. El 49% del territorio pertenece a la Republika Srpska, con población mayoritariamente serbia, y un 51% a la Federación de Bosnia y Herzegovina, cuya población dominante es de origen croata y musulmán. En la Federación las zonas de mayoría croata, como es el caso de Herzegovina, piden una entidad propia en la que tengan autoridad plena para la toma de decisiones. Esta división interna dentro de la propia entidad croatomusulmana la dificulta aún más la administración local de los cantones, o las diez áreas en las que se subdivide la Federación cuyas competencias administrativas son altísimas, y que no quieren ceder su cuota de poder a la entidad. En medio de esta descentralización territorial se sitúa el Distrito de Brcko, un espacio con población absolutamente mixta, y con autogestión total de su ayuntamiento y el área metropolitana.



Si pretendieron crear un estado con una estructura federal (aunque el federalismo no tiene ninguna tradición en Bosnia y Herzegovina), [...] por qué no se hizo de una forma abierta y sin dobles sentidos. De esta manera se podría haber cambiado la Constitución de la Republica de Bosnia y Herzegovina y puesto en funcionamiento en el territorio liberado, en lugar de crear un nuevo estado (llamado Federación de Bosnia y Herzegovina) dentro de un estado que ya existe (Republica Bosnia y Herzegovina).

[...] No sé si sabrán que la división étnica de Bosnia y Herzegovina es contraria a los estándares de la civilización actual. Incluso si fuera supremamente justa y respetuosa con los principios de igualdad, atenta contra los derechos individuales del hombre que ningún gobierno ni acuerdo puede perjudicar. [...] No sé si sabrán que la verdadera lucha por los intereses de los pueblos es en realidad, una lucha por las libertades del hombre y bajo ese principio, su libertad no puede ser amputada.

La división étnica que dibuja Dayton se exagera cuando la cesión de competencias en materias como el poder judicial y seguridad quedan en manos de las entidades en lugar de las instituciones centrales. Esta forma de adjudicar potestades dificulta enormemente el consenso en los órganos centrales, como demuestra el hecho de que se necesitó más de un año para aprobar el sistema electoral en el Parlamento, o que se precisó la intervención internacional para proponer cuestiones tan nacionales como el pasaporte, la bandera o el punto de control fronterizo<sup>22</sup>. El responsable de determinar todos estos símbolos fue el ex diplomático español, Carlos Westedorp, Alto Representante en Bosnia entre los años 1997 y 1999. En una entrevista con él (Comunicación personal, 01.04.2015) comenta al respecto que:

Esas y otras muchas decisiones –como la moneda única, las placas de matrícula, la ley de ciudadanía- se tomaron tras largos procesos de consulta con todas las partes interesadas. En el fondo todos reconocieron que eran medidas positivas para el país pero nadie quiso adoptarlas colectivamente como propias, por miedo a ser acusados de traicionar a su tribu. No creo que nadie quiera cambiarlas realmente. Pero si quisieran y fueran capaces de ponerse de acuerdo nada lo impediría.

Esta estructura por su parte, garantiza la protección de un sistema de partidos que, en los más de veinte años de transición no ha sido capaz de salir del bucle del nacionalismo y de las fórmulas de limpieza étnica. El discurso del miedo al “otro”, o al vecino, funciona para preservar la *territorialización* del país. Para Nerzuk Curak (2004: 119), este efecto se llama el “nacionalismo de Dayton”.

La simbiosis de convencidos nacionalistas de Dayton (ej. Prlic, Ivanic, Tokic...), sus colegas nacionalistas (ej. Lagumdžija, Dodik...) y nacionalistas tradicionales (ej. Izetbegovic e hijos, Kalinic e hijos, Jelavic e hijos...) bloquea cualquier cambio social

---

<sup>22</sup> Hasta el año 2001, la Asamblea Parlamentaria no fue capaz de consensuar una Ley Electoral, por lo que las elecciones se celebraban bajo leyes especiales aprobadas para tal efecto. Fue el diplomático español, Carlos Westendorp quién diseñó el actual emblema de la bandera nacional así como la melodía del himno.

radical, porque ese cambio, dejaría sin “trabajo estatal” a miles de fieles de sus partidos que trabajan sin descanso entre los muros del castillo burocrático de Dayton.

Un ejemplo práctico de este burlesco párrafo podría ser el hecho de que los partidos políticos no hayan firmado nunca un pacto de corresponsabilidad en materias clave para el país. Han sido numerosas las llamadas de atención por parte del Alto Representante y también de la Unión Europea para que se deje de producir obstruccionismo por parte de los partidos en el poder en el seno de las instituciones centrales sin que se hayan producido rectificaciones, más bien al contrario, sus siglas vuelven a ganar una y otra vez elecciones (Pejanovic, 2005). Y es aquí, desde una perspectiva de dos décadas de transición, donde más reproches se pueden hacer al papel de la Comunidad Internacional respecto de Dayton.

Uno de los fallos clave, desde la perspectiva actual, es que la Comunidad Internacional nunca ha tenido a bien asegurar que el acuerdo de Dayton fuera aprobado oficialmente por los parlamentos de las entidades en Bosnia. Sin este reconocimiento, Bosnia y Herzegovina se quedó con una “octroyed constitution”, lo que 20 años después el presidente de la RS Milorad Dodik utiliza como base legal para negar el sistema institucional. Negando la continuidad histórica de Bosnia y Herzegovina, Dodik afirma que los serbios de Bosnia tienen el derecho a separarse mediante un referéndum. De otra parte, algunos líderes bosniacos apelando a la continuidad histórica de Bosnia y Herzegovina, consideran que un eventual colapso del acuerdo de Dayton daría como resultado el retorno a la situación anterior, es decir, *ex ante* a la regulación legal de la República de Bosnia y Herzegovina (Latal, 2015: 27).

Los motivos últimos de tales comportamientos de suma irresponsabilidad entre las élites en el poder dentro de las dos entidades residen en preservar su poder a través del discurso del miedo como la mejor fórmula para garantizar la fidelidad de los votantes, máxime cuando esto no genera riesgos para la gobernabilidad del país, ya que de las cuestiones clave, ya se ocupa el Alto Representante<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> En el año 2006, el diplomático Schwarz-Schilling planteó un paquete de sanciones ante la constante radicalización del presidente de la RS, Dodik que debía aplicar el PIC. La respuesta por parte de los diplomáticos norteamericanos fue que en un momento en el que se esperaba la independencia de Kosovo no querían imponer dobles sanciones en los Balcanes. En el año 2008, los líderes europeos firmaron el AEA con Bosnia con el objetivo de desviar la crisis interna hacia necesidades técnicas que solventar. En el año 2014 se planteó una iniciativa germanobritánica, pragmática en cuanto a los requisitos y que antepone las reformas económicas y judiciales a las de calado constitucional para la ratificación del AEA (Latal, 2015). Tras los avances en la reforma judicial, el acuerdo se ratificó en el año 2015 y Bosnia presentó su candidatura oficial para ser candidata para la entrada a la Unión en el año 2016.

### **1.3 La constitución de Bosnia y Herzegovina como un anexo de Dayton**

El anexo IV del acuerdo de paz de Dayton constituye la carta magna de Bosnia y Herzegovina. Además de este texto, el engranaje institucional lo componen las constituciones de las entidades y las constituciones de los cantones que integran la Federación, es decir, un total de trece constituciones para un país de algo más de cuatro millones de habitantes, lo que convierte a Bosnia en el Estado con más textos constitucionales *per capita* del mundo, y quizá también en el único país cuya constitución no está escrita en su idioma original, y ni siquiera dispone de una traducción oficial. Para rematar el cúmulo de los despropósitos, ni la constitución ni el acuerdo de Dayton han sido nunca ratificados por el parlamento bosnio, pese a los ya más de veinte años de vigencia efectiva con los que cuentan.

#### **1.3.1 Los artículos de la Constitución de Bosnia y Herzegovina**

La Constitución de Bosnia y Herzegovina ocupa apenas quince páginas en las que a través de doce artículos viene recogida la estructura institucional básica de la Bosnia post-Dayton. Éstos se hallan precedidos de un preámbulo en el que se especifica que el texto se basa en los valores de humanidad, dignidad, libertad, igualdad, paz, y justicia, sostenidos sobre los principios de la Carta de las Naciones Unidas y los principales tratados internacionales de los derechos humanos, y en el que se declara que, comprometidos por mantener la integridad territorial y la soberanía, y apelando a los puntos acordados en Ginebra y Nueva York en el año 1995, “bosniacos, croatas y serbios, como pueblos constituyentes (con los Otros), y ciudadanos de Bosnia y Herzegovina acordamos que la Constitución de Bosnia y Herzegovina es la que sigue”. Como más tarde veremos, es en esta frase final del preámbulo donde se halla el nudo gordiano de los siguientes veinte años de transición de Bosnia: la anulación del ciudadano como sujeto soberano de la constitución por la cesión de este máximo derecho a los tres pueblos constituyentes.

En el artículo I se especifican los puntos generales relativos a la continuidad del país dentro de los marcos geográficos previos a la guerra, ahora ya no como república sino únicamente como Bosnia y Herzegovina, además reconocida internacionalmente como miembro de las Naciones Unidas, lo que le

permite solicitar la adhesión a otras organizaciones internacionales. El punto 2 aclara que el país se rige por los principios democráticos de un estado de derecho. El punto 3 establece la división territorial interna en dos entidades. El 4 la libre circulación de bienes, capitales y personas. El 5 otorga la capitalidad a Sarajevo, el 6 refiere al derecho a la elección de símbolos, himno y bandera, y el 7 habla de la nacionalidad en tanto que permite que cada entidad tenga la suya pero que los ciudadanos de cada entidad son ante todo ciudadanos de Bosnia y Herzegovina.

El artículo II aborda los derechos y libertades fundamentales, entre las que se subraya en los puntos 4 y 5 la no discriminación por razón de color, sexo, ideología así como la no discriminación a los refugiados retornados. El resto de puntos de este artículo hablan de los mecanismos de implementación y de la cooperación con el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia así como con otros organismos autorizados por el Consejo de Seguridad de las ONU.

El artículo III establece las responsabilidades y la relación entre las instituciones de Bosnia y Herzegovina y las entidades. Así, el punto 1 especifica que las responsabilidades exclusivas de Bosnia son la política exterior, el comercio exterior, la policía de aduanas, la política monetaria, los presupuestos generales, inmigración, refugiados y asilo, el reforzamiento de la ley penal internacional e interentitaria, el establecimiento de las comunicaciones internacionales y entre entidades, la regulación de los transportes entre entidades y el control aéreo.

El punto 2 aborda las responsabilidades de las entidades entre las que está el deber de asistir al gobierno estatal para mantener las obligaciones internacionales, así como establecer un entorno seguro para todas las personas bajo su jurisdicción, mientras que entre sus derechos está la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales con países vecinos soberanos así como organizaciones internacionales con el consentimiento de la Asamblea Parlamentaria. El punto 3 añade además que todas las funciones y poderes no asignados en la constitución a las instituciones de Bosnia y Herzegovina pertenecen a las entidades. La presidencia se encarga de la coordinación entre el estado y las entidades en materias no especificadas como responsabilidad institucional del estado. Este artículo otorga amplios poderes a las entidades.

El artículo IV habla establece la Asamblea Parlamentaria como el máximo órgano institucional. El Artículo V concibe una presidencia tripartita y rotativa con un Consejo de Ministros. Órganos de los que se hablará detenidamente más adelante.

El artículo VI insta un Tribunal Constitucional, el único órgano judicial estatal recogido en la constitución si bien el texto da lugar a que se creen otros, como se

verá. El artículo VII obliga a que se cree el Banco Central, y el artículo VIII establece el proceso aprobación de los presupuestos. El artículo IX es relativo a las provisiones generales, el X a los procesos de enmienda y el XI a los acuerdos transnacionales.

El artículo XII, punto 1 del texto establece que: “la Constitución tendrá poder legal después de la firma del Marco General del Acuerdo como el acto constitucional que enmienda y reemplaza la Constitución de la Republica de Bosnia y Herzegovina”. El punto 2 del Artículo prosigue: “En el plazo de tres meses desde la toma de poder de esta Constitución, las Entidades a través del proceso de enmienda rectificarán sus Constituciones para que así se asegure su compatibilidad con esta Constitución de acuerdo al Artículo III, punto 2 (b)”.

Se trata sin duda, de otra particularidad más de este escrito denominado en la jerga inglesa como una “octroyed constitution” –una “carta otorgada” en la terminología del constitucionalismo español, en el que también hay precedentes de ello ...que datan de casi dos siglos atrás– porque nunca pasó a ser objeto del pronunciamiento del cuerpo institucional del estado. Fue la firma de Dayton tal y como señala el artículo citado, y no una comisión bosnia o un referéndum, el acto formal que daba luz verde a la carta magna, y de su buen uso debía encargarse la Oficina del Alto Representante, órgano por su parte, también creado expresamente en uno de los once anexos del acuerdo de paz.

Al margen de su contenido interno, la constitución de Bosnia o la firma del acuerdo de Dayton, le ha dado un reconocimiento internacional al país, su continuidad en el seno de los países miembros de las Naciones Unidas, y su permanencia dentro de los parámetros geográficos históricos. El resto de los elementos que debería encarnar una constitución, como la protección de la soberanía o de quienes son miembros soberanos de un estado, aparece simplificados bajo la fórmula del “bizarro híbrido: un estado – dos entidades – tres naciones” (Seizovic, 2005:15).

### **1.3.2 La Constitución “otorgada” y las constituciones de las Entidades**

La de Bosnia y Herzegovina es, pues, una constitución notablemente breve, relativamente rígida, básicamente funcional e ideológicamente neutra. Pero sobre todo, de ella llama la atención su condición de carta otorgada o constitución concedida.

Es cierto que el momento histórico en el que vio la luz el acuerdo de paz y su constitución, era difícil que el cuerpo legislativo pudiera pronunciarse sobre un

texto constitucional unitario. El desmembramiento de la Federación de Yugoslavia había abolido todos los fundamentos de derecho anteriores, y eran las nuevas constituciones, en el caso de Bosnia, salida del referéndum popular de principios del año 1992, -por el que el pueblo dijo “sí” a un estado independiente y soberano, compuesto de serbios, croatas, bosniacos e integrantes de otros pueblos que en el habitaban-, el nuevo cimiento legislativo y formal del modelo de estado.<sup>24</sup> La guerra no obstante, hará que ese primer texto constitucional inicialmente pensado para todo el país acabara haciendo sitio a otros dos más.

La primera constitución que nacería en el seno del conflicto será en el territorio serbobosnio dentro de la *Republika Srpska* con un funcionamiento absolutamente independiente del resto del país.<sup>25</sup> Casi a la vez, la parte dominada por los croatas comenzó a regirse bajo los artículos de la constitución de la vecina Croacia, mientras que el poder en el territorio dominado por los bosniacos seguía respetando la Constitución de la República de Bosnia hasta entonces vigente.

En esas condiciones en las que la república de Bosnia como tal se desintegraba dentro del conflicto armado, y cobijados por la Comunidad Internacional, los integrantes de la actual Federación de Bosnia acordaron escribir una constitución propia. Su contenido fue aprobado en febrero en 1994 en Washington (Tadic, 1999: 7). El texto recoge ante todo, la decisión de que la Federación esté compuesta por dos pueblos constituyentes: croatas y bosniacos, además de otros ciudadanos. Junto a distintos artículos de índole organizativa respecto del poder, es de destacar el anexo especial por el que se establecieron los instrumentos para la protección de los derechos humanos que tienen la categoría de enmiendas constitucionales, junto con el listado de las veintiuna convenciones europeas sobre los derechos humanos, de aplicación directa, y de máxima protección legal.

---

<sup>24</sup> La experiencia en materia de reformas constitucionales era dilatada en caso de Bosnia como una de las repúblicas dentro del seno de Yugoslavia. Desde 1946, la república había contado ya con cuatro constituciones distintas, todas votadas por unanimidad y bajo el paraguas del socialismo. Después de las primeras elecciones de partidos de 1990, tras las que llegaría el referéndum del 29 de febrero y 1 de marzo de 1992 sobre la independencia de Bosnia, el país se abre camino hacia la primera constitución independiente. *La plataforma para el funcionamiento del gobierno de Bosnia y Herzegovina en estado de guerra* dictaminó el 29 de junio de 1992 que: “Bosnia y Herzegovina era un estado soberano e independiente de ciudadanos, pueblos soberanos e iguales, musulmanes (bosniacos), serbios, croatas e integrantes de otros pueblos que la habitan.” (Pejanovic, 2005: 241). Fue la primera vez que desaparecía la palabra “socialista” de la denominación formal de Bosnia, convertida en la República de Bosnia y Herzegovina.

<sup>25</sup> La República Srpska se constituyó dos días después de la proclamación de la independencia de ByH de la Antigua Yugoslavia. Fue una especie de boicot de la población serbobosnia, promovido por su autoproclamado presidente Radovan Karadzic quién, con el comienzo de los bombardeos sobre Sarajevo, el 5 de abril de 1992, estableció las bases para una secesión territorial de la zona dominada por los serbios.

Desde su puesta en funcionamiento, se han efectuado veintiséis enmiendas a la Constitución de la Federación de las que, especial mención merece la Enmienda I relativa a la implementación del Distrito de Brcko. El resto de las enmiendas versan en torno a la armonización de este texto con la constitución de Dayton.

En el caso de la *Republika Srpska*, su constitución fue aprobada por el parlamento de la entidad, y sobre ella, al igual que en el texto de la Federación, han llovido muchas enmiendas casi todas, relativas a elementos anticonstitucionales para con Dayton.

Desde la internacionalización del conflicto bosnio, la Unión Europea entró en la dinámica de las formulas constitucionales posibles para el país. En el otoño de 1992, la comisión dirigida por el diplomático finlandés M. Ahtisaari, y cuyos enviados fueron Cyrus Vance y Lord Owen, planteó Bosnia como un estado descentralizado, dividido en diez provincias, sin ejército ni adjetivos étnicos. La propuesta fue rechazada desde el bando serbio que replicaba que este modelo constitucional era el de una unión de tres naciones-estado.

En el año 1993, en el corazón de la guerra, este mismo equipo bajo bandera claramente europea ofreció a las partes en conflicto un paquete integral de paz con mapas incluídos. En este paquete los croatas se llevaban una parte de la zona central de Bosnia y una porción de Herzegovina con un 25'87% del territorio, los musulmanes la parte central de Bosnia con el 26'36%, y los serbios el restante 42'23%, mientras que Sarajevo gozaba de un estatus especial. A pesar de que era el mejor parado, el único en negarse a firmar el plan fue el líder serbobosnio Radovan Karadzic. Unos meses después volvió a retomarse la negociación, ahora de la mano de Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman y Mile Bulatovic en el portaviones británico denominado "Invencible"<sup>26</sup>. De nuevo, una cuestión territorial no permitió que se firmara la propuesta. Incluso después de las correcciones correspondientes, surgieron otros quince puntos a debatir, que fue imposible de consensuar.

La espiral de las negociaciones no se resolvería hasta la mediación estadounidense y rusa que, en la cumbre de Bonn en 1994, decidirá a tres bandas con la Unión, el marco definitivo para Bosnia. Dodig (2006: 89) señala al respecto:

En el puzle constitucional de Bosnia y Herzegovina, hasta un lego se daba cuenta de que entre 1990 a 1994 los políticos, expertos y presidentes europeos, habían caído en un juego sin fin. El nudo gordiano de Bosnia no se podía resolver a través de soluciones estatales nubladas, o fronteras inestables bajo la constante cesión ante el bando serbio.

---

<sup>26</sup> Fue un encuentro secreto a tres bandas que corrobora una vez más, la involucración de Serbia y Croacia en la guerra de Bosnia, y de otra parte, la presencia internacional en todo el proceso de gestación de la nueva cara de Yugoslavia. (Dodig, 2006:88)



Los estrategas serbios imaginaban con estilo: dadme primero la tierra, y entonces una constitución. Cuando se produjo la injerencia estadounidense, se dieron cuenta de que los argumentos más convincentes eran los aviones militares y los cohetes inteligentes. La paz se firmó de inmediato.

Bajo ese estado de ánimo de miedo vieron la luz los 11 artículos de la constitución de Bosnia y Herzegovina y los 11 anexos del marco de Dayton. La nueva definición del país es el de un modelo descentralizado similar al de una república pero que no se define como tal, y es más, se desliga del adjetivo de la constitución previa a Dayton en la que Bosnia sí era explícitamente una república, pero ahora además, son las entidades las que se llevan todo el protagonismo. Respecto de su puesta en funcionamiento, Sarcevic (2009: 5) comenta:

El acto de nacimiento, y el hecho de crear una nueva constitución para Bosnia y Herzegovina no se puede entender como una *pouvoir constituant* histórica. La Constitución es una parte integral del Acuerdo de Paz. [...] A pesar de ello, no podemos afirmar que el Anexo IV significa un acto legal del *demos* bosnio (el pueblo, la nación). Su posicionamiento en el paquete de Dayton, su creación, su toma de poder, las partes en acuerdo, y la voluntad que implica que el Anexo IV responda al derecho internacional, hablan a su vez de la mala calidad de la Constitución. [...] Su mayor cualidad es el reconocimiento de un acuerdo internacional que regula la materia constitucional y es aceptado como una Constitución de un Estado.

El sujeto de la constitucionalidad recae, a diferencia del texto anterior, en los tres pueblos constituyentes: serbios, croatas y bosnios, mientras que se diluye la figura del sujeto individual como portador de los derechos constitucionales. Desde una perspectiva territorial, la constitución otorga mayores competencias a las entidades que al estado. Entidades que tienen la misma categoría constitucional, si bien, en sus constituciones internas son bastante distintas. La Federación divide sus competencias entre los órganos centrales y los diez cantones que cuentan con gran autonomía en materias como justicia, policía, o vivienda. Cada cantón por su parte cuenta con su propia constitución que, desde una perspectiva formal, viene a ser un único acto idéntico para los diez territorios con competencias idénticas en materia de administración local.

### 1.3.3 ***El carácter temporal de la Constitución***

El artículo III de la Constitución relativo a “modificaciones y añadidos” establece en el punto 1. que: “esta Constitución puede ser modificada o completada. Lo hará la Asamblea Parlamentaria bajo condición de que la propuesta sea votada por una mayoría de dos tercios de los presentes” (Art. III-2.6.9).



Garantizada la posibilidad de modificación de la carta magna a través de medidas exclusivamente institucionales, cabe señalar que el acuerdo en el seno del parlamento nunca ha podido llevarse a cabo en relación a ninguna modificación del texto. En apartados anteriores se han enumerado las diferentes medidas que se han puesto en el centro del debate político bosnio desde el año 2003. Las mesas redondas, las ruedas de encuentros con expertos, las propuestas de uno u otro bando político se suceden bajo diferentes visiones de la Constitución pero con el denominador común de que se precisa el cambio.

De otra parte, hay una idea clave respecto de la concepción de la carta magna y es su carácter temporal que, desde su naturaleza de acuerdo, como cualquier Acta, aunque sea en el marco tiene una vida limitada. No debería ser así, no obstante con una constitución que, en palabras de Sarcevic (2009: 7):

Implica una aplicación ilimitada en el tiempo: la constitucionalidad se basa en el derecho objetivo y verifica legalmente la estatalidad de un país, un hecho que, de nuevo se proyecta como un proceso abierto en el tiempo, y representa un grado elemental del Derecho Internacional (el Derecho Internacional no tiene competencias sobre el sistema interno de la Constitución o sobre la proclamación de la misma; el Derecho Internacional reconoce simplemente al Estado y presupone que su sistema constitucional es capaz de cumplir sus obligaciones internacionales).

La temporalidad del texto se entiende desde su posición como un Anexo dentro de un Acuerdo cuya implementación no ha pasado por la votación popular ni por un referéndum sino ha sido "otorgada" para paliar los efectos devastadores de la situación en la que se gestaba, como una solución temporal a la misma. Su carácter temporal lo clarifica también la salvaguarda de la misma por la Comunidad internacional, y en particular, por la figura del Alto Representante, responsable y en la mayoría de las ocasiones, el propulsor de las reformas institucionales o de la implementación de leyes como la del sistema electoral o la de los símbolos nacionales. Desde esta perspectiva, la sensación que se tiene es que la Constitución responde a un objetivo concreto, mencionado claramente en el acuerdo de paz, que no es otro que la estabilidad de la zona, y la creación de condiciones para una paz duradera. Es el mismo papel de la Oficina del Alto Representante que, desde hace varios años avisa de su cierre. Una vez desaparezca, ello supondrá que se han cumplido las expectativas marcadas en Dayton, y que con ello expiran los objetivos que se describen en el acuerdo. La funcionalidad integral de Estado implicará también otro modelo constitucional que no incida ya en la esfera actual de acuerdos y relaciones entre los tres pueblos constitucionales sino en una realidad modificada de la nación bosnia.

#### 1.3.4 *El estado de necesidad de la Constitución*<sup>27</sup>

Cuando se toma en consideración la constitución o las constituciones de Bosnia y Herzegovina no se puede obviar todo el universo de acontecimientos que envolvieron su nacimiento. Olvidarnos del componente de la guerra, de la fecha en la que ésta vio la luz, los sucesos inmediatamente anteriores en Srebrenica, las negociaciones a tres bandas con presidentes legítimos de países soberanos como Serbia y Croacia, sus pretensiones territoriales, y la paulatina desaparición de un pueblo (el bosniaco) bajo el término de “limpieza étnica”, sería hacer poca justicia a la interpretación de la constitución, o dicho de otro modo, sería hacer un guiño a los grupos político-étnicos que se autoproclamaron como representantes del pueblo y a la diplomacia de paz, como actores principales de todo el proceso de organización estructural del país.

Si bien ha sido así, porque han sido ellos los verdaderos creadores del actual sistema de Bosnia, el nacimiento del mismo respondió a una necesidad urgente de frenar la guerra. He aquí la primera razón de ser de la Constitución bosnia. Una constitución que de otra parte, y siempre debido al momento en el que se escribía, legitimó o legalizó el éxodo y la matanza por razones político-religiosas. De este modo Sarcevic (2010: 9) prosigue que:

Desde esta perspectiva de análisis, la constitución bosnia deriva hacia un sistema de regularización y disimulo de los resultados del crimen que en su forma definitiva, conduce hacia la legitimación de la limpieza étnica, y se sitúa en el lado contrario de la prohibición internacional del genocidio y de las obligaciones del derecho humanitario.

Mencionar este componente o factor del texto constitucional, permite anticipar muchas fisuras en torno al funcionamiento del mismo. La forma en la que queda dispuesto el país, la legitimación de las partes del estado construidas sobre la agresión al vecino, la división étnica de todos los estamentos institucionales estatales, contraria a los principios de no discriminación legitimada por unas élites de poder, también instauradas bajo la concepción etnocentrista del sujeto soberano. Cimentadas éstas, sobre el discurso de guerra en el que nació el acto constitucional que las protege, y todo ello, transferido al sistema de funcionamiento de Bosnia, en el que la regla es el bloqueo político-legal. La aplicación directa de este bloqueo recae finalmente en el ciudadano, ese que ya no se define como miembro de una comunidad étnica, sino como el individuo.

---

<sup>27</sup> Este término parafrasea el título del libro de Sarcevic (2010) *Ustav iz nuzde* [una constitución por necesidad] en el que establece un análisis extenso de las tres constituciones principales de Bosnia.

#### 1.4 La figura del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina

Como se ha apuntado ya, en el Anexo X del Acuerdo de Dayton es donde se recogen las disposiciones específicas para la implementación de la parte civil del mismo. Este apartado fue firmado por las repúblicas de Croacia, Bosnia y sus entidades, además de por Yugoslavia (entonces integrada por Serbia y Montenegro).

Si bien, en un inicio EEUU –recordémoslo: la voz cantante en la negociación de Dayton– fue reticente a la creación de una figura institucional garante de la implementación del acuerdo porque –en palabras de Ibrahimagic (2010: 212)– podía inmiscuirse en asuntos militares de las tropas desplegadas, la Unión Europea veía fundamental la existencia de un mecanismo de desbloqueo ante posibles paralizaciones de los órganos institucionales a través de instrumentos como la declaración del interés vital nacional de los tres pueblos constituyentes. La facilitación y supervisión de la implementación civil del acuerdo vendría encarnada por el nombramiento de un Alto Representante para Bosnia y Herzegovina, una figura que goza de todas las protecciones de una misión diplomática y que representa a la Comunidad Internacional como último garante de la correcta aplicación de Dayton.

El acuerdo plasmado en el anexo X otorga un amplio espectro de competencias a la figura del Alto Representante, sobre todo en el campo del derecho y la acción humanitarias, la rehabilitación de las infraestructuras, la reforma de la economía, la implementación de las instituciones políticas y constitucionales, la promoción del respeto a los derechos humanos, y el retorno de refugiados y desplazados, y la celebración y supervisión de los procesos electorales.

Entre sus cometidos recogidos por el anexo están: la supervisión de la implementación del acuerdo, el mantenimiento de contactos con todas las partes para su plena involucración en los aspectos civiles del acuerdo, coordinar a las organizaciones civiles, resolver dificultades y bloqueos en los aspectos civiles, participar en las conferencias de donantes en especial en relación a las cuestiones de rehabilitación y reconstrucción de Bosnia, revisar las directrices de los cuerpos de policía internacional establecidas por en el Anexo XI. Las conclusiones periódicas del Alto Representante serán transmitidas al Consejo de Seguridad de la ONU, a la UE y a EEUU, además de otros miembros del PIC interesados.

El anexo X presta una gran atención a la relación del Alto Representante con la parte militar del acuerdo, en cuanto que el texto prevé la creación de una comisión

civil conjunta compuesta por altos cargos de las partes, comandantes de IFOR y SFOR, así como de agencias civiles que el Alto Representante considere oportunas. Pero este será el único cuerpo conjunto entre la parte civil y militar del acuerdo puesto que el anexo especifica que el Alto Representante no puede inmiscuirse de ninguna manera en el trabajo de las fuerzas internacionales desplegadas sobre el terreno.

Como un organismo de apoyo y refuerzo de su trabajo se creó en las conferencias de Londres y París de diciembre de 1995, unos días antes de la firma de Dayton, el Consejo para la Implementación de la Paz para Bosnia y Herzegovina (PIC, por sus siglas en inglés) que estaría presidido por el Alto Representante. El Consejo contaría con un comité directivo formado por Francia, Alemania, Gran Bretaña, Rusia y EEUU, es decir, los miembros del grupo de contacto para la negociación de Dayton, así como representantes de Italia, de Japón, de la UE, de la Comisión Europea y de la Organización de Cooperación Islámica. El comité tiene la obligación de informar al PIC de la correcta aplicación del acuerdo y de realizar sugerencias y directrices al Alto Representante. De este modo, el año 1997 en Bonn, el PIC consideró crucial ampliar las competencias del Alto Representante dada la situación política en el país. Estas competencias se han denominado “los poderes de Bonn” de los que se ha hecho uso en escasas ocasiones pero permiten que en caso de bloqueo institucional, sea el Alto Representante el que tome la última decisión respecto a la interpretación de la parte civil de Dayton, que es de aplicación obligatoria e irrecurrible.

En los mismos también se otorga la última potestad al Alto Representante para determinar el tiempo y lugar de las reuniones de las instituciones comunes, y para presidirlas; establecer medidas provisionales que se aplican cuando las partes no llegan a un acuerdo, que permanecerán en vigor hasta que la Presidencia o el Consejo de Ministros adopten una decisión sobre la cuestión de conformidad con el Acuerdo de Paz; otras medidas para garantizar la aplicación del Acuerdo de Paz en Bosnia y Herzegovina, y de sus entidades y el buen funcionamiento de las instituciones comunes. Tales medidas pueden incluir acciones contra servidores y funcionarios públicos injustificadamente ausentes de las reuniones, o para aquellos que el Alto Representante considere que están violando los compromisos legales contraídos en virtud del Acuerdo de Paz en relación a su aplicación (Ibrahimović, 2010). El Alto Representante cuenta además con su personal que se establece en la Oficina del Alto Representante (OHR), cuya sede está en Sarajevo pero que cuenta con dos subsedes regionales en Banja Luka y en Mostar, una

oficina de arbitraje en el Distrito de Brcko, una oficina en Bratunac y la presidencia en Bruselas.<sup>28</sup>

En estas dos décadas, Bosnia y Herzegovina ha tenido siete Altos Representantes: Carl Bildt (Suecia, 1995-1997), Carlos Westendorp (España, 1997-1999), Wolfgang Petritsch (Austria, 1999-2002), Paddy Ashdown (Reino Unido, 2002-2006), Cristian Schwarz-Schilling (Alemania, 2006-2007), Miroslav Lajcak (Eslovaquia, 2007-2009) y el actual Valentin Inzko (Austria, desde el año 2009).

El supervisor internacional para el Distrito de Brcko es el representante de la Comunidad Internacional para esta región y en la práctica el sustituto del Alto Representante. Hasta la fecha, todos los diplomáticos que han ejercido la figura de Alto Representante han sido europeos, mientras que los supervisores para Brcko han sido norteamericanos.

En cuanto a la acción de la figura del Alto Representante, cabe señalar tres fases de actuación desde la visión de Franic (2013): una primera fase previa a los poderes de Bonn, en la que tanto Bildt como Westendorp pudieron constatar que su papel no estaba del todo claro para los poderes nacionales mientras que la Comunidad internacional se debatía entre la intervención o la espera de un proceso democrático en el seno del estado recién salido del conflicto.

Westendorp (comunicación personal, 01.04.2015) recuerda en relación a su mandato, marcado en el año 1997 por el dictamen sobre la declaración de Brcko como distrito independiente, y por la gestión de la crisis de los nacionalistas serbios de RS en la que presionó la dimisión del presidente serbobosnio Poplasen apostando por el actual líder Milorad Dodik como una alternativa mucho mejor:

Mi estancia en Bosnia quedó marcada por esas y otras muchas cosas. Una de mis prioridades fue apoyar a los partidos llamados “multiétnicos”, esto es, los que estaban integrados por personas de distintas procedencias y cuya ideología básica no era excluyente. Uno de esos partidos era el de Dodik. En aquellos momentos era la única alternativa pluralista, frente a los radicales de Poplasen o los nacionalistas del SDS de Krajisnik. Me apena que Dodik haya ido evolucionando hacia estas últimas opciones y tenga una actitud secesionista.

Una segunda etapa de actuación –en opinión de Franic (2015)– sería la marcada por “los poderes de Bonn” no sin disconformidad de los políticos nacionales ante

---

<sup>28</sup> En la actualidad, el PIC está compuesto por 55 países más varios miembros observadores que velan por la correcta implementación del Acuerdo de Paz y que financian la OHR. El presupuesto del balance 2015/2016 ha sido de 6.497 millones de euros de los que el 54,37% lo paga la UE, el 22% EEUU, el 10% Japón, 1,2% Rusia, 3,03% Canadá y el 9% restante los demás países miembros. El personal empleado en la oficina se compone de 4 diplomáticos directamente designados por sus países y 12 empleados no bosnios además de 93 empleados bosnios (Camo, 2016).

los que tuvo que intervenir el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina (U9/00) para constatar que la aplicación de las decisiones de la OHR está en consonancia con el derecho estatal. En esta etapa, en la que el puesto estuvo desempeñado por Wolfgang Petrisch y Paddy Ashdown, se produjo el mayor número de imposición de decisiones, 672 de un total de 899 hasta el año 2011. La ley de la Nacionalidad, la ley de la Privatización, la ley de las Telecomunicaciones así como la ley sobre la creación del Tribunal de Bosnia y Herzegovina, o la ley sobre la Agencia Estatal de Fronteras fueron ejemplos de ello.

Sin duda la decisión más remarcable fue la relativa a las enmiendas de las constituciones de la Federación y de la *Republika Srpska* tras el pronunciamiento en el año 2002 del Tribunal Constitucional en su sentencia U5/98 por la que obligaba a la modificación de ambos textos para garantizar la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio. Sus decisiones oscilaron desde la destitución de políticos locales a enmiendas a órganos judiciales, defensa o ley electoral que le valieron las críticas incluso en el seno de la Comunidad Internacional pero que abrieron el debate de si aun siendo suerte de justicia paralela, ayudaban a la regeneración estatal. Franic apunta a que en todo caso que sus decisiones no asaron de ser aplicaciones de leyes ya aprobadas por las instituciones nacionales, que por falta de acuerdo político no acababan de ser implementadas.

Westendorp comenta al respecto que:

Los tiempos en que la Comunidad Internacional se vio obligada a utilizar los llamados “poderes de Bonn” se han ido para no volver. Los protectorados, a la larga, o no sirven para nada o son contraproducentes pues solo sirven para perpetuar la inacción. Ahora son los ciudadanos de BiH los que deben exigir un cambio de actitud de los partidos políticos. Deben elegir a los que mejor defiendan sus intereses como ciudadanos y no como grupos o tribus. Pero si siguen votando movidos por criterios nacionalistas será su culpa si las cosas no funcionan.

La tercera fase del funcionamiento de la OHR es la que podría llamarse “de salida”, y se abre tras el anuncio en el año 2011 de la estrategia de cierre de la oficina. Aunque hasta la fecha ésta no se haya producido, lo cierto es que con la llegada del alemán Swartz-Schilling –durante cuyo mandato se aplicaron apenas 66 decisiones– el eslovaco Lajcak –con poco más de 30– y el austriaco Inzko –con 50 hasta el año 2011–, el perfil del Alto Representante se ha mantenido más bajo que en etapas anteriores, bajo la premisa de dejar trabajar a las instituciones y actores estatales. Para Westendorp:

Llega un momento en que los pueblos, como las personas, deben asumir sus propias responsabilidades, sin esperar a que otros las asuman por ellos. Es ley de vida. Los Acuerdos de Dayton fueron una constitución otorgada que sirvieron para lo que sirvieron. Pero ni las constituciones son inmutables ni deben ser impuestas desde fuera. Bosnia

necesita encontrar de forma soberana un sistema de convivencia duradero que combine la unidad en la diversidad. La UE puede ayudar en el proceso, pero las soluciones tienen que venir desde dentro.

En porcentajes, el 60% de estas decisiones han estado encaminadas al fortalecimiento de las estructuras entitarias y un 40% a la funcionalidad de las instituciones (Franic, 2013).

Como máximo garante de la estabilidad y dentro de las funciones otorgadas por Bonn, el Alto Representante ha podido intervenir para apartar de su cargo a aquellos políticos y partidos que amenazan seriamente la integridad y la paz en el país. En el año 2011, cuestionado por un referéndum en la RS, el Alto Representante propuso un paquete de sanciones contra la entidad serbia que EEUU decidió no aplicar, mientras que la crisis diplomática de 2014 de nuevo con la RS, la apaciguó finalmente la entonces Alta Representante para la Política Exterior de la U.E, Catherine Ashton. El Alto Representante se ha pronunciado también sobre la ilegalidad e inconstitucionalidad del intento de referéndum de 2016 de Dodik, si bien decidió no intervenir para aplicar sanciones.

### **1.5 La presencia de la Comunidad Internacional en Bosnia y Herzegovina**

Además de hallarse sujeta a los poderes del Alto Representante, Bosnia y Herzegovina permanece en gran medida bajo la tutela internacional que en su momento propició la firma del Acuerdo de Dayton y que quedó recogida en éste; una tutela que con los años ha ido derivando en misiones de diferente índole, pero que ha estado muy vinculada a los procesos políticos e institucionales. Esto provoca que el país sea visto como una especie de semi protectorado en el que la toma de decisiones no recae exclusivamente en los actores locales.

Varios son los actores relevantes a este respecto.

#### **La Unión Europea**

Junto con la de los EEUU, la presencia de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina se remonta al año 1996, primero como la Delegación de la Comisión Europea para Bosnia y Herzegovina, y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, como Delegación de la Unión Europea. La UE cuenta con un Representante Especial en Bosnia que se ocupa de la coordinación de las políticas de aproximación y asistencia al país respecto de la integración en la UE Hasta el



año 2010, esta función la desarrolló el Alto Representante (a través de la OHR) pero con la llegada al país del Primer Representante Especial de la UE, el Embajador Sorensen, la OHR dejó de encargarse de las competencias de la Delegación Europea.

Las principales competencias de la Delegación, que funciona bajo la autoridad de la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y Seguridad, son la implementación de las políticas europeas; el análisis y reporte de procesos políticos y hechos que se dan en el país y en las instituciones; y la conducción de las negociaciones entre el Estado y la UE materia de políticas comunes como la política exterior y de seguridad, comercio, agricultura, pesca, medioambiente, transportes, sanidad y políticas sociales.

Sobre la relación entre Bosnia y Herzegovina y la UE se hablará detenidamente en los apartados finales de esta tesis pero es importante señalar aquí que las condiciones europeas, encarnadas en los criterios de Copenhague exigen al Estado abordar una profunda reforma constitucional, desarrollar políticas económicas que permitan la integración en el mercado común, reforzar la estabilidad institucional, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos en especial los de las minorías que se le hacen muy cuesta arriba al país debido a la falta de consenso político respecto de todas las reformas a abordar. Un paso fundamental en este largo proceso de negociaciones fue la firma del Acuerdo de Estabilidad y Adhesión en el año 2008 y su ratificación en el año 2015, y la presentación formal de la candidatura bosnia para la entrada en la Unión en el año 2016.

Uno de los programas fundamentales de la UE en Bosnia es su operación militar EUFOR *Althea*, establecida en diciembre de 2004 por la Resolución 1574 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como sustitutiva de las tropas militares de la SFOR que estaban bajo mando de la OTAN. Entre sus competencias, al igual que ocurría con el batallón multinacional de la OTAN sigue estando la responsabilidad última de reacción ante cualquier posible desafío de seguridad (Euforbih, 2016).

El cuartel general de la EUFOR está en Butmir, Sarajevo, donde está ubicada también la Unidad de Policía Integrada con aproximadamente 500 efectivos además de otros 2.000 que están distribuidos en varios lugares de Bosnia dentro de los equipos de Enlace y Observación (LOTs).

En el año 2003, la Delegación de la UE estableció la misión de la Policía Europea (EUPM) que tenía por objeto la modernización de la policía bosnia que estuviera compuesta por unos cuerpos multiétnicos, y que fuera capaz de asumir las responsabilidades plenas desde los estándares internacionales de la ley



(eupm.org). La operación se extendió hasta el año 2009 con la consecución de una reforma de la ley estatal en el año 2008 sobre la reforma de la policía, uno de los condicionantes para la firma del Acuerdo de Estabilidad y Admisión. La Ley de 11 de abril de 2008, fue acompañada de una batería de leyes sobre la independencia de los cuerpos y las estructuras policiales, la ley sobre la coordinación de los cuerpos policiales y de las agencias para el apoyo a la estructura policial.

La reforma sin embargo, desde la perspectiva de muchos expertos no ha sido concluida porque no se ha logrado un equilibrio en la democratización de los mandos estructurales policiales, ni se ha dado una profesionalización de los mismos desde la independencia de los poderes políticos, lo que ha repercutido en la seguridad de los ciudadanos, más aún si cabe, ante nuevas amenazas como el terrorismo, el crimen organizado y la corrupción (Buljubasic, 2016).

### **La Organización para la Seguridad y Cooperación Europea OSCE**

La Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea estableció su misión en Bosnia sobre la base del Anexo III del Acuerdo de Paz de Dayton, relativo a las Elecciones. Su presencia en la reconstrucción de Bosnia se planteó al objeto de monitorizar la garantía de los derechos humanos en el país y supervisar la correcta aplicación del Acuerdo de Paz de Dayton en materia de elecciones. Su primera gran responsabilidad fue la organización de las primeras elecciones generales después de la guerra celebradas en el año 1996. Más tarde, tal y como exigía el Anexo III, la OSCE fue responsable de crear una Comisión Electoral Provisional (Anexo III. Artículo III) y establecer los criterios y las reglas electorales (artículo IV). La Comisión Provisional se planteó como un instrumento a corto plazo pero lo cierto es que su función se prolongó hasta el año 2002 por la falta de acuerdo político para crear una Comisión Estatal Permanente, lo que quiere decir que las elecciones estatales han estado intervenidas por la Comunidad internacional hasta hace relativamente poco.

La labor de la OSCE tras la transferencia de competencias electorales a las instituciones bosnias se ha centrado principalmente en el apoyo a los instrumentos para la defensa de los Derechos Humanos, así como en los diferentes ámbitos en los que trabaja la OSCE como Organización Internacional, especialmente reforzando las políticas de Bosnia y Herzegovina en lo relativo a la integración euroatlántica.

La OSCE continúa su misión en el país a través de más de una quincena de oficinas en todo el territorio y con una sede central en Sarajevo. Su papel ya no

está exclusivamente ligado a la supervisión de la aplicación del acuerdo de paz y la seguridad en el territorio sino que ha derivado hacia asuntos vinculados con la sociedad civil, las reformas educativas, y los derechos humanos como socio estratégico de la Institución del Defensor del Pueblo.

### **El Consejo de Europa**

Bosnia y Herzegovina se incorporó al Consejo de Europa en abril de 2002 si bien esta organización comenzó a actuar en el país ya desde la finalización de la guerra con la aplicación de la Carta Europea de los derechos humanos, dotada de rango constitucional, y aplicable de forma directa en virtud de lo previsto en la Constitución que integra el Anexo IV del Acuerdo de Dayton. Tras el ingreso de Bosnia y Herzegovina en el seno del Consejo, el país aceptó soberanamente muchas de las obligaciones que se le imponen a todos los Estados miembros, concretamente la necesidad de respetar y aplicar los principios de democracia pluralista, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Bosnia y Herzegovina ratificó el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en julio de 2002 y al mismo tiempo, firmó otros compromisos específicos que acordó respetar en plazos determinados y que figuran en el Dictamen N° 234 (2002) sobre la solicitud de adhesión de Bosnia y Herzegovina al Consejo de Europa (Gavric, 2013:94) y de los que se hablará ampliamente en el apartado III de esta tesis relativo a al sistema europeo de protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales.

Bosnia y Herzegovina tiene cinco representantes en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, cinco representantes en el Congreso de Poderes Locales y Regionales, y un juez y un Representante Permanente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Los informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina se llevan a cabo por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, que establece los progresos realizados en materia de derechos humanos y las cuestiones que siguen siendo motivo de preocupación (Coe.int).

### **La Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN)**

La OTAN tuvo ya un rol decisivo en Bosnia y Herzegovina durante la guerra, pues fue su intervención contra objetivos serbios mediante la Operación *Fuerza Deliberada*, desplegada en agosto de 1995 tras la masacre de Srebrenica, la que forzó la negociación de Dayton. Pero es en el acuerdo de paz propiamente dicho,

donde se esbozó la que sería la mayor operación militar de la OTAN. El Anexo I y el Anexo I b., detallan los pormenores del contenido militar de la implementación del acuerdo de paz donde la OTAN adquiere un poder central en el país, sin que siquiera el Alto Representante tenga derecho a inmiscuirse en sus operaciones. Es importante reseñar que la paz la sellaron además de los presidentes de los tres Estados vecinos, todas las fuerzas internacionales del momento, por lo que la operación de la OTAN en el país supuso la puesta en escena de actores como EEUU y Rusia trabajando en común además de otros miembros del Tratado del Atlántico Norte.

El Anexo I vino a dibujar el proceso de implementación del Acuerdo así como el proceso de Estabilización mediante el despegue de las misiones de la IFOR (Implementation Forces) y SFOR (Stabilization Forces), que venían a sumar un contingente de 60.000 militares, de los que 20.000 eran norteamericanos.

Su operación en Bosnia y Herzegovina sustituyó a la de UNPROFOR (Fuerzas de paz de las Naciones Unidas) que no supieron reaccionar para mantener la paz, sobre todo en el enclave de Srebrenica, donde se produjo la masacre de más de 8.000 varones a manos de las tropas serbobosnias en apenas una semana.

IFOR contribuyó sustancialmente a promover un entorno más seguro para la reconstrucción civil y política. Sirvió de refuerzo a la Oficina del Alto Representante, a las Fuerzas Internacionales de Policía (IPTF) cuyo establecimiento también vino recogido en el Acuerdo de Dayton en el Anexo 11, una misión que dependía sin embargo de las Naciones Unidas, fue crucial en la labor de la Cruz Roja Internacional (CICR), también para la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para el Tribunal Penal Internacional la antigua Yugoslavia (TPIY) y otras 400 organizaciones no gubernamentales que trabajaban sobre el terreno.

Sin embargo, la misión de Estabilización e implementación civil no fue tan exitosa. Grabovica (2014: 131) indica que:

A pesar de que Estados Unidos y otros Estados miembros de la OTAN eran conscientes de las debilidades de la misión de UNPROFOR en Bosnia y Herzegovina, no hicieron nada para proporcionar un adecuado apoyo a las tropas de IFOR, cuando se trata de la aplicación civil del Acuerdo de Paz. Se trataba de una misión mucho más difícil porque con la implementación de los derechos civiles recogidos en el Acuerdo se debían estipular las condiciones que permitan volver a la vida normal en Bosnia y Herzegovina. Algunos puntos débiles de la misión de las fuerzas multinacionales se vio durante la destrucción y quema de Sarajevo, cuando la actitud de IFOR parecía vacilante y daba la impresión de que existía un acuerdo con los serbios, a los que protegían de ataques para continuar con las divisiones étnicas de Bosnia y Herzegovina.

La misión de IFOR y SFOR ha sido una de las más largas de la historia de las

operaciones de paz de la OTAN. Duró nueve años y significó también un fin de ciclo del intervencionismo que ya no se repetiría en las guerras futuras (Ballesteros, 2014; En Kucukalic, 2017). La principal crítica a este tipo de costosísimas operaciones es que no supieron adecuar sus recursos a las necesidades y exigencias de un nuevo tipo de guerras modernas que tiene su comienzo precisamente en los Balcanes, cosa que se está vislumbrando en los conflictos actuales en Oriente Próximo. La intervención militar desde la OTAN sin una operación de pacificación posterior ha dejado escenarios mucho peores en el caso de los países surgidos de la Primavera Árabe, en concreto, Libia, Siria o Yemen que arrastran nuevas amenazas como el terrorismo y las crisis migratorias, y que obligan replantear el papel de la Alianza en los nuevos escenarios de guerra.

En cuanto a la adhesión de Bosnia y Herzegovina a la OTAN, el Estado comenzó las negociaciones en 2006, y firmó el Acuerdo de Cooperación para la Seguridad en marzo de 2007. Dentro del Plan de Acción Individualizado para la Adhesión de la OTAN, urgido por EEUU, el diálogo con Bosnia y Herzegovina se intensificó especialmente en la cumbre de Bucarest de septiembre de 2008, donde fue invitada a unirse a la Carta de Aspirantes del Adriático de la OTAN (Gavric, 2013: 96).

En la Cumbre de la OTAN de enero de 2009, el Ministro de Defensa confirmó el interés de Bosnia en el Plan de Acción para la Membresía (MAP), con una fecha prevista para la adhesión en 2012. El 22 de abril de 2010, la OTAN acordó lanzar un Plan de Acción Individualizado para Bosnia y Herzegovina pero con ciertas condiciones muy difíciles de cumplir, en concreto el traspaso de todas las propiedades militares, incluidos los bienes e inmuebles desde las entidades al nivel estatal. Paralelamente, el estallido del conflicto en Ucrania hizo virar la postura de la *Republika Srpska* respecto de la adhesión del país a la OTAN. Las negociaciones actuales están paradas por falta de acuerdo político si bien, Washington en el año 2016 volvió a tender la mano a Bosnia y Herzegovina (Bugajski, 2016), como el último recurso para que su integración euroatlántica no caiga definitivamente en saco roto.

Aunque este breve repaso a la presencia internacional en Bosnia y Herzegovina después de Dayton no es detallado, pues no ha abordado el papel de la treintena de agencias especializadas de la ONU y de la UE que trabajan en el país, sí es ilustrativo de la concentración tan densa de actores internacionales en el Estado, y que no tienen precisamente un rol externo sino que influyen directamente, y de forma decisiva en el sistema institucional y político. Prácticamente todas las reformas de calado, desde la electoral, jurídica hasta la pendiente reforma constitucional, requieren de la presencia y la aprobación de la Comunidad Internacional, lo que constata que Bosnia y Herzegovina, dos décadas después de

la guerra sigue siendo un protectorado internacional a la espera de transferencia de los poderes plenos. Desde esta perspectiva también es justo replantear la actitud internacional respecto de los deberes pendientes que tiene el Estado para continuar avanzando en su integración euroatlántica, la que es imposible que logre sin un apoyo efectivo de esa misma Comunidad Internacional.

Es interesante reseñar que Bosnia y Herzegovina participa en la financiación de las diferentes organizaciones internacionales que trabajan en el Estado. Según los presupuestos estatales del año 2017, 3.124.000 euros es el gasto de la membresía de Bosnia y Herzegovina en diferentes instituciones internacionales. La Comisión Europea recibe 410.000 euros del Estado como miembro; los fondos IPA (Instrumentos de ayuda a la preadhesión) 6.248.000 euros, el UNDP 1.400.000 además de la deuda exterior de Bosnia y Herzegovina que asciende a 506 millones de euros. Teniendo en cuenta que los presupuestos generales del Estado del año 2017 son de 980 millones de euros, y que el gasto de las instituciones en Bosnia y Herzegovina es de 470 millones de euros de los que 275 millones van a los sueldos de los empleados públicos, la deuda va en aumento sin cesar. En concreto, respecto de 2016, ha incrementado un 31 % (SRNA, 2016). Siendo así, el balance tanto en reconstrucción como en el desarrollo económico y social de la Comunidad internacional, y desde el repliegue de la OTAN, de la UE ha sido crucial con una inversión total en el Estado desde la finalización del conflicto de más de tres mil millones de euros.<sup>29</sup>

## **1.6 Revisión o reconstrucción de Dayton: tres alternativas constitucionales**

Si bien es cierto que tanto la Comunidad Internacional como los políticos bosnios han tenido la oportunidad de comprobar en estos años que el acuerdo que tienen en sus manos tiene imperfecciones, bien por la mala aplicación del mismo en el país, bien porque sus anexos son disfuncionales, llegar a una solución consensuada sobre qué hacer con él se presenta como casi un imposible.

Desde un punto de vista interno, revisar Dayton supondría despertar fantasmas del pasado que aun no han acabado de conjurarse, y abrir frentes de conflicto de imprevisibles consecuencias.

---

<sup>29</sup> Ver el balance de inversiones y la evolución de la deuda exterior de Bosnia y Herzegovina en la tabla 4 del Anexo de la tesis

En esencia, existen tres alternativas al estado actual de las cosas, que se han puesto sobre la mesa de debate; pero cada grupo étnico, o pueblo constituyente ve sus intereses perjudicados en por cada una de esas concretas formulas. Es interesante resumir la división de criterios étnicos entre los tres pueblos constituyentes que establece el autor croata Vukoja (2007: 145-152) en su texto “Treci entitet: uvod u podjelu ili stabilizaciju drzave” [La tercera entidad: introducción a la división o estabilidad del estado].

### **El modelo multinacional**

Uno de los modelos propuestos hasta ahora baraja implementar un proyecto multinacional, o lo que viene a ser una estructura de autonomías, en la que se insiste en la constitucionalidad e igualdad de los tres pueblos constituyentes. La forma institucional de Bosnia sería de este modo la de una federación integrada por tres repúblicas o tres entidades multinacionales, en las que se garanticen los derechos de las minorías. Las competencias de las entidades serían inferiores a las actuales pero a cambio no tendrían tantas injerencias centrales como en este momento.<sup>30</sup>

Al respecto de esta propuesta los puntos de vista de las tres entidades se han articulado del siguiente modo:

- La comunidad serbia tiene objeciones a este modelo porque erosiona su capacidad de influencia sobre el conjunto del país: no hay que olvidar que en la actualidad cuenta ya con un “territorio étnicamente limpio” en el que el discurso político más recurrente es la idea de la futura secesión. La federalización de Bosnia supondría la implementación de mecanismos de defensa de la formula estatal y, a su vez, el establecimiento de herramientas de control de los derechos de los pueblos, con lo que las funciones actuales de *Republika Srpska* se verían disminuidas. Del mismo modo, las élites políticas serbias siempre preferirán la fórmula actual de Dayton de dos entidades para tres pueblos constituyentes en la que su postura está blindada con el 49% del territorio.
- Los croatas son los grandes defensores de este modelo que le otorgaría a esta entidad de nuevo un lugar en el espectro institucional de

---

<sup>30</sup> La Constitución establece que el estado tiene competencias exclusivas en 10 materias mientras que todas las funciones estatales y competencias no citadas pertenecen a las entidades. Se trata de un espectro muy amplio de potestades desde, hasta hace poco un ejército propio, hasta toda una suerte de instituciones judiciales, políticas y financieras que recaen exclusivamente en las Entidades.

Bosnia. De hecho, si se llegara a regularizar Bosnia a través de este modelo, los croatas serían los garantes de estabilidad para la preservación del Estado puesto que serían el elemento decantador de las mayorías en caso de enfrentamiento entre las dos etnias principales del país.

- Los musulmanes o bosniacos ven en este modelo el camino a la ruptura de Bosnia puesto que la política bosniaca ha estado encaminada todos estos años hacia una Bosnia homogenizada, unida y transformada en un estado de ciudadanos. Unida a esta postura está la insistencia bosniaca de la reforma de Dayton en tanto que el acuerdo actual impide llevar una transformación de las instituciones estatales. Una exigencia que por otra parte, los croatas ven como un peligro para sus derechos constitucionales que podrían llevarles a la pérdida de su cuota de representación si comienzan a regirse por la fórmula de “un hombre, un voto”.

### **El modelo regional**

La idea subyacente en este modelo sería la de dar prevalencia a lazos de tipo económico en lugar de a los vínculos de orden nacionalista, ligados a la historia. El modelo permitiría crear un estado dotado de múltiples regiones, cada una con amplias competencias, semejantes a otros países europeos como Bélgica o Suiza.

- Desde la perspectiva serbia, un modelo así privaría de competencias privilegiadas al sistema de funcionamiento actual de la *Republika Srpska* en el que, además de las cuestiones económicas o históricas existe una constitución propia con amplios poderes en materia judicial y de seguridad entre otras.

- En el caso de los croatas, este modelo resulta enteramente inaceptable puesto que no resuelve la cuestión nacional croata, y perjudica sus intereses étnicos en un país o una nación bosnia en la que en lugar de serbios, croatas y musulmanes, hubiera “bosnioserbios, bosniocroatas o bosniomusulmanes”. El apelativo “bosnio” sería una forma de afianzar la hegemonía musulmana en el territorio ya que es la única nación que persigue esta idea.

- Los musulmanes, por tanto, podrían aceptar este modelo en tanto que sus intereses (la capital sigue siendo Sarajevo, el dominio como mayoría en la esfera política estatal) podrían salir beneficiados.



## El modelo de ciudadanía

Este modelo sitúa al ciudadano como el centro de la constitucionalidad. Basado en la fórmula liberal de “un ciudadano, un voto”, haría de Bosnia un estado unitario y centralizado en el que el segundo escalón del poder lo ostentarían los representantes locales que ganarían una institución propia dentro del espectro de instituciones centrales. Esta fórmula implicaría afirmar la existencia de “ciudadanos bosnios” de distintas confesiones, y de este modo, coadyuvaría a crear la nacionalidad bosnia, superpuesta a la bosniaca, la serbia y la croata. De otra parte, Sarajevo sería la capital como en la actualidad, y la representación sería la de un hombre/un voto.

- La postura serbia está clara al respecto de este modelo, y es de radical oposición, puesto que pierde todas las funciones actuales que disfruta la *Republika Sprska*.
- En el caso de los croatas, su presencia nacional es muy inferior a la de los otros pueblos constitutivos por lo que no saldría lo suficientemente representada.
- Para los bosniacos, el modelo de estado de ciudadanos sería una opción aunque los últimos años de afincamiento de la élite bosniaca en el poder se han debido exclusivamente al formato actual del estado que beneficia a los partidos nacionalistas de los tres grupos.

Desde una perspectiva internacional, la cuestión de qué hacer con Dayton tampoco tiene una fácil respuesta. En lo que concuerdan todos los analistas es en que el camino de Bosnia ha de ser el de la Unión Europea, y en que para que esto sea una realidad, se precisa de una reforma constitucional que no puede ser una reconstrucción de Dayton, o un “Dayton II”, tal y como indican algunos autores, sino un texto que mejore integralmente las instituciones estatales de Bosnia y la convierta en un Estado auténticamente soberano, independiente, estable y funcional.

De acuerdo con Keil (2008: 127), lo primero que debe hacer Bosnia es una declaración de intenciones para con la UE en la que quede claro su interés por la integración. Para ello no bastaría con una simple declaración por parte de sus representantes internacionales, sino que sería menester una genuina e indubitada toma de postura a favor de la integración por parte de todas las comunidades y las Entidades del país. A este fin sería necesario promover referéndums populares, establecer una hoja de ruta de los pasos a seguir para acercarse a la Unión, y establecer una especie de comisión de seguimiento a las élites políticas en cuanto



a su cumplimiento de objetivos.<sup>31</sup> La forma de conseguir estos propósitos desde la perspectiva del autor es a través de una retrospección interna del propio país, que promueva la regularización de las estructuras estatales y el respecto a lo acordado en el Acuerdo de Estabilidad con la UE, que hasta ahora suponía el paso definitivo para unas negociaciones serias.<sup>32</sup>

En la práctica, las dos propuestas más destacadas de reforma del acuerdo de Dayton propuestas desde el exterior han sido el “Paquete de abril” de 2004 y el “Paquete de Butmir” de 2009.

Como recuerda Latal (2015) hasta el año 2004 Bosnia consiguió hacer avances de cierta entidad en materias como la unificación del ejército, y la reforma de las constituciones entitarias que no estaban en consonancia con la constitución estatal en cuanto a la garantía de protección de los tres pueblos constituyentes en sus respectivos territorios. Se crearon además siete nuevos ministerios a nivel nacional, y se logró imponer el impuesto de IVA para todo el estado, pero fracasaron otras reformas clave como la de la policía, rechazada por la RS, o el proceso de retorno de los refugiados. Al mismo tiempo, la administración norteamericana empezó a dar prioridad a nuevos escenarios de conflicto en Oriente Próximo y a buscar un punto y final a su papel del máximo garante del acuerdo de Dayton. Fue en ese momento que las propuestas de cambios comenzaron a centrarse en la revisión de la constitución, y acabaron quedando reflejadas en el conocido como “Paquete de Abril. Básicamente, lo que en él se proponía era la sustitución de la presidencia tripartita por un presidente elegido por sufragio indirecto con competencias limitadas, y la del parlamento bicameral por un legislativo unicameral en el que todas las funciones pasarían a la actual cámara de Representantes. El paquete de medidas fracasó por pocos votos de diferencia después de que los ocho partidos más representados debatieran durante cuatro meses su viabilidad. La propuesta llegó al parlamento en el año 2006 que, después de dos días de sesiones extraordinarias, votó en contra por dos votos de diferencia, lo que supuso el bloqueo del proceso de las reformas constitucionales en Bosnia.

---

<sup>31</sup>Un elemento interesante que apuntaba Keil es que Bosnia debería haber promovido una campaña de entrada conjunta o en bloque de los países de los Balcanes Occidentales en la Unión. Este tipo de negociaciones conjuntas con Serbia, Macedonia, Albania y Kosovo permitiría acercar posturas regionales y hacer un lavado de cara efectivo respecto del negociante (Keil, 2008: 127).

<sup>32</sup> Esta observación del año 2008 es una realidad desde el año 2015 cuando la UE ratificó el ADE con Bosnia pero lo cierto es que los logros realizados por el estado siguen muy alejados de los criterios impuestos en un primer momento por la Unión, y lejos de lo que podría imaginar un analista en el año 2008, el discurso de secesión y guerra está más en auge que entonces.

Un segundo intento en el que la Unión Europea tuvo más presencia fue el llamado “Paquete de Butmir” en el año 2009, que debe su nombre al aeropuerto de Sarajevo donde se llevaron a cabo las negociaciones. Se trataba de una revisión del primer paquete al que se añadían las opiniones del Comisión de Venecia del Consejo de Europa pero los puntos ni siquiera llegaron a debatirse en el parlamento porque desde un primer momento las posiciones de los políticos nacionales estuvieron mucho más radicalizadas que en el año 2006, como explica de nuevo Latal (2015: 30).

Desde la perspectiva regional, se opinaba ya de manera abierta que la postura de la Unión debía ser más flexible y atenta para con los Balcanes.<sup>33</sup> Sobre la necesidad de revisar las exigencias de los criterios de Copenhague y la flexibilización de posturas como la francesa y la austríaca respecto de la cuestión islámica de Bosnia o Albania (Keil, 2008).

Para Pejanovic (2005: 55) el camino que acelerase la entrada de Bosnia en la UE debía verse como “un proyecto de seguridad internacional para la Unión y no como un proceso de ampliación”. Pero desde el fracaso de Butmir todo ha ido a peor a este respecto.

En el año 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaraba inconstitucionales gran parte de los apartados relativos a los procesos electorales establecidos en la constitución por ser discriminatorios para con los ciudadanos que no pertenecen a uno de los tres grupos constituyentes. Fue el momento en el que la UE, única garante del acuerdo de Dayton tras la salida de EEUU en el año 2006, intentó presionar de nuevo a los políticos bosnios para hacer modificaciones en la constitución. Las negociaciones fracasaban una vez más con frentes abiertos a nivel interno cada vez más enconados.

En el año 2011, el líder serbio, y presidente de la RS, Milorad Dodik promovió una iniciativa para celebrar un referéndum sobre la autoridad del Alto Representante, el papel del Tribunal de Bosnia y la Fiscalía. La Oficina del Alto Representante contestó con un paquete de sanciones a lo que Dodik reaccionó retirando a todos sus delegados de las instituciones estatales. El asunto se convirtió en un conflicto diplomático con la Comunidad Internacional en el que tuvo que intervenir la entonces Alta Representante de la UE para la Política Exterior, Catherine Ashton obligando a Dodik a retirar su consulta a cambio de la suspensión de las sanciones. A mediados de 2015, Dodik volvió a presentar una petición ante su parlamento para descongelar la iniciativa de referéndum, en esta ocasión sobre la

---

<sup>33</sup> Si partimos del supuesto del “cansancio europeo” relativo a la ampliación, y de que son muchos los analistas que apuntan que la agenda de la Unión ha de anteponer la cuestión balcánica a otras políticas.

celebración de su fiesta nacional a pesar del veto del Tribunal Constitucional y de la opinión del Alto Representante.

De nuevo en este punto regresamos a un bucle sobre el futuro del estado con o sin intromisión internacional, pero sobre todo europea, respecto a la posibilidad y probabilidad de un renacido Dayton. La creación de un tejido económico y civil efectivo, el refuerzo de instituciones centrales como las de defensa, seguridad y justicia, un nuevo sistema electoral que acote las elecciones étnicas, y la unificación de administraciones bajo los estándares europeos, serían más que suficiente para el definitivo ingreso de Bosnia en la UE, tras la ratificación del Acuerdo de Asociación con la UE. Buscar la salida al bucle es difícil y prácticamente imposible para la clase política actual. La mano de ayuda externa es crucial, y depende del retorno de los Balcanes a la agenda de la UE. Claro que pocos contaban con que la Unión se encontraría sumida en un divorcio interno justo en el aniversario de los sesenta años del Tratado de Roma, y que sus esfuerzos inmediatos están dirigidos a solventar el hastío y el desencanto de los países miembros más que en detenerse en los problemas de los que llaman a su puerta.



## CAPÍTULO 2

### EL SISTEMA TERRITORIAL DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

---

La definición de cual sería el nuevo sistema de organización territorial de Bosnia y Herzegovina fue uno de los aspectos más difíciles de consensuar que condujo a la adopción de la actual Constitución de Bosnia y Herzegovina como parte del Acuerdo de Paz de Dayton –cosa más que previsible si tenemos en cuenta lo relevante que la cuestión había sido años antes en el estallido de la guerra, y lo inestable que resultaba la geografía política de la Bosnia salida de ese mismo conflicto–.

En el artículo I.1 se especifica que Bosnia y Herzegovina –un Estado al que se le ha privado de su cualificación como “República”-, continuaría con su existencia legal al amparo del Derecho internacional como un país soberano, con su estructura interna modificada pero dotado de las mismas fronteras que el existente el momento del estallido de la guerra, ya reconocidas internacionalmente. Como Estado miembro de las Naciones Unidas el acuerdo previó que Bosnia continuaría dentro de la organización y podría optar a integrarse en otras organizaciones internacionales. Bosnia y Herzegovina debía constituirse como un estado de derecho y gobernarse mediante elecciones libres y democráticas, según el punto 2 del mismo artículo constitucional. El punto 3 denominado "composición" especificaría que Bosnia y Herzegovina se compondría de dos “entidades”, formalmente denominadas “Federación de Bosnia y Herzegovina” y “República Serbia”, corrientemente identificadas como “la Federación” y la “*Republika Srpska*”, en el primer caso para evitar su confusión con el propio Estado de Bosnia y Herzegovina, y en el segundo para diferenciarlo del Estado serbio propiamente dicho. El punto 4 prosigue que los servicios, capitales y personas deberán tener garantizada la libertad de movimiento en todo el territorio de Bosnia y Herzegovina, y que ni el Estado ni las Entidades podrán impedir esa circulación. En el caso de las entidades además se prohíbe el establecimiento de controles interentitarios. El punto 7, relativo a la nacionalidad especifica que si bien las entidades tienen derecho a su nacionalidad, sus símbolos y banderas, todo ciudadano de cualquiera de las entidades es de este modo ciudadano de Bosnia y Herzegovina (Artículo I, 1.2.3.4.7. Constitución de Bosnia y Herzegovina).

Junto a las entidades, el Anexo 2 del Acuerdo de Paz de Dayton (1995) previó además la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje para decidir sobre la región de Brcko, cuyo estatus final se plasmó bajo la fórmula de un Distrito autónomo, bajo el control de las dos Entidades pero a la vez independiente de las mismas, que en la práctica operará como una tercera unidad territorial bajo soberanía directa del Estado aunque administrado territorialmente por la Comunidad Internacional.

Si bien la demarcación territorial del país viene establecida en el Artículo I de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, y en el III se plasma la relación de las instituciones estatales con las de las entidades, el hecho de que no exista una traducción jurada del texto constitucional a los tres idiomas oficiales de Bosnia y Herzegovina ha servido a lo largo de estas décadas para que unas y otras voluntades políticas hagan reinterpretaciones del orden jerárquico en la estructura interna del Estado. Interpretaciones como la de Vukoja (2012) apuntan que la entidad por definición es una totalidad, un ente existente o una comunidad política en su conjunto. "Debido a que Bosnia es un estado de dos entidades y tres etnicidades, si realmente desea ser un ente en un sentido íntegro debe tomar medidas al respecto", apunta.

Ibrahimagic (2010) argumenta que no es correcto decir que Bosnia y Herzegovina está constituida por dos entidades, sino que son las dos Entidades las forman parte del Estado de Bosnia y Herzegovina porque el Estado como tal fue reconocido internacionalmente el 6 de abril de 1992, es decir, antes del comienzo de la guerra –o de la agresión como señala el autor–, mientras que las Entidades fueron establecidas con un acuerdo de paz posterior, y por ello al país no lo constituyen –en el sentido estricto de la palabra: de crear, o configurar– los órganos institucionales de Bosnia y Herzegovina, sino los ciudadanos y los tres pueblos constituyentes.

Asumamos o no la tesis de Ibrahimagic, lo cierto es que las Entidades son a su vez unidades administrativas y políticas con amplísimas competencias, planteadas en su gestación durante el conflicto como verdaderos estados. Unidades que, a día de hoy, blindadas por sus constituciones, poseen una cuota de representatividad étnica y cuentan con derecho de veto respecto del funcionamiento de los órganos centrales del Estado. Cosa que despierta y alimenta el debate constante sobre la viabilidad del organigrama territorial del país, que para unos es el del federalismo, para otros el de un estado extremadamente descentralizado, y hay quienes lo definen incluso como de feudalismo.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Los debates sobre la secesión no han parado con la firma de la paz en Bosnia, y es más, parecen reavivarse en cada proceso electoral. La fórmula "elecciones-etnias-entidades" hace que las mismas siempre estén marcadas por el discurso nacionalista dirigido exclusivamente al grupo

## 2.1 La *Republika Srpska*

### 2.1.1 La conformación de la *Republika Srpska*

Para entender el nacimiento de la *Republika Srpska* y su conformación como Entidad dentro del Estado de Bosnia y Herzegovina en el marco del Acuerdo de Dayton, es preciso remontarse al inicio del conflicto pero, un poco después de la polémica fecha de 09.01.1992., que los líderes serbobosnios pretenden establecer por referéndum como su día nacional.

La fecha del 9 de enero de 1992 -fecha más que simbólica porque coincide con la festividad de San Estéban (*Sveti Sava*), patrón de la iglesia ortodoxa serbia- remite al momento en el que el partido nacionalista serbio *Srpska Demokratska Stranka* (SDS), liderado por Radovan Karadzic proclamó la autonomía unilateral de los serbios de Bosnia tras el referendm por el que Bosnia y Herzegovina había votado por independizarse de lo que quedaba de Yugoslavia. Será el 28 de febrero de 1992, cuando la Asamblea Nacional serbobosnia aprobaba la Constitución de la República Serbia de Bosnia y Herzegovina así como su Declaración Institucional y Política donde el nombre oficial que se escoge es el de *Republika Srpska*. Y el 7 de abril de ese año, dos días después de la proclamación de la independencia de Bosnia y Herzegovina y del comienzo del asedio de

---

étnico al que representa el político en cuestión. En el caso de la *Republika Srpska*, su líder Milorad Dodik ha amenazado en varias ocasiones con promover un referéndum sobre la independencia de Bosnia y Herzegovina, mientras que el líder croata, Dragan Covic habla de la necesidad de una tercera entidad para los croatas. Las formulas propuestas para esta ejecución son distintas, desde dividir el país en cuatro unidades territoriales hasta crear una federación donde esté confederada la parte serbia, la parte croata, el Distrito de Brcko y los diez cantones en los que se subdivide la otra entidad, la Federación de Bosnia y Herzegovina, una idea que suena cada vez más en los foros europeos, como la Comisión Europea (ESI, 2004; Lilic, 2010) pero también en los debates actuales del Parlamento Europeo donde las resoluciones sobre el futuro de Bosnia y Herzegovina previstas para el año 2017 pasan por posibles enmiendas de los europarlamentarios croatas respecto de la necesidad de una federalización de Bosnia en pro de garantizar la igualdad territorial de su pueblo constituyente (Sandic-Hadzihasanovic, 2017). Cualquiera de estas formulaciones sin embargo, no se ajusta al planteamiento original de Dayton donde nunca se contempló una tercera entidad que ya en su momento pedía el entonces presidente croata Tudjman, y ni siquiera una confederación de los territorios mayoritariamente croatas. De llevarse a cabo este tipo de reorganización territorial, la idea de feudos saldría a relucir pues se trataría de territorios étnicamente limpios, marcados por el etnonacionalismo (Sandic-Hadzihasanovic, 2017), cortijos de señores feudales, anclados en el poder gracias al discurso de la guerra.

Sarajevo por parte de las tropas serbobosnias, o lo que es lo mismo, del estallido abierto de la guerra, cuando esa misma asamblea invista a Radovan Karadzic como el presidente de la autoproclamada República de los serbios de Bosnia.<sup>35</sup>

El primer documento internacional donde se menciona oficialmente la *Republika Srpska* es el el Acuerdo de Ginebra de septiembre de 1995 –precedente del Acuerdo de Dayton– en el que este territorio se define como una de las dos Entidades que forman parte de Bosnia y Herzegovina (Golijanin, 2010). Sobre el topónimo cabe añadir que ha sido objeto de debate desde su gestación porque se entiende como la republica o el estado de la etnia serbia, un apelativo que deja fuera al resto de los pueblos constituyentes, lo que fue sin duda uno de los propósitos de su padre fundador, el criminal de guerra Radovan Karadzic.

El 12 de mayo de 1992, apenas diez días después del llamado «Día D» por el que se cerró el cerco de las tropas serbias y serbobosnias sobre Sarajevo sin que ningún civil pudiera salir de la ciudad a partir de entonces, se celebró en Banja Luka la XVI sesión de la Asamblea parlamentaria de la *Republika Srpska*, entonces llamada la "Asamblea del pueblo serbio de Bosnia y Herzegovina" en la que Karadzic presentaba los seis objetivos estratégicos del pueblo serbio de Bosnia que serían publicados en el *Boletín Oficial de la RS*, el 23 de noviembre de 1993 (Patria, 2015).

El primero de éstos suponía la separación del pueblo serbio de las otras dos comunidades enemigas de Bosnia que “continuarían con la práctica del ataque estando juntos en un mismo Estado”, en palabras de Karadzic. El segundo objetivo era establecer un corredor entre las zonas de Krajina (situada en la parte

---

<sup>35</sup> La traducción formal de *Republika Srpska* ha sido objeto de debate. Palacios y Díez (2003) especifican en su estudio sobre la terminología del conflicto yugoslavo que "El serbocroata se diferencia de idiomas eslavos, como el ruso, en que son relativamente poco frecuentes los nombres de países que se forman a partir del nombre de un pueblo añadiéndole el sufijo “-ija” (-ia): Holandija (Holanda), Srbija (Serbia), Italija (Italia), Jugoslavija (Yugoslavia), Rumunija (Rumanía), Spanija (España)<sup>35</sup>. [...] Así pues, del doble sustantivo/gentilicio srbin/srpski la lengua serbocroata ofrecía, en principio, dos formas para construir el nombre del “país de los serbios”: una más internacional, más próxima a la tradición griega y rusa (Srbija), y otra más conforme con el espíritu del propio idioma (Srpska). En el siglo XIX se eligió la primera para denominar el principado (más tarde, reino) que se independizaba del sultán turco. A finales del siglo XX, se optó por la segunda como nombre de la entidad de los serbios de Bosnia. En rigor, Srpska debería traducirse por Serbia, de la misma manera que Hrvatska se traduce por Croacia, o Francuska por Francia. No obstante, ello nos llevaría a confundirla con la República de Serbia (capital: Belgrado). Una segunda alternativa que se ha empleado en ocasiones sería traducir como “República Serbia”. Además de que su diferencia con respecto a la “República DE Serbia” sería mínima, supondría tomar como adjetivo una palabra (Srpska) que es, en realidad, un sustantivo de forma adjetiva. Creemos, por todo ello, que no existe solución mejor que respetar la palabra Srpska en su lengua original y traducir, por consiguiente, “Republika Srpska” como “República Srpska””.



occidental del país, enclavada entre los ríos Sava y Vrbas) y Semberija (en la parte noreste, entre los ríos Drina y Sava), como un interés estratégico para unir a los "serbios de BYH con Serbia, así como la Krajina serbia con la Serbia de BYH y con Serbia [...] pues no habrá una federación de naciones serbias si no logramos establecer un corredor que ayude a su buena integración y nos brinde la posibilidad de una circulación ininterrumpida entre una parte de nuestro Estado y la otra", proseguía. Toda una declaración de intenciones de crear una "gran Serbia" a los dos lados de la orilla, y más allá si cabe.

El tercer objetivo suponía la eliminación del río Drina (el río que geográficamente divide Bosnia y Serbia) como frontera entre los pueblos serbios unidos. El cuarto punto era el establecimiento de fronteras en los ríos Una y Neretva (ambos fronterizos con Croacia), ya reconocidos sorprendentemente por la Unión Europea ese mismo año como frontera de las tropas serbobosnias, tal y como indicaba en este discurso Karadzic.

El quinto interés prioritario era la división de Sarajevo en la parte musulmana y serbia con poderes efectivos de dos estados constituyentes. Karadzic especificaba que su interés por Sarajevo estaba en quinto lugar pero las luchas por la ciudad eran prioritarias pues "las batallas por Sarajevo hacen que el frente esté lejos de Krajina y Semberija, de Drina, de todas aquellas zonas donde podríamos tener enfrentamientos con los musulmanes pues, las batallas de Sarajevo decidirán el destino de Bosnia, y eso lo hemos anticipado antes, si hay guerra, empezará y acabará en Sarajevo", comentaba.

El último punto estratégico consistía en lograr la salida al mar de la *Republika Srpska*. Un objetivo importante que pasaba por hacerse con la frontera histórica de Herzegovina ahora dominada por Croacia. "Se trata de una frontera estratégica de occidente y de la iglesia ortodoxa. Es la frontera de los serbios, de los rusos, del mundo del Este, de nuestra fe", sentenciaba Karadzic. La asamblea concluyó con el nombramiento de otro criminal de guerra, Ratko Mladic, como comandante en jefe del ahora rebautizado Ejército de la *Republika Srpska*, ya sin siglas del ejército yugoslavo.

Cuántos de esos seis puntos estratégicos esbozados sobre un plan de agresión a la población civil en el que se acuñó el término de "limpieza étnica" se han cumplido queda abierto a interpretaciones. Si nos ceñimos a los datos del nuevo censo de 2013, que se hicieron públicos en junio de 2016, la RS cuenta con un 81,51% de población serbia en comparación al censo de 1991 donde alcanzaba el 54'4%. La población bosniaca en aquel censo era del 28'8% mientras que en la actualidad es del 13'99%, y la croata que en el año 1991 llegaba al 9'3% ahora se reduce a un 2'24% (Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, 2013). En cuanto a estadísticas vitales, en el año 2006, el 89'83% de los nacimientos y el

80'35% de las muertes fueron de población serbia (Republika Srpska Institute for Statistics, 2016). Estos datos corroboran que el primer objetivo estratégico de establecer un territorio libre de las otras dos comunidades étnicas que pueblan Bosnia y Herzegovina sí se ha cumplido muy a pesar de la propia concepción pacificadora de Dayton en la que no cabía lugar a vencedores y a vencidos, y que exigía todas las garantías para el retorno de refugiados y desplazados recogidas en el Anexo VII, si bien ese mismo acuerdo entró en la incongruencia de legitimar un territorio étnicamente limpio como una parte integral del Estado<sup>36</sup>.

En cuanto a las fronteras de la *Republika Srpska*, cabe señalar que tanto Semberija como Krajina son hoy parte de la Entidad, así como una parte de Herzegovina, si bien no se ha logrado la salida al mar. Sarajevo en su parte este es zona de la *Republika Srpska* y su capital *de iure*, aunque es Banja Luka la sede *de facto* de la Entidad. Si a estos datos geográficos sumamos un sistema institucional completamente cohesionado hallamos una unidad territorial con todas las potestades administrativas necesarias que se asemeja al máximo a la idea de Estado que tuvo Karadzic al comenzar su ofensiva hoy denominada por la justicia internacional como genocida, en Bosnia en el año 1992.

### **2.1.2 Organización territorial e institucional de la Republika Srpska**

La estructura territorial de la *Republika Srpska* es inequívocamente unitaria, amén de que en su ley fundamental (Capítulo I. Artículo 2. Enmienda XLV de la Constitución de la *Republika Srpska*) dicho territorio sea proclamado inseparable e indivisible. La *Republika Srpska* abarca el 49% del territorio de Bosnia y Herzegovina tal y como establece el acuerdo de Dayton, y tiene todas las funciones estatales a excepción de aquellas que pertenecen específicamente al Estado de Bosnia y Herzegovina y que han sido recogidas en su constitución (Capítulo I, artículo 3, Enmienda XLVI).

La *Republika Srpska* se rige por su Constitución que está teóricamente bajo la supremacía de la Constitución de Bosnia y Herzegovina (Capítulo VIII, Artículo 108)<sup>37</sup>. Su organización territorial la integran 61 municipalidades con categoría

---

<sup>36</sup> Los mapas de distribución étnica de la población en el año 1991, y en el año 2013 (mapas 1, 2 y 3), así como la distribución de los tres pueblos constituyentes dentro de las entidades pueden consultarse en los Anexos de la tesis.

<sup>37</sup> En el año 2000, el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina publicó un paquete de cuatro decisiones sobre la incompatibilidad de las constituciones entitarias con la del Estado. Exigió a las Entidades enmendar todos los contenidos que entrasen en conflicto con la soberanía estatal que

constitucional y formal de autogestión local, administrativamente iguales en rango a pesar de su tamaño y la densidad de su población.

El Artículo 68 de la Constitución de la RS recoge la primera de las competencias de la Entidad que es la preservación de la integridad, el orden constitucional, y la unidad territorial; un artículo modificado por la Enmienda XXXII, mediante la que se suspenden los términos "soberanía e independencia". En su párrafo original Sus obligaciones y competencias restantes son la seguridad –la defensa se eliminaría mediante la Enmienda CXV–; la adopción de medidas en caso de estado de inminente amenaza de guerra y el estado de emergencia; el control de la constitucionalidad y de la legalidad; la aplicación y protección de los derechos humanos y las libertades; la protección de la propiedad, el estatus legal de las empresas y otras organizaciones, sus asociaciones y cámaras relaciones económicas con los países extranjeros, que no se hayan transferido a las instituciones de Bosnia y Herzegovina; el sistema bancario y tributario; los principales objetivos y directrices económicas, científicas, tecnológicas, demográficas y de desarrollo social, agrario y rural; el control de la legalidad del funcionamiento de las personas jurídicas y la recogida de datos estadísticos y otros de interés general; la organización, competencia y el trabajo de los órganos del Estado; el sistema de servicios públicos; las relaciones laborales, seguridad laboral, empleabilidad, seguridad social y otras formas de asistencia social, atención sanitaria, protección por invalidez y veteranos de guerra, cuidado de niños y jóvenes, educación, cultura y la protección de recursos culturales, el deporte; medio ambiente; el sistema de información pública; la cooperación internacional, con la excepción de la transferida a las instituciones de Bosnia y Herzegovina; financiación de los derechos y deberes de la *Republika*; otras relaciones de interés para la *Republika* (Artículo 68).

La organización de poderes se divide en el legislativo, encarnado en la Asamblea Nacional, el ejecutivo compuesto por el gobierno y el Presidente de la República, y el judicial representado por el Tribunal Supremo y los demás tribunales, a excepción del Tribunal Constitucional que no pertenece a la categoría de organismos judiciales según la Constitución de la RS sino que tiene una posición independiente y exclusiva, competente para juzgar la constitucionalidad de todos los poderes.

---

se recoge en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. Entre las cuatro decisiones, destaca la tercera, la sentencia U5/98 especialmente trascendente porque impuso la igualdad de los tres pueblos constituyentes en la totalidad del territorio como se verá más adelante. Las decisiones del TC obligaban a la adopción de más de un centenar de enmiendas a las constituciones entitarias que los gobiernos de las entidades no quisieron aplicar, lo que precisó de la intervención del Alto Representante mediante el uso de sus poderes de Bonn, quién finalmente impuso las enmiendas mediante una Decisión Especial en el año 2002.

Desde el año 2000, tras la sentencia U5/98 del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina sobre la obligatoriedad de establecer la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio de Bosnia, la *Republika Srpska* tuvo que reformar su Constitución, aprobando entre otras las enmiendas LXXVI-LXXIX por las que se creaba el Consejo de los Pueblos de la *Republika Srpska* que junto con la Asamblea Nacional comprende el poder legislativo de esta Entidad. Si bien no se trata de una segunda cámara parlamentaria, pues no tiene competencias para participar en la elaboración de leyes, es la encargada de asegurar que las leyes votadas estén en consonancia con el interés nacional vital de todos los pueblos constituyentes de la RS.

La enmienda LXXVI del Capítulo V de la Constitución relativo a la organización de la *Republika* recoge en el Artículo 69 que sólo dos de los seis cargos principales del poder ejecutivo, legislativo y judicial –véase la presidencia del gobierno, la presidencia de la Asamblea Nacional, la presidencia del Consejo de los Pueblos, la presidencia del Tribunal Supremo, la presidencia del Tribunal Constitucional y la Fiscalía de la *Republika*- pueden estar ocupados por representantes de un mismo grupo constituyente o del grupo de los "otros".

El sistema legislativo de la RS recae sobre la Asamblea Nacional como el máximo órgano constitucional y legislativo. Se trata de un parlamento unicameral compuesto de 83 delegados que se eligen de forma directa desde las unidades electorales que bajo el principio de proporcionalidad garantiza la representación de todos los municipios (Capítulo V, Artículo 71). La presidencia de la Asamblea se compone de un presidente y dos vicepresidentes (Artículo 79) que a partir de las enmiendas efectuadas en el año 2002 garantizan al menos cuatro escaños a cada pueblo constituyente.

La Asamblea Nacional tiene competencias para la promulgación de leyes y actos legales, la aprobación del presupuesto de todos los órganos de la Entidad, la celebración de referéndums (si bien tanto el Tribunal Constitucional Estatal como el Alto Representante puede detener este tipo de consultas si considera que ponen en peligro el Acuerdo de Paz), la aprobación de los planes de desarrollo, la promulgación de las elecciones parlamentarias y presidenciales, así como la elección de los delegados de la RS para la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina. También este órgano tiene potestad sobre la concesión de amnistías, la ratificación de acuerdos entre la RS con otros Estados vecinos y organizaciones internacionales siempre con el beneplácito del parlamento estatal y es la máxima responsable para la promulgación de las reformas constitucionales (Artículo 70). La misma puede proclamar el estado de excepción o catástrofe en caso de ataque a su seguridad o debido a desastres naturales, que sin embargo no le dan potestad sobre el uso del ejército, que tras la

reforma estatal del sistema de Defensa de 2004 está bajo mando estatal (Artículo 70.3). También tiene competencias especiales en caso de conflicto armado tal y como recoge el Artículo 72 donde se establece la posibilidad de que esta cámara alargue su mandato más allá de los cuatro años establecidos o que en caso de que no haya guerra, el mismo se pueda acortar mediante la propuesta de al menos treinta delegados y, la mayoría de dos tercios de todos los presentes.

El Consejo de los Pueblos de la RS se compone de 28 miembros, designados bajo el principio de representación paritaria, de manera que ocho pertenecen a cada pueblo constituyente y cuatro al grupo de los "otros" (Artículo 71). Cuenta con un presidente y tres vicepresidentes, cada uno de un grupo constituyente, además del representante de los "otros". Los delegados de este órgano son designados desde los grupos parlamentarios (o clubes) de la Asamblea Nacional que se forman exclusivamente para este fin de acuerdo con el origen étnico de los delegados. En el caso de que el número de miembros que se selecciona en un club es mayor que el número correspondiente de delegados, se crea un club *ad hoc* compuesto por los delegados de todos los pueblos constituyentes y de las filas de los "otros" (Ibid). En caso de que el Consejo de los Pueblos encuentre una ley incompatible con el interés nacional vital de un grupo constituyente se abre un proceso de revisiones y modificaciones recogidas en la enmienda LXXXII al Artículo 70.<sup>38</sup>

Según el Artículo 89, el órgano consultivo de las máximas instituciones de la *Republika Srpska* es el Senado, compuesto por 55 miembros nombrados por el presidente de la *Republika* de entre los ámbitos de la cultura, ciencia y la sociedad. Sus consultas son relativas a cuestiones de interés político, nacional, económico o cultural.

El presidente de la *Republika Srpska* representa a la Entidad y tiene competencias mucho más amplias que el gobierno por lo que el sistema político de la RS tiene características de un sistema presidencialista a la vez que parlamentario (Golijanin, 2010). Además del presidente, que se elige por sufragio universal para un mandato de cuatro años, y como máximo por dos legislaturas consecutivas, la presidencia

---

<sup>38</sup> El interés nacional vital de los pueblos constituyentes se definen en la enmienda LXXVII como el ejercicio del derecho de los pueblos constituyentes a ser representados adecuadamente en todas las órganos de los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial); a la identidad de un pueblo constituyente; las enmiendas constitucionales; organización de los órganos de los poderes públicos; la igualdad de derechos de los pueblos constituyentes en el proceso de toma de decisiones; la educación, la religión, el idioma, la cultura, la tradición y el patrimonio cultural; organización territorial; sistema de información pública y otros temas que pueden ser tratados como cuestiones de interés nacional vital en caso de que así lo consideren dos tercios de uno de los clubes delegados de los pueblos constituyentes en el Consejo de los Pueblos.

se compone también de dos vicepresidentes elegidos desde las filas de los otros dos pueblos constituyentes (Artículo 83).

El Artículo 80 de la Constitución especifica que las funciones del presidente son la representación de la RS, la propuesta del presidente del gobierno a la Asamblea Nacional, la propuesta del candidato para la presidencia del Tribunal Constitucional a propuesta del Consejo del Poder Judicial de Bosnia y Herzegovina, la promulgación de leyes tras su votación en la Asamblea o los indultos.

Una de sus particularidades es que la constitución contempla el veto suspensivo del presidente a las leyes aprobadas en la Asamblea para que vuelvan a ser votadas en la misma (enmienda XL, Artículo 80), si bien serán de promulgación obligatoria si el parlamento las vuelve a votar. En caso de conflicto armado, la constitución amplía las competencias presidenciales permitiendo incluso la derogación de leyes y modificación de la constitución que, si bien todas estas nuevas normas deberán ser ratificadas en el parlamento una vez pueda constituirse (Artículo 81).

El ejecutivo en la *Republika Srpska* lo representa el gobierno, quien cuenta con un presidente a la cabeza y dos vicepresidentes (Capítulo II, Artículo 92), además de 16 ministros. Tras las enmiendas de 2002, tanto los ministros como la presidencia del gobierno están sometidos a la cuota de representatividad de los tres pueblos constituyentes según el censo de 1991 que exigió el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina (Enmienda LXXXV, Artículo 97). De esta manera, el presidente y los vicepresidentes deben ser de diferentes grupos constituyentes, mientras que los ministros se dividen los cargos en ocho representantes serbios, cinco bosniacos y tres croatas (Artículo 92).

El presidente del ejecutivo tiene la potestad de dejar reservado un ministerio para un representante del grupo de los "otros" que puede encabezar una de las diferentes carteras: industria, finanzas, educación y cultura, justicia, interior, administración pública y local, sanidad y asuntos sociales, agricultura, agua y bosques, comunicaciones y transportes, comercio y turismo, territorialidad, trabajo y pensiones de veteranos de guerra, relaciones económicas y cooperación regional, refugiados y desplazados, ciencia y tecnología, familia, juventud y deporte. Además de estos ministerios, la RS tiene seis administraciones generales y veinte organizaciones administrativas.

El gobierno tiene que rendir cuentas a la Asamblea Nacional, que puede mostrarle su desconfianza e incluso pedir la dimisión del presidente a petición de veinte delegados (Artículo 94). Sus miembros no tienen una cláusula de incompatibilidades. Entre las competencias del gobierno está principalmente la



iniciativa legislativa ante la Asamblea y la aplicación de las leyes promulgadas, así como la organización interna de los ministerios y otros órganos y organizaciones administrativas de la entidad.

El poder judicial de la RS lo integran 19 juzgados de primera instancia, cinco tribunales regionales y el Tribunal Supremo como el máximo órgano judicial de la Entidad encargado de coordinar los diferentes juzgados, sus competencias, posibles disputas y reglamento conforme a la ley. El Tribunal Constitucional de la RS se compone de nueve miembros nombrados por la Asamblea Nacional y el Consejo de los Pueblos. Según la Constitución, está concebido como un órgano independiente del sistema judicial pues el Artículo 121 señala que el poder judicial lo ejercen los tribunales dejando todo un capítulo específico a parte relativo al Tribunal Constitucional (Capítulo IX), como garante en exclusiva de la protección de la Constitución en colaboración con el Consejo para la Protección del Interés Vital, un órgano compuesto de siete miembros de los tres pueblos constituyentes más el representante del grupo de los «otros». Las decisiones del tribunal son definitivas y las aplica el gobierno de la RS.

La RS como Entidad según su Constitución, se organiza sobre las administraciones locales. Es la ley sobre el ordenamiento de las mismas la que establece el funcionamiento de las 61 municipalidades como unidades equitativas e idénticas en rango legal a pesar de sus características. Se componen de asambleas municipales, de un alcalde elegido por voto directo en elecciones, y de una corporación compuesta según un marco representativo del censo de los tres grupos constituyentes. Las competencias municipales son las tradicionales, desde planificación urbanística, cultura, educación, protección sanitaria, deporte, turismo, comercio y demás (Artículo 102). Sólo Banja Luka y Sarajevo del Este son consideradas ciudades, la primera, capital *de facto* (Artículo 9) y sin municipios en su composición metropolitana, y la segunda, capital *de iure*, compuesta de seis municipios.

Este complicado sistema de contrapesos étnicos en el Consejo de los Pueblos ha demostrado ser absolutamente ineficaz para el fin para el que fue creado, que no es otro que la salvaguarda del interés vital de todos los pueblos constituyentes sobre el territorio de la *Republika Srpska*. El predominio de los delegados de origen serbio es evidente en un territorio donde el 81% de la población es de esta etnia. En el caso del club croata, es habitual que sea imposible llegar al cómputo necesario de delegados por lo que su cuota se cubre desde otros partidos, generalmente de corte serbio, y algo parecido ocurre en el club de los bosniacos. El resultado es que sus votos dentro del este órgano suelen ser insignificantes e insuficientes para bloquear cualquier iniciativa que consideran perjudicial para su grupo étnico.

La actual estructura del Consejo de los Pueblos de la RS es clarificadora de su ineficacia. La actual presidenta del Consejo es Nada Tesanovic, una croata procedente del partido de Milorad Dodik, SNSD. El vicepresidente bosniaco es Kemo Cemdzija del partido bosniaco SDA, y el miembro del grupo de los "otros", Radenko Rikoc, un diputado montenegrino también del partido nacionalista serbio SNS. El club de los croatas por ejemplo, a falta de delegados croatas en el territorio se compone de cuatro delegados croatas procedentes de partidos tradicionales y nacionalistas croatas como el HDZ o HDZ1990, procedentes además de la Federación de ByH, por lo tanto, no tan familiarizados con las necesidades de la población croata en la Entidad serbia. Los otros cuatro delegados del club provienen de las filas del partido de Dodik SNSD y del partido nacionalista serbio SDS, es decir, tienen el mismo número de delegados croatas que serbios en el club.

El club de los "otros" tampoco cuenta con los delegados suficientes. Entre los cuatro sillones que corresponden a este grupo, hay una delegada de origen italiano y otra de origen judío, ambas pertenecientes al partido de Milorad Dodik, SNSD, el vicepresidente montenegrino del partido nacionalista serbio SNS, y una delegada de origen ucraniano, también procedente de un partido afín a las corrientes serbias.

El club de los bosniacos cuenta con cinco delegados del partido bosniaco SDA, y dos delegados de partidos de corte socialista como SBIH o SDP.

El delegado croata del Consejo de los Pueblos de la *Republika Srpska*, Mijo Perkunic, señala (Zvijerac, 2017) que:

Los delegados croatas ni siquiera se pueden plantear la cuestión del interés nacional en el Consejo de los Pueblos RS porque los partidos serbios tienen el mismo número de delegados en el club de los croatas que los propios croatas.

Es escandaloso que en la Federación de ByH no se pueda formar gobierno sin la firma de los dos vicepresidentes, mientras que los croatas y bosniacos que son vicepresidentes en la RS ni siquiera son preguntados. De hecho no tienen siquiera sus despachos en el palacio de gobierno de Milorad Dodik.

El delegado del club bosniaco, Mujo Hadziomerovic señala (ibid) que:

A menudo imputan a los bosniacos las pretensiones de que quieren una Bosnia y Herzegovina unitaria, y ellos tienen desde hace tiempo una RS unitarias donde dos pueblos ni siquiera pueden ejercer sus derechos. Los partidos nacionalistas serbios hoy dirigen el club de los croatas pero aún no tienen sus cuatro delegados en el club de los bosniacos. Sin embargo, nos damos cuenta de que en su lista para las próximas elecciones prevén poner bosniacos de sus filas con el objetivo de hacer ceder la balanza y luego tratar de abolir el Consejo de los Pueblos de la Republika Srpska.



Estos delegados apuntan además que incluso cuando se logra promover una moción por la vulneración manifiesta del interés nacional vital, ésta pasa desde el Consejo de los Pueblos de la RS al Tribunal Constitucional de la Entidad cuya composición de nuevo se sostiene sobre cargos elegidos por el partido político gobernante, algunos de ellos antiguos políticos, cuya imparcialidad queda seriamente cuestionada (Ibid).

## **2.2 La Federación de Bosnia y Herzegovina**

### **2.2.1 La conformación de la Federación de Bosnia y Herzegovina**

La Federación de Bosnia y Herzegovina es la otra Entidad que conforma el ordenamiento territorial de Bosnia y Herzegovina, abarcando un 51,5% del total de su territorio tal y como dispuso el Acuerdo de Paz de Dayton.

La primera constancia internacional de la Federación como administración territorial viene recogida en el Acuerdo de Washington de 18 de marzo de 1994 por el que se puso fin a la lucha armada entre el bando bosniaco y el croata, que había estallado en los primeros compases de la Guerra de Bosnia. Mediante este acuerdo, el territorio ocupado por aquellas dos facciones se constituyó en una entidad territorial independiente dentro de Bosnia y Herzegovina, poblada mayoritariamente por las comunidades bosniaca y croata. Dayton ratificaría por segunda vez la existencia de la Federación de Bosnia y Herzegovina, estableciendo que quedaría compuesta a su vez por diez cantones, y que sería junto con la *Republika Srpska* una de las dos Entidades en las que se dividiría internamente el Estado.

El 30 de marzo de 1994, tras su reconocimiento internacional en Washington, la Asamblea Constitucional de la Federación alumbraba su Constitución, que en aquel momento establecía como sujetos constituyentes al pueblo croata y bosniaco mientras que los serbios recaían en la categoría de los "otros"<sup>39</sup>.

El acuerdo de Washington planteó el ordenamiento de la Federación de Bosnia y Herzegovina como una unidad territorial dentro de la entonces aún vigente República de Bosnia y Herzegovina bajo su soberanía, mientras que abolía la

---

<sup>39</sup> Estas y otras formulaciones que se plantearon contrarias a la Constitución de Bosnia y Herzegovina tal y como dictaminó el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina fueron modificadas en las constituciones de las Entidades mediante más de un centenar de Enmiendas.

autoproclamada República Croata de Herceg Bosna que había implementado la parte croata en la zona de Herzegovina, por lo que este acuerdo supuso la antesala del ordenamiento territorial de Dayton pero también la firma de la paz entre croatas y bosniacos.

Ambos acuerdos, tanto el de Washington como el de Dayton, ratificaron la integridad constitucional y legal de Bosnia y Herzegovina como Estado internacionalmente reconocido, y enterraron la idea de una confederación de los territorios croatas de Bosnia con la República de Croacia, algo que habría sido posible en aquellos años de guerra. A cambio, las partes acordaron convivir en una federación de ambos pueblos constituyentes, siendo esta una Entidad que podía establecer relaciones especiales con los estados vecinos. Un claro gesto para con la comunidad croata de Bosnia <sup>40</sup> hacia su segunda matriz, Croacia.

Al igual que la *Republika Srpska*, la Federación tiene su propia nacionalidad, su himno, escudo y bandera, si bien la misma desde el año 2006 ha sido considerada por el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina no concorde a la representación de los tres pueblos constituyentes pues sólo cuenta con los escudos croata y bosniaco, así que desde esa fecha y a falta de un acuerdo político, la Federación no cuenta con bandera y escudo.

La Federación cuenta con casi el doble de población que la *Republika Srpska*. Según el último censo poblacional de 2013, el 62,85% de los habitantes de Bosnia y Herzegovina viven en la Federación, mientras solo el 34,8% lo hacen en la RS, y el 2,37% de los censados se hallan domiciliados en el Distrito de Brcko.

---

<sup>40</sup> Bajo la posibilidad que contempla la Constitución de Bosnia y Herzegovina de formalizar relaciones especiales entre las Entidades con los estados vecinos, la Federación de ByH estableció desde el año 1996 importantes acuerdos con Croacia en materia económica, educativa, inversiones conjuntas, uso industrial y energético. Croacia garantizó además a Bosnia la salida al mar a través de la Federación que hoy está en el municipio de Neum, y había un acuerdo preliminar del uso del puerto comercial de Ploce para que esa salida tuviera un fin económico que sin embargo, nunca se ratificó por parte de Croacia. Los esfuerzos comunes en materia de extradición de criminales y la justicia transnacional que ha sido un requisito de la Unión Europea para ambos Estados ha hecho que las relaciones especiales hayan caminado cada vez más hacia encuentros bilaterales entre los Estados de Croacia y de Bosnia en lugar de Croacia con la Federación. Como contraparte, Croacia que en el Capítulo 10.2 de su Constitución especifica que el pueblo croata en otros Estados goza de la protección de la República de Croacia, ha afirmado que las diferentes enmiendas a la Constitución de la Federación de ByH siempre hayan ido en detrimento del pueblo croata, cuyos líderes croatas de Bosnia han reavivando en los últimos años la idea de una tercera entidad. La sesión del Parlamento Europeo de inicios de febrero de 2017 relativa al estado de de situación de Bosnia, con el fin de aprobar una resolución, tuvo un seguimiento extraordinario puesto que se filtró a la prensa que los europarlamentario croatas anunciarían enmiendas a esta resolución pidiendo una federalización del territorio bosnio con el fin de lograr esa tercera Entidad (Hadzihasanovic, 2017).

Étnicamente, la Federación cuenta con mayoría de población musulmana, un 70,4%, por un 22,4% de croatas y apenas un 3,6% de serbios. Sin embargo, en el censo de 1991, el que sigue vigente en las leyes a todos los niveles administrativos, la Federación contaba con un 52,3% de bosniacos, un 21,9% de croatas y un 17,6% de serbios por lo que en esta Entidad, también se han acabado creando territorios étnicamente limpios. Por otra parte, y de nuevo en relación con ese censo, el balance de víctimas mortales del conflicto así como las dificultades para el retorno de refugiados y desplazados han provocado una caída de población de 350.000 habitantes respecto de 1991.

La Constitución de la Federación de ByH se compone de un preámbulo y 9 capítulos, así como de un anexo que recoge 21 instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos y las libertades, entre ellos la Convención Europea. El grueso del texto constitucional aborda la implementación de la Federación; los derechos humanos, el reparto de competencias entre los poderes federales y cantonales; la organización de poderes en la Federación; los poderes cantonales; los poderes locales; las relaciones internacionales; el nombramiento del defensor; el poder legislativo o el parlamento; la presidencia de la Federación; y el poder judicial. Sobre este texto original se han formulado desde el año 1994 hasta el año 2005 108 enmiendas, entre las que algunas han sido adoptadas por el parlamento de la Federación, pero la mayoría han sido impuestas por el Alto Representante para Bosnia y Herzegovina.<sup>41</sup> Entre estas las más destacable es la derivada de la decisión del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina del año 2000 sobre la constitucionalidad de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio estatal, y la necesidad de ajustar las constituciones entitarias a la misma, que sin consenso político, sería impuesta por el Alto Representante Wolfgang Petrisch en el año 2002, tras las elecciones parlamentarias. Esta Enmienda implicaba además la necesidad de definir el concepto de interés vital nacional que aborda la decisión del Alto Representante, así como obliga a modificar el proceso de elección de los presidentes de las entidades, los miembros del gobierno y los

---

<sup>41</sup> Wolfgang Petritsch y su sucesor Paddy Ashdown consideraron que la aplicación de las enmiendas a la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina era parte de las reformas necesarias, sobre todo en materia de justicia, defensa, gobierno local, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la inmunidad de los políticos. Entre las enmiendas impuestas que aprobó el Tribunal Constitucional de Bosnia en el año 2000 y que los políticos nacionales no eran capaces de aplicar por consenso, también estuvo la abolición del cargo de Presidente de los Cantones y del Adjunto al Ministro Federal, así como la definición del interés nacional vital de los pueblos constituyentes dentro de las constituciones entitarias y las de los cantones, y la modificación del Estatuto de la ciudad de Mostar para garantizar la equidad de los tres pueblos en los procesos electorales. En el momento de escritura de este texto, el Parlamento de Bosnia y Herzegovina no ha logrado sacar adelante una ley electoral rectificadora para la zona de Mostar por lo desde el año 2008 este municipio no ha celebrado elecciones.

jueces de los máximos tribunales entitarios. Estas enmiendas no cambiaban la posición constitucional de las Entidades dentro del Estado pero modificaban la posición de los pueblos constituyentes dentro de las constituciones entitarias haciéndoles iguales ante la ley en todo el territorio pero bajo un signo étnico (Omerovic, 2010).<sup>42</sup>

### **2.2.2 Organización territorial e institucional de la Federación de Bosnia y Herzegovina**

La Federación de Bosnia y Herzegovina cuenta con la clásica división de poderes donde el legislativo está representado por un parlamento bicameral compuesto por la cámara de los Representantes y la Cámara de los Pueblos. La primera cuenta con 98 representantes elegidos por sufragio directo en todo el territorio de la Federación, donde cada uno de los pueblos constituyentes debe contar con al menos 4 miembros (Capítulo IV, A.1. Artículo 1 de la Constitución de la Federación). Cabe señalar que en este órgano según el Artículo 4 de la Constitución de la Federación, todo sujeto con derecho a voto puede ser delegado de la misma.

La Cámara de los Pueblos está compuesta de 58 delegados y es paritaria, así que cada pueblo constituyente debe contar con 17 miembros, y 7 proceden del grupo de los "otros" (Artículo 6). Sus miembros son elegidos por los representantes de los parlamentos cantonales de acuerdo al número de habitantes de cada cantón (Artículo 8), y sus sillones parlamentarios se dividen entre los tres grupos parlamentarios de los delegados de cada pueblo constituyente dentro de sus clubes; el club de los bosniacos, el de los croatas y el de los serbios.

Según la Ley Electoral de ByH del año 2002 (Artículo 10), el número de los delegados que se elige en cada Cantón es proporcional a la población, determinada según el último censo. Es la Comisión Central Electoral la que

---

<sup>42</sup> Hasta la promulgación de las Constituciones de la Federación y la Republika Srpska, todos los textos constitucionales de Bosnia y Herzegovina desde 1943 hasta el año 1992 siempre han garantizado la igualdad de todos los pueblos constituyentes que ante todo eran ciudadanos del país (Omerovic, 2010). Durante el conflicto por primera vez la Constitución de RS elimina a los croatas y a los musulmanes como sujetos constitucionales, y la Constitución de la Federación hace lo propio con los serbios. Es interesante remarcar que la Constitución de la Federación modifica la terminología de musulmanes cambiándola por *bosniacos* que será aceptada en la Constitución de Dayton, donde los tres pueblos constituyentes vuelven a ser sujetos soberanos, junto con los "otros", ciudadanos de Bosnia y Herzegovina (Preámbulo de la Constitución de Bosnia y Herzegovina), al menos en el preámbulo.

determina el número de representantes de cada pueblo constituyente y del grupo de los "otros" que se designa desde cada cantón (Artículo 10.12.a).

El punto b) del Artículo 10.12. de la Ley Electoral indica que la población de cada cantón se divide en grupos constituyentes mediante la distribución de 1, 3, 5, 7, etc. Los números obtenidos como resultado de esta división representan proporciones de cada pueblo constituyente y de los "otros" en cada cantón. Todos los cocientes se clasifican por tamaños. Cada pueblo constituyente de cada cantón contará con un asiento en la Cámara de los Pueblos, mientras que los sillones restantes se asignan uno a uno de mayor a menor según la lista restante de la división de cocientes. Si no se consigue el número necesario de delegados de cada pueblo constituyente y del grupo de los "otros" en cada Cantón, los delegados restantes procederán desde otro cantón hasta lograr la cuota necesaria de representantes de cada pueblo constituyente (Artículo 10.16.(1)).

Cada una de las cámaras tiene un presidente y dos vicepresidentes que no pueden ser del mismo pueblo constituyente. Tanto en el caso de la cámara alta como de la baja, los cargos de la presidencia y la vicepresidencia se eligen entre los representantes de las mismas en el marco de las sesiones plenarias tras la verificación del mandato de los miembros de las cámaras.

La cámara de los Representantes cuenta con 24 comisiones especializadas: la Comisión Constitucional; la Comisión Legislativa y Jurídica; la Comisión Administrativa; la Comisión para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades; la Comisión para la Seguridad; la Comisión para los Nombramientos; la Comisión para la Información; la Comisión de Política Lingüística; la Comisión para la revisión de la Inmunidad; la Comisión para la Igualdad de Género; la Comisión para la Administración Local; la Comisión para la Juventud; el Comité para las Políticas Económicas y financieras; el Comité para la Energía, la minería y la Industria; el Comité para el Transporte y las Comunicaciones; el Comité para la Desnacionalización y la Privatización; el Comité para la Justicia y la Administración General; el Comité para el Retorno de Refugiados y Desplazados; el Comité para la Educación, la Ciencia, la Cultura y el Deporte; el Comité para los Asuntos de Veteranos de Guerra y la Invalidez; el Comité para la Protección Social y el Trabajo; el Comité para la Sanidad; Agricultura, Agua y Bosques; Urbanismo; y Ecología (Artículo 56 del reglamento de la Cámara de los Representantes de la Federación de ByH).

La cámara de los Pueblos cuenta con 19 comisiones de trabajo basadas en la protección y garantía de la igualdad de derechos de los tres pueblos constituyentes en los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales (Artículo 54 del Reglamento de trabajo de la Cámara de los Pueblos). Entre éstos, deliberan sobre la identidad de los pueblos; las enmiendas a la constitución; la organización de los

órganos de la administración pública; la igualdad de oportunidades de los tres pueblos para la promulgación de las decisiones; la educación; la religión, el idioma, la cultura, la tradición y el legado cultural; la organización territorial; el sistema de los servicios públicos de información así como sobre todas aquellas cuestiones que pueden ser de interés vital nacional si así lo consideran dos tercios de uno de los clubes de los pueblos constituyentes de esta cámara (Artículo 115 del Reglamento de trabajo de la Cámara de los Pueblos).

A diferencia del parlamento de la *Republika Srpska* donde la toma de decisiones pasa sólo por la Asamblea Nacional con un Consejo de los Pueblos que hace de vigilante del interés nacional vital de las leyes promulgadas, en el Parlamento de la Federación se ha buscado el equilibrio entre ambas cámaras que tienen unas competencias casi idénticas y que toman las decisiones a través de la mayoría de sus miembros (Omerovic, 2010).<sup>43</sup> En los casos en los que las decisiones de ambas cámaras no coincidan se prevé la creación de una comisión conjunta que buscará una solución satisfactoria (Capítulo IV. A. Artículo 18.6. de la Constitución de la Federación).

El poder ejecutivo recae sobre el Presidente, los Vicepresidentes y el Gobierno de la Federación de ByH. La composición de poderes tiene elementos de los sistemas parlamentario y presidencialista (Omerovic, 2010). La elección del Presidente y sus Vicepresidentes depende de al menos un tercio de los votos de los delegados de los grupos parlamentarios bosniacos, croatas y serbios de la Cámara de los Pueblos. La elección requerirá la aceptación tanto en la Cámara de Representantes como en la de los Pueblos de la lista conjunta de los tres candidatos para la presidencia y las vicepresidencias, incluyendo la mayoría de cada pueblo constituyente (Capítulo IV.B.1. Artículo 2 de la Constitución de la Federación).

El Presidente como Jefe de Estado representa la entidad, tiene potestad para disolver las cámaras, siempre que no sea antes del año de su composición aunque puede disolver el Parlamento si éste no llega a un acuerdo respecto de la adopción de los presupuestos. El Presidente es el firmante de las leyes y demás normas. El Parlamento también puede apartar de sus funciones al Presidente y a los Vicepresidentes si incumplen su juramento (Artículo 3).

Además del Presidente, el Gobierno de la Federación está encabezado por el Premier o Presidente del Ejecutivo y sus 16 ministros, también subrogados a la

---

<sup>43</sup> La definición del interés nacional vital es la misma que en la Constitución de la *Republika Srpska* que ya se ha reproducido íntegramente en ese apartado. En el texto constitucional de la Federación viene recogida su definición en el Capítulo IV.A. 5. artículo 17 a, bajo la Enmienda XXXVII.

cuota étnica de 8 ministros bosniacos, 5 serbios y 3 croatas, además de la posibilidad de reservar un ministerio para el grupo de los "otros" (Artículo 4).

El Premier es el portador de las principales funciones institucionales, desde la proposición al parlamento de las leyes y presupuestos, la ejecución de las mismas, preside las sesiones del gobierno, reparte las obligaciones entre los ministros hasta tiene la capacidad para promover el proceso de revocación del presidente y los vicepresidentes de la Federación. La composición del ejecutivo la ratifica la cámara de Representantes que se reserva la posibilidad de mostrarle su desconfianza y finalmente su disolución (Capítulo IV.B.3. Artículo 7.c).

En cuanto al poder judicial, este viene representando por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo de la Federación (Capítulo IV.C.1. Artículo 1.2.). El primero según la Constitución de la Federación también se compone de nueve miembros de entre los que al menos dos proceden de cada pueblo constituyente, y a diferencia de cómo lo considera el texto constitucional de la *Republika Srpska*, sí es parte del sistema judicial de esta Entidad, pues sus funciones si tienen que resolver disputas judiciales entre los cantones, los cantones y los poderes federales, los municipios, entre los poderes locales y cantonales o federales, así como entre las instituciones federales (Artículo 10). Todo su ordenamiento judicial viene regulado por la ley federal.

El Tribunal Supremo, se compone de al menos nueve miembros pero su número decisivo depende de la ley federal (Artículo 14). Como la máxima instancia judicial de la Federación es el responsable de discernir ante las disputas entre los juzgados cantonales en relación a la Constitución, las leyes y otros reglamentos de la Federación, así como en todas aquellas materias que no son competencia exclusiva del Tribunal Constitucional (Artículo 15). Hasta la creación del Consejo General del Poder Judicial de Bosnia y Herzegovina en el año 2004, la Federación también tenía competencias para la creación de comisiones para el nombramiento de jueces y fiscales, tanto a nivel federal como cantonal.

La elección de los delegados de la Cámara de los Pueblos ha sido ampliamente cuestionada por los representantes de los diferentes grupos constituyentes ya que al tener en cuenta el censo de 1991, y no el censo real, es habitual que se produzcan descompensaciones en los votos. Es el caso, por ejemplo, en cantones como Bosnia Podrinje donde según el censo de 2013 apenas viven 24 croatas, el 0'04% de la población <sup>44</sup> o bien en el cantón de Herzegovina occidental con apenas un 0'01% de bosniacos tienen que designar a su delegado de cada pueblo constituyente, lo que muchas veces es imposible, y hace que sus votos caigan en compensaciones a otros grupos políticos. El presidente del Club de los Croatas en

---

<sup>44</sup> Ver en los Anexos de la tesis el mapa 1 de los cantones y la distribución étnica de la población.



el Parlamento de ByH, Bozo Ljubic solicitó ante el Tribunal Constitucional de ByH revisar el modo de elección de los delegados a este órgano, que según este político, no representa la voluntad real de los votantes, pues los partidos que son mayoría en determinados cantones predominantemente croatas no son representados de forma equitativa a los votos que han obtenido sino desde la cuota étnica impuesta por la Ley, lo que provoca que muchas veces las posiciones croatas en la Cámara de los Pueblos recaigan en otros partidos.

Esta incongruencia llevó al Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina a abolir parte de la Ley Electoral de Bosnia y Herzegovina en el año 2016 otorgando de plazo seis meses para modificar el sistema de elección. La votación en el Parlamento de Bosnia y Herzegovina comenzó en marzo de 2017 sin acuerdos. Entre las principales propuestas, está la del partido croata HDZ, el responsable de llevar ante el TC de Bosnia y Herzegovina la discriminación de la actual ley electoral que debido a un censo en el que la población bosniaca es mayoritaria en muchos cantones inclina la balanza en la Cámara y rompe la paridad.

HDZ propuso que la elección de los representantes se hiciera creando tres zonas de circunscripción: A, B Y C. Las dos primeras necesitarían la mayoría de dos tercios de bosniacos y croatas respectivamente, y la tercera sería mixta, lo que permitiría ganar votos según la voluntad popular y no según la cuota étnica. La parte bosniaca rechazó la propuesta en marzo de 2017 amparándose en el interés vital, alegando que la fórmula croata estaba sesgada y que este tipo de decisiones de gran calado deben consensuarse más a fondo. De no llegar a un acuerdo respecto de la reformulación de la Ley, las principales instituciones estatales quedarían bloqueadas pues de la Cámara de los Pueblos de la Federación depende la ratificación de todas las leyes procedentes de la Cámara de los Representantes, pero también la elección del presidente y los vicepresidentes de la Federación así como la designación de los delegados a la Cámara de los Pueblos del Parlamento de Bosnia y Herzegovina, que llevaría al bloqueo a todo el Estado. No sería la primera vez que el desacuerdo político hace que se incumplan las decisiones del Tribunal Constitucional.



### **2.2.3 Los cantones de la Federación de ByH<sup>45</sup>**

El organigrama institucional y territorial de la Federación se compone además de todo el inmenso entramado institucional ya visto, del que generan los diez cantones en los que se divide la Federación, que también cuentan con poderes legislativos encarnados en sus parlamentos, con poderes ejecutivos asignados a un gobierno y un primer ministro cantonal, y con un poder judicial integrado por los juzgados cantonales además de por un Tribunal Cantonal como máximo órgano judicial.

El parlamento de los cantones es unicameral y se compone de entre 25 y 50 delegados dependiendo de la estructura étnica de sus habitantes (Capítulo V.2. Artículo 5 de la Constitución de la Federación), elegidos por sufragio directo y un mandato de cuatro años como el resto de las instituciones de toda Bosnia y Herzegovina. Cada órgano legislativo cantonal debe tener representación de los tres pueblos constituyentes y en caso de que así no ocurra, uno de los sillones de los suplentes del presidente de la asamblea quedará vacío (Capítulo V.2. Artículo 7). Las asambleas parlamentarias cantonales son responsables de la aplicación de las políticas y del desarrollo cantonal, el nombramiento del primer ministro, vicepresidentes y el gobierno, la adopción de los presupuestos cantonales, el financiamiento, impuestos. De su parlamento son elegidos los delegados que compondrán los clubes de cada pueblo constituyente dentro de la Cámara de los Pueblos del parlamento de la Federación. Las decisiones sobre la constitución, sus enmiendas y la transferencia de competencias cantonales al nivel federal se toman mediante la mayoría de dos tercios de los presentes.

Los cantones tienen su gobierno, compuesto del Primer Ministro y de sus ministros cuyo número determina la ley de gobierno de cada cantón pero oscila entre los ocho y los doce ministerios. El candidato a Primer Ministro es nombrado por el presidente de la Asamblea Parlamentaria quien a su vez nombra a sus ministros que hasta su supresión por parte del Alto Representante en el año 2004, tenían a sus correspondientes suplentes. La composición del gobierno debe reflejar la estructura étnica del cantón y todos los pueblos constituyentes deben estar representados. Las decisiones se toman por mayoría.

El Primer Ministro, como jefe del ejecutivo cantonal tiene amplias competencias: la firma y ratificación de los acuerdos internacionales en nombre de los cantones

---

<sup>45</sup> Ver en los Anexos de la tesis el mapa 1 de los cantones y la distribución étnica de la población.

aprobados por la Asamblea Cantonal, con el consentimiento previo de la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina y la Federación de Bosnia y Herzegovina, a excepción de ciertos tipos de acuerdos que, por ley, no requieren el consentimiento de la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina; la aplicación de la política y las ordenanzas cantonales, incluyendo asegurar la aplicación de las decisiones de los tribunales; presentar solicitudes al Tribunal Constitucional de la Federación de Bosnia y Herzegovina para que determine si la Constitución Cantonal o una enmienda a la Constitución del Cantón, el proyecto de ley o una ley aprobada por la Asamblea del Cantón es de conformidad con la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina; presentar solicitudes al Tribunal Constitucional de la Federación de Bosnia y Herzegovina con el fin de determinar si el proyecto adoptado o la regulación dictada por la autoridad cantonal o municipal o por el gobierno de la ciudad está en conformidad con la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina; la cooperación con las autoridades ejecutivas de Bosnia y Herzegovina, la Federación de Bosnia y Herzegovina, los demás cantones y municipios; otros asuntos que determine la Constitución y las ordenanzas de los Cantones; así como la ejecución de otras funciones encomendadas por la Asamblea Cantonal (Omerovic, 2010).

Los cantones a su vez se dividen en administraciones municipales y locales con sus propios gobiernos. Además de Sarajevo y Mostar, la Federación cuenta con Tuzla, Zeniza, Bihac i Jajce que tienen la categoría de ciudades, pero la Constitución de la Federación menciona explícitamente la organización territorial de Sarajevo y de Mostar como dos unidades de administración local. Sarajevo como capital de la Federación y del Estado se rige y organiza en relación a todos los textos constitucionales además de por su estatuto (Capítulo VI.B). En el caso de Mostar, se define en la Constitución como una unidad territorial y una unidad de administración local. Tiene competencias municipales reguladas por ley y por el Estatuto de Mostar. La representación de los pueblos constituyentes se regula por el censo de 1991 hasta la aplicación plena del anexo VII, relativo a retorno de refugiados, y se menciona específicamente la protección del interés vital nacional de la ciudad de Mostar recogido en su Estatuto. Este artículo especifica que cualquier ciudadano con derecho a voto en Mostar puede ser el alcalde de la ciudad si bien las reglas para las elecciones municipales y locales viene recogido en el Estatuto (Capítulo VI.C.). se compone de si bien su establecimiento no corresponden exclusivamente a un ordenamiento en torno a las municipalidades.

46

---

<sup>46</sup> En el año 2010, el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina abolió las disposiciones del Estatuto de Mostar relativas al sistema electorales. Se estimó que el mismo discrimina a los votantes puesto que dispone la elección de un mismo número de concejales en el Ayuntamiento de Mostar desde los distritos electorales de los antiguos seis municipios que componen el área de

#### **2.2.4 El solapamiento de las competencias de la federación de ByH y de los cantones**

Desde su gestación en el año 1994, la Federación ha ido perdiendo paulatinamente competencias que han sido cedidas al Estado, véase defensa, aduanas, comercio exterior, la política monetaria o la reforma judicial. A lo largo de los años, el presupuesto de la Federación, que en el año 2016 ascendía a algo más de mil cuatrocientos millones de euros, se destinan al pago de la deuda, las pensiones por invalidez de los veteranos de guerra, las pensiones de invalidez a las víctimas civiles de la guerra así como a los dependientes, agricultura y proyectos de desarrollo, desplazados y refugiados, sueldos de funcionarios públicos, los presupuestos cantonales y de los niveles más bajos de poder o el mantenimiento de las instituciones y empresas públicas, entre otros. En este punto cabe señalar que el enorme aparato administrativo que arrastra la Federación y sus subniveles de gobierno hace extremadamente caro su mantenimiento pues, del casi medio millón de empleados de la Federación, más de cuarenta mil trabajan en la administración pública (Instituto Estadístico de la Federación de ByH, 2016).

Si bien, las competencias iniciales con las que contaba la Federación eran amplias pero cruciales puesto que las mismas supusieron la transferencia de poderes de la entonces existente República de Bosnia y Herzegovina al nivel entitario ya que la Comunidad Internacional necesitaba establecer instituciones en un territorio que a la vez permitiesen construir un nuevo sistema institucional estatal, en la actualidad muchas de sus funciones han sido transferidas ya a ese ámbito estatal, o bien

---

Mostar a pesar de que son muy diferentes en tamaño y número de electores. El reglamento impedía además a los ciudadanos de la zona central de la ciudad elegir a los representantes del Ayuntamiento. El Tribunal Constitucional ordenó a la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina que cambiara la ley electoral estatal, y al Ayuntamiento de Mostar que armonizara el Estatuto de la Ciudad con la Constitución de Bosnia y Herzegovina. A fecha en la que se escribe este texto, ni la ley estatal ni el Estatuto se han modificado ante la imposibilidad de acuerdo entre los dos partidos políticos más fuertes en Mostar, el Partido de Acción Democrática (SDA) y Unión Democrática Croata de Bosnia y Herzegovina (HDZ BiH). Tampoco ha tomado medidas al respecto la Oficina del Alto Representante que podía modificar ambas leyes mediante los Poderes de Bonn. El Alto Representante, Valentin Inzko comentaba al respecto que hasta que no se encuentre la voluntad política no habrá un giro porque la OHR no quiere hacer sus deberes (Soldo, 2015). Hasta que llegue el consenso, Mostar seguirá siendo la única ciudad europea donde no se celebran elecciones (en este caso desde el año 2008) y cuyo alcalde toma decisiones sin haber sido elegido por sus ciudadanos.

recaen en el nivel cantonal que cuenta con un presupuesto muy inferior a pesar de ser el referente directo de los ciudadanos con los órganos de poder.

Según la Constitución de la Federación, las competencias exclusivas de la Entidad son la nacionalidad de la Federación; el desarrollo de la política económica, incluida la planificación y la reconstrucción, y la política de uso de la tierra a nivel federal; la regulación de la financiación y de las instituciones financieras de la Federación así como la política fiscal de la Federación; la lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el crimen organizado; la asignación de frecuencias para radio, televisión y otros fines, de conformidad con la Constitución de Bosnia y Herzegovina; el desarrollo de la política energética, incluyendo la distribución entre los Cantones, y la creación y el mantenimiento de la infraestructura necesaria; la financiación de actividades y actuaciones de las autoridades federales y las instituciones del gobierno federal a través de impuestos, empréstitos, u otros medios (Capítulo III. Artículo 1 de la Constitución de la Federación).

La protección de los derechos humanos, las políticas sociales, el desarrollo y emprendimiento local, la administración pública, los servicios públicos de radio y televisión, el turismo y movimiento de extranjeros, el uso de los recursos naturales y la ecología según el artículo 2 de este mismo capítulo constitucional son competencias compartidas entre la Federación y los Cantones.

El artículo 4 del Capítulo III establece las siguientes competencias exclusivas de los Cantones: establecer y controlar las fuerzas policiales, que tendrán uniformes de la Federación, con la insignia Cantonal; creación de la política educativa, incluidas las decisiones relativas a la regulación y prestación de la educación; desarrollar e implementación de las políticas culturales; el establecimiento de la política de vivienda, incluyendo la aprobación de la legislación relativa a la edificación y creación de viviendas; creación y regulación de las políticas de las administraciones públicas; la regulación de uso de los terrenos locales, incluyendo la zonificación; la regulación y la promoción de las empresas locales y las actividades de caridad; la adopción de normas sobre la producción energética y su disponibilidad; la aprobación de políticas relativas a las instalaciones de radio y televisión, incluidas las decisiones relativas a su regulación, asegurando su funcionamiento y la construcción; la aplicación de la política social y la prestación de servicios de bienestar social; la creación y aplicación de la política de turismo Cantonal, el desarrollo de los recursos del turismo; la financiación de los gobiernos cantonales y de sus agencias a través de impuestos, préstamos y otros medios<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> La educación entra constantemente en un conflicto de competencias entre el nivel entitario y cantonal. Tanto es así que en el año 2010, el Tribunal Constitucional de la Federación dictaminó que la educación era competencia exclusiva de los cantones, lo que debilita aún más el papel de la

Los cantones por su parte tienen la posibilidad de transferir competencias a la Federación pero también a las administraciones locales en materia de cultura, el turismo, las actividades humanitarias, aunque los desencuentros entre los grupos étnicos que gobiernan en el nivel cantonal, con los del municipal y a su vez federal, hace muy difícil el diálogo y la colaboración.

No es extraño que el Parlamento de la Federación sufra constantes bloqueos debido a los desencuentros etnonacionalistas en su seno que en numerosas ocasiones han llevado a los delegados a promover iniciativas de mociones de desconfianza al ejecutivo por parte del Parlamento. Ejemplos recientes han sido los disturbios ante el parlamento del año 2014 que se verán con más detenimiento en otros apartados posteriores, o las recientes protestas de casi 15.000 veteranos de guerra en abril de 2017 para exigir una resolución sobre su situación económica y social, que debido al desacuerdo interno de los representantes parlamentarios la hizo inviable.

Ante una decisión vinculante del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina sobre la modificación de la Ley Electoral estatal, pero en especial respecto del sistema de elección en Mostar, ciudad que desde el año 2008 no celebra elecciones porque el Tribunal ante una queja del club de los croatas, encontró elementos discriminatorios en el Artículo 19 de la Ley Electoral y del Estatuto de la ciudad, como se verá detenidamente más adelante, el HDZ (partido croata en el gobierno), ha propuesto la fórmula de cinco distritos electorales para la ciudad, y el ayuntamiento formado por 35 concejales, de los que cada pueblo constituyente no podría tener nunca más de 15, mientras que los "otros" tendrían un concejal. En caso de no aprobarse esta propuesta que los bosniacos miran con recelo y dicen que no resuelve el problema de fondo en la representación porque aplica el mismo criterio que la ley actual, las elecciones generales del año 2018 podrían peligrar. O quizás no. No serían las primeras elecciones que se celebran bajo la atenta mirada de la Comunidad Internacional sin que el Estado haya cumplido con sentencias obligatorias, desde las del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en el caso Sejdic-Finci y nuevos casos, así como en el caso de Mostar, que lleva desde el año 2008 sin celebrar elecciones debido a la falta de acuerdo político. Este bloqueo lleva a la paradoja de que cualquier cambio en la Ley electoral debería realizarse después de que se modifiquen los artículos constitucionales que han sido considerados discriminatorios por los máximos órganos judiciales tanto europeos como estatales, pero para eso tampoco hay acuerdo.

---

Federación como entidad que centraliza las unidades federales de las que se compone (Omerovic, 2010) .

## 2.3 El Distrito de Brcko

### 2.3.1 La razón de ser del Distrito de Brcko

Las negociaciones en Dayton sobre el estatuto futuro de la región de Brcko fueron las más intensas entre las partes en conflicto a causa de su decisiva posición geoestratégica y su compleja estructura étnica. Se trata de un municipio de algo más de ochenta mil habitantes, situado en la zona norte de Bosnia y Herzegovina a orillas del río Sava, y resulta ser un enclave fundamental para ambas Entidades porque de una parte se interpone entre el territorio de la Federación y el del Estado croata, y de otro separa las dos partes en las que se divide geográficamente la *Republika Srpska*.

Durante la guerra Brcko fue escenario de terribles atrocidades contra la población civil que dañaron gravemente su estructura multiétnica. Desde la posición bosniaca y croata, en las negociaciones de paz se defendió que siempre había contado con mayoría de población de sus grupos étnicos, y que además habían sido masacrados por parte de las tropas serbobosnias en varios episodios de la guerra, por lo que se rechazaba la posibilidad de que la región estuviera en manos serbias.<sup>48</sup> Los serbios, por su parte, se negaban a renunciar a un corredor a lo largo del río Sava que les unía directamente con Serbia, además de que jugaban con la baza del 49% del territorio que les garantizaba el acuerdo, y para cuyo cumplimiento era necesario contar con los 450 kilómetros cuadrados que ocupa el área municipal de Brcko.

Las disputas fueron tan complicadas que hicieron peligrar la firma de la paz en varias ocasiones, y finalmente por mediación de EEUU, llevaron a las partes a ponerse de acuerdo en que en el plazo de un año, un Tribunal Internacional de Arbitraje decidiría sobre el futuro de la zona que hasta ese momento estaría bajo ordenamiento de la *Republika Srpska*. Un acuerdo que viene recogido en el Artículo 5 del Anexo II de Dayton (1995).

Los árbitros de ese tribunal serían tres (Anexo II, Art.5. 2); dos nombrados desde las Entidades y el tercero a propuesta de los jueces propuestos desde las mismas. Ante la falta de acuerdo, el Presidente de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) nombraría este cargo que a la vez haría de Presidente del Tribunal de Arbitraje. Así

---

<sup>48</sup> Según el censo de 2013, el Distrito de Brcko se compone de un 42,36% de bosniacos, un 34,58% de serbios, un 20,67% de croatas y un 0,74% de minorías (Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, 2013)

fue como ocurrió, y el Presidente del CIJ nombró al juez Roberts B. Owen para esta función.

La decisión sobre Brcko debía ser tomada al año de la entrada en vigor del acuerdo de paz de Dayton (Anexo II, Art. 5. 5), pero ante el tenso clima político de una paz aún muy volátil, no sería hasta el 15 de marzo de 1998 que llegaría la Decisión Definitiva (S/1998/248) por la que Brcko se establecía como un distrito independiente de las entidades y bajo soberanía del estado. Una decisión, que como cualquier otro arbitraje según el Derecho internacional, es definitiva, y específica (párrafo 24. VI)

El régimen de supervisión establecido en virtud del Laudo (párr. 104, I, B) seguirá en vigor con las atribuciones y las funciones previstas en él. En la zona de Brcko, el Supervisor, en su calidad de Alto Representante Adjunto para Brcko, tendrá las mismas atribuciones que las otorgadas al Alto Representante por la Conferencia de Bonn, celebrada en diciembre de 1997, e incluso podrá destituir a cualquier funcionario público si considera que no coopera suficientemente en la labor que realiza para lograr el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton, afianzar las instituciones democráticas de la zona y revitalizar la economía local.

La decisión pretendía mantenerse fiel al marco territorial que había dibujado Dayton para el país donde no cabían nuevas entidades además de las establecidas pero donde la imposibilidad de un acuerdo interentitativo sobre la zona de Brcko, la única verdaderamente multiétnica en el país, hacía necesario que la misma fuera independiente de las decisiones de los ejecutivos de las entidades si bien, seguía perteneciendo en cierto modo a las mismas, según la fórmula del condominio pero siempre bajo soberanía exclusiva del Estado.

*Republika Srpska* tras esta Decisión entendió que había perdido parte de su territorio por lo que la oficina del Alto Representante hubo de hacer una aclaración por la que (OHR, 1999):

Aceptando la importancia de la integridad territorial de la Republika Srpska, el Árbitro ha declarado Brcko un condominio. Esto significa que es un territorio que pertenece a ambas Entidades. De este modo, se preserva la continuidad territorial de la Republika Srpska. No existe una división de la misma. La libertad de circulación está garantizada, incluyendo el movimiento del cuerpo militar para la regulación de la SFOR. La única diferencia es que el Distrito de Brcko tendrá su propio gobierno, autónomo fuera del control político de cualquier Entidad.

El 8 de marzo de 2000, el Alto Representante hacía pública la decisión de la implementación del Distrito de Brcko dentro del sistema territorial de Bosnia y Herzegovina, además de una decisión sobre el nombramiento del gobierno de transición para el distrito. El Supervisor para Brcko junto con el Alto Representante proclamaba el Estatuto de Brcko como el marco legal y legislativo del distrito. En



marzo de 2009, nueve años después de la decisión de la OHR, la cámara de Representantes del parlamento de Bosnia y Herzegovina adoptó la Enmienda Constitucional 1 mediante la que el Distrito de Brcko era finalmente ratificado como parte del sistema jurídico e institucional de Bosnia y Herzegovina. Hasta esa fecha, eran las decisiones arbitrales las que regían su funcionamiento, pero a partir de entonces, Brcko se convierte *de facto*, en la tercera unidad territorial del país, definida como unidad de autogobierno local bajo soberanía de Bosnia y Herzegovina, pero a su vez, un componente más de ese complicado puzle federal.

### **2.3.2 La organización territorial e institucional del Distrito de Brcko**

La organización territorial del Distrito de Brcko viene recogida en el Capítulo I.1. del Estatuto donde se presenta como una sola unidad administrativa del gobierno local bajo la soberanía de Bosnia y Herzegovina.

El punto 2 prosigue afirmando que los poderes del Distrito en términos de gobierno local son el producto del hecho de que cada una de las entidades ha delegado al Gobierno del Distrito todas sus facultades en relación con la administración que anteriormente ejercían las dos entidades y tres gobiernos municipales en el territorio de Brcko antes de la guerra, como se define en el artículo 1 ( 5) de este Estatuto. Estos poderes son iguales a los de las entidades: el poder judicial encarnado en los tribunales del Distrito; el ejecutivo que representado por el gobierno, y el legislativo perteneciente a la Asamblea del Distrito (OHR, 2008).

El Artículo 8 del primer capítulo del Estatuto, relativo a la administración pública del Distrito de Brcko establece que las competencias de las autoridades son a) comercio; b) Finanzas del Distrito; c) la propiedad pública; d) los servicios públicos / infraestructura; e) la cultura; f) la educación; g) la sanidad; h) la protección del medio ambiente; i) los servicios sociales; j) los tribunales y los servicios legales; k) la policía; l) vivienda; m) La planificación urbana y regional (Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, 2008).

El Artículo 8 apartado 4 especifica que todo el poder y la autoridad pública en el Distrito serán ejercida de forma justa, con buena fe, y para el interés general.

El Distrito de Brcko además según el punto 5 adquiere toda la propiedad pública del territorio a partir de la publicación de la Decisión Definitiva del Tribunal de Arbitraje. De tal manera (Capítulo I, Artículo 8.5.)



El Distrito ha adquirido todos los derechos legales a la propiedad pública a partir de esa fecha. El Distrito deberá privatizar todos los bienes públicos que no son necesarios para el desempeño de las funciones públicas. "Privatización" se refiere a la cesión por parte del Distrito de todos los derechos legales de propiedad, excepto en la medida necesaria para el desempeño de funciones públicas.

El Encabezado B del Estatuto regula el funcionamiento y las competencias de la Asamblea del Distrito de Brcko. Este órgano legislativo se compone de 31 miembros de entre los que 2 representan a las minorías (Artículo 23). Los delegados son elegidos por voto directo por un cargo de cuatro años. La Asamblea cuenta con 13 comisiones permanentes y entre sus competencias (Artículo 22) está la adopción del Estatuto y el ordenamiento interno del órgano, y la autoridad para modificar o completar los mismos, la adopción del presupuesto, la promulgación de leyes del Distrito, la adopción de resoluciones en concordancia con el Estatuto, las elecciones del presidente y los vicepresidentes de la Asamblea, el nombramiento del alcalde del Distrito y la supervisión del trabajo del gobierno del Distrito. La presidencia la compone el Presidente de la Asamblea y el Vicepresidente, el primero elegido por una mayoría de tres quintas partes, mientras que la toma de decisiones se lleva a cabo mediante mayoría simple de los delegados (Artículos 29 y 32).

El ejecutivo está compuesto del gobierno y de la Administración Pública cuyas competencias vienen especificadas en el Encabezado C del Estatuto. El alcalde, el vicealcalde, el coordinador general y el jefe de departamento componen el ejecutivo, mientras que la Administración Pública se compone del Departamento del Gobierno del Distrito; la oficina del Alcalde; La Dirección de Finanzas; La Oficina de la Hacienda Pública; La Oficina del Coordinador de Distrito de Brcko ante el Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina; otros órganos administrativos cuando proceda por la ley (Artículo 45).

La Asamblea elige al Alcalde que es a su vez el Jefe de Gobierno del Distrito quién tiene hasta seis consejeros (Artículo 46.4) y amplias competencias entre estas la posibilidad de revocar al coordinador y al jefe del departamento, si bien la Asamblea tiene derecho a veto sobre esta decisión (Artículo 46.3).

La Administración Pública del Distrito se compone del gobierno, la alcaldía, además de diferentes direcciones generales como la de las finanzas, el tesoro, hacienda, policía, gestión del patrimonio público, los departamentos para el deporte, la cultura, educación, asuntos sociales y de refugiados, desarrollo, agricultura, agua y bosques, administración general así como la Oficina del Coordinador para el Distrito ante el Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina

que representa los intereses del Distrito ante las instituciones estatales.

El poder judicial lo componen los tribunales del Distrito (Encabezado V), entre ellos los tribunales de primera instancia y el Tribunal de Apelación que están en el mismo rango que los tribunales cantonales, la fiscalía y la abogacía (Artículo 66).

En el año 2012, el Supervisor Roderick Moore hacía pública la decisión de suspender la figura de supervisor internacional para el Distrito y ceder el mando a los poderes locales. Moore, estadounidense como los cinco supervisores previos con los que ha contado el territorio, especificaba que la Comunidad internacional tomaba esa decisión tras intensas consultas con los ciudadanos y líderes políticos de Brcko, así como con los poderes de las entidades y del Estado (Moore, 2012):

La supervisión se suspende, pero no está terminada y se puede volver a activar si es necesario, aunque espero y deseo que esto no suceda. Por otra parte, el Alto Representante conserva todas sus competencias, con el pleno apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU sobre todo el territorio de Bosnia y Herzegovina, incluyendo Brcko. Además, el Tribunal [de Arbitraje], con sus muchos poderes - la misma institución mediante cuya decisión se implementó la Supervisión y el propio Distrito de Brcko - todavía existe. De acuerdo con la Decisión Definitiva, el Tribunal seguirá existiendo mientras las condiciones no se cumplen para su cierre. Y este Tribunal tiene amplia autoridad. En caso de incumplimiento grave del Acuerdo de Paz por una u otra Entidad, el Tribunal tiene la autoridad legal para modificar la Decisión Final de acuerdo con las necesidades, incluido el derecho a poner una parte o el Distrito al completo bajo el control exclusivo de una Entidad, si fuera necesario.

Tal vez lo más importante es que la máxima autoridad judicial en Bosnia y Herzegovina – el Tribunal Constitucional - también tiene todos los poderes, de conformidad con la Constitución, para tomar una decisión en el caso de una disputa en relación con el Estado y los poderes del Distrito de Brcko.

El supervisor Moore destacaba la labor y el esfuerzo de los ciudadanos de Brcko por hacer prevalecer las obligaciones de la Decisión Definitiva del Tribunal de Arbitraje, y es que durante una década Brcko ha sido el ejemplo de los deberes bien hechos y una referencia para las Entidades. La política de privatización de las empresas pública, desarrollada en el propio Estatuto en los artículos 60 y 61, además de su carácter multiétnico, y la aplicación de las decisiones internacionales hicieron que el territorio fuera muy atractivo para las inversiones extranjeras en un inicio. En el año 2000, el salario base en Brcko era un 30% más alto que en la Federación de Bosnia y Herzegovina, y hasta un 50% con respecto de la *Republika Srpska* (Nikolic, 2016), pero la suspensión de la Oficina del Supervisor también parece haber frenado los avances debido a la falta interna de acuerdo político que ha paralizado a su vez los proyectos económicos.

La relación entre el Distrito, las Entidades, los Cantones y el Estado no deja de ser complicada. El Parlamento de Bosnia y Herzegovina tardó ocho años en adoptar

una ley por la que introducía oficialmente el Distrito como una unidad territorial más del Estado. Las Entidades por su parte tienen una aproximación diferente a Brcko, pues mientras la Federación apenas tiene influencia sobre el Distrito, la *Republika Srpska* nunca perdió su interés por la misma, y prueba de ello es que el Supervisor –quién todavía tiene la última palabra en el Distrito en materia de celebración de los Referéndums – tuvo que intervenir para paralizar la consulta que la *Republika Srpska* quería celebrar entre la población serbia del Distrito en el año 2016 acerca del día nacional de la fiesta de esta Entidad.

La continuidad del Distrito de Brcko sin la figura de la Comunidad Internacional en la actual organización territorial y administrativa de Bosnia exige una revisión pues, si bien en la Decisión Definitiva del Tribunal de Arbitraje y en el Estatuto se define como una unidad administrativa local bajo supervisión estatal, en la práctica, las amplias competencias de este territorio lo asemejan más a una entidad con poder ejecutivo, legislativo y judicial, y no a un modelo de gobierno local (Lilic, 2010). Su mayor mérito, tal y como destacó el propio Moore (2012) ha sido lograr un territorio multiétnico funcional en todos los niveles de gobierno a pesar de los horrores acaecidos entre la población civil dos décadas antes. Una hazaña aún mayor si tenemos en cuenta que precisamente en su carácter multiétnico el Distrito de Brcko encontró la vía de subsistencia respecto de las pretensiones de anexión entitarias, en especial, la de la *Republika Srpska*.

## **2.4 La relación entre las entidades y el nivel estatal de Bosnia y Herzegovina**

Del Artículo III.1. de la Constitución de Bosnia y Herzegovina se deduce la existencia de una relación de jerarquía de las instituciones estatales con respecto de las entidades y de todos los ámbitos territoriales de poder inferiores. De esta manera, las instituciones estatales y la carta magna estatal prevalecen sobre cualquier texto constitucional entitario.

El Estado es responsable de la política exterior, del comercio exterior, las aduanas, el sistema monetario, inmigración y asilo, el control aéreo, el transporte entre entidades, la financiación de las instituciones estatales así como de todos aquellos asuntos relativos a los anexos V, VI, VII y VIII del Acuerdo de Dayton, en concordancia con las entidades respecto de sus competencias en materias de arbitraje, derechos humanos, refugiados y la preservación de símbolos y monumentos nacionales. Más todavía: en estas dos décadas y media de vigencia, el Estado ha ido absorbiendo competencias transferidas de las entidades como la

unificación de los ejércitos y el establecimiento de la defensa bajo el sistema institucional estatal, la regulación del sistema judicial y la mejora en las relaciones con los Estados vecinos que en muchos casos se solapaban con las competencias que tienen las entidades para tal fin porque entran en injerencias de la soberanía estatal.

Aunque la supremacía estatal queda definida en la Constitución, en la práctica las entidades tienen amplísimas competencias y autonomía, además de una ingeniería institucional con su sistema judicial, su poder legislativo y ejecutivo que les hace funcionar a modo de Estados dentro del país. Pero su influencia más directa en el sistema institucional estatal está en su presencia decisiva y necesaria para la formación y el funcionamiento de los órganos centrales a través de las elecciones de los representantes de los mismos, en especial de la Cámara de los Pueblos cuyos delegados son enviados desde los parlamentos de la Federación de ByH y de la *Republika Srpska*, y cuya tónica de trabajo no son los debates de calado nacional sino los que preocupan a sus grupos étnicos dentro de sus entidades.

A este respecto, Flores Juberías (2016) señala que:

junto a los mecanismos de interacción “horizontales”, instituidos entre el ejecutivo y el legislativo, se encuentran los mecanismos de acción “verticales” entre las entidades y los pueblos, y las instituciones federales. A modo de ejemplo, todas las decisiones de las dos cámaras federales han de ser adoptadas por mayoría de sus miembros, pero necesitan también un *quorum* de al menos un tercio de los delegados o miembros del territorio de cada una de las entidades, cabiendo la posibilidad de que ciertas decisiones sean adoptadas *in extremis* por la mayoría de los presentes, pero solo “a condición que los votos en contra no sean iguales o superiores a dos tercios del número de delegados o de los miembros elegidos por una u otra de las entidades”; como también sucede que en el seno de la Cámara de los Pueblos, una mayoría de los delegados bosnios, croatas o serbios pueda oponerse a un proyecto de decisión sometido a una o a otra de las cámaras declarándolo contrario a los intereses vitales del pueblo bosnio, croata o serbio.

La herramienta del veto del interés vital nacional hace que los bloqueos en el Parlamento estatal sean constantes y hagan imposible llegar a acuerdos fundamentales para el funcionamiento del país. Situaciones tan graves como la imposibilidad de componer gobierno durante más de 450 días después de las últimas elecciones generales de 2014 debido a la falta de voluntad de entrar en coaliciones multiétnicas, incluso bajo amenaza de que el país fuera a ser expulsado del Consejo de Europa; o la crisis actual (2017) de la reforma de la Ley electoral que el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina ha invalidado en parte, precisamente por el sistema de elección de los delegados de la Cámara de los Pueblos de la Federación de ByH, aunque la situación en el Consejo de los Pueblos de la *Republika Srpska* es bien parecida pues en territorios étnicamente limpios, ante la imposibilidad de llegar a cuotas étnicas para la formación de estos

órganos, ninguna de las cámaras cumple con el objetivo para el que fue creada, proteger el interés vital de los tres pueblos constituyentes.

Este tipo de bloqueos son posibles debido a una estructura estatal de instituciones desdibujadas en la maraña de niveles administrativos y de gobierno que hacen que Bosnia y Herzegovina no sea un interlocutor sólido para la Unión Europea por falta de una política clara y unos órganos de referencia para llevar a cabo su principal objetivo, el de la adhesión. A este respecto, Juncos (2015: 174) señala que el proceso de las políticas de ampliación se ha topado permanentemente con la cuestión de unas instituciones ineficientes que han hecho inviable el apoderamiento local de las reformas necesarias que mejoren las condiciones de la población. "La transformación del Pacto de Estabilidad en el Consejo de Cooperación Regional de propiedad regional buscaba promover la apropiación del proceso después de años de reformas "desde arriba"; Sin embargo, sus actividades siguen siendo rehenes de la falta de reconciliación entre los países de la región".

Respecto de las reformas constitucionales tan necesarias y urgentes en materia de derechos fundamentales de los que se hablará en el próximo bloque de esta tesis, también imposibles de promover desde unas instituciones diseñadas como la consociación de los tres pueblos constituyentes, pero no desde la voluntad de convivir unos con otros, sino desde la imposición mediante un acuerdo de paz, son una prueba más de que su vigencia dos décadas después ha de ser revisada.

Las alternativas a la situación actual pasan desde muchas perspectivas por una reorganización territorial en la que dos figuras políticas a todas luces antagónicas, como son el líder serbobosno Milorad Dodik y el representante croata, Dragan Covic tienen mucho en común, la división del Estado en territorios dominados por su grupo constituyente. Djikic (2017) señala que los extremos nacionalistas con los mejores socios en el objetivo de conseguir sus etnoterritorios:

Dragan Covic es un aliado de Milorad Dodik y se pondrá de su lado en todas las situaciones delicadas, simplemente porque desde hace mucho tiempo la práctica política de Covic no sería posible sin la de Dodik: si no estuviera posicionada como está la *Republika Srpska* y su Jefe de Estado, que constantemente hace sonar los fantasmas de la secesión y no hace otra cosa que intentar que Bosnia y Herzegovina sea un país aún más disfuncional de lo que es, la única idea política de Covic – la de una separación interna, es decir, la formación de la Entidad croata – sería irreal hasta un punto cómico.

Las pretensiones de Covic podrían haber parecido cómicas cuando una tercera Entidad era inviable desde la perspectiva internacional, pues se desechó en los momentos más intensos de conflicto entre croatas y bosniacos del que surgió la Entidad de la Federación de ByH como un territorio ocmpartido y unido. Pero con el paso del tiempo cada vez son más las voces que hoy definen la Federación

como un error táctico (ESI, 2004) y abogan por una Entidad croata –en un momento en el que Croacia tiene mucho más que decir respecto de Bosnia en los foros europeos–, mientras que paralelamente la Entidad serbia sigue abogando por una secesión con un apoyo explícito de Serbia aunque a veces da la sensación de que se produce desde las trincheras, pues cuando se habla de integraciones euroatlánticas, la retórica separatista disminuye. En cualquier caso, de conseguirse el propósito de estos dos aliados en la federalización de Bosnia, en la que parece que incluso el sector nacionalista bosniaco de SDA ya no tiene tanta oposición a la idea -pues tener un microestado bosniaco garantiza a las élites políticas bosniacas su nicho de poder por largo tiempo-, se acabaría con la idea original que planteó Dayton, la de un Estado que, aunque descentralizado y disfuncional, es unitario. La separación del actual Estado de Bosnia y Herzegovina en unidades federales demarcadas por el signo de cada grupo étnico supondría el cumplimiento de la idea "genocida" de los territorios étnicamente limpios que ha dejado la guerra, y que una vez en sus correspondientes feudos etnonacionalistas (Sandic-Hadzihasanovic, 2017), ya no tendrían ninguna razón de seguir juntos en un mismo Estado.

## CAPÍTULO 3

# EL SISTEMA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

---

El sistema institucional de Bosnia y Herzegovina es el resultado en primer lugar de la guerra y de las soluciones que se reflejan en el acuerdo de paz de Dayton, fruto de las duras negociaciones verificadas entre las partes y de las no menos exigentes presiones de la Comunidad Internacional. La cesión a cada una de las partes en conflicto a cambio de la pacificación dio como resultado una fórmula de "un Estado- dos entidades (más un distrito) - tres pueblos constituyentes" que se desenvuelven en un complejo sistema de frenos y contrapesos encaminado a salvaguardar el equilibrio inerético del país, no sólo desde una división territorial explícita en la que cohabitan las dos entidades, una con una estructura unitaria y la otra completamente dividida, sino mediante unas instituciones construidas sobre la base de las cuotas étnicas que cuentan con dos mecanismos de defensa fundamentales: el interés vital nacional y el veto. Sobra decir que este sistema institucional es el reflejo o viceversa de un sistema de partidos supervivientes de la preguerra y de la guerra mediante los que se ha institucionalizado la etnicidad como la base de una democracia claramente segregada que podría denominarse etnocracia.

Simovic (2010) ha definido el ordenamiento institucional del Estado como una democracia consociativa, entendida ésta como la mejor fórmula de funcionamiento institucional en sociedades profundamente fragmentadas étnica y socialmente. Una suerte de cesión de poderes para hacerlos más horizontales y asequibles a las minorías. Ejemplos de democracias consociativas o consensuales las encontramos en el modelo belga o suizo, en los que mediante el consenso se ha llegado a un equilibrio de fuerzas entre los poderes ejecutivo y legislativo en primer lugar; se ha implementado un Estado descentralizado pero en el que la soberanía no recae en las elites de poder sino que brinda mecanismos a las minorías, desde la asimetría bicameral que impide que el poder recaiga únicamente en los grupos más dominantes; con un modelo de Constitución que además protege el papel de las minorías, y con un Jefe de Estado neutral (Bélgica) o colegiado (Suiza).

Sin embargo, en el caso de Bosnia y Herzegovina el modelo institucional no responde a un compromiso interno sino que es el producto de una imposición externa. Además, el federalismo no es en él un mecanismo para la compartición del poder entre dos niveles de gobierno en estrecha relación de cooperación, sino para la completa fragmentación del mismo en dos ámbitos irreconciliables. Como señala Flores Juberías (2016), se da "un total divorcio a nivel constitucional entre la Federación y las entidades:

Es sabido que el federalismo se caracteriza por la pretensión de equilibrar la unidad de la estructura federal con el respeto a las particularidades de cada una de las entidades federadas, a partir de la conjunción de los principios de autonomía y de participación. En Bosnia y Herzegovina ambos principios se encuentran recogidos, pero a cambio de considerables distorsiones. Así, al tiempo que la autonomía de las entidades ha sido extensamente consagrada de manera que resulta en un reparto de competencias muy desigual y que desemboca en una marginalización del plano federal, el principio de participación sirve al mismo propósito, ya que en el ánimo de los redactores del texto constitucional no se barajaba tanto el objetivo de hacer participar a las entidades federadas en la toma de decisiones en el plano federal, como de reforzar la autonomía de aquéllas, y brindarles la posibilidad de bloquear el proceso decisorio federal.

Ello se traduce, en un reparto competencial fuertemente desequilibrado en favor de las entidades. La Constitución otorga a la Federación solo las competencias más esenciales –enumeradas en una lista cerrada– que apenas permiten dotar de una relativa coherencia a la República de Bosnia y Herzegovina, mientras que declara que “todas las funciones y todos los poderes gubernamentales que no sean atribuidos expresamente por la presente Constitución a las instituciones del país, serán ejercidas por las entidades”.

Por si este sistema pudiera ser aún más débil, el papel del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina cuya palabra es la determinante en todas las decisiones políticas del país, muestra la dificultad de implementación de una consociación real, surgida del compromiso, y la trampa en la que se halla sumida la democracia bosnia que veinticinco años después, sigue sin hacer propio el proceso de democratización y reformas, dejando a modo de protectorado, los deberes a la Comunidad Internacional.



### 3.1 La Asamblea Parlamentaria

#### 3.1.1 Cámaras, quórum y mayorías

El artículo IV de la Constitución recoge la estructura y las potestades de este órgano bicameral en el que se encarna el poder legislativo de Bosnia y Herzegovina.

En el punto 4 se especifican las responsabilidades de la misma:

- a) Promulgar la legislación necesaria para ejecutar las decisiones de la Presidencia o llevar a cabo las responsabilidades de la Asamblea en virtud de esta Constitución
- b) Decidir sobre las fuentes y las cantidades de financiación para las operaciones de las instituciones de Bosnia y Herzegovina y las obligaciones internacionales de Bosnia y Herzegovina.
- c) Aprobar el presupuesto para las instituciones de Bosnia y Herzegovina.
- d) Brindar el consentimiento o no para la ratificación de tratados.
- e) Otras cuestiones que sean necesarias para la ejecución de sus obligaciones, o que se le han asignado por mutuo acuerdo de las entidades.

Las dos cámaras del Parlamento se denominan la “Cámara de los Pueblos” y la “Cámara de Representantes”. La Cámara de los Pueblos (art.IV,1.) está compuesta de 15 delegados, entre los que dos tercios (es decir 10) deben ser procedentes de la Federación de Bosnia y Herzegovina, divididos entre cinco miembros bosniacos y cinco croatas, y un tercios (esto es: cinco delegados, todos serbios), deben proceder de la *Republika Srpska*. Para que haya quórum en la Cámara de los Pueblos se requiere la presencia de 9 de los 15 delegados, con lo que en las sesiones deben estar presentes al menos 3 representantes de cada pueblo constituyente. Este sistema puede provocar fácilmente bloqueos en la Asamblea Parlamentaria pues es suficiente que no acudan a las sesiones tres de los delegados de un grupo para que se tenga que paralizar el trabajo de la cámara.

La designación de los delegados bosniacos y serbios según el artículo IV.1.a) la realizan los delegados de la Cámara de los Pueblos de la Federación de Bosnia y

Herzegovina mientras que los delegados de la *Republika Srpska* son elegidos desde la Asamblea Nacional de esta Entidad. El punto 1.b) prosigue que 9 miembros de la Cámara de los Pueblos componen el cuórum con al menos tres delegados bosniacos, tres croatas y tres serbios.

La Cámara de Representantes se compone de 42 miembros (Art. IV.2.), de los que dos tercios proceden de la Federación de Bosnia y Herzegovina y un tercio del territorio de la *Republika Srpska*. El apartado a) de este punto especifica que los miembros de la Cámara son elegidos directamente por los ciudadanos desde sus correspondientes entidades en concordancia con la ley electoral a adoptar por la Asamblea Parlamentaria, si bien entre los años 1996 y 2000 las elecciones se rigieron según la normativa aprobada por la Comisión Electoral de OSCE (Kurtcehajic, D; Ibrahimagic.O, 2009: 194).

Si bien, desde la perspectiva de un Estado federal en el que las dos cámaras suelen ser asimétricas y representar de una parte a los pueblos constituyentes y de otra a los ciudadanos, en el caso de Bosnia y Herzegovina esto no se produce. En palabras de Flores Juberías (2016):

la composición de todas sus instituciones acaba siendo fiel reflejo de esta división tripartita. Un buen ejemplo de ello se halla en la configuración del poder legislativo. Pese a que –de nuevo– en la mayor parte de los Estados federales, una de las dos cámaras queda específicamente destinada a la representación de los Estados miembros, mientras que la otra representa al conjunto de la población, este esquema clásico no es aplicable a Bosnia y Herzegovina. Aunque la Cámara de los Pueblos, compuesta a partes iguales por representantes bosnios, croatas y serbios, elegidos a su vez por los delegados croatas y bosnios de la Cámara de los Pueblos de la Federación y por la Asamblea Nacional de la República Srpska, podría ser presentada como la “cámara de los Estados”, la Cámara de los Representantes responde también a una lógica comparable, ya que sus miembros son popularmente elegidos solo tras atribuirse dos tercios al territorio de la Federación y un tercio al territorio de la República Srpska. El resultado es una vana búsqueda de la existencia de representantes que representen la unidad del cuerpo político y expresen una voluntad común.

En cuanto a los procesos de trabajo, el punto 3 del Artículo IV especifica que cada una de las cámaras debe tener sus reglas internas adoptadas por mayoría de los votos, eligiendo a un miembro serbio, otro croata y otro bosniaco para los cargos de Presidente y Vicepresidente cuya silla será rotativa entre las tres personas seleccionadas.

Si bien, el artículo prevé que todas las decisiones parlamentarias deben ser aprobadas por ambas cámaras, el apartado d) del punto 3 señala que los miembros y delegados deberán volcar todos sus esfuerzos por que haya un consenso y que la mayoría esté compuesta por al menos un tercio de delegados de la Cámara de Representantes procedentes de cada entidad (5 de la R.S. y 10

de la Federación), y de un tercio de delegados de la Cámara de los Pueblos (dos delegados de la R.S. y 4 de la Federación). Si no se cumple el requisito, prosigue el apartado, las decisiones se adoptarán por mayoría de los miembros presentes y votantes cuyos votos disidentes no pueden sumar dos tercios o más de los Delegados procedentes de cualquiera de las entidades. Tal decisión propuesta requerirá para su aprobación en la Cámara de los Pueblos la mayoría de los delegados bosnios, croatas y serbios presentes y votantes.

El apartado e) del punto 3 especifica que una propuesta parlamentaria puede ser declarada destructiva del interés vital de uno de los pueblos constituyentes designados como se especifica en el punto 1 a). Para su aprobación en la Cámara de los Pueblos será necesaria una votación de los delegados serbios, croatas y bosniacos presentes. El punto f) prosigue que en caso de que la mayoría de los delegados bosniacos, serbios y croatas objetan la invocación del punto e), el Presidente de la Cámara de los Pueblos convocará inmediatamente una Comisión Mixta compuesta por tres Delegados, uno de cada pueblo constituyente para resolver el problema. Si la Comisión no lo hace en el plazo de cinco días, el asunto debe ser trasladado al Tribunal Constitucional que lo debe revisar en un plazo breve.

La Constitución prevé en el párrafo g) que la Cámara de los Pueblos pueda ser disuelta por la presidencia o por la Cámara misma si la decisión de la disolución se aprueba por mayoría de la menos dos delegados de cada pueblo constituyente, así mismo añade que las decisiones parlamentarias no tendrán efecto antes de su publicación mientras que los miembros de la Asamblea Parlamentaria serán aforados durante la ejecución de sus funciones.

### **3.1.2 Una estructura basada en las adscripciones étnicas**

La estructura de ambas cámaras parlamentarias está diseñada desde la consideración de las comunidades étnicas como la base de la participación ciudadana y de su representación política. Las cámaras no representan tanto a los ciudadanos de los distintos territorios de Bosnia, como a las comunidades étnicas en las que se encuadran forzosamente, y ello hasta el punto de que ni los bosniacos ni los croatas que viven en la *Republika Srpska* pueden ser candidatos a la Cámara de los Pueblos mientras que tampoco lo serán los serbios de la Federación. Ibrahimagic (2001) citado por Kurtcehajic, e Ibrahimagic (2008) indican que si se tiene en cuenta el Artículo IX de la Constitución relativo al acceso a las funciones públicas donde se especifica que los funcionarios de las instituciones

públicas representan a los pueblos de Bosnia y Herzegovina (párrafo 3) evidenciamos una clara contradicción respecto de la forma de elección de los representantes de la Cámara de los Pueblos donde los delegados, procedentes de los parlamentos entitarios ya no representan opciones políticas (Saracevic, 2010: 235) sino que sus decisiones vienen fijadas por su lealtad étnica.

El mismo principio de supremacía étnica se vislumbra de una forma ligeramente menos radical en la Cámara de los Representantes cuyos delegados son elegidos por voto directo de los ciudadanos por lo que deberían representar los intereses de la ciudadanía como sujeto político, pero el condicionante de la toma de decisiones mediante la mayoría de un tercio de los votos procedentes de las entidades le otorgan la primacía al interés étnico sobre el ciudadano. En la mayor parte de los Estados federales, una de las dos cámaras queda específicamente destinada a la representación de los Estados miembros, mientras que la otra representa al conjunto de la población, este esquema clásico no es aplicable a Bosnia y Herzegovina (Flores Juberías, 2015) “El resultado es una vana búsqueda de la existencia de representantes que representen la unidad del cuerpo político y expresen una voluntad común”.

### **3.1.3 Los dos mecanismos de salvaguarda de los intereses étnicos**

El voto por mayoría que incluya un número determinado de delegados de ambas entidades en las dos cámaras lleva en muchos casos al bloqueo entitario de las decisiones (Saracevic, 2010: 245) del Parlamento, pues si los mecanismos previstos en la Constitución en el el Artículo IV, punto 3 f), y e) no consiguen desbloquear la decisión, la propuesta de ley será rechazada porque no hay consenso político al respecto y supone una amenaza al interés vital nacional de una de las entidades. Es el veto en caso de amenaza al “interés vital nacional”<sup>49</sup> sería el segundo mecanismo de control en este caso étnico. Saracevic (2010) apunta a que la propia definición del “interés vital” es confusa dentro de la Constitución de Bosnia y Herzegovina a diferencia de las constituciones de las entidades, lo que la Comisión de Venecia (2005) ya consideró como “un serio riesgo de bloqueo de la toma de decisiones”.

---

<sup>49</sup> Como se verá más adelante, la enmienda a la Constitución del año 2006 habla de las siguientes categorías de interés vital: derecho a representación en las instituciones de poder y en la toma de decisiones, organización territorial, identidad, educación, idioma y abecedario, derecho a enmendar la Constitución, protección del legado espiritual.

Mientras el primer mecanismo permite un veto directo a través del que un acto legislativo se paraliza en el seno de la Asamblea Parlamentaria, el segundo mecanismo (el étnico) requiere de la mediación del Tribunal Constitucional que deberá desbloquear el proceso parlamentario. Sarcevic indica además que desde el año 1997 al año 2007 el uso del mecanismo del voto étnico se usó 52,3% desde la entidad serbia y un 7,2% desde la Federación. El recurso al veto por amenaza al interés vital se usó sólo en cuatro ocasiones, dos veces por parte de los delegados bosniacos en relación a la ley de refugiados y desplazados, y en dos ocasiones por parte de los delegados croatas vinculado a la educación y los servicios públicos de radiotelevisión.

Esta desproporción en los usos de los dos mecanismos deja constancia de que la forma de votación entitaria se ha usado en el Parlamento como sustitutivo del segundo como mecanismo de control del organismo. La Comisión de Venecia (2005) evaluó que “las reglas internas sobre el funcionamiento de los órganos estatales no fueron concebidos para hacer surgir un poder estatal firme sino para evitar que la mayoría trajese decisiones que podían tener consecuencias negativas para el resto de los grupos”. Esta aseveración deja patente que la concepción de la Asamblea parlamentaria así como de otros órganos estatales fueron diseñados en la Constitución como transitorios con vocación a evolucionar hacia un verdadero pluralismo parlamentario. Si bien es así, la propia Comunidad Internacional, diseñadora y garante de esta Constitución legalizó su carácter etnificado pero a la vez exige a las instituciones nacionales que caminen hacia un modelo inclusivo de representación ciudadana. Ese logro es muy difícil de alcanzar sin un verdadero consenso de los partidos políticos, que per se no trabajan sobre un modelo parlamentario de representación de los intereses de la ciudadanía, sino de las políticas étnicas de los grupos por los que han sido designados.

### 3.2 La Presidencia colegiada

El artículo V de la Constitución especifica que la presidencia de Bosnia y Herzegovina se compone de tres miembros: un bosniaco y un croata, elegidos expresamente desde el territorio de la Federación, y un serbio, elegido desde la *Republika Srpska*. El párrafo a) prosigue que los miembros de la presidencia son elegidos en cada Entidad de modo que “cada elector vota por el otorgamiento de un puesto en la presidencia” de acuerdo con la Ley Electoral (art.V.1.a). Este sistema permite que los miembros del pueblo constituyente más numeroso (sólo en el caso de la Federación de ByH porque en la *Republika Srpska* sólo hay un pueblo constituyente dominante) puedan otorgarle parte de sus votos al miembro

de la Presidencia que proceda del otro grupo étnico constituyente, y de esta manera influir en la elección de ambos candidatos. El límite de la norma es que cada elector puede votar a sólo uno de los dos candidatos, es decir, al croata o al bosniaco pero no a ámbos, y nunca al candidato serbio porque se le impide presentarse al cargo desde la Federación. En el caso de la *Republika Srpska*, el voto de los electores sólo será exclusivamente para un candidato, por lógica, siempre serbio. En caso de que una de las posiciones de la Presidencia quedase vacante, ésta sería repuesta inmediatamente desde la Entidad de la que procedía su predecesor. La incongruencia en la que incurre este Artículo, clave para entender el nudo gordiano del rapto de poder democrático a la ciudadanía es que un ciudadano serbio que viva en la Federación de ByH no podrá votar nunca a un candidato serbio, porque debe votar exclusivamente en la Entidad donde reside y por los candidatos que en ésta se postulan al cargo, y lo mismo ocurrirá con los bosniacos y croatas que residan en la *Republika Srpska*, lo que significa una vulneración manifiesta del derecho al voto protegido por el Convenio Europeo de los derechos humanos que, paradójicamente, tiene rango constitucional en Bosnia y Herzegovina pero no se superpone a la Carta Magna, dando como resultado una Constitución que se contradice a sí misma, y en cuya modificación reside la posibilidad de cualquier cambio en el injusto sistema electoral.

Entre las responsabilidades otorgadas a la presidencia, la Constitución en el apartado 3 del Artículo IV. recoge las siguientes:

- a) La política exterior de Bosnia y Herzegovina.
- b) Nombramiento de embajadores y otros representantes regionales de Bosnia y Herzegovina, de los cuales no más de dos tercios pueden ser seleccionados del territorio de la Federación.
- c) Representación a Bosnia y Herzegovina en las organizaciones internacional y Europeas, así como en las instituciones de las que Bosnia y Herzegovina no es miembro.
- d) Negociación de acuerdos de paz, suspensión y, ratificación de los tratados con el consenso de la Asamblea Parlamentaria
- e) Ejecución de las decisiones de la Asamblea Parlamentaria.
- f) Propuesta de los presupuestos generales a la Asamblea Parlamentaria por recomendación del Consejo de Ministros,
- g) Presentación de informes de gastos de la Presidencia según lo solicite la Asamblea Parlamentaria pero al menos una vez al año.

- h) Coordinación según las necesidades con organizaciones internacionales y no gubernamentales presentes en Bosnia y Herzegovina.
- i) Ejecución de otras funciones que puedan ser necesarias para el cumplimiento de las obligaciones transferidas por la Asamblea parlamentaria o a las que accedan las entidades.

En el apartado de procedimientos se especifica en el párrafo b) que los miembros de la presidencia elegirán a un presidente. El texto prosigue que tras las primeras elecciones, el primer presidente de la presidencia será el miembro que más votos hubiera obtenido, y que a partir de ahí el cargo se determinará por rotación o bien de otra forma que establezca la Asamblea Parlamentaria de acuerdo al artículo IV.3. Es decir, la presidencia será colegiada y funcionará por rotación.

En el párrafo c) se especifica que la presidencia actuará adoptando por consenso todas las decisiones de la misma relativas al apartado de responsabilidades y competencias (V.3.) que se pueden aprobar por acuerdo entre dos de los tres miembros si todos los intentos de consenso fracasan. Un mecanismo de contrapesos abocado al bloqueo según Flores Juberías (2016):

Como también sucede que en el seno de la Cámara de los Pueblos, una mayoría de los delegados bosnios, croatas o serbios pueda oponerse a un proyecto de decisión sometido a una o a otra de las cámaras declarándolo contrario a los intereses vitales del pueblo bosnio, croata o serbio. E idénticos mecanismos de bloqueo aparecen también en el nivel ejecutivo, ya que cualquiera de los miembros de la Presidencia colegiada podrá oponerse a una decisión aduciendo una violación de los intereses vitales de su entidad, con la consecuencia de que tal decisión será enviada a los legislativos de las entidades, de modo que si en el plazo de diez días el voto de dos tercios de los parlamentarios afectados confirma la oposición del acto presidencial, éste no podrá entrar en vigor.

En el párrafo d) del Capítulo V.3, la Constitución contempla la posibilidad de que en caso de que uno de los miembros de la presidencia no esté de acuerdo con una decisión puede acogerse al mecanismo del “interés nacional vital” de la Entidad desde la que ha sido elegido, para lo que tiene tres días hábiles. La decisión será remitida a la Asamblea Nacional de la *Republika Srpska* o la Cámara de los Pueblos de la Federación, dependiendo del delegado que se haya acogido a este mecanismo. Si su veto es ratificado por mayoría de dos tercios del parlamento entitario en cuestión, la decisión será anulada.

De los apartados recogidos en el artículo V de la Constitución se traduce que las competencias del órgano ejecutivo de Bosnia son muy amplias y a pesar de que su funcionamiento precisa de la Asamblea Parlamentaria no deja de ser determinante. La forma de elección de los miembros de la presidencia, no obstante, presenta un gran problema para el correcto funcionamiento institucional. De una parte, su construcción tricéfala es un reflejo de la etnificación de la



sociedad bosnia que deja fuera la existencia y los derechos de numerosos grupos sociales y sus intereses, así como del ciudadano como sujeto de derecho (Markovic, 2010: 277).

Si bien en una sociedad multiétnica como la bosnia podría ser lógico que se asegurase que uno de los órganos estatales reflejase el carácter plural de sus grupos étnicos (Ibrahimagic, 2010: 616), también sería lógico que existiera al menos una institución común a todos esos grupos, que pudiera encarnar la unidad superior en la que éstos se integran, que no es otra que la del propio Estado. Y eso no sucede en el caso de Bosnia y Herzegovina. Lejos de representar la superioridad del Estado, la forma de conjugar los principios étnicos y territoriales sobre los que se sustenta la formación y la elección de la presidencia fomentan la fragmentación étnica de los votantes, la ruptura de la cohesión social y permiten a las élites políticas nacionalistas que a través de la identificación con intereses nacionales, ahoguen la heterogeneidad social (Markovic, 2010: 277). No es de extrañar que en los seis procesos electorales desde el final de la guerra, todos los partidos que han propuesto candidatos a la presidencia hayan insistido en la preservación de los intereses y valores de los grupos nacionales a los que “representan”, dando al sistema institucional un marcado carácter elitista y étnico<sup>50</sup>.

El modo de elección de los miembros de la Presidencia encierra una grave limitación a los derechos de participación de los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, en cuanto que no pueden concurrir como candidatos aquellos que formen parte de las etnias minoritarias de cada una de las entidades: ni los serbios empadronados en la Federación pueden optar a la presidencia, ni pueden tampoco hacerlo los bosniacos o croatas residentes en la *Republika Srpska*. De este modo, la intención originaria de garantizar la representatividad de los ciudadanos de las dos entidades se reduce a que sólo los bosniacos y croatas de la Federación pueden representar los intereses de los habitantes de la misma, mientras que en la RS sólo pueden hacerlo los serbios, lo que desde esa exigencia de adscripción étnica mina la posibilidad de un sentimiento de pertenencia nacional más amplio, amen de privar de sus derechos de participación a una parte nada desdeñable de la población.

Si bien, el reparto de los sillones presidenciales entre los tres pueblos constituyentes fue una prioridad del acuerdo de paz de Dayton, a lo largo de los años de postguerra ha caído en una clara contradicción con los valores principales de la no discriminación que debe recoger cualquier Carta Magna.

---

<sup>50</sup> Ver en el apartado de Anexos de la tesis, la tabla 6 de la composición de la Presidencia de Bosnia y Herzegovina desde el año 1996 hasta las últimas elecciones de 2014, en relación a los partidos de los que proceden sus miembros, todos de corte nacionalista.



Más grave si cabe es la absoluta marginación de quienes no pertenecen a ninguna de las tres étnias constituyentes. La ley electoral posterior, surgida de las regulaciones marcadas por la Constitución deja al margen de este órgano a todo un grupo poblacional al que la Carta define como “los otros”, es decir, a todos aquellos ciudadanos que no se identifican ni como serbios, ni como croatas ni como bosnacios. Paralelamente, Bosnia ratificará mediante el Anexo I de la Constitución los diferentes protocolos internacionales sobre los derechos humanos, entre ellos la Convención Europea de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, cuyos artículos 14 (protección de las minorías) y 25 (disfrute de derechos y libertades sin discriminación por cuestiones raciales, religiosas, étnicas entre otras..) respectivamente, incumple el actual planteamiento de la elección de los candidatos a la presidencia de Bosnia y Herzegovina, así como el derecho a ser elegido como miembro de este órgano<sup>51</sup>.

Este sistema demostró una paradoja en las elecciones de 2010 en las que la posibilidad que contempla la Ley Electoral y la Constitución de que los ciudadanos de pueblos constituyentes mayoritarios puedan dar su voto al candidato de un grupo étnico distinto del suyo dio como resultado la elección de Zeljko Komsic como el miembro croata de la Presidencia debido principalmente a los votos de la población bosniaca. Los croatas de la Federación de ByH no contemplaron a Komsic como uno de sus candidatos favoritos debido al perfil socialista del partido SDP y a no ser un clásico del HDZ, pero su elección merced al voto bosniaco hizo que acabaran considerándolo un representante ilegítimo. El caso "Komsic" fue visto por los croatas como un ejemplo de la larga mano de la política bosniaca en la Federación, y un grave ataque a su integridad como grupo étnico. Lo que en una democracia consociativa podría haber significado un elemento positivo de cesión de poderes y una medida para acabar con el voto intraétnico e interétnico resultó ser una opción reprobable que no ha vuelto a repetirse.

Esta contradicción con los principios de no discriminación si bien la apuntaron diferentes autores con propuestas de solventar la problemática mediante la elección de un jefe de estado (Markovic) libremente designado sin acepción étnica, o bien mediante un sistema electoral que garantice la representatividad de ambas entidades pero también de un miembro que no se adscriba a ningún grupo étnico (Ibrahimagic), hasta incluso una propuesta más radical de eliminar la presidencia tripartita y encarnarla en un único presidente elegido por sufragio indirecto y con unas competencias muy limitadas, no será hasta el año 2009 que el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en la sentencia Sejdic-Finci se pronuncie al respecto de la Constitución de Bosnia y Herzegovina declarando inconstitucional la forma de elección y acceso a la presidencia y a la Asamblea Parlamentaria. La

---

<sup>51</sup> Más adelante en el texto se desarrollará con más detenimiento la Sentencia Sejdic-Finci.

modificación de la Constitución según el tribunal era urgente pero aún no se ha encontrado la manera en el foro interno de dar salida a esta exigencia.

### 3.3 El Consejo de Ministros

El artículo V de la Constitución recoge en su apartado 4 las disposiciones relativas al Consejo de Ministros, que se compone de un presidente y de sus ministros, entre los que se nombra explícitamente al de Asuntos Exteriores, y al de Comercio Exterior, si bien el texto contempla la creación de otros ministerios según se presente la necesidad. El presidente del Consejo y sus ministros “son los responsables de ejecutar las políticas y decisiones de Bosnia y Herzegovina recogidas en los puntos 1,4 y 5 del artículo III de las cuales deberán rendir cuentas al menos una vez al año a la Asamblea Parlamentaria” (III-2.6.6.3). Es la presidencia la que nombra al presidente del Consejo según la constitución quién tomará posesión de su cargo tras su aprobación por la Cámara de Representantes.

En cuanto a la representación de los pueblos constituyentes en esta institución, el texto indica que “como máximo dos tercios de los ministros pueden ser elegidos en el seno de la Federación”, y que el presidente del Consejo nombrará a sus viceministros bajo el condicionante de que no puedan proceder “del mismo pueblo constituyente” que el ministro.

En el año 1997, Bosnia y Herzegovina contaba únicamente con los dos ministerios recogidos en el texto. En el año 2000, la Ley del Consejo de Ministros recoge las funciones y competencias de los ministerios y establece nuevas categorías como el Ministerio del Tesoro, encargado de la financiación de las instituciones y obligaciones internacionales de Bosnia y Herzegovina. También se ha creado el Ministerio de Asuntos Civiles, que se encarga de la nacionalidad, el padrón, las pensiones, la sanidad y asuntos sociales, la educación, la ciencia, y la eliminación de minas antipersona. En la ley se recoge también la creación del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, que regula las cuestiones de inmigración, refugio y asilo.

En el año 2003 se adoptan paralelamente dos leyes: la nueva Ley del Consejo de Ministros<sup>52</sup> que a partir de entonces recoge los diferentes ministerios, y una nueva

---

<sup>52</sup> Ver Zakon o Vijecu Ministara Bosne i Hercegovine [Ley que regula el Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina], 18 de julio de 2003. [www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/POZVM110508.pdf](http://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/POZVM110508.pdf)

legislación denominada la Ley de los Ministerios <sup>53</sup> que establece las funciones y competencias de cada organismo. El calendario de trabajo del Consejo de Ministros va en paralelo al de los ministerios y son éstos los que marcan la actividad del Consejo.

En el año 2003 se establecen ministerios fundamentales para la concepción supranacional de Bosnia y Herzegovina respecto de las entidades, como son el Ministerio de Comunicaciones y Transportes; el que se denominaba de Tesoro pasa a ser de Finanzas; se crea el Ministerio de Justicia, que aborda la justicia transnacional, la aprobación de leyes y la coordinación de la legislación interentitativa o el establecimiento de acuerdos bilaterales. Lo más curioso de entre las competencias de este ministerio es que tiene potestades “por eliminación” (Krtalic, 2019: 290) pues decide sobre todo aquello sobre lo que no deciden los demás ministerios. Aunque sin duda el más destacable de entre todos los ministerios creados fue el de Defensa, para cuya puesta en marcha hizo falta fusionar tres ejércitos hasta entonces (año 2003) vigentes; el de la Federación, el de la *Republika Srpska* y la escisión croata.

Las negociaciones para lograr un ejército unificado fueron largas y duras, y su generación finalmente no dependió de la voluntad política sino de la presión internacional encarnada en la Oficina del Alto Representante (OHR). Entre las diferentes medidas de presión, la OHR hizo uso de pruebas sobre prácticas negligentes de la rama militar serbia. La OHR acusó al ejército de la RS de suministrar armamento a Irak durante el año 2002, violando el embargo de armas de Naciones Unidas, entonces vigente: un escándalo que vino a llamarse el caso *Orao*. En el año 2004, el proceso se aceleró mediante las condenas de la OHR a las deficiencias sistemáticas de los altos rangos de las fuerzas serbobosnias. El 31 de diciembre de ese año, el Alto Representante hacía pública la medida especial para el mandato de una Comisión para la Reforma de la Defensa que se llevaría cabo en el año siguiente mediante una reestructuración integral del ejército y la transferencia de todas las competencias en materia de defensa desde las entidades un único comando estatal para toda Bosnia y Herzegovina. En el año 2005 se aprobaban dos leyes relativas a la Defensa y al Ejército con sus correspondientes competencias. <sup>54</sup> Sin duda, éste ha sido uno de los logros más importantes en todo el proceso de transición de Bosnia y Herzegovina donde la Comunidad Internacional jugó un papel clave.

---

<sup>53</sup> Zakon o Ministarstvima i drugim organima Bosne i Hercegovine [Ley sobre los Ministerios y otros órganos de Bosnia y Herzegovina], 7 marzo de 2003. [www.msb.gov.ba/dokumenti/2zakon\\_o\\_ministarstvima.pdf](http://www.msb.gov.ba/dokumenti/2zakon_o_ministarstvima.pdf)

<sup>54</sup> Zakon o Odbrani Bosne i Hercegovine [Ley sobre Defensa de Bosnia y Herzegovina] 28 de septiembre de 2005. [www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf](http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf)

No fue tan rápida la reforma del Ministerio de Seguridad que no se establecería como tal hasta el año 2012. Entre sus competencias está la protección de las fronteras, la cooperación en la persecución de criminales con las organizaciones internacionales, pero no ha logrado unificar las policías de las entidades bajo un único cuerpo policial nacional, sino que su papel se reduce a la coordinación de los cuerpos policiales entitarios.

Cabe hacer una mención a la relación que tiene el Consejo de Ministros con la Asamblea parlamentaria y la Presidencia. Mientras que con el primer órgano mantiene un vínculo constante porque rinde cuentas ante ésta al mismo tiempo es el responsable de proponer leyes y actos por lo que ambos mantienen una relación de dependencia pero los mecanismos de funcionamiento mediante las cuotas de representatividad étnicas llevan en la mayoría de los casos a bloqueos de los procesos. Es significativo que en el año 2016, no se habían llevado a cabo las promulgaciones del 82% de las leyes previstas. Entre las reformas estructurales pendientes y urgentes estaba la estrategia para el desarrollo de Bosnia, la de inclusión social, la del fomento de empleo y la de la lucha contra discriminación, todas requisitos para la candidatura a la Unión Europea. Entre los grandes logros ha estado la adopción de la estrategia para la reforma judicial de la que se hablará más adelante pero que se debió ejecutar en el periodo 2014-2018 (Centar civilnih inicijativa, 2016).

En cuanto a su relación con la Presidencia, ámbos órganos representan el poder ejecutivo del Estado, aunque en una proporción claramente inclinada hacia la Presidencia, lo que deja claro el Apartado V de la Constitución, con el mero titular: "Presidencia" y que habla del Consejo de Ministros sólo en el que el Artículo 4, donde establece que la relación no va mucho más allá del nombramiento del presidente del Consejo, y la rendición de cuentas sobre el trabajo que se está llevando a cabo ante la Presidencia y las propuestas a debatir del ejecutivo.

Una de las competencias relativamente nuevas del Consejo de Ministros es la regulación del Consejo Superior de Poder Judicial y Fiscal que si bien es un órgano perteneciente al poder judicial su reglamento depende del Consejo de Ministros, que a su vez ha de comunicarse con los órganos legislativos de las entidades para la correcta implementación legislativa, así como con la Oficina del Alto Representante.

### 3.4 Sistema judicial de Bosnia y Herzegovina

El sistema judicial de Bosnia y Herzegovina tal y como lo concebía el texto original de la constitución se hallaba totalmente subrogado por las competencias de las entidades, con la única pero significativa excepción del Tribunal Constitucional, establecido por el artículo VI de la carta magna, y cuya jurisdicción aborda exclusivamente los temas relativos al respeto de la misma.

En estas dos décadas de transición, sin embargo, la reforma del sistema judicial ha permitido crear unas instituciones judiciales de ámbito nacional,<sup>55</sup> conseguir que los procesos de designación de los jueces se ajusten a los estándares internacionales y con ello, formular las premisas necesarias para un estado de derecho donde el sistema judicial sea independiente y esté basado en el respeto de los derechos y libertades individuales. Desde esta perspectiva, la reforma judicial si bien aún tiene asignaturas pendientes se puede considerar como uno de los mayores éxitos de Bosnia y Herzegovina dentro de los procesos de integración euroatlántica.

La reforma judicial se inició en el año 1998 con el nombramiento de un cuerpo independiente de supervisores de las Naciones Unidas para evaluar el sistema existente. En el año 2000 el Alto Representante junto con el Consejo para la Implementación de la Paz (PIC) crearon una Comisión judicial independiente que, desde el año 2001 hasta el año 2004, trabajó conjuntamente con varias subcomisiones entitarias con el fin de elaborar una estrategia para la reforma judicial. En el año 2003 se creó el Tribunal de Bosnia y Herzegovina y la Fiscalía de Bosnia y Herzegovina, y se produjo una reorganización de la red de tribunales y fiscalías en las entidades (reduciendo notablemente el número de juzgados y personal), así como se promovieron medidas estatales para mejorar la transparencia e independencia de los jueces respecto de los poderes políticos.

En el año 2004 se creó el Consejo Superior de Justicia de Bosnia y Herzegovina, momento en el que deja de tener vigencia la Comisión independiente de la justicia. Además, en el contexto de la adhesión de Bosnia y Herzegovina al Consejo de Europa, el país adquirió la obligación de la adoptar y aplicar una nueva legislación

---

<sup>55</sup> Uno de los mayores fracasos de la reforma judicial ha sido la imposibilidad de hallar un consenso en el marco político para crear el Tribunal Superior de Justicia de Bosnia y Herzegovina tal y como exige la Unión Europea. Sin esta institución todo el sistema judicial resulta inconexo. De ello se hablará más adelante en el texto.

penal de acuerdo con los estándares europeos, por lo que la reforma de la legislación adquirió un papel central en todo el proceso.<sup>56</sup>

La prevención de la impunidad de los crímenes y criminales de guerra se planteó desde la Comisión Europea como uno de los requisitos principales para la reconciliación y el progreso en Bosnia y Herzegovina. En el año 2003, se elabora una legislación penal para enjuiciar los crímenes de guerra en las instituciones judiciales de Bosnia y Herzegovina, encarnadas en el Tribunal de Bosnia y Herzegovina y en la Fiscalía de Bosnia y Herzegovina, responsables de la persecución de estos crímenes a partir de la entrada en vigor de la ley.<sup>57</sup> En diciembre de 2008 se aprobó además la Estrategia Nacional para los crímenes de guerra con el fin de monitorear la eficiencia y la calidad de la ejecución de la estrategia, y la evaluación de los resultados obtenidos. El Consejo de Ministros formó un órgano específico de control para supervisar la aplicación de la Estrategia.

Por otra parte, en 2011 se lanza el Diálogo sobre la Justicia, una iniciativa de la Comisión Europea respecto de Bosnia y Herzegovina como requisito para avanzar en las relaciones con los países candidatos a la UE antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA). El marco de la misma se fue ampliando como plataforma para la discusión de todas las reformas necesarias para avanzar en el ámbito de la armonización de la Justicia de Bosnia y Herzegovina respecto de la legislación de la UE, que sigue siendo a su vez, uno de los mayores desafíos en el camino hacia la adhesión.

Dentro de los pasos dados bajo el paraguas de este mecanismo están los proyectos de leyes sobre los tribunales de Bosnia y Herzegovina, el proyecto de Ley sobre el Consejo Superior de Justicia de Bosnia y Herzegovina, el proyecto de ley de lucha contra la corrupción y el crimen organizado en la Federación, y la

---

<sup>56</sup> Durante el período 2001 a 2004, se promulgaron las leyes de procedimiento civil, del procedimiento penal, las leyes penales, las leyes sobre procedimiento de ejecución, la ley de procedimiento administrativo, las leyes sobre los tribunales, la ley sobre las asociaciones de abogados. Los juzgados de primera instancia se redujeron de 78 a 47, mientras que el número de tribunales cantonales permaneció intacto. También la cifra de jueces durante la pasó de 868 a 629 en los juzgados de primera instancia y municipales, así como de distrito y cantonales que llevó a una disminución en el número de personal administrativo y técnico en los tribunales. La proporción de la reforma la ilustra el hecho de que el número de fiscalías en Bosnia y Herzegovina pasó de 103 a 19 (Saric, 2017).

<sup>57</sup> Los tribunales y fiscalías de las entidades así como los estamentos judiciales del Distrito de Brcko serían competentes para el enjuiciamiento de los casos de criminales de guerra recibidos antes de la fecha de uno de marzo de 2003, es decir, antes de la entrada en vigor de la nueva ley penal.

plena armonización de la Ley de tribunales de la *Republika Srpska* bajo las recomendaciones del Consejo Superior de Justicia.

El año 2012, la Comisión de Venecia publicaba su dictamen sobre la seguridad jurídica y la independencia del poder judicial en Bosnia y Herzegovina en el que entre otros parámetros señala que "el sistema judicial legal en Bosnia y Herzegovina es el más complejo de entre los sistemas federales y es el más descentralizado de todos los países de Europa" (Comisión de Venecia, 2012: párrafo 29). El dictamen ve el sistema judicial como cuatro sistemas autónomos en los que (párrafo 57):

no existe una relación institucionalizada entre los sistemas judicial y fiscal de las cuatro unidades, los tribunales y los fiscales de diferentes unidades pueden interpretar de manera diferente disposiciones similares o incluso idénticas de sus respectivos ordenamientos jurídicos. No existen mecanismos formales de armonización a nivel interestatal. Una vez más, la falta de estos mecanismos se ve compensada en parte por la cooperación e intercambio de información entre diversos órganos judiciales y fiscales de Bosnia y Herzegovina y las unidades territoriales y subunidades (las Entidades, el Distrito de Brčko y los 10 cantones de la Federación). Las mismas advertencias -la naturaleza ad hoc, la vulnerabilidad a los cambios en los contactos personales- también se aplican aquí. La fragmentación del sistema judicial y fiscal plantea dificultades en materia de seguridad jurídica. Además, como no existen instrumentos para la armonización de la jurisprudencia en todo el país, los ciudadanos que viven en diferentes partes del país pueden obtener una sentencia significativamente diferente para casos similares.

El dictamen concluye que es fundamental crear un Tribunal Supremo a nivel estatal que pueda desempeñar la función de armonizador de los diferentes niveles de jurisprudencia del estado. La Comisión precisa además que para esto sería necesario enmendar la Constitución y aumentar el poder legislativo del Estado, pero que se trata de una clara necesidad a largo plazo (párrafo 102 (a)).

### **3.4.1 *El Tribunal Constitucional***

El artículo III de la Constitución establece que las leyes estatales así como las constituciones y leyes entitarias deben someterse a las prescripciones de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, y que la garantía de que ello suceda corresponde al Tribunal Constitucional, único órgano judicial que prevé la Constitución en el ámbito estatal (artículo VI).

Se halla compuesto de nueve miembros, de los que cuatro son elegidos desde la Federación, dos desde la *Republika Srpska* y tres son designados por el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tras consultas con la



Presidencia de Bosnia. El punto 1 b) es claro que la designación de los jueces no se adscribe a su pertenencia a un grupo constituyente concreto, si bien en el párrafo previo ya se ha establecido su demarcación entitaria, mientras que los jueces propuestos por el Tribunal Europeo no pueden ser ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, ni de ningún estado limítrofe –una manera elegante de decir que no podrán ser ni croatas ni serbios.

El Tribunal Constitucional tiene la jurisdicción exclusiva para decidir cualquier disputa que en virtud de la presente Constitución se suscite entre las Entidades o entre Bosnia y Herzegovina y una entidad o entidades, o entre instituciones de Bosnia y Herzegovina incluyendo pero no limitándose a (Art. VI, 3.a.):

Si es decisión de la entidad de establecer una relación paralela con un estado vecino es de conformidad con esta Constitución, incluidas las disposiciones relativas a la soberanía ya la integridad territorial de Bosnia y Herzegovina.

Si alguna disposición de la Constitución o la ley de una Entidad es de conformidad con esta Constitución

Las consultas y disputas ante el TC pueden proceder de cualquiera de los miembros de la presidencia, del presidente del consejo de ministros sus vicepresidentes, cualquiera de las cámaras de la Asamblea parlamentaria, o bien por parte de un cuarto de los delegados de cualquier cámara o bien de cualquier parlamento entitario.

Los apartados b) y c) especifican además que como Tribunal de segunda instancia, el Constitucional tiene potestad sobre decisiones de cualquier tribunal del estado cuyas dictámenes entren en disputa con la Constitución, así como sobre las cuestiones y consultas remitidas al tribunal por parte de cualquier otro órgano judicial estatal o entitario respecto de la conformidad de una ley con la constitución, con la convención europea sobre Derechos Humanos, y sus protocolos, o con las leyes del país; o respecto de normas de derecho internacional.

En la praxis jurídica del Tribunal se han dado algunas sentencias con importantes connotaciones políticas. En el año 2000, la sentencia relativa a la “constitucionalidad de los pueblos de Bosnia”<sup>58</sup> dio lugar a la rectificación y

---

<sup>58</sup> La sentencia U 5/98 es una de las más representativas del Tribunal Constitucional. En el año 1998, el entonces presidente de Bosnia y Herzegovina, Alija Izetbegovic recurrió ante este Tribunal los textos constitucionales de la *Republika Srpska* y de la Federación por considerarlos contrarios a la Carta Magna en cuanto que no garantizaban la igualdad de los tres pueblos constituyentes en sus respectivos territorios. El 1 de julio del año 2000, el Tribunal establecía que sendas constituciones debían ser enmendadas y corregir los elementos discriminatorios. Sobre el contenido de la sentencia se hablará ampliamente en los apartados relativos a los “Tres pueblos



enmienda de las constituciones entitarias para hacerlas no discriminatorias y garantizar la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio estatal, aunque la sentencia precisó de la intervención del Alto Representante mediante los poderes de Bonn para obligar a las entidades a modificar los textos constitucionales. Si bien se hicieron las enmiendas todavía quedan escollos tanto en la Federación como en la *Republika Srpska* que chocan con las disposiciones del Tribunal. Cabe decir que en numerosos casos se han usado las decisiones de este órgano para establecer debates políticos y frenar con ellos la implementación obligatoria (pues no cabe recurso ante el TC) de sus sentencias. En concreto hay 91 pronunciamientos que no se han aplicado aún desde el año 2004 hasta la actualidad, entre ellas, decisiones tan importantes como la relativa a la ley electoral de la Federación y en concreto de Mostar, o la más reciente y polémica desde la perspectiva mediática, relativa a la suspensión del Referéndum en la *Republika Srpska* sobre la festividad nacional.

### **3.4.2 La Corte de Bosnia y Herzegovina**

El Tribunal Constitucional tuvo un papel relevante también en la constitución de la Corte de Bosnia y Herzegovina, un órgano impuesto por el Alto Representante en el año 2000 como mecanismo de control jurisdiccional en materia penal, de apelación, en especial respecto del enjuiciamiento de crímenes de guerra, así como de la relación internacional e interentitaria de los procesos penales incluyendo la colaboración con la agencia Interpol o bien como mediador en las disputas entre tribunales nacionales. La legitimidad de este tribunal tuvo que ser ratificada en dos ocasiones por el Tribunal Constitucional; en concreto en las sentencias U21/01 del año 2001 donde la *Republika Srpska* negaba las competencias de dicho tribunal considerando que son las entidades las competentes en materia judicial. La respuesta del tribunal estuvo encaminada a referenciar la posibilidad que deja la Constitución para la creación de órganos judiciales necesarios para una Estado de Derecho, y que una instancia superior independiente era necesaria desde la perspectiva de la Convención Europea de los Derechos Humanos.

En el año 2009 la *Republika Srpska* volvió a recurrir la legalidad del tribunal en cuanto que sus competencias no estaban bien definidas y que dejaban espacio a

---

constituyentes”. Ver más sobre la sentencia en U 5/98, Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, 1 de julio de 2000 [www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf](http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf)

manipulaciones de la ley. La respuesta del tribunal reflejada en la sentencia U16/08 especificaba el tribunal cumplía los principios de un Estado de Derecho.

### **3.4.3 Sistemas judiciales entitarios**

Los sistemas judiciales entitarios, por su parte, resultan mucho más sólidos y cohesionados respecto del nivel estatal. Se rigen por la Ley Federal de Tribunales del año 2005. La Federación de Bosnia y Herzegovina cuenta con su Tribunal Constitucional, competente para verificar el cumplimiento de la legislación entitaria con respecto a la constitución de la misma, y para resolver las discrepancias entre los poderes cantonales y federales, así como entre los cantonales y los municipales; el Tribunal Supremo como máximo órgano de apelación de la entidad; los juzgados cantonales de primera instancia; y los municipales. Además de la fiscalía federal aprobada por decisión del Alto Representante, y adaptada por ley el año 2002.

En cuanto a la *Republika Srpska*, el artículo X de su Constitución recoge las disposiciones relativas al sistema judicial y a la fiscalía dándoles rango constitucional. Al igual que la Federación, la *Republika Srpska* cuenta con un Tribunal Supremo y un Tribunal Constitucional, una red de juzgados regionales y municipales así como una fiscalía. En el año 2008 se crea el Tribunal superior de Comercio de la *Republika Srpska* que desde la opinión del Consejo Superior del poder judicial de Bosnia es contrario a lo dispuesto en la ley del Consejo superior en cuanto a la colaboración eficaz entre Estado y las entidades.

### **3.4.4 Un Tribunal Supremo para Bosnia y Herzegovina**

La Comisión de Venecia vio urgente la creación de un órgano armonizador entre los cuatro niveles judiciales que cohabitan desconectados en el sistema judicial de Bosnia y Herzegovina y que recogía en su dictamen del año 2012.

La Comisión venía a decir que la integración euroatlántica era o bien ilegal o técnicamente imposible sin un Corte Suprema (Comisión de Venecia, párrafo 99)

La existencia de varios ordenamientos jurídicos y la fragmentación del poder judicial hacen que sea difícil para este país cumplir con los requisitos de consistencia, precisión, estabilidad y firmeza de su legislación y la jurisprudencia,

así como cumplir con los diversos aspectos de la independencia institucional e individual del poder judicial.

A pesar de que el artículo 70 del Acuerdo para la Estabilización y Admisión obliga a Bosnia y Herzegovina a consensuar la legislación existente con el acervo europeo con el fin de asegurar la aplicación y cumplimiento de la legislación vigente y futura, el año 2015 Bosnia firmaba dicho acuerdo y el protocolo de Bruselas por el que comenzaba el proceso de candidatura a la Unión Europea. Este hecho supuso que las prioridades económicas pasaban a la primera línea respecto de las reformas judiciales y de seguridad por ejemplo. Siendo así, en el foro político del país no cabe posible acuerdo respecto de la exigencia de un Tribunal Supremo desde diferentes perspectivas: correlacionar la condición de Estado y uno de la corte suprema, nombre de las instancias judiciales para hacerse cargo de la función del Tribunal Supremo, fundamento constitucional y la base jurídica para el establecimiento de un Tribunal Supremo, modelado organizacional-legal del Tribunal Supremo, pero sobre todo, la voluntad política de fortalecer o restar las normas legales y competencias del Tribunal Supremo.

### **3.5 Los sistemas electorales de Bosnia y Herzegovina**

La necesidad de celebrar elecciones periódicas y la de dotarse de un marco para la correcta implementación de éstas con las suficientes garantías democráticas viene recogida en el Anexo III de Dayton, donde se especifica que la República de Bosnia, la Federación y la *Republika Srpska* se comprometen como partes a crear las condiciones necesarias para la celebración de unas elecciones democráticas, justas y libres, así como una neutralidad política que garantice el derecho al voto secreto, la libertad de expresión y de prensa, y la libertad de movimiento. Para que ese marco sea efectivo, las partes se comprometen a que las elecciones se celebren en concordancia con los acuerdos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), sostenidos a su vez en el documento de Copenhague de 1990 sobre la dimensión humana de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

Además del Anexo III, la propia constitución define a Bosnia en el artículo I como un Estado que funciona sobre los cimientos del Derecho, y de las elecciones libres y democráticas. El texto además hace mención en diferentes artículos al máximo acatamiento de los protocolos internacionales de derechos y libertades.

La construcción del sistema electoral de Bosnia y Herzegovina ha contado con dos fases: un periodo transitorio caracterizado por la provisionalidad, en el que fue

menester la intervención de la OSCE para la celebración y validación de los procesos electorales en base a una norma electoral provisional; y una segunda etapa, a partir del año 2001, en la gracias a la aprobación de la vigente ley electoral ya no hay injerencia de la OSCE en la organización, celebración, supervisión y validación de los procesos electorales sino que éstos dependen de la Comisión Central Electoral creada en la nueva ley para tal efecto.

En el primero de los periodos apuntados, la OSCE hubo de establecer una comisión electoral temporal cuyas competencias eran amplias y abarcaban desde la supervisión del proceso hasta la implementación de las reglas para el registro de los electores. El órgano se componía de altos cargos internacionales como el jefe de misión de la OSCE en calidad de presidente de la misma, el Alto Representante, los representantes de los partidos y otras personalidades que consideraran oportunas.

Fue esta comisión la que aprobó el reglamento para las elecciones generales y entitarias en el año 1996 –las primeras elecciones generales de postguerra–, y un año después para las locales, así como las siguientes elecciones generales y entitarias del año 2000.

Carlos Westendorp, el que fuera Alto Representante para ByH entre los años 1997 y 1999, es decir, en la primera fase de la gestación del sistema electoral, afirma que una de sus prioridades fue apoyar a los partidos que estaban integrados por personas de distintas procedencias y cuya ideología básica no era excluyente, entre ellos el partido de Milorad Dodik. Pero con los años Westendorp quedó sorprendido por la radicalización en sus impulsos secesionistas (comunicación personal, 01.04.2015).

La presión internacional por que las primeras elecciones después de la firma de la paz se celebraran lo antes posible sirvió para que se afianzara la élite política nacionalista en el poder, dado que los partidos “multiétnicos” carecieron de tiempo para preparar su organización y afianzar su mensaje. El miedo y la inseguridad a lo que iba a pasar en caso de votar a un líder que no formara parte del grupo étnico propio sirvió para instaurar, y con los años legitimar, un sistema de voto etnificado.

En el año 2001, no sin mediación del Alto Representante, el Parlamento bosnio aprobaba la Ley Electoral que ha venido a configurar el sistema electoral actual de Bosnia y Herzegovina (Sahadzic, 2010). Este sistema traslada lo estipulado en la constitución en relación a la elección de los miembros del Parlamento de Bosnia y Herzegovina así como la elección de los candidatos a la presidencia. Especifica que para ser votante se ha de tener la nacionalidad bosnia y la mayoría de edad. El voto puede ser directo o a distancia en el municipio de residencia previo al censo

de 1991.<sup>59</sup> Los ciudadanos con doble nacionalidad sólo pueden votar si tienen la residencia establecida en Bosnia. Los sujetos acusados de violación del derecho humanitario ante el Tribunal Penal Internacional, o bien ante los tribunales estatales o entitarios no tienen derecho electoral pasivo y no pueden desempeñar ninguna función pública. Del mismo modo, se prohíbe la acumulación de cargos. El mandato recae sobre el candidato elegido, y no sobre el partido o la coalición de su lista. La fecha de celebración de las elecciones es cada cuatro años, el primer domingo de octubre.

Los órganos encargados del proceso electoral son en primer lugar la Comisión Central Electoral, compuesta de siete miembros de los que dos son croatas, dos bosnios, dos serbios y uno del grupo de los “Otros”, con un mandato de siete años y una presidencia rotativa cada quince meses. En el caso de las municipales está la Comisión Electoral Municipal compuesta de tres, cinco o siete miembros. Los comités electorales se componen de tres a cinco miembros nombrados por la Comisión Municipal. Finalmente, en el Distrito de Brcko hay una Comisión Electoral de Distrito, así como comités electorales. Todas las inscripciones de las candidaturas las realiza la Comisión Central Electoral.

### **3.5.1 Instituciones y cargos para los que se convocan elecciones**

La Comisión Electoral Central convoca elecciones generales para los siguientes cargos y órganos estatales: la Presidencia de Bosnia y Herzegovina (3 miembros); la Cámara de Representantes de la Asamblea Parlamentaria (42 miembros); la Cámara de Representantes del Parlamento de la Federación (98 diputados); el Presidente y los dos Vicepresidentes de la *Republika Srpska*; la Asamblea Nacional de la *Republika Srpska* (83 delegados); y las asambleas de los diez cantones de la Federación de Bosnia y Herzegovina (289 diputados).

#### ➤ Presidencia de Bosnia y Herzegovina

---

<sup>59</sup> En el año 2006 se crea una lista centralizada de votantes mediante el uso de datos poblacionales del estado. Hasta esa fecha, eran los ciudadanos los que debían requerir su derecho a inscribirse como votantes. Todo aquel ciudadano que antes de abril del año 2006 registró su residencia y su número de DNI en Bosnia, está contabilizado en la lista. Esto no era aplicable para los refugiados. Los desplazados internos pueden votar en el municipio de residencia temporal siempre que en él residan más de seis meses.

En la Presidencia de ByH, las entidades son consideradas como unidades electorales. Dos de los candidatos a la Presidencia deben presentar sus candidaturas desde la Federación y serán elegidos desde esta Entidad, mientras que la tercera candidatura procederá de la *Republika Srpska* y se elige también en este territorio. El sistema electoral de Bosnia y Herzegovina no está del todo definido pues entronca con el modelo parlamentario pero también presidencialista o semipresidencialista (Zeljko, 2013). De acuerdo con la Ley Electoral (51/01), los candidatos a la presidencia son elegidos por sufragio directo a una vuelta y el cargo de cada uno de los miembros de los tres grupos constituyentes recaerá en el candidato más votado, en el caso de los miembros bosniaco y croata, según los votos obtenidos desde la Federación, y en el caso del miembro serbio, desde la *Republika Srpska*. La Ley Electoral del 2001 y el Artículo V de la Constitución de Bosnia y Herzegovina especifican que sólo pueden concurrir a la Presidencia los candidatos procedentes de los tres pueblos constituyentes pero no los demás o los miembros del grupo de los "otros" lo que les quita su derecho de sufragio pasivo en el caso de la Presidencia, pero también en otros órganos centrales como la Cámara de los Pueblos, o el Tribunal Constitucional. Sobre estas incongruencias testifican las sentencias Sejdic-Finci del año 2009, pero también las venidas *a posteriori* como el caso Zornic (2014) o Pilav (2016), fundamentados en la misma base de discriminación, y que muestran la urgencia de modificar este sistema de elección tan discriminatorio y segregacionista.

Los apartados 1 y 2 de la Ley Electoral de Bosnia y Herzegovina (51/01), marcan que la duración del mandato de los miembros de la Presidencia de Bosnia y Herzegovina será de cuatro años y que el cargo de Presidente de turno se cambia cada 8 meses de manera rotativa entre los miembros. La ley define que el miembro que encabeza el turno de rotación será el que obtenga la mayoría de votos en las elecciones.

#### ➤ Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina

Para la elección de los candidatos a la Asamblea Parlamentaria de Bosnia y Herzegovina, de los 42 escaños para la Cámara de Representantes, la Federación elige 28 en cinco circunscripciones plurinominales y por un sistema proporcional, mientras que la *Republika Srpska* elige 14 en tres circunscripciones plurinominales. 21 de los delegados de la Federación son elegidos directamente, y los 7 restantes son los "mandatos de compensación", votos que se distribuyen los partidos políticos y las coaliciones, pero no los candidatos independientes. Según el mismo principio, 14 delegados proceden de la *Republika Srpska*, de los que 9 se eligen de forma directa, mientras que el resto recae en las listas de compensación.

Los delegados en la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria se eligen indirectamente en los parlamentos de las entidades.

### ➤ Parlamento de la Federación de Bosnia y Herzegovina

La Cámara de los Representantes se compone de 98 diputados, elegidos por sufragio directo en todo el territorio de la Federación. El Capítulo IV, Apartado 1.3 de la Constitución de la Federación de ByH especifica además que cada elector con derecho a voto podrá votar por cualquiera de las listas que se presentan a las elecciones. 70 representantes son elegidos directamente de doce circunscripciones, mientras que los 28 escaños restantes se reparten en mandatos compensatorios divididos entre los partidos más votados a nivel federal. El número de representantes por circunscripción varía según el tamaño en una horquilla de 3 a 9 representantes por circunscripción.

Al igual que en la Asamblea Parlamentaria no se tiene en cuenta el tamaño de las circunscripciones por lo que suelen darse grandes descompensaciones de votos. Si bien esta cámara no cuenta con tantos contrapesos étnicos, la Ley Electoral de Bosnia y Herzegovina establece que cada pueblo constituyente debe tener garantizados al menos cuatro escaños. De esta manera, el Artículo 10.8 de la Ley indica que en el reparto de los mandatos se asegurará la cuota de cuatro miembros de cada grupo étnico constituyente, y que en el caso de que una lista o coalición no cumpla con el requisito de tener los miembros necesarios de cada pueblo constituyente, el mandato se otorgará a la siguiente lista que sí los tenga (Artículo 10.8.A. 1,2). Si un candidato recae en la lista de compensación pero no alcanza un mínimo de cuatro miembros de su etnia, su cargo se adjudicará a la lista siguiente mejor votada.

La Cámara de los Pueblos tiene 58 delegados de los que 17 proceden de los pueblos constituyentes y 7 del grupo de los “Otros”, que son elegidos desde las asambleas cantonales.

### ➤ Asamblea Nacional de la Republika Srpska

Cuenta con 83 diputados que proceden de 9 circunscripciones plurinominales. Su Cámara de los Pueblos está compuesta de 8 serbios 8 bosniacos, 8 croatas y 4 miembros del grupo de los “Otros” a los que seleccionan los grupos parlamentarios del Parlamento de la RS y cuya función básica es garantizar la representatividad de los pueblos constituyentes y ejecutar el proceso de interés nacional vital.



➤ Asamblea del Distrito de Brcko

Se compone de 31 diputados, de los cuales dos representan a las minorías nacionales en el Distrito. Los representantes son elegidos en las elecciones generales, directas por votación secreta, de conformidad con las leyes de Bosnia y Herzegovina y la del Distrito. La Asamblea de Distrito de Brcko es el cuerpo legislativo y ejecutivo del Distrito, de conformidad con el artículo 22 del Estatuto de Brcko. El mandato de la misma es de cuatro años.

➤ Asambleas de los Cantones de la Federación

Se compone de una sola cámara, cuyo número de diputados viene determinado en proporción a la estructura étnica de la población y al número de electores en el cantón. El mandato es de cuatro años. El número de representantes en las Asambleas Cantonales oscila entre 20 y 35. Este número puede variar teniendo en cuenta que se determina en función del número de votantes registrados en el Registro Central de votantes. La Ley Electoral de ByH (51/01) establece que el cantón con menos de 75.000 votantes censados tendrá entre 20 y 25, mientras que el cantón con un número de electores entre 75.000 y 200.000 contará con 25 a 30 representantes, y el cantón con un número de electores registrados mayor a 200.000 tendrá entre 30 y 35 escaños. Según este reparto, el mayor número de representantes los tiene el cantón de Tuzla, Zenica-Doboj y el Cantón de Sarajevo<sup>60</sup> cuyas Asambleas Cantonales se componen de 35 miembros. El número mínimo de diputados los tiene el cantón de Posavina, que cuenta con 21 diputados y el Cantón de Herzegovina Oeste con 23. El quórum cantonal se obtiene por mayoría simple del número total de miembros presentes en la Asamblea.

La Constitución de la Federación de ByH establece que el número de representantes se determina en proporción a la composición étnica de la población con el fin de asegurar la representación de los tres pueblos constituyentes. Esta pretensión es a todas luces imposible en cantones donde por ejemplo, la población croata representa el 0'01% de la población con apenas 24 habitantes como ocurre en el Cantón de Bosnia-Podrinje, o en el caso de la población serbia en cantones como Herzegovina Oeste donde cuentan con 101 censados de un total de aproximadamente 100.000 personas. Sahadzic (2012: 150) indica que es importante resaltar que en el establecimiento de la cuota de los tres pueblos constituyentes que cada club designa a uno de sus miembros a

---

<sup>60</sup> Ver mapa 1 de los cantones en los Anexos.



presidente o vicepresidente de la Asamblea Cantonal. Es interesante que, en caso de que no haya suficientes representantes de cualquiera de los pueblos constituyentes en la Asamblea Cantonal, el club de delegados de ese pueblo constituyente no se podrá crear, y el sillón del delegado se quedará vacío.

Cada elector tiene derecho a votar por cualquiera de los partidos registradas. Antes de cada proceso electoral, cada partido publica su lista de candidatos de los que se eligen en función del orden de la lista y de acuerdo al número de votos obtenidos. En los 10 cantones de la Federación hay en total 289 representantes.

➤ Presidencia de la *Republika Srpska*

El presidente y los dos vicepresidentes de la RS se eligen por voto directo desde el territorio de la *Republika Srpska*, a través de los votos de los electores registrados en el Registro Central de Votantes censados en la entidad. Cada elector puede votar por un único candidato a presidente, pero previamente se lleva a cabo una votación para elegir al candidato de cada pueblo constituyente. De entre los tres candidatos será presidente el que más papeletas haya obtenido, y los dos restantes serán vicepresidentes.

➤ Presidente y Vicepresidentes de la Federación

Un tercio de los delegados de los clubes de los pueblos constituyentes en la Cámara de los Pueblos de la Federación vota a los candidatos para el cargo de presidente y vicepresidente de la Federación. Los miembros de la Cámara de Representantes eligen al candidato entre una o varias listas conjuntas compuestas de tres candidatos, entre los que debe haber un candidato de cada pueblo constituyente. La lista mayoritaria en la Cámara de Representantes se elegirá si la vota también la mayoría en la Cámara de los Pueblos, incluyendo la mayoría de votos de los delegados de los clubes de cada pueblo constituyentes.

➤ Municipios

Los alcaldes se eligen de acuerdo con la ley electoral, las leyes constituciones, las cantonales y los estatutos de cada entidad y de cada ciudad. El alcalde es votado por los ciudadanos registrados en el Registro Central de votantes en esa circunscripción.

Los mandatos de los plenos de los ayuntamientos se componen por los miembros

de las listas de candidatos de acuerdo con el sistema de representación proporcional de los partidos políticos, coaliciones, listas de candidatos o grupos de miembros independientes. Las elecciones son cada cuatro años pero no coinciden en fecha con las generales.

El sistema electoral bosnio combina los principios electorales de diferentes tipos: el principio de la mayoría, el de las circunscripciones uninominales y plurinominales para la elección de miembros de la presidencia de Bosnia y Herzegovina, así como para presidente y vicepresidentes de la RS, y los alcaldes. También se usa el principio de votación proporcional con circunscripciones plurinominales para la elección de la composición de los parlamentos y los órganos representativos a nivel local.<sup>61</sup>

Al igual que en todos los demás niveles de gobierno, los equilibrios étnicos son fundamentales. El caso más extremo de estos contrapesos lo encontramos en Mostar que lleva desde el año 2008 sin celebrar elecciones locales. Desde el año 1995, fecha de reunificación de la ciudad, Mostar quedó dividido en seis áreas, tres bosniacas y tres croatas. En el año 2004, el entonces Alto Representante, Paddy Ashdown impuso un nuevo Estatuto, bajo el que Mostar experimentaba una reorganización territorial como un municipio con seis zonas metropolitanas, correspondientes a los municipios que integraban su área metropolitana antes de la guerra pero sin una adscripción explícitamente étnica. Esta ciudad, cuyas elecciones se rigen por la Ley Electoral de 2001 (Encabezado 19 - Ciudad de Mostar) y por el nuevo Estatuto (2004) celebraba sus últimas elecciones en el año 2008 con claros vencedores de corte nacionalista, entre SDA, HDZ, con variaciones de estos partidos (NRzB, HSP-HZN) y con dos partidos de centro como SDP y SBIH. En el año 2010, el Tribunal Constitucional de ByH adoptó la petición del club croata del Parlamento bosnio por el que pedía la revisión del Artículo 19 relativo a las elecciones de Mostar.

El reparto en concordancia con las unidades electorales quedó de la siguiente manera: SDA con más de 20.000 votos obtuvo 12 mandatos, HDZ-BIH con 16.258 logró 7, HDZ 1990 obtuvo 3 mandatarios con casi 7.000 votos, es decir, la diferencia de casi 4.000 votos entre el partido SDA y HDZ se tradujo en una descompensación de 12 mandatos respecto a 7, mientras que el partido croata HSP BiH con 5.311 votos consiguió 1 mandato, y por el contrario, el partido bosniaco de corte laico SBIH (Stranka za BiH) con 3.864 votos se hizo con 2 mandatos. Esta ingenería de circunscripciones electorales dejaba manifiesto que

---

<sup>61</sup> La organización *Pod Lupom* [Bajo lupa] lleva años monitoreando los procesos electorales de Bosnia y Herzegovina y avisando del bajo censo y de la necesidad de subir el techo del censo electoral al 3% como un mecanismo de control previsto para los sistemas electorales tan complicados (PodLupom.org).

los elegidos no tenían nada que ver con la voluntad de los electores sino con un reparto de poder basado en las fronteras de las áreas metropolitanas previas a la guerra, y en la decisión de que cada circunscripción obtenga el mismo número de delegados, tal y como señaló el TC de Bosnia y Herzegovina en su pronunciamiento de 26.11.2010 (Tribunal Constitucional de ByH, U-9/09). Nueve años después, no hay consenso entre los partidos en el poder para enmendar el Artículo 19. de la Ley Electoral. Mientras HDZ propone un sistema de compensaciones donde los mandatos que procedan de unidades electorales con grandes diferencias de electores censados no puedan emitir el mismo número de mandatarios para la asamblea local, mientras que SDA ve en este sistema un peligro de predominio croata, y aboga por una tercera reorganización territorial, con un gobierno unitario de la ciudad y varias corporaciones metropolitanas. Hasta que no encuentren el consenso, Mostar seguirá siendo la única ciudad europea que lleva casi una década sin poder elegir a su gobierno.

### **3.5.2 Los partidos políticos**

En los pocos meses que mediaron entre la desmembración de la Federación Yugoslava y el inicio de la guerra, Bosnia y Herzegovina pasó de un régimen comunista de partido único que duró más de cuarenta años a dotarse de un incipiente sistema multipartidista. En la mayor parte de las repúblicas de la antigua Yugoslavia la vertebración de los nuevos partidos políticos se llevó a cabo en unos casos a partir la transformación de los viejos órganos comunistas y en otros mediante la creación de organizaciones políticas compuestas de disidentes, entre los que se produjo una fragmentación entre las de orientación nacionalista y las de corte liberal demócrata (Simovic, 2010).

Las primeras elecciones democráticas de Bosnia, celebradas en 1990, estuvieron dominadas por tres partidos claramente nacionalistas: el Partido de Acción Democrática (*Stranka Demokratske Akcije*, SDA), representativo de la comunidad bosniaca, el Partido Demócrata Serbio (*Srpska Demokratska Stranka*, SDS) de la comunidad serbia y la Comunidad Democrática Croata (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ), croatas. En los tres casos sus programas fueron entendidos por los votantes, en palabras de Simovic, además de como símbolos nacionalistas, como ejemplos de democratización que rompían con el pasado y con los partidos que tenían algo que ver con el antiguo régimen.

Estos tres partidos fueron los protagonistas no solo de la transición democrática de Bosnia, sino también del arranque y el devenir del conflicto, durante el cual se

transformaron en auténticos movimientos nacionalistas. Y también lo fueron, en buena medida, de la etapa de post Dayton, sobre todo a raíz de las primeras elecciones tras la guerra, impuestas por el acuerdo de paz, que les brindaron el escenario propicio para anclarse en el poder como sujetos soberanos de la vida política del país, así como de su funcionamiento institucional.

A lo largo de estos años, los tres partidos originarios han ido experimentando escisiones ya sea por fragmentaciones internas, como por el surgimiento de nuevas corrientes, todas sin embargo, una vez en los órganos de poder, siempre de vuelta a la retórica nacionalista. En la actualidad, el surgimiento de nuevas organizaciones políticas ha hecho de Bosnia y Herzegovina el país de Europa con más partidos políticos (se cuentan en dos centenas), si bien todos se dividen en dos bloques en cuanto a su concepción constitucional.

Una encuesta realizada en el año 2009, en el marco de un estudio de las élites políticas en Bosnia y Herzegovina (Curak; Turcalo, 2009), abordó la actitud de los partidos dominantes respecto de la posición del Estado y su futuro. Una de las preguntas era si sentían la Bosnia y Herzegovina de post-Dayton como su patria, a la que el 40% de los encuestados contestó negativamente. Entre los bandos bosniacos y croatas la justificación estaba de una parte en que el Estado era un producto de la guerra (caso de los bosniacos) mientras que la élite croata sentía sus intereses perjudicados. El 66,6% de los encuestados serbios no sentía como propio el Estado de Bosnia y Herzegovina con o sin el prefijo de Dayton.

Sólo el partido SDA, el partido mayoritario de los bosniacos y el defensor de las tradiciones culturales e históricas islámicas del pueblo bosnio, en el poder desde las primeras elecciones democráticas en todos los niveles estatales a excepción del mandato del año 2006, defiende cambios en la Constitución bajo la idea de una Bosnia unitaria como república de los ciudadanos, tal y como fue concebida previamente a la guerra, donde se desdibujan las fronteras internas a nivel entitario. Son los principales defensores de las políticas de adhesión europea y de entrada en la OTAN. Pero esta idea es negada tanto por las élites serbias como las croatas.

El SDS defiende los intereses serbios como una continuidad de su legado histórico, religioso y cultural en el territorio. Después de la guerra, sus líderes Radovan Karadzic, Momcilo Krajisnik y la única presidenta que ha tenido la entidad serbia, Biljana Plavsic fueron acusados por el TPIY y procesados por genocidio, y aunque el partido volvió a ganar las primeras elecciones del postconflicto, la imagen del mismo se había debilitado. En todos estos años, el partido ha estado tanto en el poder como en la oposición. Sus batallas internas y fracturas entre los líderes propiciaron el auge de partidos como el SNSD (*Savez Nacijonalnih Socijaldemokrata*), que lidera Milorad Dodik y que nacieron con una orientación

socialdemócrata pero que con una radicalización cada vez más feroz de su postura secesionista se acercan a partidos populistas. Su programa defiende la desmilitarización de Bosnia, la devolución de competencias enmendadas a las entidades y la no entrada en la OTAN.

Y es que, en general, los partidos de la *Republika Srpska* defienden una postura favorable al mantenimiento de Dayton sin modificaciones, en el que esta Entidad cuenta con amplias cotas de autonomía. El único cambio mejor que la fórmula actual sería la secesión. Plantear otros arreglos territoriales dentro de las fronteras estatales actuales no tendría sentido para este grupo. De tal manera, según la citada encuesta (2009), la postura serbia quedaba plasmada en la declaración del ex presidente de la *Republika Srpska*, Rajko Kuzmanovic quién contestó que la única fórmula para Bosnia era "un Estado de etno-ciudadanos en el que se aplican los mecanismo étnicos y de ciudadanía, que den protección a los derechos colectivos de todos los pueblos sin superioridad, y los individuales" (Kuzmanovic en Curak, 2009: 12).

Mientras, en la Federación, los partidos croatas

Por su parte, el HDZ ha estado presente en la escena política desde el año 1990 hasta la actualidad como principal partido croata. De corte centroderechista constituido sobre los principios de la democracia cristiana, y estrechamente ligado al partido del mismo nombre en Croacia –a su vez, la formación que más tiempo ha estado al frente del país– sus estatutos defienden la constitucionalidad del pueblo croata de Bosnia y Herzegovina y persigue un cambio radical en la constitución que contemple un territorio específico para los croatas –esto es: aboga por una división étnica en tres porciones territoriales homogéneas en cuanto a población étnica, lo que culminaría con la idea última de consociación territorial de este pueblo constituyente en Bosnia y Herzegovina–<sup>62</sup>. Asimismo defienden la entrada en la U.E y también en la OTAN.

De este repaso a las posturas generales de las élites políticas de Bosnia y Herzegovina sorprende que, a pesar de las posiciones tan distantes en lo relativo a la visión de futuro del Estado y su ordenamiento territorial e institucional, todos coinciden en el deseo del acercamiento a la UE, en la que los encuestados opinaban que con la entrada de ByH en el Euroclub acabarían con todos los problemas étnicos, pero pocos tenían una visión de cómo cumplir con los requisitos que exige la admisión.

---

<sup>62</sup> A pesar de que los diferentes partidos políticos de Bosnia y Herzegovina tienen siglas que los colocan en la división democrática tradicional de derecha, izquierda y centro, con sus variaciones, en la práctica responden a una división étnica de partidos croatas, serbios o bosnios, es decir, musulmanes que se diferencian entre sí en su mayor o menor grado de nacionalismo que exponen.

Desde esta perspectiva de falta de visión estatal, Juncos (2015: 161) indica que:

La política de la UE hacia los Balcanes occidentales es percibida por algunos representantes nacionales como un proceso que ha escapado al control de los Estados miembros, y que tiene "su propia dinámica". De acuerdo con un diplomático nacional, "nadie parece estar en el puesto de conducción, nosotros [los Estados miembros] hemos perdido el control sobre ciertas cosas "y ningún Estado miembro parece capaz de 'hablar alto' en contra de la perspectiva de adhesión para esta región o 'a asumir la culpa' por ello. Tal comportamiento rompería la regla no escrita de respetar el acervo político y el 'lenguaje acordado'".

Y a falta de políticos que sean capaces de sentarse al volante de la integración europea de Bosnia y Herzegovina, la situación actual no hace más que favorecer a las élites políticas. Los partidos políticos ganan millones anualmente según un estudio de *Transparency International* (2016). En el último año electoral, 2014, las arcas del Estado reservaron 27 millones de marcos convertibles, 13,5 millones de euros a financiar los grupos políticos. Evidentemente, no son sus únicos ingresos, las donaciones de personas físicas, jurídicas así como los trasvases de empresas públicas que en su mayoría dominan las élites políticas hacen que la financiación de sus partidos sea muy opaca, y propensa a prácticas corruptas cebadas por una ley de financiación que no exige el uso de cuentas bancarias unificadas, ni el ingreso de las donaciones por banco, lo que hace imposible la verificación de los ingresos (Veselinovic, 2015).

A más poder político mayores privilegios, desde el reparto del presupuesto estatal para los partidos hasta el dominio de las corporaciones públicas, la justicia o los medios de comunicación, lo que hace de los principales partidos en el poder, sean organizaciones similares cárteles criminales según *Transparency International*. Desde la perspectiva de la Comunidad Internacional la respuesta radica en la elección democrática de estos líderes pero cabe una lectura secundaria. En un país de algo menos de cuatro millones de habitantes, 230.000 personas trabajan en la administración pública, en la mayoría de los casos, elegidos como cargos de confianza del político de turno. De sus puestos de trabajo dependen en muchos casos familias enteras lo que cuadruplica la fidelización de votantes potenciales haciéndoles llegar al millón de personas. Teniendo en cuenta que la participación en las elecciones es muy baja, y a veces no alcanza ni el 50%, y que un cuarto de la población ha abandonado el país y, como residentes de larga duración, ve imposible votar desde el extranjero, la fórmula del voto étnico e interesado cuadra bastante.

### 3.5.3 *El panorama electoral multipartidista*

La fragmentación interna de estos tres partidos nacionalistas ha dado lugar a la situación actual, en la que según los datos de la Comisión Central Electoral, existen nada menos que 130 partidos registrados en el país –¡un partido político por cada 30.000 habitantes!– después de que 151 partidos hayan sido eliminados del registro de la Comisión desde el año 2009 por tener fundamentos no ajustados a la ley electoral, como fue el caso del Partido Patriótico Radical, el Partido de Dios, o el Partido de los Yugoslavos y los Demás (Maglajlija, 2016).

Maglajlija explica que, además de los partidos inscritos en el registro, a las elecciones concurren 171 candidatos independientes, 58 representantes de minorías, 106 coaliciones y 17 listas de candidatos independientes, en total 455 sujetos políticos sobre las papeletas electorales. La cifra va en aumento cada año electoral, así del año 2012 al 2016, se formaron 19 partidos y 47 coaliciones nuevas. La explicación es lógica: el número de cargos electos a repartir es numerosísimo, superior a los 4.000 si sumamos los escaños del parlamento nacional, los parlamentos de las entidades, de los cantones o las asambleas municipales.

Desde la organización de monitoreo electoral *Pod lupom* [Bajo Lupa] señalan que según la ley electoral en Bosnia y Herzegovina, es más fácil fundar un partido político que una ONG porque la segunda debe estar registrada a nivel nacional para poder tener actuación en todo el ámbito estatal, mientras que un partido puede registrarse en un municipio y presentar sus listas electorales en todo el país.

En cuanto a la financiación de los partidos, el 80% de su presupuesto sale del parlamento nacional, si bien los partidos tienen derecho a pedir fondos a los órganos de poder de los distintos niveles de gobierno. La Comisión Electoral es la encargada de supervisar la financiación y los traspasos a las cuentas de los partidos si bien, la actual ley electoral no le otorga potestades para vigilar en qué se gastan esos fondos.

El gran número de partidos así como candidatos independientes han dado lugar a ciertos limbos legales que pueden arrojar sombras sobre la transparencia de los procesos legales. La preferencia por los mandatos independientes que una vez verificados le otorgan al candidato la independencia del partido político en cuya lista ha estado, hace que en Bosnia y Herzegovina se produzcan transferencia de candidatos de un partido a otro sin demasiadas explicaciones a sus votantes. De este modo, tras el primer año del actual mandato, en la Republika Srpska



cambiaron de partido siete delegados en el parlamento (Salatic, 2015). En el caso de la Federación esta tendencia se da más en los niveles de los parlamentos cantonales.

Un segundo efecto negativo son las formulas electorales escogidas. En el caso de Bosnia se ha optado por el recuento bajo la fórmula de Sainte Laguë, comúnmente conocida de “redondeo”, en lugar de la clásica ley D’Hondt. Consiste en garantizar la proporcionalidad y así el mandato a partidos más pequeños. La fórmula, si bien se aplica con este criterio en los estados europeos, en Bosnia ha dado lugar a fracciones que debilitan las decisiones del parlamento en el que cohabitan una media de 12 partidos.

Las listas compensatorias por su parte, según Salatic, han dado lugar al mercadeo de votos como ha sido el caso de las últimas elecciones generales de 2014 en las que el mandato se otorgó a los partidos que no habían obtenido la mayoría. Una cuota muy baja del censo político permite esta situación que podría ser modificada si se introdujese una tope electoral del 3%, tal y como ha propuesto la Unión Europea.

Pero sobre todo, la maniobra de fraude más explícita son las cuotas étnicas, amparadas en la constitución así como en la ley electoral que exigen la representación de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio por un sistema de cuotas claramente especificado. Este requisito en territorios donde la estructura poblacional ha variado pero se rige por el censo de 1991 obliga a votar en clave étnica, y su ejemplo más visible es la elección de los delegados del grupo parlamentario serbio dentro del parlamento de la Federación, y viceversa. Las maniobras que se han dado bajo esta cláusula han llegado hasta el absurdo de que un partido político claramente identificado con uno de los pueblos constituyentes vote por delegados de otros grupos étnicos con el fin de que se respete la cuota étnica, también se han producido falsas identificaciones étnicas de los candidatos a la presidencia motivadas por beneficios políticos.

Al respecto del proceso, Flores Juberías (2006) señala que la transferencia del control a las autoridades bosnias ha supuesto:

un paso de primera magnitud en la normalización de la vida política del país [...] pero (cabe) una valoración crítica de la Ley Electoral bosnia, en la que sobreviven demasiados elementos etnicistas –muchos de ellos, reconozcámoslo, consecuencia necesaria de los Acuerdos de Dayton- y en la que se ha optado por la fórmula escasamente proporcional y excesivamente confusa, que merece ser profundamente reconstruida.







PARTE SEGUNDA

**BOSNIA Y HERZEGOVINA EN EL INTENTO DE SER  
UN ESTADO DE CIUDADANOS**



## CAPÍTULO 4

# LOS TRES PUEBLOS CONSTITUYENTES, CIUDADANOS SOBERANOS DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

---

### 4.1 Los sujetos de la soberanía dentro de la Constitución de Bosnia y Herzegovina

El preámbulo de la Constitución de Bosnia y Herzegovina señala que: “bosniacos, croatas y serbios como pueblos constituyentes (en comunidad con los otros), y ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, ratifican por la presente, la Constitución de Bosnia y Herzegovina” (Preámbulo de la Constitución de Bosnia y Herzegovina). Es la primera y última referencia a los habitantes del país a los que protege esta Carta Magna, llamándoles “ciudadanos”.

Desde su primera Constitución como una de las repúblicas de la antigua Yugoslavia, la idea de igualdad, de hermanamiento de las naciones habitantes, y del individuo prevaleció en el imaginario nacional de Bosnia. Los ejemplos se suceden en todos los textos constitucionales que jalonan la historia de Bosnia. Así su primera Constitución tras la II Guerra Mundial verá la luz en en el año 1946 por la que el territorio pasa del nombre de Estado Federal de Bosnia y Herzegovina a la *Narodna Republika Bosne i Hercegovine* [República Nacional (o popular) de Bosnia y Herzegovina]. El texto indica que “En la Republica Popular de Bosnia y Herzegovina sus pueblos son iguales en todo” (Pejanovic, 2005: 237).

Sin duda la Constitución más relevante sería la del año 1963 por la que Bosnia y Herzegovina pasa a ser una de las repúblicas socialistas de Yugoslavia. En este texto constitucional: “Serbios, musulmanes y croatas son iguales, y están hermanados dentro de su República que se ha convertido en la forma política y social de sus estrechos lazos, y de su igualdad” (Ibid). En este texto si bien se especifican los tres pueblos constituyentes queda remarcada la hermandad y la concepción de territorio unitario en el que todos son iguales.

En el año 1974 llegaría una Constitución aperturista, aprobada en el auge del movimiento de los países no alineados a través del que Yugoslavia tiene un papel

destacable en la política internacional. Surge un texto cuyo objetivo sería minimizar las tensiones nacionalistas y hacer virar el Estado hacia una mayor federalización. En este texto “[Los ciudadanos encuentran en] la unión la expresión de la libre demostración de las características nacionales, las libertades nacionales, la igualdad, la hermandad y la unidad de los pueblos, y las ciudadanías” (Ibid).

En el año 1992, llegaría la primera Constitución de una Bosnia y Herzegovina independiente, ya reconocida por la ONU, cuyo nombre volvía a ser el de la *Republika*. Su texto constitucional decía que “Bosnia y Herzegovina es un Estado soberano e independiente, de ciudadanos iguales, pueblos de Bosnia y Herzegovina – musulmanes (bosniacos), serbios, croatas, así como de miembros de otras naciones que habitan en ella” (*Ustav Republike Bosne i Hercegovine*, 1993).

En la Bosnia y Herzegovina de post-Dayton, el Anexo IV del Acuerdo de Paz que que encarna la Constitución del Estado, escrita en inglés, y firmada no solo por las autoridades bosnias de la época, sino también por las de un Estado entonces ya soberano (Croacia), y otro que no pasaba de ser una de las dos partes integrante de una Federación (Serbia), y nunca ratificada por el “pueblo” de Bosnia, el ciudadano desaparece. Y ello, a pesar de que Bosnia y Herzegovina se define sobre el papel como una democracia moderna, un Estado de ciudadanos, sometido a todos los convenios europeos en materia de derechos humanos. Paradójico es que la “anticonstitucionalidad” de este texto se vislumbra en cuanto se recurre a cualquiera de los artículos principales de los convenios a los que se adhiere ByH como por ejemplo, el Artículo 14 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, relativo a la no discriminación, en el que se establece que:

el goce de derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación (CEDH, Artículo 14, 1949).

En este párrafo vemos dibujado el catálogo de características por las que una persona no puede verse desprovista de sus derechos y libertades –ante todo de los individuales y de los políticos–, y mucho menos en beneficio de su pertenencia grupal étnica.

En términos jurídicos, la Constitución de Bosnia y Herzegovina,–entraría en una *contradictio in adjectio* en la que el ciudadano desaparece, o simplemente no ve representados sus intereses más que dentro del grupo étnico al que pertenece. De esta manera es el colectivo, o el individuo en el seno del colectivo y representado por el colectivo, el que tiene un lugar dentro del marco de la aplicación de la ley, lo que supone un conflicto directo con el principio de no discriminación dentro de un Estado de Derecho o de los ciudadanos.

Tenemos que volver a sopesar el factor de la guerra para comprender esta concepción grupal del sujeto de la constitucionalidad en Bosnia. Y es que no fueron los individuos –esto es los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina– quienes redactaron y aprobaron este texto sino tres naciones étnicas hasta entonces enfrentadas que, lógicamente, buscaron la máxima representación de sus intereses, aunque fuera a costa de la ciudadanía, un hecho más que indicativo del poco interés de estos grupos, “los pueblos constituyentes” de Bosnia y Herzegovina por formar parte de un Estado unido y multiétnico.

Dentro de una lectura de la Constitución bosnia como nacida, madurada y hoy garante de los intereses por los que se hizo la guerra, Sarcevic (2009: 4) señala que:

Las negociaciones de paz, la firma, y la vinculación legal del acuerdo de paz, sobre todo de su Anexo IV, representan el acuerdo de tres uniones étnicas, tres pueblos yugoslavos, habitantes de tres Estados. Ellos se encuentran en posición de hacedores constitucionales revolucionarios que sobre la premisa de representación exclusiva de las naciones, una premisa empíricamente sin verificar, destruyen el modelo de ciudadanía de la República de Bosnia y Herzegovina y en su lugar, imponen el modelo que ha sido inventado como el acuerdo entre tres etnias. De este supuesto se deriva que la constitucionalidad de Bosnia y Herzegovina ha sido *etnificada* en el momento de la creación del Anexo IV. La *etnificación* sin embargo, no supone una consecuencia exclusiva, sino la consecuencia del conjunto de la estrategia de paz sobre el suelo de la antigua Yugoslavia.

El mejor ejemplo de esta concepción étnica o *etnificada* es la toma de decisiones en los principales órganos de poder, y es que, el 80% de las medidas que ve la luz procede de los niveles entitarios, un hecho que demuestra la disfuncionalidad del país a nivel central. El origen de esta disfuncionalidad, aunque desde la perspectiva institucional está en la difícil puesta en consenso de los puntos de incumbencia estatal, radica en los protagonistas de los desacuerdos, los partidos políticos<sup>63</sup> que, paradójicamente siguen siendo los mismos que hicieron la guerra, y que hoy ven en el poder político manejado a través del nacionalismo, la mejor herramienta para que nada cambie en la maltrecha sociedad y economía bosnia.

---

<sup>63</sup> Las últimas elecciones generales en Bosnia y Herzegovina se celebraron en el mes de octubre de 2014. A mediados del año 2015, el gobierno estatal seguía sin estar compuesto por falta de consenso entre los partidos políticos. El Alto Representante, Valentín Inzko tuvo que apelar varias veces a la urgencia de componer el gobierno a todos los niveles para que el Estado pudiera continuar trabajando en cuestiones tan preferentes como la economía y sobre todo la revisión de las pensiones, la lucha contra la corrupción o el desbloqueo de las negociaciones con la UE (CEEPEL, 2015). Otra consecuencia más que llamativa de este *sinconsenso* es que debido a la falta de acuerdo para desbloquear la reforma del poder judicial, exigida por la UE, se han recortado las ayudas económicas a los órganos judiciales a los que ésta asiste lo que supone que el cuerpo de jueces encargados de los procesamientos de crímenes de guerra o terrorismo sufrieron graves recortes (FTV, 2015).

Si echamos la vista atrás, los principales actores que concurren año tras año a la carrera electoral<sup>64</sup> -pues hay que recordar que en Bosnia, debido a los diversos y superpuestos niveles de gobierno, que entre otras cosas permiten que existan 140 ministerios para un país de menos de cuatro millones de personas, cada año se producen elecciones, ya sea primarias, entitarias, cantonales, locales-, son aquellos que en clave nacionalista tocaron los tambores de guerra en las primeras elecciones multipartidistas previas al conflicto, y que en la actualidad siguen representando sólo los intereses de los grupos étnicos a los que pertenecen a cambio de su fiel voto. La herencia de discursos nacionalistas tiene un tirón muy importante en este escenario *etnificado*, en el que el miedo al otro, a la categoría grupal del otro, es la mejor arma para fomentar el *status quo*, la legitimación de un trabajo político que no tiene un objetivo común, que no tiene de hecho un plan estatal, sino que encuentra en la rivalidad étnico-política al mejor socio para la perpetuación del poder en los territorios acaparados en aquel reparto del país en dos entidades gestado en Dayton.

Desde su preámbulo en el que la definición del sujeto soberano recae en tres grupos étnicos junto a los “otros”, contemplados ortográficamente dentro de un paréntesis, cabe señalar que la actual Constitución de Bosnia y Herzegovina no especifica más que la capital del Estado es Sarajevo, y que el territorio se divide en dos Entidades (Art. I, 3.) Todo lo demás, como pueden ser los símbolos constitucionales como la bandera, el día de la nación, etc., recae en los acuerdos conseguidos en la Asamblea Parlamentaria (Art.I, 6.). La relativización de estos conceptos permite que el presidente de una de las Entidades, en concreto la Republika Srpska no celebre el día de la nación, no acuda a los aniversarios nacionales, y pida en referéndum tener los propios. En una entrevista previa a la llamada a promover el referéndum en la RS por el Día Nacional, Milorad Dodik (Pressing, 2015), el presidente de la RS, quién se definió como hombre de paz afirmó que “Bosnia sobrevive gracias a la violencia endémica de la Comunidad Internacional impuesta por la Constitución”. Seguramente en la creación de este imaginario popular que no sólo es propio de este grupo étnico, ayuda el hecho de que la Constitución como Anexo, impuesto además a dos territorios que ya se habían constituido como estados con sus propias constituciones, esta Carta Magna no viene a despertar mayor simpatía y respeto que el que obligan los hacedores de la misma, es decir, la Comunidad Internacional

Si nos ceñimos al censo de Bosnia de 1991 – sobre el que se sigue ordenando todo el Estado a pesar de que en el año 2013 al fin pudo celebrarse un nuevo censo poblacional-, nos encontramos con tres pueblos mayoritarios; los serbios

---

<sup>64</sup> Ver la tabla 6 de elecciones Presidenciales desde el año 1996 hasta los últimos comicios de 2014, en los que todos los miembros de la presidencia han pertenecido a partidos nacionalistas.



que representaban el 31,2% de la población, los croatas (17,4%) y los musulmanes (43,5%), junto con los Yugoslavos (5,5%) y los “otros” (2,4%).

Al desaparecer Yugoslavia, estos dos últimos colectivos se han convertido en los apetitosos bocados de los tres grupos mayoritarios. Tanto serbios, como bosniacos, como croatas afirman que los antiguos yugoslavos eran en realidad mayoritariamente de su nacionalidad. En la práctica se ha demostrado que los ciudadanos que en la antigua Yugoslavia se definían como yugoslavos, eran en realidad, integrantes de matrimonios mixtos, o bien, hijos de éstos. Su pertenencia a un grupo étnico es difícil de determinar no sólo desde una perspectiva de raíz grupal, sino desde una perspectiva psicológica. Son los grandes desprotegidos de la Constitución<sup>65</sup>, los “pueblos no constituyentes”. El politólogo Seizovic (2010: 139) establece una clara distinción entre los sujetos que protege la Constitución de BYH, y los que no. Desde esta perspectiva, al recaer todo el peso de la soberanía en los tres grupos étnicos mayoritarios, todos los demás, es decir los “otros” y las minorías, aunque sí recogidas en el preámbulo, tienen una clara posición inferior. Curiosamente, este grupo de población que no se adscribe a ningún grupo étnico podría representar la esperanza de la multiculturalidad de Bosnia y Herzegovina desde la perspectiva de ciudadanía. Su porcentaje no está claro pero podría llegar hasta el 20% del total de la población (según la delegación del Consejo de Europa en Bosnia<sup>66</sup>) que ve violados sus derechos y que ni siquiera se puede amparar bajo el paraguas de las “minorías” entendidas en términos de protección de derechos particulares en otras constituciones (otro término que no aparece en el texto constitucional de Bosnia). Una cifra demasiado alta de marginados para un país que ha firmado una veintena de documentos sobre los derechos humanos<sup>67</sup>.

Si bien la discriminación con los "otros" y las minorías es manifiesta, tal y como se verá con más detenimiento en apartados posteriores, los tres pueblos constituyentes tampoco gozaron de igualdad (al menos normativa) en todo el territorio hasta el año 2000. Tras la finalización del conflicto, y a pesar de que la

---

65 En el Anexo I, Capítulo II, relativo a los derechos y libertades, se establece claramente que el Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus protocolos prevalecen sobre cualquier otra legislación nacional. En la práctica se observa que el catálogo de libertades individuales que este documento protege no se corresponde con la realidad de un importante grupo de población desbancada de esa protección dentro del marco constitucional. De la aplicación del CEDH en la Constitución de Bosnia y Herzegovina se hablará en apartados posteriores.

66 Entrevista personal con responsables de la Delegación del Consejo de Europa en Bosnia, Sarajevo, 27 de julio de 2012.

67 Bosnia y Herzegovina ha ratificado todos los convenios del Consejo de Europa, cosa que no todos los Estados miembros han hecho. El CEDH tiene fuerza constitucional dentro de la Carta Magna de Bosnia y Herzegovina desde antes de que ésta pasara a ser miembro del Consejo de Europa en 2003. Esto sólo se da además en el caso de Austria.

Constitución estatal otorga la soberanía constitucional a los tres pueblos constituyentes a partes iguales en todo el territorio, y de que establece claramente que las entidades y sus constituciones están subordinadas a la Carta Magna estatal en cuyo preámbulo se garantiza la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo el país, y que en el Artículo II, punto 2, c), se especifica que:

Las entidades han de cumplir todas las condiciones para la protección y la seguridad legal de los individuos bajo su jurisdicción, mediante el mantenimiento de las instituciones civiles para la aplicación de los procesos legales, que han de funcionar en correlación con los estándares internacionalmente reconocidos y junto al respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, y las libertades individuales que se derivan del Artículo II de esta Constitución, y mediante la aplicación de otras medidas.

Lo cierto es que los textos constitucionales entitarios distaban mucho de esta realidad que sin embargo se toleró hasta la histórica sentencia U5/98 del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina del año 2000, y su posterior imposición por parte del Alto Representante Paddy Ashdown en el año 2002.

#### **4.2 La decisión del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina sobre la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio**

Desde su gestación, y siempre de vuelta a la lectura de guerra (pues ambos textos nacieron en pleno conflicto), tanto la Constitución de la *Republika Srpska* como la de la Federación habían dejado de lado en sus respectivos textos originales a la categoría nacional “enemiga”. De este modo, los pueblos constituyentes de la Federación eran croatas y bosniacos, mientras que en la *Republika Srpska* eran los serbios.

No será hasta el año 1998, y bajo una fuerte presión de grupos civiles cuando el entonces presidente bosniaco, Alija Izetbegovic someta a consulta ante el Tribunal Constitucional de ByH la compatibilidad de las constituciones de las entidades con el texto constitucional estatal. Izetbegovic solicitó al Tribunal Constitucional revisar los siguientes contenidos: en el caso de la Constitución de la RS, el Preámbulo en el que se menciona el derecho del pueblo serbio a la autodeterminación, el respeto de su lucha por la libertad y la independencia estatal, y la voluntad de unir su Estado con otros estados del pueblo serbio; el Artículo 1 bajo el que la RS es una nación serbia y de todos sus ciudadanos; el Artículo 2 relativo a una supuesta frontera entre la RS y la Federación; el Artículo 4 bajo el que la RS puede mantener relaciones especiales con la República de Yugoslavia, y los puntos por los que la RS garantiza y gestiona la colaboración del pueblo serbio fuera de la *Republika*; el

Artículo 6.2. por el que los ciudadanos de la RS no pueden ser extraditados; el Artículo 7 relativo al idioma oficial serbio y el abecedario cirílico; el Artículo 28.4 bajo el que el Estado financia la iglesia ortodoxa en especial en la continuación y preservación de las tradiciones culturales y espirituales; el Artículo 44.2 por el que los ciudadanos sin nacionalidad pueden solicitar asilo en la RS.

Además de estos artículos, el entonces presidente bosnio solicitó la revisión del Artículo 58.1, el 59 y el 60 relativos a los bienes, la titularidad de los mismos, y el uso de éstos; el Artículo 80 que otorga al presidente de la RS competencias en defensa, seguridad, y relaciones interestatales; así como el Artículo 106 por el que el presidente de la RS nombra a los jueces de los tribunales militares y los fiscales. El Artículo 98 que otorga a la RS competencias en política monetaria a través de su Banco Central, y el Artículo 138 que le dan competencias a las instituciones de la RS a emitir actas y medidas en contra de los documentos de las instituciones estatales y de la Federación. Otras revisiones que se ponían bajo revisión eran enmiendas del texto constitucional relativas las competencias entre la Entidad y el Estado en materia de derechos humanos y las competencias en política exterior (Sentencia U5/98, 2000: 5) .

En el caso de la Constitución de la Federación de ByH, Izetbegovic pedía que fuera revisado el artículo I.1. en el que los bosniacos y los croatas son los pueblos constituyentes; el Artículo I.6 por el que el idioma oficial es el croata y el bosniaco, el Artículo II.A.5. en relación a la doble nacionalidad; el Artículo III.1. que le otorga competencias a la Federación en materia de defensa; el Artículo IV.B.7 que da competencias al presidente de la Entidad para el nombramiento de los jefes de las misiones diplomáticas y los cargos en el ejército (Ibid).

El Tribunal Constitucional remitió la petición a la Asamblea Nacional de la RS y al Parlamento de la Federación de ByH en el año 1998 para su deliberación. La RS respondió en forma escrita que el Preámbulo de la Constitución de la RS no es una parte operativa del texto y no tiene un carácter normativo (Párrafo 11 U5/98 del TCB, 2000), sino una función de introducción y es por esto que no puede ser suficiente pretexto para revisar la Constitución de la RS.

Los expertos de la Asamblea Nacional explicaban en las cuestiones relativas a los artículos que dentro de la Constitución de RS muchas de las disposiciones prohíben la discriminación y que el término "Estado" puede ser utilizado para definir la "política de unidad político territoriales "con su constitución y con el nombre de república. Es por esto que el uso del término "Estado" en el Artículo 1 no aludiría a la independencia de la *Republika Srpska*. Su texto se sustentaba en el supuesto carácter estatal que la propia Constitución de Bosnia y Herzegovina le otorga a las entidades en el Artículo III/ 3(A) cuando habla de "funciones estatales" de la entidad, o el Artículo I /7 que nombra la "nacionalidad" de las entidades

(Párrafo 12 U5/98 del TCB).

Los expertos procedentes del Parlamento de la Federación aseguraron que no existe duda de la superioridad de la Constitución estatal respecto de las entidades y que los términos "funciones estatales" procedían de una laxa traducción de "governmental functions" [funciones ejecutivas] que no le otorgaban más categoría a las entidades que la que tenían en la constitución de ByH.

Tras tomar en consideración todas las posturas, el TCB hacía pública su sentencia 5/98 de 30 de junio y 1 de julio de 2000, por la que:

De la Constitución de la Republika Srpska el Tribunal Constitucional declara lo siguiente disposiciones o partes de disposiciones, inconstitucional: A) Los artículos 1, 2, 3 y 5 del preámbulo, modificada por las enmiendas XXVI y LIV, b) palabras "Estado del pueblo serbio y el Artículo 1, modificado por la Enmienda XLIV. Teniendo en cuenta la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina: El Tribunal Constitucional declara lo siguiente disposiciones inconstitucionales:

a) las palabras: "bosnios y croatas como pueblos constituyentes, junto con los "otros", y "ejercido sus derechos de soberanía". Artículo I, modificado por la enmienda III (Sentencia U5/98 del TCB, párrafo 1).

La sentencia fue un hito para la reciente historia de Bosnia y Herzegovina. Acababa con la discriminación étnica de más de un millón y medio de personas de una y otra Entidad. En el caso de la Federación según el censo de 1991, vivían 600.000 serbios que según la constitución entitaria no tenían categoría constitucional, mientras que en la RS según este censo podrían vivir casi un millón de bosniacos, y varios centenares de miles de croatas. El censo que tomó como referencia el TC, basado en los datos de ACNUR de 1997, la estadística demostró que en la Federación vivía apenas un 3'6% de serbios tras el conflicto, y en la RS, un 2,19% de bosniacos y un 1'02% de croatas<sup>68</sup>. Esto vino a ser traducido por el TC como una continuación de la limpieza étnica y el impedimento de un retorno efectivo, y por tanto altamente discriminatorio con la población que no protegían en ese momento las constituciones entitarias (Párrafo 90).

La sentencia suponía la reformulación de todas las esferas de poder en las entidades obligando a incluir cuotas de los tres pueblos constituyentes en cada órgano de poder en materia de administraciones públicas, de justicia o de seguridad, pero también significaba una garantía de retorno seguro de los refugiados y desplazados internos a sus hogares donde volvían a estar protegidos por la Constitución, al menos sobre el papel.

---

<sup>68</sup> Ver en el anexo los mapas poblacionales de Bosnia. Los datos de estas cifras respecto al censo de 2013 son diferentes lo que habla a favor de la necesidad de implementación de la sentencia para garantizar el regreso de los desplazados de una y otra entidad, y la consecución aunque de una forma limitada de esta garantía.

Del mismo modo, la sentencia contemplaba la necesidad de un cambio en el sistema electoral ya que implica que la población musulmana y croata de RS pueda participar en las elecciones de la Entidad, así como que la serbia pudiera votar en la Federación y en sus respectivos cantones.

#### **4.2.1 El análisis de la sentencia U 5/98 del TCB**

La sentencia U5/98 acentúa el hecho de que el Artículo I, punto 1 de la Constitución de ByH dice claramente que Bosnia y Herzegovina es el único ente (pues no se especifica si es una república o una federación) con su pleno derecho internacional de ser un Estado. El punto 3, recuerda la sentencia, establece la división del país en dos entidades, mientras que el Artículo III especifica que las entidades están sometidas a la soberanía de Bosnia Herzegovina, que se superpone a la soberanía de las entidades, aboliendo todos aquellos artículos de los textos entitarios que hacían mención a la autodeterminación con miras a la separación territorial.

Así el TCB en la sentencia remarca una guía clara:

El principio constitucional de la igualdad de los pueblos constituyentes, que procede de la concepción de los bosniacos, los croatas y los serbios como pueblos constituyentes, prohíbe cualquier privilegio especial para uno u otro de estos pueblos, así como cualquier dominación en las estructuras del poder, y toda homogeneización étnica mediante la segregación basada en la separación territorial (párrafo 60 de U 5/98 III,).

En el punto 60, la sentencia señala que el reconocimiento que el Acuerdo de Dayton otorga a la Federación y a la RS como "entidades constituyentes" de Bosnia y Herzegovina (Artículo I/3 de la Constitución de ByH), no le daba a las mismas ningún tipo de *carte blanche*. El ordenamiento territorial no puede servir como legitimación para la dominación étnica, la homogenización étnica o la continuación de la limpieza étnica (Párrafo 61 de U5/98).

El párrafo 62 contrargumentaba las posiciones de la Asamblea Nacional de la RS y del Parlamento de la Federación que se amparaban en las traducciones e interpretaciones del Acuerdo de Dayton respecto de las competencias de las entidades. Según el Tribunal, el Acuerdo de Dayton en su Artículo II.3.a deja claro que las entidades y todas sus unidades inferiores se someterán a la Constitución de ByH y que abolirán los artículos y leyes contrarios a esta Constitución, dándoles de plazo 3 meses desde la entrada en vigor del acuerdo para hacerlo.

Ante los argumentos de los representantes de la Asamblea Nacional de la RS y de la Cámara de los Pueblos de la Federación según los que las

disposiciones de la Constitución de ByH relativas a la composición de las dos cámaras de la Asamblea Parlamentaria, la Presidencia, el Consejo de Ministros y el Tribunal Constitucional, así como los respectivos mecanismos electorales eran los verdaderos separadores que marcaban la división territorial de las entidades y el Estado, y así de los pueblos constituyentes, el TCB contrargumentaba (Párrafo 66 U5/98) que:

Una identificación estricta del territorio y la membresía en las instituciones étnicamente definidas con el fin de representar sólo a ciertos pueblos constituyentes no es acertada, ni siquiera bajo las disposiciones relativas a la composición de la Presidencia previstas en el Artículo V.1: "La Presidencia de Bosnia y Herzegovina se compone de tres miembros: un bosniaco y un croata, cada uno elegidos directamente desde el territorio de la Federación, y un serbio elegido directamente desde el territorio de la Republika Srpska". No hay que olvidar que el miembro serbio de la presidencia no sólo es elegido por los electores de nacionalidad serbia, sino por todos los ciudadanos de la Republika Srpska, con o sin una afiliación étnica específica. Por lo tanto, éste no representa exclusivamente ni a la Republika Srpska como una entidad, ni al pueblo serbio, sino a todos los ciudadanos de la unidad electoral de la Republika Srpska. Lo mismo ocurre con los miembros bosniaco y croata elegidos en el territorio de la Federación.

Este mismo principio era válido para el resto de las instituciones anteriormente citadas. Bajo esta perspectiva de análisis, el Tribunal determinó que la naturaleza legal de la Constitución era de carácter superior a la de las constituciones de las entidades, y siendo así, creaba efectos normativos para con ellas. La sentencia señala que:

Es imposible concluir que la Constitución de ByH prevé un modelo institucional que puede ser transferido al nivel de las entidades, o que las estructuras definidas étnicamente a nivel de las entidades, no han de satisfacer los estándares globales de no discriminación de la Constitución de ByH, según el Artículo II/4 de la Constitución, o los principios constitucionales de igualdad de los pueblos constituyentes ( párrafo 68).

El presidente del TCB, firmante de esta sentencia, el juez Kasim Begic, ofreció una multitudinaria rueda de prensa tras la lectura de la decisión, y explicó que el Tribunal partía en este caso de dos premisas: la del Tribunal como garante de la Constitución de ByH, y por otro lado, la del Tribunal como garante de la protección de los derechos y libertades individuales. El primer supuesto respondía al cumplimiento de las obligaciones de un Estado de Derecho, y el segundo, de un sistema político democrático. El juez recordó además que el Anexo IV era parte integral de un acuerdo de paz internacional que no puede ser interpretado arbitrariamente por las entidades, sino que su aplicación era de aplicación directa en todo el territorio (en caso de que no se aplicara correctamente, sería la Comunidad Internacional la última responsable de su correcta implementación).

La contrargumentación de las partes se hallaba básicamente en el derecho soberano de las entidades a tener su Constitución, entrara o no en conflicto con la



Constitución de ByH. Del mismo modo, las partes afirmaban que no existía en modo alguno discriminación porque la no representación de uno de los pueblos constituyentes en el texto podría interpretarse como que estos grupos entraban en la categoría de las minorías ya que en la Constitución de ByH no quedaba claramente reflejado cuál era el concepto de “sujeto soberano de la constitucionalidad” de un pueblo.

El TCB argumentó en la sentencia que el Artículo II de la Constitución deja suficientemente claro qué tres pueblos son soberanos constituyentes, y los cita, mientras que los no citados se consideran como minorías. De este modo, no cabe en ningún caso, la conversión de uno de estos soberanos constituyentes en un elemento de minoría. Begic indicaba que:

La igualdad de los tres pueblos constituyentes significa la igualdad de los tres grupos soberanos. De esto se deduce que las disposiciones de la Constitución sobre la no discriminación de los individuos y las minorías no reemplaza la igualdad soberana de los tres grupos. Os recordaré que, las dos constituciones contienen, cuando hablamos de derechos individuales, al mismo tiempo, el principio de la no discriminación, pero eso no reemplaza la igualdad soberana grupal. Por ello, las disposiciones de los artículos de ambas constituciones de las entidades que ponen en un lugar privilegiado en primer lugar al pueblo serbio, y en segundo, al croata y bosniaco, y viceversa, hacen que este lugar privilegiado convierta al mismo tiempo a los otros pueblos en minorías (Dani, 2000).

La decisión dejaba manifiesta la realidad de la perpetuación de la limpieza étnica en ambas entidades con unas cifras estremecedoras. Según el Tribunal, y las cifras que barajaba en el año 1997 cedidas por ACNUR, en la RS apenas quedaba población croata y musulmana. El territorio era homogéneo con un 96'76% de población serbia. El TC indicaba en el párrafo 88 que estas cifras distaban de las estadísticas que ofrecía la RS sobre el retorno de refugiados que cifraba en 97.966 (párrafo 89 de U5/98). Según estos datos, los retornados eran en su mayoría serbios (88.003) respecto de los 9.212 bosniacos y los 717 croatas, lo que significaba que el retorno de desplazados de los otros dos pueblos constituyentes suponía un 10'17% de la población. El Tribunal concluía que ese desequilibrio en las cifras sólo podía ser explicado desde una aplicación de políticas basadas en el signo étnico y desde la clara prueba del trato diferencial de los refugiados y retornados según su pertenencia étnica. "estas cifras, son la prueba suficiente del acto discriminatorio en base al Artículo I/3 del Anexo VII, así que son el resultado de una discriminación de jure sostenida en la limpieza étnica de la Republika Srpska (Párrafo 90). Este trato diferencial ocurría en los principales cargos institucionales, pues según el TC a pesar de que un 25% de los miembros de la Asamblea Nacional de la RS no eran serbios, todos los cargos del gobierno sí lo eran, así como los 21 ministros y el presidente, y lo mismo ocurría en los cargos policiales, judiciales y las fiscalías donde los miembros serbios copaban el 97'6%

de las posiciones (Párrafo 92).

En base a estos datos y partiendo del supuesto que una sociedad democrática no podía tener como fin legítimo la segregación étnica, ni desde la perspectiva de la Constitución de ByH ni desde la aplicación de las disposiciones de la CEDH, así como que la separación territorial no puede servir como medio para el mantenimiento de la paz, el TC concluía que el Artículo 1 de la Constitución de la RS, infringía de forma discriminatoria sobre la base de la pertenencia étnica y religiosa, la libertad de movimiento, de residencia, de propiedad, de religión, reflejados en el Artículo II.3 y 4. respecto de la Constitución de ByH.

Respecto de la Federación de ByH, y su argumento base sobre el que la discriminación como tal no existía porque los dos pueblos constituyentes, junto con los "otros" y todos los demás ciudadanos del territorio incluían a la población serbia residente, el TCB concluyó que los bosniacos y los croatas, en base al Artículo I.1 de la Constitución entitaria gozaban de una posición privilegiada que les situaba por encima de los demás en las tomas de decisiones en el Parlamento, y mediante el veto, les daba ciertas medidas de protección propias de minorías vulnerables, cosa que no se podía legitimar ni a nivel federal ni a nivel del Estado porque no lo son (Párrafo 127 U5/98). El TC continuaba indicando que sería conveniente revisar si dicho Artículo daba pie a la vulneración de otros derechos individuales como el electoral, el de la candidatura, contrario al Artículo II.4. de la Constitución de ByH.

En cuanto a la situación de los refugiados y retornados cuya situación también pidió revisar el entonces presidente Izetbegovic, el TC indicó que en base a los datos facilitados por ACNUR en el año 1997, los bosniacos habían incrementado su población en la Federación respecto del año 1991 en un 20%, los croatas se mantenían prácticamente igual con un 22% mientras que los serbios habían pasado del 17'62% al 2'32%. En materia de retorno, esto se traducía en que casi todos los desplazados que habían vuelto eran bosniacos mientras que en el caso de los serbios el regreso no alcanzaba ni el 4'05%. En los órganos de poder y policiales, los bosniacos rondaban un 70%, y el resto de las posiciones estaba en manos de los croatas. El TCB aplicaba la misma deliberación que en el caso de la RS, la continuación de la limpieza étnica.

El TCB concluía que su sentencia no vulneraba de ningún modo las competencias y el estatus de las entidades en el marco de Bosnia y Herzegovina, sino que sólo las conductas que vulneran los derechos humanos. Las entidades por su parte, y según el Tribunal, continúan siendo las partes constitucionales del país, a pesar de las enmiendas que debían realizar sobre sus constituciones.



El contrapunto de esta decisión fue que el Tribunal desaprovechó la oportunidad de hacer un esfuerzo mayor por visibilizar y abordar la situación de los “otros” y de todos aquellos que no se adscriben a los tres grupos constitucionales, si bien hay algunos apartados en la decisión que hacen referencia a su discriminación en los órganos de poder que servirán de precedente a la sentencia Sejdic-Finci del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos.

Si bien las respectivas enmiendas a las constituciones entitarias para cuyo acatamiento hizo falta como veremos la intervención del Alto Representante quién en el año 2002 por Decisión Especial modificó los textos constitucionales, con casi dos décadas de por medio, la valoración de esta decisión es agridulce. La sentencia demostró que los órganos judiciales estatales eran capaces de deliberar y corregir las injusticias producidas en su territorio pero que de nuevo, la voluntad política no hace lo propio. La realidad de territorios étnicamente limpios y uniformes hace difícil implementar los mecanismos de defensa de los intereses de los tres pueblos constituyentes, tal y como se ha visto en el caso del Consejo de los Pueblos de la RS, un órgano construido *ad hoc* para cumplir con dicha sentencia pero que en la realidad no tiene una función práctica de veto a la vulneración del interés vital nacional, y lo mismo ocurre con los contrapesos existentes en la Cámara de los Pueblos de la Federación.

Tanto en la RS como en la Federación, un mecanismo mucho más efectivo que el veto ha resultado ser el sistema de votación entitario, es decir, la obligación de que cada elector censado deba votar únicamente en su Entidad y por uno de los candidatos de su Entidad. No es casualidad que se puedan contar con los dedos de las manos la cantidad de veces que se ha usado el veto en los parlamentos tanto estatal como entitarios pues, la cohesión del grupo étnico ya viene definida por un sistema de elección claramente etnificado y segregacionista que no ha podido abolir esta sentencia. No por casualidad, esta decisión histórica se aprobó por un voto de diferencia, lo que demuestra la profunda división en la sociedad bosnia sobre lo que es la igualdad y la idea de su Estado.

### **4.2.2 La difícil negociación para aplicar las enmiendas**

A pesar de que la sentencia U5/98 se percibió como histórica porque abría por primera vez, tras más de un lustro de postguerra, la posibilidad de renovación, modificación o reedificación de la Constitución bajo acuerdo o propulsión de los actores internos -en este caso el TCB -, su redacción fue muy difícil, por no decir imposible sin la mediación internacional.

En el año 2000 muy pocos partidos políticos en el poder o en el parlamento estaban interesados en dar validez legal a la constitucionalidad de los tres pueblos que exigía la sentencia. A pesar del censo de 1991, en el que de las entonces 109 localidades de Bosnia, solamente dos tenían mayoría absoluta de bosniacos, cuatro mayoría de serbios, y cinco mayoría de población croata, las políticas dominantes eran las del nacionalismo y la segregación territorial (Pejanovic, 2005: 256). En este entorno absolutamente etnificado era necesario que los poderes internos propulsaran una ley de enmienda a las constituciones entitarias que, a diferencia de la de Bosnia, ellos mismos habían creado.

En la ronda de negociaciones posteriores a la publicación de la sentencia, todos los partidos políticos de la Republika Srpska se declararon contrarios a la modificación de su constitución. En el caso de la Federación, solamente los partidos en la oposición apoyaban la enmienda, lo que hacía imposible el hecho de que fuera el Parlamento el que se tomara en serio la aplicación de la sentencia del TCB.

Después de año y medio de sesiones maratónicas presionados por la Oficina del Alto Representante, por el Consejo de Europa y por algunos políticos occidentales, junto con el grupo de intelectuales bosnios unidos por la causa, la tarea de crear unas enmiendas de modificación de las constituciones entitarias no fue posible. De hecho, uno de los asuntos más destacados en este caso de telenovela política bosnia fue la votación parlamentaria, auspiciada por la OHR, la OSCE, la presión del embajador estadounidense, y el embajador español, donde se consiguió traer un tímido acuerdo, el denominado Acuerdo de Sarajevo del año 2002 por el que se enmendaban las constituciones. A su vuelta a Banja Luka, los representantes serbios decidieron modificar el acuerdo mediante reservas, algunas de ellas contrarias al propio Anexo IV.

Por si el episodio no fuera suficiente, el demoledor informe de la institución *International Crisis Group* instó al entonces Alto Representante, Wolfgang Petrisch a hacer uso de sus poderes especiales para imponer las enmiendas, y no sólo eso, sino para crearlas según criterios propios y fuera del consenso político. En el informe se decía tajantemente:

Ni el Alto Representante ni el Consejo para la Implantación de la Paz (en inglés IPC), al que éste responde, deberían dejar que los extremistas serbios y croatas les obliguen a aceptar paquetes de enmiendas sin definir o sin justificar. A pesar de que parezca que la Federación esté lista para adoptar el paquete de enmiendas, que estará en perfecta armonía con la sentencia del TCB y el Acuerdo de Sarajevo, las presiones y las imposiciones se pueden manifestar también en esta Entidad, como está ocurriendo en RS. (...)Las enmiendas constitucionales impuestas a las partes en conflicto no se sustentarán, mientras que Bosnia se quede como un país disfuncional y dependiente a su vez de occidente (International Crisis Group, 2000:12).

*International Crisis Group* establecía en su informe la necesidad de imponer las enmiendas y la intervención sin tolerancia por parte de la Comunidad Internacional. De este modo, el informe recogía toda una hoja de ruta del proceso de creación de las enmiendas. En el párrafo titulado “Imposición e implementación en el plano internacional” se incitaba a todos los integrantes del Consejo de Implementación de la Paz (entre ellos España) a imponer las enmiendas, y no sólo eso, sino a estar preparados a promover sanciones económicas a cualquiera de las partes contrarias a acatar las enmiendas:

La Comunidad Internacional debería adoptar la postura de “tolerancia cero” respecto de la violencia hacia las personas de “minorías” que retornan, así como considerar los poderes de las entidades como directamente responsables (Ibid).

El informe se adentraba así en doce puntos clave que deberían abarcar las enmiendas en cuanto a la representación legal de los tres pueblos constituyentes en todos los estamentos del país, entre ellos, el primero relativo a la enmienda LXXXIV del Acuerdo de Sarajevo, relativa a la modificación del gobierno en la Constitución de la *Republika Srpska*, así como en la Federación, o la enmienda LXXXV sobre la representación equitativa en los tribunales regionales y cantonales bajo el censo de 1991.

La constitucionalidad de los pueblos y los Otros deben estar adecuadamente representadas en todas las instituciones públicas de las entidades, incluyendo la administración de los ministerios, los cantones y los ayuntamientos. Hasta la puesta en funcionamiento del Anexo VII, debería estar en consonancia con el censo de 1991. Deberían cerrarse unos estándares y plazos fijos para así asegurar que los poderes internos no dilaten innecesariamente las medidas (Ibid).

Se puede observar que los puntos en los que incide el documento implican necesariamente una reforma del sistema institucional entitario. De este modo, en las enmiendas se prevé que ningún pueblo constituyente pueda abarcar más de dos cargos principales en la Entidad (por ejemplo, presidente de turno / presidente del Consejo de los Pueblos, o presidente del TC / presidente del TS / Fiscal General de la Entidad), o bien, la imposibilidad de que un presidente y sus vicepresidentes sean del mismo grupo étnico, así como la rotación de los presidentes de turno durante el mandato como ocurre a nivel central<sup>69</sup>.

El informe concluía con la elaboración de los mecanismos de defensa de los “intereses vitales” para ambas entidades (si bien no se especificaba cuáles son éstos), para cuyo cumplimiento se debían establecer dos organismos nuevos; en el

---

69 La presidencia estatal se compone de tres miembros; un bosniaco, un croata y un serbio, elegidos desde sus entidades mediante sufragio directo, y cuyo mandato rota cada 8 meses. La toma de decisiones se debe efectuar mediante consenso si bien, cada miembro de la presidencia puede imponer el veto a una decisión si la considera lesiva para el interés nacional.

caso de la Federación, la Cámara de los Pueblos, y en el de la RS, el Consejo de los Pueblos, ambos con capacidad para decidir si alguna ley tiene carácter discriminatorio <sup>70</sup>.

En octubre de 2002, el Alto Representante hacía pública su decisión de imponer y modificar las enmiendas a las constituciones de las entidades con carácter de aplicación supranacional e inmediato. Se trataba de una decisión histórica, y avalada por los poderes especiales del mismo como garante último del Acuerdo de Dayton, y que se establece en el artículo V del Anexo X.

La decisión que se anunció en la Gaceta Oficial *Sluzbene Novine*, el 7 de octubre de 2002, dos días después de las elecciones nacionales, argumentando su razón de ser en la necesidad de modificar las enmiendas después de la vuelta electoral ya que la composición de los gobiernos se debía hacer según las modificaciones reflejadas en las enmiendas. Su alumbramiento era de urgencia según el Alto Representante debido al largo periodo de tiempo que habían tenido los poderes internos en aplicar los cuatro pronunciamientos de la sentencia 5/98, y al nulo esfuerzo por su implementación, incluso después de reiteradas llamadas de atención de la OHR durante el mes de abril de ese mismo año <sup>71</sup>.

#### **4.2.3 La versión final de las enmiendas a las constituciones de la Federación y de la Republika Srpska**

No sólo la implementación de las enmiendas corrió a cargo de la Oficina del Alto Representante (OHR) sino la modificación de cada palabra, la eliminación de los artículos de carácter discriminatorio y la redacción e incorporación de los nuevos con el objetivo de garantizar la protección constitucional de los tres pueblos dentro de todo el territorio de Bosnia y Herzegovina. Fueron un total de un centenar de

---

70 Como se ha visto en apartados anteriores, la Asamblea Parlamentaria de Bosnia se compone de dos cámaras; la Cámara de los Pueblos compuesta por 15 delegados, cinco por cada grupo étnico. La cámara de los Representantes se compone de 42 miembros elegidos directamente desde las entidades. En cuanto a la dinámica de funcionamiento de la Asamblea Parlamentaria, cada grupo étnico puede considerar una decisión lesiva para con su interés vital nacional. En ese caso, el presidente de la cámara de los Pueblos convocará una Comisión Conjunta, compuesta de un miembro por cada grupo, que, en el plazo de 5 días ha de resolver la cuestión. Si no ocurre así, el caso pasa al Tribunal Constitucional que viene a ser la tónica más frecuente.

71 La decisión completa se puede ver en: OHR. "Decision of constitutional amendments in Federation", *Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, 19.04.2002. <http://www.ohr.int/?p=51807>

enmiendas a ambos textos constitucionales para consensuarlos con la Constitución Estatal.

El 6 de octubre del año 2002, el Alto Representante, Paddy Ashdown, publicaba la decisión de enmendar la Constitución de la Federación que tendría preferencia sobre cualquier acto legal "y que no se requiere más acto normativo para asegurar el efecto jurídico de tales enmiendas, que entrarán en vigor sin demora" (OHR Decision 2002). Las enmiendas llegarían al centenar e irían desde modificaciones de la palabra vicepresidente a vicepresidentes (LXIX) hasta todo un mecanismo de contrapesos étnicos en todas las esferas institucionales: mediante la añadidura de nuevos artículos como el IVD.1. que dice: Tras la elección de la Federación y el nombramiento del Primer Ministro, el Presidente de la Cámara de Representantes, el Presidente de la Cámara de los Pueblos, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Presidente del Tribunal Superior y el Fiscal De la Federación de Bosnia y Herzegovina se elegirán de conformidad con la distribución de las funciones previstas en el artículo IV.D.1. (LXXIV); Velar por que los pueblos constituyentes y los miembros del grupo de los demás estén proporcionalmente representados en los ministerios de los cantones. Dicha representación proporcional seguirá el censo de 1991 hasta que se aplique plenamente el Anexo 7 (LXXV); los pueblos constituyentes y los miembros del grupo de los Otros estarán proporcionalmente representados en el Gobierno. Dicha representación proporcional seguirá el censo de 1991 hasta que se aplique plenamente el Anexo 7, de conformidad con el Artículo IX.11.a de esta Constitución; El Presidente de la Legislatura Cantonal designará a un candidato del Primer Ministro Cantonal en consulta con los Vicepresidentes. El Primer Ministro-candidato propondrá a los Ministros. No habrá Viceministros; Los Ministros, junto con el Primer Ministro, constituyen el Gobierno Cantonal. La aprobación del Gobierno Cantonal por la Legislatura Cantonal se hará por mayoría de votos; No obstante lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, en los cantones donde dos o más constituyentes constituyan cada uno más del 30 por ciento de la población cantonal según el último censo, el Gobierno será aprobado por la Asamblea Legislativa Cantonal por mayoría de dos tercios; El Gobierno entrará en funciones después de su aprobación por la Legislatura del Cantón (LXXXI).

La constitución de la RS aplicaba este mismo sistema de contrapesos y enmendaba los artículos contrarios que entraban en conflicto con la Constitución estatal. En el caso de su carta magna, la OHR añadía dos enmiendas más por las que los diputados gozaban de inmunidad sobre la que decidiría el Tribunal constitucional (OHR, 2002 c).

La OHR advertía en su informe de abril de ese año, con Pietritsch a la cabeza que:

Con el fin de superar las tácticas de obstrucción utilizadas por los partidos de la oposición

en la Federación, y en particular la Unión Democrática Croata (HDZ) y el Partido de Acción Democrática (SDA), que han impedido que las enmiendas logren una mayoría de dos tercios en la Cámara de Representantes de la Federación, el Alto Representante ha tomado la decisión de aprobar las enmiendas en la Federación. En la *Republika Srpska*, el Alto Representante emitió su decisión corrigiendo un pequeño número de deficiencias técnicas (...)

Hoy terminó un largo y difícil proceso de aplicación de las decisiones del Tribunal Constitucional. La coalición de gobierno de la Federación, así como los dirigentes de la *Republika Srpska* en participar en las discusiones y tomar decisiones valientes son de gran importancia, y el Alto Representante les felicita por los esfuerzos. Este proceso ha demostrado que es la responsabilidad de las estructuras locales, en la que el Alto Representante ha insistido desde el comienzo mismo de su mandato hace tres años, la que finalmente ha tomado vida. El Alto Representante, Wolfgang Petritsch, quien pronto abandonará Bosnia y Herzegovina, mira con confianza y optimista el futuro de este país (OHR, 2002a).

#### **4.2.3 El derecho de veto de los pueblos bajo el prisma del “interés nacional vital”**

El artículo IV, punto 3 (e), de la Constitución de Bosnia y Herzegovina relativo a la formación del Parlamento, establece un mecanismo de veto, además del de la mayoría, para impedir que salgan adelante medidas que puedan perjudicar el “interés vital nacional” de alguno de los pueblos constituyentes. Esta supone una herramienta enorme de protección para las étnias que antepone su integridad por encima de cuestiones estatales que, en teoría, son de incumbencia para las tres grupos constituyentes y todos los ciudadanos, y no deberían verse frenadas por “intereses grupales” que pueden ser interpretados de una forma muy abierta y dar lugar a bloqueos en el funcionamiento institucional.

La Enmienda XXXVII de la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina define el interés vital como:

El ejercicio del derecho de los pueblos constituyentes para que puedan estar adecuadamente representados en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial; la Identidad de un pueblo constituyente; Las enmiendas constitucionales; la Organización de los poderes públicos; La igualdad de derechos en la toma de decisiones; La educación, la religión, el idioma, la cultura, la tradición y el patrimonio cultural; la Organización territorial; el Sistema de información pública; y otros temas que serían tratados como temas de interés nacional vital si así es considerado por 2/3 de una de los clubes de los pueblos constituyentes en la Cámara de los Pueblos (Art. IV.5.17 a de la Constitución de FByH).

En el caso de la Constitución de la Republika Srpska, en el Artículo 5, modificado por la Enmienda LXIX se especifica que el ordenamiento constitucional de la República se sostiene sobre:

la garantía de igualdad nacional y la protección del interés nacional vital de los pueblos constituyentes; con justicia social; el Estado de Derecho; una economía de mercado, un sistema multipartidario, una democracia parlamentaria y su reparto de poderes, un autogobierno local, y la protección de los derechos de los grupos étnicos y otras minorías.

La protección grupal tradicionalmente ha encontrado su razón de ser en el nivel del acervo cultural, la identidad (un concepto siempre complicado de definir), el idioma o la religión, pero no dentro de la exclusividad del veto de una etnia para frenar el alumbramiento de una medida de carácter estatal lo que da a entender que la definición del interés vital en ambas entidades viene a ser bastante confuso y tiene un uso claramente interesado<sup>72</sup>. En ambos ejemplos constitucionales, los textos blindan los derechos de los pueblos constituyentes en detrimento de los “no constituyentes” a los que, desde la redacción de los artículos citados se puede interpretar una puerta abierta a los órganos de poder pero que yace en los acuerdos entre los delegados de los grupos étnicos que, recordemos, no representan a los que no forman parte de su categoría.

*International Crisis Group* emitió en el año 2002 un informe sobre los “pueblos constituyentes” en Bosnia (ICG Balkans Report, 2002), en el que se basó la Oficina del Alto Representante (OHR) para imponer la aplicación de la sentencia del TCB. En este documento también se abordó el mecanismo del interés vital que vino a definirse como un conjunto de:

derechos lingüísticos y culturales de las minorías nacionales están protegidos (en algunos casos por las convenciones internacionales), y los pueblos nativos a menudo han reafirmado derechos territoriales preexistentes, pero [ante todo] siguen siendo ciudadanos de los Estados en que viven (ICG, 2002: 5).

Inciendo en esta idea, el autor Seizovic (2010: 140) indica que los derechos colectivos que en los países occidentales están muy protegidos, no dejan de estar sometidos a los derechos individuales, y aunque los miembros de estos colectivos gocen de protección manifiesta de su libertad de uso de la lengua, la cultura o de sus derechos históricamente adquiridos, no dejan de ser ante todo ciudadanos del país en el que residen. Desde esta perspectiva pues, la visión de Bosnia como un Estado de derecho no se puede considerar como tal, sino como una federación de

---

72 El TCB también tuvo que intervenir en 2005 en el caso U 10/05 (22 de julio de 2005) en el que uno de los pueblos constituyentes pedía la exclusividad del uso del idioma en los medios de comunicación. Es un ejemplo del problema que supone para la sociedad bosnia la confusa definición “interés nacional vital”.



etnias, dentro de las que, de nuevo es el interés del grupo el que prevalece por encima de la protección de la integridad individual 73.

A este respecto, el Consejo de Ministros de ByH, en su informe sobre el estado de las minorías, del año 2003, ponía de ejemplo la gran cantidad de mecanismos que tienen los principales órganos de poder del Estado, así como de las entidades para dejar de lado a los “no constituyentes” a la hora de su legítima representación en el parlamento de la Federación y de la RS:

En la Cámara (de los Pueblos de la Federación) ninguno de los delegados viene de las filas de las minorías constitucionales (o los “otros”) tal y como se les reconoce por ley. En la Cámara de los Pueblos del Parlamento de la Federación, fue elegido un bosniaco como miembro de los “Otros”, y seis miembros que se declararon como “bosnios”, una categoría no reconocida en el censo de 1991, y que no reconoce tampoco la Ley sobre las minorías constitucionales. Esta forma de elección de los delegados de la Cámara de los Pueblos es un atropello claro a los derechos de las minorías constitucionales. De esta manera, de los once sillones reservados para la categoría de los “otros”, sólo tres (y dentro del Consejo de los Pueblos de la Republika Srpska ocurre lo mismo), proceden realmente de las filas de las minorías nacionales aunque tenían reservados dichos sitios (Consejo de Ministros de ByH, 2003).

Varios han sido los intentos de reformar la Constitución bajo un catálogo de supuestos que aborden “el interés nacional” acotándolo en pro de la ciudadanía. Entre éstos, el más sonado fue el “paquete de abril” de 2006<sup>74</sup>, dentro de cuyo marco se creó la Comisión encargada de reformar la Constitución, y se procedió a aprobar la Propuesta I de enmienda a la Constitución de Bosnia y Herzegovina desde una revisión de los mecanismos de defensa del “interés nacional”.

---

73 En el encendido debate actual sobre la definición propia de Bosnia, algunas corrientes apuntan a dos documentos clave para abordar el estado de la cuestión. En primer lugar, el Informe de la Comisión de Venecia de 2004 en el que se incita a situar el caso de Bosnia desde el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas (arreglo controversias según acuerdo voluntario) al Capítulo VII (acción en caso de amenaza de paz mediante acuerdo vinculante). Del mismo modo, es importante la Resolución 400 del Congreso de EEUU, de 2006, que declara la Constitución de Dayton como disfuncional en tanto que, crea las condiciones de un Estado creado *ad hoc*, que abolía las instituciones previas. Desde la lectura de estos dos documentos, la disfuncionalidad constitucional debería implicar el cambio del texto sin el beneplácito de las entidades sino desde los órganos centrales, pero la disposición de los mismos, impide una actuación así. Ver: Flores Juberías (2006: 117,118).

74 El “paquete de abril” del año 2006 supuso una hoja de ruta auspiciada por EEUU y la UE para la remodelación de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, entre las que estaban la reforma de la presidencia que dejaba de ser tripartita y constaba de un único presidente, y de varias reformas económicas y sociales que minimizaban la influencia entitaria en las decisiones centrales. El proyecto no salió adelante en el parlamento estatal dejando el país en un bloqueo institucional de años que significó también el alejamiento de las negociaciones de integración con la UE. A día de hoy, no ha salido adelante ninguna propuesta de reforma constitucional tan sólida como la que representó este proyecto.



Así, dentro de los puntos expuestos destaca el derecho de organización territorial (Capítulo 10, d), iii), la organización de órganos de poder (d),iv), el derecho de enmienda a la Constitución (d)xi), la identidad de los pueblos constituyentes (d)ii), el uso de la escritura nacional (d)vi), cualquier cuestión que se apruebe como de interés nacional por la mayoría de 2/3 de uno de los pueblos en la cámara baja (d)xii), además del derecho de veto, en todos los niveles de Estado (Las reformas constitucionales del Paquete de Abril, 2006).

De nuevo, nos encontramos con una definición muy abierta del concepto de interés vital que va desde la organización de las estructuras institucionales hasta el veto, pero que insiste en particularidades vinculadas en la tradición, el idioma, la religión (capítulo 10, d) viii), especificidades auténticas de los tres pueblos constituyentes, que en otras constituciones internacionales se protegen mediante mecanismos aplicables a las minorías, pero que en la Constitución de Bosnia y Herzegovina cuentan con el máximo rango constitucional.

Aunque los tres pueblos constituyentes, sujetos soberanos de la Constitución en todo el territorio, tal y como lo determinó el TCB, en este punto es importante recoger la opinión de la Comisión de Venecia, dependiente del Consejo de Europa y orientada a preservar los derechos democráticos en su resolución del año 2001 relativa a la sentencia del TCB, que: “existe (...) una clara obligación constitucional de no vulneración de los derechos individuales de manera discriminatoria que emana evidentemente del artículo II 3. y 4. de la Constitución de Bosnia y Herzegovina” (Venice Commission, 2001) que en palabras de Seizovic (2010: 143) supuso también una evidencia de que el *liberum veto* recogido en la Constitución no se aprobó en el marco de un consenso democrático. Para José L. Martínez Llopis (2006: 118), la opinión de la Comisión de Venecia que podía ser un documento más que vinculante, apenas profundizó en el concepto de “pueblos constituyentes” afirmando que si bien la representación política en base étnica no era necesaria, era una realidad en Bosnia.

La protección de los pueblos constituyentes se pudo haber resuelto con el sistema de cuotas con el que cuentan la mayoría de países con minorías nacionales. De este modo se resuelve el “problema grupal” con una participación en el poder paritaria pero no exclusiva, cuyo disfrute recae en el ciudadano. En el caso de ByH sin embargo, el condicionante de organización territorial sobre el que se sostiene todo el sistema institucional de cuotas entitarias y étnicas, y de esta manera, la “constitucionalidad” de los tres pueblos como categoría garante de todos sus derechos democráticos, entronca inevitablemente con pretensiones de secesión, de búsqueda del territorio propio, el primer y último motivo de la guerra de unas corrientes nacionalistas separatistas que siguen presidiendo el panorama político.

Este sistema está previsto en la Constitución bosnia únicamente en dos

instituciones: en la elección del presidente, y en la Cámara de los Pueblos. En el momento de la redacción del Anexo IV se consideró la posibilidad de bloqueo en estos dos órganos como el mecanismo de defensa suficiente para proteger el “interés nacional”. Así en la sentencia del TCB 05/98 sobre la constitucionalidad de los pueblos se apunta claramente que:

ningún artículo de la Constitución permite concluir que estos derechos especiales de representación y participación de los pueblos constituyentes en las instituciones de ByH pueden ser trasladados a otras instituciones o procesos. Al contrario, en la medida en la que estos derechos colectivos especiales puedan infringir los artículos sobre la no discriminación (...) éstos están legitimados únicamente dentro de su rango constitucional, y así, tienen que ser claramente formulados. Sobre todo, no se puede concluir que la Constitución de ByH prevé un modelo institucional trasladado al nivel de las entidades, o que, parecidas estructuras institucionales de las entidades no tienen que complacer el conjunto global de los estándares de la no discriminación, reflejados en el artículo II/4, o el principio de igualdad constitucional de los pueblos (párrafo 68, Sentencia U5/98).

En su análisis de las enmiendas efectuadas en el “paquete de abril” de 2006, Ademovic (2010: 3) apuntaba al peligro latente en el término “organización territorial”:

Es imprescindible evitar la formulación del “derecho a la organización territorial” y precisar de qué se trata. Si se han referido al derecho de participar en la organización de Bosnia, en el sentido de su marco constitucional-legal, y a la repartición territorial-administrativa, entonces este punto de la enmienda en sí es cuestionable. Si el punto (i) del Capítulo 10(d) les otorga el derecho a los pueblos a una participación equitativa “en los procesos de toma de decisiones” en los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, entonces se sobreentiende que la cuestión de la organización estatal sólo se puede ejecutar dentro de estos parámetros. Así, el punto (iii) ya está incluido en el punto (i) del Capítulo X.

Igual de confuso es el punto relativo al derecho de “enmienda sobre la Constitución” (Capítulo 10 (d)xi). Si tomamos este precepto en consideración desde el “interés vital”, su lectura puede dar lugar a interpretaciones muy peligrosas pues permite traducir “cualquier cuestión de interés nacional vital” ((C.10,d)xii) un concepto sin definir en la enmienda) en la razón de enmendar la Constitución y cambiarla.

El papel más difícil en este enrevesado planteamiento de la Constitución lo tendría sin duda el Tribunal Constitucional cuyo cometido pasaría de ser el garante de la Carta Magna, al del revisor de la misma en el supuesto de que alguno de los tres pueblos impusiera el veto a alguna enmienda votada en el Parlamento; el de ejecutor de sentencias en el sentido de lo que es y no es de “interés vital nacional”, discerniendo si la enmienda realmente perjudica al pueblo que ha impuesto el veto; y por último, el del inspector del proceso de veto en caso de que fuera legal. En cualquiera de los supuestos, su labor no garantizaría el desbloqueo del Parlamento puesto que no se podrían efectuar cambios en la Constitución sin

el consenso de los delegados de los tres pueblos constituyentes, un mecanismo que nos devuelve a la situación actual (Ademovic, 2010: 3).

De la revisión de estos apartados relativos al interés vital del “Paquete de abril” se puede deducir que no tuvo unas pretensiones muy claras respecto de las áreas de poder de los tres pueblos constituyentes. La protección de los derechos grupales sobrepasaba la integridad individual que goza de la máxima protección en las democracias modernas. Las pretensiones de bloqueo de las zonas de poder, definidas sobre el mapa en la división de las entidades, que, por otro lado, entran en contradicción con la propia sentencia del TCB, se manifestaban en las citadas enmiendas a través de mecanismos excepcionales de protección que exceden los derechos democráticos y entran en la esfera de la *etnocracia*, o la *etnoterritorialización* (Haveric, 2009: 318).

Las enmiendas cayeron en saco roto en el año 2006, después de duras negociaciones a tres bandas con EEUU, la UE, y los ocho partidos políticos más representados en el legislativo. Ciclicamente, el “Paquete de abril” vuelve a las mesas de negociación de los políticos regionales como una de las propuestas más constructivas jamás creadas. La plataforma de apoyo a las enmiendas, que, después de su fracaso en 2006 ha seguido defendiendo el proyecto, vuelve a remarcar la importancia de la reforma constitucional, ahora en clave de aproximación a la UE, y a la entrada definitiva del país en la OTAN. Quizá ese cambio en la lista de prioridades haga que se modifiquen las enmiendas hacia una línea constitucional más democrática y alejada de las claves etnocráticas, en las que es el ciudadano el que encarna a la minoría silenciosa de Bosnia<sup>75</sup>.

Ha sido así hasta la reciente iniciativa germano-británica de 2015, bajo la que se logró el consenso mayoritario de todos los líderes bosnios para permitir al ejecutivo cumplir con las reformas exigidas por la UE paralizadas desde el año 2009. La iniciativa permitió la entrada en vigor del Acuerdo de Estabilización y Asociación a la UE que Bosnia firmó en el año 2008 y que hoy se dibuja como una hoja de ruta para las reformas políticas y económicas exigidas por la Unión, pero pese al optimismo de la Comunidad Internacional y de los políticos locales por haber sacado las negociaciones del punto muerto, la discriminación, los juegos con el veto, y con los contrapesos étnicos dentro de las entidades y a través de ellos en el nivel central nunca han cesado, y los ejemplos se suceden. Desde los

---

<sup>75</sup> Una de las propuestas más recientes para llevar a cabo las reformas necesarias dentro del sistema institucional de BYH ha sido la iniciativa británico-germana celebrada en enero de 2015 bajo la que se lograría un consenso mayoritario de todos los líderes bosnios para permitir al ejecutivo cumplir con las reformas exigidas. La iniciativa se celebraba paralelamente a la entrada en vigor del Acuerdo sobre estabilización y adhesión a la UE que Bosnia ya firmó en el año 2008 y que podría ser una hoja de ruta para las reformas políticas y económicas exigidas por la Unión.

juegos de Milorad Dodik a ser un presidente más allá de un entidad y que los mandatarios internacionales y europeos le permiten, veáse actos de composición de su gobierno en el año 2010 con el entonces presidente de Serbia Boris Tadic, y decenas de embajadores acreditados en Bosnia, un hecho que muestra el simbolismo estatal que se le otorga a la entidad a pesar de la insistencia tanto de la Comisión de Venecia (CDL-INF 2001) y de la Resolución 400 del Congreso de EEUU de considerar sólo a Bosnia como Estado, y quitarle protagonismo a la división territorial, hasta cuestiones de calado interno como medidas de dos escuelas bajo un techo, en poblaciones mixtas con educación segregada, el atropello al derecho de la lengua, caso ocurrido en el año 2014 en RS donde se eliminó el idioma bosnio y croata del currículo escolar, a pesar de que el Estado forma parte del Documento Europeo de las Lenguas desde el año 1992, la proclama de referéndums no sólo contra los intereses estatales sino contra la legitimidad de la comunidad Internacional, o la santificación de criminales de guerra y el otorgamiento de máximos reconocimientos a los mismos. Son todo casos reales y por desgracia recientes entre estos tres pueblos constituyentes de ByH que bajo el pretexto del interés vital no respetan los intereses vitales de todos los demás.

#### **4.3 Diferentes formulaciones constitucionales respecto de los “pueblos constituyentes”**

Retomando la idea de Seizovic enraizada en la opinión de la Comisión de Venecia sobre la necesidad de una voluntad de consenso democrático para interpretar cuestiones como el “interés vital nacional de los pueblos constituyentes”, queda patente que en la gestación del modelo estatal actual de Bosnia no la hubo. Un territorio que antes del conflicto estuvo unido y fue homogéneo para con sus ciudadanos, y cuya supervivencia en la actualidad se entiende únicamente sobre la base de la fórmula “un estado, dos entidades, tres pueblos constituyentes que componen una república y una federación” (Seizovic, 2010: 141), dentro de la que el individuo se diluye y toma expresión únicamente en clave grupal.

Este apartado tiene como objetivo repasar las soluciones constitucionales propuestas por otros Estados en materia de los pueblos constituyentes, sin dejar de lado la evidencia de que Bosnia y Herzegovina por su carácter postbélico, anclado en un presente de transición pero a su vez falto de poder concluirlo dentro de los parámetros de los estados democráticos modernos debido a su ingeniería institucional claramente “anticonstitucional” aunque avalada por su Carta Magna. Quizá las soluciones que se han adoptado en otros estados democráticos, algunos

también jóvenes y vecinos, surgidos a su vez de conflictos, puedan ser un ejemplo orientativo de cara a las reformas constitucionales sobre las que ha de trabajar urgentemente Bosnia. Se han elegido cuatro casos tipo, dos regionales, un tercero interesante por su estructura territorial dividida en cantones, y el último por su interés desde la perspectiva de la praxis comparativa del marco en el que se realiza esta tesis, Bosnia y España.

#### **4.3.1 La constitución de la República de Croacia**

En el Capítulo I, relativo a los Fundamentos Históricos se especifica que “(...) La República de Croacia se crea como el Estado nacional del pueblo croata y un Estado de miembros de minorías nacionales autóctonas: serbios, checos, eslavacos, italianos, húngaros, judíos, alemanes, austriacos, ucranianos y rutenos y otros que son ciudadanos, y a los que se les garantiza la igualdad con los ciudadanos de nacionalidad croata y la realización de derechos nacionales en concordancia con las normas democráticas de la Organización de las Naciones Unidas y de los países del mundo libre” (Capítulo I de la Constitución de Croacia).. Como se observa en este párrafo, el texto resuelve que además de la nación croata existen minorías autóctonas, señaladas como tales pero iguales ante la ley. En el caso de la Constitución de Bosnia el concepto de minoría no se indica sino se absorbe en el término “otros” que de por sí puede interpretarse de una manera peyorativa, y que además sufre una discriminación manifiesta respecto de la candidatura y del derecho electoral activo, vulneración que no presenta la Carta Magna croata.

En el Capítulo II de la Constitución croata relativo a las provisiones básicas, el artículo 1 especifica que: “el poder de la República de Croacia deriva del pueblo y pertenece al pueblo como una comunidad de ciudadanos libres e iguales” (Capítulo I de la Constitución de Croacia). El Capítulo III, relativo a los derechos fundamentales y libertades, el artículo 14 especifica que: “Todo el mundo en la República de Croacia debe disfrutar de los derechos y libertades, con independencia de raza, color, género, lengua, religión, creencia política u de otra índole, origen nacional o social, pertenencia, nacimiento, educación, estatus social u otras características. Todos son iguales ante la ley”<sup>76</sup>.

En cuanto al acceso a los órganos de poder y a la composición de gobierno, la constitución no hace ninguna referencia a la pertenencia étnica. El Capítulo IV.1.

---

<sup>76</sup> *Ibid.* Capítulo III, artículo 14.

habla sobre la composición del parlamento croata, el *Sabor*, que se define como el “cuerpo representativo del pueblo”<sup>77</sup>, sin más, y se compone de no menos de 100 y no más de 160 miembros, “elegidos por sufragio universal directo”<sup>78</sup>. El Estado cuenta con un Presidente de la República, y el gobierno se compone de un “Primer Ministro, uno o más vicepresidentes y ministros” (Cap.1, Artículo 2. Constitución de Eslovenia). Ninguno de los citados artículos hace mención alguna a la pertenencia étnica o nacional de los candidatos a los principales órganos del poder.

#### 4.3.2 *La constitución de la República de Eslovenia*

El Capítulo I, artículo 3 de la constitución indica que “Eslovenia es un estado de todos los ciudadanos y está fundado sobre el permanente e inalienable derecho de la nación eslovena a la autodeterminación” (Ibid). El artículo 3 indica además que “todos los ciudadanos ejercen el poder directamente y mediante elecciones, consistentes en el principio de separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”<sup>79</sup>. El apartado relativo a los derechos humanos y libertades fundamentales especifica en el artículo 14<sup>80</sup> la igualdad ante la ley sin distinción de raza, religión, o sexo, entre otros supuestos.

La Carta Magna de Eslovenia sin embargo, va un paso más allá en la protección de los derechos fundamentales dando una protección específica a los derechos históricamente adquiridos de los pueblos autóctonos, como los de las comunidades italiana y húngara. Así, además del artículo 61 del Capítulo 2, en el que se especifica el derecho a la expresión de la afiliación nacional, cultural o de lengua y escritura, el artículo 64 recoge los derechos específicos de las comunidades nacionales autóctonas. De esta manera el artículo señala que:

Las comunidades nacionales autóctonas de Italia y Hungría y sus miembros deben tener garantizado el derecho al uso de sus símbolos nacionales de forma libre, y, con el objetivo de preservar su identidad nacional, el derecho de establecer organizaciones y de desarrollar actividades económicas, culturales, científicas y de investigación, así como actividades en el campo de los medios de comunicación públicos y de prensa escrita. En concordancia con estas leyes, estas dos comunidades nacionales y sus miembros tienen el derecho a la educación y a la enseñanza en sus propias lenguas, así como el derecho

---

<sup>77</sup> *Ibid.* Capítulo IV. 1, artículo 70.

<sup>78</sup> *Ibid.* Capítulo IV. 1., artículo 71.

<sup>79</sup> *Ibid.* Capítulo 1. Artículo 3.

<sup>80</sup> *Ibid.* Capítulo 2. Artículo 14.

de establecer y desarrollar esa educación y enseñanza. Las áreas geográficas en las que las escuelas bilingües son obligatorias serán establecidas por ley. Esas comunidades nacionales y sus miembros deben tener garantizado por ley el derecho de fomentar las relaciones con sus naciones de origen y sus respectivos países. El estado deberá proveer el soporte material y moral para el ejercicio de estos derechos<sup>81</sup>.

En sus sucesivos párrafos, el artículo indica además que las dos comunidades nacionales deben tener autogobiernos en las áreas geográficas donde viven, así como la posibilidad de ejercer ciertas funciones bajo jurisdicción nacional. Del mismo modo, las dos comunidades han de estar representadas directamente en la Asamblea Nacional y en los gobiernos locales<sup>82</sup>. El artículo concluye que todos los actos y leyes relativos exclusivamente a los derechos de estas comunidades “no pueden ser adoptados sin el consentimiento de los representantes de estas comunidades nacionales”<sup>83</sup>. El artículo 65 hace mención además a los derechos específicos de la comunidad gitana que vive en Eslovenia, indicando que su estatus y derechos especiales deben ser regulados por ley<sup>84</sup>.

En cuanto a la estructura parlamentaria, la Constitución habla de que éste se compone de delegados de los ciudadanos de Eslovenia, que son elegidos por sufragio directo. De este modo se elige también al presidente de la república que compone gobierno con sus ministros<sup>85</sup>. No hay especificaciones respecto de la composición étnica o nacional de los órganos del poder a excepción de las comunidades húngara e italiana que tienen garantizado el sillón de un delegado en el parlamento. Su representación; sin embargo, no responde a una concepción de pueblos “no constituyentes” sino al mayor goce en la protección de sus derechos como minoría.

### **4.3.3 La Constitución Federal de la Confederación Suiza**

La constitución suiza es el ejemplo más común con el que se suele comparar la concepción de “pueblos constituyentes” de la constitución bosnia, pero tal y como se verá, a pesar del alto nivel de soberanía del que gozan los cantones en Suiza, el texto constitucional suizo no hace diferencias entre los sujetos de la soberanía

---

<sup>81</sup> *Ibid.* Capítulo 2, artículo 64.

<sup>82</sup> *Ibid.* Capítulo 2, artículo 64., párrafo 3

<sup>83</sup> *Ibid.* Capítulo 2, artículo 64., párrafo 5.

<sup>84</sup> *Ibid.* Capítulo 2, artículo 65.

<sup>85</sup> *Ibid.* Capítulo 2. C) Artículos 80, 103, 110, 111,



constitucional. Es un hecho que indicó claramente el ICG (2002) en su informe sobre “Pueblos constituyentes” señalando que:

A pesar de que los ejemplos de Suiza y (en menor medida) Bélgica están invocados en ByH para justificar el incremento de poder de los pueblos, su relevancia es sólo parcial. La Confederación Suiza, por ejemplo, prevé un sistema de reparto de poder entre los cantones habitados por hablantes de distintos idiomas, pero no define a estos grupos constitucionalmente como naciones independientes. Todos ellos son suizos.

El preámbulo de la constitución arranca con la fórmula: “¡En nombre de Dios omnipotente! El pueblo suizo y los cantones (...) se otorgan la siguiente constitución” (Preámbulo).

A partir del Capítulo 1 del Título 2º, relativo a los derechos fundamentales, en los artículos 8 y 9 se manifiesta la igualdad ante la ley, la no discriminación, y el resarcimiento de la equidad de los sexos. La igualdad en materia de ciudadanía, que viene recogida en el Capítulo 2 indica además que “todo ciudadano de un cantón y de un municipio en Suiza es ciudadano suizo” y que “nadie podrá ser favorecido o perjudicado en razón de su ciudadanía”<sup>86</sup>. Seguido de este capítulo se establecen las competencias de los cantones, sus correspondientes constituciones y relaciones con la confederación, pero en el Título 4º, Capítulo 1, art. 136, el texto indica que “todos los suizos y suizas mayores de 18 años (...) tienen derechos políticos a nivel federal. Todos tienen los mismos derechos y deberes políticos”<sup>87</sup>.

La diferencia por tanto con el texto constitucional bosnio es abismal porque mientras que la constitución suiza blindada la constitucionalidad de los sujetos haciéndolos iguales ante la misma, en Bosnia vemos en el propia Carta Magna un atropello manifiesto a la soberanía constitucional de sus ciudadanos que quedan divididos entre los que son y los que no son portadores de dicha constitucionalidad.

#### **4.3.4 La Constitución Española**

El preámbulo de la Constitución española (1978) indica:

La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de (...) Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos

---

<sup>86</sup> *Ibid.* Título 2º, Capítulo 2, artículo 37.

<sup>87</sup> *Ibid.* Título 4º, Capítulo 1, artículo 136.



humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. (...) En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución.

En su título preliminar, en los artículo 1 y 2 el texto especifica que España es un estado social y democrático, que la soberanía reside en el pueblo español, y que el mismo se fundamenta sobre la unidad de la nación española, “patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”<sup>88</sup>. El artículo 9.2. Añade además que: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”<sup>89</sup>.

En cuanto a los órganos de poder, la constitución indica que las Cortes Generales representan al pueblo español y están compuestas por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. El Senado por su parte es la cámara de la representación territorial y sus Senadores se reparten entre las provincias y –en el caso de las provincias insulares– entre las islas de manera igualitaria y con independencia de su población<sup>90</sup>. El gobierno está compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, ministros y otros miembros que establezca la ley. Nada viene especificado en el texto a cerca de su pertenencia nacional.

El Título VIII de la Constitución Española especifica la organización territorial del estado en municipios, provincias y Comunidades Autónomas en las que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones<sup>91</sup>. El Capítulo 3º de este Título especifica los principios de las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio del derecho a la autonomía está reconocido a “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, (...) [que] podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y los respectivos Estatutos”<sup>92</sup>. Aunque las competencias de las Comunidades Autónomas son amplias y van desde la creación de su norma jurídica encarnada en los Estatutos, pasando por la organización de sus

---

<sup>88</sup> *Ibid.* Título preliminar, artículo 2.

<sup>89</sup> *Ibid.* Título preliminar, artículo 9.2.

<sup>90</sup> *Ibid.* Título III, Capítulo 1, artículos 66, 68, 69.

<sup>91</sup> *Ibid.* Título VIII, Capítulo 1, artículo 137, 139.

<sup>92</sup> *Ibid.* Título VIII, Capítulo 3 artículo 143.

instituciones de autogobierno y a la ordenación de su territorio<sup>93</sup>, el Estado se reserva el derecho exclusivo en materia de “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”<sup>94</sup>, entre otras.

Este breve repaso a las soluciones constitucionales de diferentes estados democráticos modernos no hace más que reafirmar la idea de la incompatibilidad de la Constitución de Bosnia y Herzegovina con los estándares europeos de los derechos humanos a los que la misma debe rendir cuentas. La formulación selectiva de la constitucionalidad entre los que son y los que no son sujetos soberanos de la misma imposibilita hablar de Bosnia como de un estado de ciudadanos y supone una clara contradicción con todo lo que exigen las principales concepciones de los derechos fundamentales, más aún si nos detenemos en lo que en este país representa el “interés nacional vital” que paradójicamente, ni siquiera en la teoría representa el interés de todos sus ciudadanos.

---

<sup>93</sup> *Ibid.* Título VIII, Capítulo 3 artículo 148.

<sup>94</sup> *Ibid.* Título VIII, Capítulo 3 artículo 149, 1, 1º.

## CAPÍTULO 5

# EL LUGAR DE LOS “OTROS” EN LA CONSTITUCION DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

---

### 5.1 La representación constitucional de los pueblos “no constituyentes”

Los «Otros» no es únicamente el título de una de las más inquietantes cintas del cine español de las últimas décadas. Es también el término –no menos inquietante y quizás hasta más enigmático– con el que la Constitución de Bosnia y Herzegovina se refiere a una categoría de ciudadanos que bien pudiera abarcar a una quinta parte de su población total <sup>95</sup>.

El término aparece ya en el Preámbulo de la Constitución salida de los Acuerdos de Dayton, en cuyo párrafo 10º (Preámbulo de la Constitución), y junto a los tres pueblos constituyentes de Bosnia –serbios, croatas y bosníacos–, se cita específicamente a los «Otros», y de manera más genérica a los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, como los sujetos titulares de la soberanía del país. Desde un punto de vista formal, los «Otros» tienen pues una indudable presencia en la Constitución de Bosnia, ya que aparecen reflejados en la misma, pero en la aplicación práctica de la Constitución en lo que respecta a la vida política e institucional de Bosnia y Herzegovina, esa presencia desaparece.

Definir quiénes integran el grupo de esta categoría es tan difícil como abordar el modo de representación institucional que el grupo debería tener. La Sentencia Sejdic-Finci del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de

---

<sup>95</sup> Parte de este texto se ha publicado bajo el título Kucukalic, E., “El lugar de los “Otros” en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. La representación constitucional de las minorías y sus consecuencias sobre los derechos individuales”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol* nº67/68 (2009), págs.135-152.

2009<sup>96</sup> contra Bosnia y Herzegovina se plantea a este respecto como histórica porque ve en la Constitución elementos claros de discriminación relativos a la elección del presidente y la representación en el Parlamento que sólo puede recaer en un candidato que pertenezca a los tres pueblos constituyentes, de modo que todos los que no entren en esta categoría, como es el caso de los señores Sejdic, de origen gitano, y Finci, judío, no pueden ser propuestos para estos dos cargos a pesar de ser ambos nacionales de Bosnia y Herzegovina. A raíz de la sentencia, Bosnia está inmersa en un profundo debate sobre las modificaciones necesarias para eliminar los elementos discriminatorios presentes en su Carta Magna. Lo único claro parece ser, tal y como se verá en la sentencia, es que los “Otros” son una porción de la población de Bosnia invisible, marginada y apartada de los procesos decisorios del país. Quizá sea ese el nexo de unión de este grupo, pero a tenor de los tiempos y de estar ante una democracia supuestamente moderna, Bosnia muestra con su trato hacia esta categoría grupal un enorme grado de discriminación contrario a todos los convenios internacionales firmados por el país.

De entrada, ya en la propia formulación del párrafo del Preámbulo en el que vienen citados los Otros: “Bosniacos, Croatas y Serbios, como pueblos constituyentes (en comunidad con los Otros), y ciudadanos de Bosnia y Herzegovina por la presente ratifican la Constitución de Bosnia y Herzegovina” (párrafo 10), queda patente una concepción discriminatoria de esta categoría de población, citados entre paréntesis, como el elemento sobrante o secundario de la población que ratifica la Carta Magna. Dicho de otra manera, la Constitución define a los “otros” como todos aquellos que no son parte de uno de los tres pueblos constituyentes. Son, en definitiva, la parte de la población que, por descarte, ha de pertenecer a una categoría grupal que

---

<sup>96</sup> La Sentencia Sejdic-Finci del TEDH (2009) contra Bosnia y Herzegovina se plantea como histórica no sólo para Bosnia sino para la jurisprudencia europea porque por primera vez ve elementos claros de anticonstitucionalidad relativos a la elección del presidente y la representación en el Parlamento dentro de una Constitución europea. A pesar de que el fallo llegó en el año 2009, ocho años después los poderes políticos no han aplicado las estipulaciones del mismo. Uno de los simposios locales más importantes celebrados a raíz de la sentencia tuvo lugar el año 2010 en la Facultad de Ciencias Políticas de Sarajevo en el que se abordó la realidad de este segmento de la población bosnia, y las fórmulas posibles para su inserción o reinserción en la vida política e institucional del país. Muchas de las ideas que se barajan en este capítulo proceden de las ponencias expuestas en el seminario y recogidas en la obra “El lugar y el papel de los Otros en la Constitución de BYH y en las futuras constituciones”. (Varios. *Mjesto i uloga ostalih u ustavu Bosne i Hercegovine i u buducim ustavnim rijesenjima za Bosnu i Hercegovina*, Centar za Ljudska Prava, Sarajevo, 2010). En los apartados finales del capítulo se hará un repaso a las propuestas de implementación del dictamen en estos años.

nada tiene que ver con la protección absoluta que tienen los miembros de los tres grupos étnicos principales de la Constitución.

Aparece por tanto, en la misma materia constitucional una división implícita entre los sujetos “constitucionales”, y los “no constitucionales” entre los que se englobaría al grupo de los “Otros”. Esta particularidad no tendría mayor particularidad si la constitucionalidad de Bosnia recayera en el ciudadano, como ocurre en otras sociedades pluriétnicas donde las minorías vienen remarcadas junto al sujeto soberano de la Constitución que es el ciudadano, pero en este caso, los soberanos son los pueblos constituyentes, las tres etnias mayoritarias. Este hecho no sitúa a los demás en el rango de minoría (con su correspondiente representación y protección) que les pudiera brindar unos privilegios y protección sino todo lo contrario, les discrimina manifiestamente de las tomas de decisiones del Estado, a modo de un sistema segregado.

Si echamos la vista atrás en este trabajo, recordaremos que la representación del individuo, la minoría o la identidad nacional ha estado resuelta con mayor éxito en otras constituciones de Bosnia. Desde el año 1946, Bosnia se definía como una república popular (entendido el término como perteneciente al pueblo), y la soberanía recaía por tanto, en el pueblo, en los habitantes de la nación, en lugar de en los grupos étnicos.

Para dar fin al fratricidio, en el año 1995, la formula más apropiada de constituir un país habitado por todos aquellos que hasta ese momento se estaban matando era dándole la máxima protección constitucional a los grupos étnicos en conflicto. Fue un raquíto acuerdo entre las partes que enterró para siempre la tradición milenaria de convivencia multicultural de ciudadanos, y no de etnias, en Bosnia y Herzegovina.

La realidad actual, la recogida en el Anexo IV, es la de una Constitución cuyo sujeto es étnico, o mejor dicho, son tres sujetos étnicos, a partir de los que se desarrollan todos los mecanismos políticos, sociológicos e institucionales para garantizar su máxima protección y representación en todas las esferas del país, con la herramienta del veto como el freno de mano para cualquier medida que se pueda interpretar como un atentado al “interés vital de la nación”.

Para contar con ese grado de protección constitucional ha de producirse una particularidad clara, ser un grupo homogéneo como lo son los tres pueblos constituyentes. En el caso de los “otros” esa condición no se produce. Se trata de un grupo de población que se puede entender como el de las minorías, pero también como el de todos aquellos ciudadanos que no quieren adscribirse a ninguna de las categorías étnicas, o simplemente no saben a cuál

pertenecen porque son miembros de matrimonios mixtos, o hijos de éstos. Son en definitiva los que no revelan su condición étnica o bien, porque no quieren, o bien, porque no sabrían a cuál adscribirse. Y de esos hay muchos en Bosnia y Herzegovina si tenemos en cuenta que antes del conflicto era la república yugoslava con más matrimonios interétnicos.

El hecho de que no sean un grupo homogéneo no puede justificar sin embargo, la discriminación en clave política e institucional, sobre todo, desde la premisa del Convenio Europeo de las Minorías al que se adscribe Bosnia, y en cuyo Artículo 4, se garantiza el derecho a constituir y a participar en el gobierno. Eso siempre, considerando al grupo de los “Otros” como minoría, porque si establecemos una tabla de posibles candidatos a ser miembros de esta categoría, la socióloga Vajzovic (2010: 97-98) establece tres grupos dentro de la categoría de los “Otros”, entendida ésta como la compuesta por los miembros que por descarte no pertenecen a ninguno de los tres pueblos constituyentes:

- a) Los autóctonos pertenecientes a las filas de los tres grupos constitucionales que no quieren definirse en clave étnica sino como ciudadanos de Bosnia y Herzegovina porque, o bien, quieren que prevalezca su nacionalidad (entendida esta como ciudadanía) por encima de su pertenencia grupal étnica, o bien, no saben en qué categoría étnica deben estar ya que son hijos de matrimonios mixtos, o miembros de familias étnicamente heterogéneas.
- b) Las minorías autóctonas o tradicionales, absolutamente integradas y asimiladas al territorio bosnio, que en la actualidad no tienen ningún vínculo con su país de origen, puesto que tanto ellos, como las generaciones anteriores, han nacido en Bosnia, entre los que estarían los judíos, los romaníes y otras 17 nacionalidades según el censo de 1991.
- c) Las minorías no autóctonas, entre las que está el segmento de población que ha adquirido la nacionalidad recientemente, y aún conserva claros vínculos con su país de origen, como es el caso de los nacionalizados de la antigua Yugoslavia (véase las minorías musulmanes de Montenegro o Serbia, también albaneses o kosovares), o el de los inmigrantes chinos, árabes, o rusos, por ejemplo.

Desde esta catalogación de los “Otros”, cualquier forma de presencia o representación institucional de los mismos debería distinguir de nuevo dos subgrupos: el compuesto por los autóctonos no adscritos a ninguna pertenencia étnica, que quieren ser *bosnios*, entre los que sin duda estarán todos aquellos que en los censos de la antigua Yugoslavia ya se adscribían a nacionalidades genéricas como la yugoslava o la bosnia, y entre los que también sin duda, se encontrarán más cómodos los miembros de las minorías;

y las minorías propiamente dichas, que deberían gozar de todos sus derechos y libertades como ciudadanos nacionales de pleno derecho<sup>97</sup>.

Aceptar esta interpretación de la realidad grupal de los “Otros”, supone asumir que la formulación del sujeto en la Constitución de Bosnia debe ser modificada, más cuando consideramos que se puede tratar de una parte importante de la población<sup>98</sup>. Y supone también asimilar el hecho de que esa cifra tan notoria de población no se puede catalogar dentro de los parámetros étnicos sino que es preciso buscar nuevas maneras de representación. Si nos ceñimos a las tres categorías arriba citadas, damos con la fórmula de: serbios, croatas y bosniacos como pueblos constituyentes + bosnios (“los Otros” no adscritos) + minorías nacionales (autóctonos étnicamente minoritarios) + nacionalizados = ciudadanos de Bosnia y Herzegovina (sujeto sobre el que en la actualidad no recae la soberanía constitucional).

Dar respuesta a la fórmula aquí planteada podría ser sencillo si se partiera del individuo como paradigma del problema. No siendo así, una solución muy discutida en los círculos intelectuales de Bosnia es la de añadir un grupo más a los tres pueblos constitutivos, dando así a los “otros” la equidad constitucional de las tres etnias. Sería el cuarto grupo o pueblo constituyente de Bosnia, una idea que desde su formulación se ha boicoteado desde las cúpulas de poder. Si tomamos en consideración no obstante, la condición heterogénea del grupo y el hecho de que no se puede catalogar bajo un prisma étnico, el “cuarto pueblo constituyente” es difícil que vea la luz porque no tiene el nexo común del resto de los “constituyentes” que es el código étnico, aunque sí de ciudadanía, algo que desgraciadamente no le reconoció ni la famosa sentencia U/98 del TCB que reafirmó la igualdad de los pueblos constituyentes sobre todo el territorio nacional pero no así la de los “Otros” a pesar de que vengan citados en el preámbulo de la Carta Magna.

---

97 Bosnia cuenta con una Ley para la protección de las minorías (2003) en las que éstas se definen como parte de la población, o personas con el mismo o parecido origen étnico. No se explicita que son ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, entendidos como nacionales que tienen una particularidad que quieren preservar, como es el caso del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (FCNM) al que está adscrita ByH y España, y en el que no se define lo que es una “minoría nacional” pero sí se explicita que “las partes firmantes (...) se comprometen a promover la igualdad plena (...) junto con las condiciones que les permitirán expresar, preservar y desarrollar su cultura e identidad” (Convenio Marco Para la Protección de las Minorías Nacionales, 1998).

98 En el censo de 1991, este grupo, sumando todos los subgrupos anteriormente mencionados podría llegar hasta el 20% de la población. En el censo de 2013, los “otros” representan un 4’3% de la población. Se ha declarado dentro de este grupo 145.000 de la Federación de ByH y 15.000 en la RS (Censo, 2013).

La solución podría venir pues desde una puesta en escena de los “Otros” en clave política, tal y como ocurre en la mayoría de las democracias multiétnicas, es decir, desde las propuestas políticas dirigidas al ciudadano, en vez de al grupo étnico<sup>99</sup>. Que eso sea posible dentro de una sociedad profundamente dividida étnica y políticamente, y responsable por esa misma naturaleza, de dejarles fuera del juego político, no depende únicamente de la voluntad de autoconstitución de los “Otros” como una categoría constitucional propia. Mujkic (2010: 81) comenta al respecto que:

Los otros no representan un cuarto elemento, sino el segundo elemento constituyente y social, opuesto al primero, el “adquisitivo” estrato elitista, que tiene en sus manos todos los mandos de decisión políticos, los poderes económicos, y la red de instituciones a través de las que pone sobre seguro su dominación política y social. En este sentido, la cuestión de los otros y su relevancia política así como su cohesión interna solo se puede interpretar como una cuestión de clases.

En definitiva, ciudadanos de segundo orden que además de ver coartados sus derechos y libertades, no encuentran en las pocas competencias legales el motivo de ponerlas en práctica, pues de ninguna manera será la herramienta que haga mejorar sus intereses o necesidades. De este modo, la gran proporción de población que pertenece a los “Otros”, a ese grupo heterogéneo que no puede ser catalogado bajo códigos étnicos, encarna en pleno siglo XXI, y dentro de un país miembro de las Naciones Unidas, la marginación individual y colectiva, y la imposibilidad de evitarla porque no hay organismo que proteja sus intereses.

Tal y como recordaba Pejanovic (2015: 12), los “Otros” no tienen embajada o consulado al que acudir, no tiene una institución legal en la que reclamar pero sí una extensa lista de Convenios Internacionales sobre los Derechos Humanos en los que deben verse reflejados, y a los que pueden apelar puesto que el país del que son nacionales está sometido a los mismos.

Sin pretensiones de emitir juicios categóricos, las élites políticas, las *etnoclases* de las que habla Mujkic que, en la práctica promueven la cada vez mayor marginalidad de los “Otros” por miedo a modificar las estructuras actuales de Bosnia en las que ellos son el poder, y los “Otros” la clase inferior, en un escenario tal que así, y teniendo en cuenta los constantes llamamientos de la Comunidad Internacional, y el dictamen del TEDH, cualquier político con olfato sabría que la situación tarde o temprano ha de cambiar, pues hay una sentencia internacional firme que ha de aplicarse. Ningunear a un porcentaje importante de la población a pesar de que en la actualidad toda la estructura

---

<sup>99</sup> Más adelante veremos que una de las propuestas más sonadas para dar solución a la posición de los “Otros” es la de establecer un sistema electoral de votos similar al de EEUU



institucional permite hacerlo, no significa allanar el camino de la victoria a los grupos étnicos.

El Tribunal Constitucional de ByH fue el primer precedente aunque no para el total de los sujetos soberanos. A pesar de las negativas de los políticos locales de poner en funcionamiento las enmiendas sobre la constitucionalidad de los pueblos en todo el territorio, estas finalmente entraron en vigor, y ahora son una realidad. Sejdic-Finci cambiará la realidad de los “Otros”, con mayor o menor éxito, pero lo que está claro es que ya supone el cimiento firme para que la división étnica regional no se pueda llevar a cabo, pues existe una parte de la sociedad bosnia que no se puede dividir étnicamente sobre el mapa, sino únicamente en parámetros de ciudadanía. Es quizá la mayor esperanza para reformular el complejo y disfuncional modelo de país compuesto de un Estado, dos entidades, tres pueblos constituyentes, una república y una federación.

## **5.2 La marginación de los “Otros” en las principales instituciones del país**

La discriminación de los “Otros” no hay que buscarla en enrevesadas interpretaciones de la Constitución. Sólo es necesario comparar los artículos para evidenciar las extraordinarias contradicciones en las que incurre la Carta Magna respecto de los convenios internacionales de los Derechos Humanos.

Desde el Artículo II relativo a los derechos y libertades en el que se enumera el catálogo de derechos, los estándares internacionales, los acuerdos internacionales, así como la implementación inmediata en todos los órganos de poder de los contenidos en ellos reflejados, hasta el punto 4 del mismo Artículo en el que se especifica claramente la no discriminación bajo cualquier pretexto como “el sexo, la raza, el color, el idioma, la religión, el pensamiento político u otro, el origen nacional o social, así como la relación con una minoría nacional, los bienes, el nacimiento o cualquier otro estatus (Artículo II, punto 4. Constitución de Bosnia y Herzegovina), la Constitución pretende evitar cualquier forma de discriminación de sus ciudadanos.

Pero apenas dos artículos después, dentro del apartado de las disposiciones formales relativas a la constitución del Parlamento (Art. IV) y del gobierno (Art. V), la no discriminación desaparece, o mejor dicho, aparece la discriminación.

### 5.2.1 *En la Asamblea Parlamentaria*

El Artículo IV especifica claramente que la Cámara de los Pueblos se compone de 15 delegados, de los que 2/3 proceden de la Federación (5 croatas, y 5 bosniacos) y 1/3 de la Republica Srpska (5 serbios). El punto 1, a) prosigue que los delegados son nombrados por la Cámara de los Pueblos de la Federación en los dos primeros casos, y por la Asamblea General de la *Republika Srpska* en el tercero. El punto 1, b) prosigue que el quórum se logra con nueve delegados de los que deben estar presentes al menos tres miembros de cada grupo constituyente ( Art.IV 1. a), 1. b).).

No hay lugar para la representación de los “Otros” en en este artículo. El porqué lo podemos buscar en la disposición étnica de la representatividad en este importantísimo órgano de poder que prevé la protección máxima para los tres pueblos constitutivos, como grupos homogéneos en los que no puede entrar la categoría de los “Otros” por su particular heterogeneidad a menos que quiera declararse como parte de alguna de las tres etnias. De esta forma, la redacción del Artículo IV incurre en una infracción del Artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1996) relativo a “la participación en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (Artículo 25.a), y a su vez, en una contradicción con el ya citado punto 4 del Artículo II que especifica la “no discriminación”. El disfrute de derechos y libertades previstos en este Artículo o en los acuerdos internacionales citados en el Anexo I de esta Constitución que está garantizado para todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina” (Artículo II,4. Constitución de ByH).

La Constitución establece no obstante, un camino abierto a la Cámara de Representantes. El Artículo IV.2 indica que este órgano que se compone de 42 miembros de los que 2/3 proceden de la Federación y 1/3 de la RS, como representantes de todos los ciudadanos. La trampa viene en el punto b) de este Artículo que indica que todos los delegados, se elegirán por voto directo desde las entidades de las que proceden. Teniendo en cuenta que todas las decisiones deben ser adoptadas por ámbas cámaras, y que los pueblos constituyentes pueden declarar cualquier medida o ley perjudicial para su interés vital, está claro que loas posibles candidatos procedentes del grupo de los "Otros" tienen pocas opciones de influir en la toma de decisiones del país.

Para que la representación de los “Otros” en la Asamblea Parlamentaria fuera una realidad sería necesario que tuvieran delegados en la Cámara de los Pueblos que trasladasen sus necesidades como grupo social. Una solución

previa a la sentencia Sejdic-Finci que pretendió equilibrar los contrapesos étnicos en la Asamblea Parlamentaria se plasmó en el “Paquete de abril” (2006) en el que a través de la enmienda II al Artículo IV de la Constitución de ByH se propuso que en la Cámara de Representantes hubiera 83 miembros, 3 de los que serían delegados de los “Otros”. La Cámara de los Pueblos contaría con 21 delegados, siete por cada pueblo constitutivo. A simple vista se observa que la solución dejaba la Cámara de los Pueblos tal y como estaba, sin representación de los “Otros”, mientras que los tres delegados de la Cámara de Representantes en realidad representaban, -valga la redundancia-, a un ente diluido de ciudadanía, que de nuevo no era un sujeto constitucional.

Otra propuesta fue el “Paquete de Butmir” (2010) en el que se previó que la Cámara de los Pueblos se compusiera de 21 delegados: 2/3 de la Federación, y 1/3 de RS, sin especificar su origen étnico, pero sí que al menos hubiera 6 delegados por cada pueblo constituyente. La propuesta tampoco solucionaba el problema de la discriminación puesto que no ofrecía ninguna garantía de representación de los “Otros” en el órgano. De hecho, en una sociedad tan estratificada étnicamente, ¿quién puede pensar que los “Otros” hubieran tenido un sitio dentro de los clubes de delegados enviados desde las entidades? Su papel, incluso si las circunstancias, y las elites étnicas les hubieran permitido tener tres delegados restantes, habría sido irrelevante puesto que no tienen derecho de veto, y estarían en clarísima minoría para sacar propuestas adelante, aunque al menos formalmente, tendrían derechos electorales activos.

### **5.2.2 En la Presidencia**

El Artículo V de la Constitución de ByH establece que la Presidencia del país se compone de tres miembros, y que cada candidato debe proceder de uno por cada pueblo constituyente, y ser elegido desde las entidades a las que están adscritos. Si la concordancia con las exigencias de la sentencia U5/98 del TCB relativa a la igualdad constitucional de los pueblos en todo el territorio se pone en duda en este Artículo, pues, obliga a elegir a los presidentes exclusivamente desde una de las entidades y no sobre todo el territorio, haciendo que los electores de la Federación de ByH no puedan votar al candidato serbio, mientras que los de la RS no puedan hacer lo propio con los candidatos croata y bosniaco, su correspondencia con los criterios de no discriminación es radicalmente opuesta. Los “Otros” no tienen posibilidad de ser candidatos a la Presidencia, y ello, a pesar de ser ciudadanos de pleno

derecho de Bosnia y Herzegovina.

La discriminación va más allá: el voto pasivo al que sí tienen derecho los “Otros” en materia de elecciones generales también resulta perjudicado porque ningún candidato representa sus intereses pues, como decía pejanovic no tienen candidatos ni partidos que defiendan sus intereses desde las posiciones de poder que en la mayoría de los casos son contrapuestos a los de las élites políticas. El resultado es el incremento del absentismo en el voto y por ende, la desaparición de uno de los derechos básicos del hombre como individuo. El de un hombre un voto.

De nuevo, en el “Paquete de abril” se intentó dar solución a esta aberración democrática con la propuesta de cuatro copresidentes, en lugar de tres, todos elegidos desde la Cámara de los Pueblos. La medida no solucionaba el problema puesto que los “Otros” no tienen representación en esta Cámara y difícilmente serían propuestos al cargo desde la misma.

Una de las propuestas más aceptadas por los politólogos como Markovic (2010), apunta al cambio en la propia figura del presidente que mutaría a la del Jefe de Estado, con unas competencias más ceremoniales que *de facto*. Ello supondría desde el prisma del autor relegar las funciones ejecutivas al Consejo de Ministros que en la actualidad tiene poca capacidad decisoria. Es algo que apuntó también el “Paquete de Butmir” donde se proponía que el poder ejecutivo recayera en un único presidente, sus dos vicepresidentes y los ministros. Los candidatos a la presidencia no se propondrían desde la Cámara de los Pueblos sino desde la de Representantes. Esta propuesta aunque más ajustada a las exigencias del Tribunal Europeo no satisfizo los intereses de los pueblos constituyentes, en especial del croata, como veremos más adelante.

### **5.2.3 En el Consejo de Ministros**

Con una categoría claramente inferior a otras constituciones europeas, el Consejo de Ministros en el texto constitucional bosnio ni siquiera cuenta con un Artículo propio sino que viene mencionado en el punto 4 del Artículo V relativo a la Presidencia. Es por ello que, todas las competencias de este órgano vienen especificadas en la Ley del Consejo de Ministros (2003) aprobada después de la sentencia 05/98 del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, este es el único órgano ejecutivo que lanza un poco de luz al panorama relatado hasta ahora. En la creación de esta institución no se

prevén disposiciones étnicas si bien, se especifica que será la Presidencia la que nombre al presidente del Consejo de Ministros, y éste al ministro de Asuntos Exteriores, al de Economía, y al resto, según la necesidad. También en el punto b) del punto 4. se especifica que un máximo de 2/3 de los ministros pueden proceder de la Federación de ByH y que el presidente del Consejo de Ministros nombrará a los viceministros quienes no pueden ser miembros de su mismo grupo étnico (Artículo V. Punto 4, b). En cuanto a la ley sobre el Consejo de Ministros, (2003), su Artículo 6 prevé que con arreglo al Artículo 26 “la composición del Consejo o el cargo del Secretario General tiene que contar con al menos un miembro de la categoría de los “Otros”. Quizá en esta cuota de equilibrios étnicos en las carteras de turno ha hecho Bosnia haya contado en su reciente pasado político con un ministro de Asuntos Exteriores judío.

Es un avance positivo, realizado recordemos después de la sentencia del TCB, pero tampoco es un garante claro de la representación de los “Otros”, pues la relegación a la Secretaría General del organismo desbanca al miembro de este grupo de cualquier toma de decisión, y lo encierra en una mera figura administrativa, que, de paso, justifica la cuota de representación cara a las exigencias legales.

### **5.3 La sentencia Sejdic-Finci y los horizontes de cambio en la Constitución de Bosnia y Herzegovina**

Hace más de siete años que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sentó precedente para la jurisprudencia bosnia pero también para la europea al fallar en la sentencia *Sejdic-Finci*<sup>100</sup>. que la constitución de un país europeo, miembro de las Naciones Unidas, firmante de todos los acuerdos y convenios para los derechos humanos, entre ellos la CEDH, era y es absolutamente discriminatoria porque impedía a cualquier ciudadano bosnio que no sea bosniaco, croata o serbio acceder a dos de las instituciones más importantes del poder, como son la Cámara de los Pueblos y la Presidencia.

---

100 La sentencia complete puede ser consultada en: European Court of Human Rights. Sentencia de 21.12.2009. “27996/06 y 34836/06. “Sejdic-Finci v. Bosnia and Herzegovina. “Prohibiting a rom and jew standing for election to the House of Peoples and the Parliamentary Assembly and for the State Presidency amounts to discrimination and breaches their electoral rights”. [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

Los solicitantes, Dervo Sejdic, observador de la OSCE para la población romaní, y quien fuera el representante de esta comunidad en ByH, y Jacob Finci, entonces embajador de ByH en Suiza, y anteriormente presidente del Consejo Interreligioso Estatal, el primero romaní y el segundo judío como se declararon ante el tribunal, ambos además miembros destacados de la vida pública de Bosnia y Herzegovina (párrafo 8, sentencia Sejdic-Finci), afirmaron en su apelación que al no declararse miembros de ninguno de los tres pueblos constituyentes no podían optar a ser candidatos a la Presidencia ni a la Cámara de los Pueblos. Hecho que le fue notificado de forma escrita al señor Finci en el año 2007 desde la Presidencia. Sejdic y Finci se amparaban en el Artículo 34 (demandas individuales ante el Tribunal) de la Convención Europea de los Derechos Humanos y las libertades y en los artículos 3, 13 y 14, así como en el Artículo 3 (derecho a las elecciones libres) del Protocolo 1 y del Artículo 1 (prohibición de la discriminación) del Protocolo 12.

El Tribunal tomó en consideración los pronunciamientos de la Comisión de Venecia, parte tercera en el proceso, que en su opinión del año 2008 había indicado que los artículos constitucionales aquí debatidos eran contrarios al principio de no discriminación. El TEDH hacía mención también en el fallo a dos documentos clave: la Opinión de la Comisión de Venecia de marzo de 2005, en la que se denunciaban los mecanismos de representación del poder que “excluyen automáticamente a los miembros que no pertenecen a los pueblos constituyentes”; y la del Consejo de Europa que ya en el año 2002, urgía a revisar el sistema electoral del país, dando de plazo un año.

Con la ratificación del Acuerdo de Asociación y Estabilidad con la U. E. en el año 2008”, especifica la Corte, “el país se propuso a enmendar la legislación electoral llevando a la presidencia de Bosnia y Herzegovina, así como a la Casa de los Pueblos, delegados cuya elección cumpla con la Convención Europea de Derechos Humanos y los compromisos post-entrada al Consejo de Europa con un plazo de uno o dos años” (Párrafo 47).

También tomaron en cuenta el hecho de que en el año 2008, ByH había firmado el Acuerdo de Estabilidad y Admisión con la UE y con ello el Estado se comprometía a cumplir los requisitos, entre éstos, la modificación de su ley electoral respecto de la Presidencia y de la Cámara de los Pueblos. La OSCE también había emitido en su pronunciamiento del año 2006 sobre las elecciones generales, que el sistema electoral era contrario al Protocolo 12. El Consejo de Europa había emitido varios pronunciamientos desde el año 2002 sobre ByH de entre los que el documento CDL-AD (2005) 004 urgía una reforma institucional haciéndola concorde con la CEDH. El TEDH también tuvo en cuenta las opiniones emitidas por Naciones Unidas, en especial las del Comité para la Erradicación de la Discriminación Racial (CERD) que en su

pronunciamiento del año 2006 (CERD/BIH/CO/6) señalaba que los privilegios especiales para determinados grupos étnicos no están en concordancia con el Artículo 1 y 5 de la CEDH.

Uno de los análisis más profundos que aborda la sentencia es el relativo a la Ley Electoral (2001). En Tribunal encontraba incongruencias entre el Artículo 1.4.1 bajo el que todo ciudadano de ByH mayor de 18 años tiene derecho a votar y a ser votado, mientras que el Artículo 4.4.19. indica que todo candidato en las listas debe especificar además de sus datos personales la pertenencia a uno de los grupo constituyentes o al de los "otros":

La declaración de pertenencia a un determinado "pueblo constituyente" o al grupo de los "otros" (...) serán determinantes para el otorgamiento del derecho de ejercer la función para la que ha sido elegido (Artículo 4.4.19-5). El Artículo prosigue que en candidato tiene derecho a no pronunciarse sobre su origen étnico pero esto será interpretado como renuncia al cargo electo.

El TEDH tomó en consideración la versión del Estado de ByH que se amparó en el caso *Zdanovka contra Letonia* (ECHR 2006-IV) en la que el Tribunal determinó que los países gozan de amplia soberanía para regular sus procesos electorales y la composición de sus parlamentos que muchas veces vienen determinados por cuestiones históricas y sociales. El Estado de Bosnia señalaba que los artículos cuestionados debían interpretarse respecto de su historia reciente que aún no le permite al Estado tener un sistema político basado en el voto de la mayoría (párrafo 34, sentencia Sejdic-Finci).

El TEDH concluyó en cambio que sí había vulneración del Artículo 14 en relación con el Artículo 3 del Protocolo 1, especificando que "no hay justificación objetiva para un trato diferenciado hacia personas que están en situaciones similares que los demás" (párrafo 42), y que el impedimento para la candidatura a la Presidencia y a la Cámara de los Pueblos de los solicitantes infringe el Artículo 14 (párrafo 50). El TEDH también concluyó que había vulneración del Artículo 3 del Protocolo 1 y del Artículo 1 del Protocolo 12, además de los artículos 3 (trato denigrante) y 13 (derecho a un recurso efectivo). El TEDH además aplicó el Artículo 41 de la Convención relativo a la indemnización material.

El Tribunal sentenciaba que los dos denunciados eran víctimas de una discriminación directa que les relegaba de la presencia en los dos órganos decisorios del país. Al mismo tiempo, el fallo apuntaba a la necesidad de que la aplicación de la sentencia surgiese de los poderes internos tal y como lo establece el Acuerdo de Dayton.

El poder de enmendar (la Constitución) se asienta en la Asamblea Parlamentaria de BYH, que es claramente un cuerpo estatal. En adición, los poderes del Alto



Representante no se pueden extender al estado de la cuestión. Y en concordancia, las disposiciones impugnadas provienen de la responsabilidad del Estado demandado (Párrafo 49-50).

La sentencia del TEDH reforzó la urgencia de una reforma de la Constitución que ya no podía ser una iniciativa externa correspondiente con los momentos históricos pendientes de un cambio cara a la estabilidad en la zona de Bosnia, sino que representaban una obligación estatal por su carácter discriminatorio. Dicho esto, el Tribunal se cuidó en no criticar excesivamente el Acuerdo de Dayton puesto que “la naturaleza del conflicto era tal”, que la estructura en cuestión “fue necesaria” y perseguía “un fin legítimo”, como era instaurar “la paz y la estabilidad”, y prosigue que, si bien Bosnia “no puede abandonar los mecanismos de poder compartido ya que aún no es madura para un sistema político que sea un simple reflejo de la mayoría”, debe encontrar las fórmulas que no permitan la “exclusión automática” (Radigales, 2009) de los representantes de otras comunidades” (Párrafo 45).

La sentencia aunque histórica, aún no se ha implementado en Bosnia y Herzegovina a pesar de las reiteradas llamadas de atención de la Comunidad Internacional, en especial de la Oficina del Alto Representante y de la Unión Europea. El Consejo para la Implementación de la Paz (PIC) ha tenido que recriminar a los políticos locales su falta absoluta de iniciativa para tomar cualquier medida a fin de evitar la discriminación, tal y como se exige en la sentencia *Sejdic-Finci*:

las autoridades y los líderes políticos de Bosnia y Herzegovina deben trabajar con urgencia y de una manera constructiva para llevar la Constitución del país y sus procesos electorales a la línea de concordancia con la Convención Europea de los Derechos Humanos (PIC Statement, 2010) <sup>101</sup>

El propio TEDH concluía en la sentencia que ésta era histórica porque por primera vez este órgano fallaba en contra de un Estado por violar el Protocolo 12 de la CEDH.

La importancia del caso crece en importancia cuando tenemos en cuenta que es de las pocas demandas por anticonstitucionalidad llevadas a Estrasburgo <sup>102</sup>, pero desgraciadamente, y ante la falta de implementación de la sentencia,

---

101 *Ibid* Las declaraciones proceden del texto en el que se entrevistaba a los protagonistas de la sentencia transcurrido un año de la misma. Ocho años más tarde nada ha cambiado respecto de estas exigencias.

102 El Tirol del sur en Italia ha sido duramente criticado por el Consejo de Europa y la Comisión Europea por su trato a las minorías ya que exige a sus ciudadanos que, durante el censo que se realiza cada 10 años, especifiquen su uso del idioma, para así poder establecer las cuotas de presencia en los puestos de funcionariado. Se trata según estos organismos de



no la única contra Bosnia y Herzegovina. Pilav es otro caso tipo que ha seguido a Sejdic-Finci, aún más porque lo que han conseguido estos individuos no lo han podido hacer los líderes nacionales, ni tampoco los mandatarios internacionales con respecto de Bosnia y Herzegovina. Cabe recordar en relación con lo visto sobre la propuesta del “Paquete de abril” como hoja de ruta para la reforma constitucional que los acuerdos a tres bandas entre el gobierno bosnio, EEUU, y la Unión Europea no salieron adelante, y ninguna fórmula propuesta hasta ahora ha dado paso a un verdadero debate sobre la superación de Dayton, pues el giro hacia las reformas económicas y estructurales que ha planteado la iniciativa germanobritánica no solucionan los problemas de fondo de este Estado, los de la discriminación y la vulneración de los derechos individuales en pro de los grupales.

El debate se abre ahora, en torno a si es necesario un acto específico para darle poder legal a la sentencia del TEDH, o su carácter supranacional al que se acoge la Constitución de ByH que le otorga a la CEDH rango constitucional le da el poder de aplicación inmediata. Es sin duda, un trance a debatir innecesario porque sea como fuere, la sentencia ha de acatarse. Todo lo demás, o mejor dicho, cualquier debate en torno al tema, es tiempo muerto a favor de la *etnocracia*.

### **5.3.1 *La interpretación de la sentencia Sejdic-Finci, un precedente para la jurisprudencia bosnia y europea***

El TEDH partió del hecho de que el Acuerdo de Paz de Dayton tiene una estructura particular en tanto que fue una respuesta concreta al conflicto entre los tres pueblos constituyentes, y es de donde parte su categoría como sujetos constitucionales, colocándolos en el lugar que, en la práctica totalidad de las constituciones europeas, ocupa el ciudadano.

El Tribunal reconoció de esta manera que la Constitución de ByH establece dos criterios de definición del sujeto constitucional; el constituyente (los tres pueblos), y el no constituyente (los “Otros”), ciudadanos de Bosnia y Herzegovina (Preámbulo). Existe por tanto, una desproporcionalidad en la

---

un proceso que infringe el Artículo 3 de la Convención Marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías, relativo a la libertad individual. Este supuesto sin embargo, no ha llevado a ningún ciudadano italiano a interponer una demanda de inconstitucionalidad contra Italia ante el TEDH (Marko, 2010: 145).

balanza entre estas dos categorías de ciudadanos bosnios, que en la última parte de la frase del preámbulo constitucional se unifican en los “ciudadanos de Bosnia y Herzegovina”, como todos aquellos que han ratificado la Constitución. Poner esta declaración en el marco institucional del país hace que la concepción de “ciudadanos” que se cita en el preámbulo, *de facto* se anule. La necesidad de equilibrar esta balanza la han remarcado, como hemos citado, diferentes organismos, entre ellos el Consejo de Europa. Pero a nivel judicial, el Tribunal Constitucional de ByH lo ha dejado claro en la sentencia U 5/98. Además de la idea de prohibir la discriminación, la sentencia habla de que:

Los privilegios de los pueblos constituyentes, o la anulación de los “Otros” de los modelos institucionales de poder no puede ser aplicado en ningún otro supuesto (además de las dos instituciones citadas) (párrafo 68 de la sentencia u 05/98).

El TCB apeló en este fallo al tripartismo en las instituciones como una excepción y no como una regla, viendo en el principio de la mayoría simple el mejor modelo hacía la participación plena de los ciudadanos, con la fórmula de “un individuo, un voto” (párrafo 55).

La sentencia apuntaba también a elementos como la pluralidad, no sólo en el plano institucional, sino en el de la estructura interna de los partidos, como la mejor fórmula de una participación efectiva en el poder bajo los códigos democráticos (párrafo 55), y como el mejor camino para superar el derecho al veto. Comentaba el TCB también que las minorías debían exigir unos derechos que les amparan los mecanismos internacionales y que en Bosnia y Herzegovina se ven perjudicados (párrafo 42).

Este pronunciamiento anterior al del TEDH demuestra la voluntad de la jurisprudencia interna de Bosnia de promover unas reformas que conduzcan hacia el mejor funcionamiento del país, pero el fallo se interpretó en su momento únicamente en el sentido de enmendar los artículos constitucionales que iban en contra de los intereses de los pueblos constituyentes. En su análisis de la sentencia, Milanovic (2010: 604) señala que:

Aunque el Tribunal Constitucional consideró que las limitaciones étnicas en materia de derechos electorales siguieron siendo justificada en el contexto bosnio específico, (...) pues la mayoría probablemente no habría gobernado de otra forma , (...), el Tribunal se enfrentó a un conflicto irresoluble de normas entre las diferentes partes de la Constitución, de una parte prohibiendo la discriminación y de otra, institucionalizándola. Así como el proceso de fragmentación del Derecho internacional puede llevar a ciertos conflictos normativos -que pueden, a su vez, tener un impacto no sólo en los derechos y deberes de los Estados, sino también de los derechos humanos de los individuo-, aquí ha sido la propia Constitución de Bosnia la que se ha fragmentado irrevocablemente. Profundizando en su propia competencia institucional y de legitimidad, el Tribunal decidió que esta cuestión no

podía arreglarla. Por lo tanto, dejó el asunto a los poderes políticos de Bosnia y Herzegovina y a Estrasburgo.

El camino para la democracia efectiva estaba pues en manos del TEDH. En palabras de Ademovic (2010: 137):

Es vital que, la hasta ahora nada institucional reforma de la Constitución de ByH, orientada de una forma elitista, y presionada de una forma multi-bilateral, a la que se han acostumbrado los principales líderes políticos del país, pero también los representantes de la Comunidad Internacional, sea devuelta a las instituciones estatales. Que sean los poderes locales (institucionales, políticos, expertos) los que se conviertan en los “propietarios” de derecho de este proceso. De otra manera, hay que facilitarles a los portadores del poder político de ByH, que, sin duda, son los líderes políticos de los partidos más poderosos, que tengan la oportunidad de defender sus intereses e influir en el proceso, a través de unas instituciones legítimas.

Desde la perspectiva del politólogo austriaco Joseph Marko (2010: 144), es esta sentencia la que precisamente va a facilitar el camino para la realidad que reclama Ademovic porque clarifica dos preceptos que han de tener todos los países miembros del Consejo de Europa, que son el principio de la democracia, y el derecho de identidad.

En el sentido de la ingeniería constitucional, esto significa combinar, por un lado, la organización estructural del país, y sus instituciones de acuerdo a los estándares citados, así como los derechos y las libertades de los individuos. Eso al final, ha de constituir un sistema unitario y abarcador.

En las sociedades multiculturales se han creado muchas fórmulas para evitar la discriminación y potenciar la participación de las minorías en los procesos electivos del Estado. Los ejemplos más sonados son el de Bélgica y el de Suiza, este segundo, el modelo en el que se inspira en parte la actual estructura de Bosnia, en cuanto al censo y al derecho del veto de cada pueblo constituyente, un instrumento cuyo freno, por otra parte, Suiza ha resuelto con la fácil puesta en marcha del referéndum para el que son necesarias 50.000 firmas de los ciudadanos (Título 4º, Cap.2 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza, 1999).

De nuevo, es en el campo de la política en el que han de cristalizar los preceptos que describe la sentencia del TEDH. Las posibilidades son muchas y la urgencia es grande. Depende de la voluntad de los líderes locales el mayor o menor éxito de esta nueva hoja de ruta que puede sacar al país del letargo *etnocrático* y devolverlo a la realidad de ser una verdadera democracia emergente.

### 6.3.2 Ocho años de propuestas, reuniones y “cero” implementaciones

Desde el año 2009, en el seno de la política bosnia se han sucedido un sinnúmero de reuniones con el objetivo de dar salida a las exigencias planteadas por la sentencia del TEDH. Aun así, ninguna propuesta ha cristalizado en acuerdos firmes, y ello a pesar de que en estos ocho años se han celebrado en dos ocasiones elecciones generales, y se ha constituido dos veces el gobierno del país, sin que la Comunidad Internacional haya reaccionado. Para el Alto Representante, Valentín Inzko, la Comunidad Internacional atraviesa un hastío con respecto de Bosnia pues a pesar de las amenazas de sanciones, incluso de invalidar sus procesos electorales o suspender su pertenencia al Consejo de Europa no se ha logrado un acuerdo, que ha de venir de las instituciones del país, y no ser impuesto desde fuera <sup>103</sup>. A pesar de las constantes llamadas de atención de la OHR sobre la implementación de la sentencia del TEDH, los últimos pasos entre la UE y Bosnia han estado encaminados a la aproximación de posturas con la última propuesta *germanobritánica* que al parecer, pasa por alto el imperativo de la implementación de la sentencia.

Para los politólogos bosnios, un acuerdo interno se perfila como imposible pues la propia estructura institucional permite frenar irresponsablemente cualquier medida bajo el confuso paraguas de la apelación al “interés vital” de cada grupo constituyente <sup>104</sup>. En este apartado haremos un repaso a las

---

<sup>103</sup> Sejdic-Finci no será el único caso que se plantee contra Bosnia y Herzegovina, véase Pilav vs ByH. Recientemente un nuevo caso ha llegado a Estrasburgo de la mano de la política Azra Zoric que ha acusado la Constitución del Estado de inconstitucionalidad por no poder acceder a la candidatura de la Cámara de los Pueblos y a la Presidencia porque no quiere adscribirse a ningún grupo constituyente. El Tribunal indicó que el caso “Azra Zoric contra BYH” urgía una reforma de la Constitución que permita a todos los ciudadanos de ByH el acceso equitativo para la candidatura a los principales órganos de poder. Ver: European Court of Human Rights, Sentencia nº 3681/06, “Caso Zoric contra BYH”, Estrasburgo, 15.07.2014. Ver también la entrevista al Alto Representante Inzko sobre la discriminación en ByH (Satrmo, 2014) [www.starmo.ba/globals/item/30501.html](http://www.starmo.ba/globals/item/30501.html). Última consulta: 20.03.2015.

<sup>104</sup> En su opinión jurídica sobre el Artículo X de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, el catedrático Ibrahimagic (2008) especifica que la única forma de llevar a cabo enmiendas a la Constitución es a través de la Asamblea Parlamentaria. Ibrahimagic señala que en el texto sólo se especifica la necesidad de dos tercios de votos en la Cámara de Representantes para la adopción de una enmienda, pero no se aborda la votación en la Cámara de los Pueblos, ni tampoco quién es el responsable de abrir el proceso de enmiendas. El jurista propone que es urgente regular el proceso en el apartado de solicitudes de enmiendas que ha de estar recogido en los ordenamientos de ambas cámaras, o en su defecto, en el apartado de propuestas de ley. Esta opinión se envió el día 10.04.2006 a la Comisión para los Asuntos Constitucionales de la Cámara de Representantes del Parlamento de la Federación de BYH.

principales propuestas sobre la mesa en cuanto a la reforma de la Asamblea Parlamentaria y a la elección del presidente, su mayor o menor éxito, y el por qué de su no implementación.

Las dudas que se han abierto a lo largo de estos años respecto de la posición de los “Otros” van desde la posibilidad de otorgar los mismos derechos a esta categoría constitucional que al resto de los grupos étnicos, que al mismo tiempo supondría acabar con la discriminación de la representación entitaria que sufren los serbios en la Federación, y los bosniacos y croatas en RS, una solución justa pero que desde su inicio no convence a ninguno de los pueblos constituyentes. El partido nacionalista serbio en el poder en la RS, el SNSD de Milorad Dodik propuso en el año 2013 al respecto de la reforma de la Cámara de los Pueblos que un delegado de las filas de los “Otros” fuera enviado desde su Entidad, mientras que dos delegados los mandaría la Federación. Era una solución más que raquítica que dejaba a los “Otros” sin una representación real sino marginal, y sin ninguna posibilidad de decisión al no contar con la herramienta del veto. La posibilidad de limitar éste mecanismo o ampliarlo también a los “Otros” fue una cesión imposible de llevar a cabo en el seno de los pueblos constituyentes.

En cuanto a la Presidencia, la propuesta más firme fue la de aplicar un sistema electoral de voto similar al de EEUU. De este modo, los miembros de la presidencia no serían elegidos directamente por voto ciudadano sino a través de unidades electorales a las que correspondería un determinado número de votos. El investigador del Instituto de Estudios Europeos de Belgrado, Goran Nikolic (2013) quien ha propuesto este modelo “a la americana” lo explica de la siguiente manera:

Esta propuesta se basa en que Bosnia y Herzegovina tenga dos circunscripciones - un distrito electoral, la Republika Srpska y otro, la Federación de Bosnia y Herzegovina. El distrito que tiene diez cantones tendrá diez unidades electorales, mientras que la RS tendría una sola unidad electoral. La circunscripción más pequeña, la RS, elegiría a su candidato a través de un sistema electoral relativamente mayoritario, como ha sido hasta ahora por el sistema de votación por mayoría relativa. (...) la otra circunscripción elegiría a dos miembros de la presidencia, también por el sistema de mayoría relativa según el que más votos obtenga. En general, es una propuesta simple que permite que todos se puedan presentar a la candidatura, incluso que cada pueblo pueda votar por otros pueblos constituyentes si considera que éstos representan sus intereses (...).

La propuesta especificaba además que el sistema no era exactamente igual al estadounidense porque no constaba en tener electores físicos sino unidades electorales que representan un voto electoral. La tercera unidad territorial, el Distrito de Brcko según la iniciativa, podría votar o bien en alguno de los

cantones de la Federación, o bien en la RS.

A pesar de las propuestas, el consenso en el seno político no cristalizó. La RS vio con recelo esta medida desde un inicio aunque también los otros dos pueblos constituyentes. La posición croata apuesta por el sistema preferencial en el que el Estado se divide en cuatro unidades electorales. El modelo impide que dos de los miembros de la Presidencia de Bosnia y Herzegovina sean elegidos en la misma unidad electoral, aunque la Federación de Bosnia y Herzegovina sigue siendo una única circunscripción, la diferencia radicaría en que la circunscripción federal tendría dos unidades electorales de mayoría croata o bosniaca. Más que la cuestión de los “Otros”, toda esta negociación en pro de acabar con la discriminación se convirtió en una cuestión croata y quedó reducida al hecho de que el principio étnico hacía que Bosnia y Herzegovina debiera territorializar y exclusivizar aún más la elección de los miembros de la Presidencia ya desde la pertenencia grupal sino bajo el principio de la territorialización de las entidades (Halimovic, 2014).

Y sin duda así fue en las últimas elecciones de 2014, marcadas de nuevo por símbolos nacionalistas, por una presidencia discriminatoria y por la no implementación de una sentencia firme, todo ello ante los ojos de la Comunidad Internacional y con el beneplácito europeo para la presentación de la candidatura oficial del Estado a su club, sin acatar una decisión del máximo órgano judicial de la UE

### **5.3.3 Las negociaciones políticas en materia de Sejdic-Finci**

La comunidad internacional encarnada en la figura del Alto Representante tiene claro que la culpa del bloqueo de las negociaciones entre Bosnia y la UE deriva en no poca medida de la falta de acuerdo político por abrir la vía de la reforma de la Constitución y permitir que se implemente de una vez por todas la sentencia del TEDH. Es la postura mayoritaria de la UE que desde el año 2005 –momento en el que abrió negociaciones con Bosnia–, y hasta el año 2015 –momento de la ratificación del AEA–, ha tenido puesto el freno de mano respecto de este país que ya ha perdido toda una década respecto a candidatos como Macedonia, Serbia, Montenegro e incluso Albania que han hecho mucho mayores avances que Bosnia, siendo ésta el único Estado sin fecha para una posible entrada.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Para una visión global, ver Flores Juberías, Carlos (2013: 165-188)

La formalización de la candidatura de ByH en el año 2016 pilló por sorpresa a todos ante el constante bloqueo político a las reformas, y en especial a la no implementación de la sentencia Sejdic-Finci, lo que parecía condición *sine qua non* para retomar la negociación y hacer efectivo dicho trámite. La gran pregunta que se abría era si la UE debía rebajar los criterios para con Bosnia debido a que los requisitos impuestos a Bosnia eran más duros que los que se exigen a otros países de la región (véase las exigencias en reforma judicial, educativa, pero sobre todo el cierre de la OHR que muchos ven como altamente peligroso); y en segundo lugar, cualquier avance en la negociación interna para mostrar una postura firme de voluntad de aproximación a la U.E parece imposible llevar a cabo sin la propia UE

En este debate, existen dos posturas contrapuestas. La primera, que ha mantenido a Bosnia sumida en un laberinto de reuniones y desacuerdos tanto a nivel interno como europeo sin que se haya producido ningún paso adelante. Desde el año 2009, fecha de la sentencia, se han mantenido más de 130 reuniones al respecto a nivel internacional y se han realizado alrededor de 50 propuestas, pero nada ha prosperado. Es por esto que cada vez más autores hablan de un replanteamiento para con Bosnia para ayudar al país a salir de su laberinto. Esta sería la segunda de las posturas: la de quienes siguen entendiendo que la Comunidad Internacional conserva una capacidad de influencia decisiva sobre Bosnia que debería reactivar cuanto antes.

European Stability Initiative (2013) sobre el Proceso de Admisión de Bosnia en la U.E estableció dos fundamentos sobre los que se ha basado el TEDH para condenar al Estado por tener una Constitución contraria a la CEDH. El primero de ellos es la firma del Protocolo 1<sup>106</sup> de la CEDH, ratificado por todos los miembros de la Unión y del Consejo de Europa del que ByH es miembro. El segundo se sostiene sobre la ratificación por parte de Bosnia del Protocolo 12 que, en el caso de la Unión sólo han firmado 8 de los 28 estados miembros. La opinión del citado estudio es que debería ser suficiente “esfuerzo creíble” del país cuando la mayorías de los Estados miembros de la UE. no lo han hecho.<sup>107</sup> Es por ello que la propia U.E debería hacer un examen de

---

<sup>106</sup> El Protocolo I obliga a todos los países firmantes a respetar los derechos y libertades recogidos en el mismo además de en la Convención para la Protección de DERECHOS HUMANOS Y libertades Fundamentales. (Council of Europe, Protocolo I, Paris, 20. III. 1952). Se puede consultar en: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/009.htm>

<sup>107</sup> El protocolo 12 que entró en vigor en 2005 aumenta considerablemente la protección de los derechos y libertades ampliando las mismas además de a las reconocidas en el Convenio a cualquier ley estatal interna que las reconozca a sus ciudadanos. De los 47 estados miembros del Consejo de Europa sólo 18 han firmado el protocolo, entre ellos Bosnia. El Protocolo nº12 al Convenio para la Protección de Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, 2000



consciencia para con las exigencias hacia Bosnia, en especial respecto del cierre de la Oficina del Alto Representante que hoy en día sigue siendo el garante de la estabilidad en el país, aunque su papel sea cada vez más reducido y lleve sin aplicar sus poderes especiales desde hace casi una década <sup>108</sup>.

El texto de ESI recordaba además que la falta de acuerdo en el seno interno se debe en gran medida a la estructura impuesta por la propia Comunidad Internacional dentro del marco de Dayton; mayoría de 2/3 en la Cámara de Representantes, que debe incluir al menos 1/3 de votos de cada Entidad; o bien mayoría de votos de los tres pueblos constituyentes en la Cámara de los Pueblos. Este escenario se complica con el hecho de la fragmentación política interna en la que apenas hay partidos que puedan entrar en coaliciones para buscar mayorías, es lo que frena cualquier proceso de enmienda.

El estudio añade además que dejar fuera de la UE de Bosnia y Herzegovina no supone un beneficio para la Unión puesto que la inversión que la misma efectúa en estos momentos no se verá correspondida hasta que Bosnia sea un miembro activo, y así lo han demostrado precedentes como el de Bulgaria, Rumania o Croacia. Es al parecer la postura que también han tomado en consideración algunos países miembros, y que se ha visto sobre todo esbozada en la reciente iniciativa germanobritánica que consideró la ratificación del AEA, que Bosnia ya firmó en el año 2008 como el paso más que firme y efectivo para la consecución de las reformas exigidas, en especial las relativas a la implementación de la sentencia del TEDH.

Si bien las negociaciones en materia Sejdic-Finci no han llegado aún a buen puerto, es importante remarcar que se han dado pasos a todos los niveles, desde el estatal hasta el internacional, tal y como se deja ver en este calendario de reuniones y propuestas. En el seno interno los modelos de implementación de la sentencia oscilan desde los que apuestan por pequeñas

---

se puede consultar en: <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/2000-Protocolo1ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm>

<sup>108</sup> El Consejo para la implementación de la paz, (PIC), órgano dependiente de la OHR que se creó inmediatamente después de la firma de la paz como garante de la estabilidad en la zona, decidió en el año 2008 crear el programa “5+2” para el cierre definitivo de la OHR, como requisito para la apertura de negociaciones con la UE. Entre las peticiones hacia Bosnia estaba el reparto equitativo de los bienes entre el Estado y las entidades, el reparto de los bienes militares, la implementación plena sobre el arbitraje de Brcko, la autonomía fiscal, con la creación del consejo fiscal nacional, y la creación de un Estado de derecho con una reforma jurídica, en materia de crímenes de guerra, asilados y extranjeros además de la ratificación del acuerdo de asociación y estabilidad con la UE (PIC, 2012).



reformas hasta los que defienden aprovechar el momento histórico y reformar el Estado de raíz (son los partidos minoritarios).

<b>Propuestas de reforma</b>	<b>Partidos políticos que proponen</b>
Presidencia de ByH con 4 miembros por rotación	SBIH y SBB (partidos de centro)
Presidencia tres miembros	SDA, HDZ, HDZ 1990, SDS, PDP, SNSD (partidos nacionalistas)
Un solo presidente para ByH	SDP, SBB (centro)
El grupo de los Otros en la Presidencia	SBIH, SDS, SBB, PDP
Un Presidente sin signo étnico	SDP, SBB
Los Otros en la Cámara de los Pueblos	SBIH, HDZ, HDZ 1990, SDS, SNSD, PDP
No ampliación Cámara de los Pueblos con los "Otros"	SDA, PDP
Menos de 21 delegados en la Cámara de los Pueblos	SBIH, SNSD, SDS, SDA
Más de 21 delegados en la Cámara de los Pueblos	HDZ, HDZ 1990, PDP
Eliminación Cámara de los Pueblos	SBB
Cámara de los Pueblos pasa a ser Cámara de las Regiones	SDP

Fuente: Foundation Public Law Centre, 2011.

Teniendo en cuenta las propuestas aquí reflejadas, queda claro que los partidos de corte nacionalista no distan mucho en sus posturas, y apuestan por modelos de implementación de la sentencia que se basan en reformas mínimas para salir del paso, mientras que los partidos de centro, como el SDP y el SBB abogan por reformas integrales de la Constitución.

Una postura común ante la reforma electoral cara a la Presidencia podría ser la de mantener tres miembros pero con la posibilidad de que concurren para el cargo también los candidatos del grupo de los Otros. Una segunda propuesta sería un modelo de cuatro miembros de la presidencia en el que el cuarto puesto no podría ser copado por ninguno de los tres pueblos constituyentes. El problema que mostraba esta fórmula es el difícil consenso en una presidencia par. La última propuesta apostaba por un único presidente o jefe de Estado para todo el país, que no defiende ninguno de los partidos dominantes.

Respecto del Parlamento, también son posibles tres opciones: la serbia, del partido SDS, que propone que la Cámara de los Pueblos se componga de 17 delegados de los que 2 proceden de las minorías, elegidos cada uno por una Entidad; el partido bosniaco SDA proponía transferir los poderes legislativos a la Cámara de los Representantes y dejar la Cámara de los Pueblos tal y como está, con los tres grupos constituyentes que continuarían teniendo derecho a veto; los partidos croatas HDZ y HDZ 1990, apuestan por una Cámara de los Pueblos de 48 delegados de los que 2/3 proceden de la Federación y reservan dos sillones para el grupo de los Otros, y 1/3 procede de la RS, con 1 cargo para los Otros. Esta es una de las propuestas que ve con buenos ojos también la comunidad internacional mientras que la postura bosniaca y serbia miran con recelo esta medida que podría encerrar la reorganización territorial de ByH desde una tercera Entidad. Es por esto que muchos ven un “raptó croata” de la sentencia Sejdic-Finci en pro de sus intereses étnicos.

Cualquier reforma de mayor calado, como eliminar la Cámara y abrir la Cámara de los Representantes a miembros sin una necesaria adscripción étnica, como recomendó la propia Comisión de Venecia y que defiende el partido de centro SBB, o reformular dicha cámara en una Cámara de las Regiones que implicaría una reorganización territorial en regiones per no desde un marco étnico, como defienden partidos de centro como SDP, han visto el rechazo de los tres partidos nacionalistas.

**Cuadro: Calendario de reuniones y propuestas para la implementación de la sentencia Sejdic Finci <sup>109</sup>**

***Negociaciones entre las fuerzas políticas y las instituciones de ByH<sup>110</sup>:***

1. noviembre de 2008, acuerdo Prud (Sulejman Tihic (SDA), Milorad Dodik (SNSD) y Dragan Covic (HDZ BiH)).
2. enero de 2010, las propuestas constitucionales de SNSD (Milorad Dodik).
3. enero de 2010, las propuestas constitucionales de SDS (Mladen Bosic).
4. enero de 2010, las propuestas constitucionales de SDA (Sulejman Tihic).
5. enero de 2010, las propuestas constitucionales de expertos económicos.
6. enero de 2010, las propuestas constitucionales de GDS BiH.
7. enero de 2010, las propuestas constitucionales de SRS RS.
8. enero de 2010, las propuestas constitucionales del Partido para Bosnia y Herzegovina.
9. marzo de 2010, propuesta por los partidos croatas de Bosnia (HDZ BiH, HDZ 1990, HSP BiH, HKDU, HSS-SNS, NS Radom za boljitak)
10. abril de 2010, propuesta del Partido para Bosnia
11. junio de 2010, propuestas constitucionales de SBB BiH (Fahrufin Radoncic).
12. julio de 2010, propuesta de HDZ 1990 (Bozo Ljubic).

<sup>109</sup> Aquí procedemos a reproducir la agenda de los últimos años respecto de la implementación de la sentencia Sejdic Finci y las propuestas promovidas desde el ámbito nacional e internacional. Se han obviado las propuestas de carácter cívico o no gubernamental. La tabla corresponde al estudio de ESI (2013), actualizada.

<sup>110</sup> Todos los detalles de las propuestas aquí señaladas vienen recogidas en el proyecto *Constitutional Reform in BiH* de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Sarajevo, que se puede ver en: <http://www.ustavnareforma.ba/en/search.html#rezultat>.

13. agosto de 2010, la propuesta del partido SDU BiH.
14. October 2011, propuesta de HDZ BiH partido (Dragan Covic).
15. Octubre - diciembre de 2011, propuesta de SDP BiH (Zlatko Lagumdžija)
16. Octubre - diciembre de 2011, propuesta de SDA (Sulejman Tihic)
17. Octubre - diciembre de 2011, propuesta de SDS (Mladen Bosic)
18. Octubre - diciembre de 2011, propuesta de HDZ BiH (Dragan Covic)
19. Octubre - diciembre de 2011, propuesta del Partido para Bosnia y Herzegovina (Haris Silajdzic)
20. Octubre - diciembre de 2011, propuesta por HSP BiH (Zvonko Jurisic)
21. Octubre - diciembre de 2011, propuesta por SNSD (Milorad Dodik)
22. Octubre - diciembre de 2011, propuesta por el DNS (Pavic)
23. Octubre - diciembre de 2011, propuesta por el PDP (Mladen Ivanic)
24. Octubre - diciembre de 2011, propuesta por SBB (Fahrudin Radoncic)
25. Octubre - diciembre de 2011, propuesta por NSRzB (Mladen Ivankovic Lijanovic)
26. diciembre de 2011, propuesta por el SDP BiH, SDA, HSP BiH y NSRzB.
27. enero de 2012, la propuesta del partido DNZ BiH.
28. Febrero de 2012, la Asamblea Nacional de la República Srpska.
29. Marzo de 2012, las propuestas del grupo croata en el Parlamento de ByH.
30. Junio 2012, propuesta de nueva Constitución por parte de la Nasa Stranka.
31. Julio de 2012, el Acuerdo / Documento de trabajo sobre la aplicación del Sejdic y Finci (partidos: SDP BiH y HDZ BiH).
32. Agosto de 2012, las modificaciones en el procedimiento parlamentario (HDZ BiH (Dragan Covic) y HDZ 1990 (Bozo Ljubic)).
33. Agosto de 2012, las modificaciones en el procedimiento parlamentario de SNSD (Milorad Dodik) y SDS (Mladen Bosic)
34. Febrero de 2013, las modificaciones en el procedimiento parlamentario de SNSD (Milorad Dodik)

35. Febrero de 2013, las modificaciones en el procedimiento parlamentario SDA ( Sulejman Tihic )
36. Septiembre de 2013, propuesta por Sulejman Tihic (SDA ) / acuerdo entre Tihic y Dragan Covic (HDZ BiH)
37. Octubre 2013, propuesta por el HDZ BiH ( Dragan Covic ) y HDZ 1990 (Martin Raguz )
38. Octubre 2013, propuesta de SDA ( Bakir Izetbegovic)
39. Octubre 2013, propuesta de SDP BiH ( Zlatko Lagumdzija )
40. Octubre 2013 , propuesta de SBB (Fahrudin Radoncic)

### **Propuestas fuera del seno de Bosnia**

1. marzo de 2005, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho ( Comisión de Venecia ), Dictamen sobre la situación constitucional en Bosnia y Herzegovina .
2. marzo de 2006, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho ( Comisión de Venecia ), Dictamen sobre diferentes propuestas para la elección de la Presidencia .
3. abril de 2006, las enmiendas de abril a la Constitución de Bosnia ( Asamblea Parlamentaria de Bosnia)
4. octubre-noviembre de 2009, las propuestas Butmir (facilitadas por el comisionado de la U.E .para la ampliación, Olli Rehn, el ministro de Exteriores sueco, Carl Bildt y el subsecretario de Estado de EEUU, James Steinberg)
5. febrero- marzo de 2013, "sistema de votación electrónico". Propuesta de implementación del sistema electoral norteamericano
6. octubre 2013, propuesta de acuerdo sobre una reforma constitucional urgente de los tres partidos nacionalistas. La Unión Europea toma el liderazgo en la negociación mediante el lanzamiento del diálogo de alto nivel que sale del seno de ByH y se traslada a Bruselas.
7. febrero 2014, fracaso de las negociaciones. Lanzamiento de la iniciativa germanobritánica que mueve el orden de prioridades en la negociación entre la UE y ByH, desde la obligatoriedad de la implementación de la sentencia hacia

reformas económicas.

8. 2014. Aparecen nuevas sentencias del TEDH por discriminación contra Bosnia y Herzegovina: Zornic (2014) y Pilav (2016). Basadas en la vulneración de los mismo artículos del CEDH que la sentencia Sejdic-Finci.

9. 2015. Ratificación del Acuerdo para la Estabilidad y Admisión de la UE

10. febrero 2016. Presentación oficial de la candidatura de ByH a la UE

11. enero 2017. El Alto Representante para ByH, Inzko urge a la implementación de la sentencia Sejdic-Finci antes del año 2018.

#### **5.4 La dubitativa postura del *Peace Implementation Council* (PIC)**

Desde octubre de 2013, fecha en la que el Consejo para la Implementación de la Paz (PIC), organismo dependiente de la OHR hiciera su última declaración sobre la necesidad de implementación de la sentencia *Sejdic-Finci*, el asunto se trasladó al ámbito de Bruselas y salió de las instituciones bosnias para negociar propuestas de "alto nivel".

En su reunión de octubre del año 2013, el PIC declaraba que:

Los líderes políticos y las instituciones deben poner en primer término los intereses y los derechos de los ciudadanos y llegar a un acuerdo urgente para la implementación de la sentencia *Sejdic-Finci*. La implementación de la sentencia en el caso *Sejdic-Finci* es una obligación de BYH como miembro del Consejo de Europa. Tal y como ha remarcado en numerosas ocasiones la Unión Europea, BYH tiene que cumplir con sus obligaciones también hacia el acuerdo preliminar de Asociación (PIC, 2013).

En este purísimo comunicado, el PIC sentenciaba que en caso de no llevarse a cabo las reformas exigidas en materia de la sentencia del TEDH, la legalidad de las elecciones generales de 2014 estaba en seria duda, al igual que la permanencia de Bosnia en el Consejo de Europa. El PIC señalaba además que ByH había perdido la oportunidad de entrar en el plan de acción para la entrada en la OTAN que le fue ofrecido tres años atrás, así como tampoco había cumplido con las exigencias del programa "5+2" para el cierre definitivo de la Oficina del Alto Representante como requisito para la negociación de adhesión a la UE. Es curioso que un año después, en octubre de 2014, el comunicado del PIC felicitaba a los actores políticos por las elecciones generales del 14 de octubre (PIC, octubre 2014).

El año electoral, marcado por la catástrofe de las peores inundaciones que se recuerdan en tiempos recientes, y cuyos programas de reconstrucción de miles de hogares siguen sin ser desarrollados con toda la eficacia, así como por las revueltas sociales de febrero de 2014 que vinieron a llamarse la “primavera bosnia” y que obligaron al PIC a reunirse de urgencia para sopesar la posibilidad de sacar tropas a las calles <sup>111</sup>, no han propiciado mención alguna sobre la necesidad de implementar la sentencia *Sejdic-Finci*, como punto y partida de la reforma constitucional, urgente a todas luces, ante el descontento cada vez mayor de la ciudadanía. Las reuniones de PIC del año 2015 y 2016 han virado en torno a la necesidad de mejoras económicas, de la modificación de la ley electoral exclusivamente en materia de los comicios municipales de Mostar y en la corrupción. La sentencia *Sejdic-Finci* ha sido relegada a la Unión Europea en exclusiva que deberá decidir qué modelo de ByH desea en su seno.

---

<sup>111</sup> En febrero de 2014, el PIC se reunió de urgencia y rechazó usar tropas para calmar los levantamientos. En su comunicado condenó duramente los incidentes vandálicos pero apoyó las exigencias de los manifestantes, y recriminó la actitud partidista de los políticos que “habían aprovechado para profundizar en las divisiones étnicas” (PIC, febrero, 2014).





## CAPÍTULO 6

# LA CUESTIÓN DE LA NACIONALIDAD EN BOSNIA Y HERZEGOVINA. EL DEBATE SOBRE EL DERECHO A LA DOBLE NACIONALIDAD Y A UN NÚMERO DE IDENTIDAD ÚNICO

---

La realidad de la última década en Bosnia y Herzegovina, tras las reformas de calado de la OHR que llegaron hasta el año 2004, ha estado marcada por la cada vez más notoria transferencia de poderes de la Comunidad Internacional hacia las instituciones políticas de Bosnia y Herzegovina que, a la luz de la sentencia de Estrasburgo, el nudo gordiano de la reforma constitucional y la imposibilidad de aplicar la igualdad de la ley para todos los ciudadanos, no ha sido muy exitosa.

Es un hecho que ha reconocido el propio Alto Representante para Bosnia, Valentín Inzko quién ha justificado su no intervención en momentos cruciales como la implementación de la sentencia Sejdic-Finci, o las protestas masivas en contra de los poderes políticos del año 2013 y 2014, que se bautizaron como la “primavera bosnia” con la aseveración de que “si Serbia y Kosovo han podido resolver 600 años de disputas en tres semanas (en relación al acuerdo de Bruselas de 2013 sobre aproximación), Bosnia también tiene que resolver sus propios asuntos” (AJ Balkans, 2015). En este contexto, Inzko añadía que estaba harto de hacer los deberes de los políticos elegidos democráticamente para que “ellos se pudieran ir de vacaciones”.

Y si en el caso Sejdic-Finci esta actitud de no intervención que se podría entender en cierto modo como paternalista no ha dado aún su fruto, en dos asuntos que han sido cruciales para un amplio sector de la ciudadanía, sí ha surtido efecto, quizá más por la presión social que por las amenazas de su oficina. Es el caso de la reforma de la ley de nacionalidad, que afectaba a más de un millón de personas que viven fuera del país, y la aprobación de la ley de JMBG, la Ley del número de identidad unificado, ambas cuestiones que en cualquier Estado funcional estarían en el ámbito administrativo mientras que en Bosnia tienen un sello étnico.

## 6.1 La cuestión de la nacionalidad en Bosnia y Herzegovina

La nacionalidad en Bosnia y Herzegovina viene regulada por el punto 7 del Artículo I de la Constitución. En este apartado del texto, se especifica claramente que:

Existe una nacionalidad de Bosnia y Herzegovina, regulada por la Asamblea Parlamentaria, además de la nacionalidad de cada Entidad que viene regulada por las entidades, bajo la condición de que: a) Todos los ciudadanos de cualquiera de las entidades son ciudadanos de Bosnia y Herzegovina (Artículo 1.7)

Al punto a) le sigue una enumeración de medidas de protección de los nacionales de Bosnia -que no bosnios, porque esa acepción no existe-, en la que se especifica que la nacionalidad no puede ser denegada arbitrariamente por cuestiones de sexo, raza, color o religión, así como cualquier motivo que se interpretase como discriminación (Art. I, 7.(b)). Se establece, de la misma manera un punto específico en el que se clarifica que todos los ciudadanos nacionales que lo eran antes del conflicto, es decir, antes del 06.04.1992, seguirán conservando su nacionalidad, mientras que será la Asamblea Parlamentaria la que regularizará el estatus de los ciudadanos que hayan adquirido la nacionalidad después de esa fecha, y en un periodo previo a la aprobación del Anexo IV (Art.I, 7.(c)).<sup>112</sup>

En el apartado (e) se recoge que los ciudadanos del país disfrutan de la protección del mismo en el extranjero así como las disposiciones por las que se expiden los pasaportes, donde se mencionan las entidades como órganos autorizados para la expedición de los pasaportes de ByH, así como se prevé la creación de un registro central de todos los pasaportes expedidos tanto por las entidades como por “Bosnia y Herzegovina” (Art. I, 7. (e)).

El punto más espinoso del artículo I es el relativo a la doble nacionalidad. En el apartado (d) se establece que:

Los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina pueden tener la nacionalidad de otro estado, bajo la condición de que exista un acuerdo bilateral entre Bosnia y Herzegovina y el país con el que se acuerda esta cuestión, y que esté autorizada por la Asamblea

---

<sup>112</sup> Este apartado es importante porque durante el conflicto hubo otorgamiento de la nacionalidad de Bosnia y Herzegovina en diferentes supuestos, desde los héroes de la nación hasta compraventa de nacionalidades que hubo que investigar y regularizar.

Parlamentaria en concordancia con el Artículo IV, 4, (d). Los individuos con doble nacionalidad pueden votar en Bosnia y Herzegovina, y en las entidades, únicamente si Bosnia y Herzegovina es su país de residencia”.

Este punto <sup>113</sup> fue traducido dentro de la posterior Ley de nacionalidad 13/99 en dos artículos más que discutidos, el 17 y el 39 que abrieron la posibilidad de dejar sin la nacionalidad bosnia a casi un millón y trescientos mil ciudadanos que en la actualidad viven en la diáspora, y que, por las circunstancias de la guerra se vieron obligados a solicitar las nacionalidades de sus países de llegada.

El artículo 17 de la ley (13/99) señalaba que:

La nacionalidad de ByH se pierde con la voluntaria adquisición de otra nacionalidad, a menos que se disponga lo contrario mediante acuerdo bilateral entre ByH y el Estado en cuestión, aprobado por la Asamblea Parlamentaria en base al artículo IV(4) (d) de la Constitución<sup>114</sup>.

El artículo 39 añadía:

Todos los individuos que antes de la entrada en vigor de esta ley hayan adquirido voluntariamente otra nacionalidad perderán la nacionalidad de ByH, transcurrido el plazo de cinco años desde la aprobación de esta ley y no hayan renunciado a su segunda nacionalidad, a menos que se haya dispuesto lo contrario por acuerdo o acuerdos bilaterales.

La responsabilidad por la conclusión de los acuerdos bilaterales que se especifica en este artículo de la ley 13/99 recaía en el Ministerio de Asuntos Civiles que en una década apenas ha suscrito dos acuerdos; uno con Suecia, y otro con la entonces Serbia y Montenegro, ahora por cierto para algunos ministros ilegal, puesto que el país como tal se ha escindido. Muchos de los países receptores de ciudadanos bosnios ni siquiera reconocen este tipo de acuerdos bilaterales como es el caso de Alemania, EEUU, Australia, Canadá o Gran Bretaña, países que aglutinan el grueso de la diáspora bosnia. La ley especificó incluso un plazo para la firma de los acuerdos bilaterales de cinco años. Tuvo que intervenir el Alto Representante <sup>115</sup> para ampliar la fecha de

---

<sup>113</sup> Este punto se convierte en el Artículo 17 de la Ley de Nacionalidad de Bosnia y Herzegovina, y es uno de los más cuestionados por los políticos, así como por las plataformas ciudadanas que lucharon durante años para que se eliminase del texto.

<sup>114</sup> Ley de la Nacionalidad de Bosnia y Herzegovina, artículo 17. Sluzbeni glasnik BiH, 13/99”, 1999.

<sup>115</sup> La intervención de la OHR fue necesaria porque en la fecha del vencimiento del plazo para la pérdida de la nacionalidad, ni siquiera estaba constituida la Cámara de los Pueblos por lo que una ampliación de la fecha no tenía efectos vinculantes, así que fue el Alto Representante quien

escisión de la doble nacionalidad del año 2003 al año 2013 en vista de que muchos ciudadanos podían perder su nacionalidad bosnia por la falta de acuerdos bilaterales.

Esta ley establece una relación ambigua, si se puede definir así respecto de la supremacía entre la nacionalidad estatal sobre las entitarias<sup>116</sup>, y con ello resulta contraria al Artículo 1.7. de la Constitución.

La relación entre las nacionalidades de las entidades y del Estado se recoge en los artículos 25-29 de la Ley de la Nacionalidad, y es en estos párrafos en los que se encuentran las mayores incongruencias al respecto. En estos apartados se especifica que los ciudadanos de Bosnia son por derivación, ciudadanos de una de las entidades. Del mismo modo, en el Artículo 27<sup>117</sup> se especifica que quien pierda la nacionalidad de su Entidad, y no ha adquirido la nacionalidad de la otra Entidad, pierde automáticamente la nacionalidad del Estado de Bosnia y Herzegovina. A la vista de estos artículos, encontramos planteamientos antagónicos respecto de la soberanía de Bosnia sobre las entidades, y de otra parte, respecto de la constitucionalidad de los pueblos en todo el territorio. Sarajlic (2010) comenta al respecto que:

las provisiones [definidas en los artículos 25-29] parecen indicar que la nacionalidad de las entidades es primaria, mientras la estatal es derivada. (...) De otra parte, hay otras provisiones que indican lo contrario (por ejemplo, el art.1 de la Ley de Nacionalidad de Bosnia y Herzegovina que prevé que las leyes de la nacionalidad de las entidades han de estar en concordancia con la ley estatal). Consecuentemente, la relación entre estas dos ha de entenderse como algo ambiguo, que permite muy diferentes interpretaciones.

Esa zona gris de las postulaciones respecto de la nacionalidad “primaria” y “derivada” a la que apunta Sarajlic ha sido la responsable en numerosas ocasiones de frenar cualquier propuesta de ley respecto de la nacionalidad, que amenazaba con convertir en apátridas a más de un millón de personas.

La diáspora que, como se ha citado, representa a un cuarto de la población total de ByH, es a día de hoy uno de los principales motores económicos del

---

desempeñó la figura de la Cámara Alta para darle validez legal a la enmienda. Ver: OHR. “Decision of constitutional amendments in Federation”, *Official Gazzete of BYH*, 19.04.2002.

<sup>116</sup> Las leyes de las entidades que cristalizaron aún más tarde que la citada Ley; en 1999 la de la *Republika Srpska*, y en 2001, la de la Federación, ambas en aparente concordancia con la Constitución en lo relativo a que los nacionales de las entidades son por ello también, nacionales de Bosnia y Herzegovina.

<sup>117</sup> Ley de la Nacionalidad de Bosnia y Herzegovina, artículo 27. *Sluzbeni glasnik BIH*, 13/99”, 1999.

Estado, que sólo en el año 2016 (Banco Central ByH, 2017) a través de sus remesas supuso el 13% de PIB del Estado con más de 1´4 mil millones de euros, cuyo crecimiento es notorio año tras año. En el actual Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, creado en el año 2009, existe un apartado de políticas dedicadas a la población que vive en el extranjero pero que en realidad es unidireccional puesto que son normalmente proyectos que vienen desde la diáspora para el Estado y no desde el país hacia sus ciudadanos. No hay programas políticos para este importante grueso de población disperso en casi un centenar de países según Acnur, ni para el talento que podría ser capital para el Estado, pues son muchos los ciudadanos bosnios en la diáspora que están en altos cargos institucionales (véase la ministra de Educación de Suecia, Aida Hadzialic, una política de origen bosnio y la más joven de este país) y académicos en los países de recepción. Si bien existe una alianza internacional de la diáspora bosnia que promueve los intereses estatales en el extranjero, no ha encontrado una reciprocidad en los políticos locales, desde un desencuentro en la instauración de un ministerio propio para los residentes en la diáspora hasta proyectos educativos dirigidos a los jóvenes originarios de ByH. La respuesta ha sido más bien la contraria, la de dejar sin nacionalidad a todo este grueso de población que no se fue voluntariamente del país, sino debido a la guerra.

## **6.2 La adquisición y la pérdida de la nacionalidad según la Ley original 33/99**

### **6.2.1 *La adquisición de la nacionalidad***

La Ley 13/99 preveía varios supuesto de la adquisición de la nacionalidad de Bosnia y Herzegovina. El Capítulo II de la ley, compuesto de nueve artículos habla de seis supuestos de adquisición de la nacionalidad:

- a) Por descendencia. En este apartado se refleja la adquisición de la nacionalidad en los casos de hijos nacidos bajo la nueva Constitución, y cuyos progenitores son ciudadanos de Bosnia; o bien, uno de los progenitores es ciudadano de Bosnia, y el hijo ha nacido en el territorio de ByH; también lo casos de hijos nacidos fuera del territorio, teniendo uno de los progenitores la nacionalidad, y no teniendo el hijo otra nacionalidad; en los casos de hijos nacidos fuera de Bosnia, de los que al menos uno de los progenitores era nacional en el momento del

nacimiento del hijo, y bajo la condición de que éste sea inscrito en el registro de la nacionalidad antes del cumplimiento de los 23 años, y que su residencia permanente sea ByH.

b) Por nacimiento. A este derecho se acoge todo niño nacido o encontrado en el territorio de Bosnia en el momento de la entrada en vigor de la Constitución; también el niño cuyos progenitores no están identificados, o no tienen una nacionalidad, siempre que el niño no tenga una nacionalidad adjudicada; con el condicionante, derivado del punto 1., de que el niño perderá la nacionalidad de ByH si antes de cumplir los 14 años, obtiene la nacionalidad de otro país bajo el supuesto de la descendencia.

c) Por adopción. Todo niño menor de 18 años que ha sido adoptado por un ciudadano de ByH tras la entrada en vigor de la Constitución, obtendrá la nacionalidad de Bosnia y Herzegovina.

d) Por naturalización. A este derecho se acogen todos los extranjeros mayores de 18 años, que residan en el país de forma permanente al menos 8 años, que conozcan al menos uno de los idiomas constituyentes, que no tengan ninguna orden de persecución, que renuncien a su nacionalidad previa, si no existe acuerdo bilateral vinculante, si bien, no se exigirá la renuncia a la nacionalidad anterior si es una condición que no se puede cumplir.

e) Por naturalización facilitada. En el caso de matrimonios entre extranjeros y ciudadanos de ByH ha de cumplirse la condición de que estén casados al menos cinco años, y aún lo estén en el momento de la solicitud de la nacionalidad, y que el contrayente extranjero tenga una residencia permanente en el país de la menos 3 años. En el caso de hijos de ciudadanos de ByH, serán nacionalizados automáticamente si son menores de 18 años. Los padres de hijos de nacionalidad de ByH menores de edad se pueden acoger al derecho de optar a la nacionalidad.

f) En los artículos 12 y 13 se prevén unas fórmulas que facilitan el acceso a la nacionalidad en el caso de emigrantes de ByH que retornen al país, y a las segundas generaciones de descendientes de los ciudadanos de ByH que hayan retornado, y a los cónyuges de los emigrantes que hayan retornado. Del mismo modo, el artículo 13 prevé que los casos en los que se considere la nacionalización de beneficio para el país, sean facilitados los trámites, así como, la intención de respetar la doble nacionalidad a todos aquellos que se puedan acoger a

un acuerdo bilateral entre ByH y sus países de origen, tal y como establece el Artículo 14.

### **6.2.2 La pérdida de la nacionalidad**

El capítulo III de la Ley de la Nacionalidad 13/99 abarca ocho artículos entre los que está el espinoso Artículo 17 sobre la pérdida de la nacionalidad en caso de adquirir una segunda, y sin que exista acuerdo bilateral entre los países. Si bien, el Artículo 15 especifica que la nacionalidad no se puede perder si la persona en cuestión se convierte así en apátrida, siempre y cuando, la pérdida no sea por motivos de engaño o manipulación de los datos en el momento de la adquisición, existe una serie de preceptos que hacen que se pierda la nacionalidad.

- a) Por mandato legal (arts. 17-18). Es el caso de los nacionalizados en otros países que no cuentan con un acuerdo bilateral de doble nacionalidad con Bosnia, y que haya sido aprobado por la Asamblea Parlamentaria. Del mismo modo, el Artículo 18 establece que los niños perderán la nacionalidad de ByH cuando tras su adopción plena, adquieran otra nacionalidad.
- b) Por renuncia (arts. 19-20). El Art. 19 prevé que la persona mayor de 18 años que habitualmente resida fuera de Bosnia, que haya adquirido la nacionalidad extranjera, puede renunciar a esta nacionalidad bosnia. Lo mismo se establece para los niños que vayan a adquirir otra nacionalidad, y cuyos padres han renunciado a la nacionalidad bosnia, o uno de los padres ha renunciado a la nacionalidad, y el otro está muerto, o ha perdido el derecho de custodia, o bien, en los supuestos de adopción. El Artículo 20 establece la posibilidad de rectificar la renuncia en el caso de que no se haya obtenido la nacionalidad extranjera en el plazo de un año desde la solicitud de la misma.
- c) Por revocación (arts. 21-22). Este precepto está permitido para los nacionales mayores de edad, que viven en el territorio de ByH, que no tienen causas pendientes con la justicia, que hayan cumplido su obligación de servicio militar, que hayan conseguido otra nacionalidad, y que no tenga ninguna deuda pendiente con la administración. El Artículo 22 prevé esta posibilidad para los menores de edad bajo los mismos preceptos que en los casos de renuncia.

d) Por retirada (art. 23). Se trata de los supuestos en los que la nacionalidad ha sido conseguida mediante engaño, informaciones falsas, o bien, mediante la ocultación de cualquier hecho relevante y relativo al titular de la nacionalidad. En los 6 apartados en lo que se divide este artículo se menciona la posibilidad de retirada de la nacionalidad en casos como la realización del servicio militar en otros países a pesar de la prohibición legal de este hecho. Del mismo modo se enumera una lista de supuestos en los que los tribunales hayan dictado sentencias relativas a la seguridad e integridad del país; la pertenencia a grupos organizados e ilegales; en caso de tráfico de armas, personas o estupefacientes; transporte ilegal de artefactos o materiales para la fabricación de armas, o instrumentos de destrucción masiva; entrada, permanencia y salida ilegal del país; o bien, cualquier actividad penada que suponga un perjuicio para el interés vital de ByH.

El Artículo 24 incluye los plazos normativos en los que se pierde la nacionalidad, es decir, desde la comunicación de la pérdida, revocación, retirada o renuncia de la misma a la persona interesada. Si se desconoce la dirección, la pérdida entrará en vigor desde su publicación en el Boletín Oficial. En los casos descritos en los artículos 17 y 18, la pérdida comienza el mismo día en el que se adquiere la nueva nacionalidad.

### **6.3 La relación entre la nacionalidad de ByH y las de las entidades**

El Capítulo IV de la Ley de Nacionalidad (13/99) establece el encaje entre la regulación nacional y las normativas sobre nacionalidad de las entidades. Así se especifica que cualquier ciudadano de ByH es “ya” ciudadano de alguna de las entidades” (art. 25). He aquí la primera lectura en clave de la derivación de la nacionalidad que mencionábamos antes. El artículo señala que antes que la nacionalidad de ByH está la nacionalidad de la Entidad puesto que al acceder a la nacionalidad bosnia ya se era nacional de la Entidad. Lo mismo ocurre en los casos de pérdida de la nacionalidad, pues al perder la nacionalidad de una entidad se pierde la de ByH (Artículo 25).

De otra parte, el Artículo 27 especifica que el ciudadano que pierda la nacionalidad de una de las entidades y no adquiera la nacionalidad de la otra Entidad, pierde también la nacionalidad de ByH. El Artículo 29 prevé la posibilidad de cambiar de nacionalidad con el cambio de residencia de una Entidad a otra, siempre y cuando el cambio se hubiera realizado después de la entrada en vigor de la ley (artículos 27 y 29). De aquí se deduce que la elección



de la nacionalidad de las entidades es voluntaria si bien, para gozar de plenos derechos (hablando en términos de pertenencia a uno de los tres pueblos constituyentes), en especial los relativos a las elecciones, para poder ejercer el derecho al voto has de estar inscrito en una Entidad y realizarlo en la misma, lo que hace que la mayoría de la población escoja la nacionalidad de la Entidad en la que reside aunque sea originaria de la otra Entidad. Es otra forma de cimentar los territorios étnicamente limpios en los que se desdibujan incluso las nacionalidades originarias de los grupos vencidos tras la guerra.

En cuanto a los nacimientos, el Artículo 28 indica que los nacidos serán ciudadanos de la Entidad en la que hayan nacido, o bien, en la que estén inscritos sus padres, y en el caso de que los progenitores procedan de entidades distintas, la nacionalidad será la que acuerden, o en caso de que no haya acuerdo, la del progenitor que ha inscrito al bebé en el registro.

La Constitución de Bosnia y Herzegovina prevé en su Artículo I que las entidades desarrollen leyes de la nacionalidad, siempre que sean compatibles con la Carta Magna. Desde esta perspectiva, la nacionalidad estatal sería un grado superior a la de las entidades y es por ello que ambas entidades han seguido el modelo de ley de nacionalidad de ByH, en cuanto a procedimientos de adquisición y pérdida, y a los procedimientos formales.

Una lectura rápida a las leyes de la nacionalidad de la Federación y la *Republika Srpska* apenas permite encontrar diferencias de contenido. El ordenamiento de la ley se desarrolla bajo los mismos parámetros de adquisición, pérdida, prueba de la nacionalidad y procedimientos formales, pero es en los artículos finales donde se encuentran las grandes oposiciones en cuanto al planteamiento.

En la Ley de Nacionalidad de la *Republika Srpska* (35/99) encontramos en el Capítulo VII, Artículos 39-41, claros indicios de protección de la nacionalidad serbia sobre la de Bosnia y Herzegovina. El artículo 39, (1) indica que “son ciudadanos de la *Republika Srpska* todos los ciudadanos que el día 6 de abril de 1992 tenían su residencia en el territorio que en la actualidad pertenece a la *Republika Srpska*, menos en el caso de que en la fecha de 1 de enero de 1998 tuvieran su residencia en la Federación” (Artículo 39.1.). El artículo continúa señalando que también son ciudadanos de la *Republika Srpska* todos aquellos ciudadanos que “en la fecha de 6 de abril de 1992 tenían su residencia en la Federación pero que tras esa fecha han abandonado ese territorio y se han asentado en la *Republika Srpska* antes de 1 de enero de 1998” (Art. 39 (1b)).

El artículo está encaminado obviamente a proteger a los refugiados serbios que abandonaron el territorio durante el estallido de la guerra (06.04.1992) pero que más tarde regresaron a él, incluso después de haber estado inscritos como

ciudadanos en la Federación. Es un artículo que va más allá ya que puede interpretarse que legitima la limpieza étnica puesto que retira la nacionalidad a todos aquellos que han vivido en su territorio antes del conflicto y que no han vuelto tras el mismo, como es el caso de los bosniacos y croatas que no han retornado a sus hogares después de la guerra por haber perdido y no haber recuperado sus propiedades.

En el apartado 2 de ese mismo artículo se especifica que el derecho a cambiar de nacionalidad bajo el acuerdo inter-entitativo <sup>118</sup> es posible únicamente en el plazo de los nueve meses inmediatamente posteriores a la firma del mismo.

El Artículo 40 establece además la posibilidad de naturalizar a los ciudadanos de la antigua Yugoslavia que tras la fecha del 6 de abril de 1993 hasta el 1 de enero de 1998, hubieran establecido su residencia de, al menos dos años en la *Republika Srpska*. El artículo 41 prosigue: “todos los individuos que fueron ciudadanos de SFRY (Ex Yugoslavia), y que durante el año 1998 establecieron su residencia permanente en RS durante al menos tres años, serán ciudadanos nacionales de RS” (Art. 41).

La explicación a estos dos artículos está según la *Republika Srpska* en la protección de los refugiados serbios huidos de Croacia. Fue una medida política<sup>119</sup> de refuerzo de la población serbia en este territorio en detrimento de los croatas y los bosniacos.

El Artículo 47 de la Ley de la Nacionalidad de la Federación (43/01) es prácticamente idéntico al de la RS, dando la nacionalidad a todos los ciudadanos de ByH, incluso a los que residían fuera en el año 1998 (fecha de entrada en vigor de la ley estatal) pero que antes del estallido de la guerra en abril de 1992 hubieran tenido su residencia en los territorios de la Federación, a menos que hayan adquirido la de la RS. El apartado 3 de este Artículo especifica que todos aquellos ciudadanos de la antigua Yugoslavia que desde la entrada en vigor de la ley estatal y la aprobación de la ley de la Entidad en el año 2000 hubieran tenido su residencia continuada en la Federación eran nacionales de la misma. Un guiño a los bosniacos de origen montenegrino y

---

<sup>118</sup> La Constitución prevé que se puede cambiar de nacionalidad entre las entidades, pero el límite de los 9 meses que establece la R.S. en su Ley de la Nacionalidad ha impedido a muchos serbios que en la actualidad viven en la Federación considerarse nacionales de la misma puesto que no solicitaron el cambio de la nacionalidad en el plazo establecido por la ley.

<sup>119</sup> El año 1998 y 1999 constituyen la época de mayores tensiones entre la Comunidad Internacional y la RS. Cabe recordar el cese del entonces presidente de RS, Poplasen por el Alto Representante Internacional para BYH, el diplomático español, Carlos Westendorp, y la reorganización del Distrito de Brcko como territorio independiente de la RS. Ver: “Los diputados serbios exigen Westendorp que suspenda el arbitraje sobre Brcko” (El País, 1999).

serbio (musulmanes de Sandzak), residentes en Bosnia y Herzegovina (Artículo 47.3).

#### **6.4 Los procedimientos administrativos en la ley**

Todo lo relativo a los procedimientos de adquisición y pérdida de nacionalidad viene recogido en los dos últimos capítulos de la Ley 13/99, que establecen dos niveles de administración para poder ser llevados a cabo. De esta manera, y en concordancia con el equilibrio estatal y entitario, los artículos finales de la ley (30-33) establecen que es el nivel de las entidades el responsable de decidir sobre la adquisición de la nacionalidad por descendencia, nacimiento, naturalización así como de la pérdida de nacionalidad por revocación. Serán el Ministerio de Asuntos Interiores de la Federación, y el Ministerio de la Presidencia de la *Republika Srpska* los que decidan estos supuestos, mientras que es el Ministerio de Asuntos Civiles (nivel estatal) el responsable de la pérdida o retirada de la nacionalidad en los supuestos citados en el Artículo 23. Si hay desacuerdo entre el nivel entitario y el estatal, el asunto se remite al TC de Bosnia y Herzegovina, cuya decisión será definitiva (Artículo 31.3 Ley 13/99).

El Capítulo final recoge las verificaciones de la nacionalidad, concretadas en el pasaporte del país, o el certificado de nacionalidad, expedido por los ministerios de las entidades. Si bien el artículo 36 de la Ley de la Nacionalidad de ByH indica que en los certificados ha de figurar el nombre del país, así como la pertenencia nacional a una Entidad, el lugar de expedición, en la práctica los pasaportes y las tarjetas de identidad llevan una nacionalidad genérica, la del Estado, y menos por el lugar de expedición, no se puede deducir de qué Entidad proceden.

A pesar de las contradicciones entre las leyes entitarias y la estatal indicadas en este punto, hay que indicar que han sido funcionales en gran medida, gracias a la presión internacional, manifestada en la figura del Alto Representante. Desde la imposición de la creación de una ley de la nacionalidad, después de la firma de Dayton, hasta su entrada en vigor en 1999, su contenido ha dependido en mayor parte de la supervisión de la OHR puesto que el consenso nacional ha sido imposible de conseguir.

## 6.5 La cuestión de la doble nacionalidad en el contexto regional: interpretaciones y (ab)usos del artículo 17

El Artículo 17 de la Ley de la Nacionalidad 13/99, ampliado en el Artículo 39 y la orden de la OHR que exigía la modificación de la ley, a fin de evitar que en octubre de 2013 un millón trescientas mil personas perdieran la nacionalidad bosnia generó un acalorado debate, apurado hasta su plazo límite. Durante años fue la mejor baza política de unos y otros cuya interpretación nunca concluía con soluciones consensuadas y que, por lo general, acababa siendo enterrada en la agenda política para resurgir en momentos de tensión previos a las elecciones generales. Este dilatado debate se remonta al alumbramiento de la ley misma, con la inclusión del problemático Artículo relativo a la doble nacionalidad, únicamente posible con la firma de acuerdos bilaterales con los países en cuestión, siempre y cuando lo ratificase la Asamblea Parlamentaria (Artículo 17 Ley 13/99 de ByH).

El Artículo establecía incluso un plazo de cinco años para la firma de los acuerdos, que en el momento político de entonces fue imposible de cumplir, e incluso de modificar puesto que ni siquiera estaba compuesta la Cámara de los Pueblos en el momento del vencimiento de la fecha. Hizo falta la intervención de Paddy Ashdown, el entonces Alto Representante para Bosnia –que, como intérprete último de la Constitución bosnia, y en el uso de sus *poderes de Bonn* que le permitían modificar leyes *in extremis*, encarnó la figura de la Cámara de los Pueblos, máximo órgano legislativo estatal, para enmendar la ley y establecer una prórroga de la firma de los acuerdos de diez años más, que se extendió hasta el año 2013.

En la decisión de la OHR, que no solucionaba el problema sino que lo aplazaba, se especificaba que:

Tomando en consideración el Artículo I, punto 7 (d) de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, en el que se establece que los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina pueden tener la doble nacionalidad, bajo la condición de que exista un acuerdo bilateral que arregle esta cuestión, y que no ha sido rechazado por la Asamblea Parlamentaria siguiendo el Artículo IV, punto 4 (d), se toma la decisión de modificar la Ley, cuya consecuencia es la ampliación del plazo de la puesta en práctica del Artículo 39.1., de dicha Ley sobre la Nacionalidad, hasta el 1 de enero de 2013 (OHR, 2002).

Las decisiones sobre la modificación del espinoso artículo, su eliminación o su puesta en un nuevo contexto constitucional dependía pues exclusivamente de los líderes nacionales, que ante la conclusión del nuevo plazo fijado y en un clima preelectoral (2010) plantearon tres soluciones posibles.

En primer lugar, la tesis promovida por el entonces presidente de turno, Haris Silajdzic, exigía la abolición por completo del Artículo considerándolo discriminatorio con los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, y peligroso para el disfrute de sus derechos al amparo de la Constitución, y hasta para la futura integridad del país. Uno de sus argumentos más sólidos fue que los acuerdos bilaterales no estaban contemplados en todos los países, por ejemplo en EEUU, Australia o Canadá, así que la población bosnia residente en los mismos no podría acogerse a la especificidad de la Ley. “La ley actual es discriminatoria, ayuda a finalizar el objetivo de la limpieza étnica, y borrará del mapa a centenares de miles de ciudadanos de ByH que tuvieron que huir del país durante la guerra”, aseguraba el ex presidente en una entrevista al diario bosnio *Dani* (Jahic, 2010).

Abolir el Artículo no implicaba modificaciones en la Constitución lo que facilitaba la negociación. Según la formación política de Silajdzic, Stranka za BiH [Partido por ByH], se trataba de una posibilidad legal ya que el propio Alto Representante había modificado su contenido con la enmienda que ampliaba el plazo de modificación de la ley, pero la propuesta fue tumbada en el Parlamento en cinco ocasiones por parte de los delegados serbios. La justificación de la postura de RS se entiende si tomamos en consideración que ellos habían solucionado su problema con la ratificación del acuerdo con Serbia. En el año 2003, el entonces presidente de turno, el bosniaco Sulejman Tihic, ratificó el acuerdo a pesar de que la RS había bloqueado la moratoria al Artículo 17, que finalmente tuvo que resolver el Alto Representante.

A este respecto también hubo intentos de demostrar que el acuerdo con Serbia había quedado invalidado después de la separación de Serbia y Montenegro en el año 2007. El argumento era más que cuestionable si partimos de la base de que Serbia había conservado su soberanía como sujeto de Derecho Internacional.

A modo de compensación por ese favoritismo para con los serbobosnios, estaría el caso del acuerdo suscrito con Suecia. En este caso, su firma la realizó el entonces ministro de Asuntos Civiles, Safer Halilovic, uno de los ex generales de la *Armija* [ejército] de ByH, y una de las figuras más destacadas de la política bosniaca, y supuso un evidente guiño a la población mayoritariamente bosniaca residente en Suecia, unos 9.000 nacionalizados.

Los cambios en la titularidad de la cartera de Asuntos Civiles no fueron muy prometedores. Desde el año 2006, el entonces ministro serbobosnio Sredoja Novic (SNSD) no firmó ningún acuerdo más, y los preacuerdos con Croacia y Montenegro nunca llegaron a ratificarse. El por qué de esta dejadez en el uso de los mecanismos políticos para la ratificación de los acuerdos lo ven muchos en

cuestiones puramente étnicas, y nada técnicas. En el caso de Croacia, el más urgente para los ciudadanos croatas de Bosnia que habían adquirido esta nacionalidad y ahora podían perder la de BiH, el bloqueo se derivó del resquemor de los refugiados serbios huidos del país durante el conflicto, que habían logrado la nacionalidad de la *Republika Srpska* bajo los artículos creados *ad hoc* en la Ley de la Nacionalidad de la *Republika Srpska* (véase los artículos 39-41).

Siendo así, la presidencia en su conjunto llegó en el año 2007 a un acuerdo a tres bandas en el que se apoyaba la abolición de todos los actos legales que ponían en un plano desigual ante la ley a los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina con la doble nacionalidad. La realidad fue que, desde ese momento y hasta la fecha límite del año 2013 nada se hizo para modificar los artículos discriminatorios. Quién y cómo movió ficha en el último momento, es una historia que de nuevo recae en el Tribunal Constitucional de Bosnia y en la OHR.

#### **6.5.1 *Los grandes afectados por el Artículo 17: los croatas en Bosnia y los bosniacos en la diáspora***

El Artículo 16 de la Ley de la Nacionalidad de Croacia prevé que todos aquellos croatas residentes fuera del territorio nacional pueden obtener la nacionalidad. En el caso de los croatas de Bosnia, este artículo les ha permitido optar a la doble nacionalidad del país vecino.

El proceso para la obtención de la nacionalidad, o la verificación de la procedencia “croata” es otro cantar que explica de una forma muy irónica el escritor bosnio Miljenko Jergovic quien describe que, después de emigrar a Zagreb en plena guerra, no tuvo otra opción que solicitar la nacionalidad croata para lo que le exigían su carta bautismal que nunca tuvo puesto que sus padres eran croatas, pero comunistas. Después de que fracasaran todos sus contactos en el gobierno, y de recibir varias amenazas indirectas por deslealtad étnica, el autor terminó por bautizarse para así, conseguir el pasaporte de este país (Jergovic, 2010).

En la fecha de negociación de las enmiendas a la ley de nacionalidad se desconocía exactamente el número de personas que podían tener la doble nacionalidad croata pero un dato significativo fue que en las elecciones generales de Croacia del año 2009, se inscribieron en el censo electoral más de 97.000 votantes residentes en Bosnia pero con doble nacionalidad croata, lo

que suponía un 37% del número total de votantes croatas registrados en Bosnia (Predsjedništvo HR [Presidencia de Croacia], 2009). Se trataba pues de una cifra alta dado que en el censo realizado en el año 2013, el total de la población croata es de algo más de medio millón de personas en el país.

El acuerdo bilateral con Croacia, si bien había pasado todos los procedimientos previos a su ratificación, e incluso había obtenido el visto bueno de la Asamblea Parlamentaria, no podía entrar en vigor hasta que lo ratificase la Presidencia. Es en este órgano donde no avanzaba la negociación para desbloquear el acuerdo debido a la negativa del co-presidente serbio.

El entonces portavoz del partido nacionalista croata HDZ 1990, Martin Raguz señalaba al respecto que “en este caso concreto se había demostrado, como ha afirmado en numerosas ocasiones HDZ 1990, la inutilidad de los instrumentos de protección del interés vital de las naciones en la Constitución de ByH” (Jahic, 2010). El candidato croata afirmaba que no sólo su pueblo saldría perjudicado en caso de no abolición del Artículo 17 sino que los propios serbios, los grandes defensores de la idea, perderían a muchos ciudadanos (serbios nacionalizados en Croacia), un hecho que definen como “un daño colateral, ya que el número de croatas y bosniacos es más grande”, indicaba.

A pesar de la negativa de ratificación del representante serbio en el Parlamento, y de que la propuesta de abolición del Artículo había sido rechazada en más de cinco ocasiones en el Parlamento, y de las numerosas llamadas de atención de la OHR, la negociación no avanzaba. El artículo 17 podía ser el arma que más daño hiciese a este pueblo constituyente, antes que cualquier política nacionalista en contra de su interés vital. En el caso de que no se hubiera ratificado el acuerdo con Croacia antes de 2013, el grueso de croatas de Bosnia habría dejado de tener la nacionalidad de origen, y con ello habría perdido su derecho al voto, y por qué no, a la representación constitucional que les brindaba su categoría de sujeto nacional.

La situación de los bosniacos era similar aunque mucho mayor en número que la croata. Se calculaba que la cifra global de afectados por la aplicación del Artículo 17 podía ser de un millón trescientos mil. La mayoría de los integrantes de esta suma, la diáspora en definitiva que se aglutina principalmente en los países de occidente, estaba compuesta por bosniacos. Un ejemplo clarificador es el de Alemania, uno de los países que más refugiados acogió durante la guerra y que en la actualidad, ha nacionalizado alrededor de 50.000 ciudadanos de Bosnia y Herzegovina.

La postura unitaria de este grupo era la abolición por completo del Artículo, y la consecución de una nueva toma de contacto con la diáspora entendida ésta



como un factor económico muy importante y positivo para el país natal. Sólo en el extranjero hay un registro de más de treinta mil votantes, una cifra que puede inclinar definitivamente la balanza hacia uno u otro lado, y que interesa a la clase política en momentos como el de las elecciones generales. El factor común de las diferentes comunidades en el exterior parece ser el multiculturalismo real, que difícilmente se entiende en el seno del debate político interno y que rara vez ofrece proyectos para esta comunidad tan numerosa.

El presidente de la Unión Internacional de la Diáspora, Zaim Pasic, había mandado en numerosas ocasiones cartas abiertas al Alto Representante solicitando su intervención como ya hizo en el año 2003 con la prolongación del plazo para resolver esta cuestión, pero ahora para eliminar el Artículo en lugar de aplazar su entrada en vigor, ya que el encendido debate sobre la cuestión no había sido resuelto por ninguno de los gobiernos (Pasic, 2010). Pasic insistía además en que la fórmula de los acuerdos bilaterales era injusta porque no se podría realizar con todos los países ya que muchos no la contemplan como era el caso de Gran Bretaña.

La realidad era que la amplia comunidad en la diáspora no estaba dispuesta a renunciar a su nacionalidad de origen, o a los derechos que tenían en el Estado con el que mantienen vínculos muy estrechos; por no mencionar las operaciones de inversiones, la compra de propiedades u otros bienes e inmuebles cuyos titulares, según la actual ley de la propiedad privada, sólo pueden ser los nacionales de Bosnia y Herzegovina.

## **6.6 La modificación *in extremis* de la Ley de Nacionalidad**

La presión del exterior hizo que el miembro de la presidencia en representación de la comunidad bosniaca, el líder de SDA, Bakir Izetbegovic hiciera una petición ante el Tribunal Constitucional de Bosnia para adecuar los artículos 17 y 39 de la Ley de Nacionalidad a fin de hacerlos correlativos al artículo I/7 B de la Constitución.

El TCB concluía en su sesión nº 69, del 23.09.2011 que los citados artículos entraban en contradicción con la Constitución y debían ser modificados por la Asamblea Parlamentaria en un plazo máximo de seis meses. El Tribunal recordaba que el artículo I.7 b) de la Constitución especifica que:

ninguna persona puede ser privada de la nacionalidad de Bosnia y Herzegovina de forma arbitraria, así como de las nacionalidades de



las entidades, bajo cualquier principio como el sexo, raza, color, idioma, religión, opinión política u otra, su origen nacional o social, su relación con minorías nacionales, sus bienes, lugar de nacimiento o estatus”, lo que era contrario a la “privación arbitraria de la nacionalidad (Opinión de TCB, 2011).

Un año después el TCB enmendaba ambos artículos por inconstitucionalidad ya que la Asamblea Parlamentaria no había cumplido con su plazo de seis meses para modificar la ley.

Las enmiendas no fueron aplicadas otro año más hasta que en octubre de 2013, la Asamblea Parlamentaria modificó *in extremis* la Ley de Nacionalidad eliminando los artículos 17 y 39, tal y como exigía la mayoría de los afectados. En ese momento, más de sesenta mil personas habían tenido que renunciar a su nacionalidad, según datos del Ministerio de Asuntos Civiles de ByH, por no existir acuerdos bilaterales con países como Alemania, Austria, Eslovenia, o Luxemburgo<sup>120</sup>.

La Ley 87/13 de desarrollo del artículo IV.4.a) de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, o modificación de la Ley de Nacionalidad 13/99 resuelve en primer lugar abolir los artículos 17 y 39 de la Ley estatal de Nacionalidad (13/99), eliminando de esta manera la posición discriminatoria y anticonstitucional hacia un enorme número de población que podía perder su nacionalidad de origen.

En segundo lugar, la Ley modifica el Artículo 6.1. relativo a los niños nacidos fuera del territorio bosnio reconociendo el derecho a la obtención de la nacionalidad:

Si habiendo nacido en el extranjero, uno de los progenitores era ciudadano de BYH en el momento del nacimiento del niño, bajo la condición de que solicite la evidencia de la nacionalidad bosnia ante el órgano competente antes de cumplir los 23 años (Artículo 6.1.4. de la Ley 87/13).

La modificación de Ley amplía también el alcance del Artículo 12 de la Ley 13/99 que hacía referencia a la pérdida de nacionalidad añadiendo el punto a) en el que especifica que:

La persona que debido a la adquisición y mantenimiento de la nacionalidad de otro Estado, haya perdido la nacionalidad de ByH mediante renuncia o revocación, puede solicitar de nuevo la concesión de la nacionalidad de ByH (...) sólo si tiene concedida la residencia

---

<sup>120</sup> Los croatas habían conseguido que Bosnia ratificase su acuerdo bilateral con Croacia unos meses antes de la modificación de la ley de 2013.

temporal sobre el territorio de BYH al menos durante un año en el momento de la solicitud, o la residencia permanente (Artículo 12.a.).

La modificación de Ley ha facilitado la adquisición de nacionalidad a refugiados y personas en situación de asilo a las que se exige un tiempo de residencia de cinco años en el país, así como a los niños de refugiados nacidos en el territorio, sin tener en cuenta el condicionante temporal (Artículo 11 a.) 1 y 2). De otra parte, en materia de fraude, y control de los nacionalizados, la ley exige la demostración de no tener antecedentes penales, y no suponer una amenaza para la seguridad de Bosnia. El punto 12.2. De este artículo especifica además que:

La naturalización no será aprobada, incluso si el solicitante cumple los requisitos de naturalización si existen razones básicas para la sospecha de que el otorgamiento de la naturalización a dicha persona pueda dañar la seguridad de ByH, la paz y el orden público, o bien si la naturalización no está en concordancia con los intereses de ByH por otros motivos determinados sobre la base al conjunto de la situación del solicitante (Artículo 3. Punto 12.2 ).

Si bien este punto puede acarrear críticas en cuanto a que da pie a una interpretación arbitraria de la no concesión de la nacionalidad por motivos de seguridad, la Ley se ampara en los precedentes de casos de fraude, crímenes de guerra y sospecha de terrorismo.

## **6.7 La revocación de la nacionalidad en los casos de crímenes de guerra, fraude y terrorismo**

### **6.7.1 Los criminales de guerra**

En estas dos décadas y pico desde la firma de la paz, en lo que coincide el millón de desplazados en la diáspora es en el poco o casi inexistente peso político que tienen en el seno del país, y lo poco que se hace por esta comunidad que representa una cuarta parte de la población de ByH. Las restricciones a la adquisición de la doble nacionalidad suponía una amenaza declarada para los derechos de estos individuos pero no era el caso de los criminales de guerra que se han amparado durante décadas en el limbo legal de las leyes nacionales de los países de la región para evitar su extradición.

La colaboración en materia judicial en el seno de Bosnia y Herzegovina con respecto a las entidades y el Distrito de Brcko se ha solventado con la Ley

sobre asistencia jurídica y cooperación oficial en materia penal (185/02) del año 2002, uno de los mayores avances en la fase de transición judicial del país, adoptada no sin la presión internacional y después de casi una década de negociaciones <sup>121</sup>. Una norma breve, de apenas diez artículos en los que se enumeran los órganos que colaboran desde las fiscalías, agentes de fronteras, aduanas (Artículo 2); los órganos judiciales (Artículo 4); la extradición de una a otra Entidad bajo petición del órgano judicial que está instruyendo la causa (Artículo 6); el acceso a los testigos en todo el territorio y su traslado a la Entidad del órgano comentente que instruye el proceso (Artículo 7); la urgencia en la persecución de los acusados en ambas Entidades (Artículo 8); y la deliberación última de la Corte de Bosnia y Herzegovina en caso de rechazo de colaboración de una de las administraciones (Artículo 9).

En el escenario regional, la colaboración no está siendo fácil. La firma de acuerdos de Ley de asistencia jurídica Internacional en materia penal ha sido ratificado por Bosnia, Serbia, Croacia, Montenegro, y Macedonia, con el objetivo de facilitar el apoyo legal en los casos de criminales condenados en alguno de estos países <sup>122</sup>. Sobre el calendario, el primer acuerdo de esta naturaleza se firmó entre Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina respecto de la asistencia judicial en materia civil y penal el 24.02.2005. (Sluzbene Novine Nº 6, 2005). El Tratado entró en vigor el 09.02.2006. el segundo acuerdo fue entre Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina sobre la ejecución recíproca de decisiones judiciales en materia penal del 24.02.2005, que entró en vigor el 13.02.2006. El tercer acuerdo entre Serbia y Bosnia y Herzegovina sobre las enmiendas al Acuerdo entre Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina sobre la asistencia judicial en materia civil y penal fue firmado en Belgrado el 26 de febrero de 2010. El cuarto acuerdo entre Serbia y Bosnia y Herzegovina fue sobre las enmiendas al acuerdo de ejecución recíproca de decisiones judiciales en materia penal, firmado en Belgrado el 26 de febrero de 2010. Bajo este

---

<sup>121</sup> La ley fue impuesta en el año 2002 por los poderes de Bonn de los que se sirve el Alto Representante para Bosnia. Ver más al respecto de la ley en la declaración de la OHR, del 23.5.2002: Zakon o pravnoj pomoci i sluzbenoj saradnji u kaznenim stvarima, "Sluzbene novine Federación BIH" nº 25/02, OHR, 23.05.2002, [http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content\\_id=8574](http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=8574).

<sup>122</sup> Los acuerdos integros se pueden consultar en la base de datos del Ministerio de Justicia de ByH: <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu-integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/medjunarodni-ugovori-o-pravnoj-pomoci-u-gradjanskim-stvarima.html>.

El acuerdo con Croacia se firmó el 23.03.2012. Disponible en [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/medj\\_pravna\\_pomoc/bilateralni\\_ugovori/hrvatska/default.aspx?id=977&langTag=bs-BA](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/medj_pravna_pomoc/bilateralni_ugovori/hrvatska/default.aspx?id=977&langTag=bs-BA). Última consulta: 22.03.2015.

paquete de compromisos regionales en materia judicial penal, cada país ha desarrollado su correspondiente ley que especifica que la “ayuda legal internacional abarca:

- 1.La extradición del acusado o condenado,
- 2.La persecución en materia penal,
- 3.La aplicación de la condena
- 4.Todas las modalidades añadidas de ayuda judicial internacional <sup>123</sup>.

En pocas palabras, las leyes hacen posible que los criminales ya condenados huidos de Bosnia durante la guerra cumplan su condena a pesar de haber emigrado a otro país de la región y de que tengan otra nacionalidad. Las condenas se cumplirán en ese mismo territorio, y los Estados las ejecutarán bajo el principio de reconocimiento y cumplimiento de las sentencias extranjeras.

Los acuerdos se basan en la Convención Europea sobre la transferencia de casos penales. El preámbulo de la misma indica que los objetivos a conseguir son la unidad entre los países miembros del Consejo de Europa, la aplicación de sanciones más eficaces, y la facilitación de procesos judiciales a nivel internacional sobre todo en los casos donde haya confrontación de competencias <sup>124</sup>.

Aunque el compromiso entre los vecinos de la región haya quedado plasmado en estos acuerdos regionales y los correspondientes acuerdos bilaterales, la práctica es distinta y los frenos a la extradición quedan de hecho, manifiestos en los propios textos. De este modo, en el Acuerdo bilateral entre Bosnia y Croacia, en el artículo 26 <sup>125</sup> se recoge la posibilidad de que los países firmantes pueden rechazar la prestación de asistencia judicial si esta petición entra en contradicción con la legalidad del país en cuestión, o si pudieran entorpecer o perjudicar su soberanía, seguridad u otros intereses de importancia ya sea política o militar. El acuerdo con Serbia y Montenegro contiene un freno similar

---

<sup>123</sup> Ver por ejemplo la Ley de la República de Serbia. *Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoci u krivičnim stvarima*, 20/2009., Art. 2.

<sup>124</sup> Ver: Ley sobre la aplicación de la Convención Europea respecto de la transferencia de procesos en materia penal. [*Zakon o potvrđivanju Evropske konvencije o prenosu postupaka o krivičnim stvarima*], n° 10/2001, 2001.

<sup>125</sup> Ver el Acuerdo entre ByH y Croacia en materia penal. [*Sporazum između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima*], 23.03.2012. Art. 26.

en el artículo 12 (Ministrastvo Bosne i Hercegovina, Sporazum između Bosne i Hercegovine i Srbije i Crne Gore o pravnoj pomoći u građanskim i kaznenim stvarima, 2012), en el que se recoge que la colaboración en materia civil o penal podrá ser rechazada si entra en contradicción con la soberanía o la ley nacional (que normalmente se basa en que tanto los códigos penales croata, serbio y bosnio no contemplan la extradición de ciudadanos propios), o supone una amenaza para el país firmante. Ambos artículos pueden tener una interpretación claramente política. Simic (2013: 139) indica que:

En muchos casos, la persecución judicial contradice los intereses nacionales. (...) a veces las personas acusadas de crímenes de guerra que viven en los países vecinos son la prueba de la participación de estos países en la guerra de Bosnia y Herzegovina, lo que supondría que estos procesos serían bastante malos políticamente para estos Estados (el caso “Skorpiljon” y otros).

Uno de los casos más sonados ha sido el de Branimir Glavas, condenado en Croacia a diez años de prisión por crímenes de guerra cometidos en Osijek durante el año 1991, pero huido y protegido por la nacionalidad bosnia que adquirió de forma fulminante en el año 2008. Croacia solicitó su extradición tras su arresto sobre suelo bosnio en el año 2009, pero la Corte de ByH dio lugar a dos sentencias contradictorias. En primer lugar, la relativa a la decisión de extradición solicitada por Croacia, en la que la Corte acordaba extraditar a Glavas puesto que su adquisición de la nacionalidad mostraba claramente la intencionalidad de huir de la justicia croata, la misma era muy reciente y se adquirió en pleno proceso judicial en Croacia, y además que el condenado al no poseer vínculos con Bosnia más que su origen, así como bienes ni inmuebles no debía ser considerado como sujeto de protección estatal <sup>126</sup>. Pero en la fase de apelación, en la que Glavas basó su defensa en que se hallaba inmerso en un caso con motivaciones políticas, la Corte emitió sentencia firme en la que especificaba que:

Partiendo de los (...) hechos: 1) que el solicitado Branimir Glavas posee la nacionalidad de Bosnia y Herzegovina; 2) que el artículo 415. 1. Punto a) de la Ley de procedimiento criminal de BYH elimina explícitamente la posibilidad de extradición de un ciudadano de BYH; 3) que de cualquier acuerdo o convención que haya ratificado BYH, así como el derecho internacional, no procede la obligación de que BYH, en el caso concreto, extradite a su ciudadano a la República de Croacia, la Corte procede de la única manera posible y rechaza la solicitud de extradición del solicitado Branimir Glavas (Simic, 2013: 142).

---

<sup>126</sup> En su primer veredicto la Corte de BYH especifica que Glavas adquirió legalmente su nacionalidad en el año 2008 pero que su solicitud de la misma tenía la clara intención de evitar el procesamiento y la condena por crímenes de guerra. (Sud Bosne i Hercegovine, 2009).

Glavas cumplió dos tercios de su condena en Mostar y fue puesto en libertad a inicios del año 2015 habiendo sido suspendida su condena en Croacia por crímenes cometidos en Osijek. A su vuelta a Croacia, ya no sólo como ex preso sino como líder de un partido político, Glavas finalmente sí tendrá que verse ante la justicia croata que de momento le ha dictaminado prisión condicional.

El caso Glavas se ha bautizado en la prensa regional como uno de los ejemplos más evidentes de las fracturas en la justicia transicional tanto en Croacia como en Bosnia. A este respecto Simic (2013: 144) indica que:

es más que evidente que los tribunales (...) en este caso la Corte de BYH, deben hacer mucho por la transparencia y veracidad de su trabajo si quieren ser precisamente ese enlace de procesamiento penal y criminal en la transición de la justicia.

A raíz de la condena de Glavas, Croacia ha solicitado 17 extradiciones más en Bosnia, mientras que Serbia ha informado de 3. En el caso de las solicitudes efectuadas por Bosnia, son más de 40 los huidos solicitados a Serbia y a Croacia, pero estos países indican que están en paradero desconocido. Ante esta realidad, el Presidente del Comité de Helsinki para la *Republika Srpska*, Branko Todorovic (Halimovic, 2010) indica que:

Es una evidencia que más de uno de los condenados ha intentado de todas la maneras posibles disminuir su condena en el país en el que la cumple. Es un hecho que puede poner en entredicho el acuerdo (internacional de cooperación), así como todo el marco legal y jurídico.

Estas declaraciones han sido corroboradas por los casos del ex vicepresidente de ByH, Ejup Ganic, acusado por Serbia como criminal de guerra, y arrestado en Gran Bretaña en el año 2010 ante una petición de ésta. Después de meses de juicio, quedaba libre, y volvía a Bosnia, mientras que sobre Serbia recaía la indemnización por el arrestado y las costas judiciales. En el lado opuesto está el caso del criminal Ilija Jurisic, condenado a doce años de prisión en Serbia en el año 2009 después de una petición de condena de Bosnia, y recientemente liberado por el Tribunal Supremo serbio para que su caso fuera revisado de nuevo. El presidente del Comité de Helsinki para Bosnia, Sinan Alic (Halimovic, 2010), relataba que:

En la relación entre Sarajevo y Belgrado sigue habiendo problemas a pesar de los papeles firmados, es decir, acuerdos y contratos. El primer fallo lo ha demostrado el caso Jurisic, después el caso Brkic, y finalmente el caso Ganic, etc. Lo que es evidente es que los poderes oficiales de Sarajevo y Belgrado deben eliminar todos los desacuerdos, y deben precisar que, por ejemplo, los criminales de guerra sean perseguidos sin importar su lugar de residencia o su pertenencia étnica. Esta cuestión no debe ser una herramienta política. Lo ocurrido hasta ahora tiene todos estos elementos y ha complicado mucho la libertad de movimiento, la confianza, etc.

Además de Glavas, otro caso sonado fue el del ex presidente del partido político nacionalista croata HDZ, Ante Jelavic quien también fue uno de los presidentes de turno en Bosnia hasta el año 2001 cuando fue suspendido por el entonces Alto Representante, Pietrisch por su retórica ultra. Después de que Bosnia lo condenara por crímenes y corrupción en el año 2005, éste huyó a Croacia. En el año 2013, el país de acogida levantaba otra acusación contra él por corrupción durante la guerra pero Jelavic lejos de esconderse ha hecho numerosas declaraciones en medios especificando que una vez terminen los procesos contra él, se dedicará a una vida más tranquila.

La Unión Europea ha dejado claro que, uno de los requisitos para la entrada de los países candidatos es la colaboración absoluta en la extradición de criminales de guerra, Es un condicionante por el que estos países avanzan lentamente, y si lo hacen es bajo la presión europea. El cumplimiento de las órdenes de búsqueda y captura se ha infringido en varias ocasiones, y en la mayoría de los casos, por la protección que ofrece a los criminales de guerra tener una doble nacionalidad.

### **6.7.2 *Los casos de terrorismo. La revocación de nacionalidades al llamado “grupo argelino”***

Los medios de comunicación de Bosnia y Herzegovina comentan desde hace un par de años la situación de los miles de personas que obtuvieron la nacionalidad del país durante la guerra. A pesar de que la ley contempla, tal y como hemos visto, la naturalización de personas que demostraran su residencia continuada entre 1992 y 1998 en el territorio de Bosnia (Art. 16 de la Ley de la Nacionalidad), la realidad es que, tal y como señala la Comisión para la Verificación de las Nacionalidades (Nezavisne, 2005), muchas nacionalizaciones (la cifra podría rondar las 1.200), han sido obtenidas de la forma más absurda, con un simple juramento de la voluntad de pertenencia al país, y que sus beneficiarios eran en su mayoría ciudadanos de otras repúblicas de la Ex Yugoslavia que querían emigrar a Europa y obtener las ayudas destinadas a los refugiados de Bosnia, o ciudadanos de países árabes que vinieron a combatir durante el conflicto. La necesidad de revisar todas estas nacionalidades fue una imposición de la comunidad internacional que culminó en una primera fase, con la retirada de 600 nacionalidades, casi todas a los ciudadanos de origen afroasiático, también conocido como el “Grupo Argelino”.

Después de los atentados en Nueva York del 11 de septiembre de 2001, la



deportación de estos individuos fue un requisito exigido por los EEUU, que sospechaba de que en Bosnia pudieran estar proliferando los campos de entrenamiento de radicales islamistas (Lebl, 2013). En el año 2002, seis de los integrantes de este grupo fueron entregados a las autoridades norteamericanas, y deportados de inmediato a Guantánamo, sospechosos de planear atentados contra las embajadas de EEUU y de Gran Bretaña. Las nacionalidades de cinco de ellos fueron retiradas de inmediato, a pesar de haberlas obtenido por medio de matrimonios con nacionales de Bosnia, aunque una le fue devuelta al arrestado tras su salida de prisión en 2008<sup>127</sup>.

Uno de los casos que más sensibilidad despertó entre la opinión pública fue la deportación en el año 2007 del argelino Atau Mimun, casado con una mujer bosnia y padre de siete hijos. La extradición se realizó a Argelia donde el sospechoso había sido condenado a muerte, y las autoridades sabían que iba a ser sometido a torturas. El Comité de Helsinki condenó este caso como el ejemplo de violación del Convenio de Ginebra. El presidente de este Comité en esa fecha relataba que:

El destino de los hijos del deportado iba a ser catastrófico. Imaginaos qué pasará con esos niños dentro de unos años cuando descubran que sus padres fueron expulsados, y ellos abandonados sin derecho a ningún tipo de ayuda, a diferencia de otros niños cuyos padres fallecieron en la guerra y ahora tienen el derecho de una pensión, y otras indemnizaciones. Será una gran, gran discriminación para esos niños” (Katavic, 2007).

La sensibilidad hacia el tema venía provocada por el hecho de que todos los deportados, y los árabes que se quedaron sin la nacionalidad, vinieron a combatir a favor de, o a prestar su apoyo al bando bosniaco en la guerra. Según la Constitución de la entonces República de Bosnia y Herzegovina, su “lealtad y valor” les otorgaba la nacionalidad automáticamente, en el caso de que quisieran aceptarla. Las autoridades además, les prometieron protección después de la guerra porque muchos, como en el caso de Mimun, habían sido condenados en sus países de origen. Muchos de ellos, decidieron por tanto enzarzarse en batallas judiciales contra el Estado de Bosnia, y en varias decenas de casos, como los últimos 16 publicados por la Comisión para la Revisión de la Nacionalidad en 2009, han podido obtener la nacionalidad de nuevo. No ha sido el caso del ciudadano de origen sirio apodado Abu Hamza, quién durante el conflicto de los noventa fue miembro de la formación paramilitar “Al Muyahid”. En el año 2008, el Ministerio de Interior de ByH lo arrestó como medida preventiva para garantizar la seguridad nacional. Desde

---

127 Bosnia ha tenido que rectificar en 16 casos más, que, en el año 2010 obtuvieron de nuevo el derecho a la nacionalidad del país que les expulsó como sospechosos de terrorismo. En ninguno de los casos, se ha pagado indemnización alguna.



esa fecha y hasta el año 2016, el arrestado estuvo retenido en un centro de inmigración de Sarajevo a la espera de que se abriera juicio y conociese los cargos por los que es considerado una amenaza para el Estado. Dicho juicio nunca llegó pero Abu Hamza fue liberado ya que excedió con creces el límite máximo de internamiento de extranjeros según la nueva Ley de Extranjería (2016) que no puede superar los 180 días. El Estado sigue considerándolo una amenaza y busca terceros países para su expulsión.

### **6.7.3 Los casos de revocación de nacionalidad por fraude. Los ejemplos de la localidad de Zvornik**

Además de los casos de naturalizados de origen árabe, la Fiscalía ha investigado, en una segunda fase, los casos de falsedad para la obtención de la nacionalidad de ciudadanos de la Ex Yugoslavia. Según la Fiscalía, se sospechaba de más de 3.000 personas que accedieron a la nacionalidad mediante la presentación de documentos falsos, o bien, mediante pruebas falsificadas de su residencia en el territorio durante la guerra.

La investigación se centró sobre todo en la entidad de la *Republika Srpska*, en concreto en la zona de Zvornik, pero también en Srebrenica, Sekovici, y el Distrito de Brcko, donde se retiraron 400 nacionalidades. La mayoría de éstas pertenecían a ciudadanos de Serbia y Montenegro que, inmediatamente después de la guerra, presentaron justificantes falsificados de su residencia en Zvornik, la mayoría de los casos durante los años 1999 y 2000 (Ajdanovic, 2010).

Las autoridades de Zvornik señalaban además que los nacionalizados eran en muchos casos criminales buscados por sus respectivos países, pero también hombres de negocios que inscribían sus empresas en el Distrito de Brcko por las facilidades fiscales que ofrece. Otra curiosidad que desvelaban es que todos los sospechosos habían sido registrados también en el censo electoral, lo que significaba que durante años habían votado libremente en las elecciones municipales y cantonales, con la correspondiente compensación para el grupo étnico que le facilitó los papeles.

En la actualidad, una parte muy importante de la población se enfrenta a una nueva revisión de la nacionalidad que podría tener un efecto parecido al del Artículo 17 de la Ley de Nacionalidad de 1999, pero que en esta ocasión está motivada por presuntos casos de compra y adquisición irregular de la nacionalidad bosnia durante los años de guerra. Se trata del proceso de revisión

que ha promovido por el Estado sobre las nacionalidades por naturalización entre el año 1992 y 2006, y que afectan principalmente a antiguos ciudadanos de Yugoslavia residentes en ByH, principalmente bosniacos de origen serbio y montenegrino (los ciudadanos de los territorios de Sandzak). La revisión afecta a entre 20.000 y 70.000 ciudadanos (Bulic, 2016) de este origen, pero según el presidente de la Asociación de los ciudadanos de origen de Sandzak, Ekrem Lekic, esta situación afecta a unas 100.000 serbios huídos de Croacia que se naturalizaron bosnios durante la guerra. De no desarrollar una estrategia efectiva de revisiones de la nacionalidad, las cifras de perjudicados podrían ser enormes.

Un fenómeno reciente que experimenta Bosnia y Herzegovina es la compra masiva de terrenos por parte de ciudadanos de Oriente Próximo que en los últimos cinco años, está construyendo *resorts* y urbanizaciones privadas por todo el Estado. Dado que la legislación estatal no permite la compra de inmuebles ni terrenos a ciudadanos extranjeros, es evidente que el negocio no es del todo transparente y que sus macrobarrios implican la compra y transferencia de los inmuebles debido a un vacío en la ley. La consecuencia lógica, una vez transcurra un plazo de residencia de cinco a ocho años en el país, es la solicitud de la nacionalidad. Quedará pendiente ver cómo gestionará el Estado su primer gran desafío en política de inmigración.

## **6.8 El escandaloso caso de la Ley del Número de Identidad Único - JMBG: “La revolución de los bebés”**

En mayo de 2011, el Tribunal Constitucional de ByH proclamaba inconstitucional la Ley para la obtención del número de identidad único [Jedinstveni Maticni Broj Gradjana– JMBG], obligatorio para la obtención de pasaportes y documentos de identidad, y la inscripción en los libros de nacimientos.

El caso se remontaba al año 2011 <sup>128</sup>, y es tan absurdo como paradigmático de la profunda división política en el país. El artículo 4 de la citada Ley (32/01) especifica que el número de identificación de cada ciudadano de ByH consta de 13 cifras de las 7 corresponden a la fecha de nacimiento, dos a la zona geográfica, y el resto al género y al número de control administrativo (Artículo 4).

---

<sup>128</sup> Decisión U3/11 del Tribunal Constitucional de BYH que exige que la Asamblea Parlamentaria modifique el Artículo 5 de la Ley JMBG (de número de identificación único) en concordancia con el texto constitucional.

En el Artículo 5 se especifican las dos cifras que caracterizan las diferentes áreas territoriales y entre las que se dividen todos los municipios, tanto de la RS como de la Federación. Los municipios que figuran en el Artículo 5 aparecen con su nombre de antes de la guerra, en concreto, Bosanski Brod (el barco bosnio), Bosanko Grahovo, Bosanski Samac, y así hasta un total de 11 municipalidades con el prefijo "Bosanski" que significa bosnio. La RS modificó el nombre de estas municipalidades como Brod, Grahovo o Samac, eliminando el identificativo "bosnio", y exigía que la ley se correspondiese con la nueva organización territorial de la Entidad, y que la misma tuviera unos números de serie propios.

Los delegados croatas y bosnios alegaban que eso era contrario a la Constitución porque entraba en sus competencias estatales. Según exponían los delegados parlamentarios de la RS, los números que se estaban expidiendo en realidad contenían cifras no reconocidas. Las discusiones en torno a la ley habían llevado a los delegados de la Federación a suspender en tres ocasiones el proyecto de reforma de la ley, y ante la falta de acuerdo, intervino el TC y ordenó al parlamento bosnio que enmendara la ley en un plazo de seis meses. Pero a medida que transcurría el plazo y no se producían la enmienda el TC suspendió la ley en enero de 2013. El resultado de esta paralización dejó a todos los bebés que nacieron después de la fecha sin la posibilidad de ser inscritos en un registro de nacimientos, y sin la posibilidad de obtener un seguro de salud y un pasaporte.

A mediados del año 2013, un bebé de tres meses, gravemente enfermo no pudo obtener su documentación correspondiente para someterse a un tratamiento en el extranjero. Los padres salieron del país ilegalmente pero el pequeño falleció nada más llegar a Belgrado donde iba a ser intervenido. Este suceso levantó una enorme polémica en los medios de comunicación que se agravó con un segundo caso de una niña que también tenía que ser operada de urgencia en Alemania. Este segundo suceso despertó las primeras grandes manifestaciones en Bosnia desde la guerra, y todo un movimiento de resistencia ciudadana que vino a llamarse la "revolución de los bebés" [bebolucija].

Los manifestantes se concentraron delante del Parlamento durante dos meses exigiendo que los políticos dieran salida al bloqueo legal, y que renunciasen al 30% de su sueldo (al considerar que no cumplían con su trabajo por lo que no debían recibir su salario íntegro) para crear un fondo para la cura de niños a los que el estado no podía ofrecer un tratamiento en el territorio bosnio <sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> El episodio más álgido de estas manifestaciones se produjo el 10 de junio de 2013 cuando los manifestantes rodearon el Parlamento y tuvieron retenidos a los parlamentarios y a sus invitados, diplomatas extranjeros durante doce horas. El incidente se elevó a nivel estatal y se

Tras una de las protestas más álgidas, que duró doce horas rodeando el Parlamento, y en la que los parlamentarios alegaron estar “ilegalmente retenidos”, el Alto Representante para ByH, Valentín Inzko, reunió de urgencia al Consejo de Implementación de la Paz (PIC) para dar salida al bloqueo. El PIC acordó obligar a los delegados parlamentarios a promover una ley temporal, basada en la organización territorial de RS, tal y como exigían sus delegados, y que debía ser reformada y ratificada en el plazo de seis meses <sup>130</sup>. El PIC consideraba a su vez que no debía diseñar e imponer una ley en firme porque correspondía a los parlamentarios hacerlo. Inzko recordaba además que la Asamblea Parlamentaria tenía pendiente la implementación de 35 sentencias y que no estaba dispuesto a hacer su trabajo. El 17 de julio de 2013, el Consejo de Ministros adoptaba la modificación de la ley que los manifestantes entendieron como el primer gran gesto de la democracia ciudadana en Bosnia después del conflicto.

## 6.9 Problemas similares en la región: Macedonia y Montenegro

Macedonia ha sido el centro de atención de los focos mediáticos regionales en los últimos años por su constante transferencia de ciudadanos hacia Bulgaria. Los medios señalan que en la última década más de treinta mil macedonios han obtenido la nacionalidad búlgara y de la manera más sospechosa. Los medios macedonios publican historias de un universitario macedonio que, en una carta abierta, explicaba que renuncia a su nacionalidad porque le era muy caro pagarse los estudios en Macedonia, y decide hacerse búlgaro por razones “prácticas”.

Es la historia de miles de macedonios, que han encontrado en los acuerdos bilaterales con este vecino europeo la mejor estación de salida hacia Europa. El medio alemán *Deutsche Welle* recoge en un reportaje de investigación que para la obtención de la nacionalidad del país vecino es suficiente con hacer un

---

involucró al Alto Representante, Inzko para que mediara ante lo que los parlamentarios entendían como un “atentado a su integridad”. Inzko aseguró que se trataba de una protesta pacífica pero que finalmente debía intervenir para dar salida al bloqueo de la ley. Ver la cronología de los sucesos en: <http://tacno.net/novosti/poruka-demonstranata-uoci-velikog-protesta-solidarno-dostojanstveno-i-hrabro-do-jmbg/>

<sup>130</sup> “PIC: Visoki predstavnik nece nametati zakon o JMBG” [el PIC no va a imponer una ley sobre el DNI], TRT, 11.06.2013, [en línea] <http://www.trt.net.tr/bosanski/news/detail/bosna-i-hercegovina/101/pic-visoki-predstavnik-nee-nametati-zakon-o-j/20529> Última consulta: 24.03.2015.

juramento sobre los orígenes búlgaros y el sentimiento de pertenencia a Bulgaria sin que sea necesario que este juramento vaya acompañado de otras pruebas. El medio recoge que en el año 2014, el ministerio de Interior de Bulgaria pidió a la Agencia para los Ciudadanos Búlgaros en el extranjero la evidencia sobre dos mil ciudadanos de origen macedonio que habían obtenido la nacionalidad búlgara y que la agencia rechazó el cometido alegando su deber de dar protección a los datos personales (DW, 2014).

El escándalo más sonado ha sido el de la doble nacionalidad de varios políticos macedonios: una decena, según los medios, y entre ellos una cara muy famosa, la de Ljupco Georgievski, ex Primer Ministro, y declarante público de esta realidad. “Estoy defraudado respecto de las oportunidades políticas de Macedonia así que pienso ser un activista político en Bulgaria” (Radenkovic, 2011).

Las cifras oficiales de macedonios nacionalizados en Bulgaria son desconocidas. *DW* baraja unos sesenta mil, de los que más de cinco mil son estudiantes macedonios que han obtenido la nacionalidad, aunque la mayoría de estos nacionalizados seguirían residiendo en Macedonia y usando esta doble nacionalidad como la puerta de entrada a la U.E para trabajo o estudios.

En cuanto a la Ley de Nacionalidad de Macedonia, ésta vio la luz en 1992, y desde entonces ha tenido muchas modificaciones. A lo largo de estos años se han incluido artículos a fin de dar solución al problema de los refugiados llegados durante la guerra, a los que la ley exige un periodo de residencia continuada de cinco años en el país para obtener la nacionalidad.

En el año 2005, se hicieron modificaciones para facilitar la obtención de la nacionalidad para ciudadanos ejemplares, o por parte de aquellos de los que el país se puede ver notoriamente beneficiado. Científicos, gente de las artes y la cultura, empresarios, deportistas, que ya suman un centenar de nacionalidades en Macedonia. Una ley tal permisiva podría tener dimensiones políticas según indica el reportaje alemán, que recogiendo las declaraciones de responsables de la Academia de las Ciencias de Macedonia hablan de la estrategia de “bulgarización” de Macedonia bajo el pretexto de su permanencia histórica sobre el territorio.

La ley contempla también la posibilidad de tener la doble nacionalidad pero son cada vez más los casos de renuncia a la nacionalidad y optan por la búlgara exclusivamente. Según cifras más recientes, sólo en el año 2013, Bulgaria recibió más de 17.512 solicitudes, en su mayoría de ciudadanos macedonios, pero en apenas un año la cifra había bajado a 10.000 solicitudes, tal y como recoge DW desde el Ministerio de justicia de Bulgaria. La mejora de la situación

económica en Macedonia podría ser el motivo, tal y como indicaban desde este medio.

El caso de Montenegro es bastante más similar al de Bosnia, especialmente a raíz de su independencia de Serbia en el año 2006. La doble nacionalidad ha sido contemplada dos años después, dentro del marco de la Plataforma para la negociación del Acuerdo sobre la doble nacionalidad, cuyas líneas generales prevén los acuerdos bilaterales con los países de la región para dar legalidad a las dobles nacionalidades (RTV, 2008), aunque hasta la fecha (2017), el país no ha firmado ningún acuerdo con los países de la región dejando a miles de sus ciudadanos faltos de la nacionalidad montenegrina. Muy a pesar de las exigencias de colaboración con los países de la región dentro del marco de la integración euroatlántica.

La negociación no fue fácil, y estuvo plagada de réplicas políticas pues, el plazo para la “elección de una nacionalidad u otra para los ciudadanos que no están dentro de la protección de un acuerdo bilateral”, y que hayan obtenido la nacionalidad después de 2006, después de la independencia, según este marco general, ha sido muy corto. Esta obligación por decidir sobre la nacionalidad para los ciudadanos nacidos en Serbia, Croacia o en Kosovo por ejemplo, pero de origen montenegrino, es muy difícil porque les obliga a renunciar a sus orígenes, todo lo contrario que la ley macedonia. No ha sido así con las dobles nacionalidades obtenidas antes de la fecha señalada, en cuyo caso, son legales.

La Ley sobre la Nacionalidad de Montenegro (13/08) ha sido modificada en tres ocasiones desde su adopción en 2008 (en julio de 2010, en junio de 2011 y en septiembre de 2011) pero ninguno de estos cambios supuso una flexibilización de la misma que algunos autores interpretan como contradictoria con los estándares de la Convención Europea<sup>131</sup>. Los primeros cambios se llevaron a cabo, de hecho, para hacer la ley más concordante con la Convención Europea sobre Nacionalidad del Consejo de Europa en el año 2010, mientras que las otras dos modificaciones tuvieron por objetivo regularizar la situación de personas llegadas al país en los años noventa del pasado siglo y que corrían el peligro de convertirse en apátridas (Dzankic, 2012). Todas estas reformulaciones de ley se hicieron no sin difíciles consensos que encerraron y encierran el debate político y social sobre la pertenencia e identidad

---

<sup>131</sup> La firma del Acuerdo bilateral entre ByH y Montenegro sobre la doble nacionalidad se firmó en marzo de 2017, después de casi una década del momento en el que el Parlamento montenegrino abría el proceso para firmar acuerdos bilaterales con los países de la región. Si este acuerdo no se ratifica, y teniendo en cuenta la revisión de las nacionalidades de los ciudadanos bosnios de origen montenegrino (de los territorios de Sandzak), unas 60.000 personas podrían quedarse sin nacionalidad de ambos países.

montenegrina con respecto a la serbia como pueblo, y el equilibrio étnico logrado tras la escisión que los poderes no desean que sea modificado. Dzankic (2012) especifica que la ley 13/08 es especialmente restrictiva con los refugiados:

La aplicación restrictiva de la Ley sobre un gran número de solicitudes que potencialmente podrían desequilibrar el balance entre los grupos étnicos y el cuerpo gobernante en comparación con la apertura hacia figuras notorias [a las que no se les exige siquiera residir en el país] son un indicativo del estado de la política y la sociedad en Montenegro.

Se trata de un número muy importante de personas, la mayoría croatas de Montenegro, pero también albaneses con la doble nacionalidad que emigraron a EEUU, serbios de origen montenegrino, o montenegrinos de confesión musulmana que emigraron a Bosnia, por ejemplo. La oposición no ha tardado en calificar esta ley como discriminatoria porque afecta a miles de ciudadanos que trabajan fuera de Montenegro, y han adquirido la nacionalidad por necesidad, así como personas que han solicitado la nacionalidad montenegrina, y aún no la han conseguido. El que fuera el presidente del Partido Socialista Popular en la oposición, Srdjan Milic, indicaba al respecto que “todas las actividades institucionales tanto de Serbia como de Montenegro que han tenido como objeto de debate la doble nacionalidad, han causado el miedo entre los ciudadanos por la posible pérdida de su nacionalidad natal” (Djuric, 2008). La contrarréplica del gobierno es que la doble nacionalidad será la excepción y no la regla.

“Montenegro ofrecerá su nacionalidad de manera restrictiva, a pesar de la necesidad de regularizar la situación actual. El acuerdo regularizará cuestiones como el servicio militar, las extradiciones, así como las protecciones diplomáticas de nuestros ciudadanos en el extranjero. Así que la doble nacionalidad no será para todo el mundo”, señalaba el Ministro de Interior (Djuric, 2008).

En cuanto a los acuerdos firmados, apenas se han hecho avances. El primero de la lista era el acuerdo bilateral con Croacia seguido de Serbia, Macedonia, ByH, o Eslovenia, siempre bajo la presión de la UE Ninguno de estos acuerdos ha sido ratificado aunque la retirada de las nacionalidades a todos aquellos que han obtenido la segunda nacionalidad después del año 2006 (Seebiz, 2010), está en vigor desde esa fecha.

La consecuencia más visible de estos retrasos en la ratificación, además de la posible infracción de los derechos de nacionalidad de aquellos que han tenido que perderla, a pesar de haber obtenido la doble nacionalidad antes de que saliera a la luz la norma, es el bloqueo en la extradición de presuntos criminales



de guerra a Serbia, que encuentran en la nacionalidad de Montenegro el mejor cobijo para huir de la justicia.

## **6.10 La abolición de los visados como un paso de aproximación a la UE**

El 8 de noviembre de 2010, la Comisión Europea abolía la necesidad de visados de entrada para los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina. Fue un paso firme en estas dos décadas de aproximación de Bosnia y Herzegovina hacia la Unión. La alegría era evidente entre los ciudadanos que, al igual que el resto de sus vecinos de la región, al fin podían moverse libremente por el espacio Schengen, siempre y cuando sus economías se lo permitieran.

La negociación fue durísima y pocos pensaban que iba a culminar en una resolución positiva ya que hasta esa fecha casi no se habían hecho avances respecto de los 174 condicionantes de la UE para la candidatura a la entrada, y la tensión política interna no parecía mostrar la cara más seria del país candidato.

Si bien en un primer momento se pensó que la liberalización de los visados llegaría antes de las elecciones generales de 2010, no fue así, porque según la Comisión, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa dificultó un grado más los procedimientos por lo que, la eliminación para Bosnia no se podía hacer del mismo modo que en los casos de Montenegro, Serbia y Macedonia en el año 2009.

En cualquier caso, el guiño por parte de la Unión fue claro. La Comisaria de la UE, Cecilia Malmström, indicaba que:

De sobra nos es sabido lo que supondrá para los ciudadanos de ByH y Albania poder viajar con sus pasaportes biométricos, y sin visados, a los países del espacio Schengen. Es la piedra base de la política de la UE hacia la integración de los Balcanes Occidentales. La posibilidad de un contacto directo entre la gente acelera las oportunidades de trabajo y les da la posibilidad a los habitantes de la región por conocer mejor la UE (DW, 2010).

El Comisario para la ampliación y la política europea, Stefan Füle, añadía al respecto que este hecho era uno de los más significativos para los ciudadanos de ByH en los últimos 20 años puesto que:

el régimen sin visados permitirá que la perspectiva europea sea más tangible. Estoy convencido de que los poderes de Albania y ByH estarán capacitados en breve para cumplir todos los condicionantes, y seguir así, con la garantía de unos resultados consistentes para el cumplimiento de la Hoja de Ruta (DW, 2010).



A pesar de ser un acontecimiento importantísimo, los avances no parecen ir de la mano del Estado. En los últimos años, varios momentos políticos han podido desajustar por completo los avances en la integración del país. En junio del año 2010 se produjo un ataque terrorista en la comisaría de policía de la ciudad de Bugojno de la que se responsabilizó a un supuesto *wahabista*. Era el primer ataque de estas características producido en Bosnia, y cuyas consecuencias fueron la desconfianza internacional, y la sospecha del la creación de posibles bastiones terroristas en la zona de la Federación.

Esos nuevos fenómenos han ido acompañados de la presión europea para la reforma judicial en materia de especialización de la Fiscalía antiterrorista con el envío de jueces que presten apoyo a los nacionales. Poco se ha hecho al respecto y la propia UE ha cortado el grifo de la financiación de este programa preciso. Juncos (2015) indica al respecto que:

Problemas relativos a restricciones nacionales, el personal y la financiación de las operaciones de la PCSD no pueden ser resueltos solamente por medio de la ingeniería institucional, sino que requieren un mayor compromiso por parte de los Estados miembros de proporcionar los recursos necesarios para estas operaciones. Por otra parte, las operaciones de la PCSD siguen siendo el resultado de un proceso que consume mucho tiempo de planificación y el despliegue de las operaciones sobre el terreno. Esto se debe en gran parte a las dificultades impuestas tanto por las políticas intergubernamentales y burocráticas, con negociaciones duras entre los 27 Estados miembros y entre las diferentes instituciones de la UE

Otros dos aspectos fundamentales son la colaboración interfronteriza entre los países de la región, punto en el que Bosnia, Serbia, Croacia y Montenegro han hecho importantes avances no sin la asistencia económica y táctica de la U.E (US Department, 2013). Del mismo modo, el Acuerdo de Estabilización y Admisión con la UE, un requisito histórico para la candidatura de Bosnia hacia la UE ha sido ratificado en el año 2015, lo que supone un paso positivo para Bosnia hacia el camino a Europa. El representante especial de la UE para Bosnia, Andy McGuffie, especificaba en el año 2015 que el Acuerdo de Estabilización supone para Bosnia enormes ventajas. Entre ellas: La introducción gradual de un mejor nivel de protección de los consumidores, lo que conducirá a una mayor seguridad de los mismos en el país; el aumento de la competitividad en el mercado, lo que potencialmente conducirá a menores precios y mayor variedad de bienes y servicios a los ciudadanos; mejor entorno empresarial predecible debido al acercamiento gradual a las leyes y normas de la UE, lo que conducirá a una mayor seguridad y confianza para los inversionistas (nacionales y extranjeros); mejora del rendimiento de las instituciones; más avances en asuntos como la reducción de la delincuencia y la corrupción, la promoción de la reforma de la educación superior, el desarrollo de la democracia y los derechos humanos, la promoción de medios de

comunicación independientes y la mejora de las infraestructuras de transporte. El acuerdo era un imperativo para la negociación de la candidatura de Bosnia a la UE Y su ratificación supondría sin duda una rebaja en los requisitos, aunque sigue sin estar claro si eso es un flaco favor para los políticos nacionales (Klix, 2015).

Como contraparte, la sentencia Sejdic-Finci del TEDH no ha sido acatada, y ello, a pesar de dos elecciones generales celebradas después del pronunciamiento del TEDH, y de que Bosnia se convirtiera a principios del año 2010, en miembro temporal del Consejo de Seguridad de la ONU. Si Bosnia fuera sancionada por no acatar la sentencia, se convertiría en el primer país miembro de este órgano bajo sanción. Cabe recordar además que en estos siete años de negociaciones respecto de la sentencia, el Consejo de Europa ha amenazado con expulsar a Bosnia, además de suspender el régimen de visados, y ni con esas durísimas amenazas los políticos nacionales han logrado un consenso. El Alto Representante de la OHR, Valentín Inzko ha señalado que en la actualidad hay 35 sentencias del Tribunal Constitucional que no han sido acatadas en el país (Vecernji List, 2014), lo que constituye un hecho intolerable. Inzko advierte que sistemáticamente se están practicando atropellos a la Constitución de Bosnia por parte de los poderes políticos, especialmente en materia de las indicaciones del Tribunal Constitucional relativas a la igualdad de las minorías, los retornados, el acceso a los órganos centrales del poder, a pesar de las presiones respecto de la sentencia Sejdic-Finci, y de que se han hecho amenazas explícitas por parte de la Comunidad Internacional de poder dar por invalidadas las elecciones generales por no ajustarse a la ley. Desgraciadamente no ha sido así y en el año 2014, y sin acatar las sentencias del TC y del TEDH, las elecciones en Bosnia se dieron por válidas. Tras la candidatura oficial de ByH a la UE em febrero de 2016, poco probable parece que vengan reprimendas en el sentido de expulsar al Estado del Consejo de Europa o de suspensión de visados para los ciudadanos, pero lo cierto es que el Parlamento Europeo em uma de sus recientes sesiones de marzo de 2017, recordo la obligatoriedad del Estado por acatar la sentencia Sejdic-Finci pero ya no sólo esse dictámen del TEDH, sino las dos sentencias posteriores, la del caso Zurnic y Pilav, de 2014 y 2016. Es la primera vez que uma resolución internacional apunta a estos dos casos como herederos de la manifiesta discriminación que alberga la Constitución de ByH, como apuntó Sejdic-Finci.

### **6.10.1 *El doble mecanismo de control de la UE***

La primera clarificación de la Comisión Europea respecto de la abolición de los visados ha sido la creación de dos mecanismos de control de los países que han accedido a este acuerdo. En primer lugar, se ha creado una comisión de seguimiento de las reformas para obligar así a los países a seguir avanzando en el cumplimiento de las condiciones para la entrada en la UE, o en caso contrario, se volverá al régimen de los visados. La Comisión informa periódicamente, cada seis meses, del cumplimiento del régimen de visados al Consejo de Ministros de la UE, y al Parlamento Europeo.

El segundo mecanismo de control se aplicará sólo en los casos de dificultades específicas derivadas de la afluencia de personas originarias de los Balcanes Occidentales. En estos casos se podría abolir la suspensión de los visados de forma temporal. La razón de esta medida está en que varios miembros de la UE han exigido a la Comisión que refuerce las medidas del régimen para impedir la proliferación de “falsos asilados”, que se han producido a raíz de la abolición de los visados en Serbia, Macedonia y Montenegro.

El último de los mecanismos que prevé la Comisión es la consulta de urgencia sobre las mejores medidas de aplicación en caso de un exagerado incremento de afluencia de personas de los Balcanes Occidentales, que podrían conllevar la vuelta al régimen anterior, según señala este organismo en un comunicado especial, firmado por el Comisario europeo para la ampliación Stefan Füle.

### **6.10.2 *Los pasaportes biométricos***

Entre la dilatada lista de requisitos establecidos por la UE para la abolición de los visados estaban el control de las fronteras estatales, la colaboración en el intercambio de información de inteligencia, y por último la creación de los pasaportes biométricos.

La negociación para la introducción de estos pasaportes comenzó en el año 2008, y ha concluido a mediados del año 2009 porque los poderes locales no se ponían de acuerdo para cambiar el artículo de la Ley que regula la expedición de los pasaportes. De nuevo fueron las discrepancias del tipo étnico, es decir, el debate en torno a qué debía aparecer en el pasaporte, si la nacionalidad de la

entidad, o la estatal, las que paralizaron el proceso durante casi un año. Los pasaportes finalmente han sido una realidad, puesto que sin ellos, la abolición de los visados era imposible, y de hecho, sólo es válida para los titulares de este tipo de documentos electrónicos. Con la intención de clarificar y dar legalidad a todos los documentos de identidad, entre ellos, los relativos a la nacionalidad, el proyecto CIPS de registro de los ciudadanos en sus administraciones locales a partir de 1992, y hasta 2008, ha permitido hacer una “limpieza administrativa”, y acabar así con falsas identidades y nacionalidades compradas sobre todo durante la guerra. El programa permite tener un archivo digitalizado de ciudadanos con acceso automático al censo del voto, y a todos los procedimientos administrativos, y ha sido determinante para lograr el beneplácito final de la UE para la retirada de los visados.

La eliminación de los visados ha situado a Bosnia en la “lista blanca de Schengen”, puesto que ha cumplido los requisitos impuestos por la Comisión, y ha contado una valoración positiva por parte del Parlamento Europeo. Este hecho ha supuesto para los ciudadanos del país una inyección de entusiasmo porque la realidad que se estaba produciendo hasta ahora, empujaba a una parte de la población hacia el ostracismo.

La doble nacionalidad que disfrutaban los croatas y serbios de Bosnia, le aseguraba a este porcentaje de la población la libertad de movimiento por el espacio Schengen desde 2009. La población bosniaca era, por tanto, la única que no podía acogerse a esta posibilidad, y en consecuencia la principal beneficiaria por la abolición de los visados, que le permitió recuperar un derechos de ciudadanía tan importante como el de desplazarse más allá de sus fronteras.

## CAPÍTULO 7

# EL DIFÍCIL RETO DE UN CENSO REAL PARA BOSNIA Y HERZEGOVINA. DEL MAPA ESTADÍSTICO AL MAPA ETNIFICADO DE LA CIUDADANÍA

---

Resulta difícil imaginar la construcción de toda un sistema constitucional y de un Estado de Derecho sobre la base de unas cifras poblacionales que no sólo resultan obsoletas, pues no se han actualizado desde hace aproximadamente veinticinco años, sino que han quedado completamente desfiguradas por una tremenda guerra que ha dejado cicatrices más que profundas en la estructura poblacional de Bosnia, en su vertebración territorial y en la fisonomía de sus ciudades –por no hablar de los sentimientos de sus ciudadanos–. Pero eso es lo que sucede en Bosnia y Herzegovina, cuyo censo demográfico se basa en los datos extraídos del año 1991 cuando el país era una de las repúblicas de Yugoslavia y aún no presagiaba los años más duros que vendrían inmediatamente después.

Que Bosnia no haya sido capaz de llevar a cabo un nuevo programa de censo hasta el año 2013, y haya tardado tres años en hacerlo público, responde a diferentes motivaciones, casi todas residentes en el desacuerdo político, el miedo a enfrentarse a la realidad de zonas territoriales étnicamente limpias, a la desaparición de la población debido a las migraciones y a las bajas civiles, pero sobre todo, al hecho de negarse a enfrentar con datos el fracaso de diversas políticas como la del retorno de los refugiados, el sueño de un país multiétnico y el discurso de que a pesar de todo, Bosnia no es un país fallido ni un Estado etnificado (Sutalo, 2011).

La batalla política sobre una ley de censo demográfico en ByH ha durado casi dos décadas. Los desacuerdos giraban en torno a dos posturas; la de los bosnios que consideraban que un censo debiera contener sólo los datos que exige el *Eurostat*, y la del bando serbio que exigía que en el censo se registrase la religión, la etnia y el idioma de cada ciudadano. La UE se posicionó a lo largo de estos años en la línea de la Federación, o la postura bosnio-croata porque veía elementos de la vulneración del derecho del individuo en el hecho de adscribirse a

elementos étnicos en vez de ciudadanía. El compromiso final fue el de crear un censo en el que la respuesta a la pertenencia étnica o religiosa fuera opcional si bien, tal y como exigía la *Republika Srpska*, cualquier modificación en la estructura institucional, -o en las llamadas “cuotas de poder” asentadas sobre el número porcentual de cada grupo étnico-, se realizaría sólo una vez terminen todos los programas actuales puestos en marcha. Un proceso muy largo y costoso. En el año 2011, presionados por la UE, todos los países de la región celebraron un censo demográfico menos Bosnia, cuyos políticos no fueron capaces de aprobar una ley del censo a tiempo. El proyecto de censo demográfico se realizó finalmente en el año 2013 y sus datos tardaron tres años en ser desvelados (2016), aunque una de las entidades los rechaza y se niega a aplicar políticas de cambio en base a éstos, aferrándose a programas ya establecidos según cifras desvirtuadas.

A pesar de que el censo demográfico tuvo lugar en el año 2013. La imposibilidad de llegar a un acuerdo político para publicar los datos, hizo que se volvieran a producir unas elecciones generales (2014) auspiciadas por su correspondiente ley electoral, basada, en los datos del censo de 1991, mientras los datos reales se guardaban en la "nevera", un acuerdo que acordaron todos los bandos nacionalistas para no desequilibrar la balanza étnica en las generales.

### **7.1 El censo del año 1991. El censo poblacional sobre el que se construye Bosnia y Herzegovina**

En el año 1991, Bosnia y Herzegovina contaba con 4.377.033 ciudadanos dentro de sus 1.537 kms de fronteras. Tenía un 49'5% de territorio cultivable, un 46% de terreno boscoso, y diversas capacidades y recursos hídricos, térmicos y de carbón. En esa fecha, el país sumaba más de un millón doscientas mil viviendas, y casi siete mil núcleos poblacionales donde el tamaño medio de la vivienda era de 60'45 m<sup>2</sup>. Más de 1'7 millones de habitantes vivían en centros urbanos. El PIB era de 2.000 dólares por habitante (Consejo de Ministros de ByH, 2003: 2).

Según este censo, era un país predominantemente joven con un tramo de población de 20 a 64 años que alcanzaba el 61'5%, y apenas un 6% de población de más de 65 años. La tasa de natalidad era alta y la de mortalidad de 7'4% para hombres, y 6'5% para mujeres.

En cuanto a la estructura poblacional, el 43,5% de los habitantes eran bosniacos, el 31,2% serbios, el 17'4% croatas, el 5'5% yugoslavos y el 2'4% los “otros” o “minorías”, grupo éste compuesto a su vez por 17 comunidades, que en este

censo se denominaban “grupos étnicos”, mayoritariamente romaníes y montenegrinos<sup>132</sup>. Además de este registro, el censo hablaba de otras 20 comunidades minoritarias que podrían definirse como “minorías históricas o autóctonas”; judíos, eslovenos, checos, búlgaros o italianos. Respecto del credo, no se describía una religión oficial sino la coexistencia de todas las religiones monoteístas, además de otras minorías religiosas <sup>133</sup>.

Sobre el mapa demográfico de 1991 podemos ver claramente la mezcla de comunidades interétnicas en casi todos los territorios, donde los tres pueblos constituyentes vivían en casi todas las zonas.

En el mapa 2 (Composición étnica de ByH antes de la Guerra, 1991) del apartado de Anexos, referente a la estructura poblacional étnica en 1991, los grupos demográficos vienen divididos por colores siendo el azul la población croata, el verde la bosniaca o musulmana y el rojo la serbia. El porcentaje mayoritario de población se diferencia entre tonalidades del color representando el más oscuro un 66% o más de población de un grupo étnico, el color de intensidad intermedia el 50% a 65% de presencia étnica de un grupo determinado , y el más claro menos del 50% de presencia de un único grupo étnico.

Sobre el mapa se ve que en el caso de la población serbia, apenas unos 19 municipios –repartidos además en diferentes zonas del país– contaban con más del 65% de serbios. En el caso de los bosniacos o musulmanes, la mezcla era si cabe mayor, con 16 municipios de mayoría musulmana, mientras que la población croata representaba al grupo mayoritario de población en la zona fronteriza con Croacia, pero nunca llegando a las cifras actuales de hasta el 83%, como se verá en el censo del año 2013.

Ninguno de los principales núcleos urbanos –véase, Sarajevo, Mostar o Banja Luka– venían en 1991 señalados en colores oscuros, lo que suponía que en las grandes ciudades, la mezcla étnica era un hecho habitual. Tal y como señala el autor del censo del año 1991, el demógrafo Hasan Zolic, sólo Banja Luka, hoy

---

<sup>132</sup> Ver mapa poblacional número 2 de 1991 en Anexos.

<sup>133</sup> Es complicado conocer con exactitud hasta dónde abarcaba la cifra real de las minorías en Bosnia en el año 1991 porque según explica el Consejo de Ministros, en aquella época, en la entonces Yugoslavia, las minorías como tal no tenían un marco legal específico, si no la voluntad individual de declararse como minoría o parte de algún grupo mayoritario. La comunidad romaní se solía manifestar como musulmana, o bosniaca pues era la religión mayoritaria del grupo. En cuanto a la minoría montenegrina, ésta se dividía entre aquellos que profesaban la religión ortodoxa y se declaraban serbios, o yugoslavos, y aquellos que eran musulmanes que se inscribían como tales. Las cifras que baraja el Consejo hablan de más de 8.000 romaníes censados aunque la cifra podía llegar hasta los 20.000, y la de los montenegrinos alcanzaba los 10.043 (Consejo de Ministros de ByH, 2003: 27).



capital *de facto* de la *Republika Srpska* contaba en el año previo al estallido del conflicto con 106.000 serbios, 28.000 bosniacos y 30.000 croatas (Sandić-Hadžihasanović, 2013). En cuanto al tamaño de los municipios, el más pequeño, Ljubinje, se encontraba en Herzegovina, y contaba con 4.162 habitantes, hoy, ese ayuntamiento está subdividido en dos, y apenas tiene 400 vecinos. Es el ejemplo claro de la política territorial después de la guerra, tal y como se verá a continuación.

### **7.1.1 *El conflicto y la modificación del mapa étnico de Bosnia y Herzegovina***

El mapa demográfico del país cambia drásticamente a partir del 2 de abril de 1992, fecha de la independencia de Bosnia y Herzegovina respecto de lo que en ese momento quedaba de Yugoslavia, pero también momento que marca el comienzo de un conflicto que durará tres años y medio.

La imagen demográfica de Bosnia se verá afectada hasta tal punto que la guerra moverá de sus hogares a más de 2.200.000 personas, lo que supone el 55% de la población previa a la guerra. De esta cifra, 1'2 millones de personas se convierten en refugiados al haberse de trasladar a más de 100 países de acogida, mientras que aproximadamente un millón más de personas se quedan en el interior del país como desplazados internos. Según datos del Consejo de Ministros de ByH, el conflicto causaría la muerte de unas 250.000 personas, muchos de ellos niños, y a más de 30.000 desaparecidos (Consejo de Ministros, 2003:7).

Respecto de las pérdidas materiales, según el estudio de “Estrategias del ordenamiento territorial de la Federación de Bosnia y Herzegovina por fases” realizado para este mismo órgano (2003: 5), los daños económicos fueron de 50 a 70.000 millones de dólares. Los daños en viviendas fueron de casi 20.000 millones de dólares, mientras que la producción industrial bajó al 5% de su capacidad<sup>134</sup>.

Ciudades devastadas, complejos urbanos, aldeas, caseríos, monumentos y patrimonio arquitectónico, edificaciones de obra públicas, comerciales así como las instalaciones religiosas, carreteras y parques, además de otros bienes. Alrededor del 80 % de la población vive de la ayuda humanitaria. Más de un tercio de las viviendas en Bosnia y Herzegovina han sido destruidas, de las cuales alrededor del 18% han quedado completamente devastadas. Han sufrido graves daños los recursos forestales de Bosnia y Herzegovina, debido a la explotación ilegal, la quema y la usurpación del área forestal.

---

<sup>134</sup> Ver tabla 1 en Anexos: Balance de pérdidas humanas y devastación durante la guerra 1992-1995.



Han sido dañadas todas las instituciones médicas quedando al 24 % de su capacidad anterior, mientras que el porcentaje de daños en los hospitales es de más del 40%. Una de las peores consecuencias de la guerra de Bosnia y Herzegovina han sido los 2 millones de minas que quedan sobre el terreno y los 3 millones de artefactos explosivos que aún no han sido retirados <sup>8</sup>Consejo de Ministros (Consejo de Ministros, 2003: 5).

En cuanto a la población, la imagen de Bosnia ya no tiene nada que ver con aquel mapa de 1991. Los asesinatos, migraciones, éxodos, persecuciones dieron lugar a una catarsis demográfica donde se invierte por completo la cifra de natalidad y mortalidad.

Algunos ejemplos los trae a la luz el autor del censo de 1991. Zolic explica que además de las graves pérdidas de población, la nueva estructura territorial que dejó la firma de la Paz de Dayton modificó por completo el mapa demográfico. Sarajevo y su área metropolitana pasó de 525.000 habitantes a 291.000, mientras que su ordenamiento territorial pasó de seis pedanías a tener cuatro, uno de ellos anexionado a la entidad serbia. Tal y como indica Zolic:

La reducción de población es muy grande, en especial en la zona de *Novo Sarajevo*, que cuenta con 36.000 habitantes menos que en 1991. La zona Centro, la zona nueva, todas han perdido población porque parte se ha anexionado a la *Republika Srpska* (Sandic-Hadihasanovic, 2013).

A pesar de estos hechos, el retorno de refugiados, según el Consejo de Ministros comenzó nada más acabar el conflicto, en 1995, en especial en 1996 <sup>135</sup>. Según los datos de esta institución, en el año 2001 habían regresado su vuelta a ByH más de 822.779 personas, 628.705 a la Federación, lo que supone el 75'41% de la cifra total, y 183.604 personas a la *Republika Srpska*, es decir, el 22'32% de la población. En el caso del Distrito de Brcko, 10.470 personas se inscribieron como retornados, un 1'27% de la cifra total (Consejo de Ministros, 2003: 6).

Este mismo documento señala sin embargo que, de esos 1.200.000 refugiados 800.000 no habían vuelto a Bosnia a fecha del año 2003, y seguían en los países de acogida. Una tendencia que, en principio, no debería haber sido modificada en los doce años transcurridos desde entonces, al tratarse de personas que después de dos décadas han rehecho su vida en el exterior, especialmente si tenemos en cuenta que en este lapso de tiempo tampoco ha habido una política de retorno más enérgica que las promovidas hasta el año 2003, tal y como se ha visto.

---

<sup>135</sup> Los datos que aquí se barajan han sido recogidos por el Consejo de Ministros en el año 2003 dentro de un estudio denominado "Studiji humanog razvoja Bosne i Hercegovina" [estudio del desarrollo humano en ByH], hecho sobre los datos estadísticos de las agencias estatales de las dos entidades (Consejo de Ministros, 2003: 6), así como del Informe del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de ByH (2010); de ACNUR, en Al Jazeera (2015); y del TCBYH, (2001). Ver Tabla 7 en Anexos "Retorno progresivo de refugiados y desplazados a ByH tras el conflicto".

En cuanto a los datos económicos recogidos por este documento, y basados en los datos del Banco Mundial sobre la calidad de vida (*Living Standards Measurement Study*) del año 2001, de 1.054.000 personas que estaban inscritas como empleadas en el año 1991, el 85% trabajaba en la industria, y el 15% en el sector público (World Bank, 2001). En el año 2001, la cifra de empleados había caído a los 633.860, y el sector público se había incrementado en un 10%. La tasas de desempleo llegaba en el año 2002 al 43'6%, 42'9% en la Federación, y al 44'7% en la RS, mientras que en caso de las mujeres la cifra se incrementó al 50%

<sup>136</sup>.

El desarrollo económico cayó en picado. Si bien se consiguió establecer una moneda única para Bosnia después del conflicto, y se creó una institución como el Banco Central, el INB había pasado de los 2.000 dólares a los 750 por habitante en 1996, si bien en el año 2001, éste había crecido hasta los 1.255 dólares y en 2013 se situaba en 3.380 dólares<sup>137</sup>. Según los datos del Banco Mundial, la cifra de pobreza alcanzaba al 25% de la población en 2001, mientras que el 40% de los habitantes vivía en condiciones económicamente inseguras, o al borde de la pobreza. Esta cifra afectaba sobre todo a núcleos semiurbanos o mixtos, alcanzando al 22'4% de la población, siendo mucho mayor en la *Republika Srpska* que en la Federación (World Bank, 2001)<sup>138</sup>.

Algunos autores apuntan a esta difícil situación económica como el principal motivo de la pérdida de población de ciertos territorios aunque hay un factor clave que determinará el nuevo censo demográfico es el éxito o fracaso de las políticas de retorno. El demógrafo Zolic quien hacía una primera lectura de los datos preliminares del censo de 2013, al igual que las cifras que ofrecen anualmente las agencias estadísticas de las entidades, muestra un mapa claramente etnificado y con enormes pérdidas de población en determinados territorios Sandić-Hadžihasanović, 2013).

Todos los ayuntamientos muestran una pérdida clara de población. Sólo hay que ver territorios como Vlasenica [enclave de Srebrenica], Zvornik. Comparadas con el año 1991, muestran una reducción muy grande de población. Esto supone que la gente no ha vuelto, es decir, hubo una gran despoblación, sobre todo de etnia bosniaca. En estos municipios, el grueso de la población bosniaca, siendo esta mayoritaria o relativamente mayoritaria ya no existe<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Ver tabla 3 del Anexo sobre la evolución del empleo y del desempleo en ByH y en la región.

<sup>137</sup> Ver la tabla 4 en Anexos, indicadores económicos de ByH desde 1994 hasta la actualidad.

<sup>138</sup> Ver en tabla 4 el apartado de cohesión social.

<sup>139</sup> Ver mapa 7 sobre retorno progresivo de refugiados en Anexos, pág. De las políticas de retorno y su imposición en el anexo VII de Dayton se hablará más adelante en la tesis.

Municipios como Sanski Most que en el año 1991 contaba con 60.300 habitantes, contaría en la actualidad con 47.400, un descenso de más de 10.000 habitantes. Es lo que ocurre en muchas partes del país que debido a la política territorial han dividido las regiones en micro ayuntamientos que pueden llegar a tener menos habitantes que un edificio de Sarajevo, por ejemplo, tal y como indica Zolic (2013). Es el caso del área metropolitana de Mostar, ahora dividida en la zona Mostar Este con 208 habitantes, Kurpes en la RS, con 380 habitantes o Petrovac con 367, todas zonas cuyo desarrollo económico resulta difícilmente sostenible.

Dentro de este mapa claramente modificado respecto del de 1991 se han realizado todas las políticas sociales y económicas del país, así como la construcción institucional del mismo con su respectivo reparto de cuotas de poder entre los tres pueblos constituyentes. El hecho de haber tomado en consideración los datos del año 1991 para realizar la ley electoral por ejemplo, la ley de igualdad de oportunidades o las políticas sociales de promoción laboral, o protección de minorías supone haber enterrado la idea de un país etnificado que es claramente la causa de la imposibilidad permanente de modificar la discriminación institucionalizada en el Estado y trabajar en pro de la ciudadanía. Año tras año, la realidad muestra que los territorios étnicamente limpios y homogéneos son los feudos de los grupos políticos nacionalistas que, asentados en toda una estructura institucional etnificada preservan su poder y perpetúan así los objetivos iniciales de la guerra.

## **7.2 Veinte años de espera para un censo demográfico real. El nuevo censo de 2013 o la prueba de un país etnificado**

Después del fallido intento de realizar un censo demográfico en el año 2011, tal y como hicieron el resto de los países de la región, así como de ejecutar un censo de prueba en el año 2012, finalmente, entre el 1 y el 15 de octubre de 2013 se ejecutó el nuevo censo en Bosnia y Herzegovina bajo el paraguas de la Ley sobre el censo demográfico, de hogares y viviendas de Bosnia y Herzegovina 14/12<sup>140</sup>, completada con la Ley de modificación de Ley sobre el censo demográfico, de hogares y viviendas de Bosnia y Herzegovina 18/13<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Ver la ley: en Zakon o popisu stanovništva, kucanstva i stanova u BiH 2013. Godine, *Sluzbeni Glasnik Bosne i Hercegovina*, 7.februar.2012.] <http://sllist.ba/glasnik/2012/broj10/Broj10.pdf>.

<sup>141</sup> Ver la ley: Zakon o izmjenama o popisu stanovništva, kucanstva i stanova u Bosni i Hercegovina, *Sluzbeni Glasnik BiH*, bar. 18/13, 11 marzo, 2013,] [www.bhas.ba/census/lzmjene\\_zakona\\_o\\_popisu.pdf](http://www.bhas.ba/census/lzmjene_zakona_o_popisu.pdf).

Los datos que tomó en consideración el censo fueron el lugar de residencia permanente, la condición o no de refugiado o desplazado interno, número de hijos, profesión y recursos económicos entre otros, pero la controversia se produjo en torno a la declaración sobre la religión, la etnia o el uso de la lengua. Estas tres cuestiones fueron el motivo de disputas políticas a lo largo de casi veinte años.

Los partidos bosniacos o de mayoría musulmana insistían en no traer a la luz una ley hasta que no culminase el proceso de retorno de los refugiados y desplazados pues de lo contrario, podría interpretarse la ley del censo como discriminatoria con una gran parte de la población que había huido de sus hogares por motivo de la guerra. Su alternativa era hacer un censo sin exigir que los ciudadanos hicieran una declaración de su pertenencia étnica, algo inaceptable por parte de los partidos de la *Republika Srpska* que querían que esa cuestión fuera obligatoria.

Los observadores de la agencia estadística de la UE, la EUROSTAT propusieron plantear el censo con preguntas de tipo abierto que no coartaran al ciudadano y no diesen lugar a la discriminación de determinados sectores pero esa recomendación se aceptó solo a medias. El consenso en torno a la pertenencia étnica y religiosa se resolvió de modo que las preguntas de este tipo quedaran incluidas en la encuesta aunque su respuesta fuera de carácter opcional, y no hubo posibilidad de marcar más variables que la pertenencia étnica a uno de los tres grupos étnicos constituyentes, lo que supuso que de nuevo los “Otros”, así como todos aquellos que querían declararse como bosnios, quedasen en una posición discriminatoria en el censo (TPportal, 2013).

### **7.2.1 Las cuestiones de la controversia**

En suma, el censo definitivo incluyó tres preguntas de carácter étnico: la pertenencia nacional a un grupo étnico, la religión y el idioma materno. Las dos primeras no eran de carácter obligatorio pero la tercera sí. Las opciones a las respuestas quedaron también limitadas de la siguiente manera:

La pregunta 24 y 25, en concordancia con el Artículo 12. de la Ley del censo, el ciudadano puede no contestar :

Declaración étnica o nacional: bosniaco, croata, serbio, no contesto.

Declaración religiosa: musulmán, católico, ortodoxo, agnóstico o ateo, no contesto <sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> El ejemplar P1 del Censo de población, hogares y viviendas en BYH, 2013 se puede consultar aquí: [www.bhas.ba/Popis%202013/BOS%20P1.pdf](http://www.bhas.ba/Popis%202013/BOS%20P1.pdf).

A continuación se preguntaba respecto del idioma materno:

Idioma materno: bosniaco, croata, serbio<sup>143</sup>.

Desde el inicio, la formulación de estas preguntas no fue del agrado de la Conferencia Europea Estadística (CES) que fue el referente para la generación del censo de la UE en el año 2011. En este censo la información sobre el uso del idioma por ejemplo, se resolvía mediante dos cuestiones separadas: el idioma materno o principal, y el conocimiento del idioma o idiomas oficiales u otros (Ramljak, 2013).

En el caso de las cuestiones relativas a la pertenencia étnica y la confesión, el CES apuntó que se habían puesto al mismo nivel la pertenencia étnica y nacional, conceptos desde el aspecto científico diferenciados, y no se había dado lugar a formulaciones abiertas que serían más adecuadas para personas procedentes de matrimonios mixtos o de minorías. Lo mismo ocurría con las opciones a la pregunta sobre religión donde se había incluido la formulación “agnóstico o ateo” como opción religiosa, pero no la posibilidad de contemplar otras confesiones minoritarias como posible respuesta.

Muchos sectores de la sociedad civil encontraron este censo claramente influenciado por los intereses de los partidos políticos mayoritarios, que sobre la base de informaciones formuladas de esta manera cerrada, podían asegurarse el equilibrio en la balanza de poder, o las llamadas “cuotas nacionales”.

Con el objetivo de cambiar el censo, surgió por parte de diferentes organizaciones no gubernamentales la iniciativa para la “libertad de expresión”. Uno de sus impulsores, Sasa Gavric, el director del Open Center Sarajevo (SOC) argumentaba que (Ramljak, 2013):

La ley del censo está construida maliciosamente y por ello espero futuras demandas contra Bosnia y Herzegovina. Sobre estas disposiciones ya he informado a Bruselas, y estamos a la espera de que la U.E se pronuncie oficialmente al respecto.

Desgraciadamente, el censo se realizó dentro del plazo establecido y según las preguntas arriba mencionadas, con el agravante además de que el cuerpo ejecutor del censo procedía de las administraciones locales de cada región, lo que suponía que el anonimato de los ciudadanos no estaba garantizado pues, en la mayoría de los casos, las preguntas se las formulaba un vecino<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> *Ibid*, pregunta 26.

<sup>144</sup> Dentro de las controversias sobre la privacidad, el Artículo 11 de la Ley (2013) contemplaba la posibilidad de contestar en nombre de otros miembros de la unidad familiar mayores de 15 años en caso de que no estuvieran residiendo en casa, lo que interpretaron muchos sectores como la

### 7.3 Los resultados del censo 2013

Finalizada la recogida de datos sobre el terreno, entre el 1 y el 15 de octubre de 2013, proceso en el que participaron –cómo no–, tres agencias estadísticas: la de la Federación, la de la RS, y la Agencia estatal de Estadística de ByH, el tratamiento de las respuestas obtenidas se convertirá en el caballo de batalla de los políticos, que bloqueará la publicación de los datos definitivos durante nada menos que tres años. El objeto de la discordia en esta ocasión, era la pregunta número 40 del censo en la que los encuestados debían contestar si son residentes permanentes o temporales en Bosnia y Herzegovina. Fue una pregunta planteada por la RS, y a la hora de procesar los datos esta Entidad exigió que el número de habitantes a tener en cuenta fuera solo el de los que contestasen que eran residentes permanentes, mientras que la Federación insistía que bajo ese supuesto perderían casi medio millón de habitantes en la diáspora, la mayoría bosniacos. La cuestión en sí no se especificó claramente en la Ley del Censo 18/13 no dejaba claros los criterios estadísticos a aplicar por lo que fue necesario solicitar el apoyo de un grupo de observadores internacionales (International Monitoring Observators - IMO) para supervisar todo el proceso, que tampoco lograron poner de acuerdo a las tres agencias hasta el plazo límite de expiración de los datos, el 1 de julio de 2016. Las reuniones a tres bandas con la UE, con la Agencia Estadística europea EUROSTAT, con el IMO fueron largas. Como ejemplo cabe decir que el IMO realizó más de 47 misiones a Bosnia y Herzegovina para supervisar el proceso, y lo único que consiguió fue que en febrero del año 2014, pasadas las elecciones generales, la Agencia estatal de Estadística de ByH anunciase unos resultados preliminares del censo que no tendrían ningún efecto vinculante a nivel político ni administrativo pero que sacaban a la luz una primera cifra: ByH contaba con 3.791.622 habitantes, 585.411 menos que en el año 1991 (Agency for Statistics ByH, 2014) <sup>145</sup>. En otras palabras, Bosnia había perdido casi una quinta parte de la población anterior a la guerra.

---

posibilidad de manipular los datos. Ver: Art. 11. Zakon o izmjenama o popisu stanovništva, kucanstva i stanova u Bosni i Hercegovina, *Sluzbeni Glasnik BiH*, bar. 18/13, 11 marzo, 2013, [www.bhas.ba/census/lzmjene\\_zakona\\_o\\_popisu.pdf](http://www.bhas.ba/census/lzmjene_zakona_o_popisu.pdf).

<sup>145</sup> La Agencia estatal de Estadística de ByH publicó unos resultados preliminares en el año 2014 donde se da una cifra inferior que la definitiva de 2016 que sitúa la pérdida de habitantes en más de 800.000. Aquí también se había evitado publicar la composición étnica de los territorios censados, que se conocerían en el año 2016.

Según los datos preliminares, de los 109 ayuntamientos con los que contaba Bosnia y Herzegovina antes de la guerra, 87 habían sufrido una gran pérdida de población que no habían conseguido recomponer las políticas de retorno de refugiados y desplazados posteriores al conflicto, ni mucho menos la tasa de natalidad. Sólo 22 núcleos urbanos habían experimentado un ligero aumento de población, motivado seguramente por el factor económico pero paradójicamente, no estaban concentrados en las grandes ciudades como Sarajevo, Mostar o Zenica, sino en zonas próximas a la costa. O bien se trataba de ciudades repobladas por la población mayoritaria resultante después del conflicto, lo que ha creado territorios étnicamente limpios (Milovic y Sitarski, 2013).

El 29 de junio de 2016 la Agencia estatal de Estadística de ByH hacía públicos los resultados definitivos del censo de 2013. Habían logrado el consenso de los tres órganos estadísticos tomando como referente las recomendaciones del IMO, y tomando en consideración todas las papeletas dubitativas, unas 190.000 iban a ser consideradas como residentes permanentes.

El mapa del país creado a partir de los datos del censo de 2013 corresponde al mapa 3 del Anexo, "Composición étnica después de la guerra". De nuevo por colores (y tonalidades) vemos la nueva distribución de la población serbia, bosniaca y croata que, a diferencia de lo visto en el mapa de 1991, ya no vive en núcleos multiétnicos sino en núcleos de fuerte concentración de su propia etnia, lo que demuestra que las políticas de repoblación multiétnica han resultado en fracaso, al igual que las esperanzas de retorno de la población a sus lugares de residencia previos a la guerra. El censo muestra una realidad preocupante. Bosnia y Herzegovina cuenta actualmente con 3.531.159 habitantes, 845.874 habitantes menos que en el año 1991. Un 24% de la población de 1991. De éstos, 2.219.220 vive en la Federación de ByH; 1.228.423 en la Republika Srpska y 83.516 en el Distrito de Brcko.

Porcentualmente, en el Estado actual los bosniacos son el 50,11% de la población total; los croatas el 15,43%; los serbios el 39,78%, los "otros" en 2,73%; un 0,77 no supo definir su origen, y un 0,18% no quiso contestar. Por entidades; en la Federación de ByH, el 70,40% son bosniacos; el 22,44% croatas; el 2,55% serbios; el 3,6% otros, y un 0,82% no contestó. En la Republika Srpska: el 81,51% son serbios; el 13,99% bosniacos; el 2,41% croatas; el 1,25% otros y un 0,65 no respondió. En el Distrito de Brcko: el 42,36% se definieron como bosniacos; el 20,66% como croatas; un 34,58% son serbios; el 1,65% otros; y un 0,63% no contestó.

En los cantones de la Federación de ByH la composición territorial es también llamativa. El mapa 1 del Anexo muestra pormenorizadamente el número de habitantes de cada cantón pero es importante señalar porcentualmente (cosa que



no ha realizado la Agencia de Estadística de ByH, sino que ha mostrado los datos en cifras de habitantes) la división étnica de los cantones para ver como en esta Entidad se produce el mismo fenómeno que en la RS, y es el de los territorios étnicamente limpios. Los diez cantones quedan de la siguiente manera:

1. CANTON UNA-SANA: Bosniacos 90,04%; croatas 1,85%; serbios 3,09%; otros 4,21%
2. CANTON POSAVINA: Bosniacos 18,9%; Croatas 77,3%; serbios 1,8%; otros 1,05%
3. CANTON TUZLA: Bosniacos 88,16%; croatas 5,3%; serbios 1,9%; otros 4,1%
4. CANTON ZENICA DOBOJ: Bosniacos 82,33%; croatas 11,92%; serbios 1,37%; otros: 3,64%
5. CANTON BOSNIA PODRINJE: Bosniacos 94,01%; croatas 0,01%; serbios 3,72%; otros 1,7%
6. CANTON BOSNIA CENTRAL: Bosniacos 57,6%; croatas 38,3%; serbios 1,19%; otros 2,05%
7. CANTON HERZEGOVINA NERETVA: Bosniacos 42,79%; croatas 53,28%; serbios 2,89%; otros 1,37%
8. CANTON HERZEGOVINA OCCIDENTAL: Bosniacos 0,75%; croatas 98,76%; serbios 0,1%; otros 0,13%
9. CANTON SARAJEVO: Bosniacos 83,79%; croatas 4,23%; serbios 3,21%; otros 6,7%
10. CANTON 10 : Bosniacos 9,5%; croatas 76,7%; serbios 12,9%; otros 0,3%

En la tabla de población étnica del censo, hay territorios como el cantón de Herzegovina-Neretva donde viven 101 serbios de un total de 94.898 habitantes y 718 bosniacos. En el caso del cantón Bosnia-Podrinje residen 24 croatas de un total de 23.734 censados, de los que 22.313 son bosniacos (Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, 2013).

Respecto de Sarajevo Mostar y Banja Luka, como las grandes urbes de ByH, la etnificación de lo que fueron ciudades multiétnicas también queda patente. Así en Sarajevo, que pasa de caso medio millón de habitantes de 1991 a 275.524 habitantes en 2013, la práctica totalidad, 222.457 son bosniacos; 10.422 son serbios y 13.607 son croatas. La estadística respecto de 1991 muestra que el municipio ha perdido el 40% de la población total, de la que los bosniacos han aumentado en 39.952 habitantes, mientras que la población serbia ha descendido en 60.000 ciudadanos, pues en 1991 eran 92.271 serbios los residentes en Sarajevo, y la población croata se reduce a la mitad de 24.241.

En Banja Luka ocurre lo mismo. 185.042 habitantes son serbios mientras que sólo 7.681 son bosniacos y 5.104 croatas. Esto supone que la ciudad cuenta con 20.877 bosniacos y 23.922 croatas menos respecto de 1991.

En cuanto a Mostar, la población croata es la mayoritaria con 51.216 habitantes respecto de los 43.037 de 1991, mientras que los bosniacos descienden de 46.752 a 43.856, si bien los serbios pasan de 19.425 a apenas 4.421 habitantes (Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, 2013; radiosarajevo, 2016).



El censo mostraba otras variables como el nivel de vida,<sup>146</sup> el nivel educativo, los datos de empleo que son interesantes de mostrar para ver que el Estado no ha logrado recuperarse del brutal balance de la guerra. El promedio de edad en el Estado de Bosnia y Herzegovina es de 39,51 años, situándolo por debajo de Serbia donde es de 42,2 años o de Croacia, 41,7 años. La tendencia de la natalidad es negativa y va en descenso pasando del año 2003 de un 0,9 al año 2013 con menos 1.3 puntos y el año 2014 con menos 1.5p. el censo indica que especialmente minoritaria en la estadística es la generación nacida en el año que es una clara consecuencia de la guerra. En cuanto al nivel educativo, en ByH hay un 2,82% analfabetos y un 4,9% de la población que no tiene educación primaria, situándose el primer país de la región en analfabetismo respecto de Serbia con 1,96 % de analfabetos o Croacia, con apenas 0,8%. Si tomamos en cuenta la educación superior, apenas un 12,7% de la población de Bosnia tiene estudios superiores, por debajo de Serbia con un 16,20% o Croacia con prácticamente la misma cifra, 16,38%. Un porcentaje importante de la población, un 8,33% personas tiene una discapacidad física o intelectual, otra consecuencia de la guerra<sup>147</sup> (Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, 2013).

Indicadores respecto del empleo son muy interesantes de remarcar. Según el censo de 2013, la población en edad de trabajar es de 2.987.440 habitantes; de los que 1.033.844 están empleados y 328.632 en desempleo.

En el año 2011 la población en edad laboral era de 58,3%; en el año 2014 continuó incrementándose hasta el 59,2%; y en 2015 hasta un 59,2%. Por sectores, en el sector público trabaja un 32,5% de la población y en el privado un 62,1%. La agricultura emplea aproximadamente a un 20% de la población, la industria un 22% y el sector servicios un 52,4%, el resto se lo lleva la construcción que en los últimos años ha comenzado a despuntar (Comisión Europea, 2016).

En cuanto al desempleo, en el año 2003, alcanzaba el 41,6%; en el año 2013 bajó hasta un 27,6 %, mientras que en el año 2015, incrementó unas décimas hasta el 27,9%. Mucho más preocupante es el paro juvenil que ronda una media del 60%, siendo que en 2011 era del 57,9%; en 2013 del 62,7%; y en 2015 de 62,3%. Las mujeres son también las grandes afectadas por las tasas de paro, rondando permanentemente un 30,9% (Comisión Europea, 2016).

---

<sup>146</sup> Las tablas 2,3,4 y 5 del apartado de Anexos muestran diferentes variables económicas, sociales, de educación y de carístia que dan una imagen sobre los estándares de vida en el Estado actual de Bosnia y Herzegovina, también respecto de los países de la región. Las fuentes para la elaboración de estas estadísticas han sido el ifnorem anual de la Comisión Europea (2016), los datos del Banco Mundial, el censo 2013 de la Agencia Estatal de Estadística de ByH y algunos diarios económicos especializados como *Al Jazeera Bussines* o *Expansión*.

<sup>147</sup> Ver tabla 2 en Anexos.

Haciendo una comparativa del desempleo en la región, Bosnia y Herzegovina acapara los puestos más altos con un 27,5% respecto a Serbia donde hay un 13,8% de desempleo, Montenegro con un 16,9%, Macedonia con un 23,4% o Eslovenia con apenas un 7,3%. En los indicadores de paro juvenil también es la primera de la lista con un 57,5 %, si bien en otros países balcánicos los indicadores son muy altos, siendo en Serbia de 49,5 % y en Croacia un 45,9 % (ILO, Al Jazeera, 2017).

En cuanto a la cohesión social, los indicadores de pobreza señalan que en el año 2007, el 18,2% de la población vivía bajo el umbral de la pobreza, y en el año 2011, un 17,2%. El sueldo medio era de 484 marcos convertibles (242 euros) en 2003, si bien en 2011 se incrementó a 816 marcos (408 euros) hasta los 830 marcos (415 euros) en 2015 (Comisión Europea, 2016).

### **7.3.1 El fracaso de los núcleos poblacionales multiétnicos**

Los datos preliminares del censo ya dieron buena cuenta de la extraordinaria pérdida de población en los diferentes territorios. En especial, las cifras de despoblación se acrecientan en zonas que antes eran claramente multiétnicas en las que la han fracasado las políticas de retorno y no se ha logrado recomponer el mapa poblacional previo a la guerra. De manera sumamente reveladora, algunos ayuntamientos han perdido el número exacto de población que no pertenecía al bando vencedor de esa zona. Las cifras hablan por sí mismas, Milovic (2013) señala que:

En el distrito centro de Sarajevo en el año 1991, los serbios y croatas sumaban 22.059 habitantes. Hoy es en este municipio hay 20.048 habitantes menos. En Bileca los bosnios y croatas sumaban 1.986 habitantes, y hoy el municipio cuenta con 1.748 habitantes menos. Los números coinciden a la perfección en Brod (contaba con 18.081 musulmanes y hoy tiene 16.195 habitantes menos) , Breza (2.973-2.753 menos de población serbia), Cajnice (de población musulmana 4.029 a 5.449 habitantes menos), Čelinca (1.522-1.839 ), Derventa (29.038-26.312, desaparece la población croata), Donji Vakuf (10.215 población serbia, hoy hay 9.805 personas menos), Foca (20.884 a 18.489 desaparece población musulmana), Han Pijesak (2.550-2.504 población musulmana), Jablanica (2.795-2.111 población musulmana), Kakanj ( 21.485-17.013 población serbia), Kalinovik (1.733-2.427 sin población musulmana), Kladanj (3.988-3.029 sin serbios), Konjic (18.133-17.497 sin serbios), Ljubinje (371-416 sin bosnios y croatas) , Prnjavor (8.864 a 8.656 sin musulmanes ni croatas) , Rogatica (13.228-10.375 sin musulmanes ni croatas), Rudo (3.135-2.737 sin musulmanes ni croatas), Teslić (22.327-17.950 sin musulmanes ni croatas) y Vares (12.660 hasta 12.647 sin serbios).

Los datos definitivos del censo han venido a corroborar este hecho. Si nos detenemos en la composición territorial según los grupos étnicos veremos que el mapa actual (ver mapa 3 en Anexos) del país es un conglomerado de zonas étnicamente homogéneas. Por pueblos constituyentes, los grandes “perdedores” podrían ser los croatas que en la actualidad suponen algo más de medio millón de habitantes, y han pasado de un 17,38% en 1991 a apenas un 15,43% de población. Su proceso migratorio es claro. En la parte central de Bosnia se han mantenido en microunidades territoriales alrededor de pequeños ayuntamientos como Fojnica, Kiseljak o Busovaca, sin embargo han desaparecido por completo del territorio norte, o la denominada Posavina, en concreto de territorios como Derventa o Brod. Su movimiento poblacional ha ido hacia Herzegovina, en especial a la zona de Mostar, Capljina y hacia la frontera con Croacia, principalmente hacia la salida de Bosnia al mar.

En el caso de la población serbia, esta cae abismalmente en la Federación, donde suponen apenas un 2,55%, en especial en Sarajevo, Tuzla, Zenica o Mostar, pero se concentra en la *Republika Srpska*, con un 81,51% como un movimiento migratorio programado por las tendencias políticas de esta Entidad. De esta manera, la capital serbia, Banja Luka es casi étnicamente homogénea, así como las zonas de Foca, Rudo, Rogatica, Pale o Visegrad donde la repoblación serbia suple casi al completo el descenso de población bosniaca o croata. El mapa de la *Republika Srpska* es casi al 100% étnicamente “limpio”.

Por último, la población musulmana o bosniaca se concentra en la Federación ya que hay zonas del este de Bosnia que hoy pertenecen a la Entidad serbia, donde los bosniacos han sido claramente eliminados del mapa, como sucedió en ciudades del enclave de Srebrenica, pasando por Visegrad hasta las zonas del sureste como Foca. También cabe señalar que el descenso en el número total de la población lo encarna mayoritariamente la etnia bosniaca que abandonó el país durante la guerra y nunca más volvió.

En el caso del Distrito de Brcko, las cifras lo sitúan como el único territorio multiétnico. La tendencia hasta el año 1999, momento en el que el distrito fue constituido como tal y separado de la *Republika Srpska*, la población serbia repobló la zona, sobre todo en las proximidades del río Sava, pero la posición económica de Brcko, más favorable que la del resto del país ha hecho que también croatas y bosniacos, lo que se traduce en las cifras.

En cualquier caso, el descenso en la población lo han sufrido todos los grupos étnicos, aunque como ya se ha notado en el caso de la etnia menos numerosa, los croatas, la pérdida de habitantes ha sido porcentualmente más significativa.

En cifras globales, Bosnia y Herzegovina cuenta con 845.874 habitantes menos,

un 24% de la población respecto de 1991, sin duda el dato más atroz y preocupante de los mencionados hasta ahora. Ello supone que Bosnia se está volviendo un país predominantemente viejo y con una tasa de crecimiento poblacional negativo, pues de los apenas 20 ayuntamientos que han visto crecer sus cifras de habitantes, ninguno puede hablar de incremento de natalidad o emigración económica, sino de repoblación artificial basada en criterios políticos y étnicos que no han logrado poner en términos positivos la gravísima tasa de descenso poblacional, ya sea por caída de nacimientos como por el abandono del país por razones económicas que, anualmente reduce en 3.270 personas la población total del Estado (Arnautovic, 2013).

#### **7.4 La manipulación política del censo 2013**

En cualquier país democrático, el censo es una herramienta para conocer no solo el número real de habitantes, sino también las tendencias de las tasas de natalidad y mortalidad, el PIB, el nivel de vida, datos sobre el nivel de ingresos y educación de los ciudadanos, o las tendencias migratorias entre las ciudades y los núcleos rurales. En Bosnia y Herzegovina, el censo es una cuestión principalmente política, y más que una cuestión es un problema que desde la perspectiva de los partidos mayoritarios no debería ser tocado porque desempolvará los fantasmas de la guerra, la territorialización étnica del Estado que fue el fin último de la guerra, pero también las cifras reales de sus grupos, o lo que es lo mismo, el temor a no ser tan fuertes dentro del equilibrio de poderes que han establecido. De no ser así, como se entendería que un país como India necesite un mes para hacer públicos los datos poblacionales y Bosnia y Herzegovina tarde tres años en hacerlo.

El censo poblacional que fracasó en el año 2011 porque los partidos no fueron capaces de sacar adelante una ley, se realizó en el año 2013 sin un plan estadístico preciso, y presionados por la UE, que dejó bien claro que no estaba dispuesta a negociar la entrada de un país que ni siquiera sabe el número real de sus habitantes. La ley del censo 18/13 fue sacada adelante no sin grandes pulsos que enterraron por completo el interés por la carestía de vida, la edad media de los habitantes o su nivel de estudios, cuestiones fundamentales para cualquier programa económico que pueda tomar en consideración a Bosnia como escenario, para centrar su proyecto en tres preguntas fundamentales basadas en la pertenencia étnica<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> La elaboración de las tablas referentes al nivel de vida de los habitantes ha precisado de la relectura individualizada de cada uno de los parámetros tratados en el censo, y su posterior cruce

Las presiones políticas sobre los ciudadanos comenzaron meses antes del censo, y se centraron ante todo en minimizar una latente ola de jóvenes que se negaban a ser encasillados en clave étnica, y pedían ser considerados simplemente como *bosnios*. Algunas declaraciones políticas son dignas de reproducir. Desde el bando bosniaco, Sulejman Tihic, el portavoz del que fuera el partido bosniaco, SDA, amparándose en el legado de su fundador, el primer presidente de Bosnia y Herzegovina independizada, Alija Izetbegovic, decía (Arnautovic, 2013):

percibo entre los bosniacos ese deambular por el que necesitamos explicar a los ciudadanos que no son menos bosnios si se declaran bosniacos, no es que quieran menos a Bosnia por ser bosniacos que no bosnios.

El presidente de la *Republika Srpska*, Milorad Dodik, del partido ultranacionalista serbio SNSD decía:

Aquí en Bosnia hay claras tendencias por realizar el censo sin especificar la pertenencia nacional, religiosa y lingüística, y encima promueven una nueva nación, la de los *bosnios* (Ibid).

Los croatas también apuraron sus eslóganes nacionalistas. Dragan Covic, líder del partido nacionalista HDZ declaraba:

algunos pretenderán aprovechar (el censo) para que el pueblo menos numeroso quede en una posición insignificante en la estructura de recuentos, (...) para tratarnos como una minoría nacional (Ibid).

Este tipo de declaraciones fueron seguidas de campañas de las correspondientes comunidades religiosas que pedían directamente a sus fieles declararse como miembros de su etnia.

Paralelamente a las presiones políticas, en los meses previos al censo apareció un movimiento ciudadano denominado *Iniciativa para la libre determinación* que aglutinaba una treintena de ONG, y que llamaba a la ciudadanía a declararse como ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, es decir, bosnios. Al parecer, y según publicaciones de medios regionales como *Dani* o *Pescanik*, el censo de prueba del año 2012 había arrojado la escandalosa cifra de un 35% de población que se declaró como *bosnia*, rechazando de esta manera todas las opciones posibles de respuesta del censo. Estos resultados nunca fueron corroborados por la Agencia Estatal de Estadística pero tampoco desmentidos (Pescanik, 2012).

El analista austríaco, Florian Bieber, comentaba al respecto de este dato (Pescanik, 2012) que el verdadero desafío estaba en entender las aspiraciones de

---

de datos con los indicadores de la Comisión Europea y el Banco Mundial, ya que estos datos no han sido lo suficientemente desarrollados en el censo, a pesar de ser el primero desde 1991.

una suma tan importante de personas, y repensar el sistema existente para dar cabida a aquellos que no se identificaban en clave étnica.

La cuestión es más bien si ByH está caminando hacia ser un estado binacional, con dos grandes grupos: serbios y bosniacos, y una reducida comunidad de croatas; o se trata de un estado de mayoría de *bosnios*, junto con aquellos que tienen una identificación étnica.

Siendo esta la cuestión o no, lo cierto es que los resultados del censo poblacional de 2013 mostró un país etnificado que abre enormes desafíos de futur. Las últimas elecciones se han celebrado bajo el censo de 1991, el único válido ante la Ley electoral, para cuya adecuación respecto de las cifras reales se prevé una dura batalla campal política <sup>149</sup>. El porqué, desde la perspectiva del autor del censo de 1991, Hasan Zolic, tiene varias variables (Karabegovic, 2014):

En primer lugar, el censo demostró un número mucho menor de ciudadanos. En segundo lugar, que la población de Bosnia es vieja. En tercer lugar, cuando tomamos en consideración el ordenamiento regional, se evidencia que tenemos concentraciones de población basadas en la composición étnica. Los croatas viven en Herzegovina porque ya no existen en Posavina, o en Bosnia central. Es el caso de los serbios que viven en su mayoría en la *Republika Srpska*, (...) o los bosniacos que han sido movidos de algunas zonas de Herzegovina o Bosnia del Este. Cuando tomáis en consideración ciudades como Bijeljina, Banja Luka, Siroki Brijeg..., son ciudades que registran un crecimiento poblacional, pero de una única etnia.

En términos de cuotas de poder, estos datos suponen un desequilibrio en la estructura actual de composición del Parlamento cuyos representantes dependen del porcentaje de sus grupos étnicos basados en el censo de 1991, en el que los bosniacos representaban un 43,47%, los serbios un 31,21% y los croatas un 17,38%. Sobre estas cifras, la Federación cuenta con ocho ministros bosniacos, cinco croatas y tres serbios. En el caso de la *Republika Srpska*, hay ocho ministros serbios, cinco bosniacos y tres croatas. Las cuotas de poder se aplican también en otros órganos como el Banco Central, el cuerpo diplomático así como en otras agencias gubernamentales que deberán de modificar sus estatutos del censo de 2013, lo que previsiblemente desate un debate real sobre la reformulación de la Constitución en cuanto a la representación equitativa de los grupos étnicos en una Bosnia y Herzegovina claramente etnificada.

---

<sup>149</sup> A este respecto es interesante observar que las diferentes leyes entre ellas la ley electoral estatal, así como las leyes de la Federación de Bosnia y de la *Republika Srpska* por la que se siguen rigiendo las elecciones estatales, étnicas, cantonales y municipales mencionan términos confusos respecto del censo como “censo de 1991” o “el último censo”. Si se tiene en cuenta que en la actualidad existe un nuevo censo, el “último” ya no sería el de 1991, y por tanto no sería el válido (IWRP, 2015).

#### **7.4.1 El lugar de la diáspora en el censo de 2013**

Es un hecho evidente para la Comunidad Internacional, aunque parecer ser que no para el gobierno de Bosnia y Herzegovina que las altas cifras de personas que viven fuera de Bosnia no es un grupo que represente a la emigración clásica de otros países, sino que se debe en su mayoría a la salida forzosa del país durante el conflicto. Debido a esta particularidad, las principales organizaciones internacionales de la diáspora bosnia exigían tener los mismos derechos que los habitantes de Bosnia y Herzegovina en lo relativo al censo de 2013, ya que en su mayoría siguen siendo nacionales del país y titulares de bienes e inmuebles en el mismo.

El Congreso Internacional de la Diáspora bosnia propuso la apertura de centros donde se llevara a cabo el censo poblacional en los países con mayor número de residentes bosnios, o bien que ese trabajo lo hicieran las embajadas. La solución por parte del gobierno fue colocar en la página web oficial de la Agencia Estatal de Estadística un formulario que debía ser autorellenado por los ciudadanos que viven fuera del país. La medida no fue acompañada de la menor campaña mediática ni siquiera por parte de las correspondientes embajadas o consulados. La diáspora emitió diferentes comunicados a los medios de comunicación así como al gobierno exigiendo más información respecto del censo porque desconocían si podían ver vulnerados sus derechos individuales y de propiedad privada con la ley del censo que estaba naciendo (Sekulic, 2013).

La Ley del censo 18/13 señala que los ciudadanos residentes fuera del país no serían computados como habitantes de Bosnia, aunque la misma no tenía por objeto conocer únicamente el número de habitantes sino de inmuebles, muchos de los que son propiedad de ciudadanos que viven en el exterior. El Artículo 4 especifica que el censo incluirá: a) a los nacionales de Bosnia y Herzegovina con residencia permanente o temporal en Bosnia y Herzegovina, independientemente de si en el momento del censo están presente en Bosnia y Herzegovina o están ausentes de Bosnia y Herzegovina; b) a los extranjeros con permiso de residencia permanente o temporal en Bosnia y Herzegovina, independientemente de si en el momento del censo están en Bosnia y Herzegovina o no; c) a los apátridas; d) a personas de hogares mencionados en los puntos a) , b ) y c ); y e) los apartamentos y otras unidades de vivienda.

La diáspora se sentía absolutamente abandonada por la ley además de inquieta ante el procesamiento de los datos respecto de los bienes e inmuebles que sólo pueden poseer nacionales del país, y que en caso de ser borrados del censo



podían quizá perder. De otra parte, el artículo 11 <sup>150</sup> de la Ley que permitía que cualquier miembro de un hogar pudiera dar los datos de otro de sus miembros mayores de 15 años suponía la posibilidad de tergiversar y manipular los datos. Algunas propuestas, como la del analista Zolic fueron encaminadas en hacer una distinción entre población “permanente y presente” porque de esta manera se computara a los habitantes reales del país, y a aquellos que son nacionales y que tienen bienes en el mismo. La fórmula final fue la de una papeleta digital que no computaría dentro del número global de ciudadanos censados, o bien la posibilidad de viajar al país dentro de la fecha del censo para dar unos datos que bien podría entenderse modificasen la imagen real del país.

Mientras que Bosnia no daba mayor solución a su numerosa diáspora, Croacia desarrolló toda una campaña mediática sobre el censo del país vecino a través de la web del Departamento Oficial para Croatas fuera de la República de Croacia en el que instaba a los croatas residentes fuera de Bosnia que acudieran al censo en la fecha en la que éste se desarrollase, y que contestasen claramente que su etnia era la croata, su religión la católica y su idioma el croata. Tras diferentes presiones de las ONG, el Departamento modificó la circular “recomendando definirse como croata, católico que habla croata”, pero no la retiró.

El censo final en cualquier caso, tiene un desajuste de datos poblacionales más que considerable. En total, del censo preliminar de 2013 con 3.791.622 censados, al definitivo con 3.531.159, hay una diferencia de 260.463 habitantes menos. La explicación desde la Agencia Estatal Estadística es que estas papeletas no cumplían los criterios requeridos no obstante, ante la falta de información previa al proceso hacia los ciudadanos en la diáspora, puede que un importante grueso de estos datos procedan precisamente de este grupo poblacional.

#### **7.4.2 Una vez más, la minoría sin igualdad de oportunidades en el censo**

El artículo 12 de la Ley del Censo 18/13 especifica que las personas encuestadas no están obligadas a responder a las preguntas basadas en su pertenencia nacional o étnica así como sobre su religión (Artículo 12.2. Ley Censo Poblacional 18/13). La pregunta relativa al idioma que hablan sí sería, en cambio, obligatoria. Si la persona decidía responder a estas cuestiones pero no era bosniaco, croata o

---

<sup>150</sup> El punto 2 del artículo 11 dice que los datos personales de los miembros ausentes de la unidad familiar los puede facilitar aquel mayor de edad que mejor conozca la situación de los miembros de la unidad. mayores de 15 años. Ver: Art. 11.2. Ley del Censo Poblacional 18/13 de Bosnia y Herzegovina.



serbio, o no se definía como tal, no tendría opción de respuesta más que dejarla en blanco. De nuevo los “otros”, ya sean minoría nacional o ciudadanos que no se definen en clave étnica quedaban marginados del censo <sup>151</sup>.

Las campañas mediáticas perpetradas desde los bandos étnicos mayoritarios pidiendo a los miembros de su grupo definirse claramente como tales, fueron en claro perjuicio de aquellos que no querían hacerlo. Fueron miles las denuncias recibidas por parte de la Agencia Estatal de Estadística por parte de ciudadanos que decían sentirse coartados por el cuerpo de funcionarios encargados del censo, que les instaba a contestar las preguntas sobre su pertenencia étnica y religiosa (IWRP, 2013).

De otra parte, si la diáspora fue la gran damnificada por no verse representada en el censo más que como una suma que computaría en una base de datos distinta a la del censo poblacional de Bosnia, éste tampoco ofrecería una imagen real de aquellos que no se definen en clave étnica, y aunque del mismo se desgrava una cifra oficial de un 2,73% de los “otros”, si bien se esperaba que su porcentaje fuera mayor, hasta un 4,3%, <sup>152</sup> nada se sabe sobre quién compone realmente este grupo; minorías religiosas, nacionales, ciudadanía, porque nadie les ha preguntado.

En palabras del que fuera Representante Internacional para Bosnia, el diplomático español, Carlos Westendorp (comunicación personal, 2015):

Un censo de población es necesario en toda democracia moderna. Pero debe ser un censo de ciudadanos, con iguales derechos y obligaciones. Pero si es un censo que, en lugar de integrar, sirva para separar a las personas según su origen étnico, cultural, lingüístico o religioso, entonces solo servirá para certificar el fracaso de un proyecto de vida en común.

¿Será ese el motivo principal del censo de 2013? Es una pregunta cuya respuesta se conocerá cuando se conozcan las políticas que surgan del mismo.

---

<sup>151</sup> La pregunta relativa a la pertenencia étnica/nacional ofrecía cuatro posibles respuestas: bosniaco, croata, serbio o no contesto. Ver: Popisnica P-1, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u BIH 2013 [ejemplar P1 del Censo de población, hogares y viviendas en BYH, 2013], en [www.bhas.ba/Popis%202013/BOS%20P1.pdf](http://www.bhas.ba/Popis%202013/BOS%20P1.pdf).

<sup>152</sup> El diario bosnios *Dnevni Avaz* hizo una filtración en el año 2014, supuestamente llegada de la Agencia Estadística bosnia en la que la nueva composición étnica de país se componía de un 48'4% de bosniacos, 32'7% de serbios, 14'6% de croatas y un 4'3% de “otros”, un dato extraído supuestamente de aquellas respuestas que no habían contestado positivamente a las tres opciones anteriores. Estos datos nunca fueron corroborados por la Agencia pero tampoco desmentidos (Kristovic, 2014). No ha trascendido el motive de la diferencia entre la cifra de 2014 y la de 2016.



## CAPÍTULO 8

# LA ETNIFICACION DEL INDIVIDUO Y EL AHOGAMIENTO DEL CIUDADANO. LA CONSECUENCIA DIRECTA DE UN SISTEMA DISFUNCIONAL

---

### 8.1 La “primavera bosnia” de 2014. Del levantamiento popular contra los poderes públicos a la búsqueda de nuevas fórmulas institucionales

El 2014 fue año difícil para todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina. Marcado por tremendas inundaciones que dejaron a miles de personas sin hogar, y por las primeras protestas masivas desde la finalización de la guerra que no sólo supusieron el estallido social en las calles de las principales ciudades bosnias, sino el detonante en toda la región de los Balcanes, donde curiosamente hasta esa fecha, habían pasado de largo todas las “primaveras” e “indignados” sociales.

Fue también año electoral, pero a pesar de las multitudinarias protestas que culminaron con edificios públicos incendiados, amenazas por parte de la EUFOR de sacar a las calles las tropas, de miles de heridos y dimisiones en bloque en algunas administraciones locales, no llevaron en ninguno de los programas electorales alguna referencia a las peticiones de la ciudadanía. Poco después, ningún analista tenía claro en qué quedó aquel terremoto social, y si volvería a tener réplicas en fechas posteriores, si bien con la perspectiva de casi tres años, queda claro que hasta esas protestas, nacidas en el seno de la ciudadanía, fueron etnificadas por parte de los partidos dominantes. El hartazgo social que sacó a la ciudadanía a las calles que si bien no sabían lo que querían, sí tenían claro que no querían continuar tal y como estaban, y que las necesidades que tenían en la Federación eran las mismas de la RS, se tradujo dentro del discurso político y pronto del médico en una teoría de conspiraciones de un estallido violento orquestado desde la Entidad "enemiga". A los pocos días, el brote social de las protestas que se sucedían en todo el territorio fue apagándose, y mutando en la creación de los denominados “plenums” o asambleas ciudadanas, en las que se recogían las diferentes propuestas o peticiones al cuerpo político. Curiosamente, la iniciativa no prosperó en ninguna propuesta contundente cara a las elecciones

de octubre de ese año. No se consolidó un brazo político para intentar construir esas peticiones, así como tampoco los partidos políticos mayoritarios supieron convertir las necesidades en oportunidades de votos. La llamada “primavera bosnia” se marchitó a las pocas semanas pero algunos autores apuntan que es sólo cosa del tiempo que la violencia vuelva a las calles (Al Jazeera Magazine, 2014).

### **8.1.1 La mecha social de Tuzla**

Las masivas protestas de Bosnia y Herzegovina comenzaron en el mes de febrero de 2014 con apenas un centenar de trabajadores de una fábrica de productos químicos de Tuzla, en la Federación de Bosnia, que se reunían desde hace días delante de la corporación local con el objetivo de ser atendidos por el alcalde. Quizá la torpeza del político que les esquivó durante días, y se negó a cualquier tipo de comunicación con unos fabricantes atrapados en el limbo de la privatización del sector público de Bosnia, y que llevaban desde hace dos años sin percibir su salario, fue el verdadero detonante para que algunos de ellos decidiesen tomarse la justicia por su mano e incendiar el edificio de la corporación, exigiendo la dimisión en bloque de todo el equipo municipal. Al día siguiente, las protestas se habían multiplicado en Sarajevo, Zenica, Bihac, Mostar con miles de personas en las calles exigiendo justicia social y explicando que pedían “pan y derechos básicos robados por la clase política” (Sánchez Vallejo, 2014).

Conforme avanzaban los días, el estallido social se contagiaba también a parte de la región con manifestaciones en Montenegro pero también con alerta máxima en Serbia. Por primera vez, tal y como decían los manifestantes, habían salido todos juntos a las calles porque sus problemas no eran los enfrentamientos étnicos, sino el hambre y la corrupción. La *Republika Srpska* fue la que más tardó en reaccionar con tímidas protestas en Banja Luka que fueron minimizadas mediante una la teoría conspiratoria que se encargó de contar el gobierno y cuyo objetivo final del estallido era acabar con la Entidad serbia (Judah, 2014).

El punto álgido del estallido fue la quema de las instituciones públicas de la corporación de Tuzla, y el edificio del Cantón de Sarajevo en el que ardió parte del archivo histórico de la ciudad, numerosas esculturas y obras artísticas fueron supuestamente saqueadas, y que los políticos consideraron obra de “hooligans exaltados”, que paradójicamente actuaron con toda su rabia ante la mirada de los cordones policiales a los que fue ordenado no actuar (Al Jazeera Magazine, 2014).

Si bien, los manifestantes por unanimidad condenaron los ataques, y agradecieron que no hubiera muertos en un brote de violencia como aquel, no supieron explicar con claridad cuál era el objetivo final de aquella revuelta. Trabajo, derechos sociales, garantía de pensiones, peticiones con las que la clase política tenía que cumplir o dimitir<sup>153</sup>.

### **8.1.2 Los “plenums” y su rápida combustión**

Las asambleas ciudadanas, o *plenums*, surgieron como respuesta al brote violento de las protestas. Las peticiones no eran demasiadas pero sí un tanto utópicas. Sólo en Tuzla, las exigencias eran las siguientes: el poder debía ser del pueblo, encarnado en estudiantes y trabajadores elegiría un gobierno de tecnócratas que no hubieran estado comprometidos con la clase política gobernante. Esta nueva clase tenía como objetivo principal resolver los problemas de las empresas públicas, auténticos gigantes atrapados desde el año 2000 en el proceso de privatización de la industria bosnia, debía también reconocer la cotización de trabajadores, pensionistas y sus derechos sanitarios, tenía que procesar los casos de corrupción económica y política, requisar bienes e inmuebles adquiridos ilegalmente en el periodo inmediato después de la guerra, abolir los contratos de privatización, revisar todo el proceso de privatización hecho hasta entonces y devolver las fábricas a los trabajadores con el objetivo de salvar los puestos de trabajo (Allock, 2014).

Estas peticiones como bien indica el análisis "La sociedad postindustrial y el desafío autoritario" (ESI, 2004) en relación al proceso de privatización de la industria de Bosnia y Herzegovina tenía un claro trasfondo de nostalgia socialista. Allock (2014) amplía el concepto:

Una década más tarde, creemos que las conclusiones y conceptos presentados en el año 2004 son de gran relevancia para la comprensión de porqué Bosnia y Herzegovina se ha quedado atascada en el culto de "expertos *no políticos*"; en la tradición de estériles y abstractos "debates de reforma" sin fin; en la nostalgia por la época dorada del socialismo; en la dependencia universal y la resistencia a la quiebra; en los sueldos privilegiados de los funcionarios públicos; en las transferencias sociales regresivas que no ayudan a erradicar la pobreza; en la pasividad de las instituciones públicas; la falta de capacidad para la formulación de políticas de la administración; en la mala opinión sober

---

<sup>153</sup> El PIC apoyó las manifestaciones aunque condeno duramente los actos vandálicos. En su pronunciamiento de urgencia recriminó a los políticos su manipulación de las protestas y la intención de despertar el miedo y una mayor “división étnica”. Ver en pronunciamiento completo de PIC, del 11.02.2014, en [www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=48384](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=48384).

el proceso democrático; el entendimiento limitado del proceso político, así como de la aprobación de leyes; la negligencia del mantenimiento de los servicios públicos y de las infraestructuras públicas; y la "tentación autoritaria" como una vía de escape de la responsabilidad.

Allock concluía que este informe seguía siendo absolutamente válido para la situación actual de Bosnia a pesar de haber sido escrito en 2004, y que no recordaba otro país que hubiera perdido toda una década en no hacer absolutamente nada, mientras seguía anclado en la negativa a emprender una política de desarrollo.

El vandalismo paró, y al poco se disolvieron las asambleas ciudadanas sumiendo al país en una especie de "invierno social" del que fue imposible salir siquiera en las elecciones de octubre de 2014, pero las exigencias iniciales contra la corrupción, el paro y la flagrante crisis económica siguen siendo asignatura pendiente en el país, con o sin protestas, y una cuestión de supervivencia de ByH en un contexto nacional, regional y europeo.

## **8.2 La vulneración del individual bajo el molde étnico: la etnificación del sujeto de la soberanía y la vulneración del individuo**

Las protestas de 2014 fueron por primera vez desde el punto y final de la guerra, la representación en común de todos los bosnios de unos intereses que se superponían a los de un grupo étnico, porque en Bosnia es común comentar en clave de humor que, es la única democracia en la que el ciudadano a diario se siente una minoría. Esta afirmación es la que percibe la mayoría de los individuos del país, que, en clave étnica ven representados intereses grupales, territoriales, históricos, pero pocas veces, por no decir ninguna, y el mejor ejemplo nos lo dan las elecciones generales, ven sobre la palestra programas políticos dirigidos a mejorar sus condiciones de vida como personas, sus sueldos, el paro, las pensiones, o la educación. Como se ha mencionado, no ha habido propuestas políticas cara a las elecciones de 2014 que hubieran sido capaces de absorber en un programa político las peticiones de las masivas protestas. Ni siquiera se ha logrado sustraer de los denominados "plenums" o asambleas ciudadanas una figura que pudiera encarnar una nueva fuerza o tendencia política orientada más a los intereses ciudadanos que a los étnicos. En las elecciones generales del 3 de octubre de 2010, por ejemplo, hubo una propuesta política, promovida por uno de los presentadores de radio más famosos, de apodo, *Batko*, que aglutinó a ciudadanos de todos los estratos sociales, religiosos y étnicos, para ridiculizar la situación en el país. El partido que crearon para la candidatura se denominó *Skok*

[salto], que son las siglas de Savez Kokuza [la Unión de pordioseros] , en el que cada militante se denominaba pordiosero, y *Batko* era el presidente honorífico de todos ellos. La propuesta tuvo éxito en toda Bosnia, hasta que, una semana antes de las elecciones cortaron la señal de la emisora en la que se publicitaban. Apenas hubo protestas por este acto de censura en el país, y la iniciativa quedó sólo en anécdota.

Señalar a los culpables de este ejemplo o de otros tantos es fácil. Para la mayoría de la opinión de Bosnia son los políticos, al igual que para los miembros de la Comunidad Internacional que trabajan en el país. Una realidad sustentada en élites políticas, y cimentada sobre una estructura étnica que lo único que hace es beneficiar a esos grupos. El laureado director de teatro, Dino Mustafic (Karabeg, 2017) explica que:

Año tras año, conforme se han ido acumulando los problemas sociales y existenciales, la retórica nacionalista se intensifica cada vez más haciendo sonar los tambores del miedo al otro. Este año (2016) ese sonido ha alcanzado la línea roja, ya que, nunca hasta ahora se han vertido tantas amenazas de guerra y de nuevos conflictos en los Balcanes. Y eso será así , siempre y cuando los ciudadanos, como titulares de la soberanía, sigan expulsados de la política. En Bosnia y Herzegovina no hay obreros, campesinos, intelectuales. Sólo hay miembros de una etnia. Esto se ha visto durante los disturbios de 2014, cuando las élites políticas, independientemente de si pertenecían a la derecha o a la izquierda, corrieron a las protestas de inmediato para *etnonacionalizarlas*. Pasó lo mismo en las protestas contra la falta de una ley unitaria sobre el número de identificación personal. Por lo tanto, ningún tipo de insurgencia puede producirse sin la dominación étnica y nacionalista en Bosnia y Herzegovina.

El sociólogo croata originario de Mostar, Slavko Kukic (Ibid) señala a este respecto que:

Basta con ver las actuaciones diarias de líder del HDZ, Dragan Covic y el presidente del Consejo General del Congreso Nacional de Croacia, Bozo Ljubic que siempre hablan del espíritu de Dayton cuando la Constitución y la ley electoral no va en su favor. Amparándose en el espíritu de Dayton lo que pretenden es que nunca prosperen los partidos de centro orientados a los ciudadanos. Según ellos, los intereses de los croatas sólo pueden defenderse por partidos nacionalistas croatas. Nunca por el Partido Socialdemócrata (SDP), el Frente Democrático (DF), u otros partidos ciudadanos. Son, en su interpretación, un instrumento que utiliza la clase política bosniaca en contra de la posición croata.

Pero es necesario hacer un análisis de los mecanismos que han permitido a la clase política gobernante convertirse en un estrato así. En lo visto hasta ahora, podemos establecer dos constantes paralelas. Por un lado, la guerra, como el trasfondo permanente de todas las dificultades que se plantean en el camino de Bosnia hacia una verdadera democracia de ciudadanos, y por el otro, las normas jurídicas y la estructura institucional derivadas de la misma –el sistema de Dayton–, como el garante del nuevo Estado surgido del conflicto, y con pretensiones de ser

un miembro activo de la comunidad internacional.

Dentro de este nuevo Estado, y debido a la guerra, se establecen divisiones territoriales que satisfacen en mayor o menor medida, las pretensiones de los grupos en conflicto. La curiosidad radica en este reparto, en que no son los *serbobosnios*, *croatabosnios* y *musulmanesbosnios*, los que despiezan la tarta, sino los presidentes de tres estados soberanos, Serbia, Croacia y Bosnia. Ello significa que, el conflicto no es interno, sino que existen intereses regionales claramente reflejados en esta guerra, si bien es más difícil demostrar la participación directa de estos estados en la guerra que identificar a los verdugos de la misma <sup>154</sup>.

Son los políticos, o las élites políticas del momento, los que temen volver a enzarzarse en un conflicto si desaparece la asistencia internacional pero, que sean ellos, y no otros, lo que estén a la cabeza del Estado, no es cosa suya precisamente. Sólo es necesario volver al año 1996, las primeras elecciones después de la guerra, para ver qué cariz iba a tomar el asunto de Bosnia.

Presionados internacionalmente para celebrar unas elecciones democráticas, a pesar de lo temprano del momento, de las heridas abiertas, y de que no se había producido un cambio generacional en la política, había que crear partidos democráticos, con discursos que satisficieran los estándares internacionales de la democracia. Este fue el escalón que faltaba por conquistar para disfrutar de la fructífera carrera del nacionalismo en Bosnia. En una entrevista personal mantenida con el autor Dino Abazovic (comunicación personal, 2012), éste comenta al respecto que:

Desde las primeras elecciones después de la guerra, en el año 1996, a instancia por cierto, de la Comunidad Internacional, hasta las actuales, la élite política ha ido cimentando sus posiciones como los señores de nuestros destinos. No importa la dirección de los partidos políticos, todas las filas conducen a la permanencia del actual sistema de oligarquía de partido para el mantenimiento de los privilegios y la corrupción.

La ineficacia de los mecanismos con los que se ha dotado al Estado, han demostrado fallar en más de una ocasión, y darle el poder a la clase política, no como servidores de los ciudadanos, sino de los intereses de los grupos étnicos a

---

154Esta idea está apuntada en el texto del autor Sarcevic quien, en clave de unas declaraciones del que fuera presidente de turno de BYH en el año 2008, Sulejman Tihic, hacía una advertencia a la Comunidad Internacional que cabe citar aquí: ["Advertimos a la OHR, y a la Comunidad Internacional sobre las posibles consecuencias si se retiran antes de implementar por completo el Acuerdo de Dayton. Puede producirse un retroceso en los avances conseguidos hasta ahora, pueden producirse divisiones, y, dios no lo quiera, se pueden dar conflictos. Si se retira ahora la OHR, esto será una evidencia. Son nuestras estimaciones como el partido más votado de BYH"]. (Sarcevic, 2009: 10).



los que pertenecen. Es una consecuencia directa de la fórmula democrática de un estado cuyo sujeto soberano no es el individuo sino las etnias.

### 8.3 El ciudadano: ¿Sujeto u objeto soberano?

La obligación constante de definir al individuo en clave étnica supone una contrariedad respecto del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La falta de proyectos políticos orientados al sujeto individual, a sus necesidades vitales, conduce a un estado psicológico del miedo en el que únicamente la fidelidad a un grupo, a la etnia, puede proteger los intereses de esa persona. Mujkic (comunicación personal, 2013) señala que:

En Bosnia estamos ante el “dilema del prisionero”. Las elecciones se basan en el voto del miedo que perpetua el *status quo*. La sentencia de Sejdic-Finci deja claro que el camino de Bosnia ha de ir hacia una democracia liberal pero es una vía que no interesa a las élites políticas actuales. El distrito de Brcko es un ejemplo. En cualquier caso, la UE no tiene una política clara hacia Bosnia. Se le exige a los ciudadanos que traigan los cambios pero los ciudadanos no tienen los derechos de un verdadero estado de la ciudadanía. Todo ello conduce a un sistema esquizoide que dificulta enormemente cualquier progreso en materia del sistema político.

La representación en clave grupal, el “colectivismo” provocado, fabricado y cebado desde los sillones de los líderes políticos locales, los representantes, guías o propietarios de los partidos nacionalistas a los que encabezan, tiene por objetivo anular cualquier voz cívica en este escenario. Tanto es así, que la identidad del individuo en Bosnia se desdibuja y necesita ser reinventada. Un alto cargo en la diplomacia española en Bosnia y Herzegovina en el momento de la entrevista, (comunicación personal, 2010) observa que:

Aquí se produce a diario el identitarismo. Hay nuevas lenguas, más velos que nunca, más mezquitas, educación segregada, etc. Todo ello, aderezado con tensión entre los líderes. Esa tensión interesa porque esos mismos líderes comen del miedo de sus votantes. Veamos por ejemplo cualquier estructura de partido. Cojamos como ejemplo a Zlatko Lagumdjija. Defiende supuestamente intereses multiétnicos aunque su discurso está orientado sobre todo a la población bosniaca. De otra parte, Dodik y Lagumdjija se odian y todo ello afianza a sus votantes. En el caso de Silajdzic, el discurso es igual que el del año 1992. la integridad de Bosnia unida, y el miedo a que se separen las comunidades. Si analizamos estas estructuras vemos un sistema de partidos como 500 años atrás, en los que no se vota a la organización sino a la figura, al líder.

Es la descripción de la oligarquía política establecida en el país. Su soberanía, reforzada mediante los mecanismos del veto, y del interés nacional, posibilita ordenar, o mejor dicho, desordenar el estado a su gusto porque, al fin y al cabo, a

nadie tienen que rendir cuentas. En este sentido, el periodista Senad Hadzifejzovic (comunicación personal, 2014), uno de los pocos profesionales de los medios que en el año 1992 se encaró a Radovan Karadzic ante su avance bélico, señala que:

Sólo hace falta que mire los eslóganes para darse cuenta de que no ha cambiado nada en estos veinte años. Por ejemplo, el eslogan para las elecciones generales de SDA es “el pueblo lo sabe”. No debería saberlo el poder en lugar del pueblo. En última instancia, ¿qué sabe el pueblo? Es una ambigüedad increíble. Otro ejemplo lo vemos en los actuales medios de comunicación. La mayoría son propiedad de los candidatos que se presentan a estas presidenciales. Imaginaos la parcialidad con la que se trabaja. No se hacen sondeos de opinión, no se repasan las promesas electorales y los incumplimientos, no se investigan las riquezas de los políticos. En definitiva, los políticos en Bosnia a los últimos que tienen que rendir cuentas es a los ciudadanos.

Ante un panorama así de políticos corruptos, sin intenciones de renovación, sin necesidad de cambios en los discursos porque no tienen que ganar votantes, sin posibilidad de cambio debido a los bloqueos constantes en los órganos centrales, así como cobijados en el seno de las elecciones étnicas, temerosas, colectivas, en las que no existe el voto individual, la soberanía interna se desdibuja notablemente. El día a día en Bosnia deja una imagen de autoritarismo en el que la persona sola no cuenta, y en el que, el sistema de grupos, de colectivos que funcionan como castas copa todas las esferas de soberanía interna del país.

#### **8.4 Una constitución "anticonstitucional"**

El individuo queda marginado de dos formas en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. En primer lugar, se le niega un derecho que en un principio, le ha sido otorgado, como es su subjetividad constitucional. De esta manera, el individuo (“ciudadano” en el preámbulo de la Constitución) no vuelve a aparecer en ningún apartado más en el texto, ni mucho menos en los procesos y mecanismos de participación en la toma de decisiones. La asesora de la Comisión para la Reforma Constitucional de ByH, Valery Perry (comunicación personal, 2011) indica que:

En Bosnia tenemos tres categorías de identidad cívica, es decir, las de los pueblos constituyentes. Esta característica de la Constitución hace que exista una clara división entre lo que es el concepto de ciudadanía entendido como tal, en los países democráticos, y el de etnicismo, que es la forma de ejercer la ciudadanía en Bosnia.

La segunda vulneración del derecho del individuo refiere a su protección dentro del marco de la salvaguarda de los derechos humanos. El Anexo IV ratifica quince documentos internacionales y se somete al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esto quiere decir que el individuo como tal, está prácticamente blindado

como en cualquier Estado de Derecho. Y es ésta la visión de muchos observadores internacionales en Bosnia. La asesora electoral de la OSCE para Bosnia, Mercè Castells (comunicación personal, 2011) señala que:

Los votantes bosnios siempre han votado en clave étnica, sobre todo a los partidos de sus propios pueblos constituyentes. Pero no es una constante en el pensamiento político de ByH: por ejemplo, en las elecciones de 2010, el número de votos arrebatado por los partidos no nacionalistas ha crecido notablemente. El proceso electoral obedece este principio. Basado no en la etnia sino en la ciudadanía: todos los ciudadanos de ByH se registran bajo el mismo proceso, y todos los partidos están sujetos a las mismas reglas.

Es una concepción completamente opuesta a la anterior, a pesar de que ambas procedan de la misma organización internacional, porque parten precisamente de dos preceptos distintos que son los mismos que usan aquellos que vulneran los derechos individuales, en definitiva, los líderes grupales. Aceptar que el individuo tiene su posibilidad de elegir tal y como señala Castells, es una posibilidad a medias cuando tenemos en cuenta que son varias las causas pendientes contra Bosnia por vulneración de los derechos humanos. La propia Castells reconoce que hay vulneración de la libertad individual en ByH al decir que:

Es cierto que los derechos humanos no están lo suficientemente protegidos en todos los niveles del gobierno: los debates se desarrollan para que BYH conduzca su Constitución y su legislación en línea con la reciente normativa del TEDH. La manera en la que está estructurado el país solo precisa de más voluntad política para hacerlo funcionar.

Si la protección del individuo depende únicamente de la voluntad política, la composición de los órganos de decisión tal y como los conocemos ahora, no sería objeto de polémica. Suponer que la marginación del individuo es debida a la pasividad política significa olvidar la sentencia *Sejdic-Finci*, y las que han venido después, véase los casos de *Pilav* y de *Zornic* contra ByH, en los que la composición de la presidencia, el parlamento así como el Tribunal Constitucional. El propio Finci comenta al respecto (Karabeg, 2011) que:

La Constitución menciona en más de 54 ocasiones a los pueblos constituyentes, y sólo en 1, a los otros y a los ciudadanos. Nadie puede ser el individuo, el ciudadano. La Constitución reconoce ante todo los derechos colectivos, así la mayoría de las instituciones están al alcance de los miembros de los pueblos constituyentes. Ha habido casos de personas que, en unas elecciones aparecían como digamos Croatas, en las siguientes se adscribían a otro pueblo ya que tenían más posibilidades de obtener una silla en el Parlamento. Es una práctica que dura demasiado, así que el concepto ni siquiera es ya chocante.

Bosnia y Herzegovina entró a formar parte del Consejo de Europa en el año 2002, y en ese acto se comprometió que, en el plazo de un año armonizaría sus leyes, así como la Constitución con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, cosa que sigue sin cumplir, tal y como se verá detenidamente en el apartado III de la

tesis.

#### **8.4.1 El incumplimiento de los acuerdos firmados**

En el año 2008, momento de la firma del Pacto de Estabilidad y Admisión con la UE, ByH se volvió a comprometer a cambiar su legislación. Tras la sentencia del TEDH en el año 2009, hubo otra declaración de intenciones, pero nada ha cambiado a pesar de la conciencia absoluta de toda la clase política sobre la incompatibilidad de su Constitución, y su sistema electoral con respecto a los derechos humanos. Finci (Karabeg, 2011) señala que:

Este estado tiene 14 gobiernos, 14 parlamentos, y más de 80 partidos políticos. Tenemos pues, demasiados políticos, pero muy pocos estadistas, digamos que ninguno que conduzca el país como un conjunto, en lugar de su porción de población, su Entidad, o su partido.

En este mismo sentido de falta de consenso estatal, un diplomático español en Bosnia y Herzegovina (comunicación personal, 2010) señala que:

No existe comunicación entre los distintos niveles. Los miembros del gobierno no hablan entre sí. Firman pactos que luego no son vinculantes porque no existe acuerdo común en el gobierno para aprobarlo. En cuanto a las negociaciones con la UE, no existe una comunicación uniforme y directa, sino que, las conversaciones se realizan a tres bandos. De este modo, se necesita urgentemente que se produzca la absorción de normativa.

Son algunos recuerdos de sus negociaciones con los políticos locales durante la presidencia española de la UE, en la que fue imposible dar por cumplida ninguna de las imposiciones europeas en materia de justicia, o de interior, por ejemplo. Existen fórmulas para castigar esta actitud de “pasotismo”. En el caso de la sentencia *Sejdic-Finci*, el Consejo de Europa podría haber presionado más para el cumplimiento de los compromisos signados en el año 2002, así como de la sentencia. En el peor de los casos, el Consejo de Europa podría haber obligado a Bosnia a abandonar su silla de miembro debido a sus reiterados incumplimientos de la Convención Europea. También la actitud de la UE, si bien las negociaciones estaban paradas desde 2009 a la espera de que ByH moviera ficha respecto de *Sejdic-Finci*, finalmente ha prevalecido no aplicar un castigo a la clase política, que en realidad sería un castigo colectivo a los ciudadanos que, como la mayoría silenciosa que son, ya no tendrían ningún documento al que agarrarse para salir de la colectividad, y entrar en el universo de los derechos personales. Dejar de estar atados a la Convención Europeo de Derechos Humanos significaría dejar caer al individuo al abismo del silencio, el miedo, y la atrocidad. Un camino que, a la vista

de los discursos políticos que se repiten en cada calendario electoral, puede ser precisamente, el objetivo que se persigue en Bosnia y Herzegovina.

#### **8.4.2 Siete años después de la sentencia *Sejdic-Finci* nada ha cambiado**

Han pasado siete años de la sentencia *Sejdic-Finci* y nada ha cambiado en la organización territorial e institucional de ByH. En el primer aniversario de la sentencia, uno de los denunciantes, Jacob Finci (Karabeg, 2011) comentaba que:

No me gustaría que los culpables fueran los gitanos y los judíos, a pesar de que a menudo ocurra que, nosotros, sin ser los culpables, acabemos siéndolo.:

Desde entonces ha habido en dos comicios generales. De nuevo segregados pero auspiciadas por los observadores europeos que por más amenazas de suspensión del proceso electoral si no se acatan sentencias firmes, los dan por válidos. El segundo de los denunciantes, el señor Sejdic (Ibid), comentaba al respecto que:

Que haya pasos concretos desde la Comunidad Internacional, no es una realidad. Ni Bruselas, ni el Consejo de Europa han hecho la suficiente presión sobre ByH, más que las mesas redondas que organizan por todo el país y que se parecen cada vez más a un buen negocio. El 22 de diciembre de 2009, cuando oí la sentencia en Estrasburgo, salí del juicio como un hombre que acababa de nacer, satisfecho, feliz y optimista. Hoy ya no me siento así. Es muy, muy difícil esperar que la sentencia se aplique con brevedad en este país.

Los pasos que ha dado la UE tendiéndole la mano a Bosnia y Herzegovina en el año 2015, y corroborándolo en el 2016, hacen tener a los bosnios sentimientos enfrentados. De una parte, se apagan las esperanzas de que una fuerza supranacional obligue a los políticos a aplicar la justicia, a hacer real esta sentencia histórica que ha dictado el máximo órgano judicial de la U.E y del Consejo de Europa. Su no implementación ha dado lugar a nuevos pronunciamientos como los que han dado la razón a la señora Azra Zurnic, en el año 2014 por no poder presentar su candidatura a la presidencia al no querer adscribirse a un grupo étnico, y la del señor Pilav, en 2016 por negársele la candidatura de la silla bosniaca de la presidencia por presentarse desde la Entidad serbia.

El censo de 2013 ha abierto en este escenario otro frente. Mustafic (Karabeg, 2017) recuerda el momento de la publicación del mismo y las reacciones políticas:

Los tres pueblos constituyentes sólo especularon sobre cuál era su proporción territorial mientras que nadie se detuvo en el fondo devastador de estos resultados - que en Bosnia y Herzegovina hay 800.000 personas menos de de las que vivían antes de la guerra. Hemos

perdido la mejor esencia de este país. Los jóvenes sueñan con dejar Bosnia y Herzegovina, y casi un millón de habitantes sólo tiene educación primaria. Estos son los datos demográficos relevantes que la casta gobernante puede estar silenciando otros veinte años.

Kukic (ibid) añade:

A los partidos políticos gobernantes, del censo tampoco les importó que todos han perdido población en estos veinticinco años, o que haya el doble de población mayor que antes de la guerra, lo que significa que sólo aquellos que no pueden ir a ninguna parte permanecen. Sólo importó "defender los intereses nacionales", hasta el último de los bosnios, serbios o croatas, por supuesto, para garantizar la salvaguarda de sus intereses.

De la ayuda exterior, por más que le pese a la Comunidad Internacional representada en la figura del Alto Representante y cogido de la mano por la UE, depende que este pequeño país, a todas luces disfuncional e hiriente con sus ciudadanos por la estructura en la que se halla encerrado, se convierta en un Estado de Derecho que garantice unas libertades acordes a los acuerdos internacionales que ha suscrito con esa misma comunidad.

PARTE TERCERA

**LOS DERECHOS Y LIBERTADES  
EN BOSNIA Y HERZEGOVINA**





## CAPÍTULO 9

# LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES EN EL MARCO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

---

Tanto las constituciones de la Entidades como la de Bosnia y Herzegovina nacieron marcadas por una guerra en la que se produjeron los peores atropellos de los derechos humanos que se recuerdan en Europa desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial. Reparar el terrible daño causado a millones de personas exigió que la garantía de los derechos fundamentales quedara solemne y eficazmente recogida en los textos constitucionales, tal y como especifica la OSCE, como una obligación constitucional además de como un condicionante y un instrumento para la estabilidad duradera del país a la que obliga el acuerdo marco de Dayton (Zubovic, 2010: 107). Un repaso a los apartados y artículos relativos a los derechos humanos en las constituciones de Bosnia y Herzegovina, muestra que ésta brinda máximo grado de protección y garantías internacionales a la que los mismos textos obligan, con la particularidad de la aplicación directa de la Convención Europea de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) y sus protocolos como actos con fuerza constitucional dentro de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, así como en las constituciones de las Entidades.

### **9.1 Los derechos y las libertades en los textos constitucionales de Bosnia y Herzegovina**

#### **9.1.1 *La Constitución de Bosnia y Herzegovina***

El preámbulo de la Constitución de Bosnia y Herzegovina arranca con una enumeración del catálogo de los derechos y libertades universales sobre los que se cimienta un Estado de Derecho con el compromiso de respeto máximo hacia los mismos.

Basados en el respeto a la dignidad humana, la igualdad; Dedicados a la paz, la justicia, la tolerancia y la reconciliación; Convencidos de que las instituciones gubernamentales democráticas y los procedimientos justos son los que mejor producen las relaciones pacíficas dentro de una sociedad pluralista; Deseando promover el bienestar general y el crecimiento económico mediante la protección de la propiedad privada y la promoción de un mercado de economía; Guiados por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; Comprometidos con la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de Bosnia y Herzegovina de conformidad con la ley internacional; Determinados por garantizar el pleno respeto de la ley humanitaria internacional; Inspirados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de los Derechos Políticos y Económicos, los Derechos Sociales y Culturales, y la Declaración sobre la Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, así como otros instrumentos de los derechos humanos (Preámbulo de la Constitución de Bosnia y Herzegovina)

El Artículo I denominado "Bosnia y Herzegovina" que se centra en la nacionalidad de los ciudadanos del país, especifica que ningún ciudadano puede ser desprovisto de la nacionalidad del Estado o de las Entidades de manera arbitraria, o debido a razones de raza, género, color, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen social, etnia, asociación con minorías nacionales, nacimiento o estatus (Artículo I.b). La protección de los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina está garantizada, prosigue el apartado (e).

El Artículo II de la Constitución está íntegramente dedicado a los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en él se enumera el catálogo de los mismos pero también se establece un apartado de aplicación obligatoria de los estándares internacionales con la Convención Europea a la cabeza, y la obligatoriedad para el Estado de ratificar los diferentes convenios internacionales establecidos en el Anexo I de la Constitución. El punto 1 del Artículo especifica que el Estado y las Entidades deben asegurar los niveles más altos de los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos y que se debe crear una Comisión de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina tal y como se prevé en el Anexo IV del Acuerdo de Dayton (Artículo II.1.).

El punto 2 señala que la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y sus protocolos debe ser de aplicación directa en Bosnia y Herzegovina, y que la misma debe tener prioridad sobre todas las demás leyes. Este párrafo ha sido ampliamente debatido debido a que no existe una traducción oficial de la Constitución de Bosnia y Herzegovina a los idiomas estatales. De este modo, la expresión "These shall have priority over all other law" dejaba la duda de si se refería a que la Convención Europea "debe tener prioridad sobre todas las demás leyes" o sobre el "derecho", que también puede significar el término "law" en inglés. El debate que suscitaba la interpretación de la frase era si la Convención tenía prioridad sobre las demás leyes de Bosnia y

Herzegovina o también sobre la propia Constitución. La aceptación final de la traducción fue la de la primera variante, una superioridad sobre las leyes estatales pero no sobre la Constitución, aunque su aplicación tiene rango constitucional (Zubovic, 2011: 107).

De vuelta al Artículo II, en su párrafo 3 viene enumerado el catálogo de derechos que garantiza la Constitución a todas las personas que estén en el territorio de Bosnia y Herzegovina, y que no necesariamente deben ser ciudadanos naturales del país:

El Derecho a la vida; El derecho a no ser sometido a tortura o a tratos inhumanos o degradantes, o a castigo; El derecho a no ser sometido a esclavitud ni servidumbre o a realizar trabajos forzosos; Los derechos a la libertad y a la seguridad de la persona; El derecho a un juicio imparcial en materia civil y en los asuntos penales ,y otros derechos relacionados con procedimientos criminales; El derecho a la vida privada y familiar, al hogar, y a la correspondencia; La Libertad de pensamiento, conciencia y religión; La Libertad de expresión; Libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación con otros; El derecho a casarse y a fundar una familia; El derecho a la propiedad; El derecho a la educación; El derecho a la libertad de circulación y residencia (Artículo II. 3).

El párrafo 4 habla de la no discriminación, estableciendo que los derechos y libertades previstos en el Artículo II o en los acuerdos internacionales recogidos en el Anexo I de la Constitución deben ser garantizados a todas las personas de Bosnia y Herzegovina sin discriminación por cuestiones de género, raza, color, lengua, religión, opinión política, etnia, origen social, minoría, lugar de nacimiento o pertenencia (Artículo II.4). El punto 5 garantiza el derecho de retorno de los refugiados y desplazados así como el derecho a la devolución de las casas y propiedades que les hubieran sido quitadas debido a la guerra desde 1991, y la obligación de que sean compensados económicamente por cualquier propiedad que no les pueda ser devuelta. Estas disposiciones entran en clara contradicción con las que vendrán en los artículos posteriores del texto constitucional donde la garantía plena de los derechos y libertades fundamentales se aplica única y plenamente a los tres pueblos constituyentes, dejando de lado el contenido de este artículo que prohíbe de raíz la discriminación, así como las demás disposiciones relativas a los derechos y libertades fundamentales que se deben de aplicar a todas las personas sin distinción que esté en el territorio del Estado.

El punto 6 del Artículo II habla de los mecanismos de implementación del mismo y señala que todos los tribunales, agencias administrativas, órganos gubernamentales que operen con o para las Entidades del Estado deben hacerlo en concordancia con los derechos y las libertades fundamentales recogidas en el párrafo 2 (Artículo II.,2.).

Todas las autoridades competentes de Bosnia y Herzegovina cooperarán y proveerán el acceso sin restricciones a cualquier mecanismos de vigilancia de los

derechos humanos en Bosnia y Herzegovina a los órganos de control establecidos por cualquiera de los Acuerdos enumerados en el Anexo I de la presente Constitución; y de manera específica al Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (añadiendo que en particular, deberán cumplir las órdenes emitidas de conformidad con el artículo 29 del Estatuto del Tribunal); y a cualquier otra organización autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con un mandato relativo a los derechos humanos o al derecho humanitario (Artículo II.8).

El Anexo I, que es parte integral del texto constitucional, enumera los siguientes convenios que ratifica Bosnia y Herzegovina:

- El Convenio de 1948 sobre la prevención y castigo del crimen de genocidio;
- Los Convenios de Ginebra I-IV sobre la Protección de las Víctimas de la Guerra de 1949, y los Protocolos I-II de Ginebra de 1977;
- El Convenio de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1966;
- La Convención sobre la nacionalidad de los mujer casada de 1957;
- El Convenio de 1961 sobre la reducción de los Apátridas;
- El Convenio internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación;
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Derechos Políticos de 1966, y las Convenciones de 1966 y 1989 con sus protocolos;
- El Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y los Derechos Culturales de 1966;
- La Convención de 1979 sobre la Eliminación de Todos las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- La Convención Europea de 1984 contra la Tortura y otro tipo de trato cruel, inhumano o degradante, o castigo;
- El Convenio Europeo de 1987 sobre la Prevención de la tortura, trato degradante o castigo;
- La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989;
- El Convenio Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y miembros de sus familias;

- La Carta Europea de 1992 de los Idiomas regionales o minoritarios;
- El Convenio Marco de 1994 para la Protección de las minorías nacionales

Cabe señalar que la gran particularidad de la Constitución de Bosnia y Herzegovina es que el Convenio Europeo tiene rango constitucional y es de aplicación directa en todos los ámbitos de poder. De hecho, este documento comenzó a aplicarse antes de que el Estado fuera miembro del Consejo de Europa. La explicación, según el magistrado del Tribunal Constitucional de ByH, Kasim Trnka, recogida por Zubovic (2010: 110 ) es que debido a las consecuencias catastróficas que había dejado la guerra en materia de los derechos humanos, la única manera de asegurar una protección efectiva de los mismos bajo los estándares internacionales y europeos, era mediante la aplicación de la Convención Europea de forma directa, sabiendo que el país necesitaría mucho tiempo para lograr la membresía en el Consejo Europeo.

La fecha de acceso a esta organización se produjo en el año 2002 pero Bosnia y Herzegovina logró aplicar los principios de un Estado de Derecho en su marco institucional casi una década antes gracias a la incorporación de la CEDH en la Constitución. Una decisión que debería haber facilitado a los poderes establecer un compromiso muy alto con la protección de los derechos y libertades fundamentales porque su no implementación conlleva la vulneración de la Constitución de la que forman parte. Esta aseveración la ratifica el propio Artículo X. 2 de la Constitución, que proclama que ninguna modificación de la misma, puede eliminar o disminuir cualquiera de los derechos y libertades mencionados en el Artículo II, cuyo contenido no podrá ser alterado (Artículo X.2.).

### **9.1.2 El Anexo 6 del Acuerdo de Paz de Dayton**

Las medidas constitucionales respecto de la protección y garantía de los derechos y las libertades fundamentales vienen reforzadas y ampliadas en el Anexo 6 del Acuerdo de Paz de Dayton en el que se diseñan los mecanismos a través de los que se desarrollará un Estado de Derecho. En éste se prevé la creación de la Comisión para los Derechos Humanos, compuesta de dos pilares fundamentales: el Defensor del Pueblo, en el acuerdo denominado *Ombudsman*, y la Cámara para los Derechos Humanos.

Este anexo que viene a ser un acuerdo a tres bandas entre la Federación de ByH, la *Republika Srpska* y el Estado bosnio, como un acuerdo añadido a Dayton, que

compromete a los firmantes a respetar y a garantizar el máximo nivel de los estándares internacionales de los derechos humanos, amparándose de nuevo en el Convenio Europeo y sus protocolos junto con los convenios recogidos en el Anexo I.

El Capítulo II de este anexo establece la formación de la Comisión para los Derechos Humanos con el fin de deliberar sobre supuestos o manifiestos atropellos a los derechos y libertades recogidos en el Convenio Europeo. Cualquier tipo de discriminación cuyas formas vienen recogidas en los anexos y convenios suscritos en el Acuerdo de Paz serán perseguidos, pero además, este anexo establece la posibilidad de que cualquier persona pueda interponer su demanda ante este y otros órganos relativos a los derechos humanos contra el Estado, las Entidades u otros niveles de poder, desde la perspectiva de que la Convención Europea es de aplicación directa sobre todas las leyes así como se puede acoger a la misma cualquier sujeto dentro del territorio del Estado (Anexo 6. Capítulo II, Artículo II.3.).

El Artículo IV establece la creación de la Oficina del Defensor del Pueblo cuyo nombramiento depende de la OSCE, cuyo mandato es de cinco años, y que no podrá ser dirigida por un ciudadano/a de Bosnia y Herzegovina ni tampoco de los Estados vecinos.<sup>155</sup> Como la segunda parte integrante de la Comisión para los derechos humanos, el Anexo 6 prevé la formación de la Cámara para los Derechos Humanos, compuesta de 14 miembros, de entre los que cuatro proceden desde la Federación, dos de la RS, y el resto serían elegidos a instancias del Consejo Europeo según lo dispuesto en la Resolución 936 (Artículo IV-VII). Ambos organismos tenían competencias prácticamente iguales y relativas a la recepción de denuncias tanto individuales como de organizaciones humanitarias, así como de grupos de individuos, si bien era el Defensor el que debía remitir los casos que considerasen de una deliberación más profunda a la Cámara, o bien eran los afectados los que decidían recurrir directamente a este cuerpo que decidiría la prioridad de los casos y las formas de resolución. La Comisión para los derechos humanos tenía la obligación de realizar informes periódicos para el Alto Representante de Bosnia y Herzegovina, para la Misión de la OSCE y para el Secretario General del Consejo de Europa.

El Artículo XIV del Anexo 6 establecía un plazo de cinco años para la transferencia de responsabilidades a las instituciones estatales que debían garantizar el funcionamiento de la Comisión para los Derechos Humanos. El 31 de diciembre de 2003 dejó de funcionar la Cámara para los Derechos Humanos cuyos casos

---

<sup>155</sup> Este Artículo ya no está en vigor. El *Ombudsmen* o Defensor del Pueblo en la actualidad es una institución independiente dirigida por tres miembros ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, cada uno, eso sí, procedente de un grupo étnico constituyente.

pendientes pasaron a la Comisión que, desde el año 2005 es un órgano ubicado en las dependencias del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina.

### **9.1.3 *El Anexo 7 del Acuerdo de Paz de Dayton***

El Anexo 7 es uno de los acuerdos fundamentales del Acuerdo General de Paz de Dayton. Es el que se ocupa de una cuestión tan decisiva –tanto para el pleno disfrute de los derechos humanos, como para la adecuada articulación política de Bosnia– como retorno de refugiados y desplazados que había dejado el conflicto, por lo que su más que deficiente aplicación constituye uno de los grandes fracasos de la transición democrática de Bosnia y Herzegovina como Estado de Derecho.

Al igual que el Anexo 6, se trata de un acuerdo a tres bandas, en este caso para la garantía y la creación de las condiciones necesarias de retorno de los más de 2,2 millones de refugiados y desplazados que había dejado la guerra (Ministerio de Derechos Humanos de ByH, 2009), cuya implementación estaría a cargo de las agencias especializadas de las Naciones Unidas, en concreto por ACNUR, la UNDP y el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) entre otros (Anexo 7, Artículo 3.2.). El acuerdo obliga a las partes a la facilitación de la información sobre las personas desaparecidas y a la colaboración con el ICRC en su identificación como la de las víctimas (Artículo 6). El texto preveía además una amnistía para los retornados que no hubieran sido acusados de crímenes de guerra o contra el derecho humanitario.

En el Artículo 7 del Anexo se establece una Comisión para las Personas Desplazadas y Refugiadas con sede en Sarajevo, que estaría compuesta de nueve miembros: cuatro procedentes de la Federación, dos desde la RS, mientras que el resto serían nombrados por el Presidente del Tribunal Europeo de los derechos humanos (Artículo 9). La Comisión sería la encargada de devolver las propiedades a las personas desplazadas y refugiadas, garantizar un techo provisional a los afectados que no pudiesen retornar a sus hogares, así como gestionar el fondo estatal para la rehabilitación de propiedades, creado específicamente en el anexo (Artículo 14). Al igual que la Comisión para los derechos humanos, este órgano tenía un plazo de cinco años para realizar la transferencia de competencias a las instituciones de ByH (Artículo 16).

El Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina en su sentencia U5/98, relativa a la igualdad en todo el territorio de los tres pueblos constituyentes, tomó como referencia las políticas de retorno de refugiados para constatar que las mismas no



se estaban llevando a cabo de forma correcta, tal y como se exige en el Anexo VII. De este modo, el TC señaló que en base a datos facilitados por ACNUR en el año 1999, hasta esa fecha habían retornado a la Federación de ByH 19.247 refugiados serbios, 74.846 retornados croatas y 380.165 refugiados bosniacos, lo que supone un 4'05% de retornados de la etnia croata y serbia del total. En el caso de la RS, 97.966 serbios habían regresado a la Entidad, respecto de 9.212 bosniacos y apenas 751 croatas, lo que representaba un 10,12% de retornados de estos dos grupos étnicos respecto del total. Estos datos los tomó el TC como necesarios para implementar la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio de Bosnia, como un elemento fundamental para cumplir con las exigencias del Anexo VII.<sup>156</sup>

En abril del año 2000, se creó el Ministerio para los Derechos Humanos y para los Refugiados de ByH que sería el encargado de la implementación integral del Anexo 7. Según este Ministerio, en el año 2009, el número de refugiados que no había vuelto a Bosnia y Herzegovina tras el conflicto se cifraba en más de medio millón de personas, que vivían dispersas en un centenar de países, mientras que 117.000 personas eran aún desplazados internos en Bosnia y Herzegovina (Ministerio de Derechos Humanos de ByH, 2009). En su programa de devoluciones de la propiedad privada, el Ministerio aseguraba en esa fecha que prácticamente la totalidad de las mismas ha sido devuelta a sus propietarios, con la reconstrucción de casi 400.000 hogares, aunque 45.000 casas seguían sin ser reconstruidas, y 2.700 familias continuaban viviendo en centros para refugiados a la espera de ayudas para renovar sus casas, o también pendientes de que sean eliminadas las minas antipersona de las zonas donde una vez estuvieron sus hogares.

El informe ministerial especifica que muchos de los retornados no ven garantizados sus derechos de acuerdo a lo estipulado en el Anexo 7 pues, ven muy limitados sus derechos a la sanidad, los servicios sociales, pensiones, y educación, además de carecer de recursos económicos e infraestructuras básicas. El Ministerio señala que muchas de las causas de esta situación radican en una discriminación manifiesta debido al cambio de la estructura poblacional en las zonas de Srebrenica y alrededores, de Foca, o Visegrad donde las víctimas bosniacas que han retornado ven serias dificultades de normalización de su vida tras el retorno, a pesar de las exigencias del Anexo 7.

El Anexo 7 es la parte más esperanzadora del Acuerdo de Dayton (...) pero su falta de implementación ha llevado a la creación de un defecto permanente visibilizado en la legalización del genocidio y de la limpieza étnica, cuyo efecto hace que la minoritaria voz de los bosniacos en la Entidad no pueda ser escuchada porque se ha cimentado un

---

<sup>156</sup> Ver Tabla 7 en Anexos relativa al retorno progresivo de refugiados y desplazados a Bosnia y Herzegovina tras el conflicto.



discurso épico y orientado a la separación de Bosnia como bandera de la RS. (...). El peligro más serio que detectamos es el posible apoyo de la Comunidad Internacional a todos esos esfuerzos separatistas y secesionistas de los territorios mayoritariamente poblados por una única etnia (Sacirovic, 2017).

El Ministerio para los Derechos Humanos y los Refugiados afirma en su documento (2009) que cuando se trata de los derechos de los desplazados y refugiados para garantizar su retorno de una manera adecuada y sostenible, además de la Ley de Refugiados y Desplazados de Bosnia y Herzegovina, se han adoptado leyes en las Entidades que están completamente armonizadas con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y con el Protocolo sobre los Refugiados de 1967 "como mecanismos legales apropiados que garantizan la igualdad de los derechos y la protección de los desplazados y refugiados en el Estado, incluyendo los refugiados extranjeros" (Ministerio de Derechos Humanos de ByH, 2009: 18). La problemática recae pues, tal y como el propio informe concluye, en la voluntad política de aplicar correctamente la ley.

En el año 2010, el Consejo de Ministros de ByH, elaboró un informe sobre el proceso de retorno desde el año 1996 hasta el año 2002. Estos datos se pueden ver en la Tabla 7 del Anexo de esta tesis donde se muestra de manera cronológica el regreso de cada grupo étnico, siendo en el año 1996, muy importante en el caso de los bosniacos, y también a partir del año 2000, fecha de publicación de la sentencia del TC que garantizaba su protección como miembros iguales ante la ley en las dos entidades. En el caso de los croatas, el retorno más significativo empieza en el año 1997, y se duplica en el año 2001, tras la sentencia. Respecto de la población serbia, su retorno es similar al de los bosniacos, siendo muy significativo en 1996, y de nuevo a partir del año 2001.

Los datos al alcance, facilitados por ACNUR (Al Jazeera, 2015) hablan de cifras más que de étnias. Según éstas, el total de retornados es de 450.000, pero todavía hay 84.500 desplazados internos, y 8.500 personas que viven aún en centros para refugiados.

### **9.1.3.a) Los desaparecidos desde la perspectiva del Anexo 7**

A la tragedia de las personas que no han podido retornar a sus casas, o a la de aquellos que han vuelto a ellas para encontrarse con una situación social y material enteramente distinta y no han visto su vuelta acompañada de unas garantías plenas de retorno e integración, se suma la más grave todavía de los familiares de los desaparecidos. Muchos bosnios de una y otra etnia tuvieron que huir de terribles masacres en las que perdieron a decenas de sus seres

queridos, y aun siguen esperando saber donde se hayan enterrados y poder identificar sus restos. Es el caso de las madres del enclave de Srebrenica. Durante el aniversario de la masacre de Srebrenica de 2013, en el cementerio de Potocari, Hatidza Mehmedovic, la Presidenta de las Madres de Srebrenica explicaba en una entrevista (comunicación personal, 11.07.2013):

Las familias fuimos condenadas en un segundo. Sin juicio, sin defensa, sin abogados. Nos dictaron nuestra condena. A nuestros hijos la tortura, muerte, violación, degollaciones, y a nosotras, la cadena perpetua, porque esto no es vida. Que te asesinen a la familia en un solo día y que te preguntes mil veces por qué les mataron, sólo por su nombre, no tenían culpa de nada. Muchos aún llevaban juguetes en las manos, fueron sacados de sus pupitres. No eran asesinos, no eran un peligro para nadie.

Como ella, centenares de familias esperan encontrar dos décadas después los restos de sus hijos, hermanos, padres y familiares. El Director del Instituto para las Personas Desaparecidas de Bosnia y Herzegovina (International Commission for Missing Persons –ICPM) Amor Masovic (comunicación personal, 11.07.2013), explicaba en este mismo evento conmemorativo que:

Srebrenica y sus alrededores son un lugar específico en todo el mundo por las llamadas fosas secundarias. Algo inédito en Europa y creo que en el resto del mundo. Que los verdugos, después de liquidar a las víctimas, en este caso a los bosnios de Srebrenica y de otros 17 ayuntamientos, después de enterrarlos en fosas comunes en cantidades de decenas y miles, volvieran un par de meses después con excavadoras y maquinaria pesada, y desmembraron los cuerpos con las palas excavadoras, los atropellaron con las ruedas y los cargaran en camiones para llevarlos en distintas direcciones con el objetivo de que no se pudieran identificar, es inédito. Hoy tenemos la prueba del cadáver de un joven cuyo cuerpo se ha encontrado en 4 fosas secundarias; sus brazos, piernas, tronco y cabeza han sido hallados en 4 localidades alejadas entre sí en un radio de 30 km a la redonda.

Los atroces crímenes que describe Masovic han dificultado enormemente la identificación de los desaparecidos que contempla el Anexo 7 del Acuerdo de Paz de Dayton en su Artículos 3 y 5. En el punto 2 del Artículo 3, denominado "Colaboración con las Organizaciones Internacionales y los Observadores Internacionales", especifica que:

Las Partes darán acceso completo y sin restricciones al ACNUR, al Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC), al Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y a otras organizaciones internacionales, estatales y no gubernamentales pertinentes, a todos los refugiados y desplazados con el fin de facilitar el trabajo de las organizaciones en la búsqueda de personas (...) (Artículo 3.2. Anexo 7)

El Artículo 5 refiere expresamente a las personas desaparecidas y señala que:

Las Partes proporcionarán información a través de los mecanismos de localización del ICRC sobre todas las personas desaparecidas. Las partes también cooperarán plenamente

con el ICRC en sus esfuerzos por determinar la identidad, el paradero y la suerte de las personas desaparecidas (Artículo 5, Anexo 7).

En base a estos dos artículos, y tomando como referente el Convenio para la prevención y sanción del delito de Genocidio (1948): la Convención de Ginebra I-IV para la protección de las víctimas de la guerra (1949); los protocolos I-II (1977); el Convenio Europeo para la Protección de los DERECHOS HUMANOS. (1950) y sus 13 protocolos; el Convenio para los Derechos del Niño (1989); el Pacto Internacional sobre los derechos civiles y políticos, así como la Declaración de la ONU sobre la protección contra la desaparición forzosa (1992), el Estado de ByH desarrolló una Ley específica sobre las personas desaparecidas (105/04) en el año 2004.

La Ley define en el Artículo 2 que las personas desaparecidas serían aquellas de las que se perdió el rastro durante el conflicto acaecido en el territorio de la Antigua Yugoslavia; expresamente entre 1991 y 1996. Este artículo especifica quiénes son los miembros familiares de las personas desaparecidas, la manera de llevar a cabo la denuncia de desaparición, la manera en la que se determina la identificación de un desaparecido, las organizaciones e instituciones que lo llevarán a cabo, y la contemplación de ayudas económicas a las familias de los desaparecidos (Artículo 2, Ley 105/04).

Una de las instituciones principales que se encarga de la identificación de los desaparecidos, y que se creó bajo el paraguas de esta Ley como un instituto unificado de búsqueda de desaparecidos en todo el territorio es el Instituto para las Personas Desaparecidas (ICPM). Su responsable, Edin Jaharagic, en el año 2013 (comunicación personal, 12 julio de 2013) explicaba que:

Tenemos casos en los que los desaparecidos son el padre y sus tres hijos varones. En este caso la donante es la madre o la mujer. Es una muestra parcial pero esa madre puede identificar al hijo, y una vez identificado éste, él se convierte en la muestra de referencia, como si hubiera donado su sangre. Tenemos el caso de una familia en la que fueron asesinados 24 miembros y sólo existía un superviviente. Con su ADN logramos identificar a todos los desaparecidos.

El ICMP llevaba desde el final del conflicto en el año 1996 ayudando a los órganos estatales en la identificación de las víctimas. En estos años de postguerra, se ha logrado identificar un 70% de los desaparecidos, unos resultados muy positivos pues suponen la cifra más alta de identificaciones entre todos los países salidos de conflictos. En el año 2004, se aprobó la Ley de Desaparecidos de Bosnia y Herzegovina, una *lex specialis*, novedosa en el mundo por surgir en un país en post conflicto, y dedicada en exclusiva a "conocer el destino de los familiares desaparecidos" (ICMP.int). La ley contempla la creación del Instituto para las Personas Desaparecidas así como una lista única de desaparecidos independiente

de las autoridades entitararias, y por tanto libre de posibles manipulaciones de cualquiera de las partes, y un fondo para la investigación y los entierros de los restos hallados. Mujo Hadziomerovic, miembro del Club de los Bosnianos de la Cámara de los Pueblos del Parlamento de la *Republika Srpska* (Comunicación Personal, 14.07.2014) señala que:

La parte serbia se negó a aceptar que la sede del fondo estuviera en Sarajevo y que la financiación se realizara según el lugar de procedencia de los desaparecidos. La Republika Srpska pidió que la sede estuviera en su capital Banja Luka, y que las Entidades compartieran gastos. Para mí, como cargo público, es inconcebible que se apruebe una ley y no se implemente, y espero que un día se juzgue a los políticos y presidentes que hayan obrado así. Hasta que llegue ese día, es la Federación la que está soportando todos los gastos.

A pesar de las dificultades, el Instituto comenzó a funcionar en el año 2005 y la base de datos unificada que representa el registro central de desaparecidos del país se completó en febrero de 2011. Este documento une 12 bases de datos diferentes, con información sobre las personas desaparecidas recogidos por la antigua Comisión Federal de Personas Desaparecidas, la Oficina de Desaparecidos y Detenidos de la *Republika Srpska*, la Comisión Estatal para la búsqueda de persona desaparecidas, así como los datos de la Cruz Roja Internacional y el ICMP.

Masovic sin embargo, señala que queda mucho por hacer (Comunicación personal, 11.07.2013):

Me temo que aún pasarán muchos años para que estas víctimas sean completamente identificadas y todos sus restos que aún siguen desperdigados por los bosques de Srebrenica, encontrados. Hasta ahora han sido exhumados los restos de algo más de 7.000 víctimas, y nos acercamos a la cifra de 6.000 cuerpos enterrados. Aún tenemos un número de 1.000 víctimas que tienen ya apellidos pero cuyas familias no los quieren enterrar porque sólo disponen de algún hueso, y no se resignan a enterrar un cuerpo incompleto.

Completar los datos del Registro Central sobre las Personas Desaparecidas es un asunto de importancia no solo para Bosnia y Herzegovina, sino también para toda la región balcánica, pues tal y como se señala desde ICPM (ICPM.INT), a petición del Gobierno de Bosnia y Herzegovina, Serbia, Croacia, Montenegro y Kosovo, el ICMP inició en el año 2011 la preparación de una lista regional unificada de personas desaparecidas en todos los Balcanes Occidentales tras los conflictos de la Antigua Yugoslavia. Esta lista debería mostrar un número definido de personas desaparecidas en estos países, ayudaría a aclarar cuestiones de duplicidad de búsquedas de las personas desaparecidas en más de un estado, y podría mostrar la dimensión real de las pérdidas humanas en los conflictos balcánicos recientes.

Desde esta institución independiente que hoy es uno de los pocos organismos que destaca por un trabajo ejemplar, especifican que Bosnia y Herzegovina ha sido testigo del cambio en el enfoque del problema de las personas desaparecidas. Ha pasado de la asistencia humanitaria al desarrollo de legislaciones propias que permiten situar esta problemática en el centro de las competencias estatales, incluyendo su sistema judicial. Sin embargo, "la Ley de Personas Desaparecidas aún no se ha aplicado plenamente. El fondo para las familias de las personas desaparecidas, así como la finalización de la verificación de los registros centrales de personas desaparecidas son algunas de las tareas más importantes que deben cumplirse en un futuro próximo", señalan desde el ICMP ([icmp.int](http://icmp.int)).

## **9.2 Los derechos y las libertades fundamentales en las Constituciones de las entidades y en el Estatuto de Brcko**

El preámbulo de la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina declara que las instituciones democráticas basadas en el respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades son la mejor manera de estar en consenso con sus comunidades. El párrafo prosigue remarcando que conducidos por los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los pueblos y ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, decididos a garantizar la igualdad nacional [étnica] plena, las relaciones democráticas y los mayores estándares de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de dotan de la presente constitución (Preámbulo de la Constitución de la Federación de ByH).

Paralelamente, el preámbulo de la Constitución de la *Republika Srpska* expresa que el sistema institucional de la RS estará basado en el respeto a la dignidad humana, las libertades y la igualdad, la equidad nacional [étnica], las instituciones democráticas, el Estado de Derecho, la justicia social, la sociedad pluralista, la garantía y protección de los derechos y las libertades, así como los derechos de las minorías y respetando las reglas de la economía de mercado, con el deseo de asegurar la paz, la tolerancia y el bienestar general, con la intención de contribuir al desarrollo de las relaciones amigables entre los pueblos y los Estados, expresando la elección de la *Republika Srpska* de respeto absoluto e implementación del Acuerdo General de Paz para Bosnia y Herzegovina, mediante el que se acepta sin dobles sentidos, se afirma y se garantiza la posición constitucional de la *Republika Srpska* como una de las dos Entidades en la composición de Bosnia y

Herzegovina (Preámbulo de la Constitución de la *Republika Srpska*).

En el Estatuto del Distrito de Brcko aparece a modo de encabezado del texto el fin de contribuir a la paz permanente y justa en Bosnia y Herzegovina, respetando la identidad nacional [étnica], religiosa y cultural de todas las personas y el derecho de los ciudadanos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, sobre la base del Marco General del Acuerdo de Paz para Bosnia y Herzegovina (Preámbulo del Estatuto del Distrito de Brcko).

En los encabezados siguientes los tres textos constitucionales exponen ya con detalle sus respectivos catálogos de derechos y libertades así como los mecanismos que prevé cada administración territorial para su garantía.

### **9.2.1 La Constitución de la Federación de ByH**

En el caso de la Federación, el texto recoge un catálogo de derechos más amplio que el de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, que no obstante no sirve para posicionar a la Federación por encima de la Carta Magna de Bosnia y Herzegovina en materia de derechos (Zubovic, 2010: 110) pues la misma está subrogada a la Constitución Estatal que a su vez aplica el Convenio Europeo de los derechos humanos como una norma constitucional.

La Constitución de la Federación de ByH contiene un Anexo denominado "Instrumentos para la protección de derechos humanos con rango de disposiciones constitucionales" en el que se ratifican todos los convenios internacionales suscritos en el Anexo I de la Constitución Estatal pero añadiendo a esa lista otros seis:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- La Carta Social Europea (1961) y el Protocolo Adicional 1.
- La Declaración de la ONU sobre la eliminación de todo tipo de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o la fe (1981).
- El Documento de la Conferencia de Copenhague sobre la Dimensión Humana de la OSCE, el Capítulo IV (1990).
- Las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre los derechos de las minorías, párrafos 10-13 (1990).

- Y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas (1990)<sup>157</sup>.

El Artículo 2 del Encabezado II de la Constitución de la Federación especifica que la Entidad garantizará el máximo nivel de los estándares internacionales en materia de los derechos signados en los documentos internacionales que recoge el Anexo, pero añade un catálogo de derechos que en el territorio de la Federación disfrutaran todas las personas:

A la vida; la libertad, si bien la detención y el encarcelamiento sólo están permitidos con arreglo a la ley; la igualdad ante la ley; la prohibición de toda discriminación por raza, el color de la piel, el idioma, la religión o la creencia, las opiniones políticas u otras, el origen nacional [étnico] o social; un juicio justo; la prohibición de la tortura, la conducta cruel e inhumana o el castigo; la privacidad; la libertad de movimiento; el asilo; la protección de la familia y de la infancia; la propiedad privada; las libertades fundamentales, la libertad de expresión y publicación, la libertad de pensamiento, consciencia y creencia, la libertad religiosa, incluyendo su expresión pública y privada, la libertad de reunión, de asociación, de formación y pertenencia a los sindicatos, la libertad de no asociación, la libertad de trabajo; la educación; la protección social; alimentación; hogar; y la protección de las minorías y grupos discriminados. Todos los ciudadanos tienen derecho de formación y pertenencia a grupos políticos; a la participación en los asuntos públicos; a tener un acceso igualitario en los organismos públicos; a votar y a ser votados (Encabezado II. Artículo 2).

Los Artículo 3 y 4 abordan además los derechos de los refugiados y desplazados al retorno a los hogares de los que han sido expulsados, así como a la devolución de sus propiedades privadas, y a la indemnización en caso de que la misma no pueda ser devuelta. El artículo 4 añade que todas las declaraciones relativas a la renuncia a la propiedad privada y a la tierra que se realizaron bajo amenaza se consideran inválidas (Encabezado II. Artículos 3 y 4).

Los artículos 6 y 7 ratifican que los derechos y las libertades citadas en este encabezado además de las ratificadas en el Anexo son de aplicación obligatoria para todos los tribunales, las administraciones, las instituciones públicas y los órganos ejecutivos de la Federación, que además deben colaborar con los cuerpos de los observadores internacionales para los derechos humanos y con aquellos citados en el Anexo. Estos artículos ratifican la categoría constitucional del Anexo I y del catálogo de derechos y libertades dentro de la Constitución de la Federación.

---

<sup>157</sup> El Artículo I de del Encabezado II que está dedicado en su totalidad a los Derechos Humanos y a las Libertades, señala que los mismos, ratificados mediante los instrumentos recogidos en el Anexo de la Constitución de la Federación, son de aplicación en todo el territorio estatal y por tanto en la Federación (Constitución de la Federación de ByH. Encabezado II. Artículo 1).



### 9.2.2 *La Constitución de la Republika Srpska*

A diferencia de los textos constitucionales de la Federación y del Estado donde no se ha desarrollado los mecanismos para la aplicación del catálogo de los derechos y libertades suscritos, puesto que éstos vienen desarrollados en las normas de Derecho internacional referenciadas, en la Constitución de la *Republika Srpska* sí hay una argumentación jurídica sobre los instrumentos legales para la correcta protección de los derechos y libertades formulados. En el Encabezado II se enumera a lo largo de 39 artículos el catálogo de los derechos y libertades.

De tal manera, el Artículo 10 establece que todos los ciudadanos disfrutan las mismas libertades, derechos y deberes, son iguales ante la ley, y gozan de la misma protección legal sin discriminación (Encabezado II, Artículo 10 de la Constitución de la Republika Srpska).

El artículo 11 establece que la vida humana es inviolable, pero añade que contempla la pena de muerte sólo en caso de los crímenes más graves. Se trata de uno de los artículos constitucionales más polémicos que desde la Unión Europea se ha exigido que sea abolido en numerosas ocasiones, la última en el año 2016 como condición necesaria para el acceso de Bosnia y Herzegovina a la Unión. La pena de muerte fue abolida en Bosnia y Herzegovina en el año 1997 pero las enmiendas relativas a este Artículo en la Constitución de la *Republika Srpska* nunca se han realizado, si bien la Entidad no prevé la pena de muerte dentro de su código penal. Se trata pues de otro error de cálculo político que tiene consecuencias para todo el Estado.

Los Artículos 12 y 13 recogen la protección de la seguridad y de la libertad de los individuos, de su dignidad, su integridad física y espiritual, así como su intimidad y el derecho a la vida privada y familiar. El Artículo 14 especifica la prohibición de la tortura, el castigo y el trato degradante, señalando además que conlleva pena de prisión cualquier extorsión o presión para una declaración.

El Artículo 15 señala la prohibición de la privación de la libertad fuera del marco de la ley, pero especifica que es posible la detención de personas que hayan cometido actos penales, y que ésta será determinada por decisión judicial, si bien el detenido tiene derecho a recurrir tal decisión. El Artículo 16 garantiza unos procesos judiciales justos, y el derecho al recurso contra las decisiones judiciales. El Artículo 17 señala que todo sujeto tiene derecho a una indemnización en caso de haber sido vulnerados sus derechos por un órgano institucional o un sujeto que pertenezca a la administración, y en caso de un proceso injusto, tiene derecho a una rehabilitación, a la indemnización, una disculpa pública, y otros derechos contemplados por ley. Los Artículos 18 y 19 el derecho a la defensa.



A partir del Artículo 21 se establecen libertades de los ciudadanos como la libre circulación en todo el territorio de la Entidad. El 22 establece la libertad de correspondencia si bien ésta se puede retener en casos contemplados por ley. El Artículo 23 contempla la protección de los datos personales y el 24 la inviolabilidad de la vivienda aunque esta puede ser registrada según establezca la ley.

Además de los derechos y libertades fundamentales que vienen recogidos en los artículos sucesivos, esta Constitución tiene un artículos relativos a la infancia y a la familia como el 36, o el Artículo 44 que se refiere a los derechos de los ciudadanos extranjeros.

El Artículo 48 al igual que ocurre en el Artículo X de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, especifica que el contenido relativo a los derechos y libertades no puede ser alterado, reducido o limitado. Se garantiza la protección judicial, y se especifica además que quién viole los derechos y libertades recogidos en la Constitución será responsable directo y no podrá justificarse mediante el cumplimiento de órdenes de otros.

El Artículo 49 establece que todas las libertades y obligaciones se aplican de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución al menos que la misma prevea que sea la ley la que desarrolle otros mecanismos de aplicación de los mismos. Este artículo señala además que en caso de que haya diferencias en las formulaciones de derechos y libertades entre la Constitución de la RS y la del Estado, es el ciudadano quien puede elegir a qué texto acogerse. Este mismo párrafo fue enmendado (Enmienda LVII) de tal modo que la Constitución estatal prevalece sobre la de la Entidad. El párrafo establece que el contenido de la Constitución de la RS relativo a los derechos y libertades, es decir, el Encabezado II, está en consonancia con los artículos que van del 8 al 11 de la Convención Europea (Artículo 49.3), lo que se interpreta como una obligación constitucional de aplicación directa de este acto (Zubovic, 2010: 114).

### **9.2.3 *El Estatuto del Distrito de Brcko***

El Encabezado II no trata exclusivamente los derechos y libertades, ya que aborda la nacionalidad, la residencia y los derechos civiles, y contiene una serie de artículos relativos a la prohibición de la discriminación, la garantía de acceso a todos los órganos públicas del Distrito a todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, la libertad de movimiento y de establecimiento del lugar de residencia, la libertad de compra y venta de la propiedad privada, la participación en los asuntos públicos sin discriminación por el lugar de residencia, la prohibición

de la discriminación a la hora del acceso a las instituciones públicas, el derecho a disfrute de la propiedad privada, la participación en la economía de mercado, el derecho a la libertad individual y a la seguridad, el derecho a la vida privada y familiar, al hogar (Encabezado II, Artículo 13 del Estatuto del Distrito de Brcko). Este artículo además en su párrafo 1 establece que todas las personas tienen garantizado el disfrute de los derechos y libertades establecidos en la Constitución de Bosnia y Herzegovina y en su legislación, mientras que en el párrafo 8 del mismo artículo especifica que no se podrá promulgar ninguna ley en el Distrito que sea contraria a lo dispuesto en el Artículo 5 de la Convención Europea (Encabezado II, Artículo 13).

Los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 garantizan el derecho a la asociación, a la educación, a un juicio justo y a una defensa, que en caso de necesidad puede ser de oficio, a la información y a la respuesta por parte de las instituciones públicas a las exigencias de los ciudadanos.

Al tratarse de un Estatuto que refiere directamente a la Constitución de Bosnia y Herzegovina como máximo acta institucional, se desprende que todo el catálogo de derechos y libertades en ella recogidos son de aplicación directa en el Distrito. En este caso, es interesante reseñar que el Estatuto es el único documento constitucional que se aprueba después de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, lo que se percibe en las disposiciones formuladas en consonancia y desde el respeto a esta Constitución, cosa que no ocurre en el caso de las constituciones entitarias que son previas a la Constitución de Bosnia y Herzegovina, y han tenido que ser enmendadas en numerosas ocasiones como ya se ha visto, para consensuar su contenido.

### **9.3 Derechos colectivos vs. derechos individuales**

La enumeración de los derechos y las libertades fundamentales en cada uno de los cuatro textos constitucionales analizados conlleva, como se ha visto, el compromiso de la implementación de los máximos estándares internacionales para su protección, con la particularidad además, de la ratificación íntegra del Convenio Europeo, cuyo contenido tiene rango constitucional en las tres constituciones, y en el caso del Estado, todos los protocolos suscritos son de aplicación obligatoria, cosa que no ocurre en todos los sistemas institucionales de los Estados pertenecientes al Consejo de Europa.

Si bien es así en la teoría, en la práctica se ha visto una evidente tensión entre los derechos individuales y los derechos colectivos o grupales, siendo los segundos

una suerte de derechos primarios respecto de los primeros, pues aunque los preámbulos de las tres constituciones aquí analizadas, más el Estatuto del Distrito de Brcko, garantizan la protección de los derechos a todas las personas, en materia de derechos políticos se establece una diferencia entre los sujetos soberanos de los mismos, los tres pueblos constituyentes, y de los demás, los "otros". En este punto, y desde una perspectiva teórica, ni siquiera los derechos colectivos o grupales están igualados, pues no tienen el mismo peso constitucional los tres grupos étnicos de serbios, croatas y bosniacos, que los demás grupos étnicos o sociales que integran la sociedad de Bosnia y Herzegovina, y que se consideran minorías.

La ingeniería original del sistema constitucional bosnio, basada en la superioridad de los tres pueblos constituyentes ha sido calificada por el Tribunal Europeo de los derechos humanos en la Sentencia *Sejdic-Finci* como discriminatoria y contraria a al Convenio Europea porque dos décadas después, esa supremacía grupal no deberían tener la razón de ser que en el momento inmediatamente posterior a la guerra, del mismo modo que lo ocurrido en el territorio debía verse desde una perspectiva histórica y no puede justificar en modo alguno la permanente discriminación de los derechos individuales en el actual sistema constitucional del país (Zubovic, 2010: 118).

Mientras no se realicen los cambios necesarios a los que obliga la citada sentencia, todo aquel ciudadano que se sale del parámetro étnico sigue estando privado de ejercer su voluntad política expresada a través de una estructura parlamentaria basada en la igualdad, sin razón étnica, religiosa, de género, de pertenencia o de estatus, tal y como rezan los principios de la no discriminación, cuyo incumplimiento hace que el actual sistema institucional de Bosnia y Herzegovina se caracterice por un alto grado de segregación.

Y esta segregación es lo que vive el ciudadano en el día a día. A lo largo de esta tesis se han visto ejemplos de etnificación que incluso han alcanzado a las movilizaciones inicialmente ciudadanas –como fue el caso de las revueltas de 2014– que acabaron siendo interpretadas en clave étnica por los líderes políticos y usadas como elemento de desestabilización bajo la tesis de una conspiración programada para acabar con la Entidad serbia, pasando por las manifestaciones en las calles para conseguir un consenso sobre un derecho tan básico como tener un número de identidad propio que debido a la inacción política, provocó la muerte de una niña que no pudo ser curada en el extranjero ya que le fue imposible conseguir un documento de viaje. Respecto del censo de 2013, la identificación de los ciudadanos se circunscribió a los tres grupos étnicos y a los "otros", engullendo esta categoría todas las respuestas que no fueran encaminadas en clave étnica, al igual que en el caso de la religión, sólo se dio la

opción de las tres religiones mayoritarias o el ateísmo.

Esta etnificación de los derechos fundamentales cobra especial relevancia en las generaciones más jóvenes, y en concreto, en el ámbito de la educación. Las llamadas "dos escuelas bajo el mismo techo" donde los alumnos bosniacos, croatas y serbios van en diferentes turnos al colegio, con sus respectivos libros, que enseñan versiones completamente diferentes de la historia de Bosnia y Herzegovina son una realidad en el país. El municipio de Jajce, ubicado en el Cantón de Bosnia Central, de mayoría bosniaca pero con importante población croata y también serbia, saltó a los titulares a finales de 2016 porque sus alumnos de secundaria pedían algo "tan increíble" como ir a una escuela mixta, común y bajo un mismo programa educativo para todos. Su protesta en las calles del municipio ha sido interpretada como el elemento más esperanzador de Bosnia y Herzegovina. En la parte opuesta está el caso de Bruno Boksic, un joven de Mostar que también estremeció a la opinión pública en el año 2015, porque hasta esa fecha, y con 16 años, nunca había ido a visitar el Puente Viejo de Mostar, patrimonio de la humanidad por la UNESCO, símbolo de unión de las culturas y hoy, paradójicamente, línea divisoria entre la parte croata y bosniaca de la ciudad. Boksic explicó que jamás había visto a un serbio o a un bosniaco en persona y que estaba convencido de que, de haber cruzado a la parte bosniaca le habrían degollado (Boksic, 2017). En una crónica personal del año 2017, el joven explica que creció en un entorno étnicamente puro, donde era natural odiar al otro, y donde "los mayores hablan mucho de política y entre gritos, condenan a los otros que les están amargando la vida". Dice que, cuando cruzó por primera vez el Puente, sufrió una catarsis, primero motivada por el miedo a lo que le esperaba al otro lado, y después porque ahí también encontró gente y no fieras esperando a despedazarle. Hoy Boksic es uno de los jóvenes que ofrece conferencias por toda la región en contra del discurso del odio y los etnonacionalismos.

## CAPÍTULO 10

# LOS MECANISMOS INTERNACIONALES, EUROPEOS Y ESTATALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

---

Para Bosnia y Herzegovina, el Tribunal penal para la Antigua Yugoslavia y las Naciones Unidas, organización de la que este Estado es miembro encarnan la justicia internacional, pero para la protección de los derechos y las libertades de sus ciudadanos, una importancia determinante la tiene el sistema regional europeo, representado en este caso por el Consejo de Europa, por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y por la Unión Europea, cuyas iniciativas para la garantía de los derechos humanos han suplido a menudo las carencias de las propias instituciones judiciales bosnias, y han marcado más frecientemenrte aun pautas que éstas han acabado siguiendo.

### **10.1 El Consejo de Europa y su sistema: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Comisión de Venecia**

Aunque el país no se convirtió en miembro del Consejo de Europa hasta el 24 de abril del año 2002, la actuación de esta organización en Bosnia y Herzegovina empezó a ser relevante muchos años antes.

Como es sabido, el propósito del Consejo de Europa es la protección de los derechos, de la democracia pluralista y del Estado de Derecho, además de la promoción de una conciencia sobre la identidad cultural y la diversidad de Europa, buscando soluciones comunes ante desafíos de la sociedad europea como son la xenofobia, la intolerancia, el terrorismo, la trata de seres humanos, el crimen organizado, la violencia sobre los menores, buscando una mayor consolidación de la estabilidad democrática en apoyo a las reformas políticas, judiciales y constitucionales (coe.int). Su actuación en el marco institucional de Bosnia y

Herzegovina se halla ligada en su origen a la firma del Acuerdo de Paz en el año 1995, en cuyo texto constitucional se ordena la aplicación íntegra y directa de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), que es uno de los documentos fundamentales del Consejo de Europa en el marco de los derechos humanos, además de la Carta Social Europea de 1961, la Convención Europea contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1987 y el Convenio Marco para la protección de las minorías de 1995, todos ratificados por Bosnia y Herzegovina.

En una primera fase basada en la consecución de los objetivos marcados en el Acuerdo de Dayton, y en especial en los Anexos 4, 6 y 7 donde se especifica la creación de una Comisión para los Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina, además de la implementación de la institución del Defensor del Pueblo, y el nombramiento de jueces, la labor del Consejo de Europa se centró en ayudar a Bosnia y Herzegovina a conseguir los estándares necesarios para convertirse en miembro de pleno derecho de la institución. A pesar de que el Estado presentó su candidatura inmediatamente después de la firma de la paz en el año 1995, el Consejo de Europa tuvo presente que harían falta muchos años para que consiguiese la membresía, lo que derivó en el Acuerdo para la apertura del Secretariado del Consejo de Europa en Sarajevo, y en la creación del Estatuto de personal y expertos del mismo. Desde la perspectiva de juristas bosnios como Seizovic (2010: 126):

Con el Acuerdo de Paz para Bosnia y Herzegovina se inauguró un sistema de protección de los derechos humanos nuevo, *sui generis* e inexistente en el Estado con una perspectiva cualitativamente diferente respecto del proceso de apelación. La Comisión para los Derechos Humanos compuesta de la Oficina del *Ombudsman* (Defensor del Pueblo) y de la Cámara para los Derechos Humanos, diseñada bajo los principios del Tribunal Europeo para los derechos humanos de Estrasburgo. La Cámara para los derechos humanos se presenta como una especie de Tribunal de los derechos humanos que aplica los estándares de los derechos humanos de la Convención Europea, es decir, un instrumento internacional, situado en territorio de Bosnia y Herzegovina.

En el año 2002, Bosnia y Herzegovina se convirtió en el miembro número 44 de los 47 que a fecha de hoy componen el Consejo de Europa, y ratificó junto con los 14 Convenios iniciales que vienen recogidos en el Anexo I de la Constitución, y que se han citado previamente, un total de 89 documentos normativos del Consejo, entre éstos la Convención Europea sobre Asistencia mutua en Materia Criminal del año 2005; el Protocolo 1 de 1954 relativo a la propiedad privada, la educación y unas elecciones libres; el Protocolo 2 de la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales relativa a la competencia del Tribunal Europeo de los derechos humanos para dar opiniones consultivas, que es del año 2005; los Protocolos 3, 5, 8 9, 10, 11 y 14 que amplían los procesos del sistema de protección establecidos en la Convención. Otros protocolos ratificados

son el 4 de 1968 para la prohibición de la esclavitud, la libertad de movimiento, la prohibición de la expulsión de personas extranjeras; el Protocolo 6 de 1985 que amplía la Convención sobre la prohibición de la pena de muerte, y el 13 de 2003 que abole la pena de muerte bajo todas las circunstancias; los protocolos 12 y 14 que prohíben la discriminación, y así sucesivamente hasta el más reciente, el Protocolo Adicional del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, ratificado el 29 de marzo de 2017.

La misión actual del Consejo de Europa que considera cumplidos los objetivos iniciales por los que se implementó el Secretariado en Sarajevo, "cubre más o menos todos los ámbitos en los que actúa el Consejo de Europa" (coe.int). Respecto de Bosnia y Herzegovina, el Consejo de Europa especificó 73 obligaciones para el Estado tras su ingreso (post-accession commitments) que, según se señala en la página oficial del organismo, fueron en su mayoría cumplidas en un plazo de tres años tras el ingreso, mientras que las obligaciones pendientes son supervisadas por un proceso de monitoreo de carácter político desarrollado en su conjunto por el Comité de los Ministros del Consejo de Europa, el Secretariado y el Grupo de los Estados Observadores para la Estabilidad Democrática (GR-EDS) ; y de otra parte por el Comité de Monitoreo (*Monitoring Committee*) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Es interesante remarcar que a pesar de que el Consejo de Europa puede tomar medidas contra uno de los Estados miembros en caso de incumplimiento de los Estatutos o las obligaciones, e incluso expulsarlo de la organización, y a pesar de que en el caso de Bosnia y Herzegovina los puntos pendientes de esas 73 obligaciones iniciales se refieren a reformas de gran calado político, que van desde la reforma judicial hasta la reforma constitucional, el Consejo de Europa no ha llegado a poner una fecha concreta para su consecución, más allá del compromiso de los poderes institucionales de continuar con su desarrollo de forma continuada, promesa que a todas luces resulta insuficiente para que se cumplan. Sí ha sido en cambio más estricto en el caso de la implementación de una Ley estatal contra la corrupción y el blanqueo de dinero que puso contra las cuerdas a Bosnia y Herzegovina en el año 2014, jugándose su suerte de acabar en la lista negra del CoE junto a los países no cooperantes. Como viene siendo habitual, ByH adoptó la ley en el plazo más apurado y casi un año después, en concreto, un día antes de que se formalizara la sanción por parte del CoE, y sólo un día después de la aprobación de la ley en el parlamento bosnio, el Estado encaró su turno de la presidencia del Consejo de Europa. El secretario general del Consejo de Europa, Thorbjorn Jagland manifestó su satisfacción con las reformas conseguidas en ByH tras este suceso lo que da a entender que existe un doble estándar en este cuerpo que de un lado, condena y sanciona las cuestiones de calado económico mientras que las reformas constitucionales y en materia de derechos quedan en meros



consejos, salvaguardados bajo la soberanía estatal.

### **10.1.1 *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos***

Mediante el acceso de Bosnia y Herzegovina al Consejo de Europa el 24 de abril de 2002, y tras la ratificación del Convenio Europeo de los Derechos Humanos el 12 de julio de 2002, el Estado se comprometió a acatar la competencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, y a respetar sus sentencias respecto de las demandas de cualquier persona física, organización no gubernamental, grupos de individuos, o bien otros Estados miembros que consideren sus derechos vulnerados por parte de Bosnia y Herzegovina. Las sentencias en las que el Tribunal considere que se ha producido una violación de los derechos y libertades recogidos en el CEDH deben sentar jurisprudencia estatal a la hora de proporcionar ciertas medidas correctivas, con el fin de que dichas violaciones y otras similares no vuelvan a producirse en el futuro, mientras que para la parte perjudicada se estipula una serie de medidas indemnizatorias. El Consejo de Ministros es el responsable de supervisar la ejecución de las sentencias del Tribunal en el ámbito estatal (Ministerio para los Derechos Humanos de ByH, 2009).

Cabe señalar que el sistema de defensa de los derechos humanos del Consejo de Europa ha atravesado diferentes fases hasta consolidar en el año 1998 un Tribunal permanente para la defensa de los derechos humanos, que supuso un avance extraordinario respecto de los mecanismos de defensa del Convenio, porque los individuos podían querellarse de forma directa ante el mismo. En el año 2004, el extraordinario aumento en las denuncias hizo que el Consejo de Europa transfiriera sus competencias a los jueces del Tribunal mediante el Protocolo 14, y que los criterios para la apertura de procesos fueran más rigurosos. En el año 2006, a excepción de Rusia, todos los Estados miembros del Consejo de Europa, incluida Bosnia y Herzegovina, ratificaron el Protocolo. La estructura del TEDH viene recogida en el Convenio, y se compone del Secretariado y de los jueces propuestos por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa por un cargo de nueve años (Protocolo 14 Enmienda 1 al Artículo 23 de la CEDH), y cuyo número es equivalente al de los Estados miembros. Los jueces, que actúan en su propio nombre y no en el del Estado del que proceden, pueden desempeñar sus funciones a través de comités, compuestos de tres miembros; en la Sala, que cuenta con siete jueces; o en la Gran Sala, compuesta por 17 jueces (Artículo 26 del CEDH). El Secretariado se compone de 20 divisiones legales subdivididas en 5



secciones (Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, 2017).

Es importante reseñar que las condiciones para la apertura de un proceso por parte del TEDH tal y como señala el Artículo 35 de la CEDH, son que se hayan agotado todos los mecanismos de recurso estatales; que prevalezca la *ratione personae*, es decir, que el demandante sea el damnificado; que haya una *ratione materiae* o que se haya vulnerado un derecho protegido por el CEDH o por uno de sus protocolos; y que el recurso se haga en un plazo de seis meses desde la sentencia.<sup>158</sup>

En cuanto a la continuidad de los procesos por parte del Tribunal, el Artículo 43 de la CEDH prevé que en el plazo de tres meses a partir de la fecha de la sentencia de una Sala, cualquier parte en el asunto podrá solicitar, en casos excepcionales, la remisión del asunto ante la Gran Sala en cuyo caso un Colegio de cinco jueces de la Gran Sala aceptará la solicitud si el asunto plantea una cuestión grave relativa a la interpretación o a la aplicación del Convenio o de sus Protocolos, o una cuestión grave de carácter general. Si el colegio acepta la solicitud, la Gran Sala se pronunciará sobre el asunto mediante sentencia. En el Artículo 44 se especifica que las sentencias de la Gran Sala son definitivas, así como las de la Sala, siempre y cuando las partes declaren que no solicitarán la remisión del asunto ante la Gran Sala; o no haya sido solicitada la remisión del asunto ante la Gran Sala tres meses después de la fecha de la sentencia, del mismo modo que si el colegio de la Gran Sala rechace la solicitud de remisión formulada en aplicación del Artículo 43 (Artículo 44 de la CEDH).

---

<sup>158</sup> El Tribunal declarará inadmisibile cualquier demanda individual presentada en virtud del Artículo 34 del CEDH si considera que: a) la demanda es incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva; o b) el demandante no ha sufrido un perjuicio importante, a menos que el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio y por sus Protocolos exija un examen del fondo de la demanda, y con la condición de que no podrá rechazarse por este motivo ningún asunto que no haya sido debidamente examinado por un Tribunal nacional. 4. El Tribunal rechazará cualquier demanda que considere inadmisibile en aplicación del presente artículo. Podrá decidirlo así en cualquier fase del procedimiento. (Artículo 35 de la CEDH, Párrafos 3 y 4).

### 10.1.1.a) Sentencias relevantes para Bosnia y Herzegovina del TEDH<sup>159</sup>

Según el informe del TEDH sobre Bosnia y Herzegovina para el año 2016, publicado en 1 de enero de 2017, la Corte procesó 1.033 apelaciones que fueron asignadas a una de las salas. El Tribunal decidió sobre 598 apelaciones de las que 596 fueron declaradas inadmisibles o fuera de competencia del Tribunal, mientras que 2 casos fueron juzgados, y en ambos juicios el TEDH encontró al menos una violación del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (ECHR, 2017).

De los datos publicados por parte del TEDH, es posible constatar que, a pesar de que la mayoría de las aplicaciones son rechazadas, es muy alto el número de demandas ante el Tribunal contra Bosnia y Herzegovina. En 2014 el TEDH decidió sobre 1.196 aplicaciones relativas a Bosnia y Herzegovina de las que fueron juzgados 11 casos; en 2015 fueron procesadas 800 demandas de las que tuvieron juicio 10, y en 2016 las demandas llegadas superaron el millar. Según la ficha de BYH, el TEDH tiene pendientes de revisar 1.469 solicitudes.

Es interesante realizar un repaso por las diferentes sentencias emitidas por el TEDH en estos años sobre Bosnia y Herzegovina para conocer los Artículos del CEDH que se han vulnerado. En el año 2014, la Gran Sala publicó la sentencia *Alisic y Otros contra Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia, Eslovenia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia* de 16 de julio de 2014, relativa a la imposibilidad de los demandantes de recuperar los "antiguos" ahorros depositados en dos bancos en la actual Bosnia y Herzegovina, tras la disolución de la Antigua Yugoslavia. La Corte resolvió que se había producido una violación del Artículo 1 del Protocolo nº 1 (Protección de la Propiedad) y del Artículo 13 (derecho a un remedio efectivo). La Corte señaló que tenía pendientes más de 1.400 aplicaciones similares a la de Alisic de 2014 relativas a la recuperación de los ahorros depositados en bancos de Bosnia antes de la disolución de Yugoslavia.

En la sentencia *Maktouf y Damjanovic contra Bosnia y Herzegovina* de 18 de julio de 2013, los demandantes, dos convictos procesados por la Corte de Bosnia y Herzegovina por crímenes de guerra cometidos antes de la creación de dicho tribunal, que, según la parte demandante, aplicó la ley criminal más estricta de forma retroactiva. El TEDH encontró violación del Artículo 7 (prohibición del castigo fuera de la ley).

---

<sup>159</sup> Los casos que se citan a continuación proceden de la Ficha por países del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, publicada en la página de la Corte y actualizada a fecha de enero de 2017 (ECHR, 2017). Se pueden consultar aquí: [www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf)

La Gran Sala también llevó el caso *Sejdic y Finci contra Bosnia y Herzegovina*, que se ha analizado previamente, en cuya sentencia de 22 de diciembre de 2009, la Corte encontró violación de Artículo 14 (prohibición de la discriminación), junto al Artículo 3 del Protocolo nº1 (derecho a unas elecciones libres), violación del Artículo 1 del protocolo nº 12 (prohibición general de la discriminación).

Desgraciadamente, ante la pasividad estatal de acatar la sentencia, el TEDH ha deliberado en dos casos más que han resultado en una violación de prácticamente los mismos artículos del CEDH. Entre los casos relativos al Artículo 14 (no discriminación), es destacable la sentencia *Pilav contra Bosnia y Herzegovina* de 9 de junio de 2016, relativa a un político bosniaco residente en la *Republika Srpska* que declaraba que legalmente le resultaba imposible presentarse a la presidencia del Estado desde dicha Entidad porque desde la misma sólo se elige al miembro serbio de la presidencia. La Sala encontró violación del Protocolo nº 12 (Prohibición general de la discriminación). En el caso *Zornic contra Bosnia y Herzegovina*, donde la demandante, de origen bosniaco, denunciaba la imposibilidad de presentarse como candidata a la presidencia de la Cámara de los Pueblos y a la Presidencia del Estado sin tener que declararse miembro de uno de los tres pueblos constituyentes, la sentencia de 15 de julio de 2014 encontró violación del Artículo 14 (prohibición de la discriminación) así como del Artículo 3 del Protocolo Nº1 (derecho a elecciones libres) y violación del Artículo 1 del protocolo nº12 (prohibición general de discriminación).

La Sala ha deliberado también en casos relativos al derecho a la vida. En el caso *Palic contra Bosnia y Herzegovina* de 15 de febrero de 2011, donde se trató la desaparición durante la guerra de un comandante que dirigía una unidad militar local durante ese tiempo y cuyos restos se encontraron años después. La Corte en este caso dio la razón al Estado y no encontró violación del Artículo 2 y 3 (prohibición de trato inhumano o degradante), ni del Artículo 5 (derecho a la libertad y a la seguridad).

Dentro de los casos sobre la prohibición de trato inhumano o degradante (Artículo 3), la Sala ha deliberado en casos como *Al Hanchi contra Bosnia y Herzegovina* de 15 de noviembre de 2011, un *mujaidín* tunecino que alegaba no poder ser deportado a su país de procedencia por riesgo de tortura. También la sentencia *Radic y Otros contra Bosnia y Herzegovina* de 27 de mayo de 2008, relativa a varios demandantes convictos por crímenes contra la población bosniaca durante la guerra, que denunciaban ser perseguidos, amenazados y maltratados en la prisión de Zenica (Bosnia) donde estaban cumpliendo condena. El TEDH encontró violación del Artículo 13 (derecho a un remedio efectivo).

En cuanto a casos relativos al Artículo 6 (derecho a un juicio justo), en la sentencia *Colic y Otros contra Bosnia y Herzegovina* de 10 de noviembre de 2009, relativa a

la no aplicación de las decisiones de los tribunales estatales para la ejecución del pago de los daños materiales causados por la guerra, la Sala encontró violación de Artículo 6 y del Artículo 1 del Protocolo nº1 (protección de la propiedad).

En el caso *Djuric contra Bosnia y Herzegovina*, la sentencia de 20 de enero de 2015, se basó en una sentencia de 2009, puesto que en base a ésta, Bosnia y Herzegovina se había comprometido a aplicar de forma efectiva las sentencias de los tribunales estatales relativas a las indemnizaciones por las pérdidas materiales en la guerra, y a realizar un plan de asentamientos de los damnificados que concluiría en el año 2012. La sentencia del año 2009 especificaba que la deuda pública no podía justificar la suspensión de la aplicación de las decisiones finales de los tribunales estatales, tal y como alegaba el Estado. Según el plan de asentamientos, el Estado se comprometía a pagar los daños en metálico en un plazo de 13 años que luego decidió ampliar a 20 años. En el caso *Djuric*, la Corte encontró violación del Artículo 6 y de Artículo 1 del Protocolo nº1 (protección de la propiedad).

En las sentencias *Jelicic* de 31 de octubre de 2006, y *Sekerovic y Pasalic* de 8 de marzo de 2011, también se constató la violación del Artículo 6 y del Artículo 14 (prohibición de la discriminación) porque se les dificultaba el acceso a los derechos de pensión como personas internamente desplazadas de una entidad a otra debido a la guerra.

Uno de los casos pendientes ante el TEDH es el de *la Comunidad Islámica de Brcko (Medzlis Islamske Zajednice) y Otros contra Bosnia y Herzegovina* (nº17224/11) en relación a la difamación y a la violación del Artículo 10 (libertad de expresión) de la CEDH, respecto de la decisión final de los tribunales estatales. Los demandantes denuncian que remitieron junto a otras cuatro ONG una carta a las autoridades del Distrito de Brcko sobre la programación supuestamente sesgada de la radio pública de Brcko y el incumplimiento de la representación multiétnica.

#### **10.1.1.b) La jurisprudencia del TEDH para Bosnia y Herzegovina en la opinión de los expertos**

El 8 de marzo de 2015, con motivo de la presentación del libro "La Convención para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la praxis del Tribunal Europeo para los Derechos Humanos . El acervo de Estrasburgo", de la Presidenta del Tribunal Constitucional de Croacia, Jasna Omejec, que tuvo lugar en Mostar, se abrió un debate de expertos sobre la

importancia que se viene prestando a esta institución en el ámbito jurídico de Bosnia y Herzegovina, sobre todo a raíz de la sentencia *Sejdic-Finci*, y teniendo en cuenta que Bosnia y Herzegovina es el único Estado europeo, junto con Austria, que otorga poder constitucional a la Convención Europea de los Derechos Humanos.

En el caso de la citada sentencia, el juez del Tribunal de Bosnia y Herzegovina, Mato Tadic señaló que (Behram, 2015):

la decisión de la Corte Europea muestra claramente que es necesaria una intervención en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. Este es el primer y único caso hasta el momento en el que el Tribunal Europeo ha deliberado de esta manera.

Respecto de los artículos de la CEDH sobre los que se sostienen las decisiones del TEDH, la decana de la Facultad de Derecho de Mostar, Vesna Kazazic añadía (Ibid) que:

la mayoría de las sentencias dictadas contra Bosnia y Herzegovina revela la existencia de problemas estructurales a nivel nacional, como es el caso de la no ejecución de las sentencias de los tribunales nacionales, las disposiciones discriminatorias de la Constitución de Bosnia y Herzegovina, el retorno de las propiedades, y de las propiedades militar, etc.

El abogado, Josip Muselimovic (Ibid) achacaba esta situación a la ingeniería institucional del Estado:

la protección de los derechos humanos se ejerce en un país dividido, en el que una parte es una república, otra una federación, y donde no se respetan las decisiones de la Corte Constitucional y no se implementan las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, porque en este mismo país operan a la vez las diferentes soluciones republicanas, federales y del Distrito.

A veces es más sencillo atravesar los pasillos y laberintos del Vaticano, y esperar ver la *fumata* blanca en la Capilla Sixtina, que conseguir proteger un derecho fundamental en nuestro sistema judicial actual.

El TEDH han llevado a cabo la estandarización más importante de los derechos y libertades fundamentales jamás realizada en suelo europeo, que ha dado la oportunidad de preservar sus derechos a 822 millones de ciudadanos de 47 países, pero la no implementación de sentencias tan fundamentales como *Sejdic-Finci*, que son de aplicación obligatoria, y que además conllevan compensaciones para las víctimas, muestran la falta de compromiso político y estatal de proteger los derechos recogidos en la Convención Europea en perjuicio de todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina.

### **10.1.2 La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (la Comisión de Venecia)**

La Comisión de Venecia, conocida así por tener su sede en esta ciudad italiana, es el cuerpo consultivo del Consejo de Europa en asuntos constitucionales. Entre sus funciones está el proveer de apoyo legal a los Estados miembros y ayudarles a adecuar sus estructuras institucionales y jurídicas a los estándares europeos de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. En su carta de presentación (*venice.coe.int*), una de las principales funciones destacadas es la “diseminación y la consolidación de un patrimonio constitucional común”, con un rol único en la gestión de conflictos y la provisión de “ayuda constitucional de emergencia” a los países en transición. No en vano el cuerpo se creó en el año 1990 para prestar especial apoyo a los países que iban a emprender su transición postcomunista. Sus principales áreas de actuación son las instituciones democráticas y los derechos fundamentales, la justicia constitucional y las elecciones, los referéndums y los partidos políticos.

En la actualidad, la Comisión está compuesta por los representantes de los 61 Estados, a razón de dos por país: se trata de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa más 14 países no europeos y Kosovo, además de cinco miembros observadores y un Estado asociado, junto con la OSCE y la Unión Europea como participantes en las sesiones plenarias. Los miembros individuales de la Comisión de Venecia son reputados profesores de derecho público e internacional, jueces de tribunales supremos y constitucionales, diputados de los parlamentos nacionales, y funcionarios públicos. Sus cargos son designados desde los Estados miembros por un plazo de cuatro años, pero actúan a título individual. Gianni Buquicchio es el presidente de la Comisión.

Desde que entró en funcionamiento, la Comisión ha emitido más de 500 opiniones, bien por propia iniciativa, o a instancia de algún Estado miembro. Respecto de su forma de actuación, Hofmann Riem (2014: 2) especifica que los documentos de la Comisión de Venecia refuerzan principalmente instrumentos de *Soft Law* (derecho flexible):

Común a todas las opiniones de la Comisión de Venecia es el hecho de que no son jurídicamente vinculantes. El trabajo de la Comisión de Venecia ofrece ejemplos de la observación general de que la creciente internacionalización de la ley se acompaña de una creciente fragmentación de las normas. El derecho tradicional duro se complementa y / o sustituye cada vez más por el derecho flexible. El concepto de "soft law" incluye normas que no son legalmente obligatorias o vinculantes, y carecen de aplicabilidad / sanción soberana, pero, sin embargo, proporcionan otros estímulos para su cumplimiento

y, por lo tanto, para su efectividad. Los instrumentos de "soft law" pueden implementar leyes flexibles - así como leyes duras - y / o aumentar su eficacia. Los instrumentos flexibles o "soft instruments" proporcionan la formalidad jurídica y, sobre todo, la legalidad. Incluyen evaluaciones críticas, persuasión moral, recomendaciones, etc.

En el caso de Bosnia y Herzegovina, las opiniones emitidas por parte de la Comisión de Venecia suman más de medio centenar de documentos relativos a la Constitución, a la ley electoral, o a las relaciones entre el Estado y las Entidades.

En el año 1996, el Consejo Europeo encargó a la Comisión emitir un informe sobre la situación constitucional de Bosnia y Herzegovina con especial mención a los derechos humanos. Es el primer informe que se registra en el archivo de la Comisión, pero en realidad la actividad de ésta respecto de Bosnia se remonta a 1994 y al Acuerdo de Washington, por el que se estableció la Federación de Bosnia y Herzegovina, y que sirvió de antesala al Acuerdo de Dayton.

El informe 009, de noviembre de 1996 especificaba que el mecanismo de protección de los derechos humanos previsto en el ordenamiento jurídico de Bosnia y Herzegovina presentaba un grado inusual de complejidad.

La coexistencia de los órganos jurisdiccionales encargados de la tarea específica de protección de los derechos humanos, y de los tribunales que deben tratar las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos en el contexto de los casos planteados, generan inevitablemente duplicidades de competencias (CDL-INF (1996) 009).

La Comisión de Venecia recomendó intervenir sobre las constituciones de las Entidades para transferir competencia en materia de instrumentos de protección de los derechos humanos al nivel estatal, como finalmente se ha producido tras largos años de tira y afloja político, en el caso de las figuras del Defensor del Pueblo de cada Entidad, que al fin se ha transferido a una única institución estatal.

En el año 1998, la Comisión emitió nueve opiniones sobre Bosnia y Herzegovina que abordaron desde las competencias estatales en materia de elecciones (CDL-INF (1998) 016), la relación de competencias entre el Defensor de Pueblo a nivel estatal y los Defensores entitarios (CDL-INF (1998) 012), sobre la constitucionalidad de los acuerdos internacionales firmados por el Estado y los ratificados por las Entidades (CDL-INF (1998) 020), las competencias de la Federación de ByH en materia penal (CDL-INF (1998) 005), documentos acerca de la necesidad de establecer una institución judicial a nivel estatal (CDL-INF (1998) 017), opiniones sobre la posibilidad de recursos contra las decisiones de la Cámara para los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina (CDL-INF (1998) 018).

En el año 2005, la Comisión emitió su opinión sobre los poderes del Alto Representante y sobre la situación constitucional del Estado una década después



del Acuerdo de Dayton. La opinión se producía tras la Resolución 1384 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre la necesidad del fortalecimiento de las instituciones democráticas del Estado de Bosnia y Herzegovina. En su informe, la Comisión de Venecia concluía que:

Un elemento central de la primera etapa de la reforma constitucional tiene que ser una transferencia de responsabilidades de las Entidades a Bosnia y Herzegovina mediante enmiendas a la Constitución de Bosnia y Herzegovina. Este es un paso indispensable si se quiere lograr algún progreso en el proceso de integración europea de Bosnia y Herzegovina. Este paso será difícil ya que, al igual que con otras enmiendas constitucionales en Bosnia y Herzegovina, deberá basarse en el consenso entre los representantes de los tres pueblos constituyentes. La reforma constitucional no puede ser impuesta. (...) Otro elemento de la primera fase debería ser la racionalización de los procedimientos de toma de decisiones en Bosnia y Herzegovina, especialmente en lo que respecta al veto de interés vital, y una reforma de las disposiciones sobre composición y elección de la Presidencia y la Cámara de los Pueblos, tras la entrada en vigor del Protocolo N° 12 el 1 de abril de 2005, que las hace incompatible con la CEDH. La reforma del veto de interés vital a nivel estatal podría realizarse mejor en paralelo con reformas similares en ambas Entidades (CDL-AD (2005)004, Párrafo 102).

En este documento, la Comisión señalaba que otro problema acuciante es la organización territorial de Bosnia y Herzegovina.

En opinión de la Comisión de Venecia, cualquier solución que implica la supresión de las dos Entidades parece poco realista a medio plazo debido a que en la RS no sería aceptado. La reforma de las estructuras dentro de la Federación de ByH no se puede poner en suspenso con la vaga esperanza de un cambio de enfoque en la RS. La opción más realista para dicha reforma, que estaría en concordancia con las tendencias generales europeas sería concentrar las responsabilidades legales de la Federación de ByH al ámbito de actuación de la entidad. Al mismo tiempo, el gobierno local tanto en la Federación ByH como en la RS deben fortalecerse. La supresión total de los cantones sería una solución aún mejor, pero puede ser que en este punto no sea políticamente posible (CDL-AD (2005)004, Párrafo 103).

La Comisión de Venecia se ha pronunciado sobre la aprobación de diferentes leyes estatales y entitarias, en especial las relativas a elecciones, y derechos de las minorías y la prohibición de la discriminación, así como sobre cuestiones de justicia constitucional como la independencia de los poderes judiciales, cuestiones relativas a los procesos de elección de los órganos centrales tanto del Estado como de las Entidades, pero cabe destacar los diferentes documentos en los que la Comisión de Venecia se ha personado como parte amistosa (*Amicus Curiae*) en los procesos judiciales ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y ante el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina.

Así ocurrió en el caso *Sejdic-Finci contra Bosnia y Herzegovina* en el que la Comisión se personó como tercera parte en lo que definió como "un caso de indudable y máxima importancia en el que la discriminación se deriva directamente



de las disposiciones constitucionales de Bosnia y Herzegovina, como fruto de los acuerdos de Dayton de 1995". La Comisión señalaba en el encabezado de su resumen que en el año 2006, urgió a la Corte Constitucional de Bosnia y Herzegovina a evaluar si el texto seguía siendo válido, y concluyó que no lo era (CDL-AD (2008) 027), Párrafo 2).

la exclusión de los "otros" de las elecciones a la Cámara de los Pueblos de de acuerdo a las disposiciones de la Constitución y según el Código Electoral de Bosnia y Herzegovina es incompatible con el Artículo 14 y con el Artículo 3 del Protocolo N° 1 de la CEDH. La Comisión de Venecia también es de la opinión que la exclusión de los "otros" de las elecciones a la Cámara de los Pueblos y a la Presidencia según las disposiciones de la Constitución y el Código Electoral de Bosnia y Herzegovina es incompatible con el Artículo 1 del Protocolo n° 1 (CDL-AD (2008) 027), Párrafos 46 y 47).

El último pronunciamiento de la Comisión de Venecia sobre Bosnia y Herzegovina tuvo lugar en octubre de 2016 respecto del anuncio de la celebración de un referéndum en la *Republika Srpska* sobre el Día Nacional de la Entidad que previamente el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina había declarado anticonstitucional. La Comisión especificó que el propósito de la consulta era poner en duda la autoridad de la Corte, lo cual no es aceptable en un país donde el Estado de Derecho debe hacer efectivas las sentencias del Tribunal Constitucional, que "no deberían ser tema de debate ni en el parlamento ni entre la opinión pública" (FENA, 2016).

El repaso a las citadas opiniones y documentos deja constancia de que el trabajo de la Comisión de Venecia respecto de Bosnia y Herzegovina ha sido fructífero en cuanto a directrices para que los poderes estatales tomen el mejor camino hacia el Estado de Derecho. Lada Sadikovic, autora del libro *La Comisión de Venecia sobre la Constitución de Bosnia y Herzegovina* (2016), uno de los pocos estudios sobre el impacto de las opiniones de este órgano sobre los instrumentos institucionales del Estado bosnio señala que:

El estado de Bosnia y Herzegovina aún no ha cumplido las condiciones establecidas en el Estatuto del Consejo de Europa, a pesar de que un gran número resoluciones apunta a la necesidad de fortalecer el Estado de Bosnia y Herzegovina. En este sentido, no se ha ejecutado hasta el más mínimo cambio en la Constitución de Bosnia y Herzegovina que pudiera ir encaminada hacia el cumplimiento de estos objetivos (Rovcanin, 2016).

Esperar a que la Comunidad Internacional haga los deberes de los poderes locales en todos los requisitos del Consejo de Europea sería demasiado ingenuo desde la perspectiva de esta autora, pero sin duda, los instrumentos y leyes surgidas del "soft law" que practica la Comisión de Venecia deberían volver a la agenda política estatal, y ser estudiados en profundidad como una guía fundamental a la resolución del bloqueo de las negociaciones internas respecto del fortalecimiento

de las instituciones estatales desde las necesarias reformas constitucionales.

## **10.2 Un apunte sobre el Tribunal Penal Internacional Para la Antigua Yugoslavia (TPIY)**

El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) es el primer Tribunal Internacional contra los crímenes de guerra y, el primer tribunal de guerra desde los procesos de Núremberg y Tokio, que se crearon después de la Segunda Guerra Mundial. Fue establecido por la Resolución 827 de 25 mayo de 1993 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, amparándose los miembros en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para investigar, perseguir y condenar los crímenes ocurridos en los conflictos de la antigua Yugoslavia, desde Eslovenia hasta Kosovo. Ante las atrocidades que se vivían en un momento en el que la guerra en los Balcanes estaba en plena convulsión, este instrumento de la justicia transnacional tuvo por objetivo modificar para siempre la aplicación del derecho humanitario y la justicia internacional, acabando con la cultura de la impunidad.

Si bien el presente capítulo trata específicamente los instrumentos y mecanismos que garantizan la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los ciudadanos en Bosnia y Herzegovina, es insoslayable hacer una referencia al papel que ha tenido el TPIY –también conocido como el Tribunal de la Haya, por tener su sede ahí– para el resarcimiento de miles de víctimas.

Su propósito fue y es llevar ante la justicia a todos los responsables de las graves violaciones del Derecho internacional humanitario en la ex Yugoslavia desde 1991 hasta 2001, y así, "contribuir a la creación y el mantenimiento de la paz en la región" (icty.org). El Tribunal establece como prioridades la "constatación de los hechos históricos, la lucha contra la negación del genocidio, la prevención de los intentos de revisionismo y el establecimiento de las bases para futuras iniciativas de justicia de transición en la región" (icty.org).

Desde el año 1993 hasta la actualidad, 161 individuos han sido acusados ante el TPIY por graves violaciones del Derecho internacional humanitario producidos en el territorio de la Antigua Yugoslavia, entre estos: genocidio, crímenes contra la humanidad, violación de las normas de la guerra y violación del Convenio de Ginebra. 83 acusados han sido condenados, de los que 5 serbobosnios han sido acusados a cadena perpetua, 19 han sido liberados de los cargos, 13 casos han sido transferidos a los tribunales estatales de los Balcanes mientras que 14 condenados cumplen condena en las prisiones europeas, entre ellos, 5

condenados lo hacen en España. 37 acusaciones han sido revocadas o bien por la muerte de los acusados (10 acusados murieron sin escuchar la condena, entre ellos el ex presidente de Serbia, Slobodan Milosevic), o porque no había pruebas concluyentes, mientras que 7 acusados tienen procesos abiertos, entre ellos el que fuera el Comandante en Jefe del Ejército serbobosnio, Ratko Mladic, cuyo superior en la guerra, Radovan Karadzic fue condenado en el año 2016 por genocidio a 40 años de prisión. A esta cifra hay que añadir otros 2 casos donde el TPIY repetirá juicio. Además de Karadzic, quién ha apelado la sentencia, al igual que el fiscal jefe Brammertz quien pide cadena perpetua para el acusado, diez presos se encuentran en la Unidad de Detenidos del Tribunal Penal de la Haya.

Además de estos datos, es interesante remarcar que desde julio de 2011, ninguno de los acusados está en paradero desconocido. El Tribunal indica en su página web que ha escuchado los testimonios de más de 4.650 testigos, con 2 millones y medio de folios de instrucción repartidos en 10.800 días de juicio (ICTY Facts and Figures, 2017).

El TPIY indica que su labor ha servido para procesar a los culpables de los actos más atroces, desde asesinatos masivos, tortura, violación, esclavitud, destrucción de la propiedad y otros delitos enumerados en el Estatuto del Tribunal. Sus decisiones han sentado precedente sobre el genocidio, sobre los crímenes de guerra y contra la humanidad, y su praxis según señala el Tribunal, ha demostrado que tener un alto cargo ya no protege de la persecución y de la responsabilidad de culpa, así como que la pena debe ser individualizada, y que no se puede estigmatizar a comunidades enteras y hacer que caiga sobre las mismas la responsabilidad colectiva por hechos que tienen autores con nombres y apellidos (icty.org).

El Tribunal ha contribuido a una constatación histórica indiscutible, a la prevención de la negación y al apoyo a las comunidades para que logren una reconciliación con su historia reciente. Crímenes en toda la región ya no pueden ser negados. Por ejemplo, se ha demostrado más allá de toda duda razonable que el asesinato en masa en Srebrenica fue un genocidio" (icyp.org).

Sin embargo el Fiscal Jefe del TPIY, Sergei Brammertz señala que con los años, este organismo ha visto que "la paz debe surgir de la propia sociedad y no se puede lograr únicamente mediante la vía de la justicia o por imposición exterior" (Irwin; Saric, 2014). Es algo que señaló la ex Fiscal Jefe, Carla del Ponte, sin quitar responsabilidad al propio Tribunal a la hora de abordar los procesos y la forma de involucrar a las víctimas en los mismos. En su biografía *Madamme Prosecutor* (2008: 349) afirmó que:

Las víctimas deben tener una mejor percepción del desarrollo de los procesos judiciales, sus necesidades y voluntades deben ser tenidas en cuenta. A mi juicio, las víctimas

deberían estar representadas en las salas. Los tribunales deben entender que para las comunidades que más han sufrido el impacto de los crímenes de guerra es importante que los procesos se ejecuten de un modo que signifique algo para ellos. (...) La participación en los juicios no lleva siempre consigo la "cicatrización de las heridas" ni "la cura de la experiencia traumática"; para conseguir esto hay que pensar en medidas adicionales: brindar una satisfacción, llegar a la verdad y a la reconciliación, así como buscar otras formas que ayuden a las víctimas a continuar con su vida.

Caminar sobre el terreno donde se perpetraron estos crímenes de guerra que investiga el Tribunal Penal de la Haya da una percepción bastante aproximada sobre el resarcimiento real de las víctimas, y el cumplimiento de los objetivos que se marcó el Tribunal. Lugares como Srebrenica y sus alrededores, que según las sentencias del Tribunal han sido escenario en el que se ha cometido un genocidio siguen expuestos a revisiones históricas que no conllevan mayores sanciones. No es extraño escuchar debates en los medios de comunicación de Bosnia y Herzegovina donde los expertos se enzarcan en batallas dialécticas sobre si conceptualmente y de acuerdo al número de asesinados en Srebrenica, es o no un genocidio propiamente dicho.

En el ámbito entitario esta batalla es más evidente. En el aniversario de la masacre de Srebrenica que tiene lugar en el cementerio conmemorativo de Potocari cada 11 de julio, se reúnen las delegaciones políticas internacionales para rendir homenaje a los fallecidos, y junto a ellos, las familias que año tras año esperan a encontrar los restos de sus miles de desaparecidos. Este día, paradójicamente, ha sido elegido por la parte serbia de la localidad que hoy pertenece a la *Republika Srpska*, como el idóneo para celebrar la festividad de un santo patrón y organizar una festival de música y comida, donde los participantes festejan mientras a pocos metros de ellos se lleva a cabo la ceremonia fúnebre por las víctimas del genocidio.<sup>160</sup> La negación de los hechos históricos y de las sentencias internacionales no se lleva a cabo sólo en el ámbito estatal. El 30 de mayo de 2013, en el prestigioso Círculo de Bellas Artes de Madrid tuvo lugar un seminario organizado por una ONG de Serbia con sede en Holanda denominada *el Proyecto Histórico Srebrenica* y bajo dirección de Aleksandar Vuksanovic, el propietario de un digital (*Semanario serbio*), cuyo mensaje básico vino a ser que en Srebrenica nunca ocurrió un genocidio. La reunión fue dirigida por Michelle Colon, escritor belga, Eduardo Luis Aguirre, profesor de derecho penal en Argentina, Stefan

---

<sup>160</sup> En el año 2013, durante la grabación de un documental de televisión sobre Srebrenica, en la ceremonia de conmemoración de las víctimas, como periodista que encabezaba un equipo de televisión internacional, tuve serias dificultades para desarrollar la labor informativa por parte de la población serbia de la localidad. En una de las entrevistas con Hatidza Mahmutovic, madre de dos varones asesinados en Srebrenica, hoy una retornada a la ciudad donde vive sola ya que nadie de su familia sobrevivió, fuimos testigos de cómo era sometida a la burla de la policía local por vivir sola como una "niñita" a la que no le quedaba nadie.

Karganovic, presidente de la ONG *Proyecto histórico de Srebrenica*, además de la presencia honorífica del Embajador de Serbia en España.

El objetivo del seminario era establecer un debate "abierto" sobre los acontecimientos de Srebrenica en 1995, así como sobre las silenciadas víctimas serbias de la guerra civil en Bosnia y Herzegovina, que "no fueron menos que las bosniacas". En la presentación, dominó la tesis sobre "la campaña de propaganda estadounidense y árabe" sobre la guerra en Bosnia, que fue recibida en una sala repleta con aplausos. Según Vuksanovic, "el crimen" de Srebrenica, que no genocidio, lo cometieron "algunos que vestían uniformes del ejército de Serbia y eso lo explica el hecho de que el Tribunal de la Haya en sus 14 años de trabajo no ha condenado a ni una sola persona por esos crímenes". El profesor Aguirre indicó que la labor del Tribunal de la Haya es un tema frecuente en el ámbito académico y que este "tribunal se ha convertido en la mano extendida de la OTAN". Stefan Karganovic fue más directo, afirmando que el genocidio en Srebrenica es una "mentira" que se utiliza como una excusa para la realización de las modernas guerras neocoloniales, y que el número de víctimas de Srebrenica es altamente exagerado. El verdadero debate surgió cuando pidió la palabra el Consejero delegado de la Embajada de Bosnia en España, Zlatan Burzic, un intruso en el evento. El diplomático calificó estas aseveraciones de escandalosas señalando que Srebrenica era un caso donde el TYP contrastó el genocidio y que las tesis negacionistas el genocidio dos décadas después lo único que hacían era seguir alimentando el "discurso ideológico de Slobodan Milosevic". Este seminario estuvo a punto de convertirse en una crisis diplomática entre Bosnia y Serbia, en la que los responsables del Círculo de Bellas Artes de Madrid tuvieron que emitir una disculpa pública por haber permitido celebrar un evento centrado en la negación del genocidio (Kucukalic, 2013).

Este suceso es sólo un ejemplo de las tesis que piden la revisión histórica de los hechos que ha investigado el Tribunal de la Haya y que lejos de caminar hacia el reconocimiento de las condenas y la reconciliación, imposibilitan la rehabilitación de las víctimas.<sup>161</sup>

Son destacables los casos de Visegrad y Foca. El primer lugar, escenario de campos de concentración y terribles masacres. El segundo, paradigma de los

---

<sup>161</sup> Radovan Karadzic y Momcilo Krajsnik, fundadores del Partido Nacionalista Serbio e ideadores de la Republika Srpska, ambos condenados por crímenes contra la humanidad, son considerados héroes nacionales por buena parte de la población serbia de Bosnia y Herzegovina. En el año 2016, el líder serbobosnio, Milorad Dodik inauguró el Centro Estudiantil «Radovan Karadzic» en Pale, a pocos kilómetros de Sarajevo. En ese mismo lugar, Krajsnik fue recibido con honores tras cumplir su condena de 13 años. En la ceremonia afirmó sentirse sorprendido por la acogida. "Después de todo, soy un criminal de guerra", dijo (AlJazeeraEnglish, 2013).

campos de concentración para la violación de las mujeres. Las testimonios aportados ante el Tribunal respecto de estos crímenes son muchas. Ha habido condenados. En el caso de Visegrad, los primos Milan y Sredoje Lukic fueron condenados por violaciones, asesinatos, ejecuciones masivas en el legendario puente de Visegrad sobre el que décadas antes escribió el Nobel Ivo Andric su novela *Un Puente sobre el Drina*, y del que se lanzaba a los civiles al río. Ambos autores fueron condenados pero no por genocidio, cargo que también se retiró de la acusación de Radovan Karadzic respecto de Visegrad, y la única esperanza que le quedaba a las víctimas de ratificar la magnitud de su sufrimiento. Del 63% de los bosniacos que vivían en el municipio apenas hay retornados, y su vuelta es aún más difícil si no hay una sentencia internacional que condene las atrocidades que han vivido según explican desde Balkans Policy Research Group (Irwin; Saric, 2014).

Caso similar es el de Foca, lugar donde la violación se convirtió en crimen de guerra y del que se hablará ampliamente en el siguiente capítulo. Casos como Kunarac, Vukovic o Kovac han sido condenados por violaciones masivas, trato inhumano, pero no por genocidio. Las víctimas que han vuelto dos décadas después a Foca, viven en un municipio que nada ha hecho por buscar la reconciliación, algo que produce una desilusión generalizada respecto del Tribunal Penal de la Haya como pilar fundamental para el resarcimiento de las víctimas con la historia y con el presente.

Uno de los supervivientes de la masacre de Srebrenica. Abdurahman Hasic (Comunicación personal, 11.07.2013) señala:

Es muy difícil olvidar. Estuve en una situación en la que abrieron fuego sobre nosotros y un hombre cayó encima de mí, se convulsionaba sobre mi hasta morir. Se dieron imágenes en las que una mujer daba a luz mientras moría. Moríamos por miles de sed y por torturas. Se nos sacaba de las filas y nos quitaban las pertenencias y los documentos. De esa manera nos "desidentificaban", es decir, nos quitaban la identidad porque así era más fácil ejecutarlos y que no nos pudieran encontrar después.

Fatima Ahmic, madre de dos varones asesinados, y superviviente de la masacre señala (Comunicación personal, 11.07.2013):

Hemos perdido a mucha familia y aún no los hemos encontrado. Me paso la vida visitando fosas. Recojo huesos pero ninguno es de mi hijo. He estado 6 veces en el Tribunal de la Haya. Todo lo he soportado pero lo que no puedo aguantar más es no poder encontrar los restos de mis hijos.

La sensación de que las penas han sido benévolas y no se ha contado lo suficiente con las víctimas no es una sensación aislada en Bosnia y Herzegovina. En la región, la postura ante La Haya es que los procesos han sido eternos y que no han contribuido al cambio en las conciencias dentro de los estados nacidos de esos



terribles conflictos (Matijanic, 2016). El abogado croata Anto Nobile, quién defendió en la Haya a Tihomir Blaskic, coronel del Consejo militar de Croacia durante el conflicto, condenado a 45 años y cuya sentencia se redujo a 9, indica que cada condena viene con un envoltorio de su propia política étnica, y que habría sido más acertado que el Tribunal hubiera tenido su sede en los territorios afectados por las guerras, por ejemplo Sarajevo, donde se permitiera una mejor comunicación con la sociedad porque "ni siquiera tras una centena de condenas hemos logrado cambiar la opinión de que esos actos tenían un carácter criminal" (Ibid). Nobile comenta que hay sentencias en las que los combates entre croatas y bosnios tuvieron un carácter internacional, lo que supondría que fue Croacia la que luchó con el ejército bosniaco, pero nunca ha trascendido una condena contra los estados. Es el caso también de la acusación de ByH contra Serbia ante la Corte Internacional de Justicia, que se llevó ante este organismo en base a muchas de las pruebas recopiladas para el TPIY. En el año 2007, la Corte dictaminó que no encontraba indicios de que Serbia fuera culpable de genocidio sobre el territorio de ByH pero que no prestó el socorro adecuado a la población de Srebrenica. En el año 2016, ByH volvió a solicitar una revisión de la sentencia ante la Corte, que volvió a ser desestimada, a pesar de las opiniones de jueces del TPIY como Nice que veían pruebas contundentes. La falta de consenso político sobre el proceso de solicitud de la revisión, especialmente por parte de la RS ha hecho que el caso prescriba y sea imposible de revisar.

Casos controvertidos han sido los de Slijivancanin, general del ejército yugoslavo de origen montenegrino, acusado de las masacres de Vukovar en Croacia, que a pesar de las pruebas fue liberado de los cargos de genocidio, o del líder ultranacionalista serbio, Vojislav Seselj, liberado, a pesar de que sobre él pesaban ocho cargos de crímenes contra la humanidad por la expulsión y asesinato de croatas en Vojvodina, y la participación en la guerra de Bosnia. Fue recibido con honores tanto en Serbia como en la Republika Srpska. Momcilo Perisic, jefe del cuartel general del ejército jugoslavo fue también liberado de los cargos a pesar de que la fiscalía pedía 27 años de prisión por crímenes contra la población de Sarajevo, los bombardeos sobre Zagreb y la masacre de Srebrenica.

Estos casos hablan de presiones políticas en muchos procesos, tal y como indica Matijanic (2017) pero también la propia fiscal jefe Carla del Ponte, quién describió en su libro *Madame Prosecutor* (2008) sentirse con las manos atadas. El catalizador del Tribunal desde la perspectiva de expertos como Mirka Klarina, directora de Sense, centro para la justicia transnacional de Zagreb, fue el proceso al expresidente serbio Slobodan Milosevic, o lo que se vino a llamar el "caso del siglo", pero tras su muerte se desencadenó una guerra abierta entre la fiscal Del Ponte y los jueces, llevando a la paradoja de que muchos de los acusados fueron

liberados por presiones e injerencias políticas (Matijanic, 2017).

Porcentualmente, la mayor cifra de procesados han sido serbios lo que ha generado en la opinión pública serbia, y en especial en la serbobosnia, la sensación de que esta institución se creó para culpabilizarlos. Nobile indica que:

La política ha influido en la selección de cuales serán los procesados y en qué parámetros. De acuerdo con la evaluación la Administración de EEUU respecto de la responsabilidad en las guerras, el 70 % han sido serbios, el 20 % croatas y el 10% bosnios. Y los procesos han obrado en consecuencia. Creo que los fiscales no han podido trabajar de forma independiente sino que en todo momento se evaluaba cuándo y a quién procesar. Finalmente, es posible que la Administración de Estados Unidos haya influido en las suaves condenas a acusados serbios, ya que probablemente no quería irritar aún más a Serbia tras la pérdida de Kosovo. Estoy pensando en el caso Perisic (Matijanic, 2017).

Entre los acusados más sonados del bando bosnio, ha estado el responsable del batallón del ejército bosnio en el enclave de Srebrenica, Naser Oric, condenado a dos años de prisión por no impedir el asesinato y el trato inhumano a militares serbios detenidos. Fue puesto en libertad por haber cumplido la condena durante la celebración del juicio.

Dentro del lado croata, Ante Gotovina, general croata acusado de aterrorizar a la población serbia de Croacia en 1995. Prófugo de la justicia y detenido en Tenerife en el año 2006. En su juicio, junto a otros dos generales, Mladen Markac y Ivan Cermka fue condenado a 24 años de prisión, pero dos años después, el TPIY revocó la condena por falta de pruebas, lo que se interpretó en Serbia como un despropósito de "un Tribunal que sólo cumple objetivos políticos fijados de antemano" (Dacic, 2012).

Con la finalización del proceso a Ratko Mladic, previsto para noviembre de 2017, el Tribunal Penal Para la Antigua Yugoslavia pondrá punto y final a sus procesos. 30 casos han sido transferidos a los tribunales regionales que no sin dificultad han comenzado a colaborar cada vez más en la transferencia de procesados y huidos, y además han recibido formación por parte de los profesionales del Tribunal en materia de crímenes de guerra. El Tribunal deja además un archivo digital fundamental para las futuras generaciones con más de 190.000 documentos recogidos desde el año 1994 hasta la actualidad, que las instituciones académicas piden sea de acceso abierto.

Una de las sentencias más recientes y más esperadas ha sido la de Radovan Karadzic. Culpable de crímenes contra la humanidad, genocidio, como máximo responsable de la masacre de más de 8.000 varones bosniacos del enclave de Srebrenica en el año 1995, propagador del terror sobre la población civil de Sarajevo, ciudad sitiada por sus tropas, el responsable del secuestro de las fuerzas de UNPROFOR, pero también un criminal de doble vida. El hombre más



buscado por el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia durante 12 años, el falso doctor Dragan Dabic. Nada tenía de Presidente aquel excéntrico abuelo de barba y pelo blanco, que en un piso franco de Belgrado practicaba la medicina alternativa con métodos tan poco ortodoxos como la ingesta de orines, y que tenía como eslogan la máxima de "quién no sabe resolver sus diferencias con el enemigo es prisionero del mismo". Cuando le cazaron en 2008 se definió ante el Tribunal de la Haya por este orden: psiquiatra, escritor y un hombre de paz, y se declaró inocente.

La condena a 40 años nada tienen que ver con esa faceta de hombre de paz, sino con su pasado de Presidente de la autoproclamada República Serbia de Bosnia, más tarde renombrada *Republika Srpska*, en la que repitió tres mandatos entre 1992 y 1995, y en la que, encarnando la figura de comandante en jefe de las tropas serbobosnias, les mandó cometer las peores de las atrocidades, hechos por los que por cierto, este ejército ha sido condenado en grupo a más de 2.000 años por el TPIY.

Durante los siete años de proceso a Karadzic, las 22.000 pruebas presentadas, las 1.200 grabaciones de vídeo y un millón de folios de sumario, el condenado siempre ha incidido en que no se ha terminado de entender su misión. En una entrevista concedida unos días antes de escuchar la sentencia, Karadzic decía estar convencido de que iba a ser liberado de todos los cargos, porque nunca hizo nada más que intentar preservar la paz y la convivencia entre las partes en conflicto (Birn, 2016). Otra cuestión son los métodos que empleó para llevar a cabo esa visionaria idea, cargada de postulados de psiquiatría de "pacificación".

Su condena, que para las miles de víctimas entre las que me incluyo como sarajevita, nunca será suficiente, es sin embargo, todo un hito para la justicia internacional, que aunque lenta, por primera vez desde los procesos de Núremberg, ha condenado en el caso de Bosnia y Herzegovina a un máximo responsable. Es una sentencia contra la impunidad, y sin duda, servirá de precedente para procesos futuros contra crímenes de guerra en países como Irak, Afganistán o Siria. Karadzic, a diferencia del ex presidente serbio, Slobodan Milosevic ha escuchado su condena en vida, y pasará a la historia como el autor de los peores crímenes que un ser humano puede ejecutar.

La labor del TPIY es un esfuerzo colectivo que exige de compromisos con la justicia por encima de intereses personales o políticos según la ex Fiscal Jefe, Carla del Ponte (2008):

Poner entre rejas a los criminales de guerra depende de la voluntad de mujeres y hombres, especialmente de mujeres y hombres de la abogacía, dispuestos a rechazar la afirmación bajo la que el poder significa derecho, dispuestos a decir en voz alta "sí" cuando la mayoría (y todos los demás) cantan "no", sin preguntarse si siempre estarán

dispuestos a exigir justicia, incluso en los momentos cuando son expuestos a la burla y cuando sus actuaciones se consideran quijotescas.

### **10.3 La Unión Europea y la promoción de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina**

Pese a que Bosnia no pertenezca a la Unión Europea y ni siquiera goce de la condición de país candidato, lo cierto es que la Unión se halla desde hace décadas implicada en la promoción de los derechos humanos y las libertades en el país, y ello a través de los instrumentos y los fondos para el desarrollo y de la condicionalidad con la que ordinariamente fuerza a sus candidatos y candidatos potenciales a adoptar las reformas precisas para su aproximación a los estándares comunitarios.

La presencia de la UE en Bosnia y Herzegovina se remonta al período de guerra, pacificación y postguerra, tal y como se ha visto en apartados anteriores, pero su papel de garante de los derechos y las libertades fundamentales sostenidas sobre un estado funcional y de Derecho, se ha ido haciendo fundamental conforme se han ido dando los primeros pasos en su proceso de su integración europea.

Si bien este apartado no va a profundizar en dicho proceso –del que se dirá algo más en próximos capítulos, pero que en todo caso no constituye el objeto de esta tesis–, es necesario señalar la labor efectuada por la Unión Europea en materia de protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país. Siendo la Unión la principal fuente de financiación externa de Bosnia y Herzegovina, donde ha invertido más de 3,5 mil millones de euros en proyectos y fondos de ayuda (europa.ba), su capacidad de acción y de presión no puede en modo alguno ser soslayada.

La UE estableció su delegación en Bosnia y Herzegovina en el año 1996, inmediatamente después de la firma del Acuerdo de paz. En aquel momento se llamó la Delegación de la Comisión Europea, pero tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el año 2009 pasaría a denominarse la Delegación de la UE en Bosnia y Herzegovina. En el año 2011, la UE marcó su reforzamiento de la estrategia para Bosnia y Herzegovina con el establecimiento de la figura del Representante Especial de la UE en el país, quién sería sustituto del Alto Representante de la OHR una vez ésta desapareciera, y concentrando además en una única institución, la Comisión Europea y el Departamento de Asuntos Exteriores en la Oficina del Representante Especial de la UE.

De vuelta al apoyo financiero, desde el año 1995, Bosnia y Herzegovina es perceptora de ayuda financiera de la UE a través del programa PHARE, creado en el año 1989 como herramienta de apoyo al proceso de reformas económicas y políticas de Hungría y Polonia, pero que con el tiempo fue ampliando su actuación a otros países del sur este europeo. Otros dos programas a los que el Estado tenía acceso eran OBNOVA y CARDS, el primero tenía como fin la recuperación del país tras la guerra y el apoyo financiero a la reconstrucción social y económica, mientras que el segundo programa era un formato nuevo orientado al desarrollo institucional de Bosnia y Herzegovina, y otros potenciales candidatos de los Balcanes occidentales dentro de su preparación para la apertura del Proceso de Estabilización y Admisión que había comenzado en el año 2000. (Cengic, 2010).

Dentro del programa CARDS, que se aplicó desde el año 2000 hasta el año 2007 de una forma descentralizada en los diferentes niveles territoriales y de poder debido a la falta de una institución central en Bosnia y Herzegovina que sirviera de interlocutor con la UE, los objetivos primordiales en los que se concentró la ayuda financiera fueron la reconstrucción, la estabilidad democrática, la pacificación y el retorno de refugiados, de una parte; el desarrollo institucional y legislativo, en especial en lo relativo a la estandarización de los derechos humanos, la sociedad civil, y el libre mercado dentro del marco del estado de Derecho, como el segundo pilar fundamental; el desarrollo social y económico a través de las reformas estructurales; y por último, la promoción de las relaciones regionales y la colaboración con los Estados miembros de la U.E y sus candidatos.

Durante el proceso de aplicación del programa CARDS que en sus siete años de andadura tuvo un presupuesto de 4.650 millones de euros para los países de los Balcanes occidentales -con la particularidad de que Bosnia y Herzegovina además del gasto que dedica directamente a los proyectos financia de este montante el funcionamiento de las organizaciones internacionales que están sobre el terreno, como OHR, OSCE, EUMP-, la Comisión Europea siguió muy de cerca los avances de los perceptores de la ayuda, en los diferentes ámbitos a los que va destinada, pero en especial respecto del punto número 2 del programa, la protección y promoción de los derechos y de las libertades.

Para la apertura del Proceso de Estabilización y Admisión de Bosnia y Herzegovina, la UE insistió en el cumplimiento de 18 condicionantes previos entre los que uno se refería explícitamente a la situación y promulgación de la legislación necesaria y concorde a los estándares europeos de los derechos humanos mientras que los demás puntos, en gran medida tienen que ver con los derechos individuales, desde un sistema judicial eficaz e independiente, unas instituciones basadas en el estado de Derecho, la lucha contra la criminalidad, las garantías electorales plenas, o la seguridad de los ciudadanos.

Durante esta etapa de ayuda europea, Bosnia y Herzegovina logró obtener el visto bueno de la Comisión Europea para iniciar su Proceso de Estabilización y Asociación en el año 2005, y obtuvo el aprobado para la firma del posterior Acuerdo de Estabilización y Asociación que tendría lugar en el año 2008. Estos logros se pueden definir como titánicos desde la perspectiva del trabajo necesario que hubo por delante en el que los derechos humanos estuvieron en primera línea de exigencias de la UE Cabe revisar los informes periódicos que la Comisión Europea realiza sobre Bosnia y Herzegovina cada año desde 2005<sup>162</sup> para ver las llamadas urgentes a la mejora de la situación de las minorías, los retornados y desplazados protegidos por el Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton, la educación segregada bajo la máxima de "dos escuelas bajo el mismo techo" o la presión europea por modificar la Ley Nacional contra la Discriminación. En el año 2005, la Comisión Europea especificaba en su informe periódico sobre Bosnia y Herzegovina que:

Tal y como demuestra el informe de la Comisión Europea sobre el racismo y la intolerancia (ECRI), el enorme énfasis que el marco legal de Bosnia y Herzegovina otorga a la condición de "pueblos constituyentes" de Bosnia y Herzegovina (bosnios, croatas y serbios) tiene efectos negativos sobre la protección de las minorías que no pertenecen a estos "pueblos constituyentes". Eso también se considera un obstáculo para la realización de los derechos individuales de todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, y sobre la evolución de Bosnia y Herzegovina hacia un Estado que se construye sobre la base ciudadana, y no sobre premisas étnicas. (Comisión Europea, 2005: 25).

Este informe si bien crítico con el estado de los derechos humanos en el país, seguía pareciendo optimista respecto de las reformas por hacer dentro del marco del programa CARDS dotado con 29 millones de euros para ByH, además del programa LIFE, específico para la promoción de la democracia. En este periodo se había creado la Dirección para las Integraciones Europeas de Bosnia y Herzegovina (DEI), constituida en el año 2003 con el fin de coordinar el destino de los diferentes fondos que percibía el país. El informe de la Comisión Europea señalaba que por vez primera, tras la creación del DEI, Bosnia y Herzegovina podía tomar el protagonismo en la programación y aplicación de las ayudas, un paso clave para el futuro acceso a las mismas (Comisión Europea, 2005: 8).

El programa CARDS fue sustituido por los fondos IPA (Instrumentos de Pre Admisión) en el año 2007-2013, cuya aplicación abarcaría cinco objetivos fundamentales: apoyo durante la etapa de transición y desarrollo institucional; cooperación regional; desarrollo regional; desarrollo humano; y desarrollo de zonas

---

<sup>162</sup> Desde el año 1997 hasta el año 2000, los informes de la Comisión Europea son relativos al cumplimiento de condicionantes, y desde 2000 hasta 2005 sobre los progresos para el comienzo del Proceso de Estabilización y Admisión.

rurales. Los dos puntos iniciales son de aplicación exclusiva a los países candidatos, mientras que los relativos al desarrollo regional, rural y de potencial humano donde la UE hacía especial mención a los derechos humanos eran de acceso abierto para Bosnia y Herzegovina con un presupuesto total de 11,5 mil millones de euros (europa.ba/IPA). La premisa para tener acceso a estas ayudas era contar con un Coordinador Estatal de los Fondos IPA, cuyo nombramiento dentro del clima político bosnio resultó muy complicada. Fue la primera gran muestra de debilidad de las instituciones bosnias respecto de los estándares europeos, y un gran perjuicio para los ciudadanos y los proyectos previstos en este paquete de ayudas.

La gestión de los recursos de los fondos CARDS e IPA de manera descentralizada es un objetivo temporal a corto plazo para Bosnia y Herzegovina. Las preparaciones para la introducción de un sistema descentralizado han sido lentos durante este periodo. El complejo entorno institucional y político del país ha afectado negativamente a una serie de proyectos y en la tasa de aplicación de los mismos, que en el último tiempo ha disminuido un tanto, aunque sigue siendo alta. En términos de asistencia financiera a la sociedad civil, el programa IPA para 2007 proporcionará 3 millones de euros para proyectos dedicados al fortalecimiento de la democracia local y aumento de la creación de capacidad de la sociedad civil para la participación en el diálogo político (Comisión Europea, 2007: 6).

El nombramiento de un coordinador era una cláusula crucial para que Bosnia y Herzegovina pasara finalmente de un sistema de acceso a las ayudas centralizado en la figura de la Delegación Europea a otro descentralizado y dependiente del Estado. Para ello, no era suficiente el papel de la Dirección de Integraciones Europeas cuyo rol es más técnico sino un paquete de medidas legislativas que permitiese la implementación de dicha figura. Tras varios meses de negociaciones, el Consejo de Ministros consideró en su sesión de 3 del julio de 2008 que la figura del Coordinador Estatal de los Fondos IPA sería el Ministro de Finanzas, para poco tiempo después desdecirse y crear un Consejo de Coordinación. La Comisión Europea rechazó esta modificación porque un Coordinador es un condicionante *sine qua non*, así que el resultado final es el de una figura de Coordinador que tiene que rendir cuentas no sólo a la Comisión sino al Consejo de Coordinación estatal.

Además de esta implementación formal del coordinador cuyas labores sigue desempeñando en gran medida la Dirección de Integraciones Europeas, el Consejo de Coordinación y la presión de los parlamentarios, lo que da buena idea de lo difícil que es tomar decisiones sobre el buen destino de los fondos, esta etapa exigió hacer profundas modificaciones en el sistema judicial, se tenía que dar la unificación del ejército, la reforma de la policía, las enmiendas a las constituciones entitarias, la unificación de las figuras del Defensor del Pueblo u *Ombudsmen* de las Entidades bajo una única institución estatal. Pasos que, a

pesar de las enormes tensiones y la precisión de la intervención del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina en numerosos episodios, cumplían con no gran éxito con las obligaciones que marcaba la agenda europea.

En el año 2008, la UE propuso la liberalización del sistema de visados para el espacio Schengen, para cuyo disfrute Bosnia y Herzegovina tenía que cumplir con más de 150 condiciones, entre ellas la emisión de pasaportes biométricos, un mejor control de fronteras y de seguridad, y unos resultados concretos en la lucha contra la criminalidad, además de la unificación de las dos oficinas entitarias del Defensor del Pueblo para centralizarlas en una única estatal. Para lograr el objetivo de aprobar la ley para la emisión de los pasaportes biométricos y la institución unificada del *Ombudsman*, los políticos tardaron casi dos años, y consensuaron sus leyes entitarias prácticamente fuera de plazo, lo que finalmente permitió a los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina a partir del año 2010 moverse libremente por el espacio Schengen, uno de los mayores logros en materia de derechos. Fue también el primer ejemplo explícito de que los políticos locales podían ponerse de acuerdo en materias relativas a la UE

En el año 2009, el TEDH publicó la Sentencia *Sejdic-Finci* que obliga a enmendar la Constitución de Bosnia y Herzegovina y a eliminar de la misma las cláusulas discriminatorias. Esta tarea se convertirá en el caballo de batalla entre la UE y Bosnia y Herzegovina durante cinco largos años en los que finalmente, parece haber cedido la Unión con el propósito de sacar del punto muerto las negociaciones con Bosnia y Herzegovina, permitiéndole ratificar el AEA en el año 2015, y presentar su candidatura en el año 2016.

Estos dos hitos en las negociaciones de adhesión se han llevado a cabo bajo el tercer bloque de ayudas de la U.E que llegó con los fondos IPA II para el periodo 2014-2020, que tienen como sectores prioritarios las instituciones democráticas; el estado de Derecho, y la protección de los derechos humanos, la competitividad e innovación; la educación, empleo y políticas sociales.

La principal novedad de este paquete de ayudas que asciende a 165,8 millones de euros hasta el año 2017 (ByH – financial assistance under IPA II) es que se reparten dentro de un marco específico para cada Estado candidato o candidato potencial. En el caso de Bosnia y Herzegovina, 33 millones de euros van a parar al bloque de derechos humanos, 38 millones al empleo, educación, promoción de igualdad de género, y desarrollo humano, y otros 38 millones a políticas sociales. En el año 2014, tras las terribles inundaciones en Bosnia y Herzegovina y Serbia, la UE aprobó un paquete de ayuda específico para la reconstrucción de hogares e infraestructuras. Dentro del Proceso de Estabilización y Admisión, y desde la firma del Acuerdo en el año 2008, Bosnia y Herzegovina tiene acceso además a otros



recursos como los créditos del Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, entre otros.

Entre 2007 y 2013, Bosnia y Herzegovina ha recibido 615 millones de euros del Instrumento de ayuda a la Preadhesión (IPA) que proporciona asistencia específica financiera a los países candidatos y potenciales candidatos a la UE. En la actualidad, durante la segunda fase de IPA, 2014-2020 hay al menos 165 millones de euros destinados a Bosnia y Herzegovina en la primera etapa. IPA ha ayudado y ayuda específicamente a fortalecer las instituciones democráticas y el estado de derecho, la reforma de la administración pública, la implementación de las reformas económicas, promover el respeto de los derechos humanos y de las minorías y la igualdad de género, apoyar el desarrollo de la sociedad civil y la promoción de la cooperación regional y contribuye al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza (ByH-Financial Assistance under IPA II).

La U.E hoy tiene un papel decisivo en la reforma de la Administración Pública, y lo ha tenido en la estandarización estadística (donde el cumplimiento con el nuevo censo realizado en el año 2013, ha sido decisivo para la ratificación del AEA), y también en la reforma de aduanas e impuestos. La U.E ha llevado la batuta en la reforma del sistema judicial, y lleva a cabo programas sobre el desarrollo del sector privado, energía, medioambiente, transportes, desarrollo agrario, rural o fitosanitario, proyectos que tienen un beneficio directo en los ciudadanos.

Especial dedicación sigue mereciendo la protección y promoción del tejido social; la ayuda en el cumplimiento con el Anexo VII de Dayton sobre el retorno de refugiados y desplazados, la cooperación regional, programas de eliminación de minas antipersona, sanidad, educación, empleo, sociedad civil, así como un elemento específico al que Bosnia y Herzegovina como potencial candidato tiene acceso, y son los instrumentos europeos para la democracia y los derechos humanos (EIDHR). Un fondo lanzado en el año 2007, dotado con 1.300 millones de euros, de los que ByH se ha beneficiado en parte, mediante la financiación de proyectos de organizaciones no gubernamentales dedicadas a combatir la violencia de género, la educación segregada, o a promocionar la labor de organizaciones religiosas, la protección de las minorías o la promoción de la libertad de expresión (EIDHR, 2016; 2017).

Desde el año 2010 se ha ido consolidando el proceso de unificación de los derechos y las libertades dentro del marco de la educación y la cultura. La reforma de la educación superior bajo el paraguas de Bolonia, el paulatino acceso a programas como Erasmus+, o la participación en diferentes proyectos como Horizonte 2020, Europa Creativa (programas de Cultura y Medios), Fiscalis 2020 y Aduanas 2020, o Europa con los ciudadanos y Cosmo, programas a los que el Estado se unió en el año 2016, son instrumentos de promoción de los estándares de los derechos económicos y sociales muy beneficiosos para los ciudadanos ([europa.ba/bihandtheeu](http://europa.ba/bihandtheeu)).

A este respecto cabe señalar que la nefasta situación económica del país, con una tasa de paro superior al 40%, una tasa de natalidad a la baja, y la tendencia desde la liberalización de los visados a abandonar el país, en especial en el caso de los jóvenes preparados, este tipo de ayudas proporcionadas por la UE son fundamentales. El principal problema que se presenta además del desacuerdo político sobre su implementación y la falta de una figura clara de coordinación que debería ser la Dirección para las Integraciones Europeas y la Delegación Europea en ByH, es que hay un desconocimiento generalizado sobre las posibilidades que brinda la Unión Europea y los recursos y ayudas al alcance. El de Bosnia y Herzegovina no es un caso aislado, durante la candidatura de Croacia, apenas se utilizaron los recursos disponibles por falta de conocimiento de la estructura y funcionamiento de los recursos (Cengic, 2010, 168).

En el caso de Bosnia y Herzegovina, la complicada estructura creada en torno a la coordinación del reparto de las ayudas, encarnada en un Coordinador Estatal de los Fondos IPA, pero a su vez en un Consejo de Coordinación bajo mando ministerial, por tanto asentado en el desacuerdo político, ha hecho que en más de una ocasión, se hayan perdido proyectos por falta de voluntad política. En el año 2013, cinco millones de euros destinados a proyectos de desarrollo rural y agrario (IPARD) dejaron de percibirse porque los poderes locales no pudieron ponerse de acuerdo respecto de las estructuras para la aplicación de las ayudas. «La Cancelación de estos proyectos pone de relieve la urgencia de establecer un mecanismo de coordinación funcional para asegurar que el país y sus habitantes son capaces de recibir en el futuro los fondos de preadhesión de la UE», anunciaba la Delegación de la UE en Bosnia y Herzegovina (Republika, 2013). Las tensiones políticas tres años después siguen igual de presentes.

#### **10.4 Las instancias estatales para la protección de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina**

El sistema para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en el marco institucional de Bosnia y Herzegovina viene establecido por el Acuerdo de Paz de Dayton, en los anexos IV y VI que abordan la creación de una “Comisión para los Derechos Humanos” compuesta por la Institución del *Ombudsman* o Defensor de Pueblo, y la Cámara para los Derechos Humanos, un instrumento *sui generis* inspirado en el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y encargado de aplicar los estándares de la Convención Europea de los Derechos Humanos en Bosnia y Herzegovina. Un mecanismo que permitiría a los individuos querellarse contra el Estado o las Entidades ante la



Cámara para los Derechos Humanos y cuyas decisiones serían vinculantes en todos los niveles de poder.

#### **10.4.1 El Defensor del Pueblo u *Ombudsman* para los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina**

De acuerdo con el Anexo VI del Acuerdo de Paz para Bosnia y Herzegovina, el Defensor del Pueblo (del sueco, *Ombudsman*) junto con la Cámara para los Derechos Humanos de Bosnia son las instituciones específicas para la protección de los derechos humanos que basan su funcionamiento en los pilares de la democracia y de los derechos humanos, con el objetivo de la construcción de mecanismos y estructuras estatales para la aplicación de los máximos estándares internacionales de los derechos humanos.

La institución del Defensor del Pueblo es un organismo independiente que se ocupa de la protección de los derechos de las personas físicas y jurídicas de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales ratificados en la misma. El Defensor del Pueblo también denominado Procurador para los Derechos Humanos, tiene competencias sobre los casos relacionados con el mal funcionamiento o la violación de los derechos humanos cometidos por cualquier autoridad en Bosnia y Herzegovina, sus Entidades y el Distrito de Brcko (*ombudsmen.gov.ba*). Los procedimientos se abren a partir de las quejas individuales de personas físicas o jurídicas, o de oficio.

Actualmente, las funciones del Defensor del Pueblo de Bosnia y Herzegovina se basan en la Constitución, y en la Ley del Ombudsman (2006) que garantiza la independencia y el marco institucional para la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La primera Ley del *Ombudsman* fue aprobada en el año 2000, a la que siguió una nueva ley de 2002, con sus correspondientes ampliaciones en 2004 y 2006. Esta Ley define la jurisdicción y competencia del defensor del pueblo, las reglas de procedimiento en el seguimiento de la labor de los órganos e instituciones en los procesos para la presentación de quejas de los ciudadanos, así como las aperturas de procesos de oficio, y otros temas relacionados con el funcionamiento

de los mecanismos estatales para la protección de los derechos humanos básicos y las libertades.<sup>163</sup>

Según el Artículo 1 de la Ley sobre el *Ombudsman* para los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina, la institución está compuesto por tres personas físicas que encarnan la figura del Defensor y representan la Institución (Artículo 1.C de la Ley de 2002 sobre el *Ombudsman* para los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina).

Entre las competencias del *Ombudsman* según los artículo 2 y 5 están la competencia de investigar las violaciones de los derechos humanos de cualquier organismo gubernamental, sobre la que puede emitir medidas o recomendaciones, mientras que según el Artículo 2.c, la Institución no tiene competencias para investigar sucesos previos a la firma de la Paz de Dayton. Según el Artículo 5 de la ley, la Institución tendrá competencias exclusivas sobre:

- a) los órganos de gobierno de Bosnia y Herzegovina;
- b) al mismo tiempo, sobre la autoridad del Gobierno de una Entidad y la autoridad del Gobierno de Bosnia y Herzegovina;
- c) al mismo tiempo, sobre la autoridad del Gobierno de ambas Entidades.

2. La institución también puede poner en marcha la investigación de casos relacionados con la autoridad de las Entidades, si considera que los mismos son de especial importancia para la aplicación efectiva de los derechos y libertades del individuo, y para Bosnia y Herzegovina en su conjunto.

3. Si, en cualquier etapa del procedimiento, el *Ombudsman* considera que un caso no es de su competencia lo remitirá a las instituciones competentes (Artículo 5 de la Ley del *Ombudsman* de ByH, 2002).

Los artículos 3 y 4 especifican que las competencias del Defensor también recaen sobre los poderes militares, así como sobre el mal funcionamiento del sistema judicial, si bien, según el Artículo 4.2, el Defensor no tiene potestad de intromisión en las decisiones judiciales pero puede intervenir durante el proceso judicial, o como parte consejera de una de las partes del proceso (Artículo 4.2).

Cualquier persona física o jurídica que tenga un interés legítimo, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo o religión puede dirigirse al *Ombudsman*. La apelación

---

<sup>163</sup> Ver más en Ley sobre el Ombudsmen de Bosnia y Herzegovina [Zakon o Ombudsemno za ljudske prava Bosne i Hercegovine], 3 jula 2002. Disponible en: [www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen\\_doc2013041003381359bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2013041003381359bos.pdf)

deberá ser presentada por escrito, con una breve descripción de acontecimientos. La queja debe ser firmada por la persona que presenta el recurso, o un representante autorizado. La institución puede negarse a tramitar las quejas anónimas y reclamaciones que considere maliciosas, infundadas, en la que no hay apelación, que causan daños a terceros, o que se han presentado fuera del plazo de 12 meses después de los acontecimientos, hechos o decisiones que afrontan el recurso (ombdusmen.gov.ba).

Si la Institución encuentra violación de los derechos fundamentales, formulará recomendaciones a las autoridades competentes para tomar las medidas necesarias para remediarla. Además, la institución sirve de consejera a los ciudadanos sobre los derechos y el acceso correcto a los servicios de las instituciones y programas institucionales más adecuados. La institución no puede interferir en el proceso de toma de decisiones de los tribunales, ni representa a los demandantes ante las autoridades públicas, ni puede conceder indemnizaciones por la violación de los derechos humanos.

Desde el año 2009 el Defensor del Pueblo para Bosnia y Herzegovina es una institución única y unificada, ya que hasta esa fecha cada Entidad contaba con su propia oficina del Defensor y su ley correspondiente. La desaparición de estos defensores entitarios y la transferencia de sus competencias a una Institución estatal unificada era uno de los condicionantes de la UE para la liberalización de los visados para los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina en el año 2010. Los poderes estatales y entitarios estuvieron varios años enzarzados en un pulso político sobre la transferencia de competencias que si bien la Federación de ByH asumió en el año 2006, la *Republika Srpska* no cumplió hasta diciembre de 2009, fecha en la que finalmente se creó una Institución única –dotada, eso sí, de varias delegaciones en toda Bosnia y Herzegovina.

### **10.4.2 La Cámara para los Derechos Humanos de Bosnia y Herzegovina**

Aunque la institución como tal ya no existe, en su día fue un cuasi órgano judicial internacional integrado en el sistema institucional de Bosnia y Herzegovina durante una primera etapa de transición de la reforma judicial. Su función principal era el desarrollo de una jurisprudencia que ayudase a la promoción del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. Hasta el año 2003, fecha en la que dejó de funcionar, recibió numerosos casos relativos a la violación de los derechos humanos que lograron sentar jurisprudencia para los órganos judiciales estatales. La mayoría de los procesos tuvo relación con casos sobre el derecho a la

propiedad, derecho laboral, y otras materias relativas al atropello de los derechos recogidos en la Carta Europea de los derechos humanos.

Según el Anexo VI, las decisiones de este órgano eran vinculantes y de aplicación por todos los órganos de poder. Su funcionamiento, basado en el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos tenía un reglamento de trabajo y apelación muy similar a éste, y sentó precedente respecto de las medidas que debían adoptar las instituciones estatales hacia la parte perjudicada: la compensación, la restitución íntegra y la creación de medidas preventivas para impedir futuras vulneraciones de naturaleza similar.

A partir del año 2003, las competencias de Cámara fueron trasladadas al Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, creándose en su seno una Comisión para los Derechos Humanos, acuerdo que ratificó en el año 2005 como un órgano independiente, cuya función principal es deliberar sobre los casos pendientes recibidos por la Cámara para los derechos humanos hasta el año 2003.

### **10.4.3 Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina**

La función central del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina es la protección de la Constitución estatal actuando como única instancia competente para garantizar la supremacía de la Constitución, así como para resolver las disputas entre el Estado y las Entidades, así como entre éstas, en materia competencial.

Esa función de garantía de la jerarquía normativa es de capital importancia en lo tocante a la protección de los derechos y las libertades de los ciudadanos, ya que a la hora de valorar la constitucionalidad de las normas adoptadas por las instancias inferiores, el Tribunal Constitucional las contrastará no solo con las disposiciones en materia de derechos contenidas en la propia Constitución sino también con las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En concreto, el Artículo VI.3.c. de la Constitución de Bosnia y Herzegovina establece que:

El Tribunal Constitucional tendrá competencia respecto de las cuestiones establecidas por cualquier tribunal en Bosnia y Herzegovina, con respecto a si una ley de cuya validez depende de su decisión, es de conformidad con esta Constitución, con la Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y sus Protocolos, o con las leyes de Bosnia y Herzegovina; o las relativas a la existencia o el alcance de una norma general de derecho internacional público que precise de la decisión de la Corte.

Aunque en Bosnia no existe el recurso de amparo propiamente dicho, el TC tiene sin embargo competencias en lo tocante a la protección de los derechos individuales frente a concretas vulneraciones llevadas a cabo por la vía de hecho, ya que es un tribunal de apelación.

La jurisdicción de apelación del Tribunal Constitucional está establecida por el art. VI.3.b) de la Constitución según el cual el Tribunal Constitucional "tendrá jurisdicción de apelación sobre las cuestiones regidas por esta Constitución derivadas de una sentencia de cualquier otro tribunal de Bosnia y Herzegovina". Eso convierte *de facto* al Tribunal Constitucional en el tribunal supremo de el país, a la vez que confirma su papel clave en la protección de los derechos y libertades consagrados en la Constitución y los tratados internacionales.

Los apelantes que crean que la sentencia u otra decisión de cualquier tribunal viola sus derechos tendrán derecho a interponer un recurso después de que se hayan agotado todos los recursos legales. Según el Reglamento del Tribunal Constitucional, si éste encuentra una apelación fundada, puede actuar de dos maneras: como un tribunal de plena jurisdicción, decidiendo sobre el fondo de la cuestión, o anulando la decisión impugnada y devolviendo el asunto al tribunal que adoptó la sentencia para un nuevo fallo. El tribunal cuya decisión ha sido anulada está obligado a tomar otra decisión en los procedimientos oportunos y, al hacerlo, quedará obligado por la opinión jurídica del Tribunal Constitucional sobre la violación de los derechos del apelante y las libertades fundamentales garantizadas por la Constitución.

Según el Centro de Investigación Periodística (CIN, 2009), la mayoría de los casos que llegan ante este tribunal son quejas ciudadanas respecto de las decisiones de tribunales regulares. El que fuera juez del TC, Faris Vehibovi, hoy juez ante el TEDH, explicaba que en muchos casos, y ante la falta de un Tribunal Supremo en ByH, es el TC quién se dedica a discernir en materias que muchas veces salen de sus competencias (CIN, 2009).

El juez del TC, Mato Tadic (Lopćic, 2014) explica que ante este Tribunal llega un elevado número de apelaciones, unas 6.000 cada año, que dado el tamaño del país es un número importante que hace, que muchas veces, el trabajo de este órgano se califique de lento, mientras que, como indica, los tribunales regulares aún no tienen la praxis judicial de aplicar los criterios del CEDH en sus sentencias, en concreto en lo relativo a las personas desaparecidas, los ahorros procedentes de la antigua Yugoslavia, la devolución de los bienes e inmuebles, y los derechos fundamentales de asilo, libertad, no discriminación, que han sido remitidas en este año al TC (Lopćic, 2014).

El Artículo 16 del Ordenamiento del Tribunal Constitucional establece que los

participantes en el proceso pueden ser los propulsores de la controversia motivo de la disputa, y los autores de las normas que son objeto de la disputa; las partes y el tribunal cuya decisión es objeto de apelación; el presidente de la Cámara de los Pueblos; el tribunal que ha tramitado su consulta ante el Tribunal Constitucional, o la legislación cuya validez depende de la decisión del Tribunal (Artículo 16 del Ordenamiento del TC de ByH).

En el apartado 2 y 3 de este artículo se establece que en casos concretos, el Tribunal Constitucional puede solicitar la opinión de otros órganos y organizaciones relevantes para la decisión del Tribunal (Artículo 16 del Ordenamiento del Tribunal Constitucional de ByH).

Este artículo ha sido cuestionado precisamente por la institución del Defensor del Pueblo porque no existe reciprocidad en el intercambio de informaciones entre ambas instituciones. El Defensor recibió en el año 2016, un total de 15 quejas contra el Tribunal Constitucional que no ha podido tramitar porque no está autorizado a solicitar opiniones a dicho órgano judicial. A este respecto, el Tribunal Constitucional en su decisión U 7/98 de 26 de febrero de 1999 en la que se abordaba la relación entre el Tribunal y la Cámara para los DERECHOS HUMANOS de Bosnia y Herzegovina, pero cuya conclusión según el Tribunal era aplicable a su relación con la Institución del Defensor del Pueblo, estableció que no tiene obligación de facilitar información al *Ombudsman* porque ambas instituciones deben funcionar de forma independiente, y ninguna tiene competencias respecto del funcionamiento de la otra, y que además los apelantes pueden, en última instancia, elegir entre los recursos legales que van a usar.

La Comisión de Venecia en su opinión CDL-AD(2010)039 del año 2010 señaló a tal respecto que, la decisión del Tribunal Constitucional no excluye el intercambio de información entre ambas instituciones cuando el centro del interés son los derechos y las libertades (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, 2016: 24).

En cuanto a la Comisión para los Derechos Humanos en el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, su funcionamiento se circunscribe en la actualidad a los casos presentados ante la extinguida Cámara para los derechos humanos hasta el 31 de diciembre de 2003. Son casos de particulares para cuya deliberación la Comisión solicita la opinión de diferentes organismos, en especial del Defensor del Pueblo que puede participar en el proceso como *amicus curiae*.

En su informe para el año 2016, la Institución del Defensor del Pueblo señala que es de crucial importancia darle las potestades a la misma para solicitar opiniones sobre determinados casos ante el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, amparándose en la opinión de la Comisión de Venecia que apela a

que las instituciones para la protección de los derechos humanos deben tener amplias competencias (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, 2016: 25).

#### 10.4.4 El Sistema Judicial

Los estándares internacionales de los derechos humanos sobre los que se asienta el sistema judicial de Bosnia y Herzegovina garantizan a los ciudadanos el derecho a un juicio justo dentro de un plazo razonable y ante unos tribunales independientes e imparciales establecidos según la ley.

El Alto Consejo Judicial y Fiscal de Bosnia y Herzegovina es una institución independiente de ámbito estatal, establecida por la Ley de Alto Consejo Judicial y Fiscal de Bosnia y Herzegovina (2004), cuyo principal mandato se basa en la creación y preservación de un poder judicial independiente, eficiente y responsable en Bosnia y Herzegovina.

En la ley se establecen las siguientes competencias: la designación de jueces, fiscales y judiciales asociados; la responsabilidad disciplinaria; la administración judicial y los datos estadísticos; los presupuestos judiciales e instituciones; la supervisión de la formación especializada, la introducción de las TIC y, un papel central en la aplicación y coordinación de los esfuerzos en la reforma del poder judicial de Bosnia y Herzegovina<sup>164</sup>.

Dentro del sistema judicial cabe destacar la labor de la Corte de Bosnia y Herzegovina, un órgano de segunda instancia establecido por la Constitución junto con el Tribunal Constitucional, que tiene un papel destacado respecto de las garantías procesales de los ciudadanos. Ante la falta de un Tribunal Supremo de Justicia, este Tribunal sirve de catalizador de todo el sistema judicial a nivel estatal. Si bien, su ámbito de actuación aborda las competencias máximas en materia penal y administrativa en caso de disputas entre tribunales de primera instancia, tanto del nivel estatal como entitario o cantonal, también es un órgano de apelación, cuyas sentencias son definitivas, y puede decidir además sobre los

---

<sup>164</sup> Véase la Ley sobre el Alto Consejo Judicial y Fiscal de BiH [*Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine* („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 25/04)]. Esta ley entró en vigor el 1 de junio de 2004 pero tuvo varias modificaciones que se cristalizaron finalmente a través de la Decisión Final del Alto Representante para Bosnia y Herzegovina sobre la implementación de la Ley modificada que entró en funcionamiento el 15 de junio de 2007.



procesos relativos a la vulneración de la ley electoral u otros reglamentos de la Comisión Central Electoral.

El sistema judicial cuenta con un reglamento sobre las medidas orientativas para el desarrollo de la labor de jueces y personal especializado dentro de los tribunales de Bosnia y Herzegovina, en el que se establecen los criterios para el seguimiento y la medición del trabajo, y de los resultados de los jueces, su personal, de los presidentes de tribunales, de los presidentes de los departamentos judiciales, de los presidentes de los comités, de los tribunales de primera instancia, de los cantonales, los tribunales supremos de las entidades, del Tribunal de primera instancia de Brčko, de su Tribunal de Apelación, del Tribunal Superior de Banja Luka y el Tribunal de Bosnia y Herzegovina. Este ordenamiento está basado en los procedimientos internos de los diferentes tribunales de ámbito nacional, y sus categorías de los procesos y las resoluciones, dentro del marco de garantías legales.<sup>165</sup>

El último informe del Defensor del Pueblo (2016) señala que la mayoría de quejas que recibe la institución son relativas al funcionamiento de los tribunales y la Administración Pública. En el año 2016, el Defensor procesó 569 quejas relativas a los tribunales de las que 144 tenían que ver con procesos extremadamente largos, 58 con la no implementación de las sentencias en firme, 27 casos vinculados con la labor de los jueces y la vulneración de la ley procesal, y 340 quejas relativas a la vulneración del principio de imparcialidad, dictámenes que no están en concordancia con las leyes, o que no siguen una praxis judicial homogénea (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, 2016: 17-18).

El Defensor señala a este respecto que la no implementación de las decisiones judiciales supone la vulneración del Artículo 6 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, que garantiza al individuo el derecho a un proceso justo, vulneración que viene a ratificar el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en sus decisiones: "sería iluso que un ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro permitiera que las decisiones finales y vinculantes siguieran sin aplicarse en perjuicio de las partes" (TEDH. Jelisić v. Bosnia y Herzegovina 38(2006) recogido de Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, 2016: 17-18).

---

<sup>165</sup> Este ordenamiento fue adoptado por el Alto Consejo Judicial y Fiscal de BiH, el 25 de enero de 2012 según se dispone en la Ley del Consejo. [Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija i stručnih saradnika u sudovima u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 43/12, 38/13 i 2/14] Publicado en la *Gazeta Oficial de Bosnia y Herzegovina* n°43, (04.06.2012). Disponible en: [www.podaci.net/\\_gBiH/propis/Pravilnik\\_o\\_orijentacionim/P-omrsss02v1243.html](http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Pravilnik_o_orijentacionim/P-omrsss02v1243.html).



#### **10.4.5 Las fiscalías**

Las Fiscalías son órganos estatales, independientes dentro del marco de sus competencias, que investigan a individuos contra los que hay sospecha de que están o han cometido delitos penales. En Bosnia y Herzegovina, las fiscalías se organizan a nivel estatal, mediante la Ley sobre la Fiscalía de Bosnia y Herzegovina (2002) y sus ampliaciones consecutivas, así como a nivel entitario y del Distrito de Brcko, con sus correspondientes leyes.

Las principales dificultades que encuentran estas instituciones son el solapamiento de competencias, la coordinación de sus correspondientes niveles, así como el retraso en la resolución de los procesos que hacen a las mismas no ajustarse a los plazos establecidos por ley para la resolución de las decisiones fiscales.

El informe del Defensor del Pueblo señala que en el año 2016 recibieron 57 quejas relativas al trabajo de las Fiscalías en relación a la falta de iniciativa por apertura de diligencias tras el conocimiento de los cargos penales, y a los largos procesos, lo que en opinión del Defensor crea una inseguridad legal para con los ciudadanos (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, 2016: 35).

#### **10.4.6 La abogacía**

La abogacía, como un institución profesional e independiente al servicio de la ciudadanía no se considera un mecanismo propiamente dicho de protección de los derechos humanos, pero su función de defensa de los individuos ante las instituciones públicas, la hace merecedora de ser mencionada aquí.

Bosnia y Herzegovina no cuenta a fecha actual con una ley que regule el ejercicio de la abogacía a nivel estatal sino que esta recae en las leyes del ámbito de las Entidades. Estas leyes conciben la abogacía como un servicio independiente que incluye diferentes tipos de ayuda legal como el asesoramiento legal, la redacción de documentos legales, la representación de las partes ante los tribunales u otros órganos, la defensa de acusados en los procesos penales, mercantiles o de delitos menores, la representación de los clientes en sus asuntos legales con sus contrapartes, etc.

Los abogados han de estar colegiados en asociación profesionales para cuya membresía habrán tenido que aprobar un examen del Estado. Los colegios de abogados en Bosnia y Herzegovina están divididos en niveles regionales, así la Federación tiene su colegio en Sarajevo y la *Republika Srpska* en Banja Luka, que a su vez tienen sedes en Mostar, Bihac, Zenica y Tuzla. No existe un colegio oficial a nivel estatal si bien es una petición de los letrados, y está previsto en el anteproyecto de Ley Estatal de la Abogacía que lleva en trámite desde el año 2008.

En el borrador de la Ley, dentro del apartado de los argumentos que motivan la promulgación de dicha normativa legal, se especifica que según la Constitución, Bosnia y Herzegovina está obligada a garantizar el máximo nivel de los derechos humanos y libertades fundamentales bajo los estándares internacionales, lo que exige la contemplación de la abogacía como un servicio independiente para la protección legal de los ciudadanos ante los tribunales y otros órganos estatales, a través de la prestación de la ayuda legal necesaria. La ley se hace aún más urgente, según este apartado, en el momento de la reforma judicial del Estado y la candidatura de Bosnia y Herzegovina para la entrada en la Unión Europea. Desde los estándares europeos, la abogacía de Bosnia y Herzegovina debe solicitar la pertenencia al Consejo de Colegios de Abogados de la Unión Europea (Council of Bars and Law Societies of Europe –CCBE). El Estado, como miembro del Consejo de Europa según este anteproyecto de Ley, tiene el deber de estar representado como parte en los procesos ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos o en arbitrajes internacionales, por lo que es más necesario si cabe, la creación de una abogacía estatal.<sup>166</sup>

Los diferentes colegios de abogados de Bosnia y Herzegovina también reciben numerosas quejas que recoge el Defensor del Pueblo, y que en su informe de 2016 señaló la urgencia de revisar los procedimientos de trabajo y la aplicación del código deontológico de los profesionales y de las asociaciones (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, 2016: 26).

Cabe señalar además que el sistema de ayuda legal gratuita también ha estado hasta el año 2016 dividido en niveles regionales de una forma desigual. Mientras en la Federación, ocho de los diez cantones contaban con el recurso de la ayuda legal gratuita, en la *Republika Srpska* ese servicio recae en el Centro para la Ayuda Legal Gratuita que cubre prácticamente todo el territorio. En el Distrito de Brcko

---

<sup>166</sup> La Ley Estatal sobre la Abogacía está en la fase de tramitación en el Parlamento de Bosnia. El anteproyecto se redactó en el mes de mayo de 2008 y se puede consultar en la base de datos del Ministerio de Justicia de Bosnia y Herzegovina. [www.mpr.gov.ba/web\\_dokumenti/Zakon%20o%20advokaturi.pdf](http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Zakon%20o%20advokaturi.pdf).

existe la Oficina para la Ayuda Legal. El 27 de octubre de 2016,<sup>167</sup> la Cámara de los Pueblos aprobó la Ley sobre la Prestación de Ayuda Legal Gratuita, y con ésta se ha cumplido en el ámbito estatal uno de los requisitos establecidos en la Constitución que permite a los ciudadanos tener un acceso equitativo a la justicia ante el Tribunal de Bosnia y Herzegovina, así como ante otros órganos de la administración.

#### **10.4.7 El Ministerio para los Derechos Humanos y los Refugiados de Bosnia y Herzegovina**

El Ministerio de los Derechos Humanos y los Refugiados se estableció en abril de 2000 por la Ley de Ministerios,<sup>168</sup> en la que se especifica que dicho ministerio llevará a cabo acciones de garantía, protección y promoción de los derechos humanos en general, y específicamente de los refugiados, de los inmigrantes y los desplazados según lo dispuesto en la Constitución de Bosnia y Herzegovina, y en el Acuerdo de Paz de Dayton. El Ministerio coordina los programas relativos a refugiados y se encarga de la cooperación con las Entidades, según sus leyes, las convenciones internacionales, así como otros actos de las instituciones competentes de Bosnia y Herzegovina.

Tras la firma del Acuerdo de Paz de Dayton, es la primera vez que se ha creado un ministerio al que se le ha encargado la protección de los derechos humanos y la tarea de hacer frente a los problemas de los refugiados en el país. El organismo inició su actividad en junio del año 2000 y sus funciones las realiza en concordancia con los ministerios equivalentes de la Federación y la *Republika Srpska*.

Una de las prioridades fundamentales establecidas por el Anexo VII del Acuerdo de Dayton, relativo a los refugiados y desplazados, fue el retorno de los bienes e

---

<sup>167</sup> Ver la Ley sobre la Ayuda Legal Gratuita de Bosnia y Herzegovina, 83/16. [Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 83/16].

<sup>168</sup> Entre otros cometidos, el Ministerio se encarga de llevar a cabo las tareas de competencia estatal que se refieren a la definición de los principios básicos para la coordinación de las actividades, la armonización de las políticas y los planes de las autoridades de Bosnia y Herzegovina, y la Comunidad Internacional, en la política de vivienda, la reconstrucción y el desarrollo de refugiados y desplazados, y el proyecto de retorno sostenible y su constatación. Ver más en el Artículo 12 de la Ley de Ministerios y otros órganos administrativos de Bosnia y Herzegovina, 5/03 [Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 i 88/07)].

inmuebles a las personas que tras la entrada en vigor del acuerdo de paz no estaban en posesión de sus viviendas. Se trataba de centenares de miles de afectados que perdieron sus hogares o les fueron arrebatados por leyes de guerra. Para la regulación de esta cuestión, el Anexo previó constituir una Comisión específica para las peticiones de bienes jurídicos para las personas desplazadas y refugiados (CRPC). Todo titular que hubiera estado en posesión de su propiedad a fecha de 1 de abril de 1992 podía solicitar la devolución de la misma o la compensación en caso de que estuviera arrasada (Artículo 11, Anexo VII).

Durante su funcionamiento la Comisión emitió 302.109 decisiones sobre la titularidad de las propiedades, lo que supone un altísimo número de resoluciones de los casos, aunque una de cada cuatro personas aún no ha podido recuperar su hogar tras la guerra (Seizovic, 2011: 134). Las decisiones de la Comisión que eran definitivas y de aplicación directa por parte de los tribunales competentes, encontraron una serie de dificultades, pues la forma de ratificar la propiedad de los inmuebles se basaba en la emisión de certificados de titularidad que no siempre se podía comprobar, pues los datos auténticos estaban en el catastro aunque mucha documentación ha sido arrasada. La Comisión dejó de funcionar el 31 de diciembre de 2003, y los casos pendientes pasaron al Departamento para el Apoyo de la labor de la Comisión, que hoy forma parte del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados.

Las competencias de este ministerio son amplias en materia de refugiados y están concentradas en la Estrategia Estatal para la Implementación del Anexo VII del Acuerdo de Dayton, que a pesar de los años de postguerra, sigue siendo la gran asignatura pendiente, con más de 100.000 desplazados aún fuera de sus hogares, y casi medio millón de refugiados que jamás retornaron tras el conflicto.

Entre las diferentes funciones del Ministerio está:

el seguimiento y la aplicación de las convenciones internacionales y otros documentos sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales; la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades individuales y colectivas; la ejecución de las obligaciones relativas a la integración euroatlántica, especialmente en relación con la aplicación de la Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y sus Protocolos; el establecimiento y funcionamiento del representante / agente del Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina y del agente del Consejo de Ministros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; las políticas de género y el establecimiento y funcionamiento de la Agencia para la Igualdad de Género en Bosnia y Herzegovina; el monitoreo, la redacción y la difusión de información sobre normas y actividades en el campo de los derechos humanos; la Cooperación con las comunidades religiosas; la cooperación con las minorías nacionales y sus asociaciones; la cooperación con instituciones y organizaciones responsables de la búsqueda de personas desaparecidas en Bosnia y Herzegovina; la cooperación con la Cruz Roja de Bosnia y Herzegovina y el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como otras organizaciones humanitarias; la protección de los derechos y los problemas de los refugiados de Bosnia

y Herzegovina; la aplicación del Anexo VII del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, así como el seguimiento y la supervisión de la aplicación del presente anexo; la creación y aplicación de políticas estatales de retorno de los refugiados y las personas desplazadas dentro de Bosnia y Herzegovina, la ejecución de los proyectos de reconstrucción y la garantía de otras condiciones para un retorno duradero; la coordinación, orientación y supervisión dentro de la Comisión para los Refugiados y las Personas Desplazadas de las actividades de las Entidades y otras instituciones de Bosnia y Herzegovina, responsables de la ejecución de la política en este campo; todas las demás actividades requeridas por ley, y / o en relación con la aplicación del Anexo VI y VII del Acuerdo General de Paz en Bosnia y Herzegovina; el desarrollo de políticas estatales para la diáspora; la recopilación, sistematización, difusión de todos las actividades para las que es competente el Ministerio (Ministerio de DERECHOS HUMANOS. y Refugiados).

### 10.4.8 Algunas leyes recientes en contra de la discriminación

El 14 de julio de 2016, la Cámara de los Pueblos del Parlamento de Bosnia y Herzegovina se ratificó la ampliación del marco ley sobre la protección contra la discriminación. Materias como la orientación sexual o la identidad de género se han abordado en la ley que hace de Bosnia y Herzegovina el primer Estado de Europa del Este que contempla en su marco legal contra la discriminación la protección de las personas transgénero o intergénero, así como la protección plena del colectivo LGTBI.<sup>169</sup>

La modificación de Ley especifica la prohibición de la discriminación por razón de edad o necesidades especiales (Artículo 2); la mejora de la definición del acoso sexual (artículo 4) o la definición de casos graves de discriminación. La ley prevé además la posibilidad de denuncias colectivas, y la mejora en los tiempos de los procesos y las medidas de protección (Artículos 14 y Artículo 17), entre otras medidas.

La Ley previa de 2009 contra la discriminación previó que la Institución del Defensor del Pueblo tuviera el estatus de "la institución central responsable de la protección contra la discriminación" y para ello mandó la creación de un departamento específico para examinar los casos de presunta discriminación que se cometan contra cualquier persona física o jurídica, y en cualquier ámbito de la vida. Este departamento comenzó a funcionar el mismo año, y ha servido para armonizar los enfoques de aplicación y protección de los derechos de los órganos estatales jurídicos e institucionales, y para promover medidas contra la discriminación.

---

<sup>169</sup> Ver la Ley estatal sobre la prohibición de la discriminación [Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine], br. 59/09 i 66/16.

Si bien es así, las quejas por discriminación siguen siendo muy notorias en esta institución. En el año 2016 han sido casi dos centenas por diferentes motivos, desde discriminación laboral, étnica, o de género. A este respecto, los derechos de las mujeres siguen siendo especialmente vulnerables en el Estado, según refleja el informe del *Ombudsman* del año 2016. A pesar de que el Estado ha ratificado los protocolos y convenios europeos contra la violencia de género, la violencia en la familia, y la protección de los derechos fundamentales de las mujeres, siguen formando parte de la categoría de población vulnerable. Desde la infrarrepresentación en la vida pública y política hasta vulneraciones más graves, en especial respecto de las mujeres que han retornado a sus hogares tras la guerra, abocadas a trabajar en el campo, sin un estatus laboral regularizado, con dificultad de acceso a los derechos sociales y de sanidad, y con una tendencia administrativa preferente de reparto de recursos y ayudas a la población masculina (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava BiH, 2016: 92).

En el acceso al mercado laboral, el informe señala que no se han logrado avances en materia de igualdad masculina y femenina, que son comunes los despidos por embarazo, y que la economía sumergida es mucho mayor entre las mujeres que entre los hombres. En cuanto a los programas de salud, según el informe del Defensor, las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables como las víctimas de guerra, entre las que una mención especial merecen las mujeres violadas durante el conflicto, tienen un acceso difícil y no especializado para sus necesidades, en la mayoría de los casos promovido por organizaciones no gubernamentales y no contemplado aún como una obligación estatal.

## CAPÍTULO 11

# **LAS MUJERES VIOLADAS EN LA GUERRA DE BOSNIA Y HERZEGOVINA, DOBLES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO MÁS DE DOS DÉCADAS DESPÚES.**

## **UN ESTUDIO DE CASO**

---

El campo de concentración de “Sonja” fue antaño un motel. Había habitaciones en la planta baja y en la superior. En cada habitación había una televisión en color, un sofá y una mesa. En la mesa había alcohol. Lo poníamos ahí cuando había visitas de los periodistas. Cuando venía la prensa, a las chicas las escondíamos en el garaje así que no podían imaginar ni por asomo que ahí había una cárcel de mujeres. No podían intuir que ahí se llevaban a cabo las violaciones.<sup>170</sup>

Entre los años 1992 y 1995, entre 25.000 y 60.000 mujeres fueron violadas en Bosnia y Herzegovina. Las vejaciones sexuales no fueron únicamente una consecuencia colateral del caos y la violencia generados por una guerra, sino que obedecieron al propósito deliberado de perpetrar una limpieza étnica por parte de las milicias serbias y serbobosnias contra la población bosnia, en su gran mayoría musulmana. Así, la vejación sexual se convirtió en un arma de guerra útil para acabar con el equilibrio poblacional a través de embarazos forzados o de las mutilaciones genitales que impedían tener más hijos, así como mediante una humillación cultural y religiosa que dejaría secuelas de por vida en las víctimas de las agresiones, las mujeres, pero también sobre sus familias, muchas veces testigos directos de la violación (Kucukalic, 2014).

---

<sup>170</sup> Confesión de Borislav Herak, el primer miliciano serbio condenado por genocidio por el Tribunal Militar de Bosnia y Herzegovina en 1993. Los cargos: el asesinato de más de 35 personas, y la violación de decenas de mujeres en la pedanía de Vogosca, en Sarajevo. En la prisión confesó las atrocidades a un grupo de periodistas, entre los que estaba el reportero del *New York Times*, Jhones Burns. La entrevista íntegra se recoge en el libro *Izlet u Pakao* [Excursión al infierno] de Zoran Filipovic (Filipovic: 1994). Su condena fue revisada y conmutada por cadena perpetua, pero en abril de 2012, Herak fue puesto en libertad y hoy vive en Sarajevo. También se puede ver: Burns, J. “Confesiones de un monstruo”. *El País*, 12 de diciembre de 1992. Disponible en: [http://elpais.com/diario/1992/12/12/internacional/724114805\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1992/12/12/internacional/724114805_850215.html).

Lejos de ser hechos aislados, la violación en la guerra de Bosnia y Herzegovina se llevó a cabo bajo un organizado sistema de campos de concentración femeninos repartidos por todo el territorio, sobre todo en Foca, Visegrad o la zona de Grbavica o Vogosca en Sarajevo, en los que miles de mujeres –desde ancianas hasta niñas– fueron violadas y torturadas, tal y como manifiesta el propio Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia (TPIY), en tres sentencias históricas como Delalic, Furundzija y Kunarac.<sup>171</sup>

Los testimonios de miles de mujeres bosniacas sobre las vejaciones a las que fueron sometidas sirvieron para que este tribunal tipificase por primera vez en la historia la violación como crimen de guerra, y posteriormente, la ONU adoptase una serie de resoluciones que catalogaban la violación dentro de los conflictos armados como crimen contra la humanidad.

Sin embargo, y después del optimismo inicial de las víctimas que rompieron su silencio a pesar del miedo, la vergüenza del estigma, y de las secuelas físicas y psicológicas, el paso de los años ha demostrado que son las grandes olvidadas de la guerra de Bosnia. Y no solo lo son ellas: también lo son los hijos venidos al mundo fruto de esas violaciones, como lo acredita el hecho de que sus testimonios hayan servido para que en estas dos décadas y media después del conflicto apenas hayan sido condenados 40 criminales.

La responsabilidad de esta impunidad del crimen recae sobre las autoridades nacionales de Bosnia pero también sobre la Comunidad Internacional. El sistema institucional no ha sido capaz de abordar la problemática de estas víctimas, y a pesar del tiempo más que razonable de postguerra, la mayoría de los programas siguen existiendo únicamente sobre el papel.

El complejo sistema administrativo del país hace que existan diez tribunales cantonales en la Federación y cinco en la *Republika Srpska*, junto con el Tribunal Superior del Distrito de Brcko, todos competentes para discernir en casos de crímenes de guerra. En el año 2005 se creó además la Sala para Crímenes de Guerra del Tribunal de Bosnia y Herzegovina que permite llevar los casos a nivel nacional. Esta estructura judicial hace que haya más de 16 tribunales llevando paralelamente diferentes causas contra criminales de guerra.

---

<sup>171</sup> Caso Kunarac (IT-96-23. IT-96-32/1). Sentencia del Tribunal de Apelación TPIY, 12 de junio de 2002. p. 129.

A raíz de estos casos, junto con las sentencias emitidas por el Tribunal Internacional para Ruanda, la Corte Internacional de Justicia define la violación como crimen de guerra y contra la humanidad debido a que “ha sido perpetrado como parte de una amplia y sistemática agresión a la población civil” ejecutada a conciencia por el agresor. Véase Artículo 8 (2) (xxii)-1. del Estatuto de la Corte internacional de Justicia.



En cuanto a la protección de las víctimas, hasta el año 2015 <sup>172</sup> la legislación penal del país contemplaba que para que hubiera causa penal de violación sexual cometida como crimen de guerra o contra la humanidad, era necesario demostrar que ésta se había producido como un ataque a la víctima mediante el uso de la fuerza explícita o bajo amenaza. Sin este elemento, que la jurisprudencia internacional eliminó de las causas, pues sólo las condiciones de inseguridad de un conflicto son un elemento suficiente, no había caso. A pesar de la ampliación de la ley estatal actual que elimina este requisito, situándolo en concordancia con los estándares internacionales, una vez terminan los procesos, el estatus de las víctimas recae la mayoría de las veces sobre la legislación de las Entidades. De este modo, cualquier ayuda económica, social o psicológica para con las víctimas es diferente dependiendo del territorio en el que se solicita. En el caso de la *Republika Srpska* es la Entidad la que deriva las competencias a los ayuntamientos que distribuyen directamente los recursos, mientras que en la Federación, el presupuesto se divide entre los diez cantones, y cada uno tiene una política diferente de reparto de ayudas, lo que supone en ambas Entidades un acceso limitado a las mismas, y un reparto desigual, condicionado por las políticas locales de cada territorio, y de aquellos que las reparten.

### 11.1 El uso de la violencia sexual en la guerra de Bosnia y Herzegovina

Solíamos venir en grupos de dos o tres. Nos sacaban a una chica para todos. La obligaban a desvestirse, y a nosotros nos decían: “vamos burros, os han mandado del cuartel para hacer lo que tenéis que hacer”. Las chicas tenían muchos moratones por el cuerpo, de unos 15 días de antigüedad. Ya habían sido violadas antes. Callaban, ni siquiera lloraban. No hacían nada.<sup>173</sup>

Las denuncias de violaciones sistemáticas en Bosnia y Herzegovina comenzaron a darse al inicio del conflicto, en el año 1992. Diferentes organizaciones de mujeres y de la sociedad civil denunciaron las vejaciones sexuales masivas en el país, y pidieron la creación de un Tribunal Internacional que juzgara los crímenes que se estaban cometiendo, pero también, exigían que se reconociera la violación como un crimen de guerra, hecho hasta entonces no contemplado como tal. Las denuncias y pruebas expuestas por las víctimas demostraban que la violación, en

---

<sup>172</sup> En mayo de 2015, el Parlamento de Bosnia y Herzegovina adoptó la ampliación de la legislación penal estatal (40/2015) . Službeni glasnik BiH, br. 40/15.

<sup>173</sup> Entrevista de Borislav Herak, primer miliciano serbio condenado por genocidio (Filipovic, 1994: 39).

el caso de Bosnia, estaba siendo usada como arma de guerra de diferentes maneras.

El objetivo fundamental respondía a la perpetuación de la “limpieza étnica” que Naciones Unidas define como “el propósito diseñado políticamente por un grupo étnico o religioso para eliminar de manera violenta y mediante el terror a la población civil de otro grupo étnico o religioso en un área geográfica” tal y como señala la Resolución 1994/77 (Comisión de DERECHOS HUMANOS. ONU, 1994). En el caso de la violación, y en palabras de la organización *Women Under Siege*, las mujeres bosnias eran violadas para “ocupar vientres inferiores por esperma superior” ([Womenundersiege.org/profiles/Bisnia](http://Womenundersiege.org/profiles/Bisnia)). Las víctimas de este modo eran obligadas a quedarse embarazadas mediante la violación, y a llevar a término sus embarazos para traer al mundo hijos no musulmanes. En este contexto, la voluntad primera de esta violación no era el abuso de un género sobre otro, sino sobre el grupo religioso o étnico de la víctima.

Cabe señalar la organización política que tenían estas violaciones masivas, llevadas a cabo en cárceles de mujeres secretas, repartidas por todo el territorio bosnio, y en las que según diferentes documentos visuales, entre ellos el polémico reportaje de la BBC de 2005,<sup>174</sup> participaron soldados, policías, civiles, y también altos cargos serbios. Algunos soldados, entre ellos Herak,<sup>175</sup> declararon que fueron obligados a perpetrar las violaciones por órdenes que les llegaban de sus mandos superiores.

La humillación y la debilitación del individuo era otro de los objetivos. Muchas mujeres, tal y como se recoge en los informes de *Justice Report* (2006) fueron violadas delante de sus hijos, maridos, y familiares maniatados, con el fin de que fueran testigos de la vejación y la humillación de su grupo étnico.

La violación se usó además como la mejor amenaza para que la población bosniaca abandonara los territorios geográficos en los que se hallaba asentada. Según el informe de la Comisión de Expertos de Naciones Unidas sobre la violencia sexual en la Antigua Yugoslavia “lo que se perseguía era la expulsión de la comunidad musulmana al completo” (R. 1994/77) mediante violaciones públicas cuyo mensaje era claro, la desintegración de la mujer como pilar de la familia, y con el agravante de que las vejaciones se practicaban también a niñas. Este tipo de violencia servía además para obtener información sobre los huidos, bien maridos o familiares, así como para marcar de por vida a las víctimas. En palabras de la investigadora principal del Instituto para la Investigación de Crímenes contra

---

<sup>174</sup> Ver el reportaje en BBC. “1995: Serbs overrun UN “safe haven”. 11/7/2005 Disponible en [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/11/newsid\\_4080000/4080690.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/11/newsid_4080000/4080690.stm)

<sup>175</sup> Ver nota 5

la Humanidad de Sarajevo, Lejla Viteskic, “mediante la fuerza del genocidio se ha destruido el amor materno de estas mujeres. Se les ha marcado con la vejación extrema, la humillación incurable y permanente, y se les ha conducido a la negación de su propio ser” (Slobodna Dalmacija, 1994).

## 11.2 Las casas del terror

El municipio de Foca, fronterizo con Montenegro, supuso el infierno sobre la tierra para miles de musulmanes bosnios que fueron raptados y encerrados en campos de concentración. Entre el año 1992 y 1994, el municipio contaba con varias cárceles para mujeres entre ellas la casa Karaman, y el motel Partizan, ambos bajo el control de Dragoljub Kunarac, el entonces comandante de la unidad de la milicia serbobosnia de Foca, compuesta por voluntarios de Montenegro y Serbia, y responsable de la violación de cientos de mujeres, entre ellas niñas de 12 años. En estas prisiones según el Tribunal de la Haya<sup>176</sup> se efectuaron miles de violaciones, torturas, trabajos forzosos, embarazos forzados, así como tráfico de mujeres y su posterior ejecución. Kunarac fue condenado a 28 años de prisión por el Tribunal por crímenes contra la humanidad efectuados sobre la población civil, y por las violaciones sistemáticas que organizó, y en las que participó, pero no por genocidio. Su condena sentó precedente, y supuso la primera sentencia del Tribunal en la que se condenaba la violación como crimen de guerra (TPIY Caso Kunarac (IT-96-23. IT-96-32/1), 2002:129).<sup>177</sup>

En el municipio de Visegrad, fronterizo con la República de Serbia fueron 3.000 los bosnios asesinados de un total de 13.000 habitantes. Muchos fueron ejecutados pero la mayoría perecieron tras ser arrojados al río Drina, tal y como recoge la investigación de *Open Democracy* (Lipmann, 2010). De los diferentes campos de concentración, destacaba el “Vilina Vlas”, en el que cientos de mujeres fueron violadas y sometidas a vejaciones bajo el mando de grupos paramilitares serbios, entre ellos los “águilas blancas”, creados por el ex líder nacionalista serbio, Seselj,

---

<sup>176</sup> Durante el proceso de *Kunarac y otros*, la acusación demostró que las violaciones no fueron “casualidades” en Foca, sino que respondieron al motivo de “limpieza étnica”, y fueron “parte del ataque sistemático contra la población civil no serbia de la zona”, tal y como declaró el Fiscal Claude Jord ante el Tribunal de la Haya en el año 2002, durante la lectura de la sentencia contra *Kunarac y otros*. Ver: “Ratificadas las sentencias contra los condenados por violación en Foca”, Sense Tribunal. 12.06.2002. Disponible en: [www.sense-agency.com/tribunal\\_\(mksj\)/potvrđjene-presude-i-kazne-osudjenima-za-silovanja-u-foci.25.html?news\\_id=321](http://www.sense-agency.com/tribunal_(mksj)/potvrđjene-presude-i-kazne-osudjenima-za-silovanja-u-foci.25.html?news_id=321).

<sup>177</sup> Caso Kunarac (IT-96-23. IT-96-32/1). Sentencia del Tribunal de Apelación TPIY, 12 de junio de 2002. p. 129.

<sup>178</sup> juzgado en la Haya, y comandada por aquel entonces por el miliciano Zeljko Lelek, ex policía del municipio. Zeljko Lelek fue condenado por el Tribunal de Bosnia y Herzegovina <sup>179</sup> a 13 años de cárcel por crímenes contra la humanidad. Su sentencia es la primera que ha dictaminado la justicia bosnia en materia de crímenes sexuales como crímenes contra la humanidad.

Tanto Vogosca como Grbavica forman el área metropolitana de Sarajevo. Ambas en territorio serbio durante la guerra, fueron escenario de las atrocidades más salvajes cometidas en la guerra de Bosnia. En Vogosca, en el motel “Sonja” fueron violadas cientos de mujeres, y escondidas de la prensa internacional que visitaba la instalación. Uno de los condenados, Borislav Herak confesó haber matado a más de 30 personas y haber violado decenas de chicas, acabando con la vida de seis de ellas en un monte cercano a la localidad en el que yacían cientos de cuerpos de mujeres asesinadas. En su confesión habló de “visitas” al motel de miembros de los cuerpos internacionales de paz, lo que ha denunciado también *Amnistía Internacional* (2009) en base a algunos testimonios de las víctimas. A pesar de las denuncias, a día de hoy no se ha abierto ni un sólo proceso contra ninguno de los acusados de las tropas internacionales.

En el caso de Grbavica, es bien conocido el “monstruo de Grbavica”, Vasin Vlahovic Batko, <sup>180</sup> detenido en el año 2010 en España y extraditado a Bosnia. En marzo del año 2013 fue condenado a 45 años de prisión por más de 60 crímenes entre ellos, violación, asesinato y tortura a la población musulmana y croata.

### 11.3 Baile de cifras

Es difícil determinar el número real de víctimas de las violaciones en Bosnia. El baile de cifras oscila entre 20.000 y 50.000. El informe especial de Naciones Unidas del año 1994 <sup>181</sup> hablaba de 25.000 víctimas documentadas, sin embargo es importante señalar que esa investigación se hizo antes de la masacre de Srebrenica de julio de 1995, que incrementaría la cifra.

---

<sup>178</sup> Caso Seselj (IT-03-67) del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, decisión de 13 de diciembre de 2013 sobre la continuación del juicio.

<sup>179</sup> Caso Lelek. X-KR/06/202 Tribunal Superior de Bosnia y Herzegovina, 23.5.2008. pg. 3

<sup>180</sup> Caso Veselin Vlahovic (S1 1 K 004659 11 Krl). Corte Superior de Bosnia y Herzegovina de 23 de marzo de 2013.

<sup>181</sup> Ver: R. 253 de U.N. Committee of Elimination of Discrimination against Women, de 8 de febrero de 1994.

La diferencia de cifras se debe a su vez a la dificultad de hacer un recuento real. Durante el conflicto armado, muchas mujeres no pudieron denunciar a sus agresores puesto que estaban apresadas, o bien vivían en territorios en los que la policía pertenecía al bando agresor. Una vez terminado el conflicto muchas mujeres no han querido denunciar por miedo a represalias, y al estigma social. Algunas han retornado a sus hogares sin contar siquiera a sus familias lo que han vivido, tal y como señalan desde el Instituto de Investigación de Crímenes de Guerra de Sarajevo (Oslobodjenje, 2012).

La falta de ayudas, así como el temor a la estigmatización ha abocado al silencio a muchas víctimas, lo que dificultará enormemente que jamás se pueda obtener una cifra real de las violaciones cometidas en Bosnia.

#### 11.4 La violación como crimen de guerra

Conforme llegaban más chicas, teníamos que deshacernos de las que ya estaban ahí. Las llevábamos al monte Zuc. Era lo más seguro porque era nuestro territorio. Las conducíamos hasta ahí y las asesinábamos. Un tiro en la espalda, a la altura del corazón, y luego las ocultábamos en la hierba. Conforme te acercabas al monte sentías el hedor de los cadáveres. Sólo en el tiempo que estuve yo, matamos a unas cuarenta (Filipovic, 1994: 41).

En el año 1993, la Conferencia Mundial de la ONU sobre los derechos humanos organizó un foro en Viena en el que se abogaba por la protección de las mujeres en el conflicto armado de la Ex-Yugoslavia. 171 países firmaron la Declaración de Viena<sup>182</sup> del 25 de junio en la que afirmaban que:

La vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres en conflictos armados suponía la violación de los derechos recogidos en los principios fundamentales del derecho internacional humanitario. Toda vulneración, incluyendo asesinatos, violaciones sistemáticas, esclavitud sexual y embarazos forzados exigen una respuesta eficaz.

Esta Declaración, junto con la revisión de la Convención de Ginebra que no recoge explícitamente la violación como crimen de guerra, permitió a los Tribunales Internacionales para Ruanda y la Antigua Yugoslavia desarrollar una jurisprudencia que demostraba que en situaciones de guerra, la violación se debe considerar como crimen de guerra, crimen contra la humanidad o genocidio.

---

<sup>182</sup> Ver: A/CONF.157/24. Declaración y plan de acción de Viena. Asamblea General de Naciones Unidas, 25 de junio de 1993. Disponible en: [www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp).

La sentencia *Akayesu*<sup>183</sup> del Tribunal Internacional para Ruanda, y la ya mencionada sentencia *Kunarac y otros*, del TPIY han desarrollado toda una jurisprudencia que define el concepto de “circunstancias forzosas” así como el concepto de “voluntad”, señalando que en conflictos armados, la violación no se ciñe únicamente a la agresión física sobre la víctima, sino también al miedo de la misma, derivado del contexto del conflicto armado, que no permite a la víctima decidir “voluntariamente” sobre un encuentro sexual. En este contexto, para hablar de crimen de guerra, el agresor ha de ser consciente de la existencia de un conflicto, y de su superioridad en esas “circunstancias forzosas” sobre la víctima<sup>184</sup>.

A raíz de la jurisprudencia de ambos tribunales, La Corte de Justicia Internacional incluyó la definición de violación así como de otras formas de vejación sexual como esclavitud, embarazo o esterilización como crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. El artículo 8.2.b)xxii)-1 señala que los elementos de crimen de guerra deben incluir:

Que el autor haya invadido (1) el cuerpo de una persona mediante una conducta que haya ocasionado la penetración, por insignificante que fuera, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del autor con un órgano sexual o del orificio anal o genital de la víctima con un objeto u otra parte del cuerpo. (2) Que la invasión se haya cometido por la fuerza o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión psicológica o el abuso de poder, contra esa persona u otra persona o aprovechando el entorno coercitivo, o se haya realizado en condiciones en que la persona era incapaz de dar su libre consentimiento (3). Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado internacional y haya estado relacionada con él. (4) Que el autor haya sido consciente de las circunstancias que establecían la existencia de un conflicto armado (Estatuto de la CIJ. Capítulo I. Artículo 8 2)b)xxii)-1, 2000).

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha adoptado varias resoluciones al respecto pero quizá las más significativas, la Resolución 1325 y la 1820/08 van un paso más, y descartan la posibilidad de amnistía en caso de crímenes vinculados con la violación sexual, y obligan a los países firmantes a perseguir a los criminales. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha ratificado las

---

<sup>183</sup> Ver la Sentencia *Akayesu* (Hag (A) 01-001 (e)) del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, de 1 de junio de 2001.

<sup>184</sup> El reporte especial de la ONU sobre nuevas formas de esclavitud, y en especial sobre violaciones masivas señala que “la voluntad no es una cuestión de hechos probados o pruebas legales cuando se trata de la responsabilidad de mandos superiores que han mandado o han facilitado de otro modo la ejecución de crímenes como la violación en los conflictos armados”. Informe Especial de la ONU sobre nuevas formas de esclavitud. Violaciones sistematicas, esclavitud sexual y prácticas similares a la esclavitud en conflictos armados. 22 de junio de 1998, punto 24.

resoluciones de la ONU y exige igualmente a los países miembros perseguir a los autores de estos crímenes.

### **11.5 La jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia**

Desde su creación, el Tribunal ha tenido muy en cuenta los casos vinculados con cuestiones de género para cuya investigación creó una unidad especial. Pero en el año 2003, mediante la Resolución 1503 del Consejo de Seguridad de la ONU, el TPIY tuvo que adoptar una estrategia para llevar a término todos los procesos con el objetivo de cerrar sus operaciones en el menor tiempo posible, inicialmente en el año 2010, posteriormente en el 2012, y en la actualidad, la fecha prevista es tras la finalización del proceso a Ratko Mladic.

Con su cierre, muchos casos habrán sido trasladados a la justicia de los países surgidos de la guerra, y será su responsabilidad juzgar crímenes de guerra como la violación, con el agravante, en palabras del propio Fiscal Jefe del Tribunal, Serge Brammertz, de que “a fecha de hoy, los países surgidos de la guerra no contemplan la extradición entre ellos” (The Fletcher Forum for World, 2013).

La presión por el cierre ha hecho que el Tribunal haya dejado fuera algunas imputaciones en diferentes causas, entre ellas las de violación del propio Karadzic o las del caso Lukic, responsable de la detención de mujeres en el “Vilina Vlas” de Visegrad. A pesar de las pruebas aportadas por diferentes organizaciones humanitarias, y del propio Tribunal de Bosnia y Herzegovina, que llevó al Fiscal Jefe Brammertz a exigir la modificación de la acusación, el TPIY la rechazó.

En cuanto a las víctimas, el TPIY no contempla en su estatuto la posibilidad de establecer reparaciones económicas hacia las víctimas y los supervivientes, a excepción de la regla 106 que permite el uso de pruebas del TPIY en los casos de sentencias vinculadas a compensaciones (Estatuto del TPIY, 1993).

Las víctimas tienen un lugar muy limitado en el seguimiento de los procesos del Tribunal, de los que sólo pueden formar parte en caso de que sean testigos directos. No hay una política desarrollada hacia el apoyo de las víctimas o testigos lo que dificulta enormemente que muchos de los testigos se puedan personar en un Tribunal a 2000 km de sus casas. Las dificultades económicas de muchas de las víctimas según recoge Amnistía Internacional (2009) hacen que se nieguen a asistir a los juicios por la imposibilidad de permitirse vestimenta adecuada.

Esta misma organización muestra su preocupación en cuanto a las sentencias



dictadas por el Tribunal, en las que se han dejado de lado acusaciones como la violación sexual, y a su vez se han puesto condenas muy bajas, más propias de una amnistía que de una sentencia ejemplarizante a acusados que no mostraron su arrepentimiento,<sup>185</sup> ante la impotencia de las víctimas.

Finalmente, los procesos vinculados con casos tan espinosos como la responsabilidad de otros Estados en la guerra de Bosnia y Herzegovina han levantado mucha polémica en el seno del país, como ha sido el reciente caso de Stanisić y Simatović,<sup>186</sup> ex Jefes de Seguridad del Estado de Serbia en la época de Milosević, muerto en 2006 sin que concluyera su juicio. Ambos fueron juzgados por financiar con fondos serbios unidades especiales encargadas de la limpieza étnica, abuso sexual, deportaciones y organización de campos de concentración en el territorio de Bosnia entre los años 1991 y 1995. Estas unidades denominadas “águilas blancas”, “los tigres de Arkan” o los “escorpiones” sí han sido reconocidas por el Tribunal pero no han contemplado la vinculación del estado serbio en su financiación. En palabras del fiscal Bremmartz, la decisión ha sido contraria a sus expectativas porque sigue sin demostrarse “quién abastecía de fondos” a esos grupos paramilitares (2013).

## 11.6 Los tribunales de Bosnia y Herzegovina

Los procesos contra crímenes de guerra en Bosnia pueden llevarse a cabo en los diez tribunales cantonales de la Federación, en los cinco tribunales de la *Republika Srpska*, en el Tribunal Superior del Distrito de Brčko, y desde el año 2005, a nivel nacional mediante la Sala contra Crímenes de Guerra de la Corte de Bosnia y Herzegovina.

Además de este ejemplo de descentralización extrema, la justicia sufre en Bosnia un colapso por falta de recursos que en el año 2009, contaba con un retraso en más de dos millones de casos, de los que aproximadamente 16.000 tenían que ver con crímenes de guerra. Desde el año 2003, momento en el que el país adoptó un nuevo marco penal a nivel nacional, es la sala para Crímenes de Guerra, la que tiene que revisar los casos tramitados por los tribunales entitarios, así como los

---

<sup>185</sup> En el caso Kovac, condenado por violación sexual a varias mujeres, entre ellas niñas de 12 años en el campo de concentración de Foca, la condena fue de 12 años. Algunas de las testigos indicaron que no sólo fueron violadas sino vendidas a otros soldados por 200 marcos, hecho que no se contempló como trata de seres humanos.

<sup>186</sup> Ver el Caso Stanisić-Simatović (IT-03-69) de El Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia de 30 de mayo de 2013. Haya.



que llegan por parte de la Fiscalía, o bien los transferidos por el propio TPIY<sup>187</sup>. Hasta la última reforma del código penal del año 2015, la Sala se enfrentaba además a la dificultad añadida de que se definían de manera diferente los crímenes de guerra en materia de violación sexual a como lo hace la justicia internacional. La justicia bosnia contempla la violación como un ataque directo a la víctima, modificando la interpretación de la violación como un ataque no necesariamente físico, tal y como indica la Corte Internacional de Justicia en el Artículo 8 (Estatuto de CIJ, Capítulo I, Artículo 8 2)b)xxii)-1. 2000).

Las organizaciones que trabajan con las víctimas de la violencia sexual acusan a los tribunales de atropello de los derechos y deberes de protección para con los testigos durante los procesos. Un reciente estudio de la Asociación de Estudios Doctorales Interdisciplinarios de Sarajevo, junto con la Agencia de la ONU para cuestiones de género, que ha seguido las vistas durante un año, ha denunciado la falta de transparencia y accesibilidad a los juicios, así como la mala actuación con respecto de las víctimas (ACIPS, 2012).

Muchas de las mujeres, según este trabajo, han denunciado amenazas durante los procesos, y no han sido protegidos de forma adecuada, bien mediante ocultación de la identidad, bien mediante testificación en salas diferentes. Algunas víctimas han indicado que debido a la mala comunicación de muchos municipios con Sarajevo, han tenido que compartir los medios de transporte con los acusados o las familias de los mismos, puesto que no se les ha brindado apoyo por parte de los tribunales. Según indica la ONG *Women Victims of War*, las ayudas que reciben los testigos durante los procesos ascienden a siete euros diarios que no cubren sus necesidades, sobre todo en vistas largas que obligan a los testigos a dormir en Sarajevo.

En cuanto al apoyo psicológico y social de los testigos, éste depende de la Agencia Estatal de Investigación y Protección SIPA. Su trabajo es esencial en la protección de testigos, y anualmente, según cifras de la institución han atendido a más de 400 testigos, pero sus métodos en muchos casos, según ha denunciado la OSCE no cumplen con los protocolos internacionales de protección de testigos (OSCE, 2010).

Las víctimas denuncian que en muchas ocasiones se han visto expuestas a peligros innecesarios en el momento de la notificación de la fecha del juicio por parte de SIPA, pues han sido entregadas en coches rotulados que permitían a los vecinos conocer quiénes son los testigos, o bien descubrir que las víctimas han

---

<sup>187</sup> El TYIP transfirió en el año 2006 el caso Stankovic acusado por los crímenes de Foca a la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal de Bosnia y Herzegovina, que dictó la primera sentencia de 20 años de prisión en la que se contemplaba la violación sexual.

sido violadas, cosa que éstas mantenían en secreto. En algunos casos, tal y como han relatado las víctimas al Instituto de Periodismo de Guerra y Paz, no han recibido la ayuda de emergencia en casos de reubicación, ni las medidas de ocultación básicas como la petición de no comparecer en la misma sala que el acusado (IWRP, 2012).

*Women War Victims* han exigido que las vistas sean públicas y retrasmittidas por los medios de comunicación para que de este modo sirvan de terapia colectiva a toda la sociedad, y se les dé un lugar destacado dentro de la agenda mediática y política. Los tribunales han preferido seguir los procesos a puerta cerrada alegando el carácter tradicionalista de la sociedad bosnia, y pretendiendo así proteger a las víctimas, hecho denunciado por la propia OSCE en el informe citado. En cuanto al apoyo psicológico que debe recibir cada testigo antes, durante y posteriormente al proceso, este viene siendo muy limitado por falta de personal en la estructura judicial lo que expone a muchas de las víctimas a recaídas depresivas tras los procesos que no suelen ser tratadas adecuadamente.

A nivel entitario, los procesos son aún más difíciles porque los recursos son aún menores, y se llevan a cabo en comunidades más pequeñas en las que las víctimas están más expuestas a los peligros del estigma, la amenaza o el repudio. Esto ha llevado a muchos testigos a negarse a testificar a lo que responden los tribunales con multas económicas de hasta 2000 euros que, en la mayoría de los casos, las testigos no tienen posibilidad de pagar<sup>188</sup>.

En cuanto a los fiscales, la OSCE indica que la falta de medios hace que los interrogatorios se lleven a cabo por personal no cualificado. Muchos de los interrogatorios a testigos se llevan a cabo en dependencias policiales lo que para muchas víctimas fueron lugares donde se perpetraron los propios crímenes, o fueron efectuados por los entonces cuerpos policiales. Esto repercute enormemente en sus testimonios, mediante la coacción, e impide obtener resultados reales de la investigación.

---

<sup>188</sup> Bosnia modificó su ley de protección de testigos en el año 2014 con el fin de adaptarla a los estándares occidentales. El objetivo es ofrecer un programa integral de protección de los testigos incluyendo la protección de sus datos, y la ayuda económica mientras estén en dicha situación. La ley especifica que el programa para los testigos protegidos se aplica cuando existe peligro de integridad del Estado, crimes contra la humanidad, terrorismo, crimen organizado, o en caso de penas largas (Artículo 3. Ley sobre el programa de Protección de Testigos en ByH, 12.05.2014), lo que no siempre podrá significar que las víctimas de violación puedan entrar dentro de este parámetro.

## 11.7 La situación de las víctimas tras más de dos décadas de espera

Para mí el castigo es correcto. He confesado todo lo que hice. Yo también creo que me merezco la muerte, y a ver si puede venir a visitarme mi padre y a traerme tabaco (Filipovic, 1994: 43)

Del complicado sistema judicial –y también administrativo– del país se derivan la mayoría de los problemas actuales de las víctimas de las violaciones sexuales durante la guerra. Garantías tan básicas y universales como la rehabilitación de la víctima, la reparación material y psicológica, la compensación y finalmente las garantías de que nunca se repetirán estas atrocidades están totalmente ausentes en el caso de las mujeres víctimas del conflicto. A pesar de que esta es la tendencia, en junio del año 2015, el Tribunal de Bosnia y Herzegovina emitió dos sentencias que por vez primera previó la indemnización material en caso de crímenes como la violación de guerra.

Los casos contra Slanko Savicy y Ostoje Markovic<sup>189</sup>, el Tribunal además de la condena por violación estipuló una multa de 15.000 y 13.250 euros respectivamente a los condenados, lo que sienta precedente no sólo en Bosnia y Herzegovina sino también en toda la región (Informe Anual sobre el Estado de los Derechos de las Mujeres de ByH, 2016: 40).

A pesar de este paso positivo, se parte de la base de que las mujeres víctimas de violación en la guerra tienen un acceso absolutamente desigual a las ayudas económicas así como al derecho a la sanidad, y a la justicia dependiendo de una entidad u otra.

En la actualidad, y a pesar de las presiones internacionales y del propio Consejo de Europa, la *Republika Srpska* no contempla a las víctimas de la violación como víctimas del conflicto. Para tal efecto, las solicitantes de este estatus tienen que pasar un tribunal médico que dictamina su grado de invalidez que, en caso de ser inferior al 60% no les otorgará más ayuda que la pensión de viudedad, en el caso de que tengan derecho a ésta. Este tribunal se basa sobre todo en pruebas físicas que en este tipo de agresiones y después de tantos años, son difícilmente demostrables, pues las heridas son sobre todo psicológicas.

En el caso de la Federación, las víctimas de la violación dentro del conflicto sí tienen una categoría especial, y no es necesario que sea un tribunal el que las reconozca sino que pasan un proceso de entrevistas con la ONG *Women Victims of War*, colaboradora del gobierno. En cuanto a las ayudas económicas, hay

---

<sup>189</sup> Las sentencias no son definitivas. Ver: Marković Bosiljko i dr., *Sud BiH S1 1 K 012024 14 Kri*, 24.06.2015; Slavko Savić, *Sud BiH S1 1 K 017213 14 Krl*, 29.06.2015.

diferencias abismales entre una entidad u otra. Mientras que en la *Republika Srpska* la ayuda no supera los 50 euros, en la Federación asciende hasta los 250 euros,<sup>190</sup> pero siguen siendo en ambos casos compensaciones mucho más bajas que las de los veteranos de guerra, por ejemplo.

Dentro del marco de los procesos contra los criminales, las ONG que trabajan con las víctimas apuntan que las mismas desconocen el derecho a pedir una compensación al acusado además de al Estado. Algunas mujeres desearían obtener una reparación material por parte de sus agresores pero ello supone alargar procesos que desaconsejan los propios abogados, y que los tribunales no suelen imponer a los acusados.<sup>191</sup>

Mientras que no se piden reparaciones materiales a los acusados, las víctimas tampoco verán cumplidas las garantías de vivienda y la recuperación de sus puestos de trabajo. En el caso de la *Republika Srpska*, el proceso de devolución de viviendas culminó en el año 2007. Algunas mujeres apuntan que desconocían este límite temporal, o que no se veían capaces psicológicamente de llevar a cabo el proceso, así que se han visto desprovistas de sus viviendas previas a la guerra. Del mismo modo, sus antiguos puestos de trabajo, de los que la población musulmana fue expulsada como parte de la estrategia de la limpieza étnica, no han sido recuperados, y no hay garantías de que se les indemnice por ello. Es más, la *Republika Srpska* ni siquiera tiene políticas de discriminación positiva hacia las mujeres víctimas de la violación en materia laboral.

En la Federación si se reconoce un trato prioritario en la incorporación al mercado laboral de las mujeres violadas pero no se lleva a cabo en la práctica, donde priva la incorporación de hombres al mercado del trabajo. En cuanto a sus viviendas, cabe indicar que la Federación acogió gran parte de los dos millones de desplazados durante el conflicto. Según datos oficiales, la devolución de la vivienda se ha llevado a cabo en el 98% de los casos con éxito pero el problema radica en qué hacer con las mujeres que no desean volver a sus lugares de origen por el enorme trauma que les vincula a ellos. No existen garantías de vivienda alternativa para ellas, así que muchas se ven abocadas casi a la indigencia por la

---

<sup>190</sup> El presupuesto de la Federación de Bosnia en el año 2014 para la invalidez por causa de guerra asciende a 700 millones de marcos convertibles, mientras que para los civiles víctimas de la guerra, entre los que están las mujeres violadas suma 310 millones.

<sup>191</sup> La organización *Trial* con sede en Ginebra sigue los procesos por crímenes de guerra por violación, y denuncia que a pesar de las condenas a los criminales, los tribunales entitarios declinan cualquier tipo de compensación individual del acusado, y suelen conmutarla por trabajos para la comunidad. Ver: <http://trial-ch.org>

imposibilidad de pagar un alquiler mientras esperan que se resuelva su situación<sup>192</sup>.

### 11.8 El derecho a sanidad y a la reparación moral y económica

La rehabilitación física y moral de las víctimas después de la guerra fue un requisito de la Comunidad Internacional para el Estado bosnio, y en la actualidad se plasma en el programa de la ONU para la mejora de la calidad de vida de las mujeres y niñas víctimas de la violación CEDAW. Los acuerdos firmados en el año 2009, siguen en proceso pero la situación sanitaria de las víctimas es cada vez peor, y además radica en la ayuda de organizaciones humanitarias, en lugar de ser competencia estatal.

El acceso a las medicinas, contempladas para las víctimas de la guerra como gratuitas, pero en la práctica cedidas mediante el copago, hacen a muchas mujeres imposible acceder a un tratamiento adecuado, pues no tienen suficiente dinero para pagarlo. De otra parte, el apoyo psicológico fundamental para la curación de síndromes postraumáticos es apenas existente. Según *Amnistía Internacional* (2009), el 90% de estas mujeres no tiene acceso a la ayuda psicológica porque no hay suficiente personal. En las comunidades más pequeñas no hay siquiera especialistas que las atiendan.

La reparación de sus heridas no se ha cumplido en estos años, y es más, ha empeorado pues apenas 707 de las 20.000 mujeres documentadas como violadas recibe una ayuda como víctima de la guerra, y la mayoría están en la Federación. En cuanto a sus testimonios, de las 1000 mujeres que han testificado en los procesos contra los criminales, solo se ha condenado a 40 en todos estos años, lo que hace que las víctimas no vean reparado el daño causado, y no sientan ninguna garantía de que no se volverá a repetir lo que han vivido, pues muchas apuntan que siguen conviviendo con sus agresores que nunca han sido procesados.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> El estudio sobre la implementación de la Convención del Comité para la protección de las mujeres y niñas en conflictos armados CEDAW para la protección de las mujeres en Bosnia señala que en materia de víctimas de la violación en la guerra, la situación en la actualidad no han mejorado desde el año 2006, fecha en la que se aprobó la ley a nivel nacional para un acceso equitativo a las ayudas, y que todavía no se implementa (CEDAW, 2013).

<sup>193</sup> La organización *Trial* junto con el Comité para la protección de las mujeres y niñas en conflictos armados (CEDAW) denuncia desde el año 2010 las pocas condenas pronunciadas en materia de

## 11.9 Los hijos nacidos en nombre de la limpieza étnica

Los hijos nacidos como fruto del horror sufrido por sus madres son las otras grandes víctimas de esta tragedia. Apenas hay estudios que aborden los problemas que podrían atravesar estos niños, y no hay políticas explícitas en el país hacia ellos. Ni siquiera se conoce el número oficial de niños nacidos a raíz de las violaciones pero es obvio que se trata de miles.

Organizaciones como *Women Victims of War* apuntan las duras condiciones de vida de estos niños que hoy son ya jóvenes. Algunos fueron dejados en orfanatos en el país, otros adoptados en países del norte de Europa pero algunos han permanecido con sus madres, sin conocer el secreto de quién es su padre. Esta ONG les describe como niños retraídos, asustados, atemorizados por el sentimiento de abandono, y de que su madre también les deje. Viven en familias monoparentales en una situación económica muy difícil y arrastran el trauma que tienen sus madres. Se ha transmitido el trauma de una generación a otra.

La falta de campañas sociales para dar a conocer la realidad de estos niños, y el miedo social al estigma de sus madres dificulta enormemente su normalización dentro de la sociedad. Muchas familias optan por el silencio y la ocultación de la verdad hacia estos niños, e incluso hacia los familiares directos por vergüenza a cómo serán aceptados socialmente.

El miedo a hablar, y la falta de sensibilidad social aboca a un futuro aún más difícil tanto para sus madres como para ellos. Las duras condiciones económicas, la falta de terapias sanitarias y psicológicas hacen que las víctimas sean muy vulnerables, y que muchas caigan en el infierno de la violencia de género, o de la explotación sexual. Otras, ven como sus derechos se ahogan en el tiempo, y no esperan otra justicia más que la divina, tal y como indican (Institute for Genocide of Canada, 2013).

---

violación sexual, y exige más agilidad en los procesos así como mayores compensaciones. Ver: [trial-ch.org/BIH](http://trial-ch.org/BIH)

### 11.10 Cosas por hacer

En el año 2015 y 2016, el Ministerio para los derechos humanos y los refugiados realizó las primeras acciones para la reforma de la ley sobre las víctimas de la tortura. A la espera de que ésta sea ratificada, las víctimas promovieron varios procesos con el fin de obtener indemnizaciones materiales por las sentencias contra sus agresores, y por el cumplimiento de las tasas judiciales que sigue sin contar con un mecanismo administrativo sistematizado para solventarlas.

En el ámbito de la reforma civil y social de la Federación de ByH, en el año 2015 se previó la ampliación de la ley respecto de la consecución del estatuto de víctima de agresión sexual en la guerra. El objetivo es establecer una unidad especializada al respecto que según las organizaciones no gubernamentales es innecesaria porque gastará únicamente más recursos en lugar de destinarlos a programas integrales para las víctimas (Informe anual sobre el estado de los Derechos de las mujeres en Bosnia y Herzegovina, 2016: 41). Ese mismo año, la *Republika Srpska* encargó por vez primera un informe sobre las víctimas serbias de la violación en la guerra. Desde el sector civil aplaudieron la primera de sus iniciativas en esta materia, pero recriminaron que el estudio no se centrara en todas las víctimas que actualmente viven en esta Entidad, y no sólo en las serbias (*Ibid*).

Respecto de programas previos, el Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU, ACNUR, desarrolló en el año 2007 una acción para la prevención de la violencia en contra de las mujeres y niñas bosnias. Como resultado de este proyecto que se está desarrollando en colaboración con la asociación *Women Victims of War* en la Federación, y la Asociación de Prisioneros de la *Republika Srpska* han sido atendidas 873 mujeres hasta el año 2013, entre ellas más de 300 han accedido a vivienda y 63 reciben un tratamiento de salud adecuado (UNCHR, 2014).

A pesar de los pasos positivos de este programa, los mismos resultan insuficientes y de nuevo se llevan al margen de las autoridades estatales y entitarias, las verdaderas responsables de aplicar las políticas necesarias hacia las víctimas. ACNUR señala que el proyecto necesita seguir siendo financiado porque muchas mujeres no acceden a ningún tipo de ayuda pero la presencia de financiación de la Comunidad Internacional es cada vez menor.

A la vista de la situación y de los años después del conflicto, la administración estatal no ha sido capaz de abordar con firmeza las necesidades de las víctimas, ni de desarrollar legislaciones así como programas efectivos hacia las mismas. El papel de la Comunidad Internacional resulta aquí imprescindible como garante del



cumplimiento de lo establecido en Dayton, desde el Anexo VII dedicado a las garantías de retorno y vivienda de los desplazados, hasta el acceso a la reparación económica y moral, así como la rehabilitación de las víctimas que, como se ha visto, no están siendo respetados en el caso de las mujeres violadas.

La posibilidad del uso de los poderes de Bonn capacita a la Comunidad Internacional a exigir un cumplimiento exhaustivo de los derechos de las víctimas pero no se han dado pasos en este sentido. Tanto la OHR como la Unión Europea han lanzado claros avisos a Bosnia para que modifique sus políticas, pero las amenazas no se han cumplido, y mientras tanto todo continúa sin cambios (R. 2013/2884 (RSP) del Parlamento Europeo, 2014).

Sin una modificación tanto del actual marco legal del país, equiparando los diferentes niveles administrativos entitarios, locales y estatales no habrá una reparación hacia las víctimas, y un acceso equitativo a los mecanismos de justicia. De otra parte, las escasas ayudas económicas y sanitarias hacia las víctimas hacen imposible que las mismas vean rehabilitadas sus heridas, pero ante la falta de medios económicos, el país sigue necesitando del apoyo internacional para llevar a cabo las estrategias de reparación hacia los civiles víctimas de la guerra.

Por último, una mayor presión internacional para que Bosnia y Herzegovina asuma los estándares internacionales hacia la adopción de campañas de sensibilización, y en contra de la estigmatización de las víctimas y los hijos de las mismas, es fundamental para que se conozca la dimensión real del conflicto, y las consecuencias que acarrearán para toda la sociedad bosnia el daño efectuado sobre las miles de mujeres durante la guerra, y para que así se conozca también el camino a seguir para la cicatrización definitiva de las heridas.



PARTE CUARTA

**CONCLUSIONES: PROPUESTAS  
PARA ACTIVAR EL PAPEL DE LA CIUDADANÍA  
EN BOSNIA Y HERZEGOVINA  
HACIA UNA DEMOCRACIA EFECTIVA**



En los tiempos más duros de su historia reciente, los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina dieron una lección de dignidad al mundo. Mientras la Comunidad Internacional dudaba aletargada sobre si intervenir o no en la guerra, tal y como es el caso actual de Siria, intelectuales y personalidades del mundo de la cultura buscaron en símbolos como la biblioteca de Sarajevo –Vijecnica, uno de los mayores memoricidios de nuestro tiempo–, mantener con respiración asistida el espíritu de la ciudadanía a través de la resiliencia. En sus quemadas ruinas, el solitario violonchelista Vedran Smajilovic tocó una y otra vez el Adagio de Albinoni y se interpretó el Réquiem de Mozart bajo la batuta del director Zubin Mehta. Imágenes que se convirtieron en uno de los símbolos planetarios de resistencia a la barbarie y al odio. El coraje de los ciudadanos de la asediada capital, Sarajevo, atrapó la mirada de figuras como Annie Leibovitz, Susan Sontag, Pavarotti, Bono de U2, quienes compartieron en la guerra la valentía de los sarajevitas y la causa bosnia, entendida por ellos como por aquellos que la vivían como una agresión, y no una guerra civil.

Las lecciones de dignidad venían entre otras, de imágenes de un joven jugándose la vida para atravesar a pie la pista del aeropuerto de la ciudad, entonces la pista de la muerte, para escapar y representar a su país en Eurovision y luego regresar, porque, como recuerda hoy el protagonista Muhamed Fazlagic, no tenía otro arma que la pasión; la resiliencia consistió en organizar un certamen de *misses* en un semisótano a la luz de las velas soportando un cartel en el que ponía “no dejen que nos maten”; o mandar postales al exterior ilustradas con los grandes iconos de la sociedad de masas en las que ponía “recuerdos desde Sarajevo”, como un mensaje de que no era Bosnia la que le había dado la espalda al mundo sino más bien al contrario; o celebrar cada noche desde los sótanos una función de teatro a la que el público acudía arreglado como en los mejores tiempos.

“Durante la guerra nos dimos cuenta de que la cultura era una necesidad igual que la comida. El público arriesgaba su vida para asistir a las funciones y nosotros por actuar. Nuestro espíritu multicultural pertenece a Europa y Europa debe aprender de aquello”,

indica Nihad Kresevljakovic, director de MESS, el festival teatral que siguió funcionando durante el asedio de Sarajevo y que hoy es uno de los más reconocidos del Este de Europa.

A pocos metros de su sede una escultura de mujer con los brazos abiertos saluda a los viandantes. Bajo sus pies pone: "lugar para besarse". Es un sitio de encuentro para los jóvenes sarajevitas que nacieron después de la guerra y no saben que durante el sitio de la ciudad esta obra de arte yacía en consonancia con sus conciudadanos, rodeada de alambre de espino esperando el último tiro de gracia. Su autor, Alija Kucukalic, uno de los mayores exponentes de la escultura contemporánea del país, falleció en una de las masacres de la ciudad (Kucukalic.L, 2016). Sus obras, y también las hazañas arriba narradas no fueron devastadas por la guerra porque bajo la lluvia de mortero la gente seguía teniendo esperanza. Es una opinión generalizada de los supervivientes que han sido las dos décadas de postconflicto las que han marcado las cicatrices sociales y morales más profundas, haciendo claudicar a los habitantes de Bosnia y Herzegovina de la lección de ciudadanía que ofrecieron al mundo, y en especial a Europa.

La supervivencia en estos dos decenios desde que finalizó la guerra se ha visto circunscrita a una identificación tribal permanente que no sólo ha vulnerado sistemáticamente los derechos individuales, sino que los ha ido desdibujando dentro de un sistema institucional formalmente moderno pero en la práctica, altamente segregado, donde las oportunidades sólo se contemplan en clave étnica. El ostracismo, la marginación y el miedo son las consecuencias de esta democracia, construida de espaldas al otro, cuyo carácter es en realidad postmoderno, y en la que se anteponen los intereses y derechos grupales, las identidades etnopolíticas del "interés vital nacional" que las blindan, y que se puede encontrar en los discursos populistas que marcan el momento más allá de los Balcanes.

El colectivismo entendido desde esta perspectiva conduce a la vulneración inevitable del ciudadano. En el caso de Bosnia y Herzegovina, en tanto que establece dos categorías de sujetos soberanos: por una parte, los tres pueblos constituyentes étnicamente mayoritarios –serbios, croatas y bosniacos–; y por otra todos los demás ciudadanos, con rango inferior explícito en cuanto representación institucional y real en todas las esferas de la vida cotidiana. Si bien este tipo de segregación étnica tuvo una razón de ser en los primeros compases de un proceso de pacificación altamente volátil, en el que ninguno de los bandos quería ceder posiciones, hoy es la principal traba para permitir al Estado continuar adelante. El Acuerdo de Paz de Dayton, auspiciado por la Comunidad internacional dejó la fórmula de "Un Estado, dos entidades (más un Distrito), tres pueblos constituyentes" que se replica en las instituciones de todos y cada uno de los

niveles de gobierno, que son muchos, desde el estatal, pasando por los entitarios, cantonales y locales, y obliga al individuo a identificarse permanentemente en cada uno de ellos con un grupo étnico si quiere tener cabida en los mismos. Una estructura que le supone a Bosnia y Herzegovina encontrarse en una parálisis funcional permanente. El acceso a dos de los principales órganos de poder; la Presidencia y la Cámara de los Pueblos sólo contemplan la cabida de los miembros de los tres grupos constituyentes condenando a todos los demás ciudadanos que no forman parte de estas etnias o no quieren identificarse con ninguna de ellas a vivir en el “*apartheid*” establecido por un acuerdo internacional vinculante, y reconocido por las Naciones Unidas, y por la Unión Europea.

Si después de dos décadas no se ha encontrado otra alternativa al Acuerdo de Paz de Dayton es porque la paz instaurada en Bosnia y Herzegovina no ha llegado a alcanzar la condición de estable y duradera, de modo que el país sigue viviendo anclado en un inacabable proceso de pacificación donde las heridas no se han cerrado y las políticas estatales, las entitarias pero también las regionales no ayudan a ello. La interpretación de cada medida política desde el ferviente nacionalismo, los odios, las desconfianzas presentes, y los anhelos por la secesión y la protección del interés vital de cada etnia han sumido al Estado en la parálisis más absoluta. La sed de justicia de las víctimas que no han encontrado suficiente resarcimiento en los mecanismos transnacionales de procesamiento de los criminales de guerra, cuyos juicios han sido extremadamente largos y las han dejado fuera del proceso, al igual que la falta de arrepentimiento y condena colectiva por parte de los grupos desde donde proceden los criminales no han permitido una cura social tras lo ocurrido. La negativa del TPIY a investigar con mayor profusión las responsabilidades colectivas de países vecinos no ha conducido a una reconciliación real en la región. La falta de líderes comprometidos con el fomento de los discursos del consenso y la prosperidad común de los ciudadanos, que no grupos étnicos, conduce a constantes tensiones en el entorno, y en el caso del Estado bosnio a bloqueos en el seno de los órganos decisivos.

En Bosnia, la pertenencia a un grupo étnico significa la posibilidad de prosperar dentro del mismo, y es una precondition para alcanzar las esferas del poder. Ese último escalón está copado desde la firma de la paz por las mismas figuras nacionalistas que protagonizaron la guerra, una situación paradójica en la que los máximos responsables de las atrocidades del conflicto fueron los que de pronto, en Dayton, se enfundaron el traje de pacificadores, y aseguraron la continuación de su idea política. De este modo, el acuerdo que puso punto a las matanzas abrió la caja de Pandora en un territorio plagado de fantasmas, en los que las élites políticas herederas ven a los mejores aliados, a los jinetes del Apocalipsis que bajo

amenaza del miedo a una nueva guerra aseguran el *status quo* actual.

Y aquí se produce otra paradoja de Dayton, pues curiosamente sus detractores, aquellos que a diario hablan de la secesión y claman a los cielos la condena de vivir juntos, tienen en ese discurso separatista la principal baza para que nada cambie, porque son los unos para los otros los mejores socios en la alianza etnonacionalista contra la democracia. Para ello es fundamental difuminar al individuo, y su voto independiente, y jalearse el valor sacro del grupo, el mito de la sangre y de la tierra, de los derechos étnicos protegidos por el interés vital nacional, y por toda una estructura territorial entitaria, e institucionalmente etnificada que, como tercera paradoja, implementó una Comunidad Internacional que se posicionó como el suprapoder de un semi protectorado.

La soberanía efectiva viene ejercida por la autoridad internacional, encarnada en la figura del Alto Representante, y legitimada a través del Anexo X del Acuerdo de Dayton. De este modo, y con el condicionante de los Poderes de Bonn, la autoridad exterior es la que efectivamente adopta las decisiones realmente vinculantes para el futuro del país como son la economía, la moneda, el ejército, la justicia o incluso algunas tan nacionales como la bandera, el himno o la Constitución, mientras que las políticas internas se basan en blindar las posiciones étnicas de cada grupo.

Existe una segunda categoría de sujetos constitucionales en Bosnia y Herzegovina que vienen a ser "los otros". Además de no tener reconocido el derecho a presentarse como candidatos a los órganos principales del Estado, las numerosas minorías que habitan en Bosnia –en total 17–, pero también todos aquellos ciudadanos que no quieren definirse como serbios, croatas o bosniacos, están siendo descaradamente discriminados. Sin posibilidad de representantes en las instituciones decisorias, estos individuos ven como sus derechos electorales derivados se atropellan porque no tienen un candidato que les respalde. Es la representación institucional de la segregación sobre la que en el año 2009 sentó precedente la sentencia *Sejdic-Finci* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenando la Constitución de vulnerar los derechos fundamentales, y obligando a los poderes estatales a cambiarla. Nada se ha modificado no obstante desde esa fecha en el seno interno, si bien la Unión Europea, cuyo máximo órgano judicial es el emisor de dicho fallo, ha aceptado la candidatura a la admisión de Bosnia y Herzegovina en el año 2016 sin que la discriminación manifiesta se haya subsanado.

Y mientras un alto porcentaje de población espera que se haga justicia y puedan ser iguales ante la ley sin etiquetas étnicas, no existe negociación ante dos elementos que permiten a los pueblos constituyentes frenar cualquier propuesta que interprete amenazante para su interés vital nacional, aunque esa medida

pueda causar beneficio a todos los ciudadanos. Los ejemplos de planes, acuerdos y proyectos fracasados son innumerables, el más sonado el *Paquete de Abril* para la modificación institucional y por un nuevo tiempo que dejara atrás Dayton. El plan naufragó por dos votos de diferencia ante el miedo de que se creara la figura de un presidente único para el país que difuminara el poder de una presidencia tripartita incapaz de gobernar por falta permanente de acuerdo.

Este tipo de actitudes, si bien no son estimuladas por la comunidad internacional, son toleradas en cierta manera por la misma ante la imposibilidad de crear una nueva estructura estatal. Curiosamente, cuando se trata de cambiar las cosas, la comunidad internacional viene a decir que respetará lo que acuerden los tres pueblos constituyentes, perpetuando de esta manera ese engranaje perfecto para que en realidad nada cambie.

La división territorial del país en dos Entidades gestadas en la guerra, con un amplísimo abanico de competencias, se tradujo en que hasta el año 2000 ambas funcionaran como dos Estados absolutamente independientes unidos por imposición bajo un acuerdo internacional. De este modo, sus constituciones recogían que eran territorios étnicamente limpios, cuyos ciudadanos eran serbios, en el caso de la *Republika Srpska*, y croatas y musulmanes, en el caso de la Federación de Bosnia y Herzegovina. Solo ese año, el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina sentó precedente con una sentencia conocida como la de los pueblos constituyentes, que ratificó la superioridad de la Constitución del Estado sobre las de las Entidades, y obligó a la modificación de las constituciones de las mismas para que la igualdad de los tres grupos constituyentes fuera efectiva en la totalidad del territorio. Cabe recordar que para que esta sentencia fuera una realidad hizo falta la intervención del Alto Representante ante la pasividad en su implementación por parte de la Presidencia y del Parlamento.

A pesar de la modificación constitucional de las Entidades, incluso la igualdad de los pueblos en todo el territorio es figurada, pues, el último censo del año 2013, que tardó tres años en hacerse público por desacuerdos políticos y hoy sigue sin ser reconocido por la *Republika Srpska*, ha demostrado que la idea de territorios étnicamente limpios -que fue un arma y un objetivo de la guerra- se ha conseguido en buena parte. Las Entidades son zonas étnicamente uniformes en la mayoría de su superficie, y aunque cuentan con una ingeniería de representación de los tres pueblos constituyentes en sus órganos de poder, en la práctica su composición se hace mediante unas elecciones intraentitatorias e intragrupales, si tomamos en consideración que cada individuo vota en clave de su grupo, y únicamente por los candidatos de la entidad en la que está inscrito. La consecuencia es, en primer lugar, la vulneración de la sentencia del Tribunal Constitucional porque no existe representación equitativa de los pueblos en todo el territorio, y en segundo lugar,

la vulneración del derecho al voto individual.

En materia de derechos humanos y libertades fundamentales, más allá de las que la Constitución de Bosnia y Herzegovina brinda a los tres pueblos constituyentes, quedan muchas asignaturas pendientes. La primera con las minorías. El Estado como miembro del Consejo de Europa que aplica la Convención Europea de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales como norma de rango constitucional, no ha sido capaz después de dos décadas de cumplir con las obligaciones internacionales en materia de la protección de los Derechos Humanos y la prevención de la discriminación. Tampoco ha adoptado hasta el año 2016 pasos para abordar la legislación necesaria sobre los derechos de las víctimas de la tortura, de guerra, sobre las mujeres violadas en el conflicto, sobre los desaparecidos que aún se cuentan por miles, o los refugiados y desplazados que ascienden a aproximadamente 80.000 personas.

El veto político se ha usado en el parlamento bosnio por cuestiones de calado por todos los grupos por igual, como sucedió con la ley del censo, de manera que hasta su publicación en el año 2016, toda la estructura estatal se ha construido en base a los datos del año 1991, a pesar de la extraordinaria transformación poblacional que sufrió el país debido a la guerra. Otros ejemplos han sido los desacuerdos en torno a la reforma judicial, hoy construida a medias y por imposición europea, sobre la unificación de los ejércitos, sobre las incompatibilidades de las leyes entitarias con la estatal en materia de asilo y refugiados, que en la actualidad tiene en un limbo legal a centenares de solicitantes sin documentos hasta que se resuelva la duplicidad de competencias, o en el caso de la ley electoral, en relación con la cual la falta de consenso político ha hecho que una ciudad como Mostar lleve desde el año 2008 sin poder celebrar elecciones. El desacuerdo en la creación de los pasaportes biométricos paralizó la exención de visados para viajar al espacio Schengen durante más de un año. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo en torno a cuestiones como la titularidad de los inmuebles militares -que según la postura internacional deberían ser propiedad del Estado, mientras que la *República Srpska* afirma que los que se encuentran en su territorio son suyos-, impide a Bosnia y Herzegovina avanzar en sus integraciones euroatlánticas, ralentizadas desde el año 2009.

En la actualidad, el país se halla a la cola de toda la región en indicadores económicos y padece como ninguno los estragos de la crisis, con una tasa de desempleo superior al 27%, y con una tendencia en aumento a abandonar el país de la que apenas se habla, mientras que la atención mediática se centra en las llamadas a consultas populares y a la fragmentación. Sin reconciliación interna a la vista, bajo amenaza constante de contagio en la región y debido a una falta de



pertenencia geopolítico, Bosnia y Herzegovina constituye hoy terreno abonado para nuevos fenómenos amenazantes como el terrorismo y el crimen organizado.

\* \* \*

A partir de todas estas constataciones, hemos querido sistematizar –haciéndolas nuestras y proponiéndolas a modo de conclusiones de esta tesis– una serie de propuestas para la superación de aquellos problemas que hipotecan el futuro de Bosnia y Herzegovina a cuya descripción hemos dedicado las páginas precedentes.

Estas propuestas se hallan en parte inspiradas y estrechamente ligadas a las opiniones puestas de manifiesto por varios de los más acreditados intelectuales bosnios y del resto de Europa, en su mayor parte citados ya en este trabajo, y derivan tanto de las lecturas realizadas como de las entrevistas efectuadas en Sarajevo durante las estancias de investigación para la preparación de esta tesis. En todo caso, ello no es óbice para que las asumamos como propias.

El criterio de ordenación de las opiniones se ha efectuado en tres categorías, planteando primero aquellas propuestas en clave interna que se podrían sustanciar mediante reformas constitucionales o legislativas al alcance de la mano de las instituciones de Bosnia y Herzegovina: en segundo las que requerirán de la colaboración constructiva de los actores políticos regionales y –en especial– de Croacia y Serbia; y en tercer lugar aquellas con una mayor trascendencia y geopolítica.

## **I. Propuestas para el cambio en clave interna (auspiciadas por la Comunidad Internacional)**

La solución al nudo gordiano en el que ha quedado atrapada Bosnia y Herzegovina precisa la previa constatación de que, tanto desde una perspectiva externa como –sobre todo– interna, cualquier cambio que se quiera llevar a cabo depende del acuerdo de los tres pueblos constituyentes sobre el particular. Como es sabido ya, estos tres grupos han representado durante estos veintidós años de postguerra a las tres partes que protagonizaron el conflicto de los años noventa, con la sola diferencia de que el conflicto es ahora de intereses. Deshacer el nudo pasa por el

consenso y el compromiso de los tres bandos que pueda dar por superado definitivamente el modelo de Dayton, ya agotado, y brindar un camino hacia una verdadera transición democrática del Estado.

Vista desde esta perspectiva realista, cualquier propuesta de máximos para sacar a realidad política de Bosnia y Herzegovina del atolladero en que se encuentra está llamada a estrellarse contra el muro del irrealizable consenso entre todas las partes en liza, lo que se ha convertido en una suerte de un mantra que repiten tanto los propios bosnios como la comunidad internacional, que aquí actúa no como un espectador externo, sino como un claro actor interno dotado además de la última palabra: cualquier alternativa a Dayton estará bien si surge del acuerdo de todas las partes. Según la asesora electoral de la OSCE para Bosnia, Mercè Castells (comunicación personal, julio, 2012):

La OHR permanecerá el tiempo corto o largo que se necesite para cumplir con los condicionantes necesarios para el cierre. El poder político está en las manos de los actores locales, y la responsabilidad del progreso o el letargo está en las manos de los políticos bosnios. La OSCE está presente únicamente para dar soporte a ByH y no para actuar como el árbitro de las políticas estatales.

Desde nuestra perspectiva, la transición pasaría por apostar por un modelo de federación basado en la democracia representativa donde los pesos y contrapesos del consociativismo artificial de los grupos étnicos impuesto por Dayton diera paso a la voluntad de establecerse como pueblos que desean vivir en común bajo el nombre de ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, y no exclusivamente como los "tres pueblos constituyentes". Lograr esta federación cuasi utópica pasaría por el citado compromiso que, desgraciadamente, en la psique política y social de Bosnia y Herzegovina viene siendo sinónimo de traición (Lovrenovic, 2010). El que se brinda al compromiso es un traidor que está dispuesto a perder parte de la cuota territorial e institucional obtenida como botín de guerra, y es más, está renunciando a los objetivos del *ethos* y del territorio que marcaron la guerra, olvidando las miles de víctimas de su pueblo constituyente que han caído en el duro camino para su consecución. Atreverse al compromiso presagia un descalabro político que de momento nadie está dispuesto a afrontar. El primero que lo hiciese pasaría a la Historia como el primer auténtico demócrata de la clase política bosnia, y el primer líder con visión de Estado de este país, pero en caso de que existiera una figura política así en la actual Bosnia y Herzegovina, debería antes saltar todo un aparato institucional de vetos étnicos que lo intentarían acallar. Es por tanto que el buen propósito de aceptar toda solución que surja del consenso político de los tres grupos étnicos es hoy una gran trampa de una democracia frágil sostenida en las élites etnopolíticas que nunca abogarán por un Estado de ciudadanos sino de clanes. Y esta evidencia nos lleva inevitablemente a desterrar de momento esta propuesta de máximos para intentar aproximarnos al

objetivo de una democracia representativa mediante vías de reforma más modestas que a la larga podrían traer grandes cambios para el ciudadano. De estas propuestas, entendemos imprescindibles cuando menos las que siguen, y que se podrían resumir en otras tantas vías de mejora de la cultura política:<sup>194</sup>

**1.** Bosnia y Herzegovina y sus políticos deben **enfrentarse a la nueva realidad que ha arrojado el reciente censo poblacional de 2013** –publicado en 2016–, y que muestra un país de territorios étnicamente limpios en el que ha triunfado la idea de aquellos que hicieron la guerra, y que nada tiene que ver con aquel Estado multiétnico de 1991 sobre el que se construyó todo su sistema institucional.

En base a la aceptación de la magnitud de las cicatrices que ha dejado el conflicto sobre todos los grupos poblacionales, y al hecho de que el país cuenta con casi un millón de ciudadanos menos –el 20% de su población de 1991, de los que miles han sido asesinados, otros tantos lograron huir, y muchos decidieron emigrar–, son posibles dos escenarios: rematar las pretensiones que desencadenaron el fratricidio con la partición definitiva del territorio en microrealidades étnicas, herméticas y desestabilizadoras de toda la región; o comenzar a construir políticas que caminen hacia la reconciliación y el reforzamiento de la centralidad de los órganos de poder como verdaderos garantes de los derechos para todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina. Como será obvio a estas alturas, desde estas páginas se defiende la segunda de esas opciones.

**2.** Para conseguir la centralización de los órganos centrales sin tener que entrar en reformas de calado constitucional que parecen improbables en estos momentos, el segundo paso tras esta diagnóstico sería aceptar la necesidad de ceder autonomía étnica en pro de un entorno democrático que pasa por un **cambio en la ley electoral, al objeto de obligar a los partidos a incluir en sus listas cuotas de candidatos procedentes de los otros pueblos constituyentes** y minimizar así los altos grados de nacionalismo en los proyectos políticos actuales. Del mismo modo que en numerosos países europeos se han introducido cuotas por razón de género a fin de fomentar la participación política de las mujeres, Bosnia y Herzegovina podría introducir en su legislación electoral cuotas por razón étnica, a fin de fomentar una participación y una integración semejantes.

---

<sup>194</sup> La mayoría de las opiniones recogidas en este apartado han sido recabadas por la autora en diferentes entrevistas realizadas desde el año 2012 hasta el año 2016 en Bosnia y Herzegovina.

Autores como Dino Abazovic o Asim Mujkic apuestan por modificar la actual legislación en ese sentido, afirmando este último (comunicación personal, julio, 2012) que:

la solución, desde mi perspectiva, estaría en una ley electoral preferencial, en la que se estableciera un porcentaje de los votos de las otras comunidades étnicas en cada partido. Ello conduciría también al cambio en la retórica de cada grupo político y su acercamiento al centro, y a un verdadero sistema de partidos.

Esta solución en buena parte podría ser el camino para dar salida a uno de los desafíos centrales de la reforma constitucional de Bosnia y Herzegovina, y es la implementación de la sentencia Sejdic-Finci del TEDH. Durante estos siete años han llovido las propuestas de modificación constitucional para cambiar una constitución claramente discriminatoria, y que han girado desde la eliminación de una presidencia tripartita y la implementación de un presidente sin un signo étnico, hasta la apuesta por una presidencia de cuatro incluso cinco miembros de los que uno obligatoriamente debería pertenecer al grupo de los "otros".

Si el país tuviera partidos políticos multiétnicos, o mejor, si todos los partidos políticos, que en Bosnia y Herzegovina se cuentan por centenas tuvieran por ley la imposición de contar con cupos de otros grupos étnicos, y por supuesto de los "otros", seguramente los señores Sejdic y Finci, y miles de ciudadanos que no pertenecen a uno de los tres pueblos constituyentes, podrían ser presidentes o parlamentarios de pleno derecho de su país.

**3. Rebajar el nacionalismo dentro de los partidos políticos** sería uno de los pasos claramente relacionados la búsqueda de unas corporaciones políticas más inclusivas para futuras reformas en común. Se trata de una tarea difícil en un entorno de posturas cada vez más enconadas como la del líder serbio Milorad Dodik, que amenaza con la secesión, o desde el bando croata, la de Dragan Covic que también plantea una división territorial de Bosnia y Herzegovina. En esa evolución desde el año 2006, reforzada además por la crisis económica, los partidos nacionalistas han realizado un giro hacia discursos aún más radicales, también en el bosniaco. Sería fundamental pues aplicar medidas contundentes contra los discursos radicales y penalizarlos directamente como delitos que fomentan el odio. Apostar por no tolerar la reinterpretación histórica al gusto de supuestos vencedores de una guerra donde en realidad sólo hay vencidos y comenzar a trabajar en un discurso real de reconciliación que pasa por todos los niveles de Estado, siendo la justicia que en buena parte ha logrado con éxito realizar una reforma más acorde con los estándares internacionales, la que sea el estandarte de esta tarea penalizando la radicalidad, el odio y el extremismo.

**4. Poner en marcha políticas que fomenten la estima por, y la confianza en el vecino**, a fin de acabar con la multiplicidad de relatos contrapuestos y la ausencia de un relato común que en estos momentos caracteriza la vida política bosnia. Un diplomático español en Bosnia y Herzegovina (comunicación personal, julio, 2010) señala que:

Necesitamos desarrollar medidas de apoyo como por ejemplo, ensalzar a los héroes de la guerra de uno y de otro bando. Necesitamos promover proyectos de reconciliación. Necesitamos que llegue la próxima generación para superar los fantasmas del discurso de la guerra. Evitar la segregación en la educación. En estas elecciones han comenzado a votar chicos que no vieron la guerra. A ellos hay que dejarles el cambio.

Ello es esencial para la educación de las nuevas generaciones de bosnios que ya están aquí. Cambiar a los jóvenes hoy claramente atrapados por la segregación de escuelas divididas por grupos étnicos parece complicado de lograr, pero aun así los mensajes que éstos lanzan al Estado son los más esperanzadores. El periodista Senad Hadzifejzovic (comunicación personal, julio, 2014): explica la importancia de contar casos de jóvenes que creen en la posibilidad de una vida en convivencia:

En casos como de Srebrenica por ejemplo, además de la perspectiva de la tristeza, la pena, las lágrimas, el pasado, que está ahí y lo recordamos, necesitamos hablar de futuro. Aquí hay gente viviendo. Gente joven que ha nacido en el año 1995 y se ha quedado. Son historias reales y en muchos casos de éxito y de esperanza.

Emir Suljagic (comunicación personal, julio, 2014):, diputado bosniaco y superviviente de la masacre explica:

Existe una generación nueva que fuimos niños de esa tragedia. Esta nueva generación que quizá ni recuerda ya sus padres masacrados porque nacieron justo entonces, hoy está aquí e intentará cambiar las cosas pero debemos mantenernos unidos.

**5. Rebajar el papel de las comunidades religiosas dentro de la política y circunscribirla al plano de lo civil y lo privado** sería otra medida que contribuiría a mejorar la convivencia interétnica. Es sabido que lo religioso y lo laico se entremezclan en la esfera política de ByH. La opinión de los líderes religiosos trasciende el ámbito de la fe para situarse en pleno debate social, y a menudo tiene por objeto adoptar medidas que benefician a sus cúpulas de poder a través de los partidos políticos que ellos, en gran medida financian. El que fuera la mano derecha del primer presidente bosnio, Alija Izetbegovic durante su gobierno de guerra, Avdo Hebib (comunicación personal, septiembre, 2013): apunta que:

El panorama actual de Bosnia es volátil. Tenemos una injerencia constante de la religión

dentro de la política. Del mismo modo, la intromisión de los países de la región, apoyados por los discursos de sus líderes religiosos sobre el hermanamiento y la pertenencia de unos pueblos a otros en clave religiosa, dificulta el consenso.

Desde esta perspectiva sería conveniente, si no una laicización de la sociedad bosnia, sí una autolimitación por parte de los líderes de las tres principales confesiones del país, a fin de circunscribir su mensaje al plano moral que les es propio, evitando la tentación de liderar movimientos políticos, bendecirlos, inspirarlos, o brindarles un argumentario.

**6. Reforzar el tejido civil, hoy claramente subdesarrollado en Bosnia y Herzegovina,** para así disminuir la injerencia de las instituciones políticas y religiosas y su permanente vinculación con el nacionalismo como legitimador de que este tipo de política. Mientras en ambas entidades se ha ido enfatizando el discurso radical que, desde el año 2016 ha desembocado en una ansiedad social sobre el posible retorno a la guerra, todos los intentos de crear un sector civil fuerte en Bosnia han fracasado. El laureado director de teatro, Dino Mustafic (Karabeg, 2016) explica que:

En Bosnia y Herzegovina no hay obreros, campesinos, intelectuales. Sólo hay miembros de una etnia. Esto se ha visto durante los disturbios de 2014, cuando las élites políticas, independientemente de si pertenecían a la derecha o a la izquierda, corrieron a las protestas de inmediato para *etnonacionalizarlas*.

Sería crucial pues trabajar en programas que fomenten el desarrollo del asociacionismo que cruce las fronteras entitarias y busque intereses comunes de la ciudadanía de todos los grupos étnicos. Proyectos que fomenten el conocimiento del otro, desde el ámbito de la educación, como ha sido el ejemplo de los estudiantes de Jajce que han pedido estudiar en una escuela unificada y bajo un único programa curricular para todos los grupos étnicos, pasando por la formación de los ciudadanos respecto de sus derechos dentro de una democracia moderna, y también de sus deberes como miembros activos de la sociedad más allá de su grupo étnico. Aquí tienen un papel fundamental los medios de comunicación, en especial los públicos que deberían fomentar los discursos que minimicen el miedo al vecino y fomenten la igualdad en la diversidad no sólo de los tres pueblos constituyentes sino de todos los segmentos poblacionales, en especial las minorías culturales, étnicas, religiosas, sexuales, sólo así dejaríamos de ver una masa social apática y apolítica que ya no cree en los cambios

**7.** En este punto, Bosnia y Herzegovina debería hacer un esfuerzo político por **tomar en la debida consideración al casi millón de personas que viven en la**

**diáspora**, cuyas remesas económicas son muy importantes para el Estado, y sin embargo no tiene ninguna representación institucional en el país. A este respecto, la investigadora y consejera de la OSCE, Valery Perry (comunicación personal, julio, 2012) comenta:

veo un papel importantísimo en la diáspora. Su capital llega desde Alemania, Australia o EE.UU., pero no se les presta mucha atención desde el ámbito local. Son sin embargo un porcentaje de población muy notorio y cuyo capital pues, podría ser muy relevante a la hora de traer cambios.

Las diferentes organizaciones en la diáspora llevan años pidiendo un ministerio propio a nivel estatal desde el que tengan una protección efectiva y una posibilidad de participación política en el Estado. Sin duda, y teniendo en cuenta que se trata del 20% de la población total, este grupo necesita una institución propia y fuerte que podría ser un ministerio específico o bien una Dirección General adscrita al ministerio de Exteriores desde la que se vehiculen las necesidades de la población en el exterior, pero sobre todo, se materialicen sus propuestas y su capital en programas efectivos para todo el Estado. No son pocos los ciudadanos que viven en el extranjero que han promovido proyectos de agricultura, cooperativas industriales, hasta han promovido iniciativas de energías renovables con financiación exterior. La diáspora encarna el papel de embajadora de Bosnia y Herzegovina y debería tener un papel más decisivo en la toma de decisiones que repercutiría positivamente sobre todo en el plano económico.

**8.** Con un clima de partidos políticos plurales y no monolíticos, y una ciudadanía activa, las reformas institucionales podrían volver a la agenda y **retomar propuestas como el conocido “Paquete de Abril” del año 2006** que para muchos autores sigue siendo la alternativa más atractiva creada hasta ahora para Bosnia y Herzegovina, y que en buena medida planteó fórmulas para la eliminación de las elecciones en clave étnica porque diluía la presidencia colegiada y claramente etnonacionalista en la figura de un jefe de Estado que perfectamente podía ser miembro del grupo de los "otros" o de alguna de las minorías étnicas. Siendo demasiado optimistas, el presidente o la presidenta del país hasta podría ser simplemente un ciudadano declarado de Bosnia y Herzegovina sin signo étnico, como ha pedido la señora Zurnic en el año 2014 ante el TEDH, dándole este tribunal la razón, y remarcando por segunda vez la urgencia de reformular la discriminatoria Constitución. En palabras de Jakob Finci (Cero, 2016), uno de los demandantes de esta polémica sentencia del año 2009 del TEDH, la reforma es incluso más sencilla:

Sólo tienen que escribir en la Constitución que en la elección de la Presidencia de Bosnia y Herzegovina, dos de los miembros procederán de la Federación, y uno de la *Republika*



*Srpska*, y que no puede haber más de uno procedente del mismo grupo étnico o del grupo de los "otro". Es decir, sólo deben añadir esa palabra. Una vez implementada la sentencia, ByH tendría más de un año para definir la ley electoral que la regulará. Pero nuestros líderes han pactado un acuerdo bajo el que "nada está acordado hasta que todo esté acordado", y así se han atado las manos, en lugar de avanzar paso a paso.

El "Paquete de Abril" cayó en saco roto tras meses de negociaciones por dos votos de diferencia porque, en palabras de uno de los negociadores de esta propuesta, el que fuera el miembro bosniaco de la presidencia, Haris Silajdzic, daba demasiado poder a las entidades para que bloquearan cualquier posibilidad de acuerdo a nivel nacional.

A este respecto, el diplomático bosnio Ensar Eminovic (comunicación personal, noviembre, 2016):, indica que:

El Paquete de Abril era un camino para fortalecer las instituciones estatales pero también es una suerte de arma de doble filo que no preveía mecanismos para sortear los bloqueos políticos. En caso por ejemplo, de que los parlamentarios de los tres grupos constituyentes no llegasen a un acuerdo para constituir el gobierno, al tercer intento fallido, se debía disolver la Asamblea Parlamentaria y no se especificaban los pasos para componer una nueva.

El que fuera el portavoz de la OHR entre los años 2002-2012, Oleg Milisic (comunicación personal, julio, 2012) indica que:

La propuesta del llamado Paquete de Abril del año 2006 fue rechazada por miedo a la fragmentación del país, pero ha sido un claro precedente para que se abra el debate sobre la reforma de la Constitución.

En efecto, uno de los problemas centrales de la ingeniería de Dayton es que en las entidades, que funcionan prácticamente como Estados independientes, recae la composición de los órganos centrales del Estado, y de su seno surgen también los candidatos a la presidencia como hemos visto. Sería pues urgente que, dentro de la reforma de la ley electoral y del propio sistema electoral, se modificara la realidad actual de elecciones entitarias mediante la implementación de una única unidad electoral para todo el territorio, en la que todos los ciudadanos tengan el derecho de votar al candidato a la presidencia que quieran desde la Entidad que deseen. Si los partidos desde los que surgen esos candidatos contaran con cuotas de otros grupos étnicos como se ha indicado, sus discursos y programas serían necesariamente más inclusivos con toda la población y por ende, más apetecibles para votantes con diferente signo étnico o ideológico. Ese sería el mejor antídoto para el etnonacionalismo, y una vía para ese ansiado consenso que se sigue viendo desde el bastión de cada grupo como una amenaza.



**9.** Es preciso **acabar cuanto antes con la exasperante ineficacia de las instituciones bosnias** que, al margen de la apatía con que las contemplan sus ciudadanos como consecuencia de su desconfianza respecto de los políticos, obedece en no poca medida al hecho de que los diferentes niveles de gobiernos se solapen una y otra vez, con el consiguiente incremento el gasto público. La OHR considera que cambiar esto es una prioridad. Milisic (ibid) indica:

No veo el problema en la disposición de varios niveles de gobierno sino en el gran gasto que eso supone. En Bosnia, el 50% del presupuesto general del Estado se va al mantenimiento de la Administración. En otros países, esa suma se destina a educación o sanidad. Los cantones o las Entidades no son una traba ni para la OTAN ni para la U.E., sólo necesitamos un reforzamiento de las instituciones centrales con las que dialogar.

En palabras del periodista y escritor Lovrenovic (2010: 152), el Acuerdo de Paz le otorgó un territorio homogéneo y limpio a la *Republika Srpska* bajo la premisa de que con los años, la situación socioeconómica acabaría por apagar el rampante nacionalismo. Lo cierto es que según el autor, ocurrió el efecto contrario, y mientras esta entidad, cuenta con una estructura interna unitaria, la Federación de Bosnia y Herzegovina se ha mostrado poco funcional administrativamente. Ante este hecho, voces del exterior hablan de una reorganización de Bosnia y Herzegovina que podría plasmarse desde una nueva composición del Estado dividido en unidades territoriales dispuestas entre la *Republika Srpska*, el Distrito de Brcko y los diez cantones mayoritarios, pero eliminando la Federación de Bosnia y Herzegovina como unidad territorial. Una idea que sin embargo, lejos de centralizar el Estado lo diluye en unidades federadas, en nuestra opinión.

Sin duda, para muchos, los problemas con los que cuenta el Estado parten de que precisamente muchas de estas administraciones son el reflejo del nacionalismo de los grupos políticos que hacen un pulso permanente de fuerza a través de éstas y a costa de los ciudadanos. Disminuir el gasto público que supone sustentar estas instituciones sólo es posible si se centraliza los órganos y se apagan sus réplicas entitarias. Actualmente, el Estado cuenta con 70 instituciones públicas, una cifra a la que se añaden otras tantas de las entidades, que cuentan con ministerios propios, decenas de agencias especializadas, un enorme aparato de tribunales, policía, fiscalías, abogacías, muchas de las que se deberían transferir al nivel estatal. Y a todo ello, dentro de la Federación se suman los gobiernos cantonales. En este texto se ha tratado el caso de la Institución del *Ombdusman*, que hasta el año 2009 competía con las instituciones de los defensores entitarios que, el lugar de proteger a los ciudadanos, protegían a "sus" ciudadanos de los hechos que consideraban perjudiciales para con ellos. Ocurre lo mismo con las agencias de estadística, que en la actualidad son tres y cuyos desacuerdos en materia del procesamiento de los datos del censo causaron el retraso de su publicación tres años. Son sólo dos ejemplos de las numerosas duplicidades que se financian casi

íntegramente del presupuesto general, y en el caso de los cantones también desde la Federación, haciendo esta Entidad prácticamente insostenible económicamente y que alejan al país de ayudas externas fundamentales como es el caso de los fondos europeos.

**10. Desterrar la corrupción política** sería otro de los pasos necesarios para cimentar unas instituciones políticas ajustadas a los estándares internacionales, en un momento en el que las instituciones de Bosnia y Herzegovina son conocidas por los sobrecostes de cuantos proyectos emprenden, el exceso de funcionarios que inflan sus nóminas, y la falta de transparencia con la que gestionan sus tareas, todo lo cual posiciona al país en los puestos más altos de corrupción de toda la región.

La que fuera representante del Consejo de Europa en Bosnia y Herzegovina en el año 2010, Caroline Ravaud (comunicación personal, julio, 2012) especifica al respecto que:

La batalla sigue centrándose en la corrupción y en los criminales de guerra. Dayton estipuló un Tribunal Constitucional en el que no existe consenso. No existe sin embargo un Poder General, es decir, un Tribunal Supremo que unifique la estructura judicial sino que, cada entidad tiene sus tribunales, y un tribunal superior de justicia que vincula únicamente a la entidad. De hecho, en el poder judicial existen 14 vías de financiación de cada tribunal. Esto da pie a una corrupción terrible en el seno del sistema judicial en la que es muy difícil intervenir. Es imposible centralizar el sistema pero sí hacer una labor de coordinación.

A este respecto es innegable que la Unión Europea ha ayudado a hacer progresos. En el año 2003, se estableció en Bosnia y Herzegovina la Dirección para la Integración Europea de ByH cuya función es vehiculizar las reformas necesarias y el diálogo con la UE. El que fuera director de la institución, Osman Topcagic (ESI, 2017) recuerda que:

Abrir las negociaciones sobre el AEA supuso una movilización de recursos en ByH sin precedentes. Hicimos una lista de 45 o 46 leyes que se tenían que aprobar, así como unas 27 instituciones que tenían que ser creadas, mejoradas o modificadas (...) Era necesaria la adopción de una legislación que estableciera un Consejo Superior del Poder Judicial y de la Fiscalía de Bosnia y Herzegovina con el objetivo de consolidar un órgano del poder judicial superior a los órganos entitarios y el fortalecimiento de la independencia de la justicia en todo el país.

El profesor emérito de la Universidad Goethe de Frankfurt, Paul Bernd Sphan, impulsor de la Tasa Sphan de la UE, era en aquel momento el Asesor Fiscal del Ministerio de Finanzas de Bosnia y Herzegovina. Recuerda la situación tan particular que encontró en Bosnia con respecto de los otros países balcánicos candidatos (comunicación personal, octubre 2013):

A nivel económico, Bosnia y Herzegovina no tenía una agencia de impuestos unificada, no tenía recursos, las relaciones en los niveles de poder eran absolutamente ineficaces, y cualquier medida económica generaba conflictos políticos traducidos en atropellos de los derechos étnicos. Un ejemplo fue el intento de creación de una planta de residuos en Mostar donde cada grupo étnico pedía la suya propia. Este tipo de conflictos absurdos absorbía una enorme energía política.

Las exigencias de la UE en materia económica son estrictas. Hay que crear instituciones competentes y ajustadas a los estándares europeos. Sphan señala que (Ibid):

Se aplicó un impuesto de IVA nuevo. Creamos además un instrumento de coordinación entre las entidades denominado ITA (Indirect Transaction Authority). Había que mejorar el Consejo de Finanzas que exigía una amplia coordinación política para ser un órgano con poderes y no una mera fachada para satisfacer las exigencias del FMI. El balance de los años 2005-2006 fue de mejoras. Se consiguió bajar el déficit a pesar de una estructura del sector público inflada por personal no cualificado pero contratado para cumplir con los cupos étnicos, y un sector privado dominado por redes de clanes en los que están representados los principales partidos políticos.

Investigar la corrupción en las instituciones dentro de la estructura actual de oligarquías políticas que dirigen a modo de clanes casi todas las instituciones públicas y provocan injerencias constantes en el sistema judicial con presiones o mediante cargos políticos directos en las máximas estructuras judiciales, resulta casi imposible. En cuanto a la financiación de las instituciones, existe una agencia para la revisión de las organismos públicos pero controlar a quienes dirigen estos organismos resulta prácticamente imposible. El caso más reciente y sonado es el proceso de privatización de la sanidad por parte de la mujer del miembro de la presidencia bosnio, Bakir Izetbegovic, que de este modo simultanea el papel de Primera Dama con el de ejecutora directa de importantes políticas estatales. Y a pesar de que el parlamento bosnio se caracteriza por constantes bloqueos por la falta de acuerdos, casi nunca se han producido mociones de censura ante hechos reprobables de los políticos que, quizás, podrían ser el primer paso para la investigación de la corrupción.

**11.** Los modestos avances verificados hasta ahora, en su inmensa mayoría auspiciados por la UE mediante su constante presión, demuestran algo que comienza a ser aceptado incluso en el seno interno de Bosnia y Herzegovina: que la mejor alternativa de futuro es una **transición tutelada efectiva que deje atrás la actual realidad de semiprotectorado en el que nada cambia para que, valga la redundancia, nada cambie**. La imposibilidad de acuerdo interno conduce a la necesidad de promover políticas desde el exterior.

A la lógica actual, en palabras del diplomático Ensar Eminovic (comunicación

personal, noviembre, 2015) únicamente pueden oponerse los centros internacionales de poder. Es de hecho, lo que ha venido exigiendo la UE como el socio más firme de Bosnia y Herzegovina en este camino tutelado para una mejora del sistema institucional del Estado. Desde el año 2008, fecha de la firma del Acuerdo de Estabilidad y Adhesión, el Estado tuvo acceso a los fondos IPA (Instrument for Pre-accession Assistance), cuyo presupuesto se divide en tres bloques clave: las reformas de preparación para el acceso a la UE, basadas en el reforzamiento del Estado de Derecho; el desarrollo económico y social con especial promoción de la estrategia de desarrollo local; y las políticas sociales, de empleabilidad, educación e innovación. El presupuesto para la ayuda financiera a Bosnia y Herzegovina para el periodo 2014-2017 es de 165,8 millones de euros. De los fondos IPA e IPA II (2014-2020) ha salido y sigue dependiendo gran parte de la financiación de la reforma judicial, la reforma de la administración pública, la mejora y de la agencia para los impuestos indirectos, los programas de desarrollo local integral, intervenciones en materia de ayudas a la vivienda, apoyo a la sociedad civil, y desde el 2014, los programas de reconstrucción regional de hogares e infraestructuras tras las inundaciones en Bosnia y en Serbia (Comisión Europea, 2016).

Otro de los mecanismos de defensa de los DD.HH. con los que Bosnia y Herzegovina comenzó a contar desde el año 2007 fue el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR), como un apoyo específico de la UE para la promoción de la democracia y los derechos fundamentales en países terceros, en especial en lo relativo al apoyo y promoción de la sociedad civil, las minorías vulnerables y la protección de los derechos económicos y sociales. Y para una Europa comprometida con combatir la discriminación con un presupuesto generoso que en caso de este instrumento asciende a casi mil millones y medio de euros.<sup>195</sup>

Es por tanto que, los instrumentos legales y financieros están al alcance de Bosnia y Herzegovina pero queda una labor de reeducación política para que los mismos puedan ser efectuados de manera efectiva, y esto pasa por todo lo citado anteriormente, en definitiva, por crear una cultura política de ciudadanía y no de élites políticas. Es un camino largo que requiere de propuestas regionales y geopolíticas, como veremos a continuación.

---

<sup>195</sup> Los programas de EIDHR se han caracterizado por un periodo inicial desde el año 2007 hasta el 2013 de apoyo de la U.E a la defensa de los DD.HH. en los países no miembros de la U.E., incluyendo los objetivos del Marco Estratégico para los DD.HH. y la Democracia del Consejo Europeo de 25.06.2012. Desde el año 2015 se aplica un nuevo Plan de Acción previsto hasta el año 2019 cuyo presupuesto es de 1.332.752.000 euros (Delegación de la U.E para ByH).

## II. Propuestas de cambio en clave regional

Para muchos autores, el consenso interno imprescindible para implementar las propuestas señaladas en el punto anterior no será posible sin una decidida implicación regional en la solución de los problemas de Bosnia y Herzegovina. Lo dicho se refiere de manera principalísima, como es obvio, a Serbia y a Croacia, que no solo son los dos vecinos de más entidad, y con los que más kilómetros de frontera común comparte Bosnia, sino también quienes con más frecuencia han venido interviniendo en sus asuntos internos. El miedo a que sus planes de expansión sobre Bosnia y Herzegovina no hayan cesado es una realidad entre la población con alusiones permanentes por parte de Serbia a que el peor freno de la región es Bosnia y Herzegovina, y que siempre apoyarán las decisiones de sus hermanos de la *Republika Srpska*, o el apoyo de los políticos croatas a las peticiones de una tercera entidad de los líderes de HDZ de Bosnia, cuya voz tiene mayor presencia en el Parlamento Europeo desde la entrada de Croacia en la Unión. Sin embargo, los países de la antigua Yugoslavia económicamente son los socios más vitales, y muchos analistas opinan que es en la declaración de intenciones conjunta donde reside el comodín para aproximarse al club europeo, y hacer de los Balcanes occidentales un territorio estable.

Así las cosas, nuestras propuestas serían las que siguen:

**12. Trabajar en una reconciliación real en la región a través de proyectos políticos comunes que comprometan a los estados vecinos en el respecto de la independencia y la integridad territorial de Bosnia, en la no injerencia en sus asuntos internos, y en el reconocimiento de sus interlocutores políticos.** Ello debería servir para minimizar el efecto de los discursos nacionalistas internos, como el del presidente de la *Republika Srpska* que ha declarado públicamente que desea una pronta secesión de Bosnia a fin de unirse a Serbia, y que Kosovo es el precedente legal para hacerlo. O el recientemente articulado desde el bando bosniaco a modo de réplica, afirmando que en ese caso Bosnia exigiría la anexión de los territorios del Sandzak (zonas de Serbia y Montenegro pobladas por musulmanes) para compensar la pérdida territorial. En contraposición a las dos posturas, el bando croata indica que, sin su presencia Bosnia ya estaría dividida, y exige un arreglo institucional que le otorgue una tercera entidad.

El periodista Faruk Boric (comunicación personal, julio, 2014): señala que:

Jugar con las fronteras no persevera el *status quo* sino que despierta a los fantasmas. Sus discursos han incendiado los sentimientos de nacionalismo entre los bosniacos y se están dando gestos de radicalización hacia corrientes como la wahabista o la iraní.

El diplomático Hajrudin Somun (comunicación personal, julio, 2015): señala:

La política regional es un principio de Bosnia y Herzegovina, y de la U.E. y es por esto que la *Republika Srpska* puede ser una región. El problema está en que la política de esa región hace todo lo posible para independizarse de Bosnia.

Todos esos posicionamientos erosionan la solidez del proyecto de futuro de Bosnia y Herzegovina, de modo que sería altamente decisiva la explícita renuncia a estos objetivos de todas las partes mencionadas, y la declaración por parte de los estados serbio y croata de que no accederían a integración alguna de territorios bosnios en su Estado.

**13.** Impedir este tipo de políticas de la crispación pasa por profundizar en la **colaboración judicial y por el respeto a las sentencias de órganos de la justicia transnacional como el TPIY**. Las condenas a los criminales de guerra deberían servir para promover una voluntad política que ayude a no repetir los errores del pasado, sobre todo una vez se apague este Tribunal y la persecución de la impunidad quede en manos de los tribunales regionales. Es una realidad reflejada en el Acuerdo Regional de Persecución y Extradición de Criminales pero que se incumple con asiduidad por los gobiernos de turno, donde el clima político permite que los criminales de guerra sigan viéndose como héroes de uno u otro bando. Perseguir este tipo de actitudes políticas, tipificándolos en los códigos penales de los países respectivos como delitos de odio, ayudaría a paliar sus efectos. En el año 2015, se producía una visita histórica a Srebrenica del Primer Ministro serbio, Aleksandar Vucic que acabó en un grave incidente donde el mismo fue atacado. Su gesto aplaudido en un principio desde la postura bosniaca, acabó ensombrecido porque, a pesar de una sentencia del TPIY donde lo ocurrido en este escenario se ha denominado genocidio, la delegación serbia negó que ahí se perpetrara el genocidio, lo que crispa enormemente las posturas de vecindad. Y sin embargo, esa es la única alternativa para la región, que sigue teniendo en sus vecinos, los mayores socios de futuro.

De nuevo, aquí los medios de comunicación tendrían un papel fundamental. En los últimos años, han aparecido en la región nuevos medios que emiten en todos los países vecinos, como es el caso de la cadena N1, filial de la CNN. Sus programas dan voz a invitados de toda la región, a figuras políticas de diferentes corrientes y les piden explicaciones respecto de sus actuaciones. La respuesta por parte de la opinión pública es muy positiva porque tiene la oportunidad de escuchar discursos variados y no impuestos por sus élites políticas.

**14.** Una forma de **potenciar las políticas de vecindad** sería **a través de la colaboración económica regional**, que es fundamental para rebajar las hostilidades e incrementar el desarrollo. La unión de los mercados es de alguna manera ya una realidad, puesto que se permite la libre circulación de personas, pero aún subsisten aduanas en sus fronteras. Trabajar en la facilitación de los acuerdos económicos regionales es un objetivo que los propios Estados han visto como prioritario. En abril de 2017, todos los líderes de la región de los Balcanes Occidentales se dieron cita en Mostar para buscar alianzas económicas. Este tipo de iniciativas ofrece una imágenes de cohesión y de un posible territorio fértil que beneficie económicamente a la región pero también suponga una garantía de estabilidad cara a la Unión Europea y la OTAN. Al respecto de una toma de posturas en común de los Estados vecinos, el recientemente fallecido presidente de la Academia de las Ciencias de Bosnia y Herzegovina, Bozidar Matic (comunicación personal, julio, 2012), quien fue el director de *Energoinvest*, la mayor empresa de Bosnia antes de la guerra, señalaba en una entrevista personal en 2014 que:

La solución está en la entrada de todos los Estados vecinos de la región en la U.E. Esto obligará a los serbios, los bosniacos y a los croatas a cambiar de política. Cuando entras en la U.E son los factores económicos los más importantes, mientras que los étnicos pasan a un lugar muy atrás en la lista de prioridades. La entrada de los países de la región en la U.E obligará a Bosnia a crear reformas hacia un país económicamente gobernado.

Sin duda sería la mejor de las fórmulas para cuya consecución son necesarias más iniciativas del tipo de la de Mostar.

### III. Propuestas de cambio en clave internacional

En lo tocante a la futura inserción internacional de Bosnia y Herzegovina, las posturas planteadas se hallan todavía muy distantes las unas de las otras, tanto si nos referimos a las que planean los actores internacionales como si hablamos de las planteadas por las fuerzas políticas del país.

Son numerosos los intelectuales y políticos bosnios que abogan por la necesidad de arbitrar una **entrada en bloque de los Balcanes occidentales –esto es: de Bosnia junto con Serbia, Macedonia y Montenegro– en la Unión Europea**. Autores como Zdravko Grebo (comunicación personal, septiembre, 2014): argumentan que esta sería la única vía de resolver el nudo gordiano del Estado, y que las correcciones que necesita realizar el país vendrían después y ya en el seno



de la Unión. Del mismo modo, Bosnia y Herzegovina sería una prioridad europea desde la perspectiva de seguridad. Para la OHR, en palabras de Milisic (comunicación personal, julio, 2012):

Al cierre la OHR, la presencia de la U.E en Bosnia ya debe ser una realidad. La Estrategia de Lisboa se pretende implementar en muchas esferas. Tenemos una Dirección para las Integraciones Europeas, tenemos delegaciones de las distintas instituciones europeas, y varios programas en marcha, y eso debe llevar a una fase final.

Desde la perspectiva estadounidense, este también es un objetivo, pues las prioridades están en dotar a Bosnia de fronteras seguras y convertirla en una zona despejada de la amenaza integrista. La presencia estadounidense en ByH es un hecho reforzado además en los últimos años con la expansión de sus instalaciones actuales en la capital del país. Desde esa perspectiva, la entrada en la OTAN es también una prioridad. Desde el año 2010, la presencia de EE.UU. si bien parece orientada a nuevos frentes, sigue teniendo presente los Balcanes y en especial en Bosnia y Herzegovina, dentro de unas fronteras comunes.

No habrá modificación de fronteras. Al parecer tras la independencia de Montenegro y Kosovo, EE.UU. no contempla nuevos movimientos fronterizos en la región. El ex general estadounidense Kyle Scott, hoy embajador de EE.UU. en Belgrado, señalaba a comienzos del mes de mayo de 2017 en una cumbre conjunta con el homólogo alemán en relación al nerviosismo despertado por los movimientos albaneses y una posible gestación de la idea de la gran Albania que el gobierno de Estados Unidos no apoyará ningún cambio de las fronteras, ni apoyará la 'Gran Albania' ni una 'Gran Serbia'. Ninguna de estas ideas son sinónimos de estabilidad y la reconciliación entre los pueblos en la región (RSE, 2017).

Desde el seno de la U.E. caben varias interpretaciones a la forma de entrada de Bosnia y Herzegovina, desde la que se ha dado en llamar la “*chiprización*” de Bosnia: la posibilidad de la entrada de sólo una parte del país en la U.E., es una opción que de momento no baraja la Unión, pero que puede ser una realidad ante el temor del fantasma del islam; o mediante una entrada a la "Checa". Es la observación del ex europarlamentario Paul Bernd Spahn (comunicación personal, octubre, 2013). El final europeo de Bosnia y Herzegovina pero dividida en dos países como ocurrió con la antigua Checoslovaquia. Para este experto, un modelo de separación amigable, pertenecientes a la U.E. pero independientes. Cualquiera de las opciones arriba citadas que implicasen una división territorial de Bosnia y Herzegovina haría que la idea de Estado étnicamente limpio que gestó Karadzic prevaleciese. Un legado duro de arrastrar en una Unión que abandera la protección máxima de los DD.HH. y las libertades fundamentales.

Es lo que al parecer ha interpretado, desde nuestro punto de vista, acertadamente, la Unión Europea con un cambio de actitud hacia Bosnia. La decisión de iniciar una estrategia de empuje al Estado hacia la adhesión ha estado encabezada por Alemania –confirmando su papel de líder en la política exterior de la eurozona– y



Reino Unido, bajo el nombre de iniciativa germanobritánica,<sup>196</sup> que ante la pésima situación del país, la pérdida del poder blando que está teniendo la UE en la zona frente al auge del nacionalismo y la amenaza de la radicalización yihadista en entornos de pobreza y marginación social, vislumbran con miedo la posibilidad de dejar atrás a un Estado que, con el estatus de candidato potencial, representa un enclave geográfico vital para Europa. Suscribiendo a Weber (2017), este cambio pasa por:

En primer lugar, la UE excluiría las cuestiones etno-políticas delicadas, como las reformas constitucionales, de su menú de condiciones de reforma en la etapa actual de la política de integración de Bosnia y Herzegovina, posponiendo condicionantes clave (el primero y fundamental: la aplicación de la sentencia Sejdic-Finci), y centrándose en cambio en reformas socioeconómicas estructurales; en segundo lugar, se construiría una política de condicionalidad fuerte sobre la adición del instrumento de condicionalidad financiera basado en el establecimiento de una estrecha cooperación con las instituciones financieras internacionales (IFI - FMI, Banco Mundial); y tercero, al vincular su política centrada en las cuestiones socioeconómicas a las necesidades e intereses de los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina -una referencia a las protestas sociales de febrero de 2014-, la U.E. podría aprovechar la presión ascendente sobre las élites políticas para ceder reformas serias en lugar de continuar la simulación de la preparación para las reformas, y el apoyo a la vía de integración del país en la UE.

Los pasos que se han dado tras este giro de timón han sido rápidos y fructíferos desde nuestra perspectiva, al igual que en los años 2004-2005 que bajo la presión europea por las reformas económicas se generaron instituciones cruciales para el Estado. En enero de 2015, todos los partidos políticos bosnios, es decir, todas las élites étnicamente divididas y posicionadas, acordaron el compromiso conjunto con las reformas exigidas en esta nueva iniciativa. La reacción inmediata, después de cinco años de paralización, fue la entrada en vigor el 1 de junio de ese año del Acuerdo de Estabilidad y Asociación que se firmó en 2008, con el que se cumplía la primera fase de la nueva propuesta europea.

Tras la entrada en vigor del AEA, el Estado junto con la U.E. acordó una nueva Agenda de la Reforma 2015-2018, un plan que exigió que ese mismo verano las Entidades flexibilizaran la legislación para liberalizar el mercado de trabajo. En febrero de 2016, llegaba la candidatura oficial, y con ella la compleción de la

---

<sup>196</sup> La propuesta se diseñó en el año 2014, pero la escenificación formal de la iniciativa germanobritánica tuvo lugar en Mostar el 16 de enero de 2015. Los ministros de exteriores de Alemania, Frank Walter Steinmeier, y de Gran Bretaña, Philip Hammond se reunieron con los miembros de la presidencia bosnia para acordar un nuevo paquete de reformas socioeconómicas ahora en el primer punto de la agenda de la UE, relegando las reformas de calado constitucional como las exigidas por la sentencia Sejdic-Finci a un segundo lugar con el fin de desbloquear las negociaciones y permitir la entrada en vigor del AEA. Los ministros europeos calificaron la iniciativa como "la mejor oferta que la UE jamás le vaya a hacer a Bosnia y Herzegovina" (Deutsche Welle, 2015).

segunda fase, y sólo unos meses después, la ratificación por parte de Bosnia y Herzegovina del Acuerdo Comercial Interno (SAA) sobre los denominados mecanismos de coordinación, con el objetivo de la suspensión de medidas mercantiles entre Croacia y ByH. En respuesta a este acuerdo basado en las relaciones bilaterales históricas, tal y como se señala en el informe de la Comisión Europea, en septiembre de 2016, el FMI aprobó un nuevo crédito para apoyar las reformas estructurales previstas en la agenda.

De otra parte, Bosnia y Herzegovina también se ha encontrado ante un debate que se resume básicamente en dos posturas perfiladas por el periodista Ivan Lovrenovic (2010: 228). La primera posición es la del desengaño, la de la U.E. que dejó a Bosnia y Herzegovina cuando más la necesitó, y que hoy sigue sin tener una política consistente hacia la misma, y la deja ahogarse en el *status quo* diseñado por Dayton, que para muchos es la misma postura de despecho de la U.E. "cristiana" que no quiere ayudar a una ByH "musulmana";<sup>197</sup> y un segundo punto de partida sería el que defiende que la única manera de que Bosnia y Herzegovina se salve de sí misma y de sus irreconciliables diferencias, es dentro de un supra estado idílico sin fronteras ni pasaportes, donde todos son iguales y en el que reinan unos estándares europeos. Esta misma postura suele argumentarse en la teoría de que Bosnia y Herzegovina siempre fue Europa, aunque desde la concepción europea de los valores, de la máxima expresión del secularismo y el laicismo, la predisposición hacia el bienestar general, y la protección plena de los derechos y libertades individuales, el ADN europeo de ByH según Lovrenovic, podría ser ampliamente discutido a tenor de la historia reciente del país.

Cabe una tercera postura, vinculada al momento actual en el que la U.E. pasa por una crisis de identidad y de esos mismos valores, acrecentada por la crisis económica y social, reflejada especialmente en el drama de refugiados que con un pasado tan reciente de guerra y exilio, en Bosnia y Herzegovina despierta recelos. El autor recuerda un párrafo de Samuel Huntington que viene a decir que

"occidente no ha conquistado el mundo mediante la superioridad de sus ideas, el sistema de valores o la religión, sino mediante la superioridad de su violencia organizada. Los occidentales suelen olvidar este hecho, los no occidentales nunca".

**15.** Cabría también una cuarta posición: la que la U.E. es la única alternativa, no porque Bosnia y Herzegovina siempre fuera Europa sino porque en este momento,

---

<sup>197</sup> El autor señala que esta tesis arrastra su génesis desde la guerra en cuyo momento tuvo un claro fundamento político concentrado en personalidades como Butros-Ghali, John Major, Lord Owen y Lord Carrington, François Mitterrand, entre otros, cuya diplomacia representó un fracaso moral y ético.

pertenecer a la UE para Bosnia y Herzegovina es una cuestión de "existencia". (Lovrenovic, 2010: 233). Y esta es la apuesta que defendemos como nuestra, pues a pesar de todas las premoniciones de fracaso de la nueva estrategia de la UE respecto de Bosnia y Herzeegovina, lo cierto es que el Estado tiene delante de sí una de las mayores pruebas de fuego de esta nueva relación con la UE y la Unión, la posibilidad de adoptar una postura constructiva hacia el candidato, que, si bien no ha trascendido tanto en el debate público internacional, ha estado marcada en los últimos años por poner zancadillas a la administración bosnia más que por ofrecerle estímulos de trabajo, como se verá.

El gran acontecimiento que espera Bosnia y Herzegovina en estos momentos es el cuestionario que la enfrentará a la realidad de todas las esferas de poder y más allá de éstas, al funcionamiento práctico de la estructura del Estado, sus leyes, sus estadísticas, sus ciudadanos, temas sobre los que debe ofrecer una respuesta consistente, y además una estrategia de rumbo. Desde la experiencia de los candidatos que ya han pasado por esta prueba, la experiencia es difícil pero muy positiva para reconocer los fallos del sistema (ESI, 2016). Macedonia recibió su cuestionario en el año 2004 con 1.900 preguntas, y Montenegro, en el año 2009, con un paquete de 2.800 cuestiones que tardaron en ser resueltas un año aproximadamente. Y el caso de Bosnia no debería ser distinto. Este rol es pues exclusivo de la joven administración de Bosnia y Herzegovina, pero además de ésta, los políticos parecen converger en apoyar el proceso. Y no sería la primera vez que el Estado cumple con los requisitos a pesar de la predominante tesis europea de la ineptitud de Bosnia y Herzegovina. En el año 2003, se estableció en Bosnia y Herzegovina la Dirección para las Integraciones Europeas de ByH cuya función es vehiculizar las reformas necesarias y el diálogo con la U.E.

Para Bosnia y Herzegovina, responder satisfactoriamente al cuestionario de la Comisión Europea supone una oportunidad de supervivencia en la que paradójicamente, y a pesar de los desencuentros internos, creen todos los políticos, siempre y cuando no tengan que ser ellos los que hagan concesiones, tal y como ha demostrado el caso Sejdic-Finci. Pero quizá ese giro de prioridades por parte de la U.E., donde la reforma constitucional marcada por el sello étnico ya no está en el centro de la agenda sino los problemas de calado económico, social y laboral que son los que atañen por igual a todos los miembros de los grupos étnicos, convirtiéndolos así en ciudadanos iguales, permitirá al mismo tiempo que la verdadera modificación constitucional se haga en un entorno de un estado más funcional, cuya mejora sea un esfuerzo compartido, de políticos, administración estatal y la U.E. Ese sería un camino de éxito.

\* \* \*

Existe hoy en Sarajevo un punto divisorio justo en el lugar donde comienza el casco antiguo otomano o *Bascarsija* y donde acaba la huella arquitectónica de los austrohúngaros. En él hay una leyenda que apunta al este, oriental, y al oeste occidental, y un rótulo en el que pone “Sarajevo, encuentro de culturas”. Aunque este punto de división o encuentro existe desde hace más de cinco siglos en esta ciudad y en este país, hoy el cartel se lo recuerda a cualquier paseante. Es una instantánea mucho más optimista que las kilométricas hileras de cementerios blancos que rodean la ciudad y pueblan el país, testigos de las miles de víctimas inocentes caídas en el yugo de una guerra que no provocaron serbios, croatas y bosniacos de a pie, sino misántropos sedientos de acabar con la diversidad y riqueza cultural de este pequeño país. Esta es una lección importante también para Europa.

## Bibliografía

---

### I. MONOGRAFÍAS, CAPÍTULOS DE LIBROS Y ARTÍCULOS EN REVISTAS CIENTÍFICAS,

- ADEMOVIC, N. (2010), “Presuda Sejdic Finci protiv Bosne i Hercegovine: Quo Vadis?” En *Mjesto i uloga ostalih u ustavu Bosne i Hercegovine i u buducim ustavnim rijesenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet Politickih Nauka. Centar za Ljudska Prava.
- ALBACETE, P. A. (2006), “Reconstrucción institucional en Bosnia y Herzegovina: hacia una reforma constitucional”. *Revista de Derecho Político*, N° 67.
- CENGIC, E. (2010), *Bosna i Hercegovina. Put ka Evropskoj uniji*. Sarajevo: Blicdruk.
- CURAK, N; CEKRLIJA, Dj; SARAJLIC, E; TURCALO, E. (2009), *Politicka Elita u Bosni i Hercegovini i Evropska Unija. Odnos Vrijednosti. [La élite política de ByH y la UE]*. Sarajevo: Bemust.
- CURAK, N. (2004), *Dejtonski nacionalizam*. Sarajevo: Buybook.
- DEL PONTE, C. (2008), *Gospodja tuziteljica*. Sarajevo: Buybook.
- DODIG, R. (2006), “Ustavno-gordijski cvor u Bosni i Hercegovini. 1990-1994”. *Status*, n° 9.
- DRNOVSEK, J. (1999), *El laberinto de los Balcanes*. Barcelona, Ediciones B.
- FESTIC, I. (2004), “Pitanje za mir”. En: *Rat, mir i pravo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Pravni Fakultet Sarajevo.
- FILIPOVIC, Z. (1994), *Izlet u Pakao*. Zagreb: Durieux.
- FLORES JUBERÍAS, C., ed. (2006), *De la Europa del Este al este de Europa. Actas del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

- FLORES JUBERÍAS, C. (2013) “¿Hay (todavía) un futuro europeo para los Balcanes Occidentales? La Unión Europea y el desafío de sus próximas ampliaciones”, *El reto de la gobernabilidad. Europa y la globalización*, Valencia: Capítulo Valenciano del Club de Roma.
- FLORES, JUBERÍAS, C. (2010), “Los acuerdos de paz de Dayton, el acuerdo marco de Ohrid, y la cuestión del Estatuto final de Kosovo: tres ejes de la contradictoria intervención de la Comunidad Internacional en los conflictos balcánicos”. *Balkanica*, nº1.
- FRANIC, D. (2013), “Bosanski Susav u Bosni i Hercegovini” [El componente bosnio en Bosnia y Herzegovina]. Sarajevo: *Političke analize*, (4)
- GOLIJANIN, S. (2010), "Republika Srpska". En: Gavric, S.; Banovic, D. *Drzava Politika i Drustvo u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Press University.
- GOYTISOLO, Juan (2001), *Paisajes de Guerra*. Madrid: Aguilar.
- HAVERIC, T. (2006), *Ethnos i demokratija*. Sarajevo: Rabic.
- HAVERIC, T. (2009), *I vrapci na grani*. Sarajevo: Rabic.
- HODZIC, E; STOJANIVIC, N. (2011), *Novi-Stari ustavni inzinjering? Izazovi i implikacije presude ESLJP u predmetu Sejdic-Finci protiv BiH. [Ingeniería ¿nueva o vieja? El desafío y las implicaciones de la sentencia Sejdic-Finci del TEDH]* Sarajevo: Analitika.
- IBRAHIMAGIC O. (2009), “Pravno tumačenje Clana X Ustava BYH [Opinión jurídica sobre el art. X de la Constitución de BYH]”, en: KURTCEHAJIC; IBRAHIMAGIC. *Politicki Sistem Bosne i Hercegovina [Sistema Político de ByH]* Sarajevo: 3, 2º Ed..
- IBRAHIMAGIC,O; SEIZOVIC, Z; ARNAUTOVIC, S. (2010), *Politicki Sistem Bosne i Hercegovine. [Sistema político de ByH]*. Sarajevo: Promocult, Vol.1.
- IBRAHIMAGIC,O; SEIZOVIC, Z; ARNAUTOVIC, S. (2010), *Politicki Sistem Bosne i Hercegovine [Sistema político de ByH]*. Sarajevo: Promocult, Vol. 2.
- IMAMOVIC, M. (1996). *Historia Bosnjaka [Historia de los bosniacos]*. Sarajevo: Preporod, 1996.
- IMAMOVIC, M. (2001), *Historija drzave i prava Bosne i Hercegovina [Historia del Estado y el derecho de Bosnia y Herzegovina]*. Sarajevo: Magistrat.

- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2002), *Implementing equality: "The Constituent Peoples" Decision in Bosnia and Herzegovina* Europe Report, n° 128. Sarajevo; Brussels, 6 de abril.
- IVANDIC, S. (2008), *Programi pomoci Evropske Unije u Bosni i Hercegovini [Los programas de ayuda de la UE en BYH]* Sarajevo: Balkanska mreza za ljudska prava.
- IZETBEGOVIĆ A. (2004), *Tajna zvana Bosna. Govori, intervjui, pisma...1989-1993. [Un secreto llamado Bosnia, discursos, entrevistas, cartas ...1989-1993]*. Sarajevo: Stranka Demokratske Akcije (SDA).
- JERGOVIĆ, M. (2010), *Otac [Padre]*. Beograd: Rende.
- JONES, B. (2008), "Understanding Post-Conflict Societies: A Relational Approach to Citizenship in Brcko, Bosnia-Herzegovina". En: *Building Sustainable Futures. Enacting peace and development*, (15-19 Julio de 2008). Belgica: University of Leuven.
- JUNCOS, A.; KIRCHNER, E.; CHRISTIANSEN, T. (2015), *EU Foreign and Security Policy in Bosnia*, Manchester: University Press, 2015. ProQuest Ebook Central. Consultado en: univalencia (2017-05-22 01:39:47).
- KEIL, S. (2008), "Internacionalizacija bosanskog pitanja: Od Dejtonskog mirovnog sporazuma do clanstva u EU i izgradnje funkcionalne drzave" [La internacionalización de la cuestión bosnia. De Dayton a la membresía de la UE i la construcción de un Estado funcional]. En: Varios. *Bosna i Hercegovina -2014. Gdje zelimo stici?* Sarajevo: Fundación Friederich Ebert.
- KRTALIĆ, I. (2010), "Savjet/Vijeće ministara Bosne i Hercegovine". En GAVRIC, S.; BANOVIC, D. *Drzava, politika i drustvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog politickog sistema*. Sarajevo: Editio Politikon, University Press.
- KUCUKALIC, L. (2016), *Alija Kucukalic kipar: uz komentare umjetnika [El escultor Alija Kucukalic: con comentarios del artista]*. Sarajevo: Blicdruk.
- LATAL, S. (2015), *Sporazum u svom labirintu [El acuerdo en su laberitno]* en Kapetanovic, A.; Illerhues, J. *Nasljedje mira. Bosna i Hercegovina 20 godina poslje Dejtonskog mirovnog sporazuma*. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stifung (FES).
- LILIC, L. (2010), "Brcko Distrikt". En: GAVRIC, S; BANOVIC, D. *Drzava Politika i Drustvo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Press University.



- LOVRENOVIC, I; JERGOVIC, M. (2010), *Bosna i Hercegovina. Buducnost nezavršenog rata [ByH. El futuro de una guerra inacabada]*. Zagreb: Novi Liber.
- MAJSTOROVIĆ, D. (2007) *Izgubljeni u prevodu, izgubljeni u tranziciji: Diskursmeđunarodne zajednice u konstruisanju tranzicije u BiH (Lost in Translation, Lost in Transition: The International Community's Discourse in Constructing Transition in BiH)*, Mostar: Dijalaog, Status n°13, 2007.
- MARKO, J. (2010), “Doprinos Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdic-Finci protiv Bonse i Hercegovine daljem razumjevanju sistema zastite kolektivnih i individualnih prava” [La contribución del TEDH en el caso Sejdic-Finci contra BYH en el futuro tratamiento del sistema de protección de los derechos colectivos e individuales]. En: ABAZOVIC, D.; MUJKIC, A.; VEHABOVIC, F.; VAJZOVIC, E. *Mjesto i uloga ostalih u ustavu Bonse i Hercegovine i u buducim ustavnim rijesenjima za Bosnu i Hercegovinu.[El lugar de los otros en la constitución de BYH y las futuras soluciones constitucionales]*. Sarajevo: Fakultet Politickih Nauka. Centar za Ljudska Prava.
- MARKOVIC, G. (2010), “Predjednistvo [Presidencia]”. En GAVRIC, S.; BANOVIC, D. *Drzava, politika i drustvno u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog politickog sistema*. Sarajevo: Editio Politikon, University Press.
- MARTÍNEZ LLOPIS, M. (2006), “La cuestión de los pueblos constituyentes de Bosnia y Herzegovina”. En: FLORES JUBERÍAS (ed.): *De la Europa del Este al este de Europa*. Actas del IV Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- MILANOVIC, M. (2010), “Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina. European Court of Human Rights Grand Chamber judgment on the Dayton Peace Accord’s ethnic restrictions on candidates eligible for the Bosnia-Herzegovina presidency and House of Peoples”, *American Journal of International Law*, Vol. 104, n°4.
- MORENO, L. (2003), “Ciudadanía, Desigualdad Social y Estado de Bienestar”. En: *Documentos de trabajo 03-08 Unidad de Políticas Compradas*. Madrid: CESIC, num.3/8.
- MUJKIC, A. (2010), “Cetvrti konstitutivni element ili strategija demokratske transformacije? [¿El cuarto elemento constituyente o la estrategia de la transformación democrática?]”, En: ABAZOVIC, D.; MUJKIC, A.; VEHABOVIC, F.; VAJZOVIC, E., *Mjesto i uloga ostalih u ustavu Bonse i Hercegovine i u*



*buducim ustavnim rjesenjima za Bosnu i Hercegovinu. [El lugar de los otros en la cOnstitución de BYH y las futuras soluciones constitucionales].* Sarajevo: Fakultet Politickih Nauka. Centar za Ljudska Prava.

- MUJKIC, A. (2007), "Treci entitet. Bauk liberalne demokratije kruzni Bosnom [La tercera entidad. "El susto" de la democracia liberal está rondando Bosnia]". Sarajevo, *Status*, nº 12.
- OMEROVIC, E. (2010), "Federacija Bosne i Hercegovine". En: GAVRIC, S. BANOVIC, D. *Drzava Politika i Drustvo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Press University.
- PAPIC, Z. (2001), "Opca situacija u BIH i politike medjunaronde pomoci" [ la situación en BYH y las políticas de ayuda internacional], En Varios. *Medjunarodne politike podrske zemljama jugoistocne Evrope. Lekcije (ne) naucene u BIH [Políticas internacionales de apoyo a los países del sureste ueropeo. Lecciones (no) aprendidad en ByH]*. Sarajevo: Müller.
- PEJANOVIC, M. (2005), *Politicki razvitak Bosne i Hercegovina u postdejtonskom periodu [El desarrollo politico de BYH en el periodo postdayton]*. Sarajevo, Sahinpasic.
- RUSTEMPASIC, S. (2010), "Vratiti BIH iz podrucja dogovora u podrucje prava [Devolver a ByH del ámbito del acuerdo al ámbito del derecho]. Sarajevo", *Saff*, 24 de diciembre.
- SAHADZIC, M. (2010), "Izbori i izborni sistem Bosne i Hercegovine [Elecciones y el sistema electoral en Bosnia y Herzegovina]". En GAVRIC, S.; BANOVIC, D. *Drzava, politika i drustvno u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog politickog sistema*. Sarajevo: Editio Politikon, University Press.
- SARACEVIC, N. (2010), "Parlamentarna skupstina Bosne i Hercegovine [Asamblea parlamentaria de Bosnia y Herzegovina]". En En GAVRIC, S.; BANOVIC, D. *Drzava, politika i drustvno u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog politickog sistema*. Sarajevo: Editio Politikon, University Press.
- SARAJLIC, E. (2010), "The Bosnian Triangle: Ethnicity, Politics and Citizenship". En: *Citisee working paper series*. Edinburgh: University of Edinburgh, nº 6.
- SARAJLIC, E. (2010 b), *Kultura kulture. Etnicitet, postmodernost I politika*. Mostar: Dijalog.

- SARCEVIC, E. (2009), "Dejtonski ustav: karakteristike I problemi" Ljubljana: IFIMES, n° 9.
- SARCEVIC, E. (2010), *Ustav iz nuzde*. Sarajevo: Rabic.
- SEIZOVIC, Z. (2005), *Bosnia and Herzegovina: Concord of Diversity. Compilation of legal essays*. Sarajevo: Studio Flas.
- SEIZOVIC, Z. (2010), "Institucionalno Pravni Mehanizmi za zastitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini" en: IBRAHIMAGIC, O.; SEIZOVIC, Z.; ARNAUTOVIC, S. *Politicki Sistem Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Bemust, (Tomo I), pp. 126-143.
- SIMIC, G. (2013), *Sudjenja za ratne zlocine u Bosni i Hercegovina [Juicios por crímenes de guerra en BIH]*. Sarajevo: Dobra knjiga.
- SIMOVIC, V. (2010), "Politicke stranke u Bosni i Hercegovini [Partidos políticos en bosnia y Herzegovina ]" En: GAVRIC, S.; BANOVIC, D. *Drzava, politika i drustvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog politickog sistema*. Sarajevo: Editio Politikon, University Press.
- SMILAGIC, N; KARANOVIC N. (2010), *Pravosudni sistema BIH [Sistema judicial de Bosnia y Herzegovina]*. En GAVRIC, S.; BANOVIC, D. *Drzava, politika i drustvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog politickog sistema*. Sarajevo: Editio Politikon, University Press.
- STANOVIC, V. (2002), "Demokratija i manjine u jugoistocnoj Evropi [Democracia y minoráis en el sureste europeo]". En: Varios. *Demokratiaj i nacionalne manjine*. Beograd: Ethnos, Centar za iztrazivanje enticiteta.
- TADIC, Mato. (1999), "Introduction". *Constitution of Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Federal Ministry of Justice.
- VAJAZOVIC, H. (2010), "Identitet ostalih u BIH - sociolingvisticki i ustavnopravni aspekti jezickog pitanja-" [La identidad de los "otros" en BYH - aspectos idiomáticos de carácter sociolingüístico y jurídico". En: ABAZOVIC, D.; MUJKIC, A.; VEHABOVIC, F.; VAJZOVIC, E. *Mjesto i uloga ostalih u ustavu Bosne i Hercegovine i u buducim ustavnim rijesenjima za Bosnu i Hercegovinu. [El lugar de los otros en la cOnstitución de BYH y las futuras soluciones constitucionales]*. Sarajevo: Fakultet Politickih Nauka. Centar za Ljudska Prava.
- Varios. (2001), *Medjunarodne politike podrške zemljama jugositočne Evrope. Lekcije (ne) naucene u BIH*. Sarajevo: Müller.

- VLAISAVLJEVIC, U. (2005), “Demokratska konsocijacija i nepodnosljivi pluralizam [Consociativismo democrático y el insoportable pluralismo]”. Sarajevo: *Status*, nº 5.
- VLAISAVLJEVIC, U. (2006), *Etnopolitika i gradjanstvo. [Etnopolítica y ciudadanía]*. Mostar: Dialog.
- VUKOJA, I. (2007), “Treci entitet – uvod u podjelu ili stabilizaciju drzave [La tercera entidad: introducción a la división o a la estabilización del Estado]”. Sarajevo: *Status*, nº12, 2007.
- VUKOVIC, Dj. (2015), “Emancipacija “ubliackih identiteta” [La emancipación de las “identidades asesinas”]”, En: KAPETANOVIC, A.; ILLERHUES, J. *Nasljedje mira. Bosna i Hercegovina 20 godina poslje Dejtonskog mirovnog sporazuma, [La herencia de la paz: BYH 20 años después de Dayton]*. Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stifung (FES).
- ZINAID, Dj. (2006), *Nedovrsena drzava. [Estado inacabado]*. Sarajevo: Universidad de Sarajevo.
- ZUBOVIC, A. (2010), "Ljudska prava u kontekstu politickog sistema". En: GAVRIC, S.; BANOVIC, D. *Drzava, politika i drustvo*. Sarajevo: Press University.

## II. ARTICULOS DE PRENSA y DOCUMENTOS EN FORMATO ELECTRONICO

- ACIPS (Association Alumni of the Centre for Interdisciplinary Postgraduate Studies). *Policy Brief decentralizirani sistem upravljanja fondovima evropske unije (dis) – analitički pregled njegovog značaja i razvoja u bih.* [Sistema descentralizado de uso de los fondos europeos-un repaso analítico de su desarrollo y significado para ByH], 2009. Disponible en: <http://civilnodrustvo.ba/media/45734/decentralizirani-sistem-upravljanja-fondovima-evropske-unije-dis-analiti%C4%8Dki-pregled-njegovog-zna%C4%8Daja-i-razvoja-u-bih.pdf> [Consulta: 17.05.2017]
- ACIPS, “Procesuiranje ratnog seksualiziranog nasilja” [procesamiento de la agresión sexual en la guerra], (mayo 2012). Disponible en: <http://www.acips.ba/bos/uploads/publikacije/ACIPS%20Procesuiranje%20ratnog%20seksualiziranog%20nasilja.pdf>. [Consulta: 5.02.2014].

- ADEMOVIC, N. "Konstitutivnost naroda i ustavni amandmani: viza za prošlost", [la constitucionalidad de los pueblos y las enmiendas constitucionales: un visado al pasado], *Pulsdemokratije*, (12.09.2007), Disponible en: [http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070912/213/bs.Nedim\\_Ademović\\_Konstitutivnost\\_naroda,12.09.2007..pdf](http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070912/213/bs.Nedim_Ademović_Konstitutivnost_naroda,12.09.2007..pdf) [consulta: 30.03.2015].
- AJ BALKANS, "Abu Hamza, pet godina pritvora bez dokaza" [Abu Hamza, 5 años de prisión sin pruebas], (26.07.2013). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/abu-hamza-pet-godina-pritvora-bez-dokaza> [consulta: 24.03.2015].
- AJ BALKANS, "Usvojen Budzet Federacije BiH" [Aprobados los presupuestos de la Federación ByH], (29.12.2015). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/usvojen-budzet-federacije-bih-za-2016> [Consulta: 01.04.2017]
- AJ BALKANS, "Inzko nece nametnuti zakon o JMBG-u" [Inzko no impondrá la ley sobre el numero de identidad único JMBG], (11.06.2013). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/inzko-nece-nametnuti-zakon-o-jmbg-u> [consulta: 21.03.2015].
- AJDANOVIC H. "Oduzeto vise od 400 BH drzavljanstava" [Retiradas más de 400 nacionalidades]. *Dnevni Avaz*, 21.10.2010.
- AL JAZEERA BALKANS, "Evropska Unija trazi od RS da ukine smrtnu kaznu", [La UE le exige a la RS que abola la pena de muerte] (23.07.2016). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/evropska-unija-trazi-od-republike-srpske-da-ukloni-smrtnu-kaznu> [Consulta: 17.05.2017]
- AL JAZEERA ENGLISH. "Bosnian Serbs welcome freed war criminal" (30.08.2013). Disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/europe/2013/08/2013830203137245488.html> [Consulta: 17.05.2017]
- AL JAZEERA MAGAZINE, "Protesti u BIH" [monográfico: Manifestaciones en BYH], marzo, 2014.
- AL JAZEERA, "Rezultati popisa: U BiH živi 3.531.159 stanovnika" [En ByH viven 3.531.159 habitantes], (29.6.2016). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/bih-danas-rezultati-popisa-iz-2013-godine> [Consulta: 17.05.2017]
- AL JAZEERA, "UNHCR: Rekordan broj izbjeglih i raseljenih" [ACNUR: Cifra récord de refugiados y desplazados], (20.06.2014). Disponible en:

<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/unhcr-rekordan-broj-izbjeglih-i-raseljenih>

[Consulta: 17.05.2017]

- ALLOCK, J. "Protests and Illusions-How Bosnia and Herzegovina lost a decade", *European Stability Initiative*, (23.12.2014). Disponible en: [http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=159](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=159) [consulta: 15.04.2015].
- AMNESTY INTERNATIONAL. *Cija pravda? Zene Bosne i Hercegovine jos cekaju* [¿Justicia para quién? Las mujeres de ByH siguen esperando] London, (septiembre, 2009). Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/EUR63/006/2009/en/244b81a1-e98a-4b84-ba2e-39fc0a597ae4/eur630142009bos.pdf> [consulta 15 de diciembre de 2013].
- ARNAUTOVIC, M. "Popis stanovnistva u BIH: politicki pritisci i poziv na bojkot" [el censo en BYH: las presiones políticas y las llamadas al boicot], *Radio Free Europe*, (07.03.2013). Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.org/content/popis-stanovnistva-u-bih-politicki-pritisci-i-pozivi-na-bojkot/24922386.html> [consulta: 05.04.2015].
- BAJRAKTAREVIC, F. *Analiza Opterecenja privrede Federacija Bosne i Hercegovine* [Análisis de la sobrecarga del mercado de la Federación de ByH], Sarajevo: UPFBIH (noviembre, 2011). Disponible en: <http://www.upfbih.ba/uimages/dokumenti/Analiza20bos20verzija.pdf> [consulta: 12.05.2017]
- BBC, "1995: Serbs overrun UN "safe haven" (11/7/2005) Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/11/newsid\\_4080000/4080690.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/july/11/newsid_4080000/4080690.stm) [consulta: 20 de enero de 2014].
- BEHRAM, M. "Sta su nama Evropski sud i Konvencija za zastitu ljudskih prava?" [Qué supone para nosotros el TEDH y el Convenio Europeo para los DD.HH), *Radio Free Europe*, (08.03. 2015). Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.org/a/sta-su-nama-evropski-sud-i-konvencija-za-zastitu-ljudskih-prava/26888451.html> [Consulta: 17.05.2017]
- BN TV. "Koliko novca stize iz dijaspore?" [Cuánto dinero llega de la Diáspora], (09.04.2017). Disponible en: <https://www.rtvbn.com/3860115/koliko-novca-stize-iz-dijaspore> [Consulta: 17.05.2017]
- BOKSIC, B. "Kako sam prvi put presao Stari Most-Moja Katarza" [Cómo crucé por primera vez el Puente Vije- mi catarsis], *Mostarski.ba*. (25.01.2017). Disponible en: <http://mostarski.ba/mladi-mostarac-bruno-boksic-kako-sam->

[prvi-put-presao-stari-most-moja-katarza/](#) [Consulta: 17.05.2017]

- BRKAN, D. "Sta donosi elektorski sistema u kontekstu rjesenja presude "Sejdic-Finci" [qué aporta el sistema electoral en el contexto de la solución a la sentencia Sejdic-Finci], *Klix.ba*, (20.02.2013). [Disponible en: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/sta-donosi-elektorski-sistem-u-kontekstu-rjesenja-presude-sejdic-i-finci/130220083>. [consulta: 20.03.2015].
- BUGAJSKI, J. "Hoce li Bosna i Hercegovina biti integrirana u EU i Nato?" [¿Se integrará ByH en la UE y en la OTAN?] *Al Jazeera Balkans*, (marzo, 2016). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/hoce-li-bosna-i-hercegovina-biti-integrirana-u-eu-i-nato> [Consulta: 17.05.2017]
- BULIC, E. "Da li ce deseci hiljada Sandzaklija ostati bez bh. Drzavljanstva?" [¿Se quedarán sin la nacionalidad bosnia decenas de miles de ciudadanos de Sandzak?] *Al Jazeera Bakans*, (30.10.2016). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/da-li-ce-deseci-hiljada-sandzaklija-ostati-bez-bh-drzavljanstva> [Consulta: 17.05.2017]
- BULJUBASIC, M. "Europeizacija policije u Bosni i Hercegovini. Inicijativa za monitoring evropskih integracija BIH", *Eumonitoring*, (febrero, 2016). Disponible en: <http://eu-monitoring.ba/europeizacija-policije-u-bosni-i-hercegovini/> [Consulta: 17.05.2017]
- BURNS, J. "Confesiones de un monstruo". *El Pais*, (12 de diciembre de 1992). Disponible en: [http://elpais.com/diario/1992/12/12/internacional/724114805\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1992/12/12/internacional/724114805_850215.html) [consulta: 15/2/2014].
- CEDAW, "Dodatak alternativnom sadrzaju CEDAW BIH", (julio 2013). Disponible en: [http://pravazasve.ba/publikacije-bs/docs-bs/AnnextotheAlternativeReport\(BHSandENG\).pdf](http://pravazasve.ba/publikacije-bs/docs-bs/AnnextotheAlternativeReport(BHSandENG).pdf). [Consulta: 18 de febrero de 2014].
- CEEPEL, "El alto representante llama a la composición urgente de poderes en Bosnia y Herzegovina", (12.03.2015). Disponible en: [http://ceppei.ba/bos/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14977:visoki-predstavnik-poziva-na-hitno-formiranje-vlasti-u-bih-&catid=38:aktuelnosti&Itemid=72](http://ceppei.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=14977:visoki-predstavnik-poziva-na-hitno-formiranje-vlasti-u-bih-&catid=38:aktuelnosti&Itemid=72). [consulta: 17.03.2015].
- CEMO, H. "Protektorati, drzave ogranicene samostalnosti, II dio" [protectorados, Estados de soberanía limitada], *HamdocamoBlog*, (17.04.2016). Disponible en:

<https://hamdocamo.wordpress.com/2016/04/17/protektorati-drzave-ogranicene-samostalnosti-ii-dio/> [consulta: 02.03.2017]

- CENTAR CIVILINIH INICIJATIVA. *Izvjescje o Monitoringu Rada Vijeca Ministara BIH. 01.01.2016-30.09.2016.*
- CENTAR ZA JAVNO PRAVO. *Zaključci stručnog savjetovanja "Treba li BiH vrhovni sud"* [Conclusiones del consejo de expertos "¿Necesita Bosnia un Tribunal Supremo?"], (29.09.2011). Disponible en: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Zakljucak.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Zakljucak.pdf) [consulta: 01.03.2017]
- CERO, H. "Finci: Presuda Sejdić-Finci prerasla u hrvatsko pitanje" [Finci: la sentencia Sejdic-Finci se ha convertido en una cuestión croata], *AJ Balkans* (15.11.2016). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/finci-presuda-sejdic-finci-prerasla-u-hrvatsko-pitanje> [Consulta: 17.05.2017]
- CIN. "Granice nadležnosti Ustavnog suda BiH"[los límites de las competencias del TC de ByH], (30.01.2009). Disponible en: <https://www.cin.ba/granice-nadleznosti-ustavnog-suda-bih/> [Consulta: 12.04.2017]
- CVIJETICANIN, T. "Kako je otet slucaj Sejdic i Flnic" [Hasta dónde ha sido raptado el caso Sejdic-Finci], *Heinrich Boll Stiftung*, (09.12.2016). Disponible en: <https://ba.boell.org/bs/2016/12/09/kako-je-otet-slucaj-sejdic-i-finci> [Consulta: 17.05.2017]
- DEUTSCHE WELLE, "EU Perspektive balkana nisu ugrozene" [La perspectiva de la U.E hacia los Balcanes no está perjudicada], (04.07.2016). Disponible en: <http://m.dw.com/sr/eu-perspektive-balkana-nisu-ugrozene/a-19377732> [consulta: 01.02.2017]
- DEUTSCHE WELLE, "Bezvizni rezim sa EU kao najznacajnji dogadjaj: BiH moze biti zadovoljna 2010 godinom" [El régimen sin visados para la U.E. es el acontecimiento más importante: BYH puede estar satisfecha del año 2010], (31.12.2010). Disponible en: [http://www.cafe.ba/vijesti/36831\\_Bezvizni-rezim-sa-EU-kao-najznacajnji-dogadjaj-BiH-moze-bit-zadovoljna-2010-godinom.html](http://www.cafe.ba/vijesti/36831_Bezvizni-rezim-sa-EU-kao-najznacajnji-dogadjaj-BiH-moze-bit-zadovoljna-2010-godinom.html)> [Consulta: 23.01.2011]
- DEUTSCHE WELLE, "Suviše lako do bugarskog pasosa", [Demasiado fácil adquirir un pasaporte búlgaro], (20.10.2014). Disponible en: <http://www.dw.de/suviše-lako-do-bugarskog-pasoša/a-18029352>. [consulta: 24.02.2015].



- DJIKIC, I. "Dodik i Covic- saveznici u destrukciji" [Dodik y Covic – Aliados en la destrucción] , *Al Jazeera Balkans* (18.01.2017). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/dodik-i-covic-saveznici-u-destrukciji> [Consulta: 01.04.2017]
- DJUGUM, A. "Mjesovite veze u konzervativnim sredinama", *Radio Slobodna Evropa* (19.02.2017). Disponible en: <https://www.slobodnaevropa.org/a/glasom-mladih-mjesovite-veze/28318376.html> [Consulta: 15.05.2017].
- DJURIC, N. "Drzavljanstvo na kasicicu" [la nacionalidad a cuentagotas], *Politika Online*, (21.09.2008). Disponible en: <http://l.politika.rs>. [consulta: 24.03.2015].
- DNEVNI AVAZ, "Branimir Glavas mora opte u zatvor" [Glavas de vuelta a la prisión], (04.03.2015). Disponible en: <http://www.avaz.ba/clanak/166990/branimir-glavas-mora-opet-u-zatvor> [consulta: 24.03.2015].
- DZAMALIJA, A. "Analiza prijedloga povodom presude Sejdic-Finci" [Análisis de propuestas sobre Sejdic-Finci]. *CJP Foundation Public Law Centre*, (13.10.2013). Disponible en: [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Adi\\_Dzamalija4.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Adi_Dzamalija4.pdf) [Consulta: 17.05.2017]
- DZANKIC, J. "Crnogorsko drzavljanstvo na putu za EU" [La nacionalidad montenegrina camino a la UE], *Instituto Alternativa*, (noviembre de 2012). Disponible en: <http://media.institut-alternativa.org/2013/06/Crnogorsko-drzavljanstvo-na-putu-ka-EU.pdf>. [consulta: 24.03.2015].
- DZIDIC. "Radovan Karadzic: "I Expect to be Acquitted", *BIRN*, (23.03.2016): Disponible en: <http://www.balkaninsight.com/en/article/radovan-karadzic-i-expect-to-be-acquitted--03-22-2016> [Consulta: 17.05.2017]
- EL MUNDO, "Francia rechaza la Constitución y provoca una grave crisis en Europa", (30/05/2005). Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/29/internacional/1117362962.html> [Consulta:23.11.2010]
- EL PAÍS, "Los diputados serbios exigen Westendorp que suspenda el arbitraje sobre Brcko", (8.03.1999). Disponible en: [http://elpais.com/diario/1999/03/08/internacional/920847602\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1999/03/08/internacional/920847602_850215.html). [consulta: 22.03.2015].



- ESGLOBAL. *Dayton, 20 años después. Especial sobre el 20 aniversario de los Acuerdo de Dayton, que pusieron fin a la guerra de Bosnia.* (04.05.2016). Disponible en: <https://www.esglobal.org/especial-dayton-20-anos-despues/> [Consulta: 17.05.2017]
- ESI, "[Escaping the first circle of hell or the secret behind Bosnian reforms](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=158)", (10.03.2017). Disponible en: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=158> [Consulta: 17.05.2017]
- ESI, "Interview: Osman Topcagic – from war to European integration in Bosnia", (22.02.2010). Disponible en: <http://www.esiweb.org/enlargement/?cat=83> [Consulta: 17.05.2017]
- ESI, *Federalizam koji funkcionira – radikalni prijedlog za prakticnu reformu* [Federalismo que funciona – una propuesta radical para una reforma práctica] (14.01.2004). Disponible en: [http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_49.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_49.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- ESI, *Houdini in Bosnia. How to unlock the EU accessin process*, Berlin, Bruselas, (17.10.2013). Disponible en: [http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=144#\\_ftn26](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=144#_ftn26) [ consulta: 15.04.2015].
- ESI, *Post.Industrial Society and the Authoritarian Temptation*, Berlin/Sarajevo, (11.10.2004). Disponible en: [http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=63](http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=63) [consulta: 15.04.2015].
- FENA, "Venecijanska Komisija uznemirena odlukom o Referendumu u RS", [La Comisión de Venecia alertada con la decisión de referéndum de la RS] (23.09.2016). Disponible en <http://ba.n1info.com/a114197/Vijesti/Vijesti/Venecijanska-komisija-uznemirena-odlukom-o-referendumu-u-RS.html> [Consulta: 17.05.2017]
- FERRERO TURRIÓN, R. "La UE sin plan B para Bosnia", *Esglobal*. (04.05.2016). Disponible en: <https://www.esglobal.org/la-ue-sin-plan-b-para-bosnia/> [Consulta: 17.05.2017]
- FLORES, JUBERÍAS, C. "Acuerdo de Dayton: una visión crítica desde una perspectiva constitucional", *Esglobal*, (04.05.2016). Disponible en: [https://www.google.es/search?q=flores+juberias+esglobal&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe\\_rd=cr&ei=dZckWYjSJqGs8wfjqpTgBA#q=flores+juberias+dayton+esglobal](https://www.google.es/search?q=flores+juberias+esglobal&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=dZckWYjSJqGs8wfjqpTgBA#q=flores+juberias+dayton+esglobal) [Consulta: 17.05.2017]

- FRIEDMAN, T, "Entrevista a Barak Obama: "No vamos a permitir que los grupos yihadistas creen un califato". *El País* (recogido de New York Times), 9 de agosto de 2014.
- FTV/NEZAVISNE. "U tuzilastvu BiH 13 tuzilaca nije podiglo nijednu optuznicu" [En la fiscalías de ByH hay 13 fiscales que no han abierto ninguna diligencia]. (14.12.2015). Disponible en: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/U-Tuzilastvu-BiH-13-tuzilaca-nije-podiglo-nijednu-optuznicu/342241>
- GAVRIC, S; BANOVIC, D; BARREIRO, M. *The political system of Bosnia and Herzegovina. Institutions – actors – processes*. Sarajevo: Sarajevo Open Centre 2013. Disponible en: [http://cps.ba/wp-content/uploads/2013/09/POLITICAL-SYSTEM-OF-BIH\\_FINAL.pdf](http://cps.ba/wp-content/uploads/2013/09/POLITICAL-SYSTEM-OF-BIH_FINAL.pdf) [consulta: 12.05.2016].
- GAVRIĆ, S; HADŽIĆ, I; BOŠNJAK I; ZAGORAC, M; HANUŠIĆ-BEĆIROVIĆ, A; LEKIĆ, M. *Narandzasti izvjestaj 2016. Godišnji Izvjestaj o Stanju Ljudskih Prava Zena u Bosni i Hercegovini*. [El informe Naranja 2016. Informe anual sobre los derechos de las mujeres en ByH]. *Sarajevo Open Center*, (Febrero, 2016). Disponible en: [http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2016/02/NARAN.IZVJESTAJ\\_02\\_20.02.2014\\_FINAL\\_web.pdf](http://soc.ba/site/wp-content/uploads/2016/02/NARAN.IZVJESTAJ_02_20.02.2014_FINAL_web.pdf) f. [Consulta: 10.04.2017].
- GRABOVICA, A. "NATO and Bosnia and Herzegovina: From peacekeeping Operations to contemporary challenges", *Znakovi Vremena*, (verano 2014). Disponible en: [http://www.ibn-sina.net/images/pdf/znakovi/64/06\\_Grabovica.pdf](http://www.ibn-sina.net/images/pdf/znakovi/64/06_Grabovica.pdf). N°64.
- HADZIHASANOVIC, G. "Rezolucija o napretku BiH: Federalizacija ili reforme?" [resolución sobre el progreso de ByH: ¿federalismo o reformas?], *Radio Slobodna Evropa* (05.02.2017). Disponible en: <https://www.slobodnaevropa.org/a/na-vratima-evrope-bih-rezolucija-napredak/28280242.html> [Consulta: 15.04.2017]
- HALIMOVIC, "Pet godina presude "Sejdic-Finci": popustanje Brisela medvedja usluga BIH" [Cinco años de la sentencia Sejdic-Finci: *laissez faire* para Bruselas, flaco favor para BYH], *Radio Free Europe*, (22.12.2014). Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.mobi/a/popustanje-eu-medvjedja-usluga-bih/26756997.html>. [consulta: 20.03.2015].
- HOFMANN RIEM, W. "The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact. The European Journal of International Law, Vol. 25 n°2, Oxford University Press (09.10.2014). Disponible en

[http://www.venice.coe.int/files/articles/Hoffmann-Riem\\_Venice-Commission\\_Standards.pdf](http://www.venice.coe.int/files/articles/Hoffmann-Riem_Venice-Commission_Standards.pdf) [Consulta: 17.05.2017]

- HUSEINOVIC, S. "Njemačko-britanska inicijativa: moguć kompromis" [Iniciativa germanobritánica, posible compromiso], *Deutsche Welle*, (16.01.2015). Disponible en: <http://www.dw.com/bs/njema%C4%8Dko-britanska-inicijativa-mogu%C4%87-kompromis/a-18197256> [Consulta: 17.05.2017]
- INSTITUTE FOR GENOCIDE CANADA, "Silovanje je dio strategije agresije i genocida".. (24/10/2013). Disponible en: <http://instituteforgenocide.org/?p=6592&lang=bs>. [Consulta: 15 de febrero de 2014]
- Irwin, R; Saric, V. "Haski Tribunal: istina, pravda ali i pomirenje?" [El Tribunal de la Haya, verdad, justicia pero ¿también reconciliación?]. *Intitute for War and Peace Reporting*, (06.06.2014). Disponible en: <https://iwpr.net/sr/global-voices/ha%C5%A1ki-tribunal-istina-pravda-ali-i-pomirenje> [Consulta: 17.05.2017]
- IWPR, "Popis stanovništva u BiH povećava jaz između različitih etničkih skupina" [el censo acrecienta el temor entre los diferentes grupos étnicos], (11.12.2013). Disponible en: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/popis-stanovništva-u-bih-povecava-jaz-izmedju-razlicitih-etnickih-skupina/131211062>. [consulta: 05.04.2015].
- IWRP, "Slaba zaštita svjedoka na sudjenjima na Balkanu" [protección débil para los testigos en los juicios en los Balcaes] (22 de noviembre de 2012). <http://iwpr.net/sr/report-news/slaba-za%C5%A1tita-svjedoka-na-su%C4%2591enjima-na-balkanu>. [Consulta: 17.02.2014].
- JAHIC, N. "Obracun kod KO drzavljanstva" [El ajuste de cuentas en torno a las nacionalidades K.O.]. *Dani*. 27.08.2010.
- JUDAH, T. "Protestas en Bosnia: ¿Llegó la primavera a los Balcanes?", *BBC Mundo*, (08.02.2014). Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/02/140207\\_primavera\\_balcanes\\_bosnia\\_jgc](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/02/140207_primavera_balcanes_bosnia_jgc) [consulta: 15.04.2015].
- JUSTICE REPORT , "Izvjestaj o ratnim silovanjima u Visegradu" [inforem sobre mujeres violadas en Visegrad], (27-11-2006). Disponible en: <http://www.justice-report.com/en/publications/izvještaj-o-ratnim-silovanjima-u-višegradu>. [Consulta: 1/2/2014].

- KARABEG, O. "BiH: Četnici, ustaše, mudžahedini – samo nema partizana" [BYH: CHetniks, ustachas, mujadines – sólo no hay partisanos], *Radio Free Europe* (25.09.2016). Disponible en: <https://www.slobodnaevropa.org/a/bih-most-partizani/28010658.html> [Consulta: 15.03.2017]
- KARABEG, O. «Ko su gradjani drugog reda u BIH?» [¿Quiénes son los ciudadanos de segunda de ByH?]. *Radio Slobodna Evropa* (08.01.2011). Disponible en: [https://www.slobodnaevropa.org/a/most\\_gradjani\\_drugog\\_reda\\_finci\\_sejdic/270186.html](https://www.slobodnaevropa.org/a/most_gradjani_drugog_reda_finci_sejdic/270186.html) [consulta:24.03.2015].
- KARABEGOVIĆ, Dz. "Godisnjica Dejtona: BH podjeljena, Brisel predaleko" [aniversario de Dayton: Bosnia dividida, Bruselas demasiado lejos], *Radio Free Europe*, (21.11.2016). Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.org/a/dejtonski-sporazum-21-godinu-kasnije/28129182.html> [consulta: 02.13.2017]
- KARABEGOVIĆ. Dz. "Zasto BIH kasni as rezultatima popisa stanovnistva?" [¿Por qué BYH se retrasa con los resultados del censo?], *Radio Free Europe*, (23.10.2014). Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.org/content/zasto-bih-kasni-sa-rezultatima-popisa-stanovnistva/26652482.html> [consulta: 05.04.2015].
- KATAVIC, Ivan. "Deportacija nakon oduzimanja drzavljanstva" [La deportación tras la retirada de la nacionalidad]. *Slobodna Evropa*, 14.12.2007.
- KLIX, "BiH bi u EU mogla da udje 2020. godine" [Bosnia podría entrar en la U.E. en 2020". Entrevista con Inzko], (21.09.2010). Disponible en: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/bih-bi-u-eu-mogla-da-udje-2020-godine/100921052>. [Consulta: 05.04.2014].
- KLIX, "Sta BIH donosi Sporazum o stabilizaciji i pridruzivanju?" [¿Qué le ofrece a BYH el Acuerdo de Estabilización?, (16.03.2015). Disponible en: <http://www.klix.ba/vijesti/eu-integracije/sta-bih-donosi-sporazum-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju/150316108> [consulta. 26.03.2015].
- KRISTOVIC, I. "Neslužbeni rezultati popisa: U BIH zivi 553 tisuće Hrvata" [datos no oficiales del censo: en BIH viven 553 mil croatas], *Vecernji list*, (10.01.2014). Disponible en: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/neslužbeni-rezultati-popisa-u-bih-ima-553-tisuće-hrvata-914468>. [consulta: 05.04.2015].

- KUCUKALIC, E. "Karadzic. Die Monster Von Balkanen". *Murray Magazine*, (23.03.2016). Disponible en: <http://www.murraymag.com/actualidad/karadzic-monster-balkan/> [Consulta: 17.05.2017]
- KUCUKALIC, E. "Negiranje genocida u Srebrenici – u Madridu" [La negación del genocidio de Srebrenica – En Madrid]. *Pescanik*, (04.03.2013). Disponible en: <http://pescanik.net/negiranje-genocida-u-srebrenici-u-madridu/> [Consulta: 17.05.2017]
- KUCUKALIC, E. "Las mujeres violadas en la guerra de Bosnia, dobles víctimas del conflicto 20 años después". IEEE, (7 de abril de 2014). Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO35-2014\\_GuerraBosnia\\_DDHH\\_EsmaKucukalic.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO35-2014_GuerraBosnia_DDHH_EsmaKucukalic.pdf) [consulta: 17.05.2017].
- KUCUKALIC, E. *Las heridas de Srebrenica*, (video documental) Córdoba Internacional TV, Sarajevo, 2013.
- LEBL, L. "Islamism and security in Bosnia-Herzegovina", *Strategic Studies Institute and U.S Army War Collegue Press*, (mayo 2014). Disponible en: [I.StrategicStudiesInstitute.army.mil/newsletter](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/newsletter). [consulta: 24.03.2015].
- LIPPMAN, P. "Visegrad: memory and justice". *Open Democracy*, (17 de junio de 2010). Disponible en: <http://archive.is/pQSXG>. [consulta: 15 de febrero de 2014].
- MAGLAJLIJA, V. "BIH-evropski rekorder po broju politickih stranaka" [Bosnia ostenta el récord europeo en número de partidos políticos], *AlJazeera*, (16.06.2016). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/bih-evropski-rekorder-po-broju-politickih-stranaka> [consulta: 03.01.2017]
- MATIJANIC, V. "U Haagu je optuzena 161 osoba: 70 posto su Srbi, 20 Hrvati i 10 Bosnjaci"[En la Haya 161 acusados: 70% serbios, 20% croatas, 10% bosniacos], *Slobodna Dalmacija* (26.03.2016). Disponible en: <http://www.slobodnadalmacija.hr/novosti/hrvatska/clanak/id/306991/u-haagu-je-optuzena-161-osoba-70-posto-su-srbi-20-hrvati-i-10-bosnjaci> [Consulta: 17.05.2017]
- MILOVIC; SITARSKI, "Analiza dostupnih rezultata popisa stanovnistva u BIH 2013. Godine" [análisis de resultados del censo 2013], *Institute for Social and Policial Research*, (7.02.2014). Disponible en: [http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni\\_rezultati\\_bos.pdf](http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf) [consulta: 03.04.2015].

- MOMIC, D. "Pakleno prolece ceka na nove vlasti u BYH: ili bolne reforme ili sanaderizacija" [primavera infernal para los nuevos poderes en BYH: o reformas dolorosas o la sanaderización], *Press online*, (11.04.2014). Disponible en: [http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti\\_dana/story/58929/lli+bolne+reform+ili+sanaderizacija!.html](http://pressrs.ba/sr/vesti/vesti_dana/story/58929/lli+bolne+reform+ili+sanaderizacija!.html) [consulta: 15.04.2015].
- MOORE. R. "Zasto sam suspendirao superviziju za Brcko" [Por qué he suspendido la supervisión para Brcko], *Al Jazeera Balkans Opinions* (2012). Disponible en: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/zasto-sam-suspendirao-superviziju-za-brcko> [Consulta: 01.04.2017]
- N1, "Dodik: Ja sam covjek mira, en mrzim bosnjake i ne zelim rat" [Dodik: soy hombre de paz, no odio a los bosniacos y no deseo la guerra], (18.02.2015), Disponible en: <http://ba.n1info.com/a26551/Vijesti/Vijesti/Milorad-Dodik-u-Pressingu-na-N1.html> [Consulta: 15.04.2015].
- NEZAVISNE NOVINE, "Formulara se komisija za provjeru drzavljanstava" [Formada la comisión para la verificación de las nacionalidades], Sarajevo, 09.09.2005.
- NEZAVISNE NOVINE. "Covic o reorganizaciji BIH: Cetiri federalne jedinice" [Covic sobre la reorganización territorial de ByH: cuatro unidades federales] (07.09.2016). Disponible en: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Covic-o-reorganizaciji-BiH-Cetiri-federalne-jedinice/386317> [Consulta: 17.05.2017]
- NIKOLIC, M. "Petnaest godina distrikta: Sta danas mucu Brcko?" [Quince años de Distrito: ¿Qué atormenta hoy en día a Brcko?] *Radio Free Europe* (08.03.2015) Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.org/a/sta-muci-brcko-distrikt/26888504.html> [Consulta: 01.04.2017]
- OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, "Zastita i podrška svjedoka u predmetima ratnih zlocina u Bosni i Hercegovini" [Protección y apoyo a los testigos en los procesos contra criminales de guerra en ByH], (enero de 2010). Disponible en: [http://www.oscebih.org/documents/osce\\_bih\\_doc\\_2010122314375593bos.pdf](http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122314375593bos.pdf) [Consulta: 15 de febrero de 2014].
- OSLOBODJENJE, "Konferencija: masovno silovanje kao dio ratne strategije" [Conferencia: violaciones masivas como parte de la estrategia de guerra], (8.3.2012). Disponible en: <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/masovno-silovanje-kao-dio-ratne-strategije>. [ consulta: 10.02.2014].



- PALACIOS, JM; DIEZ, C. "Terminología del conflict en la Antigua Yugoslavia", *Papeles del Este*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, nº5, 2013. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/BUCM/cee/papeles/05/10.doc> [consulta:24.03.2015].
- PARTOS, G. "The Western Balkans: What's Happened to the EU's Transformative Power?", The Institute of International and European affairs, (24.06.2011)[documento de audio/podcast]. Disponible en: <http://www.iiea.com/events/the-western-balkans-whats-happened-to-the-eus-transformative-power> [consulta: 12.03.2017].
- PASIC, Z. *Otvoreno pismo Valentinu Inzko. Zakon o drzavljanstvu BIH* [Carta Abierta para Valentín Inzko. Ley de la Nacionalidad en BYH], *SSDBIH* (23.09.2010). Disponible en: [www.info.bih.com/article](http://www.info.bih.com/article) [Consulta: 23.09.2010.].
- PATRIA, "Karadzicevih sest strateskih ciljeva: Podjela Sarajeva i izlaz Republike Srpske na more" [Los seis objetivos estratégicos de Karadzic: la división de Sarajevo y la salida al mar de la Republika Srpska], (16.05.2015). Disponible en: <http://www.nap.ba/new/vijest.php?id=11832> [consulta: 01.04.2017]
- PAVELIC, B. "Kako su hrvatski mediji, politika i drustvo prihvatili haske presude za Herceg-Bosnu" [Cómo han aceptado los medios croatas, la política y la sociedad las sentencias del tribunal de la Haya respecto de Herzeg-Bosna]. En: DUBLJEVIC, M. *Procesuiranje ratnih zlocina-Jamstvo procesa suocavanja s prosloscu u Hrvatskoj*. Zagreb: Documenta-Centar za suocavanje s prosloscu, 2014. Disponible en: <https://www.documenta.hr/assets/files/publikacije/procesuiranje-ratnih-zlocina-FINAL.pdf> [Consulta: 17.05.2017]
- PESCANIK, "Prebrojavanje u BIH" [recuento en BYH], (29.11.2012). Disponible en: <http://pescanik.net/prebrojavanje-u-bih/> [consulta 05.04.2015].
- PODLUPOM. *Izborni sistem* [sistema electoral], (sin fecha). Disponible en: <http://podlupom.org/v2/bs/clanak/izborni-sistem/28> [consulta: 02.03.2017]
- Radenkovic, M. "Bugarski pasos i dalje na ceni" [el pasaporte búlgaro vale su peso en oro], *Politika*, (05.01.2011). Disponible en:<http://www.politika.rs/rubrike/tema-nedelje/dvojno-drzavljanstvo/Sporni-chlan-17.ti.html>. [consulta: 24.03.2015].
- RADIGALES, M. "Una sentencia providencial", *El periódico de Aragón*. (28/12/2009).

- RADIO SARAJEVO, "SAD i Njemačka ne podržavaju promjene granica u regiji" [EE.UU. y Alemania no apoyan los cambios de fronteras en la región], (11.05.2017). Disponible en: <http://www.radiosarajevo.ba/vijesti/regija/sad-i-njemacka-ne-podrzavaju-promjene-granica-u-regiji/262181> [Consulta: 17.05.2017]
- RAMLJAK, L. "Diskriminatorni upitnik za popis stanovništva 2013" [Preguntas discriminatorias en el censo de 2013], *RadioSarajevo.ab*, (29.05.2012). Disponible en: <http://www.radiosarajevo.ba/novost/82316/diskriminatorni-upitnik-za-popis-stanovnistva-2013> [consulta: 03.04.2015].
- REPUBLIKA. "Zbog nasih politicara. Nakon suspenzije, EU otkazala 5 mil eura iz IPA fondova" [por culpa de nuestros políticos, tras la suspensión, la UE cancela 5 millones de euros de los fondos IPA], (10. 10. 2013). Disponible en: <http://www.republikainfo.com/index.php/izdvojeno/10452-zbog-neodgovornih-politicara-eu-prvo-suspendirali-a-sada-i-otkazali-5-mil-eura-iz-ipa-fondova> [Consulta: 17.05.2017]
- ROVCANIN. "Lavic: Europska Unija se smije na Ustav BiH, dok se Bosna sama odrice Bosne kao drzave", [Lavic: La UE se ríe de la Constitución de ByH mientras que Bosnia reniega de sí misma como Estado], *BNN*, (18.02.2016). Disponible en: <http://bnn.ba/vijesti/lavic-europska-unija-se-smije-na-ustav-bih-dok-se-bosna-sama-odrice-bosne-kao-drzave> [Consulta: 17.05.2017]
- RTV, "Gotova crnogorska plataforma za dvojno drzavljanstvo", [Terminada la plataforma de Montenegro para la doble nacionalidad] (14.07.2008). Disponible en: [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/region/gotova-crnogorska-plataforma-za-dvojno-drzavljanstvo\\_70446.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/region/gotova-crnogorska-plataforma-za-dvojno-drzavljanstvo_70446.html). [consulta: 24.03-2015].
- SACIROVIC, Dz. "Neimplementacija Aneksa 7 Dejtonskog Sporazuma- Najveci udar na drzavnost Bosne" [La no implementación del Anexo 7, el mayor golpe a la soberanía de ByH]. *Bosnjaci.net*. (13.01.2017). Disponible en: <http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=60932> [Consulta: 17.05.2017]
- SALATIC, S. "5 načina kojim izborni sistem BiH direktno stimuliše političku korupciju" [5 formas del sistema electoral bosnio que estimulan la corrupción política], *Buka*, (09.10.2015). Disponible en: <http://www.6yka.com/novost/91225/stevan-salatic-5-nacina-kojim-izborni-sistem-bih-direktno-stimulise-politicku-korupciju> [consulta: 01.02.2017]
- SANCHEZ ANDRADA, C. "Los últimos errores de la UE en Bosnia", *Real Instituto El Cano* (09.04.2015). Disponible en:



<http://www.blog.riecano.org/los-ultimos-errores-de-la-ue-en-bosnia/>

[Consulta: 17.05.2017]

- SANCHEZ VALLEJO, M. “La “primavera bosnia” pierde fuelle”, *El País*, (12.02.2014). Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/12/actualidad/1392161663\\_856394.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/12/actualidad/1392161663_856394.html) [consulta: 15.04.2015].
- SÁNCHEZ, E. “Polémico referéndum reaviva los temores a una posible ruptura en Bosnia”, *EuroNews*, 23.09.2016. [en línea] <http://es.euronews.com/2016/09/23/polemico-referendum-reaviva-los-temores-a-una-posible-ruptura-en-bosnia> [consulta: 02.04.2017]
- SANDIC-HADZIHASANOVIC, “Nikolic: Americki elektorski sistema za izbore predsjednistva BIH” [el sistema electoral norteamericano para la elección de la presidencia de BYH], *Radio Free Europe*, (17.02.2014) Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.mobi/a/nikolic-americki-elektorski-sistem-za-izbor-predsjednistva-bih/24904555.html>. [ consulta: 20.03.2015].
- SANDIC-HADZIHASANOVIC, G. "Iz federalizacije u feudalizaciju BIH" [De la federalización al feudalismo de ByH], *Radio Free Europe* (26.01.2017). Disponible en <http://www.slobodnaevropa.org/a/bih-rezolucija-eu/28261064.html> [Consulta: 01.04.2017]
- SANDIC-HADZIHASANOVIC, G. “Zolic: Popis potvrdio da povratak nije završen” [el censo demuestra que el retorno no ha concluido] *Radio Free Europe*, (14.11.2013). Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.org/content/zolic-popis-potvrdio-da-povratak-nije-završen/25167941.html> [consulta: 29.03.2015].
- SARIC, A. “Reforma sektora pravde u BIH u vrhu prioriteta evropskog integracijskog procesa” [la reforma del sector de la justicia de Bosnia en cabeza de las prioridades del proceso de integración hacia Europa], *RTVSlon*, (01.03.2017). Disponible en: <http://www.rtvslon.ba/reforma-sektora-pravde-u-bih-u-vrhu-prioriteta-evropskog-integracijskog-procesa/> [consulta:01.04.2017]
- SEEBEZ, “[Podgorica odgađa potpisivanje Sporazuma o izručenju Srbiji; Hrvatska zarad istog izmenila i Ustav](http://www.naslovi.net/2010-08-16/seebiz/podgorica-odgadja-potpisivanje-sporazuma-o-izrucenju-srbiji-hrvatska-zarad-istog-izmenila-i-ustav/)” [Podgorica aplaza la firma del Acuerdo sobre extradición a Serbia; Croacia para ello ha cambiado hasta la Constitución], (16.08.2010). Disponible en: <http://www.naslovi.net/2010-08-16/seebiz/podgorica-odgadja-potpisivanje-sporazuma-o-izrucenju-srbiji-hrvatska-zarad-istog-izmenila-i-ustav/1919848>. [Consulta: 07.01.2011]

- SEKULIC, T. "Sta popis znaci za dijasporu?" [¿Qué supone el censo para la diáspora?], *Klix*, (28.02.2013). Disponible en: <http://www.klix.ba/vijesti/eu-integracije/sta-popis-stanovnistva-znaci-za-bh-dijasporu/130226039> [consulta: 05.04.2015].
- SENSE TRIBUNAL, "Potvrđene presude i kazne osudjenima za silovanje u Foci" [Ratificadas las sentencias contra los condenados por violación en Foca], (12.06.2002). Disponible en: [http://www.sense-agency.com/tribunal\\_\(mksj\)/potvrđene-presude-i-kazne-osudjenima-za-silovanja-u-foci.25.html?news\\_id=321](http://www.sense-agency.com/tribunal_(mksj)/potvrđene-presude-i-kazne-osudjenima-za-silovanja-u-foci.25.html?news_id=321). [ consulta: 05.03.2014].
- SLOBODNA DALMACIJA, *Razgovor sa Lejlom Vitesic*, 6 enero 1994.
- SLOBODNA EUROPA, "Novi zakon za zastitu svjedoka kao na zapadu" [Ley de protección de víctimas semejante a las occidentales], (12.5.2013). Disponible en: <http://www.slobodnaevropa.org/content/plp-novi-zakon-za-zastitu-svjedoka-kao-na-zapadu/24983252.html>. [Consulta: 18.02. 2014].
- SMAJIC, Dz. "Mapa: Balkan u svjetskom vrhu po nezaposlenosti mladih" [Mapa: los Balcanes en la cumbre mundial de jóvenes en paro], *AJ Balkans/ILO*, (15.01.2017). Disponible en <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/mapa-balkan-u-svjetskom-vrhu-po-nezaposlenosti-mladih> [consulta:24.03.2017].
- SOLDÓ, V. "Mostar bez glasa mostaraca" [Mostar sin el voto de sus ciudadanos], *Deutsche Welle*, (06.08.2015") Disponible en: <http://www.dw.com/bs/mostar-bez-glasa-mostaraca/a-18629588> [Consulta: 01.04.2017]
- SRNA, "Spoljni dug BiH veci za 240 miliona KM" [deuda exterior de ByH se ha incrementado en 240 millones de marcos], (02.12.2016). Disponible en: <http://www.nezavisne.com/ekonomija/analize/Spoljni-dug-BiH-veci-za-240-miliona-KM/400841> [Consulta: 12.04.2017].
- STARAMO, "Inzko: diskriminacija u BH-vellika mrlja" [Inzko: la discriminación en BYH, una gran mancha], *starmo.ba*, (17.07.2014). Disponible en: <http://www.starmo.ba/globals/item/30501.html>. [consulta: 20.03.2015].
- SUTALO, M. "BIH jedina u Evropi bez popisa stanovnistva 2011" [Bosnia el único estado de Europa sin censo demográfico en 2011], *Deutsche Welle*, (10.01.2011). Disponible en:<http://www.dw.de/bih-jedina-u-evropi-bez-popisa-stanovništva-2011/a-6393712-0> [consulta: 29.03.2015].
- TADIC, M. "Ustavnosudska zastita ljudskih prava i temeljnih sloboda u Bosni i Hercegovini" [La protección constitucional de los derechos y las libertades

fundamentales en ByH]. En: LOPICIC, D. *Medjunarodna Konferencija ustavnosudska zastita ljudskih prava i osnovnih sloboda USTAVNI SUD CREN GORE 50 godina*. Savjet Evrope, (febrero 2016). Disponible en: <https://rm.coe.int/16806f14ce> [Consulta: 17.05.2017]

- The Fletcher Forum for World Affairs, "An interview with Serge Brammertz, prosecutor of ICTY", (24/6/2013). Disponible en: <http://www.fletcherforum.org/2013/06/24/brammertz/>. [consulta 18 de febrero de 2014].
- TODOROVA, M. *Imagining the Balkans*, New York: Oxford University Press, 1997. Disponible en: <http://www2.tf.jcu.cz/~klapetek/todorova.pdf> [Consulta: 12.05.2015].
- TOE, R. "Brcko Supervisor Rejects Bosnian Serb Referendum", *BIRN* (19.08.2016). Disponible en: <http://www.balkaninsight.com/en/article/ohr-opposes-organising-rs-referendum-in-brcko-08-19-2016> [Consulta: 01.04.2017]
- TPORTAL.hr, "BIH priprema popis stanovništva, nejasno pitanje o nacionalnosti sukladno Eurostat-u" [BYH prepara el censo, sin postura clara respecto de la pregunta sobre pertenencia nacional en concordancia con EUROSTAT], (21.02.2013). Disponible en: <http://www.tportal.hr/vijesti/svijet/244889/BiH-priprema-popis-stanovnistva-nejasno-pitanje-o-nacionalnosti.html> [consulta: 3.04.2015].
- TRT, "PIC: Visoki predstavnik nece nametati zakon o JMBG" [el PIC no va a imponer una ley sobre el DNI], (11.06.2013), Disponible en: <http://www.trt.net.tr/bosanski//news/detail/bosna-i-hercegovina/101/pic-visoki-predstavnik-nee-nametati-zakon-o-j/20529> [consulta: 24.03.2015].
- UNHRC. *Assistance to woman victims of domestic violence, human trafficking and war, 2007*, (marzo de 2008). Disponible en <http://unhcr.ba/major-initiatives/sgbv/>. [Consulta 09.02.2014].
- VECERNJILIST, "Inzko: posao u BIH jos nije gotov" [El trabajo en BYH aún no ha concluido], (16.05.2014). Disponible en: <http://www.vecernji.ba/inzko-posao-u-bih-jos-uvijek-nije-gotov-939070>. [consulta: 26.03.2015].
- VREME, "Rezultat popisa u BIH" [resultados preliminares del censo], (09.11.2013). Disponible en: <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=1150503> [consulta: 04.04.2015].
- VUKOJA, F. "Sto znaci...Entitet" [¿Qué significa...Entidad?], *Vecernji*

(19.11.2012). Disponible en: <http://www.vecernji.ba/sto-znaci-entitet-476924>  
[Consulta: 01.04.2017].

- WEBER, B. "Substantial change on the horizon? A Reform Agenda/ New EU Bosnia-Herzegovina Initiative Monitoring Report", *Heinrich Böll Stiftung BiH*, (04.04.2017). Disponible en: <https://ba.boell.org/bs/2017/04/04/razocaravajuci-bilans-njemacko-britanske-inicijative-za-bih-dvije-godine-nakon-njenog> [Consulta: 17.05.2017]
- WOMEN UNDER SIEGE. *Conflict profiles/Bosnia*, (sin fecha). Disponible en: <http://www.womenundersiegeproject.org/conflicts/profile/bosnia>. [Consulta: 15/02/2014].
- ZELJKO, S. "Izbor i uloga članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine" [La elección y el papel de la presidencia en ByH], *Centar za Nove Inicijative* (10.04.2013). Disponible en: <http://noveinicijative.org/izbor-i-uloga-clanova-predsjednistva-bosne-i-hercegovine-za-cni-pise-slaven-zeljko-iz-mostara/> [consulta:24.03.2015]
- ZVIJERAC, P. 'Američki' prijedlog izmjene Ustava FBiH političke elite namjerno godinama ignoriraju" [la propuesta estadounidense de reforma constitucional lleva años siendo ignorada intencionadamente], *Faktor*, (04.04.2017). Disponible en: <https://www.faktor.ba/vijest/americki-prijedlog-reforme-ustava-fbih-politicke-elite-namjerno-godinama-ignoriraju-242992> [Consulta: 18.04.2017]

### III. JURISPRUDENCIA, TRATADOS Y CONVENIOS

- Agencija za Statistiku Bosne i Hercegovine. Popisnica P-1. *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH 2013* [ejemplar P1 del Censo de población, hogares y viviendas en BYH, 2013], 2013. Disponible en: <http://www.bhas.ba/Popis%202013/BOS%20P1.pdf> [consulta: 03.04.2015].
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovina. *BYH u brojevima 2014* [BYH en cifras, 2014], 2014. Disponible en: [http://www.bhas.ba/tematskibilteni/BHB\\_2014\\_001\\_01\\_bh.pdf](http://www.bhas.ba/tematskibilteni/BHB_2014_001_01_bh.pdf). [consulta: 01.04.2015].
- Agency for statistics of Bosnia and Herzegovina, *Preliminary Results of the 2013 census of population, households and dwellings in Bosnia and Herzegovina*, (5.11.2013). Disponible en:

[http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni\\_rezultati\\_bos.pdf](http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf). [consulta: 17.03.2015].

- Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina. *Cenzus of population, households and wllings in Bosnia and Herzegovina, 2013. Final results*, (junio de 2016) Disponible en: <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf> [Consulta: 01.04.2017]
- Amandman I na Distrikt Brcko, *Sluzbeni glasnik Bosne i Hercegovin*”, n°25/09, Sarajevo, (26.03.2009).
- Artículo 8 (2) (xxii)-1. del Estatuto de la Corte internacional de Justicia.
- Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración y plan de acción de A/CONF.157/24, Viena, (25 de junio de 1993). Disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp). [ consulta: 12 de febrero de 2014].
- ASHDOWN, P. *Decision Extending the Mandate of the Defence Reform Comission*, Office of High Representative, 13.12.2004. [en línea] <http://www.ohr.int/?p=65383&print=pdf> [consulta: 02.04.2017]
- *Caso Kunarac* (IT-96-23. IT-96-32/1). Sentencia del Tribunal de Apelación TPIY, 12 de junio de 2002. p. 129.
- *Caso Lelek*. X-KR/06/202 Tribunal Superior de Bosnia y Herzegovina, 23.5.2008.
- *Caso Seselj* (IT-03-67) del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, decisión de 13 de diciembre de 2013.
- *Caso Stanisic-Simatovic* (IT-03-69) de El Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, La Haya, 30 de mayo de 2013.
- *Caso Veselin Vlahovic* (S1 1 K 004659 11 Krl). Corte Superior de Bosnia y Herzegovina de 23 de marzo de 2013.
- Comisión Europea. COM (2005) 529. *Comunicación de la comisión al consejo sobre los avances logrados por Bosnia y Herzegovina en la realización de las actuaciones prioritarias definidas en el «Estudio de viabilidad sobre el estado de preparación de Bosnia y Herzegovina para negociar un Acuerdo de estabilización y asociación con la Unión Europea*, (21.10.2005). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0529&from=EN> [Consulta:

12.10.2013]

- Consejo de Europa. *Convenio de Roma*, Título I (Derechos y Libertades), Artículo 14. Resolución de 5 de abril de 1999.
- Consejo de Europa. *Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. Modificado por los Protocolos nos. 11 y 14. Completado por los Protocolos nos. 4,6,7,12 y 13*. Roma., (4.XI.1950). Disponible en: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- Consejo de Europa. *Protocolo nº12 al Convenio para la protección de DD.HH. Y de las libertades fundamentales*, Roma, (04.11.2000). Disponible en: <http://www.derechoshumanos.net/Convenio-Europeo-de-Derechos-Humanos-CEDH/2000-Protocolo12-ConvenioProteccionDerechosHumanosyLibertadesFundamentales.htm> [consulta: 15.04.2015].
- Constitución Española. «BOE» núm. 311, (29 de diciembre de 1978). Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229) [consulta: 12.03.2017].
- Constitution of Bosnia and Herzegovina, Geneva, (08. 09.1995) and New York, (26. 09. 1995). Disponible en: [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_engl.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_engl.pdf) . [consulta: 15.04.2015].
- Convenio Marco Para la Protección de las Minorías Nacionales (nº 157 del Consejo de Europa). BOE nº 20/1998, de 23 de enero de 1998.
- Council of Europe, Protocol I, Paris, (20. III. 1952). Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/009.htm> [ consulta: 15.04.2015].
- Council of Europe. *Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention (Council of Europe Treaty Series- nº194)*, (13.05.2004). Disponible en: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680083711> [Consulta: 01.04.2017]
- Council of Europe. *Stabilisation and Association Agreement for Bosnia and Herzegovina*, (06.11.2007). Disponible en: <http://www.dei.gov.ba/search/Default.aspx?q=evropsko+partnerstvo+2007&s>

[earchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template\\_id=120&pageIndex=1](#). [Consulta: 05.04.2014].

- Election Law of Bosnia and Herzegovina, *Office of High Representative Translation from the “Official Gazette of Bosnia and Herzegovina”, 23/01 21.08.2001*. Disponible en: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/004%20%20Election%20Law%20of%20Bosnia%20and%20Herzegovina/BH%20Election%20Law%2023-01.pdf> [consulta: 02.03.2017]
- Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Capítulo I. Artículo 8 2)b)xxii)-1, 2000.
- Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia de 25 de mayo de 1993. Haya. Disponible en: [http://www.cruzroja.es/dih/pdf/Estatuto\\_Tribunal\\_Internacional\\_para\\_la\\_ex\\_Yugoslavia.pdf](http://www.cruzroja.es/dih/pdf/Estatuto_Tribunal_Internacional_para_la_ex_Yugoslavia.pdf). [Consulta: 15 de febrero de 2014].
- European Commission for Democracy through Law - Venice Commission. *Opinion on the implication of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 of the Issue of the “Constituent Peoples”, 46th. Plenary Session, Venice, (9-10, March 2001)*. Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)006-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)006-e.aspx). [consulta: 18.03.2015]
- European Commission SEC(2007)1430. *Bosnia and Herzegovina 2007 Report*. (06.11.2007). [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2007/nov/bosnia\\_herzegovina\\_progress\\_reports\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- European Commission SEC(2010)1331. *Bosnia and Herzegovina 2010 Report*. (09.11.2010). Disponible en: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2010/package/ba\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/ba_rapport_2010_en.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- European Commission SWD (2016)365. *Bosnia and Herzegovina 2016 Report*. (09.11.2016). Disponible en: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- European Commission, Bosnia and Herzegovina-financial assistance under IPA II. Disponible en: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina_en) [Consulta: 01.04.2017]



- European Commission. *Joint statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the occasion of Bosnia and Herzegovina submitting membership application*, Bruselas, (15.02.2016). Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-303\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-303_en.htm) [Consulta: 01.04.2017]
- European Court of Human Rights, Sentence n° 3681/06, “Caso Zoric contra BYH”, Estrasburgo, (15.07.2014).
- European Court of Human Rights. *Press country profile of Bosnia and Herzegovina*, (January, 2017). Disponible en: [http://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- European Court of Human Rights. *Sentencia 27996/06 y 34836/06 Sejdic-Finci v. Bosnia and Herzegovina*. “Prohibiting a rom and jew standing for election to the House of Peoples and the Parliamentary Assembly and for the State Presidency amounts to discrimination and breaches their electoral rights”, de (21.12.2009). Disponible en: <http://www.echr.coe.int>. [Consulta: 01.04.2017]
- Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2016). Disponible en: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201702120000/101.pdf> [consulta: 12.03.2017].
- Federalni zavod za statistiku Bosne i Hercegovine. *Popis stanovništva 1991* [Censo poblacional de 1991]. Disponible en: <http://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/popis-stanovnistva-1991-i-stariji/> [consulta: 22.03.2015].
- *glasnik BiH, broj 25/04*, (1.6.2004). godine. Disponible en: [https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon\\_o\\_visokom\\_sudskom\\_i\\_tuzilackom\\_vjecu.pdf](https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_visokom_sudskom_i_tuzilackom_vjecu.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine. *Godisnji izvjestaj o rezultatima aktivnosti institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2016. Godinu* [Informe sobre las actividades de la Institución del Ombudsman en el año 2016], (Marzo, 2017). Disponible en: [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2017032310003163bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2017032310003163bos.pdf) [Consulta: 12.03.2017].
- International Commission on missing Persons (ICPM). *Bosna i Herzegovina profile*, (18.06.2014). Disponible en: <https://www.icmp.int/where-we-work/europe/western-balkans/bosnia-and-herzegovina/?lang=bs> [Consulta: 01.04.2017]

- Krivični Zakon Savezne Republike Jugoslavije [Ley penal de la Republica Federal de Yugoslavia]. *Sluzbeni list SFRJ br. 44/76-1329, 61/01* (1 septiembre de 2011). Disponible en: [http://adattar.adatbank.transindex.ro/Szerbia/Krivicni\\_zakon\\_Jugoslavije.pdf](http://adattar.adatbank.transindex.ro/Szerbia/Krivicni_zakon_Jugoslavije.pdf) [Consulta: 18 de febrero de 2014].
- Ministarstvo Pravde BiH. *Prednactr Zakon o Advokaturi Bosne i Hercegovine*, (mayo, 2008). [Borrador de Ley sobre la abogacía, mayo 2008]. Disponible en: [http://www.mpr.gov.ba/web\\_dokumenti/Zakon%20o%20advokaturi.pdf](http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Zakon%20o%20advokaturi.pdf). [Consulta: 01.04.2017]
- Ministarstvo Pravde Bosne i Hercegovine. *Sproazum izmedju Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine o pravnoj pomoci u gradjanskim stvarima* [Acuerdo entre Serbia, Montenegro y Bosnia y Herzegovina sobre asistencia judicial en materia civil], *Boletín Oficial" -Tratados Internacionales no 6/2005*, (24.02.2005). Disponible en: <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu-integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/medjunarodni-ugovori-o-pravnoj-pomoci-u-gradjanskim-stvarima.html> [consulta: 22.03.2015].
- Ministarstvo Pravde ByH. *Bilateralni ugovor izmedju Hrvatske i Bosne i Hercegovine o Medjunarodnoj pravnoj pomoci* [Acuerdo bilateral entre Croacia y ByH en asistencia legal]. (23.03.2012). Disponible en [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/medj\\_pravna\\_pomoc/bilateralni\\_ugovori/hrvatska/default.aspx?id=977&langTag=bs-BA](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/medj_pravna_pomoc/bilateralni_ugovori/hrvatska/default.aspx?id=977&langTag=bs-BA). [consulta: 22.03.2015].
- Ministarstvo za ljudska parva i izbjeglice Bosne i Hercegovine, “Ustavni Sud proglasio neustavnim odredbe o dvojnomo drzavljanstvu” [El Tribunal Constitucional proclama anticonstitucionales las disposiciones relativas a la doble nacionalidad], Sarajevo, (27.09.2011). Disponible en: <http://www.mhrr.gov.ba>
- Ministarstvo za Ljudska prava i Izbjeglice Bosne i Hercegovine. *Univerzalni periodični pregled o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini* [Repaso universal periódico al estado de los derechos humanos en ByH]. (Noviembre, 2009). Disponible en: [http://www.mhrr.gov.ba/ljudska\\_prava/upr%20konacan.pdf](http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/upr%20konacan.pdf) [Consulta: 12.05.2017].
- Ministrastvo Pravde Republike Srbije. *Međunarodni ugovori o pravnoj pomoći u građanskim stvarima* (sin fecha). Disponible en: <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-eu->

[integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/medjunarodni-ugovori-o-pravnoj-pomoci-u-gradjanskim-stvarima.html](#). [Consulta: 12.04.2013]

- Office of High Representative. *Special Report on a Referendum in Republika Srpska against Bosnia and Herzegovina State Constitutional Court Decisions*, 21.10.2016. [en línea] <http://www.ohr.int/?p=96490> [consulta: 02.03.2017]
- OHR (12/02). Decision Enacting the Law on Amendments to the Law no Citizenship of BYH, Sarajevo, diciembre, 2002.
- OHR, Odluka Visokog Predstavnik a o uspostavi Brcko Distrikta Bosne i Hercegovine [Decisión del Alto Representación de la implementación del Distrito de Brcko en ByH], (08.03.200). Disponible en: [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=odluka-visokog-predstavnik-a-o-uspostavi-brcko-distrikta-bosne-i-hercegovine](http://www.ohr.int/?ohr_archive=odluka-visokog-predstavnik-a-o-uspostavi-brcko-distrikta-bosne-i-hercegovine)
- OHR. "Zakon o pravnoj pomoci i sluzbenoj saradnji u kaznenim stvarima" [Ley sobre asistencia legal y administrativa en materia penal], *Sluzbene novine Federacije BiH n° 25/02*, (23.05.2002). Disponible en: [http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content\\_id=8574](http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=8574). [consulta: 17.03.2015].
- OHR. "Decision of constitutional amendments in Federation", *Official Gazzete of Bosnia and Herzegovina*, (19.04.2002). Disponible en: <http://www.ohr.int/?p=51807> [consulta: 17.03.2015].
- OHR. Arbitrazna odluka za spor oko međuentitetske granice na području brčkog, dopunska odluka 5/1998/248 [Decisión arbitral sobre la frontera interentitaria en Brcko], (15.03.1998). Disponible en: [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=arbitrana-odluka-za-spor-oko-meuentitetske-granice-na-podruju-brkogdopunska-odluka](http://www.ohr.int/?ohr_archive=arbitrana-odluka-za-spor-oko-meuentitetske-granice-na-podruju-brkogdopunska-odluka) [Consulta: 12.03.2017].
- OHR. Arbitražni tribunal za spor oko međuentitetske granice u oblasti brčko konačna odluka [Tribunal de arbitraje en el proceso sobre la frontera interentitaria en el área de brcko], (05.03.1999). Disopnible en: [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=arbitrazni-tribunal-za-spor-oko-meuentitetske-granice-u-oblasti-brko-konana-odluka-2](http://www.ohr.int/?ohr_archive=arbitrazni-tribunal-za-spor-oko-meuentitetske-granice-u-oblasti-brko-konana-odluka-2)
- OHR. Decision Amending the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, (07.10.2002). Disponible en: <http://www.ohr.int/?p=66221> [Consulta: 01.04.2017]

- OHR. Decision Amending the Constitution of the Republika Srpska, (07.10.2002). Disponible en: <http://www.ohr.int/?p=66221> [Consulta: 01.04.2017]
- OHR. Odluka kojom se proglašava Statut Grada Mostara [Decisión del Alto Representante sobre la implementación del Estatuto de Mostar], (28.01.2004). Disponible en: <https://www.mostar.ba/statut.html> [Consulta: 12.05.2017].
- OHR. Proces donošenja amandmana na entitetske ustave završen [Concluye el Proceso de aplicación de las enmiendas a las constituciones de las entidades], (19.04.2002). Disponible en: <http://www.ohr.int/?p=51807> [Consulta: 01.04.2017]
- OHR. *Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine* [Estatuto del Distrito de Brcko], (06.05.2008). Disponible en: [http://www.ohr.int/?ohr\\_archive=statut-brko-distrikta-bosne-i-hercegovine-2](http://www.ohr.int/?ohr_archive=statut-brko-distrikta-bosne-i-hercegovine-2) [Consulta: 12.05.2017].
- Opsti Okvirni Sporazum za Mir u Bosni i Hercegovini, (01-21.11.1995), Ray Patterson, Dayton, Ohio. [traducción no oficial al idioma bosnio de Acuerdo de paz de Dayton], [en línea] <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf> [consulta:01.02.2017]
- OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. *Training Manual-Human Rights for social Workers in Theory and Practice* (7.06.2010). Disponible en: <http://www.osce.org/bih/110217> [Consulta: 01.04.2017]
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), (16 de diciembre de 1966). Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> [consulta: 12.03.2017].
- Parlament Federacije BiH-Dom Naroda. *Poslovnik o radu Doma Narod Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine* [Reglamento interno de la Cámara de los Pueblos del Parlamento de la Federación de Bosnia y Herzegovina], (septiembre, 2003). Disponible en: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/dom\\_naroda/poslovnik/pdf/poslovnik.pdf](http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/dom_naroda/poslovnik/pdf/poslovnik.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- Parlament Federacije Bosne i Hercegoviea, Dom Naroda, *Butmirski Paket ustavnih promjena* [El paquete de Butmir], Sarajevo, (10.09.2010).
- Parlamentarna Skupstina Bosne i Hercegovina, *Amandmani na ustav Bosne i Hercegovine (Aprilski paket ustavnih promjena)* [El paquete de abril de las

modificaciones constitucionales]. Sarajevo, (25.03.2006). Disponible en: [http://doznajemo.com/wp-content/uploads/2012/05/Aprilski\\_paket1.pdf](http://doznajemo.com/wp-content/uploads/2012/05/Aprilski_paket1.pdf). [consulta: 17.03.2015].

- Parliamentary Assembly of Council of Europe. *Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights*. (21.02.2017). Disponible en: <http://website-pace.net/documents/1653355/1653736/ProcedureElectionJudges-EN.pdf/e4472144-64bc-4926-928c-47ae9c1ea45e> [Consulta: 01.04.2017]
- PIC Ambassadors. "First anniversary of Sejdic-Finci judgment. Statement by the Ambassadors of the PIC Steering Board" (21/12/2010). Disponible en: [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=45656](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=45656)> [Consulta: 23.01.2011].
- PIC, "Izjava ambasadora Upravnog Odbora Vieja za provedbu mira" [declaración del embajador del consejo para la implementación de la paz], OHR, Sarajevo, (11.02.2014). Disponible en: [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=48384](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=48384) [consulta: 15.04.2015].
- PIC, "Komunike Upravnog odbora Vijeca za provedbu mira" [Comunicado del órgano decisivo del consejo para la implementación de la paz], OHR, Sarajevo, (05.12.2013). Disponible en: [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=48320&lang=en](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=48320&lang=en) [consulta: 15.04.2015].
- PIC, "Programa 5+2", (01.01.2012). Disponible en: [http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content\\_id=46775](http://www.ohr.int/ohr-info/gen-info/default.asp?content_id=46775) [consulta: 15.04.2015].
- Poslovník Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 26/01, 6/02 i 1/04, (15.01.2004). Disponible en: <http://www.ccbh.ba/public/down/poslovník.pdf> [Consulta: 01.04.2017]
- Predsjedništvo Hrvatske. "Izbori u Hrvatskoj, 2009" [Las elecciones en Croacia en 2009], 2009. Disponible en: [http://www.izbori.hr/2009Predsjednik/rezultati2K/r\\_00:9901.html](http://www.izbori.hr/2009Predsjednik/rezultati2K/r_00:9901.html) [Consulta: 03.11.2010]
- R. 1994/77 "Agresión y violación de mujeres en el territorio de la ex Yugoslavia" de la Comisión de DD.HH. de Naciones Unidas de 9 de marzo de 1994.
- R. 2013/2884 (RSP) del Parlamento Europeo (6/01/2014). Disponible en: [:http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-)

[//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0102+0+DOC+XML+V0//HR.](#) [Consulta: 19/02/2014].

- R. 253 de U.N. Committee of Elimination of Discrimination against Women, de 8 de febrero de 1994.
- Republika Srpska Institute of Statistics. *Demographic Statistics 2016*, Banja Luka, n°19, 2016. Disponible en: [http://www2.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/stanovnistvo/Demografski\\_bilten\\_19\\_web\\_druga\\_verzija.pdf](http://www2.rzs.rs.ba/static/uploads/bilteni/stanovnistvo/Demografski_bilten_19_web_druga_verzija.pdf) [Consulta 01.04.2017]
- S/1998/248. Tribunal de Arbitraje relativo a la controversia sobre la línea fronteriza entre las entidades en la zona de Brcko, (15 de marzo de 1998). Disponible en: [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/46220/S\\_1998\\_248-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/46220/S_1998_248-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y) [Consulta: 01.04.2017]
- Savjet Ministara Bosne i Hercegovina. *Izvjestaj BYH o zakonodavnim i drugim mjerama na provodjenju nacela utvrdjenih u okvirnoj konvenciji za zastitu nacionalnih manjina*, [Consejo de Ministros de BYH. Informe sobre medidas legales adoptadas en el seno de la convención macro para la protección de minorías], Sarajevo, (diciembre, 2003). Disponible en: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_1st\\_SR\\_Bosnia\\_bs.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_SR_Bosnia_bs.pdf) [consulta: 30.03.2015].
- Sentencia Akayesu (Hag (A) 01-001 (e)) de El Tribunal Penal Internacional para Ruanda, La Haya, de 1 de junio de 2001.
- Sentencia U 5/98, Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, OHR, (1 de julio de 2000). Disponible en: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf> [Consulta: 01.04.2017]
- Sud Bosne i hercegovine, “Sud BIH odredio pritvor Glavasu” [El Tribunal dicta prisión a Glavas]. (14.05.2009). Disponible en: <http://www.sudbih.gov.ba/index.php?id=1252&jezik=b> [consulta: 24.03.2015].
- The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton, (21.11.1995). Disponible en: <http://www.osce.org/bih/126173?download=true>
- The World Bank. *Living Standards Measurement Study Survey-Bosnia and Herzegovina*, (mayo 2001). Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLSMS/Resources/3358986-1181743055198/3877319-1190300029638/bihbinfoe.pdf> [consulta:



31.03.2015]

- U.N International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *Facts and figures*, (sin fecha). Disponible en: <http://www.icty.org/en/content/infographic-icty-facts-figures> [Consulta: 01.04.2017]
- U.S Department of State. *Country Reports on terrorism 2013-Kosovo*, (2013). Disponible en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/224822.htm> [consulta: 15.04.2015].
- Ustav Federacije BiH sa amandmanima [Constitución de la Federación de ByH], *US n° 1/94*, Sarajevo, (30.03.1994). Disponible en: [http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/parlament/o\\_parlamentu/ustavfbih.html](http://www.parlamentbih.gov.ba/bos/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html) [consulta: 30.03.2015].
- Ustav Republike Hrvatske [Constitución de la República de Croacia]. *Narodne Novine 012-02/01-01/03*, Zagreb, (25. 05. 2001). Disponible en: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_05\\_41\\_705.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_05_41_705.html) [consulta: 12.03.2017].
- Ustav Republike Srpske sa amandmanima [Constitución de la Republika Sroška], *Sluzbeni glasnik RS n° 3/92*. Banja Luka, (30.03.1992). Disponible en: [http://skupstinabd.ba/ustavi/rs/ustav\\_hrvatski.pdf](http://skupstinabd.ba/ustavi/rs/ustav_hrvatski.pdf) [consulta: 30.03.2015].
- Ustava Republike Slovenije, [Constitución de Eslovenia] *Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a*, (28.12.1991). Disponible en: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> [consulta: 12.03.2017].
- Ustavni Sud Bosne i Hercegovine. *Djelomicna odluka U 5/98* [Decisión U5/98 del TC de ByH sobre la igualdad de los tres pueblos constituyentes en todo el territorio] (1 de julio de 2000). Disponible en: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf> • [consulta: 15.04.2015].
- Ustavni Sud Bosne i Hercegovine. Odluka U9/09 [Decisión U9/09 sobre elecciones del TC de ByH]. *Sluzbeni Glasnik BiH br 48/794* (16.06.2011). Disponible en: [https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/IZBORNI\\_ZAKON-HRV/OdlukaUstavniSudBih-9-9-26112010-hrv.PDF](https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/IZBORNI_ZAKON-HRV/OdlukaUstavniSudBih-9-9-26112010-hrv.PDF) [Consulta: 12.05.2017].
- Venice Commission. CDL-AD-(2012)014. Opinion n°648/2011. *Opinion on legal certainty and the Independence of the judiciary in Bosnia and Herzegovina*. Strasbourg, 18.06.2012.



- Venice Commission. CDL-AD(2005)004-e *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative adopted by the Venice Commission at its 62nd plenary session* (Venice, 11-12 March 2005). (11.03.2005). Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)004-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)004-e) [Consulta: 01.04.2017]
- Venice Commission. CDL-AD(2008)027-f. *Mémoire Amicus Curiae dans les affaires Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine (Requêtes n° 27996/06 et 34836/06) en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme adopté par la Commission de Venise lors de sa 76e Session plénière* (Venise, 17-18 octobre 2008). (22.10.2008). Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)027-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)027-f) [Consulta: 01.04.2017]
- Venice Commission. CDL-INF(1996)009-e. *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina with particular regard to Human Rights protection mechanisms* (18.11.1996). Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)009-e) [Consulta: 01.04.2017]
- Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine. *Pregled aktivnosti Direkcije za evropske integracije 2003-2006*, [Repaso de las actividades de la Dirección para las Integraciones Europeas 2003-2006] (Octubre, 2007). Disponible en: <http://www.dei.gov.ba/press/publikacije/default.aspx?id=1176&langTag=bs-BA> [Consulta: 01.04.2017]
- Visoko Sudsko Vijeće. *Pravilnik o orijentacionim mjerilima za rad sudija, stručnih saradnika i drugih zaposlenih u sudovima u Bosni i Hercegovini* [Ordenamiento sobre las medidas orientativas para el trabajo de los jueces, expertos, y otros empleados de los órganos judiciales de ByH], *Sl. glasnik BiH*, br. 43 (04 junio 2012). Disponible en: [http://www.podaci.net/\\_gBiH/propis/Pravilnik\\_o\\_orijentacionim/P-omrsss02v1243.html](http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Pravilnik_o_orijentacionim/P-omrsss02v1243.html) [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine [Ley sobre la Ayuda Legal Gratuita de Bosnia y Herzegovina], 83/16, (04.11.2016). *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 83/16*, 2016. Disponible en: <https://www.advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-pruzanju-besplatne-pravne-pomoci-BiH.pdf> [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o Budzetu Institucija Bosne i Hercegovine i medjunarodnih obaveza BiH za 2017. Godinu. [Ley sobre los presupuestos de las instituciones de ByH]

y sobre las obligaciones internacionales de ByH para el año 2017], *Sluzbeni Glasnik BiH*, n°94, (23.12.2016). Disponible en: <http://slist.ba/glasnik/2016/broj94/broj094.pdf> [Consulta: 01.04.2017]

- Zakon o crnogorskom državljanstvu [Ley sobre la nacionalidad montenegrina], *Službeni list Crne Gore* 13/08 od 26.02.2008, 40/10, 22.07.2010.
- Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine [Ley de la nacionalidad de ByH 22/15] Broj:01,002-1-22/15 (22. Marzo de 2016). Disponible en: <http://sps.gov.ba/dokumenti/zakoni/Zakon%20o%20državljanstvu%20BiH.pdf> [consulta: 12.03.2017].
- Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine [Ley de la nacionalidad de ByH 13/99]. *Sluzbeni Glasnik* br 13/99 (26.08.1999). Disponible en: [http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/BIH%20Law%20on%20Citizenship%20of%20BIH%20\(original\).pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/BIH%20Law%20on%20Citizenship%20of%20BIH%20(original).pdf) [consulta: 12.03.2017].
- Zakon o državljanstvu Federacije Bosne i Hercegovine [Ley de nacionalidad de la Federación de ByH] *Službene novine Federacije BiH*“ br.43/01,22/09,61/09 i 65/11 Disponible en: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/usvojeni\\_p\\_14\\_18/Zakon%20o%20državljanstvu\\_bos.pdf](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/usvojeni_p_14_18/Zakon%20o%20državljanstvu_bos.pdf) [consulta: 12.03.2017].
- Zakon o državljanstvu Republike Srpske [Ley de nacionalidad de la Republika Srpska]. *Sluzbeni Glasnik RS* Broj: 01-551/14, (1.04.2014). Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/99395/118630/F-450543356/BIH-2014-L-99395.pdf> [consulta: 12.03.2017].
- Zakon o izmjenama o popisu stanovništva, kucanstva i stanova u Bosni i Hercegovina [Modificación de ley sobre el censo de ByH], *Sluzbeni Glasnik BiH*, bar. 18/13, (11.03. 2013). Disponible en: [http://www.bhas.ba/census/lzmjene\\_zakona\\_o\\_popisu.pdf](http://www.bhas.ba/census/lzmjene_zakona_o_popisu.pdf) [ consulta, : 3.4.2015].
- Zakon o jedinstvenom maticnom broju. PS BiH 87/13 [Ley sobre el número de identidad único], 2013. Disponible en: <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-JMB-BiH.pdf> [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o Ministarstvima i drugim organima Bosne i Hercegovine [Ley sobre los Ministerios y otros órganos de Bosnia y Herzegovina], (7 marzo de 2003). [http://www.msb.gov.ba/dokumenti/2zakon\\_o\\_ministarstvima.pdf](http://www.msb.gov.ba/dokumenti/2zakon_o_ministarstvima.pdf) [Consulta: 01.04.2017]

- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine [Ley de Ministerios y otros órganos administrativos de Bosnia y Herzegovina, 5/03, (07.03.2003). *Službeni glasnik BiH*", br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 i 88/07, 2003. Disponible en: [http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1978\\_ZAKON\\_O\\_MINISTARSTVIMA\\_I\\_NTEGRALNI.pdf](http://www.ads.gov.ba/v2/attachments/1978_ZAKON_O_MINISTARSTVIMA_I_NTEGRALNI.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o nestalim osobama. PS BIH 109/04 [Ley sobre las personas desaparecidas], (21 septiembre de 2004). Disponible en: <http://www.ckmostar.org/pdf/zakon-nestale-osobe.pdf> [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o Odbrani Bosne i Hercegovine [Ley sobre Defensa de Bosnia y Herzegovina], ( 28 de septiembre de 2005). Disponible en: <http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf> [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o ombudsmenu za ljudska prava bosne i hercegovine, PS BiH 70/02, [Ley sobre la Institución del Ombudusman para los DD.HH. en ByH], (3. julio 2002). Disponible en: [http://ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2013041003342457bos.pdf](http://ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003342457bos.pdf) [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o popisu stanovništva, kucanstva i stanova u BiH 2013. godine, [Ley del censo poblacional y de hogares de ByH, 2013] Sluzbeni Glasnik Bosne i Hercegovina, (7.2.2012). Disponible en: <http://sllist.ba/glasnik/2012/broj10/Broj10.pdf> [consulta: 3.4.2015].
- Zakon o potvrđivanju Evropske konvencije o prenosu postupaka o krivičnim stvarima [Ley de la Republica de Serbia sobre la ratificación del CEDH sobre transferencia de casos en materia penal], n° 10/2001, *Sluzbeni list SRJ-Medjunarodni ugovori*, Belgrado, 5 de noviembre de 2001.
- Zakon o pravnoj pomoci i sluzbenoj saradnji u kaznenim stvarima [Ley sobre la asistencia judicial en materia penal], *Sluzbene novine Federaci3n BiH* n° 25/02, (23.05.2002). Disponible en: [http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content\\_id=8574](http://www.ohr.int/decisions/judicialrdec/default.asp?content_id=8574) [Consulta: 22.03.2015].
- Zakon o tuziteljstvu BiH [Ley sobre la Fiscalía de ByH]. *Sluzbeni Glasnik BiH*, 49/09, (18. 09. 2009). Disponible en: [http://tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/Zakon\\_o\\_Tuzilastvu\\_BiH\\_precisceni\\_tekst\\_49\\_09\\_hrv.pdf](http://tuzilastvobih.gov.ba/files/docs/Zakon_o_Tuzilastvu_BiH_precisceni_tekst_49_09_hrv.pdf) [Consulta: 01.04.2017]

- Zakon o Vijeću Ministara Bosne i Hercegovina [Ley sobre el Consejo de Ministros de BYH], *PSBiH broj 164/08*, Sarajevo (25. 01.2008). Disponible en: [http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf\\_doc/default.aspx?id=12235&langTag=hr-HR](http://www.vijeceministara.gov.ba/pdf_doc/default.aspx?id=12235&langTag=hr-HR) [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine 66/16 [Ley estatal sobre la prohibición de la discriminación], (16.11.2016), *Službeni glasnik Bosne i Hercegovinebr. 59/09 i 66/16*, 2016. Disponible en: <http://soc.ba/zakon-o-zabrani-diskriminacije-bih-nezvanicni-precisceni-tekst/> [Consulta: 01.04.2017]
- Zakon o zmjenama i dopunama zakona o dravljanstvu Bosne i Hercegovine [Ley sobre la modificación de ley de la nacionalidad de ByH]. *Sluzbeni glasnik 22/16*, (22.03.2016). Disponible en: <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/OqRXmg3Johz4nh78h77M8>=[Consulta: 01.04.2017]
- Zakona o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, *Službeni*

#### IV. PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- TRIAL International – Une voie vers la justice: <https://trialinternational.org>
- International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia: <http://icty.org>
- Council of Europe in Bosnia and Herzegovina: [www.coe.int/en/web/sarajevo](http://www.coe.int/en/web/sarajevo)
- Delegation of the European Union to Bosnia and Herzegovina / European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina: <http://europa.ba/?lang=bs>
- Venice Commission for Democracy Through Law: [www.venice.coe.int/](http://www.venice.coe.int/)
- EU Infor Center in Bosnia and Herzegovina: <http://euinfo.ba/tag/delegacija-eu-u-bih>

#### V. ENTREVISTAS REALIZADAS POR LA AUTORA <sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> La Los cargos y empleos referidos son los que ostentaban en el momento de realizada la entrevista.

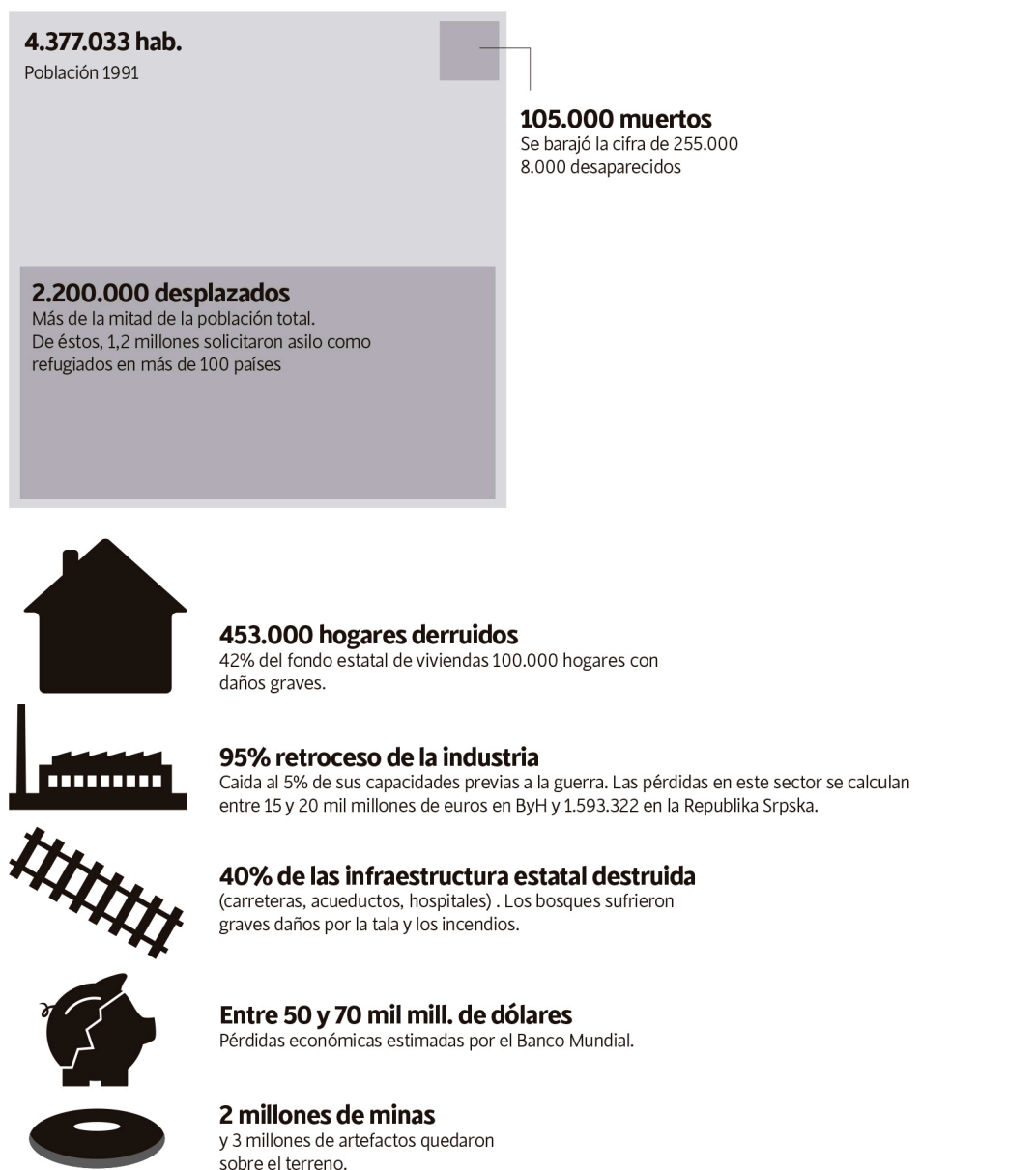
- Abazovic, Dino (Vicedecano de la Facultad Ciencias Políticas, Universidad de Sarajevo)
- Diplomático español en Bosnia y Herzegovina.
- Boric, Faruk (Subdirector del diario *Oslobodjenje*).
- Brzina Halil (Abogado y General retirado del ejército de BYH)
- Castells, Mercè (Asesora Electoral de OSCE para BYH)
- Grebo, Zdravko (Pensador y profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de Sarajevo).
- Hadzifejzovic, Senad (Director y presentador del noticiario *Centralni Dnevnik*).
- Hadzimejlic, Cazim (Experto en Ciencias Islámicas y profesor de caligrafía en la Academia de las Bellas Artes en Sarajevo).
- Hadziomerovic, Mujo (Presidente del club de los bosniacos en Consejo de los Pueblos de la *Republika Srpska*).
- Hebib, Avdo (Presidente del Comité de Desplazados por la guerra en BYH. Ex miembro de la Presidencia de Guerra).
- Masovic, Amor (Presidente del Comité Internacional para las Personas Desaparecidas, ICMP)
- Matic, Bozidar (Presidente de la Academia de las Ciencias de BYH. Ex director general de *Energoinvest*).
- Mehmedovic, Hatidza (Presidenta de Madres de Srebrenica).
- Milisic, Oleg (portavoz de la Oficina del Alto Representante).
- Muhamedagic, Emir (Experto en Relaciones Públicas. Nacido en Srebrenica durante la masacre de julio de 1995).
- Mujkic, Asim (Decano de la Facultad Ciencias Políticas, Universidad de Sarajevo).
- Perry, Valery (Investigadora y jefa de proyecto en OSCE).
- Ravaud, Caroline (Representante del Consejo de Europa en BYH).
- Somun, Hajrudin (Diplomático bosnio. Cónsul honorífico de Bagladesh).

## Esmā Kućukalić Ibrahimović

- Sphan, Paul Bernd (Profesor emérito de la Universidad Goethe de Frankfurt. Consejero del Ministerio de Finanzas y Tesoro de Bosnia y Herzegovina).
- Suljagic, Emir (Ministro de Cultura del Cantón de Sarajevo (2012). Superviviente de la masacre de Srebrenica)
- Westendorp, Carlos (Alto Representante Internacional para Bosnia y Herzegovina).

## Anexos documentales

**TABLA 1:**  
**BALANCE DE PERDIDAS HUMANAS Y DEVASTACIÓN DURANTE LA GUERRA 1992-1995**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, 2010.



**TABLA 2:**

**ESTRUCTURA POBLACIONAL ACTUAL: CENSO 2013**

<b>PROMEDIO EDAD EN EL ESTADO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA</b>	39,51 años. Serbia: 42,2 años; Croacia 41,7 años
<b>TENDENCIA DE NATALIDAD CAÍDA</b>	Año 2003 0,9 ; año 2013 -1.3p ; año 2014 -1.5p *Generación nacida en el año 1993 inferior en la estadística como consecuencia de la guerra.
<b>EDUCACIÓN</b>	2,82% analfabetos (4,9% de la población no tiene educación primaria). Serbia 1,96 analfabetos; Croacia; 0,8%.
<b>EDUCACIÓN SUPERIOR</b>	12,7% Bosnia; Serbia 16,20%; Croacia 16,38%
<b>PERSONAS CON DISCAPACIDAD FÍSICA O INTELECTUAL</b>	8,33%
<b>UNIDAD FAMILIAR</b>	Promedio 3,04% miembros

FUENTE: Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina. Census of population, households and dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013.

**TABLA 3:**

**EMPLEO**

<b>POBLACIÓN EDAD TRABAJAR</b>	2.987.440 habitantes; 1.033.844 empleados; desempleados 328.632			
<b>POBLACIÓN EDAD LABORAL</b>	2011: 58,3%; 2014: 59,2%; 2015: 59,2%			
<b>EMPLEO POR SECTORES:</b>				
2003	AGRICULTURA 20,6	INDUSTRIA 21,5		
2012	AGRICULTURA 20,6%	INDUSTRIA 21,5%	CONSTRUCCION 8,9%	SERVICIOS 48,9%
2015	AGRICULTURA 17,9	INDUSTRIA 22,0%	CONSTRUCCION 7,5%	SERVICIOS 52,4%
<b>EMPLEADOS EN</b>				
Sector público 32,5% Sector privado 62,1%				
<b>EVOLUCIÓN DESEMPLEO BOSNIA Y HERZEGOVINA</b>				
2003: 41,6%	2013: 27,6%	2015: 27,9%		
<b>EVOLUCIÓN DESEMPLEO BOSNIA Y HERZEGOVINA</b>				
PARO MASCULINO:	2011: 26,1%	2013: 26,7%	2015: 25,9%	
PARO FEMENINO :	2011: 30%	2013: 31,2%	2015: 30,9%	
PARO JUVENIL:	2011: 57,9%	2013: 62,7%	2015: 62,3%	
<b>COMPARATIVA REGIONAL PARO</b>			<b>PARO JUVENIL COMPARATIVA REGIONAL</b>	
SERBIA	13,8 %	BOSNIA Y HERZEGOVINA	57,5 %	
MONTENEGRO	16,9 %	SERBIA	49,5 %	
MACEDONIA	23,4 %	CROACIA	45,9 %	
BOSNIA Y HERZEGOVINA	27,5%			
ESLOVENIA	7,3%			

FUENTES: Comisión Europea, 2016, ILO, Al Jazeera 2017

TABLA 4:

## INDICADORES ECONOMICOS DE BOSNIA Y HERZEGOVINA

PIB (dólares):		INB (Ingreso nacional bruto) per cápita Atlas Método (dólares)	
1994	1,256 mil millones	1996	750
2004	10,023 mil millones	2006	3.380
2008	19,101 mil millones	2013	4.870
2015	16,192 mil millones	2015	4.670

## POBREZA

2007	18,2%
2011	17,2%

## COHESION SOCIAL Sueldos (1 euro = 1,96 marco convertible (BAM))

484 marcos convertibles en 2003
816 marcos 2011
830 marcos en 2015

## BOSNIA Y HERZEGOVINA: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA

Año	Millones €	% PIB	€ Per Capita
2015	6.648,45	45,40%	1.721,06
2014	6.269,34	44,98%	1.619,57
2013	6.088,66	44,54%	1.589,35
2012	5.810,61	43,41%	1.514,90
2011	5.771,25	43,11%	1.503,22
2010	5.530,21	42,75%	1.438,97
2009	4.431,17	35,07%	1.152,73
2008	3.926,69	30,89%	1.021,51
2007	2.091,81	18,71%	544,20
2006	2.108,15	21,25%	548,42
2005	2.239,62	25,52%	582,83
2004	2.081,92	25,49%	541,81
2003	2.071,30	27,64%	539,76
2002	2.216,98	31,20%	578,79
2001	2.275,47	35,23%	596,74
2000	2.085,13	34,69%	550,21
1999	3.028,90	56,04%	807,04

**La deuda pública en Bosnia y Herzegovina en 2015 fue de 6.648 millones de euros, creció 379 millones desde 2014 cuando fue de 6.269 millones de euros, el 45,4% del PIB de Bosnia y Herzegovina.**

FUENTES: Banco Mundial/ Comisión Europea, 2016; Expansión/Datos Macro

**TABLA 5:**  
**GRADO DE MEJORAS DURANTE LA TRANSICIÓN DE LOS PAÍSES DE LOS BALKANES OCCIDENTALES A FINALES DE LOS AÑO NOVENTA DEL S.XX**

	Población 1997	Sector privado PIB%	Privatización Empresa grande	Privatización PYMES	Renovación Empresa	Liberalización precios extranjero	Mercado e intercambio con	Políticas de competitividad e impuestos	Reformas Bancarias inst. financieras	Mercado de acciones e
Albania	3.2	75	2	4	2	3	4	2	2	2-
Bulgaria	8.3	50	3	3	2+	3	4	2	3-	2
<b>Bos. y Hz.</b>	<b>4.1</b>	<b>35</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2-</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Macedonia	2.0	55	3	4	2	3	4	1	3	2-
Rumanía	22.5	60	3-	3+	2	3	4	2	2+	2
Croacia	4.5	55	3	4+	3-	3	4	2	3-	2+
Eslovenia	2.0	55	3+	4+	3-	3	4+	2	3	3

FUENTES: Banco Mundial, informe sobre transición en 1998. (Sistema de clasificación: del 1 – pequeño avance hasta 4+ calidad estandarizada. La tabla incluye los datos de la misión permanente del Banco Mundial en su informe *Economical Brief for Bosnia and Herzegovina*, 18 de noviembre de 1998, recogido en el texto de Papic (2001:23).

**TABLA 6:**  
**TABLA DE MIEMBROS DE LA PRESIDENCIA EN RELACIÓN AL PARTIDO QUE REPRESENTAN**

Fecha elección	1996	1998	2002	2006	2010	2014	
Croata	Kresimir Zubak HDZ	Ante Javelic HDZ Jozo Kriznatovic SDP	Dragan Covic, Ivo Jovic HDZ	Zeljko Komsic SDP	Zeljko Komsic SDP	Dragan Covic HDZ	
	Serbio	Momcilo Krajsnik SDS	Zivko Radisic SPRS	Miro Sarovic, Borislav Paravac SDS	Nebojsa Radmanovic SNSD	Nebojsa Radmanovic SNSD	Mladen Ivanovic SDS/SNS-RS
		Bosniaco	Alija Izetbegovic SDA	Alija Izetbegovic, Halid Genjac SDA Beriz Belkic SzaBIH	Sulejman Tihic SDA	Haris Silajdzic SzaBIH	Bakir Izetbegovic SDA

FUENTES: Presidencia de Bosnia y Herzegovina (predsjednistvo.ba)

**TABLA 7:**  
**RETORNO PROGRESIVO DE REFUGIADOS Y DESPLAZADOS A BOSNIA Y HERZEGOVINA TRAS EL CONFLICTO**

**AÑO DE RETORNO DE LAS DIFERENTES COMUNIDADES**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bosniacos	101.402	39.447	15.806	4.907	36.944	48.042	33.531
Croatas	505	10.191	4.325	6.760	7.779	5.960	4.557
Serbios	62.792	8.452	9.139	11.315	14.175	25.734	19.224
Otros	42	205	300	403	449	436	577
TOTAL	164.746	58.295	29.570	43.385	59.347	80.172	57.889

**DESPLAZADOS INTERNOS EN BOSNIA Y HERZEGOVINA EN 2016: 84.500**

**TOTAL RETORNADOS: 450.000**

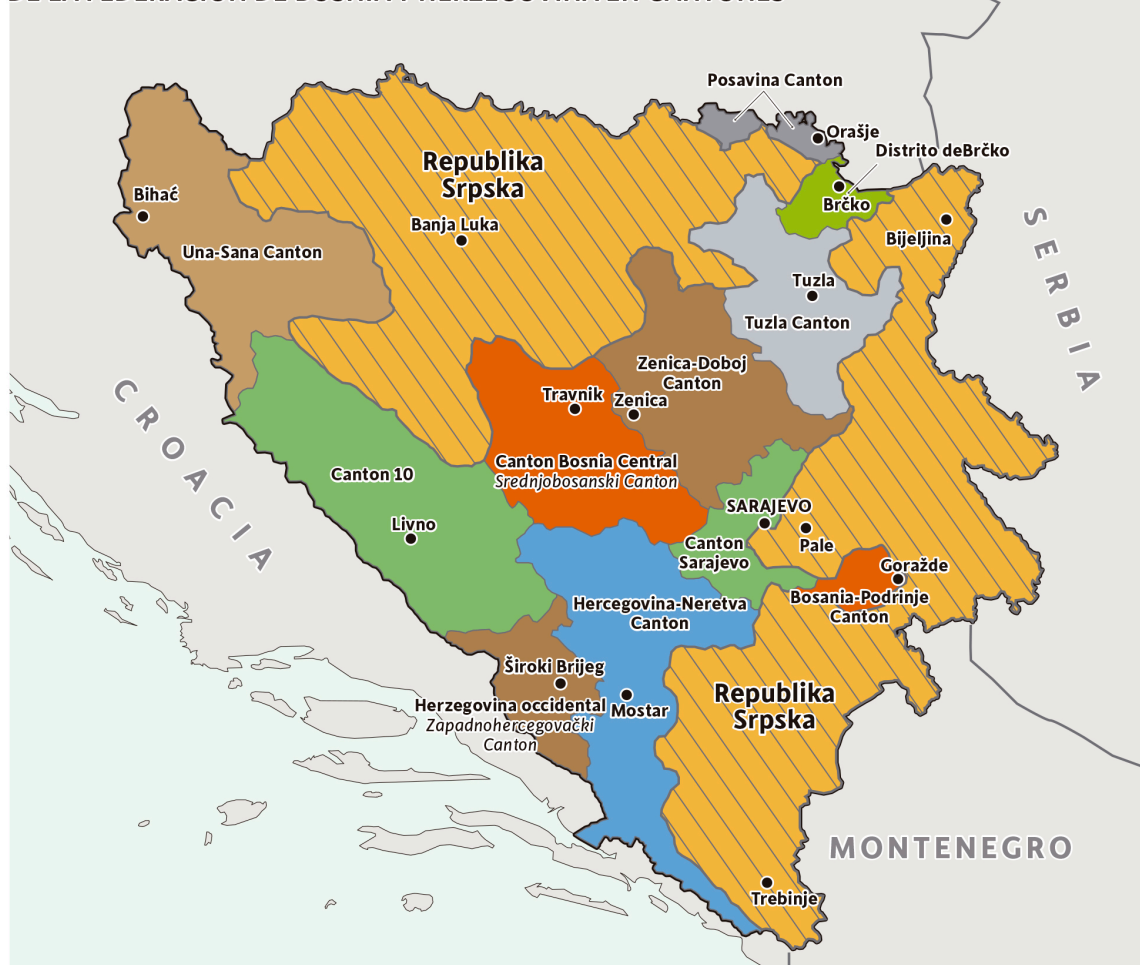
**PERSONAS RESIDIENDO AÚN EN CENTROS DE REFUGIADOS (2015): 8.500**

**FRACASO DE LAS POLÍTICAS DE RETORNO DE REFUGIADOS POR GRUPOS ÉTNICOS SEGÚN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE BYH**

<b>Federación ByH</b>	<b>1991</b>	<b>1997</b>	
Bosniacos	52,09%	72,61%	<b>Hasta el año 1999, 19.247 refugiados serbios habían vuelto a la Federación de ByH respecto de 380.165 bosniacos y 74.849 croatas. Lo que supone un 4,05% de retornados.</b>
Croatas	22,13%	22,27%	
Serbios	17,62%	2,32%	
Otros	8,16%	2,38%	
<b>Republika Srpska</b>	<b>1991</b>	<b>1997</b>	
Serbios	54,30 %	96,79 %	<b>Hasta el año 1999 retornó un total de 97.966 refugiados a la RS, de los que 9.212 eran bosniacos y 751 croatas, sólo un 10,12% de retornados de estos dos grupos étnicos.</b>
Bosniacos	28,77 %	2,19 %	
Croatas	9,39 %	1,02 %	
Otros	7,53 %	0,00 %	

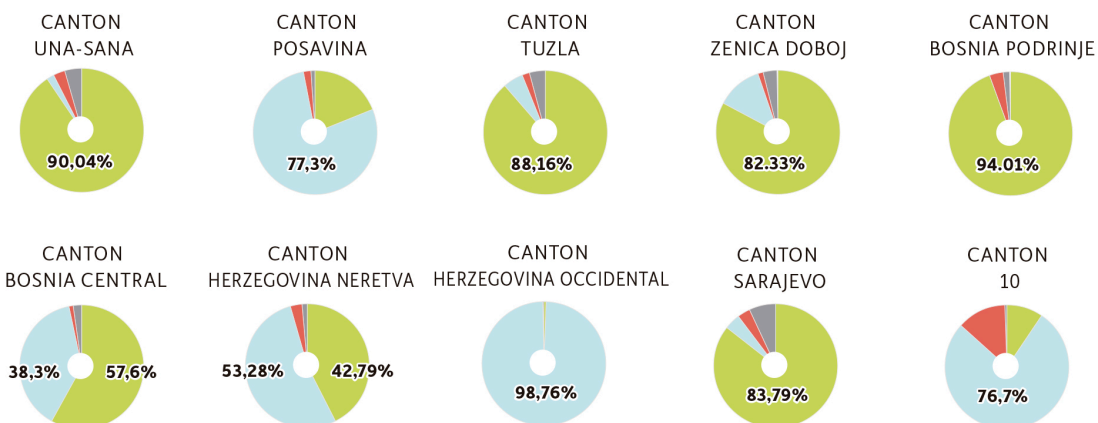
FUENTES: Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina, 2010. ACNUR/UNHCR, 2015/2016, Tribunal Constitucional ByH, 2000)

MAPA 1: MAPA TERRITORIAL DE BOSNIA Y HERZEGOVINA Y LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA DE LA FEDERACIÓN DE BOSNIA Y HERZEGOVINA EN CANTONES



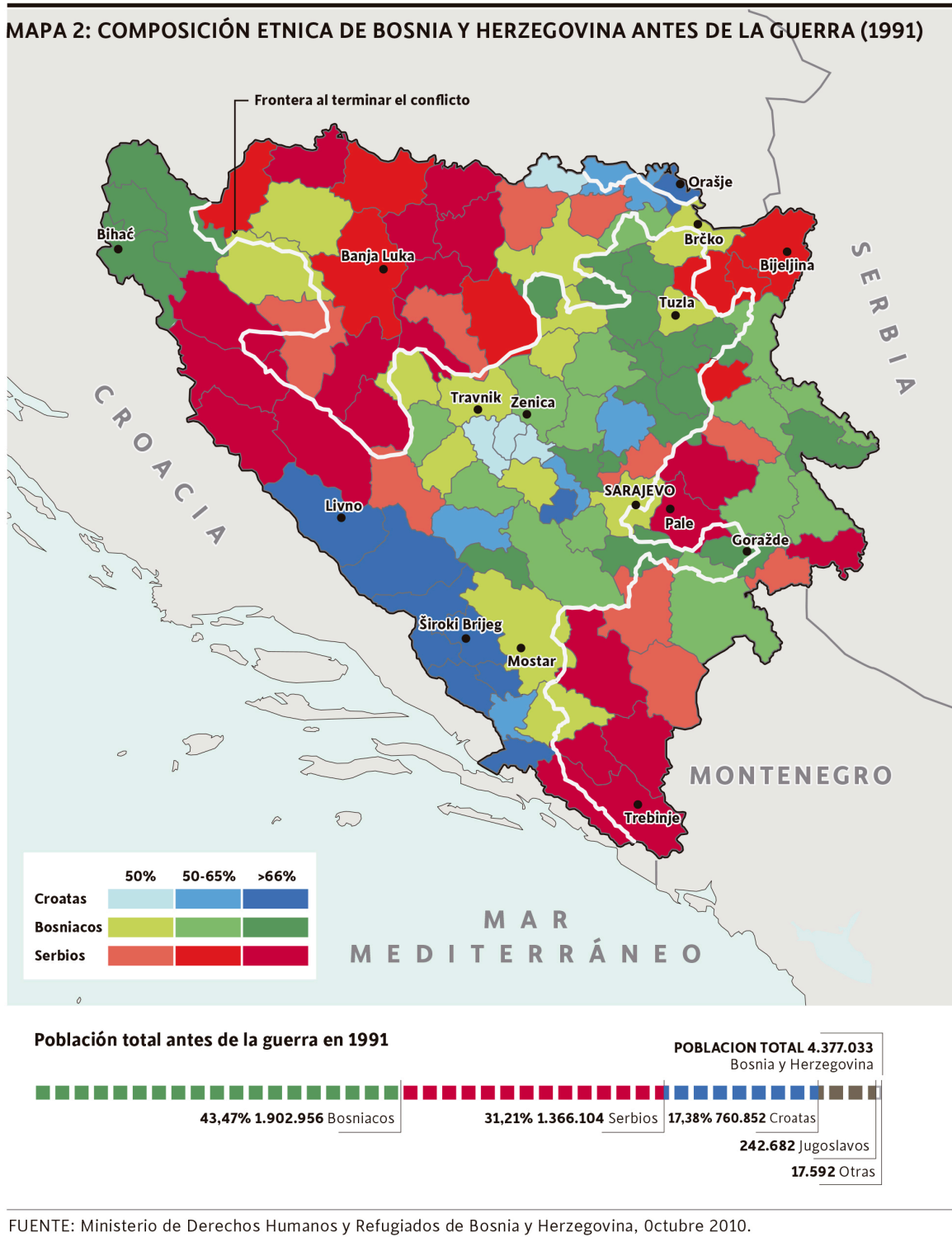
Composición étnica (%)

Croatas Bosniacos Serbios Otros



FUENTE: Wikimedia Commons y Agencia de Estadística de Bosnia y Herzegovina. Censo de población, hogares y viviendas en Bosnia y Herzegovina, 2013

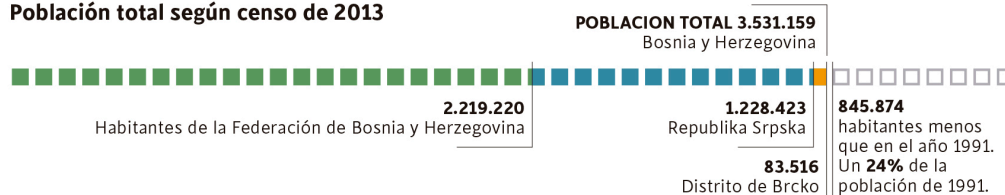




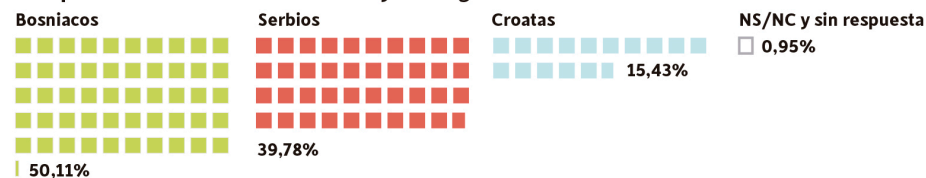
MAPA 3. COMPOSICIÓN ÉTNICA DESPUÉS DE LA GUERRA. CENSO DEL AÑO 2013



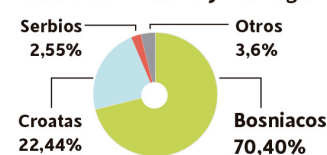
Población total según censo de 2013



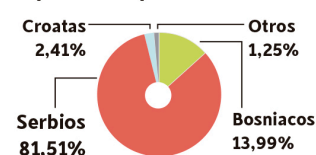
Composición étnica total de Bosnia y Herzegovina



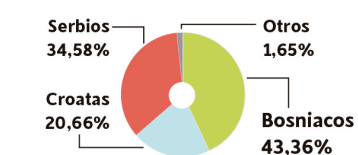
Composición étnica Federación Bosnia y Herzegovina



Composición étnica Republika Srpska



Composición étnica Distrito de Brcko



FUENTES: Agencia de Estadística de Bosnia y Herzegovina. Censo de población, hogares y viviendas en Bosnia y Herzegovina, 2013



