

ASPECTOS CIVILES DEL PROCESO DE PAZ EN BOSNIA-HERZEGOVINA

Pablo Gómez de Olea Bustinza

Subdirector general adjunto de Asuntos Internacionales de Seguridad

Dirección General de Naciones Unidas, Seguridad y Desarme

Ministerio de Asuntos Exteriores.

Desde la firma de los Acuerdos de Dayton en el mes de diciembre en París se han criticado los escasos avances en la aplicación de los aspectos civiles del proceso de paz, en contraste con la alta efectividad de las Fuerza de Aplicación de los Acuerdos de Paz (IFOR), en el cumplimiento de los aspectos militares. El contraste es real pero las críticas son injustificadas. La aplicación de los aspectos militares ha tenido una decisiva pieza disuasoria en la presencia de la fuerza multinacional. La voluntad de las Partes se suplía en gran parte por la capacidad de reacción de IFOR. En los aspectos civiles la situación era y es totalmente distinta. No sólo se depende de una voluntad de las Partes muchas veces escasa o reacia, sino que ha existido una multiplicidad de centros de decisión que han complicado enormemente la tarea. En cualquier caso se han hecho y se siguen haciendo por parte de la comunidad internacional enormes esfuerzos en una amplia gama de frentes distintos y a la vez complementarios: la construcción de una Bosnia-Herzegovina unitaria integrada por dos Entidades con amplio margen de autonomía, la democratización, el respeto a los derechos humanos, la reconstrucción económica, el retorno de refugiados y la estabilidad regional. Todas estas áreas forman parte de un todo unitario, los Acuerdos de Dayton, cuyo objetivo último es la estabilidad autosostenible en Bosnia-Herzegovina.

La multiplicidad de centros de decisión y esta diversidad de áreas de actuación aconseja un esfuerzo de clarificación para poder afrontar el periodo poselectoral con la mayor eficacia posible. El proceso de paz continuará siendo multifacético pero es necesario racionalizar el esfuerzo, coordinarlo al máximo para evitar duplicidades y reducir al mínimo los centros decisorios.

Aspectos institucionales

La fase poselectoral es crucial para conseguir el objetivo de la estabilidad autosostenible mediante la puesta en pie del entramado constitucional de Dayton. A su vez las instituciones comunes previstas en el Acuerdo de Paz materializarán la idea de una Bosnia-Herzegovina unitaria, integrada por dos Entidades con amplísimo margen de autonomía, que supere de una vez las tendencias a la separación que se han producido desde la firma de los Acuerdos de Paz.

Este proceso es tremendamente complejo e implica por un lado la creación *ex novo* de todo un aparato institucional, con lo que ello supone de regulación del procedimiento de

toma de decisiones, funcionamiento interno, transición desde las instituciones preexistentes, composición étnica equilibrada, etc. Por otro lado, sin una Federación croatomusulmana consolidada y sin una República Srpska (serbobosnios) que participe de forma constructiva en un proyecto político común, el entramado constitucional de Dayton será papel mojado.

Por otra parte, la Constitución de Bosnia-Herzegovina establece una lista de diez competencias de las instituciones centrales: política exterior, política de comercio exterior, política aduanera, política financiera respecto a las instituciones centrales y a las obligaciones internacionales de Bosnia-Herzegovina, política monetaria, política de inmigración, asuntos criminales internacionales e interentidades, comunicaciones, transportes interentidades y control del tráfico aéreo. Estas competencias se establecen sobre una doble cláusula residual, de forma que las materias no expresamente de competencia central serán competencia de las Entidades, salvo aquellas materias que las Entidades acuerden como de competencia central, se especifiquen en el Acuerdo de Paz (anejos 5 a 8) como de competencia central, o sean necesarias para preservar la soberanía, integridad territorial, independencia política y personalidad internacional de Bosnia-Herzegovina.

Se consagra, pues, un régimen que va más allá de un Estado federal (las Entidades conservan competencias, por ejemplo, en materia de defensa) en el que las Entidades cuentan con un nivel de autogobierno sin parangón. Para que esta construcción constitucional se materialice, es necesario por un lado que las instituciones centrales transfieran todas aquellas competencias de responsabilidad de las Entidades y a su vez las Entidades disuelvan todos aquellos órganos que ejercen competencias de responsabilidad central.

Si en la República Srpska éste es un proceso de doble vía, que afecta a dos niveles institucionales, en la Federación el proceso se complica por la existencia de un tercer nivel. En efecto, la pervivencia de la autoproclamada «República Croata de Herzeg-Bosna» (arreglos político-administrativos en las áreas bajo control del Ejército croatabosnio) ha impedido sistemáticamente la consolidación de la Federación.

Todo este edificio institucional funcionará si cada una de las tres comunidades se siente suficientemente representada como para poder hacer valer sus propios intereses, a menudo, contrapuestos. De la previsible tensión entre el interés musulmán hacia un Estado central fuerte, el croata hacia la preservación de su identidad cultural y comunitaria y el serbio hacia un nivel de autogobierno máximo, debe surgir el punto de encuentro que permita el funcionamiento de las disposiciones constitucionales.

A corto plazo, sin una constante supervisión internacional es muy posible que la deseada *conciliación de intereses no se produzca*. Por ello, se ha impuesto la idea de un periodo de consolidación de dos años, durante el cual continuará la supervisión internacional del proceso de paz y se irán transfiriendo gradualmente competencias y responsabilidades a las autoridades de Bosnia-Herzegovina. Se trata de pasar gradualmente de la lógica de la asistencia de la comunidad internacional a la de la responsabilidad de los dirigentes y de la población de Bosnia-Herzegovina. Al mismo tiempo y dado que en la Constitución no se fija la duración de las legislaturas, se haría coincidir el fin de las mismas con el periodo de consolidación, celebrándose de nuevo elecciones en el año 1998.

Democratización

Las elecciones de septiembre han sido un paso importante en la democratización de la sociedad bosnia, por el propio ejercicio del derecho al voto y por las medidas de acompañamiento que han creado condiciones mínimas para la celebración de elecciones.

Estas condiciones están fijadas en el anejo 3 del Acuerdo de Dayton: un ambiente políticamente neutral, el derecho a votar en secreto sin temor a intimidación, libertad de expresión y de prensa, libertad de asociación incluyendo partidos políticos, y libertad de movimientos:

1. Establecimiento de un ambiente políticamente neutral: Abarca desde las condiciones de seguridad propiciadas por IFOR y la Policía Civil de Naciones Unidas (IPTF) *International Police Task Force*, hasta el establecimiento de comisiones conjuntas y grupos de trabajo que funcionen junto con las Partes en el establecimiento de este ambiente (la Comisión Civil Conjunta bajo los auspicios del alto representante, la Comisión Electoral Provisional, el Consejo Consultivo de los Partidos Políticos y la Comisión de Expertos de los Medios de Comunicación, las tres últimas bajo auspicios de la Organización para la Seguridad y Cooperación para Europa [OSCE]). Los problemas principales son: el control por los tres partidos mayoritarios (SDA musulmán, HDZ croata y SDS serbio) de las instituciones cívicas; las estructuras de gobierno local, incluyendo tribunales y policía, hiperpolitizadas; las prácticas discriminatorias como despidos de trabajadores políticamente no afines; y las amenazas a miembros de otros grupos o partidos.
2. Voto secreto sin temor ni intimidación: La Comisión Electoral Provisional estableció una serie de reglas para asegurar el voto secreto y un Código de Conducta Electoral que prohíbe actividades de coerción, intimidación o represalias y que establece multas en el caso de infracciones.
3. Libertad de expresión y prensa: Se trata de impedir cualquier obstáculo administrativo o legal para el acceso a los medios de comunicación. Para ello la OSCE y la Oficina del Alto Representante han creado una cadena de televisión propia (*Open Broadcast Network*) con fondos donados por la comunidad internacional (18 millones de dólares) y el Gobierno suizo estableció la *Free Election Radio Network*. Además la Comisión Electoral Provisional ha adoptado tres documentos tras costosas negociaciones con las Partes: estándares para los medios de comunicación y periodistas; regulación de las relaciones de los Gobiernos con los medios de comunicación; establecimiento de la Comisión de Expertos de los Medios de Comunicación como máxima autoridad en la aplicación de los principios contenidos en los citados documentos (libertad de movimientos y de actividad profesional de los periodistas, acceso equitativo a los medios de comunicación de partidos y candidatos, información precisa y sin distorsiones de todos los aspectos de la campaña, evitar lenguaje que fomente la discriminación o el odio).
4. Libertad de asociación: Se han tomado numerosas iniciativas para fomentar la asociación entre grupos e individuos con importantes papeles sociales (líderes religiosos, intelectuales, periodistas, asociación de mujeres y jóvenes). La premisa de estas actividades es que la reconciliación entre los líderes sociales proporcione un modelo que tenga un efecto inductor.
5. Libertad de movimientos: Es en esta área donde ha sido más patente la falta de voluntad

de las Partes suplida por IFOR. La actuación de la fuerza multinacional ha sido decisiva para hacer posible una libertad de movimientos mínima a través del desmantelamiento de cientos de puestos de control y de la reconstrucción de puentes y vías de ferrocarril. La tendencia de la República Srpska a considerar la línea de separación interentidades como una frontera ha mermado considerablemente la libertad de movimientos. El acuerdo de las Partes con la comunidad internacional sobre los principios de actuación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para las visitas de grupos a sus hogares en áreas bajo control de otros grupos étnicos y el servicio de autobuses interentidades del ACNUR han tenido enormes dificultades en la práctica.

Las acciones en estos cinco campos no son sólo parte de una estrategia puntual dirigida a las elecciones de septiembre sino que pretenden consolidar una situación que sirva de base al desarrollo político y legislativo que las nuevas instituciones deberán realizar. De la democratización progresiva de la vida política y social en Bosnia-Herzegovina depende la propia viabilidad del proyecto de Dayton.

Derechos humanos

El compromiso adquirido por las Partes en Dayton (anejo 6) respecto a los derechos humanos es diáfano:

«Asegurar a toda persona bajo su jurisdicción el nivel más alto de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas internacionalmente.»

No sería realista esperar una aplicación inmediata de los variados y comprensivos compromisos en materia de derechos humanos recogidos en el citado anejo. Sin embargo, el balance es francamente negativo. En ambas Entidades, algunas autoridades han contribuido a la división étnica de forma directa al cometer, incitar o sancionar violaciones *de derechos humanos o de forma implícita al no reaccionar ante situaciones de acoso o intimidación a minorías étnicas.*

El propio Acuerdo de Paz ha previsto mecanismos que permitan mejorar la situación en materia de derechos humanos. Se ha establecido la Comisión de Derechos Humanos, prevista en el anejo 6 de Dayton como un órgano nacional que durante los cinco primeros años de funcionamiento tiene un carácter internacional. Está compuesto por la Cámara de Derechos Humanos y el *Ombudsperson*. La Cámara consta de 14 miembros, 6 nacionales y 8 de Estados miembros del Consejo de Europa. El *Ombudsperson* fue nombrado en diciembre del año 1995 por el presidente en ejercicio de la OSCE.

Una vez admitido un caso a trámite, el *Ombudsperson* intenta un arreglo amistoso. Si éste no es posible redactará un informe sobre si ha habido o no violación de los derechos referidos en el anejo 6. En el caso de violación, el *Ombudsperson* puede hacer recomendaciones sobre acciones concretas para resolver el problema. Si no se aceptan estas recomendaciones el caso se refiere a la Cámara de Derechos Humanos para que emita una decisión final y judicialmente vinculante.

Por otro lado, el anejo 7 del Acuerdo de Paz establece la Comisión para las Reclamaciones sobre Propiedad Inmobiliaria de Desplazados y Refugiados que asistirá a las personas afectadas para recuperar su propiedad o para recibir la adecuada compensación. La

Comisión está formada por nueve miembros, tres expertos internacionales, cuatro expertos de la Federación y dos de la República Srpska. El papel de esta Comisión es de gran importancia no sólo para facilitar el retorno de refugiados, sino como elemento clave en un Estado de Derecho y en la reversión de la limpieza étnica.

Todavía hay que esperar para ver el verdadero impacto que estas instituciones tendrán en la situación de derechos humanos en Bosnia-Herzegovina. De todas formas el apoyo tácito de las Partes no basta y es necesario su activa participación para asegurar que las decisiones de estas instituciones se aplican enteramente y con prontitud.

A su vez, fuera del marco estricto del Acuerdo de Paz, el alto representante ha establecido la *Human Rights Task Force* que reúne la multiplicidad de organizaciones encargadas de la aplicación de las disposiciones sobre derechos humanos del Acuerdo de Paz, incluyendo un amplio espectro de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) locales e internacionales. Para unificar la información y coordinar las actividades día a día, evitando solapamientos y duplicidades, se estableció, dentro de la Oficina del Alto Representante, el Centro de Coordinación de Derechos Humanos.

Naciones Unidas desempeña también una importante labor en materia de derechos humanos a través de la misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina. Dicha misión para su actuación en este campo, cuenta con la IPTF en sus funciones de supervisión e inspección de las actividades e instalaciones de las Fuerzas de Seguridad y de los procedimientos, estructuras y organización judicial asociada a las actividades anteriores. Actualmente hay más de 1.400 monitores de la IPTF y en el futuro cualquier reducción de la presencia militar internacional debe ir seguida de un reforzamiento paralelo de IPTF y de las estructuras policiales locales.

Un buen número de ONG locales e internacionales son muy activas en materia de derechos humanos. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha participado activamente en la protección de los prisioneros de guerra, supervisando y facilitando su liberación. Además, el CICR juega un papel principal en los casos de personas desaparecidas a través de sus tradicionales actividades de localización y presidiendo el Grupo de Trabajo sobre Desaparecidos en el que participan las Partes. Otras ONG como *Human Rights Watch/Helsinki*, Amnistía Internacional, *International Helsinki Federation e International Crisis Group* son muy activas, aunque sus esfuerzos se concentran en la Federación y carecen de una presencia efectiva en todo el territorio de Bosnia-Herzegovina.

Reconstrucción

Una rápida reconstrucción que permita una cierta recuperación económica es básica para una paz estable y duradera en Bosnia-Herzegovina. La reconstrucción es *conditio sine qua non* para el retorno y la reinserción de los refugiados y para la reintegración en la vida civil de los soldados desmovilizados. Pero además, son necesarias mejoras visibles en las condiciones de vida de las gentes para conseguir comprometerlas activamente con el proceso de paz y hacer palpables los dividendos de la paz.

Para afrontar de forma sostenible la reconstrucción de los daños provocados por la guerra (estimados en 10.000 millones de dólares por las autoridades bosnias), el Gobierno de Bosnia-Herzegovina con apoyo de la Comisión Europea, el Banco Mundial y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, preparó un Programa Prioritario de Recuperación y Reconstrucción de 5.100 millones de dólares y una duración de tres-cuatro años. Se trata de un programa integrado y multisectorial, que en el marco de una serie de reformas que faciliten la transición a una economía de mercado, tiene como objetivos: infraestructuras, generación de empleo y reactivación de la producción, fortalecimiento institucional que refuerce la capacidad del Gobierno y asistencia social a grupos vulnerables y refugiados.

En la Conferencia de Donantes (abril 1996) se comprometieron los 1.800 millones de dólares necesarios durante el año 1996 para financiar las necesidades más urgentes (restablecimiento de infraestructuras y servicios básicos, actividades generadoras de ingresos para soldados desmovilizados y para desempleados y viviendas para refugiados y desplazados).

De los 1.800 millones, 860 se han canalizado a programas multilaterales y 390 a programas bilaterales, algunos fuera del Programa Prioritario y otros que incluyen ayuda humanitaria. Dentro de los programas multilaterales, 160 millones se destinan a asistencia macroeconómica como parte esencial del Programa Prioritario, ayudando al Gobierno a pagar los costes recurrentes asociados a las inversiones financiadas por donantes, tales como salarios y costes sociales de la población más pobre, soldados desmovilizados y refugiados. Apoyando indirectamente el Programa Prioritario, 170 millones se destinan a actividades de aplicación del Acuerdo de Paz (elecciones, medios de comunicación y policía). Aproximadamente 440 millones no están asignados o deben completarse los tramites legales internos en los respectivos países para su desembolso efectivo.

Los programas multilaterales sufren importantes *gaps* financieros, sobre todo en los sectores de energía, transporte y generación de empleo. Sin embargo, los proyectos han sido diseñados de forma modular, no quedando afectada su viabilidad si no se consigue la financiación total, aunque su cobertura e impacto geográfico será menor que el pretendido. Si se quiere maximizar su escala e impacto, los fondos bilaterales comprometidos deberían apoyar estos proyectos multilaterales.

A su vez, los programas bilaterales deben coordinarse dentro del marco del Programa Prioritario. Un número significativo de donantes han establecido sus propios programas sectoriales que ejecutan las Agencias Nacionales de Cooperación, ONG o empresas privadas. Todas las actividades bilaterales ya sean de rehabilitación de emergencia o de reconstrucción o ya estén claramente dentro del Programa Prioritario son legítimas y suponen una valiosa contribución a la reconstrucción. Sin embargo, aunque alguna rehabilitación de emergencia esté justificada, los donantes deben reorientar sus actividades a la reconstrucción sostenible dentro del Programa Prioritario. Es clave que los donantes se mantengan dentro del marco acordado para evitar la fragmentación y el solapamiento de actividades que se derivaría del mantenimiento de prioridades individuales.

A pesar de los problemas apuntados el Programa de Reconstrucción ha comenzado con un efecto de arrastre. A medida que avanza se aceleran los desembolsos de fondos. Todas

las actividades preparatorias (evaluación de necesidades, proyectos de ingeniería, constatación) han sido completadas casi en su totalidad. Aunque la información sobre los desembolsos es imprecisa se estima que se desembolsaron antes del pasado verano 250 millones. El ritmo se incrementó de cara a las elecciones de septiembre duplicando la cifra anterior y se espera poder completar el desembolso de los 1.800 millones casi en su totalidad antes de la III Conferencia de Donantes el próximo mes de febrero. Los sectores en los que ya se han comenzado actividades de reconstrucción son: agricultura, educación, generación de empleo, electricidad, gas natural, calefacción, salud, vivienda, industria, desminado, telecomunicaciones, transporte, agua y tratamiento de residuos.

Por último, el Programa Prioritario estima para un periodo de tres-cuatro años las necesidades de reconstrucción en la Federación en 3.700 millones y en la República Srpska en 1.400 millones. Por causa del embargo en vigor hasta febrero pasado, el nivel de preparación del proyectos y establecimiento de prioridades en la República Srpska está menos avanzado que en la Federación. Además la actitud política de la República Srpska le ha privado de la oportunidad de un pronto disfrute de los programas de reconstrucción. Esta actitud plantea serios problemas a la reconstrucción de infraestructuras interentidades y otros proyectos cruciales para la viabilidad económica y social de Bosnia-Herzegovina en su conjunto. Se estima que únicamente el 10% de las actividades de reconstrucción previstas para el año 1996 tendrán lugar en la República Srpska y, en todo caso, en el futuro habrá que seguir muy de cerca la actitud de ésta, con la idea de la condicionalidad política de la ayuda a la reconstrucción siempre presente.

El éxito de la reconstrucción depende de un apoyo internacional continuado, decidido y concertado al Programa Prioritario, incluyendo financiación puntual sobre bases flexibles y suficientemente concesional, y de un liderazgo en Bosnia que emprenda políticas económicas estables y que anteponga los resultados sobre el terreno a sus intereses políticos. Los fondos comprometidos hasta el momento no bastan y la comunidad donante debe apoyar la reconstrucción durante las próximos tres-cuatro años necesarios para aplicar el Programa Prioritario. En el febrero del año 1997 se celebrará una III Conferencia de Donantes que deberá recabar los fondos necesarios para continuar el esfuerzo de reconstrucción.

Retorno de refugiados

Por el anejo 7 del Acuerdo de Dayton las Partes reconocen el derecho de refugiados y desplazados a volver a sus hogares y el derecho a recuperar sus propiedades o a ser compensados en caso contrario, para lo cual se establece la Comisión para Reclamaciones sobre Propiedad Inmobiliaria de Refugiados y Desplazados citada anteriormente. Las Partes se comprometen a asegurar el retorno de refugiados y desplazados en condiciones de seguridad y sin que sufran acoso, intimidación, persecución o discriminación, respetando las opciones individuales de destino y preservando el principio de unidad familiar.

A su vez, se reconoce al ACNUR el papel dirigente en materia de retorno de refugiados y desplazados y se le encarga que desarrolle un Plan de Repatriación en estrecha colaboración con los países de acogida y con las Partes. Dicho Plan deberá permitir un

retorno pronto, pacífico, ordenado y en fases de los refugiados y desplazados. Bajo auspicios del ACNUR se convocó en Oslo a principios de marzo de 1996 una Conferencia Internacional sobre Refugiados con dos objetivos: presentar el Plan de Operaciones previsto en el anejo 7 y revisar el régimen de protección temporal. Respecto al segundo punto se identificaron tres condiciones previas para el levantamiento del citado régimen: cumplimiento de las disposiciones militares del Acuerdo de Paz, promulgación de la Ley de Amnistía y existencia de mecanismos efectivos de protección de derechos humanos. Para ACNUR estas condiciones no se han cumplido en su totalidad (salvo la primera). Sin embargo, algunos de los países de acogida, especialmente aquéllos con mayor número de refugiados, consideran que el levantamiento del régimen de protección temporal es una decisión soberana de cada país. Así, por ejemplo, Alemania, con más de 300.000 refugiados, comenzó el pasado mes de noviembre las repatriaciones forzosas de forma escalonada y en contra de la opinión del ACNUR.

El Plan de Operaciones, a su vez, no ha sido aplicado con la prontitud necesaria por dos razones ligadas: la falta de voluntad de los refugiados a retornar y la inexistencia de condiciones mínimas de seguridad para el retorno. De un total estimado de 1.331.000 refugiados, 645.000 en países de la ex Yugoslavia y 686.000 en el resto del Mundo, además de 1.000.000 de desplazados dentro de Bosnia-Herzegovina, el Plan calculó en principio que 500.000 desplazados y 370.000 refugiados serían reasentados durante del año 1996. Este objetivo ha sido constantemente revisado a la baja.

Los cuatro componentes del Plan de Operaciones son:

1. Asistencia humanitaria continuada al millón de desplazados.
2. Identificación de áreas en las que el retorno es inmediatamente factible por no existir impedimentos políticos al mismo sino básicamente destrucción de infraestructuras y falta de servicios. En estas áreas se emprenderán proyectos de vivienda, agua, electricidad e instalaciones sanitarias y educativas, que creen las condiciones materiales necesarias para el retorno.
3. Retorno a áreas de minoría, aunque por el momento está casi totalmente bloqueado. Para hacer posible este enfoque se están aplicando una serie de medidas de fomento de confianza (facilitar las visitas de desplazados a sus comunidades de origen y los encuentros de representantes de los desplazados con los funcionarios locales).
4. Reasentamiento en áreas distintas a los lugares de origen cuando el interesado no desee o no pueda volver.

Un número muy limitado de retornos, tanto espontáneos como organizados, principalmente a territorio de la Federación, han tenido lugar. En total, unos 250.000 refugiados y desplazados han vuelto a sus casas, prácticamente todos a áreas de mayoría (áreas bajo control de su comunidad étnica).

Estabilidad regional

Un conjunto amplio de iniciativas y procesos se han puesto en marcha para dar respuesta a los aspectos regionales del proceso de paz en Bosnia-Herzegovina en un doble sentido: resolver los problemas derivados de la desmembración de la ex Yugoslavia y fomentar el diálogo y las relaciones de buena vecindad entre los países de la región. La necesidad de

atender la dimensión regional parte del hecho que el éxito del proceso de paz en Bosnia-Herzegovina depende en buena medida de la creación de una zona de estabilidad en el sureste europeo.

Los variados componentes de esta dimensión regional pueden dividirse en dos categorías: prevención y gestión de crisis y fomento del diálogo regional y de las relaciones de buena vecindad. La primera categoría incluiría la Administración Transitoria de Naciones Unidas para Eslavonia Oriental (UNTAES), el Despliegue Preventivo de Naciones Unidas en Macedonia (UNPREDEP), los Observadores de Naciones Unidas en la península de Prevlaka y los Acuerdos sobre Medidas de Confianza y Control Regional de Armamentos previstos en los artículos II, IV y V del anejo 1B del Acuerdo de Dayton. En la segunda categoría se incluiría la Iniciativa de Royaumont sobre el Proceso de Estabilidad en el sureste de Europa, la Iniciativa de Cooperación en el Sureste Europeo (SECI), la iniciativa búlgara sobre la Conferencia Balcánica y el enfoque regional de la Unión Europea (UE).

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el 15 de enero de 1996 la resolución 1.037 por la que se establecía la Administración Transitoria de Naciones Unidas para Eslavonia Oriental, Baranja y Sirmium Occidental (UNTAES) para ayudar a las Partes (Gobierno de Croacia y autoridades serbocroatas de Eslavonia Oriental) a cumplir el Acuerdo Básico (Acuerdo de Erdut) para la reintegración pacífica a Croacia de esta región. UNTAES cuenta con un personal civil internacional de 320 personas además de un contingente militar de 5.000 hombres, 100 observadores militares y 250 policías internacionales, cuyas misiones son la desmilitarización de la región (completada a finales de junio del año 1996), el retorno de refugiados y desplazados, el establecimiento de una policía unificada, la recuperación de los servicios básicos y la celebración de elecciones locales en la región. En principio, el mandato de UNTAES es de un año prorrogable a dos. Las elecciones están previstas para el mes de febrero y la parte croata, reacia a cualquier prórroga de UNTAES que retrase la recuperación de Eslavonia Oriental, aceptó una extensión del mandato de UNTAES hasta julio del año 1997, prorrogable por otros seis meses más.

La primera y hasta ahora única operación preventiva de Naciones Unidas ha sido la UNPREDEP. Inicialmente (resolución 983 de 31 de marzo de 1995) la operación se diseñó dentro del marco UNPROFOR y en febrero del año 1996 pasa a ser una operación independiente, tras la finalización de UNPROFOR, con un componente militar de 1.000 hombres (gran parte de ellos norteamericanos) y civil de 170. El mandato de UNPREDEP, prorrogado sucesivamente hasta el 30 de mayo de 1997, de contribuir al mantenimiento de la paz y la estabilidad en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) ha supuesto la implicación directa de UNPREDEP en numerosos aspectos de la situación interna y externa del país. Sus misiones incluyen el despliegue preventivo, buenos oficios, medidas de confianza, alerta temprana, supervisión y proyectos selectivos de desarrollo y sociales. En definitiva, UNPREDEP ha sido y es fundamental para evitar la extensión del conflicto bosnio y suavizar las tensiones étnicas dentro del territorio macedonio.

La existencia de un importante contencioso entre Croacia y la República Federal de Yugoslavia (RFY) sobre la península de Prevlaka, en territorio croata, supone un factor añadido de riesgo para la estabilidad regional debido a la importancia estratégica de Prevlaka, que domina la bahía de Kotor, principal puerto de la Armada yugoslava. Para

minimizar esa tensión, facilitar el proceso de negociación política de las Partes y conseguir una progresiva transformación del actual despliegue militar defensivo en una rutina regular de seguridad fronteriza, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el 15 de enero de 1996 la resolución 1.038 que establecía la misión de observadores de las Naciones Unidas en la península de Prevlaka, compuesta por 28 observadores militares y que salvo nueva prórroga finaliza el 15 de julio de 1997.

Los artículos II, IV y V del anejo 1B del Acuerdo de Dayton contienen mandatos específicos para concluir acuerdos o entablar negociaciones sobre medidas de seguridad y confianza mutua, control de armamentos y equilibrio regional. Así, dentro del marco del artículo II se concluyó, bajo auspicios de la OSCE, el 26 de enero de 1996, el Acuerdo sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) en Bosnia-Herzegovina. Las Partes en el Acuerdo (la República de Bosnia-Herzegovina, la Federación y la República Srpska) establecen hasta 15 medidas, algunas basadas en el Documento de Viena sobre MFCS del año 1994 (intercambio de información militar; notificación de cambios en la estructura de mando o en la distribución de equipo y armamentos; notificación, observación y limitación de efectivos en maniobras militares; programa de contactos y cooperación militar), otras contenidas directamente en el anejo 1B del Acuerdo de Dayton (restricciones sobre despliegues y maniobras militares en ciertas áreas; restricciones sobre reintroducción de fuerzas extranjeras; restricciones sobre localización de armamento pesado; supervisión de capacidades de producción de armamentos). El Acuerdo es de duración ilimitada, con revisiones periódicas cada dos años y con un papel de supervisión y mediación de la OSCE.

Las negociaciones para concluir un Acuerdo Regional sobre Control de Armamentos concluyeron con la firma del mismo en Florencia el 14 de junio por la RFY, Croacia, Bosnia-Herzegovina, la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Srpska. El Acuerdo establece límites numéricos a determinados tipos de armamentos (carros de combate, artillería, vehículos blindados, aviones de combate y helicópteros) sobre la base del Tratado FACE. Los techos se establecen sobre el armamento de la RFY en el momento de la firma del Acuerdo, de forma que a la RFY le corresponde un nivel máximo del 75% de ese armamento, a Croacia el 30% y a Bosnia-Herzegovina el 30%, dos partes de las cuales para la Federación y una parte para la República Srpska. El armamento que exceda estos techos se reducirá durante un periodo de 16 meses a través de los medios previstos en el Tratado FACE (fundamentalmente destrucción de armamentos) o mediante exportaciones. La OSCE asistirá a las Partes en la aplicación del Acuerdo y presidirá durante 1996 la Comisión Consultiva prevista en el propio Acuerdo.

Si en los dos aspectos anteriores el Acuerdo de Dayton es enormemente detallado, en el tema del equilibrio regional el artículo V del anejo 1B tan sólo dispone que:

«La OSCE asistirá a las Partes designando un representante especial para organizar y llevar a cabo negociaciones bajo los auspicios del Foro OSCE sobre Cooperación en Materia de Seguridad con el objetivo de establecer un equilibrio regional dentro y alrededor de la ex Yugoslavia.»

El desarrollo de este artículo sigue pendiente. En principio la idea es adaptar documentos existentes (Documento de Viena sobre MFCS y Tratado FACE) al contexto regional, que también deberá ser definido, aunque como mínimo deberá incluir a todos los Estados de

la ex Yugoslavia y Albania.

El segundo componente de la estabilidad regional se refiere al fomento del diálogo regional y de las relaciones de buena vecindad. Este componente está todavía en fase de desarrollo y las diferentes iniciativas deben ir materializándose. La más importante de ellas es la iniciativa de Royaumont sobre el Proceso de Estabilidad y Buena Vecindad en el sureste de Europa, contenida en la Declaración de Royaumont adoptada en París el 13 de diciembre de 1995 por todos los países de la UE, todos los Estados surgidos de la ex Yugoslavia, Estados Unidos, Rusia, Bulgaria, Hungría, Rumania, Turquía, la OSCE y el Consejo de Europa. La UE ha impulsado este proceso a través de la elaboración de una «Plataforma» (aprobada por el Consejo de Asuntos Generales en febrero del año 1996) en la que se establecen los términos de referencia de la iniciativa.

El objetivo de la iniciativa es reforzar la estabilidad y las relaciones de buena vecindad en el sureste de Europa para contribuir a reducir las tensiones surgidas del conflicto, prevenir un reinicio de las hostilidades y favorecer una toma de conciencia sobre la necesidad de la cooperación regional. Se trata de un proceso paralelo a la aplicación del Plan de Paz, que completa a este último y no lo sustituye. La OSCE participa en la fase inicial de su elaboración y se prevé la futura inserción del proceso en el seno de la OSCE en forma de Mesa Regional. Una primera relación de contenidos incluye posibilidades en el campo de circulación de personas e ideas, información, diálogo interprofesional, colaboración transfronteriza, cooperación cultural, científica y técnica y rehabilitación de la sociedad civil.

A su vez, Estados Unidos lanzó en febrero la SECI que consiste en la creación de un marco para la discusión de problemas específicos de carácter económico y medioambiental y la identificación de posibles proyectos y programas para su solución a nivel regional o subregional. La SECI se enmarcaría en la OSCE, de forma que el Consejo Permanente de la OSCE aprobaría su creación y estatuto y el Secretariado de la OSCE actuaría como Secretariado de la SECI. Los países de la región invitados a participar en la SECI son Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, ARYM, Grecia, Hungría, Rumania, Eslovenia y Turquía.

Estados Unidos desearía la fusión de ambas Iniciativas (Royaumont y SECI) en una sola, apadrinada conjuntamente por la UE y Estados Unidos. Actualmente se sigue considerando las posibilidades de fusión, sobre todo por las importantes diferencias que desde la perspectiva europea tienen ambas Iniciativas: el proceso de Royaumont tiene una dimensión política y humana, no económica, y por ello va dirigida más a las personas que a los Estados, mientras que la SECI tiene una dimensión exclusivamente económica; la iniciativa de Royaumont, a pesar de su vocación regional, tiene como prioridad inmediata la reconstrucción de la sociedad civil en Bosnia-Herzegovina, mientras que la SECI tiene una vocación más claramente regional; la SECI pretende nacer dentro de la OSCE, excluyendo por tanto a la RFY de la misma mientras siga suspendida su participación en OSCE, Royaumont, en cambio, estima fundamental la participación de la RFY desde el principio y sólo tiene vocación de insertarse eventualmente en la OSCE cuando se haya consolidado y se haya resuelto el problema de la participación de la RFY.

El tercer pilar de este proceso de estabilidad regional lo constituye la Conferencia Balcánica. Se trata de una iniciativa surgida dentro de la región en 1988 y que se concretó en dos reuniones ministeriales en Belgrado (1988) y Tirana (1990). El proceso quedó inte-

rumplido por la guerra y Bulgaria lo retoma en 1996 con una Conferencia Ministerial en Sofía el 6-7 de julio que aprobó la «Declaración de Sofía sobre Relaciones de Buena Vecindad, Estabilidad, Seguridad y Cooperación en los Balcanes» y que tendrá su seguimiento en una nueva Conferencia en Atenas en 1997. En la Conferencia de Sofía participaron Grecia, Rumania, la RFY, Turquía, Albania y Bosnia-Herzegovina. La ARYM no participó por negarse a aceptar un nombre distinto al previsto en su Constitución. Croacia y Eslovenia asistieron como observadores.

La Conferencia Balcánica es principalmente un foro de concertación política muy amplio, que abarca las siguientes áreas: fortalecimiento de las relaciones de buena vecindad incluidas MFCS; desarrollo de la cooperación económica mediante la cooperación transfronteriza; mejoras del transporte, telecomunicaciones e infraestructuras de energía, y la promoción del comercio y la inversión; desarrollo de contactos humanitarios, sociales y culturales; y cooperación en el ámbito de la justicia y la lucha contra el crimen organizado.

La Conferencia Balcánica tiene la ventaja de ser una iniciativa puramente regional y de complementar perfectamente la iniciativa de Royaumont y la SECI. Al tratarse de un foro de concertación política, la Conferencia propicia la creación de un marco político regional en el que deberán desarrollarse proyectos concretos, una parte de ellos a través de las dos iniciativas señaladas.

Por último, la UE ha desarrollado a través de su enfoque regional no tanto un proceso de estabilidad *per se* sino un mecanismo mediante el cual se alcancen determinados objetivos que contribuyan a la estabilidad regional. El enfoque regional surge en octubre del año 1995 ante la necesidad de condicionar el desarrollo de las relaciones contractuales de la UE con los países de la ex Yugoslavia a su activa participación en el proceso de paz y al respeto a los derechos humanos y de las minorías y a los principios democráticos. Durante el año 1996 este enfoque va tomando cuerpo (Consejos de Asuntos Generales de febrero y junio) y se va perfilando como un mecanismo para favorecer la cooperación y las relaciones de buena vecindad entre los países de la región. Para ello, la UE hace depender el desarrollo y el contenido de las relaciones bilaterales de la UE con Albania, la ARYM, Bosnia-Herzegovina, Croacia y la RFY, al desarrollo de la cooperación y de las relaciones de buena vecindad entre ellos y al cumplimiento de las condiciones anteriores, además de la solución al problema de Kosovo por la RFY.

Los Acuerdos que se negocien en el marco de este enfoque regional no serán idénticos. Incluirán elementos estructurales comunes pero tendrán en cuenta los diferentes grados de madurez económica de cada uno de los países. Se tratará, en todo caso, de Acuerdos de Cooperación, aunque algunas de sus cláusulas económicas vayan más allá de los tradicionales acuerdos de primera generación. Sus elementos estructurales comunes deberán fomentar la cooperación regional y las relaciones de buena vecindad y condicionar el desarrollo de las relaciones con la UE al cumplimiento de esos dos objetivos y de las condiciones generales (proceso de paz, derechos humanos, minorías y principios democráticos).

Por último, dentro del marco regional, no puede dejarse de lado el proceso de normalización de relaciones entre la RFY y Croacia, que se inicia con el Acuerdo Bilateral de Reconocimiento Mutuo de agosto de 1996 en el que además se sientan las bases para solucionar el contencioso de Prevlaka, la recuperación por Croacia de Eslavonia Oriental

y los problemas de sucesión respecto a la antigua Yugoslavia. Al mismo tiempo el proceso de normalización de relaciones entre la RFY y Macedonia debe contribuir a la estabilidad regional, aunque debe complementarse necesariamente con la solución del problema de Kosovo mediante la concesión de un régimen de autonomía amplio a la región dentro de la soberanía e integridad territorial de la RFY. El problema albanés, sobre todo en lo que afecta a las minorías albanesas en Kosovo y Macedonia, es uno de los principales riesgos de inestabilidad en la región.

Perspectivas ante la nueva fase del proceso de paz

Las elecciones del 14 de septiembre han supuesto, con independencia de la valoración política que merezcan, un punto de inflexión en el proceso de paz en Bosnia-Herzegovina desde una fase de preponderancia de los aspectos militares a otra en la que los aspectos civiles cobran protagonismo. Sin embargo, el objetivo de la estabilidad autosostenible continuará presidiendo el proceso de paz. Dicho objetivo sólo es alcanzable mediante una aplicación plena de los Acuerdos de Dayton como un todo, rechazando aplicaciones parciales.

En el año 1997 la comunidad internacional no tiene más opción que renovar sus compromisos respecto a la aplicación del Plan de Paz en Bosnia-Herzegovina, mantener y mejorar el mecanismo de coordinación de los esfuerzos de paz y garantizar un ambiente de seguridad que permita esos esfuerzos y el trabajo de los miembros de la comunidad internacional sobre el terreno. Sin embargo, el marco político será en 1997 sustancialmente diferente al del año 1996. La comunidad internacional tendrá que tratar con autoridades elegidas democráticamente en un Estado soberano, que serán coejecutores del Plan de Paz, en la medida en que irán aceptando paulatinamente responsabilidad en sus propios asuntos, permitiendo en paralelo la progresiva reducción de la participación de la comunidad internacional en la aplicación del Plan de Paz.

La idea de la condicionalidad política deberá continuar aplicándose. Las nuevas autoridades de Bosnia-Herzegovina no deben tener ninguna duda de que el apoyo continuado de la comunidad internacional depende de su plena cooperación y compromiso incondicional con los principios de Dayton. Como un primer paso, las Partes deben mostrar su voluntad de formar y hacer funcionar las nuevas instituciones comunes y de comprometerse con un mandato de dos años de duración, con la subsiguiente celebración de elecciones en el año 1998.

La celebración en Londres a principios de diciembre del año 1996 de una reunión de la PIC (*Peace Implementation Conference*) ha sido la ocasión para establecer la estrategia de la comunidad internacional durante los próximos dos años, detallar las obligaciones de las Partes y el calendario para su cumplimiento. Los principios generales del proceso de paz (período de consolidación, transferencia progresiva de la responsabilidad sobre el proceso de paz, condicionalidad de la ayuda internacional, refuerzo de la figura del alto representante) fueron formalmente aceptados por la Presidencia colegiada de Bosnia-Herzegovina en la reunión ministerial del Comité Director de la PIC celebrada en París el 14 de noviembre del año 1996.

Durante los próximos dos años se irá avanzando en los diferentes aspectos del Plan de Paz y las elecciones del año 1998 se realizarán en mucho mejores condiciones que las del año 1996. Para ello, es necesario un compromiso continuado de la comunidad internacional y la supervisión constante del proceso en el que las grandes potencias deberán mantener la unidad de acción y la constante presión política sobre las Partes. Sin embargo, hay dos aspectos que a pesar de ser esenciales para la reconciliación y por tanto para el éxito de la paz, serán difícilmente aplicados. Por un lado, el retorno de refugiados y desplazados, esencial para superar uno de los aspectos más trágicos de la guerra en Bosnia: la limpieza étnica. El mapa étnico anterior a la guerra no será restablecido, al menos a medio plazo, y el reasentamiento de refugiados y desplazados únicamente se producirá en áreas de mayoría. Por otro lado, el enjuiciamiento de los crímenes de guerra que se producirá con demasiada lentitud o sin la comparecencia ante el Tribunal de la Haya de los principales encausados, con el consiguiente sentimiento de impunidad y con la imposibilidad de transferir culpabilidades colectivas a individuos concretos.

La alternativa diseñada en Dayton, la coexistencia pacífica de las tres comunidades bajo un único Estado, integrado por dos entidades con amplio margen de autonomía, es la única viable. Si fracasa habrá que enfrentarse a la partición de Bosnia con las consiguientes secuelas de violencia, limpieza étnica y radicalización política de los musulmanes bosnios.