

# DERECHOS Y LIBERTADES

Número 47, Época II, Junio 2022



uc3m | Universidad Carlos III de Madrid  
Instituto de Derechos Humanos  
Gregorio Peces-Barba

 FUNDACION CULTURAL  
ENRIQUE LUÑO PEÑA

*Dykinson, S.L.*

La revista Derechos y Libertades está incluida en la Emerging Sources Citation Index, en ERIH PLUS y en la valoración integrada e índice de citas que realiza el CINDOC con las Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas (RESH) y figura en el catálogo de revistas de LATINDEX, Anvur (Italia) –categoría A–, MIAR, CARHUS, Qualis Brasil –categoría B1–, Dulcinea, International Political Science Abstract, Worldwide Political Science Abstracts, Philosopher’s index, IBSS. Se encuentra incluida en el repositorio DIALNET.

La Revista superó la III Convocatoria de Evaluación de Calidad Editorial y Científica de las Revistas Científicas españolas y renovó el Sello de Calidad FECYT hasta 2020.

Derechos y Libertades se adhiere al Código de Conducta y Buenas Prácticas para Editores de Revistas del Comité de Ética de las Publicaciones (COPE). Disponible en: [publicationethics.org/files/Code\\_of\\_conduct\\_for\\_journal\\_editors\\_Mar11.pdf](http://publicationethics.org/files/Code_of_conduct_for_journal_editors_Mar11.pdf)

### Redacción y Administración

Revista Derechos y Libertades  
Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas  
Universidad Carlos III de Madrid  
c/ Madrid, 126  
28903 Getafe (Madrid)

E-mail de la Revista:  
[franciscojavier.ansuategui@uc3m.es](mailto:franciscojavier.ansuategui@uc3m.es)  
[derechosylibertades@uc3m.es](mailto:derechosylibertades@uc3m.es)

### Adquisición y suscripciones



#### Suscripción en papel

Ver boletín de suscripción al final de este número y remitir en sobre cerrado a:

Dykinson, S.L.  
C/ Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid

#### Suscripción versión electrónica (revista en pdf)

Compra directa a través de nuestra web  
[www.dykinson.com/derechosylibertades](http://www.dykinson.com/derechosylibertades)

Copyright © Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas

ISSN: 1133-0937

Depósito Legal: M-14515-1993 European Union

Edición y distribución:

Dykinson, S.L.

C/ Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid

Tels. +34 915 442 846 / 69. Fax: +34 915 446 040

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente personales de los autores

La editorial Dykinson, a los efectos previstos en el artículo 32.1, párrafo segundo del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de Derechos y Libertades, o partes de ellas, sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier acto de explotación (reproducción, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, etc.) de la totalidad o parte de las páginas de Derechos y Libertades, precisará de la oportuna autorización, que será concedida por CEDRO mediante licencia dentro de los límites establecidos en ella.

**EL PRECIO DE UNA PAZ SIN DERECHOS.  
LOS DESPLAZADOS/RETORNADOS  
EN KOSOVO Y BOSNIA HERZEGOVINA**

*THE COST OF PEACE WITHOUT RIGHTS.  
DISPLACED PERSONS/RETURNEES  
IN KOSOVO AND BOSNIA HERZEGOVINA*

ANA M. JARA GÓMEZ\*

Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0002-7565-0214>

Fecha de recepción: 28-5-21

Fecha de aceptación: 19-1-22

*“La calamidad que ha sobrevenido a un creciente número de personas no ha consistido en la pérdida de derechos específicos, sino en la pérdida de una comunidad que quiera y pueda garantizar cualesquiera derechos... Sólo la pérdida de la comunidad misma le arroja fuera de la humanidad” (Hannah Arendt)*

*“La vida que aquí perdiste / la has destruido en toda la tierra” (Constantino Kavafis)*

**Resumen:** *Kosovo y Bosnia Herzegovina son países completamente diferentes y al mismo tiempo semejantes en lo tocante a la situación de las personas retornadas tras los conflictos armados y adquieren relevancia por el gran número de personas que fueron desplazadas, por la dimensión étnica de los desplazamientos y porque los cambios políticos producidos tras los conflictos son de tal calado que*

---

\* Este artículo tiene origen en un Seminario García-Pelayo del Centro De Estudios Políticos y Constitucionales, impartido por la autora el 21 de enero de 2021.

*reconfiguran el mapa de Europa. Es un lugar común afirmar que la interculturalidad social y política es sinónimo de tolerancia y paz social, especialmente en periodos de posguerra, en los que se hace imprescindible hablar de reconciliación para garantizar que es posible una vuelta a la normalidad. Este artículo trata de cuestionar, al menos como verdad autoevidente y generalizable, la bondad sin reservas de la interculturalidad impuesta inmediatamente tras un conflicto violento. Se debe dar, en estos contextos, mayor importancia a las etnias que han quedado en los márgenes de la exclusión. En Bosnia Herzegovina y Kosovo, el colapso del comunismo, los cambios políticos y los conflictos han tenido enormes consecuencias socioeconómicas en las etnias romaníes.*

**Abstract:** *Kosovo and Bosnia Herzegovina are entirely different countries and at the same time similar in terms of the situation of returnees after armed conflicts. Both are relevant because of the large number of people who were displaced, because of the ethnic dimension of the displacements and because the political changes produced after the conflicts are so far-reaching that they reshaped the map of Europe. It is a commonplace to affirm that social and political interculturalism is tantamount to tolerance and social peace, especially in post-war periods, when it is essential to speak of reconciliation in order to ensure that a return to normality is possible. This article seeks to question, at least as a self-evident and universal truth, the unreserved virtue of interculturality imposed in the immediate aftermath of violent conflict. In these contexts, greater importance must be given to the ethnic groups that have been left on the margins of exclusion. In Bosnia-Herzegovina and Kosovo, the collapse of communism, political changes and conflicts have had enormous socio-economic consequences on Roma ethnicities.*

**Palabras clave:** retornados, identidad étnica, desplazamiento

**Keywords:** returnees, ethnic identity, displacement

## 1. INTRODUCCIÓN. ORIGEN Y CONTEXTO

Entre las numerosas asignaturas pendientes en el complejo y violento escenario europeo de los Balcanes, ocupa un lugar destacado el tratamiento dado a la cuestión de los desplazados *por conflicto* y retornados *post conflicto*. La especialidad que impregna la turbulenta desaparición de la antigua Yugoslavia, ha revestido de una especial complejidad el tratamiento dado, en este caso a los masivos desplazamientos que suelen asociarse a cualquier conflicto bélico. No disponemos de una explicación convincente de las razones de un retorno precipitado, acelerado e impuesto, que mezcla confusamente objetivos de restitución y resarcimiento con objetivos de reconstrucción político-institucional e integración social. El retorno de los desplazados al punto de partida, al es-

cenario postconflicto, cuando de conflictos étnicos se trata, lejos de contribuir a la pacificación y el restablecimiento de la convivencia, generalmente acaba siendo un diabólico itinerario de ida y vuelta que transcurre entre la violencia explícita (punto *a quo*) y la violencia latente (punto *ad quem*). Es sabido que las relaciones políticas raramente pueden sustanciarse prescindiendo totalmente del Derecho. Alcanzar un escenario de paz no implica, *eo ipso*, acceder a un territorio de derechos, sometido al imperio de la ley. Silenciar las armas no supone, siempre y necesariamente, conceder la palabra al Derecho.

La referencia a los casos de Kosovo y Bosnia Herzegovina, no pretendiendo limitar el alcance del fenómeno ni circunscribir territorialmente la magnitud de sus consecuencias, puede servir para dotarlo de una especial plasticidad, dada la especialidad balcánica a la que anteriormente hemos hecho referencia. En las páginas que siguen, se somete a reflexión el enunciado de algunas cuestiones que, por no ser menores y seguir pendientes, quizá precisen de análisis más profundos y mejor documentados. Valga, sin embargo, esta modesta aproximación para estimular un acercamiento más profundo a uno de los fenómenos en los que, sin duda alguna, se libra en la actualidad una de las batallas más decisivas sobre el despliegue, la eficacia, la protección y la garantía de los derechos humanos, en Europa y en el mundo.

En los aspectos específicos que conciernen a los retornados, que vuelven a sus lugares de origen o residencia una vez finalizado el conflicto armado, los casos de Kosovo y Bosnia Herzegovina, reconociendo sus semejanzas y sus notables diferencias, son relevantes por el elevado número de desplazados consecuencia de sus guerras, por el carácter marcadamente identitario de los desplazamientos y porque los conflictos también originaron cambios políticos determinantes. Si bien los datos del censo oficial son muy cuestionados, la Agencia Bosnia de Estadística calcula que de los 2,2 millones de desplazados que provocó la guerra, 1.015.394 habían regresado al país para 2006, y se documentó la repatriación de 457.194 personas, en calidad de integrantes de minorías, en zonas administradas por grupo étnico distinto al suyo. Estas cifras, generalmente objeto de controversia como acabamos de señalar, son particularmente cuestionadas en lo que respecta a la sostenibilidad del retorno, es decir, algunos repatriados han regresado para reclamar sus propiedades, venderlas y volverse a marchar. Sea como fuere, en relación a Kosovo, se estima que unos 220.000 serbios fueron desplazados durante la guerra de Kosovo y durante los disturbios que tuvie-

ron lugar en 2004<sup>1</sup>. Las estimaciones de la OSCE indican que 25.430 de ellos han vuelto<sup>2</sup>.

Cuando hablamos de *retornados*, a los efectos del presente artículo, nos referimos a aquellas personas que abandonaron sus lugares de residencia, sus casas o sus bienes huyendo de la guerra y que posteriormente vuelven como residentes a estos mismos lugares una vez que el conflicto ha terminado<sup>3</sup>. En el momento presente existen en los Balcanes problemas migratorios diferentes de este, que cuentan con mayor actualidad o gravedad y sin embargo no tienen consecuencias políticas comparables al tema de los *retornados post conflicto*. Me refiero a las oleadas de refugiados que acuden y/o transitan por el corredor de los Balcanes huyendo de otras guerras o de condiciones de vida deshumanizantes, y que se encuentran en situaciones a menudo degradantes, también cuando llegan a Europa. Del mismo modo, es actual el asunto de los combatientes retornados, muchos de los cuales se presumen *radicalizados*, y vuelven a los Balcanes tras haber luchado en conflictos que tienen lugar en otros países, por ejemplo en Siria. El abordaje de estos problemas y estas situaciones deben forzosamente quedar pendientes para otros trabajos.

Cómo y por qué se produjeron los conflictos entre las repúblicas de la Antigua Yugoslavia es un asunto que abordaremos muy superficialmente, únicamente para establecer con la mayor fidelidad el marco de referencia teórico y situarnos con la mayor precisión y solidez posible en el escenario de retorno de aquéllos que se marcharon como refugiados huyendo de la violencia.

Poco después de la muerte de Tito, en 1981, la población albanesa de Kosovo ya reclamaba en las calles el estatus de república independiente. La agitación política, que respondía generalmente a la exigencia de derechos

---

<sup>1</sup> OSCE MISSION IN KOSOVO, "An Assessment of the Voluntary Returns Process in Kosovo", Organization for Security and Cooperation Mission in Kosovo, Pristina (Kosovo). Octubre de 2014. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/2/129321.pdf>. Véase también D. STEPANOVIC y N. LOIZIDES, "Peaceful returns: reversing ethnic cleansing after the Bosnian war", *International Migration*, núm. 55 vol. 5, 2017.

<sup>2</sup> *Ibidem*

<sup>3</sup> El artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "(t)oda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país" (ONU. Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 Diciembre 1948, 217 A (III), disponible en: <https://www.refworld.org/docid/47a080e32.html>). Véase también, sobre el derecho de retorno, la Resolución de la Subcomisión de Derechos Humanos 2002/30, *El derecho de retorno de los refugiados y de las personas internamente desplazadas*, de 15 de agosto de 2002, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1617.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1617>

económicos y políticos, continuó durante toda la década de los ochenta<sup>4</sup>. La proporción de albaneses en Kosovo, que en 1981 llegaba hasta el 78%, iba lentamente en aumento, pero los albaneses ostentaban menos del 50% de los puestos públicos oficiales. El índice de desempleo en Kosovo era el más alto de la Federación Yugoslava y los niveles de ingresos llegaban a ser una cuarta parte de la media nacional<sup>5</sup>. El ascenso político de Slobodan Milošević y su utilización del nacionalismo victimista y nativista serbio frente a Kosovo, resultaron decisivos para generar una espiral creciente de reclamaciones nacionalistas en toda Yugoslavia.

En Kosovo, las relaciones sociales entre los grupos étnicos se consideraban estables y, en general, sin notables confrontaciones, si bien la integración y la interacción social entre albaneses y serbios nunca alcanzó ni se acercó, en intensidad y grado de comunicación, a la situación existente en Bosnia Herzegovina antes de las guerras. Nos referimos a que, más que una estrecha relación de convivencia entre ambas comunidades, lo que había era una situación de tolerancia mutua. Aunque las relaciones interpersonales eran pacíficas, el trabajo en común provechoso y los intercambios sociales funcionaban con relativa normalidad, no se puede decir que la vida cotidiana entre albaneses y serbios discurriera dentro de los cánones propios de una comunidad de intereses y consensos básicos compartidos<sup>6</sup>.

De un modo muy distinto, Bosnia y Herzegovina fue siempre un mosaico de culturas donde serbios, croatas y musulmanes bosnios llegaron a convivir largo tiempo en una sociedad que consideraban común y que habían construido conjuntamente. Esta pluralidad de nacionalidades integradas en la Bosnia de antes de la guerra hacía imposible cualquier reivindicación de separación o autonomía. Cada municipio contaba con una variedad de etnias, o con alguna mayoritaria, pero ninguna franja continua en el territorio podía reclamarse

---

<sup>4</sup> J. A. MERTUS, *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*, University of California Press, California, 1999.

<sup>5</sup> Véanse, entre otros, D. JOVIĆ, *Yugoslavia: a State that Withered Away*, Purdue University Press, Indiana, 2009; Z. PETAK, "The Political Economy Background of Yugoslav Dissolution", trabajo presentado en la Conferencia *Conflict Resolution and Self-Governance in Africa (And Other Regions)*, 3 y 5 de mayo de 2003, Universidad de Indiana. Disponible en: [http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673\\_spring\\_2003\\_petak.pdf](http://www.indiana.edu/~workshop/seminars/papers/y673_spring_2003_petak.pdf); J. VANEK, "Yugoslav Economic Growth and its Conditions", *The American Economic Review*, vol. 53, núm. 2, 1963.

<sup>6</sup> Véase D. ANASTASIJEVIĆ, "The Closing of the Kosovo Cicle", en A. SCHNABEL y R. C. THAKUR, *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, Nueva York, 2000.

completamente serbia, croata o bosnia<sup>7</sup>. Tras la corta guerra en Eslovenia y la sangrienta y larga guerra en Croacia, el gobierno bosnio anunció un referéndum sobre la independencia en 1992, que ganaron quienes eran favorables a la separación de Serbia. Las comunidades de serbo-bosnios impugnaron el referéndum y boicotearon el recuento de votos, esgrimiendo que la Constitución requería un consenso entre todos los grupos nacionales para que la independencia fuera legítima, es decir, la aprobación de la mayoría de la comunidad serbia de Bosnia Herzegovina. Algunos representantes políticos serbo-bosnios de áreas con mayoría serbia reclamaron versiones propias de autodeterminación y el derecho a permanecer unidos a Belgrado.

La lucha armada comenzó en marzo de 1992, las tácticas de terror serbias consistían en ganar territorio para un Estado étnicamente puro, eliminando de él a quien no lo fuera. La *nueva Europa de Maastricht* quería una política exterior y de seguridad común pero no logró ponerse de acuerdo en los medios que habían de usarse para frenar el conflicto en Bosnia Herzegovina<sup>8</sup>. La guerra se prolongó durante tres años, en medio de la peor de las barbaries. La OTAN intervino, en el verano de 1995, cambiando el curso de los acontecimientos junto a la ofensiva por tierra croata y finalmente se acordó un alto el fuego, en octubre de 1995, al que seguirían las negociaciones de paz en Dayton, en noviembre de ese año<sup>9</sup>.

Este mismo acuerdo tuvo un efecto en Kosovo, donde los albaneses vivían ya un completo *apartheid*<sup>10</sup>, mientras alimentaban grandes esperanzas de que la comunidad internacional utilizara la coyuntura para frenar el na-

---

<sup>7</sup> N. MOUSAVIZADEH, *The Black Book of Bosnia: The Consequences of Appeasement*, Basic Books, Nueva York, 1996; J. P. REGER, *The Rebuilding of Bosnia*, Lucent Books, Greenhaven, 1997; C. ROGEL, *The Breakup of Yugoslavia and the War in Bosnia*, Greenwood Press, Connecticut, 1998; E. BLACK, *Bosnia. Fractured Region*, Lerner Publications, Minneapolis, 1999; S. L. BURG y P. S. SHOUP, *Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, M. E. Sharpe Inc, Nueva York, 2000.

<sup>8</sup> D. RIEFF, *Slaughterhouse: Bosnia and the Failure of the West*, Londres, Simon & Schuster, 1996. Pueden verse también L. SILBER y A. LITTLE, *Yugoslavia: Death of a Nation*, Penguin Books, Londres, 1996; L. J. COHEN, *Serpent in the Bosom: The Rise and Fall of Slobodan Milošević*, Westview Press, Connecticut, 2001; V. MEIER, *Yugoslavia. A History of its Demise*, Routledge, Londres-Nueva York, 1999 y J. N. CLARK, *Serbia in the Shadow of Milošević. The Legacy of Conflict in the Balkans*, Tauris Academic Studies, Nueva York, 2008.

<sup>9</sup> S. L. BURG y P. S. SHOUP, *Bosnia-Herzegovina. Ethnic Conflict and International Intervention*, cit. Véase también *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), Prosecutor v. Radislav Krstic, Srebrenica-Drina Corps*, case IT-98-33 (Krstic Trial Chamber Judgment and Krstic Appeals Chamber Judgment).

<sup>10</sup> H. CLARK, *Civil Resistance in Kosovo*, Pluto Press, Londres, 2000.

cionalismo genocida de Milošević. El Acuerdo de Dayton no respondió a tales expectativas; Kosovo ni siquiera fue mencionado y su población quedó a merced de la Serbia que acababa de asolar Bosnia. Como hemos dejado dicho en otro lugar, el mensaje de Dayton a Kosovo parecía ser que sin violencia explícita y un elevado número de víctimas civiles estaba condenado al abandono.

El Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK) comenzó a atacar con violencia objetivos serbios en 1996. En ningún caso el UÇK podía tener como objetivo derrotar a Serbia, dado el abismal desequilibrio en las fuerzas. En otoño de 1997, el UÇK realizó ataques sobre objetivos de la seguridad serbia, algunos contra civiles serbios, otros contra albaneses considerados traidores. Serbia respondió con un inmenso despliegue de fuerzas militares y paramilitares, atacando y bombardeando pueblos sospechosos de apoyar al UÇK. Europa y EEUU adoptaron una estrategia de condena tanto a la represión serbia como al terrorismo del UÇK y, a través del llamado *Grupo de Contacto* –formado por EEUU, la Federación Rusa, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido– reunieron a las partes en el castillo francés de Rambouillet, para una intensa ronda de negociaciones tendentes a lograr los términos para la paz y para la estabilidad de Kosovo a largo plazo.

Tras el fracaso de Rambouillet, la OTAN comenzó a efectuar ataques aéreos contra Serbia el día 24 de marzo de 1999<sup>11</sup>. La Alianza no puso en mar-

---

<sup>11</sup> La intervención en Kosovo no contó con la aprobación del Consejo de Seguridad, ni en el momento de las amenazas de ataque ni en el de los bombardeos la OTAN, por tanto, no se puede defender la legalidad de la intervención atendiendo a la Carta de Naciones Unidas. Bruno Simma afirma que, con todas las cautelas necesarias, existen ‘casos difíciles’ que implican terribles dilemas en los que las consideraciones políticas y morales imperativas no dejan alternativa salvo actuar fuera de la ley. Pero si estas instancias se vuelven la norma, pueden minar todo el sistema de seguridad colectiva. Acudir a la ilegalidad como explícita ultima ratio por razones tan convincentes como las que supone Kosovo en 1998 es una cosa, convertir la excepción en regla general es otra muy distinta, e implica, entre otras cosas, admitir que la OTAN no está sujeta a los principios de la Carta de Naciones Unidas (B. SIMMA. “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999). Para ampliar este tema, que escapa a los objetivos de este trabajo, pueden verse, entre muchos, A. CASSESE, “Ex Iniuria Ius Oritur: Are we Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”, *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999; S. CHESTERMAN, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford University Press, 2001; R. FALK, “Reflections on the Kosovo War”, *Global Dialogue*, vol. 1 núm. 2, 1999; D. FISHER, *Morality and War. Can War be Just in the Twenty-first Century?* Oxford University Press, 2012 y A. M. JARA GÓMEZ, “Soberanía, guerras justas y responsabilidad de proteger”, *Criterio Jurídico*, vol. 16, 2018.

cha ni una sola ofensiva terrestre. Por primera vez en la historia de la OTAN, la guerra discurriría íntegramente por el aire. Los bombardeos tuvieron lugar durante once semanas y su legalidad se defendió en base a la *Resolución 1199 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, aunque hubo numerosas denuncias aduciendo que los ataques constituían una infracción del derecho internacional. La justificación oficial de la intervención era la inminente catástrofe humanitaria<sup>12</sup>.

La división entre las comunidades serbia y albanesa de Kosovo se había radicalizado y profundizado notablemente con la imposición de la autoridad absoluta de Serbia en 1990, pero fueron las atrocidades cometidas por el régimen serbio durante la campaña de la OTAN las que aparecen como causa principal de la ruptura de todos los lazos entre ambas, sin solución posible<sup>13</sup>.

En todo caso, es un hecho cierto que las guerras en la Antigua Yugoslavia desencadenaron desplazamientos a gran escala en la región. Serbia, Montenegro y Croacia acogieron aproximadamente el 40% de los refugiados de Bosnia Herzegovina, mientras que Austria, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Australia recibieron también grandes contingentes de personas refugiadas. Dos millones de personas –de una población de menos de cinco millones– fueron desplazadas de Bosnia Herzegovina, un millón de las cuales lo hicieron a nivel interno<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Al respecto véanse M. BUCKLEY y S. N. CUMMINGS, *Kosovo. Perceptions of War and its Aftermath*, BookEnds Ltd, Reino Unido, 2001; R. FALK. "Reflections on the Kosovo War", *Global Dialogue*, vol. 1 núm. 2, 1999; A. HEHIR, "NATO's 'Humanitarian Intervention' in Kosovo: Legal Precedent or Aberration?", *Journal of Human Rights*, vol. 8 núm. 3, 2009; M. IGNATIEFF, *Virtual War: Kosovo and Beyond*, Vintage Book, Londres, 2000; N. S. RODLEY y B. ÇALI, "Kosovo Revisited: Humanitarian Intervention on the Fault Lines of International Law", *Human Rights Law Review*, vol. 7 num. 2, 2007 y J. L. HOLZGREFE y R. O. KEOHANE (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

<sup>13</sup> A. M. JARA GÓMEZ, *Kosovo en el laberinto. Estado, derecho y derechos*, Comares, Granada, 2019. Véanse también T. VOON, "Pointing the Finger: Civilian Casualties of NATO Bombing in the Kosovo Conflict", *American University International Law Review*, vol. 16, 2001 y C. M. CHINKIN, "Kosovo: A "Good" or "Bad" War? *The American Journal of International Law*, vol. 93, núm. 4, 1999.

<sup>14</sup> L. PAŠIĆ, "Las consecuencias políticas y sociales del desplazamiento continuado en Bosnia-Herzegovina", *Migraciones Forzadas*, octubre 2015. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/pasic>

## 2. ESTRATEGIAS DE POSTGUERRA PARA EL RETORNO DE LOS REFUGIADOS

### 2.1. Bosnia Herzegovina

El *Acuerdo Marco General Para la Paz en Bosnia Herzegovina*, también conocido como *Acuerdos de Dayton*<sup>15</sup>, es el nombre del tratado de paz alcanzado en 1995, que puso fin a la guerra de Bosnia Herzegovina. Se trataba en realidad de un conjunto de acuerdos, que fueron firmados por Slobodan Milošević, Franjo Tuđman y Alija Izetbegović. Dayton dispuso tres Constituciones para regular el país: la Constitución del Estado de Bosnia Herzegovina, la Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina, y la Constitución de la República Srpska. La República Srpska, denominada –como la Federación– *entidad*, ocupa el 49% del territorio, el 90% de su población es serbia, a pesar de que algunos territorios que la componen eran mayoritariamente musulmanes con anterioridad a la limpieza étnica y el genocidio que tuvieron lugar durante la guerra. El Acuerdo daba a la República Srpska el derecho a mantener su propia policía y su ejército, así como el de tener una *relación especial paralela* con Serbia<sup>16</sup>. La Constitución para Bosnia Herzegovina, inserta en los Acuerdos de Dayton, diseñó una estructura institucional común para todo el Estado, basada en la equidad y paridad de representación de las tres etnias mayoritarias (bosnios musulmanes –o bosniacos–, bosnios croatas y bosnios serbios), que son definidas de manera colectiva como *comunidades*. Resulta clave para entender el fenómeno del retorno analizar brevemente la funcionalidad democrática de un sistema como este<sup>17</sup>.

El ordenamiento constitucional de Bosnia y Herzegovina se articula en trece Constituciones: una para cada entidad, cantón y Estado. Hay trece Asambleas y trece Gobiernos, que funcionan a través de aproximadamente 150 Ministerios, sujetos a las condiciones impuestas por actores externos como

---

<sup>15</sup> Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina (*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*) A/50/79 - CS/1995/999, de 30 de noviembre de 1995. Disponible en [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA\\_951121\\_DaytonAgreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf)

<sup>16</sup> R. WEDGWOOD, "Introduction", en R. WEDGWOOD (ed), *After Dayton: Lessons of the Bosnian Peace Process*, Council of Foreign Relations, Nueva York, 1999.

<sup>17</sup> D. CHANDLER, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, Londres, 1999; S. BOSE, *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, C. Hurst & Co, Londres, 2002).

el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea. El sistema de protección y asistencia social es extremadamente frágil y comprende trece sistemas prácticamente independientes, con muy escasa coordinación y cooperación entre ellos. Incluso dentro del sistema único, las funciones se superponen y la división de responsabilidades nunca está clara<sup>18</sup>.

Las estructuras de Gobierno nacional en Bosnia Herzegovina producen, en gran medida, parálisis. Por una parte, existe una presidencia tripartita, compartida por un presidente bosniaco, un presidente bosnio croata y un presidente bosnio serbio, que no suelen destacarse por su capacidad de acuerdo. Por otra parte, una Cámara de Representantes y una Cámara de los Pueblos que están obligadas a tomar decisiones que afectan al *interés general* y van a producir efectos para todo el país, aunque en la práctica les resulta imposible hacerlo. La comunidad internacional disfruta de credenciales inusuales y un papel privilegiado de observador y garante, designando miembros internacionales para que formen parte de órganos nacionales como el Tribunal Constitucional, la Cámara de Derechos Humanos, la Comisión para los Desplazados Internos y los Refugiados y el Banco Central. Cualquier decisión importante requiere el acuerdo de las tres comunidades étnicas, que se encontrarían en una posición de negociación constante para buscar consensos, si quisieran llegar a ellos. Cada uno de los tres presidentes puede vetar una decisión que entienda perjudica los *intereses vitales* de su comunidad étnica. Las delegaciones bosnia, croata y serbia de la Cámara de los Pueblos también pueden vetar decisiones que entren en conflicto con los que entiendan que son intereses vitales de su grupo, sujetos los vetos únicamente a un poder limitado de revisión por parte del Tribunal Constitucional. Se impide el gobierno por mayoría en una sociedad que puede calificarse muy difícilmente de amigable y cohesionada<sup>19</sup>.

El Anexo VII de los Acuerdos de Dayton está dedicado a los refugiados y a los desplazados internos y establece que “(t)odos los refugiados y las personas desplazadas tienen derecho a regresar libremente a sus hogares originarios. Tienen derecho a que se les restituya la propiedad de la que se les privara en el curso de las hostilidades desde 1991 y a que se les compense por cualquier propiedad que no les pudiera ser restituida. El pronto retorno de los refugiados y las personas desplazadas

---

<sup>18</sup> S. CENIĆ, “Bosnia and Herzegovina: Development vs. Progress”, *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, vol. 14, núm. 2 (*Inequality in south-east Europe*), 2011.

<sup>19</sup> R. WEDGWOOD, “Introduction”, en Id., *After Dayton: Lessons of the Bosnian Peace Process*, cit.

es un objetivo importante de la solución del conflicto en Bosnia y Herzegovina. Las Partes confirman que aceptarán el regreso de esas personas que han abandonado su territorio [...]”<sup>20</sup>.

Si hacemos abstracción de la realidad ofrecida por el escenario construido en Dayton, no parece que la declaración contenida en este texto haya de ser objetable. Su valor declarativo, intencional e incluso programático, no está en cuestión; su eficacia práctica y su alcance normativo quizá merezcan un análisis más detallado. Cuando, por ejemplo, se habla de bosnios y bosnias que tienen derecho a volver a territorio de la República Srpska, creada en el mismo Acuerdo, no podemos olvidarnos de que ahora esta área es serbia, gracias a una limpieza étnica y un genocidio, como bien explica Robert Hayden,

La extraordinaria violencia que ha destruido estos lugares no fue la “furia de las pasiones nacionalistas reprimidas durante mucho tiempo por el comunismo”, como quisieran muchos periodistas y políticos. En cambio, sostengo que las guerras han girado en torno a la mezcla forzosa de pueblos cuya coexistencia continua era contraria a las ideologías políticas que ganaron en las elecciones democráticas de 1990. Así, el nacionalismo extremo en la antigua Yugoslavia no ha sido sólo una cuestión de imaginar comunidades “primordiales”, sino más bien de hacer inimaginables las comunidades heterogéneas existentes. En términos formales, el objetivo ha sido implementar una definición esencialista de la nación y su estado en regiones donde la población entremezclada formaba una prueba viviente de su validez: la negación brutal de la realidad social para poder reconstruirla<sup>21</sup>.

Las comunidades heterogéneas hacen más difícil controlar el poder y la economía, como también señala Hayden,

Es esta reconstrucción la que convierte la imaginación de la comunidad en un proceso que produce víctimas reales. [...] El objeto es ciertamente estructuralista [...], en el sentido de que la “limpieza étnica” es (para describir el derramamiento de sangre de una manera no sangrienta) la remoción de tipos específicos de materia humana de lugares particulares. Al mismo tiempo, la “limpieza étnica” puede ser también el corolario de un mito de nación leví-straussiano invertido, un mito que

---

<sup>20</sup> Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina, cit.

<sup>21</sup> R. HAYDEN, “Imagined Communities and Real Victims: Self-Determination and Ethnic Cleansing in Yugoslavia”, *American Ethnologist*, vol. 23 num. 4, 1996, p. 784.

no proporciona un modelo lógico capaz de superar las contradicciones de la estructura social existente, sino que proclama que la estructura social existente es contraria a la lógica y, por lo tanto, debe ser destruida<sup>22</sup>.

Quizá merezca la pena ahondar en la cuestión, superando la inicial complacencia ante la retórica de Dayton. El pronto retorno de los refugiados y las personas desplazadas se va a colocar como objetivo importante en el acuerdo, comprometiéndose los implicados a implementar un plan de repatriación y reasentamiento, que iba a ser desarrollado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Finalmente resultó que no sólo era necesario un plan, sino que hicieron falta tres planes sucesivos, con el objeto de que las autoridades locales fueran adquiriendo progresivamente mayores responsabilidades. En este sentido es interesante detenerse a analizar, aunque sea de manera breve, cuál es la motivación que se encuentra tras la insistencia por parte de la comunidad internacional en el retorno de los refugiados, que puede obligar a dejar de lado las consideraciones y preferencias de los individuos. No podemos dudar de la relevancia de las razones humanitarias, pero tampoco podemos descartar por completo que los países que recibieron a los refugiados quieran, por motivos económicos, políticos o incluso raciales, estimular su salida. Es posible, aunque no tenemos forma de demostrarlo, que el retorno de los refugiados, muchos de ellos pertenecientes a las etnias *perdedoras* de los conflictos, contribuya a evitar el ascenso de regímenes tiránicos en Estados que tras la guerra han quedado *políticamente frágiles*. O tal vez lo que se quería era fingir que lo irreversible se había logrado revertir, pretender que la limpieza étnica no había pasado.

El primer plan facilitó que más de 500.000 refugiados volvieron entre el año 1996 y el 2000 a los lugares de los que habían huido durante la guerra<sup>23</sup>. En Bosnia Herzegovina, solo durante los dos primeros años de posguerra un elevado número de personas regresaron del extranjero, sin embargo, no volvieron exactamente a sus antiguos hogares, sino que se dirigieron principalmente a aquellas áreas en las que su comunidad étnica era el predominante. Este llamado *regreso de las mayorías* tiene la consecuencia, entre otras, de que los retornados pasan a convertirse, de modo estable, en desplazados internos. También tiene como resultado la proliferación de zonas, más o menos amplias, étnicamente homogéneas. Los *regresos de las minorías* –retornados

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> A. MAYNE, "Bosnia-Herzegovina: 20 años tras el Acuerdo de Dayton", *Migraciones Forzadas*, octubre 2015. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/mayne>

que vuelven a áreas donde pasan a formar parte de una comunidad étnicamente minoritaria- solo aumentaron en los primeros años del s. XXI, y no llevó mucho tiempo reconocer que la mayoría de los retornos eran *falsos*. Los retornados volvían a sus lugares de origen y se inscribían en el censo con el objeto de exigir la propiedad de sus inmuebles, sobre todo para poder proceder a su venta, o para ejercer sus derechos políticos en el intento de dar un giro a la balanza étnica en las instituciones<sup>24</sup>.

En el caso de Kosovo era muy difícil que se produjera el regreso de las mayorías, porque los serbios no eran mayoría prácticamente en ninguna parte del país antes del conflicto, si se excepcionan los municipios del Norte.

Una vez comprobado el *retorno de las mayorías*, se procedió a diseñar el segundo plan. Sobre el terreno, las condiciones de vida y las posibilidades laborales y sociales no eran halagüeñas, produciéndose episodios de resistencia violenta al retorno por parte de las autoridades locales. Alrededor de 470.000 personas regresaron con este nuevo plan, o les fueron restituidas/reconstruidas sus propiedades, principalmente a través del Plan de Implementación de la Ley de la Propiedad<sup>25</sup>. Esta es una cifra donde debemos detenernos, no es asimilable el regreso de la persona a su lugar de origen y el hecho de que la propiedad sea reconstruida o restituida. Es más, es posible que la devolución de las propiedades a sus titulares legítimos fuera un proceso culminado con cierto éxito, y que, sin embargo, el regreso de las personas a los lugares que abandonaron durante la guerra no fuera tan exitoso. Se suele prestar poca atención al hecho de que la reconstrucción social es un tema más crítico y aún más complejo que la restitución de la propiedad. A menudo, el principal problema con el que se ha de encontrar un retornado es el de la restauración de la vida social y su reintegración e inclusión de pleno derecho en la ciudadanía<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> L. PAŠIĆ, "Las consecuencias políticas y sociales del desplazamiento continuado en Bosnia-Herzegovina", *Migraciones Forzadas*, Octubre 2015. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/pasic>

<sup>25</sup> A. MAYNE, "Bosnia-Herzegovina: 20 años tras el Acuerdo de Dayton", en Id., *Migraciones Forzadas*, cit.

<sup>26</sup> I. SERRANO, "Los derechos de propiedad y de reconstrucción en el proceso de retorno bosnio", *Migraciones Forzadas*, octubre 2015. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/serrano>; H. EINSPOORN, "From returnees to citizens? The case of minority repatriations to Bosnia and Herzegovina", *Refugee Studies Centre, Working Paper Series 118*, 2016. Disponible en: <https://www.rsc.ox.ac.uk/publications/from-returnees-to-citizens-the-case-of-minority-repatriations-to-bosnia-and-herzegovina>

Se han producido casos en los que los detractores del retorno de los refugiados han impedido deliberadamente el acceso de éstos al empleo y a otros derechos básicos. Se estima que unos 14.000 hogares fueron destruidos tiempo después del final del conflicto armado, con la intención de convencer a aquéllos que tenían intención de volver para que desistieran de su propósito<sup>27</sup>.

El plan número tres se inició con la formulación de la *Estrategia Revisada* para la implementación del Anexo VII de los Acuerdos de Dayton, que incluía explícitamente la afirmación de que muchas de las familias desplazadas, frecuentemente las más vulnerables, no estaban en condiciones de volver y necesitaban ayuda en su actual lugar de desplazamiento. Este cambio político, explica Andrew Mayne<sup>28</sup>, representante de ACNUR en Bosnia-Herzegovina, ha dado lugar al desarrollo de varios proyectos importantes. El *Proceso de Sarajevo* es el primero de ellos, un diálogo de alcance regional iniciado por ACNUR en 2005 para abordar los problemas de los refugiados y los desplazados internos en Serbia, Bosnia, Croacia y Montenegro. A partir del Proceso de Sarajevo tuvo lugar una *Conferencia de Donantes* (en la que fueron recaudados casi 300 millones de euros) y se puso en marcha, para estos cuatro países, el *Programa Regional de Vivienda*, en abril de 2012<sup>29</sup>.

Una parte de las personas que retornaron a Bosnia-Herzegovina fueron reubicadas en alojamientos temporales o en centros colectivos. Estas son viviendas provisionales que algunos Ayuntamientos pusieron a disposición de las familias que se habían instalado en residencias abandonadas que habrían de ser devueltas a sus propietarios. Estos centros colectivos, construidos *ad hoc* o instalados en estructuras previas, como barracones u hospitales, estaban destinados a ofrecer vivienda únicamente de manera temporal a aquellas personas que resultaron desplazadas internamente por el conflicto. Sin embargo, han permanecido como soluciones estables, a pesar de haberse deteriorado hasta llegar a condiciones de inhabilitabilidad. Hoy aún viven

---

<sup>27</sup> A. MAYNE, "Bosnia-Herzegovina: 20 años tras el Acuerdo de Dayton", en Id. *Migraciones Forzadas*, cit.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> El Programa Regional de Vivienda se concibió para asistir aproximadamente a 5.500 familias en Bosnia Herzegovina. La gestión de un proyecto de estas características supuso un gran reto para los países asociados, que cooperan entre sí para minimizar los obstáculos. Esta es un tipo de cooperación a la que Kosovo no puede aspirar dados los actuales vetos de los países que no lo reconocen y que impiden que pueda llevar a cabo o participar en un buen número de proyectos que implican cooperación transfronteriza.

en centros colectivos 8.547 personas, que se encuentran a menudo en condiciones de desamparo. Para dar solución a esta situación límite en que se encuentran las personas que permanecen en los centros colectivos se ha diseñado un proyecto llamado CEB II (financiado principalmente por el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa), que comenzó su implementación a finales del año 2014 y cuya conclusión, esperamos, tendrá como resultado el cierre de los centros colectivos y la reubicación de los retornados en viviendas dignas<sup>30</sup>.

## 2.2. Kosovo

Muchos serbios de Kosovo vivieron directamente, como víctimas o como testigos, ataques violentos durante las semanas que siguieron al fin de los bombardeos de la OTAN, en 1999. No se hicieron, en aquel momento, suficientes esfuerzos para proteger a los serbios en Kosovo y hubo muchos casos de represalias violentas. Se estima que el 70% de la población serbia huyó de Kosovo, ya fuera para evitar esas represalias o debido a la existencia de mejores oportunidades de empleo, formación y vida en Serbia. Los ataques contra los serbios de Kosovo después de la retirada de la OTAN tenían la finalidad de desplazar y castigar al que aún se consideraba el enemigo e impactaron de dos formas distintas en la comunidad serbia de Kosovo. Por una parte, empujaron a marcharse a algunos serbios por razones de seguridad y por otra enviaron el mensaje de que a los serbios no les esperaba un futuro muy prometedor bajo el nuevo estado albanés en Kosovo<sup>31</sup>.

Sin embargo, el nuevo Estado se iba a hacer esperar<sup>32</sup>. La encargada de administrar Kosovo, como una especie de protectorado, fue la misión de

---

<sup>30</sup> A. MAYNE, "Bosnia-Herzegovina: 20 años tras el Acuerdo de Dayton", en Id., *Migraciones Forzadas*, cit.; COMISIÓN EUROPEA, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*. Commission Staff Working Document, Bruselas, 6.10.2020 SWD(2020) 350 final. Disponible en: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia\\_and\\_herzegovina\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_report_2020.pdf)

<sup>31</sup> S. L. JOREIMAN, "Ethnic Violence, Local Security and Return Migration: Enclave communities in Kosovo", *International Migration*, vol. 55, núm. 5, 2017.

<sup>32</sup> La declaración de independencia de Kosovo tendrá lugar en 2008, un hecho al que habrán de asociarse, como veremos, consecuencias políticas y jurídicas de indudable repercusión en relación a nuestro tema. Sin magnificar los efectos prácticos concretos del nuevo escenario institucional sobre las políticas en torno a desplazados/retornados, quizá merezca destacarse el impacto producido en el ámbito internacional por la *Opinión Consultiva de la CIJ, de 22 de julio de 2010, sobre Kosovo*. Como hemos hecho notar en anteriores trabajos, para

Naciones Unidas, UNMIK, a lo largo de los siguientes diez años. UNMIK, como administradora del Estado, hizo frente a una larga lista de problemas, relativos a la vivienda, la educación, la seguridad y la libertad de movimientos, justicia, empleo, sanidad, bienestar social, relaciones interétnicas y retorno de los refugiados/desplazados internos. Resultó especialmente compleja la cuestión del destino de las propiedades abandonadas por los serbokosovares, que habían sido en numerosos casos ocupadas, vendidas a precios muy bajos o controladas por las tropas de la OTAN (KFOR) para evitar su ocupación ilegal. La gestión de UNMIK ha sido en muchas ocasiones criticada por su labor en lo referente a la propiedad inmobiliaria, sin embargo, debemos reconocer que sus actuaciones estaban plagadas de obstáculos, incluyendo la ausencia de registros de propiedad, que habían sido destruidos<sup>33</sup>.

La ONU, la Unión Europea y el gobierno de Kosovo han gastado millones de euros en las dos últimas décadas para potenciar el retorno de los serbios a Kosovo y restablecer la proporción de serbios que existía en el territorio antes de la guerra. Por supuesto, a la inversión se la acompaña con estrategias de condicionalidad por parte de la comunidad internacional.

En 2002, el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas (SRSG por sus siglas en inglés) supeditó las decisiones referentes al futuro de Kosovo al cumplimiento de ciertos estándares por parte de la ex provincia. Las instituciones y población de Kosovo estarían obligadas, a cambio de mayores cotas de soberanía, a garantizar, por ejemplo, los dere-

---

un destacado sector de la doctrina, la opción de la CIJ por compatibilizar la negación de la existencia de un *derecho a la secesión unilateral* con la *tesis de la excepcionalidad*, enarbolando la protección de los derechos humanos como telón de fondo, ofrece una valiosa y prometedora perspectiva, extensiva obviamente a la cuestión aquí analizada. No son pocos, en efecto, los autores que han destacado el potencial pacificador, pragmático y constructivo de la *Opinión Consultiva de la CIJ*. En particular, con referencia a la posición española sobre la cuestión, hemos llamado la atención sobre la irrupción en el escenario patrio de los requerimientos doctrinales de la vieja dogmática jurídica, desplegados en este caso en torno a los dos principios estructurales clásicos del Derecho Internacional: el de soberanía e integridad territorial de los Estados y el atinente al derecho de autodeterminación de los pueblos. Pueden verse, al respecto A. M. JARA GÓMEZ, *Kosovo en el laberinto. Estado, derecho y derechos*, cit., pp. 215-216; y "Kosovo's Constitutionalism and Some Notes on the Legitimacy of the Spanish Position", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XXI, enero-diciembre, 2021, pp. 535-564.

<sup>33</sup> M. SALAMUN, T. JOSIPOVIĆ, M. POVLAKIĆ y E. HALILI (BAHOLLI) *Private properties issues following the regional conflict in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo*, Estudio de la Dirección General de Políticas Internas, Parlamento Europeo, PE 419.632, 2010. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/peti/dv/peti20100504\\_studyrestitution1\\_/peti201005](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/dv/peti20100504_studyrestitution1_/peti201005)

chos de las minorías étnicas presentes en el territorio. Este tipo de condicionalidad cristalizó en una *sui generis* doctrina de la Organización de Naciones Unidas que se llamó ‘Standards before Status’ (primero los estándares y después el estatus)<sup>34</sup>. Es una doctrina que establece requisitos que el candidato a soberano tendrá que cumplir para obtener su estatus de Estado, aunque no queda del todo claro qué órgano o quienes conceden este estatus<sup>35</sup>.

Entre los estándares impuestos, cuyo cumplimiento iba a dar a Kosovo la posibilidad de iniciar finalmente un debate sobre su futuro y que necesariamente exigía que los progresos fueran *cuantificables*, estaba, redactado de este modo, el “Retorno sostenible de refugiados y derechos de las minorías étnicas. Respeto al derecho de todas las comunidades étnicas de permanecer en Kosovo, garantía de su derecho a mantener sus propiedades y a retornar a ellas”<sup>36</sup>.

La *política de estándares* fue un fracaso por razones evidentes, tal vez la más obvia era que muchos de los estándares estaban en manos de actores no kosovares. El *Informe Eide*, remitido al Secretario General de la ONU en 2004, recomendaba un enfoque más dinámico y el abandono de esta estrategia infructuosa<sup>37</sup>. En junio de 2005 se nombró al embajador Eide, autor del informe como Enviado Especial de las Naciones Unidas, con el encargo de poner en marcha un nuevo proceso de avance<sup>38</sup>.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas apoyó los nombramientos de quien obtendría un Premio Nobel gracias a este proceso, Martti Ahtisaari,

---

<sup>34</sup> Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad refrendando los “Estándares para Kosovo”, S/PRST/2003/26, de 12 de diciembre de 2003. Disponible en <https://undocs.org/es/S/PRST/2003/26>

<sup>35</sup> A. M. JARA GÓMEZ, “Nuevos modelos de soberanía. Kosovo y la soberanía irrelevante”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 5, 2014.

<sup>36</sup> B. KNOLL, “From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration’s Open-Ended Mandate”, *The European Journal of International Law*, vol. 16, núm. 4, 2005, p. 640.

<sup>37</sup> *The Situation in Kosovo. Report to the Secretary General of the United Nations. Summary and Recommendations*, S/2004/932, 15 de julio de 2004. Disponible en <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20S2004%20932.pdf>

<sup>38</sup> El Parlamento Europeo también realizó un pronunciamiento afirmando que la estrategia de la ONU para Kosovo llamada *standards before status* no había tenido éxito después de cinco años desde que comenzó su implementación y que parecía lo más conveniente abandonarla. PARLAMENTO EUROPEO. *Kosovo: ‘standards and status’ should go hand in hand*, Bruselas, 26 de enero de 2005.

como Enviado Especial para llevar a cabo el proceso político sobre el futuro estatus jurídico de Kosovo y de Albert Rohan como su adjunto, el 10 de noviembre de 2005. La *Propuesta Integral Final para el Establecimiento del Estatus Jurídico de Kosovo (Plan Ahtisaari en adelante)*, acompañada del Informe del Enviado Especial, recomendaba que el estatus de Kosovo fuera la independencia<sup>39</sup>. Se trataba de una estrategia que permitía que Kosovo se independizara, tras diez años bajo la administración de UNMIK, no de Serbia, protegiendo al mismo tiempo a la minoría serbia que se encontraba en el territorio. El *Plan Ahtisaari* no llegó a aprobarse en el Consejo de Seguridad, donde encontró el veto de Rusia, pero fue adoptado como parte de la Constitución de Kosovo. En esta Constitución se reconocía el carácter multiétnico del nuevo Estado y se establecían garantías reforzadas a la población serbia de Kosovo. Una de estas garantías fue la creación de nuevos municipios allí donde existían mayorías de población serbia. Dado que en Kosovo los gobiernos municipales son, aparte del gobierno central, la única instancia de organización política territorial, las comunidades minoritarias serbias tenían la posibilidad de ejercer un control sustancial y poder político y social. El texto constitucional adoptó medidas adicionales de protección a nivel nacional, como la reserva de escaños en el Parlamento para las minorías y el uso del serbio en las oficinas y documentos oficiales. A pesar de todo, las garantías, las protecciones especiales y el otorgamiento de derechos colectivos no han logrado el regreso de la población serbia, al menos en la magnitud prevista, con los datos de que se dispone<sup>40</sup>.

Los municipios del norte del país, muy cercanos física y políticamente a Serbia, que tienen mayoría de población serbia (Leposavić, Zubin Potok y Zvečan) no recaban, o, al menos, no proporcionan datos sobre sus índices de retorno. Tampoco ofrece cifras la parte norte del municipio de Mitrovica. Sin embargo, hay otros municipios de Kosovo con mayoría de población serbia que recaban y publican sus datos, a saber, Novo Brdo, Gracanica, Ranilug, Partesh y Klokot. Se trata de los municipios creados por el *Plan Ahtisaari* que, aunque son de mayoría no albanesa, están bajo el control del Gobierno y las leyes de Kosovo<sup>41</sup>. Estos datos nos proporcionan luces acerca del retorno y sus características, y pueden servir para cuestionar y traer al debate algunas asunciones que podrían beneficiarse de nuevos análisis e interpretaciones.

---

<sup>39</sup> *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, S/2007/168/Add.1, de 7 de febrero de 2007. Disponible en: [http://www.unosek.org/docref/propuesta\\_integral-esp%F10l.pdf](http://www.unosek.org/docref/propuesta_integral-esp%F10l.pdf)

<sup>40</sup> S. L. JOREIMAN, "Ethnic Violence, Local Security and Return Migration: Enclave communities in Kosovo", en Id., *International Migration*, cit.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

Un hecho que se desprende de estos datos es la preferencia del retorno a áreas rurales, lo que nos da información sobre quienes retornan y a qué se dedican. La mayoría de las opciones de subsistencia en las zonas rurales de Kosovo giran en torno a la agricultura, la viticultura o la cría de ganado. Es poco probable que los que regresan a las zonas rurales del país sean personas con educación avanzada, jóvenes, o profesionales especializados debido a las limitadas oportunidades de trabajo. Es mucho más probable que sean agricultores o jubilados, que regresen a las tierras que tenían en Kosovo antes de la guerra. Esta observación no concuerda con las teorías que sugieren que es más probable que las personas regresen a las zonas urbanas. Suponemos que los serbios que abandonaron las comunidades urbanas de Kosovo tienen posiblemente las aptitudes necesarias para aprovechar las oportunidades económicas que Serbia pueda darles<sup>42</sup>.

Una parte nada desdeñable de la población serbia (kosovar) que ha decidido regresar a Kosovo, se va a decantar por instalarse en municipios de escasa población, donde las oportunidades laborales no son abundantes, pero que sin embargo cuentan ya con una población serbia significativa. También, de modo sorprendente, los serbios regresan en mayores números a aquellas zonas donde fueron más frecuentes los episodios de violencia en la última etapa de la guerra. Estas preferencias de los retornados por los llamados *enclaves étnicos* suponen un hallazgo de importancia, que nos va a permitir analizar más allá del número de retornados o del número de personas que han reclamado su propiedad tras la guerra. La información de Kosovo nos dice a dónde regresaron las personas y este asunto no es baladí en el momento de orientar las políticas internacionales relativas a los refugiados que retornan.

Desde las postrimerías de la guerra de Kosovo, organizaciones como OSCE y ACNUR afirman que se ha incrementado la libertad de movimientos de los serbios de Kosovo y que progresivamente también han mejorado las condiciones de seguridad ha mejorado<sup>43</sup>. Aun así, no se ha progresado mucho en lo que se refiere a la integración social y cultural, la comunicación entre los ciudadanos serbios y albaneses de Kosovo, o la interacción entre

---

<sup>42</sup> Ibidem

<sup>43</sup> Véanse, entre otros, OSCE-UNHCR, *Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo* (March 2001- August 2001). Disponible en: <https://www.unhcr.org/3c625c8d4.pdf> y OSCE-UNHCR, *Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo* (May 2002 - December 2002). Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/ff/documents/a/2/12731.pdf>

los representantes de las dos comunidades<sup>44</sup>. Ante esta falta de convivencia real, reducida a coexistencia, la conclusión es, reiteradamente, que un mayor nivel de interacción entre albaneses y serbios redundaría en una mejora de la percepción de seguridad. Redactado con retórica más o menos elaborada o con mayor o menor índice de reproche a uno de los *lados*, puede encontrarse esta fórmula en variados documentos internacionales referentes a otros tantos conflictos<sup>45</sup>. Se tiene por incuestionable que una especie de *interculturalidad* de la vida social y política es beneficiosa y necesaria en periodos de posguerra, entre las mismas partes o grupos que se han enfrentado entre ellos durante el conflicto. Esta es una afirmación que queremos tratar de combatir, al menos como verdad autoevidente y generalizable.

Cabe pensar que algunas de las situaciones de desplazamiento de los refugiados se prolongan, entre otras cosas, por el miedo a volver al mismo sitio donde el enemigo reconocible permanece, como vencedor de la contienda, donde el agresor o simplemente el grupo que haya logrado erigirse en victorioso, tiene el poder, los medios y el espacio. Algunos autores han señalado ya la necesidad de dar mayor proyección a la integración de los refugiados en las comunidades de destino en detrimento del retorno o el reasentamiento, que pueden tardar o nunca producirse<sup>46</sup>.

Como señala Sandra Joreiman<sup>47</sup>, una parte de la violencia de las guerras es “local”, resultante de discordias particulares que se envuelven en un conflicto que permite todo. Al hilo de esta teoría, la elección de los enclaves por parte de las minorías en el proceso de retorno demuestra una interacción similar entre el entorno local y el nacional, salvo que en este caso es la seguridad la que está localizada y no la violencia. Los enclaves serbios proporcionan dos pilares fundamentales de la vida: seguridad y sociedad, aislando en

---

<sup>44</sup> Véanse, entre otros, COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión titulada *Comunicación de 2020 sobre la política de ampliación de la UE* (COM(2020)0660), de 6 de octubre de 2020, acompañada del documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado *Kosovo 2020 Report* (Informe de 2020 sobre Kosovo) (SWD(2020)0356). Disponibles ambos documentos en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0660&from=ES>

<sup>45</sup> Véase, por todos, PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de noviembre de 2018, sobre el Informe de 2018 de la Comisión sobre Kosovo (2018/2149(INI))*, Documento (2020/C 363/19). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018IP0479&from=EN>

<sup>46</sup> M. AGIER, *On the Margins of the World. The Refugee Experience Today*, Polity Press, Cambridge, 2008.

<sup>47</sup> S. L. JOREIMAN, “Ethnic Violence, Local Security and Return Migration: Enclave communities in Kosovo”, en Id., *International Migration*, cit.

la medida de lo posible a sus miembros de la experiencia política estatal. En el caso de Kosovo, donde algunos enclaves tienen reconocimiento político y cuentan con sus propios representantes, éstos dan paso a una experiencia local claramente diferenciada de la política a nivel nacional. Aunque este *aislamiento* puede no ser ideal en términos de normalización y reconciliación entre serbios y albaneses, permite a las personas gozar de una sensación de seguridad que tiene enorme valor en la vida diaria. Los enclaves étnicos resultan lugares atractivos para retornar, puesto que las personas que vuelven están rodeadas de miembros de la misma etnia, cubriendo la mencionada necesidad doble de sociedad y seguridad.

Ya Hannah Arendt había explicado que las personas sin derechos no son aquéllas a quienes se les arrebató la vida, la libertad, la seguridad o la igualdad ante la ley o la libertad de expresión, fórmulas diseñadas para resolver problemas dentro de las comunidades. Las personas sin derechos son, para Arendt, las que ya no tienen comunidad<sup>48</sup>. Es, por tanto, más fácil que los serbios se sientan seres humanos con derechos, así entendidos, si retornan a enclaves, aislados y en buena medida independientes de la sociedad albanesa mayoritaria.

Como hemos mencionado, no se trata solo de seguridad sino también del poder político, que incluso a este nivel puede significar la capacidad de controlar el desarrollo y los mecanismos de cambio. La política, participada por todos, logra neutralizar la quiebra de las relaciones de las minorías con las nuevas instituciones del Estado y normalizar aquello que, en otros municipios, más centrados en negar las causas y las consecuencias de la guerra, sigue pareciendo impensable: el juego político y económico.

### 3. CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD DE RETORNO

#### 3.1. La situación económica de posguerra

Tras un conflicto armado nunca es posible retornar al mismo lugar que se abandonó. En ocasiones ni siquiera se puede volver al mismo país, porque ya no existe como tal. En los casos de Bosnia Herzegovina y Kosovo no solo era imposible volver a una sociedad que ya no existía, que fue una vez

---

<sup>48</sup> H. ARENDT, *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2017.

yugoslava, tampoco era posible regresar a las personas que la formaban o a los paisajes urbanos anteriores a la guerra. Este hecho origina en los desplazados y retornados un sentimiento de nostalgia y tensión comparable a *vivir en el limbo*, ignorando lo que puede deparar el futuro, sin saber si su *hogar* tal y como lo entendían sigue existiendo y sin posibilidad de controlar o ejercer ningún poder sobre cualquiera de estos elementos, que resultan del todo impredecibles<sup>49</sup>. Los retornados, en muchos casos, se encontrarían a su vuelta con las penurias propias del tiempo de posguerra, y, en otros muchos casos, un territorio ahora *conquistado* y ocupado por el enemigo tras innumerables masacres, campos de violaciones brutales y crímenes de toda clase.

Las penurias a las que nos referimos como *propias de este tiempo de posguerra* en los Balcanes eran, y aun son, principalmente económicas.

La pobreza en Bosnia Herzegovina es más profunda y está más extendida que en cualquier otro país de la ex Yugoslavia, quizá con la salvedad de Kosovo, y alrededor del 20% de los pobres sufren graves carencias en todos o casi todos los indicadores y aspectos clave del bienestar, que van desde unas condiciones de vivienda y salubridad aceptables o el acceso a los servicios de atención de la salud, hasta la alfabetización, la cultura y cualesquiera medios de integración social y comunitaria. Las estructuras extremadamente complejas, junto con el alto nivel de pobreza, indican que el país no puede compararse con ninguna de las demás ex repúblicas yugoslavas ni con otros países de la región<sup>50</sup>.

La pobreza en Kosovo es persistente y generalizada, casi el 50% de su población es pobre y el 17% vive en la pobreza extrema y no tiene ingresos para cubrir sus necesidades nutricionales básicas. El crecimiento económico ha sido sólido desde el final de la guerra. En un informe de febrero de 2018, el Fondo Monetario Internacional ha evaluado la situación de Kosovo, que ha logrado avances significativos en lo que respecta a garantizar la disciplina fiscal y fortalecer el sector financiero. Se destaca que los saldos de los bancos públicos están por encima del nivel mínimo del 4,5% del PIB, y la deuda pública sigue siendo baja<sup>51</sup>. Sin embargo, como decimos, con su actual PIB,

---

<sup>49</sup> S. B. HOLTZMAN y T. NEZAN, *Living in Limbo: Conflict Induced Displacement in Europe and Central Asia*, World Bank, Washington D. C., 2004.

<sup>50</sup> S. CENIĆ, "Bosnia and Herzegovina: Development vs. Progress", *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, Vol. 14, No. 2 (*Inequality in south-east Europe*), 2011.

<sup>51</sup> G. CIPOLLONE, B. EVANS y J. WEISS, *International Monetary Fund Country Report 18/31 Kosovo*. 22 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.imf.org/external/country/uvk/index.htm?type=56>

Kosovo sigue siendo uno de los países más pobres de Europa. El nivel de vida no parece mejorar, los programas de asistencia social no se adecúan a las necesidades de la población y las exportaciones se encuentran con trabas jurídicas para cruzar las fronteras con los países vecinos. Por otro lado, se incrementa el número de personas que necesitan acceder al mercado laboral, mientras que las oportunidades de trabajo son muy escasas (manteniendo tasas de paro del 30% o hasta el 50% en jóvenes). A la escasa capacitación y la falta de aptitudes de las personas que buscan empleo se suma el desempleo de larga duración. El nivel de participación en la enseñanza obligatoria no es malo, pero la calidad de la educación es deficiente<sup>52</sup>.

Es extremadamente duro retornar a un panorama económico tan penoso y difícil. Sin embargo, no todos los retos para los retornados son de índole económica, existe una larga lista de factores relevantes que están relacionados con dos elementos que se analizan seguidamente: el trauma social y el odio.

### **3.2. La pacífica socialización del odio**

Holtzman y Nezan explican que los traumas motivados por los conflictos y la violencia, aunque nada fáciles de tratar desapasionadamente o de medir en términos comparativos, provienen de 1) ser testigo del asesinato de personas, a veces de familiares, amigos y/o vecinos; 2) de la amenaza de violencia y el miedo a la violencia, tenga esta lugar o no; 3) del desgarramiento de los ideales y la fe en una nación, una ideología, o el valor de la amistad entre vecinos; y 4) del conocimiento de que las cosas normales y cotidianas que se aprecian, que otorgan sentido a la vida y se dan por sentadas se han disuelto en la nada<sup>53</sup>.

Siguiendo este esquema, el trauma del conflicto es casi universal en Bosnia Herzegovina y más leve, en comparación, en Kosovo. Las sociedades de los dos países miran al futuro de manera completamente diferente: Bosnia con la pesadumbre de tener que compartirlo con su verdugo y Kosovo con la esperanza lograr prosperidad y la pertenencia a Europa en un tiempo no demasiado lejano.

---

<sup>52</sup> J. MEHMETI, "Kosovo: New Country, Old Problems", *EER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 2/2011. Disponible en: <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/1435-2869-2011-2-265/kosovo-new-country-old-problems-volume-14-2011-issue-2>

<sup>53</sup> S. B. HOLTZMAN y T. NEZAN, *Living in Limbo: Conflict Induced Displacement in Europe and Central Asia*, cit.

Una aproximación al sistema educativo nos puede ayudar a entender las dificultades y escasas posibilidades de éxito de cualquier proyecto de reconciliación y vida compartida. Los planes y programas educativos, lejos de responder a propósitos de socialización e integración social, se articulan sobre un sustrato de disenso, disgregación y odio, más o menos larvado. En Kosovo y en Bosnia Herzegovina, los sistemas educativos nutren el discurso nacionalista, ignoran el pasado y no fomentan la asunción de ninguna responsabilidad sobre él; la educación reglada no incluye una cultura por la paz ni en los valores democráticos, imprescindibles para forjar consensos básicos sobre los que asentar una convivencia pacífica duradera.

Casi todos los colegios de Bosnia-Herzegovina tienen *carácter* étnico, el de la mayoría de la población en la comunidad donde se encuentre el colegio. En las áreas de la Federación en las que viven mezclados bosnios y croatas resulta imposible trabajar y enseñar con un solo plan de estudios para ambas etnias. Esta imposibilidad de acuerdo ha dado lugar a una anomalía llamada *dos escuelas bajo el mismo techo*. En estos casos, más de cincuenta, los edificios escolares son compartidos por bosnios y croatas, que sin embargo reciben enseñanza siguiendo diferentes currículums y en distintas zonas (plantas, aulas, áreas de la escuela), sin mezclarse entre ellos<sup>54</sup>.

En la República Srpska muchos colegios e institutos secundaron las macabras prácticas de violación de miles de niñas bosnias por parte del ejército serbio y grupos paramilitares. No es difícil encontrar a día de hoy, dentro de estos colegios y centros educativos, cuadros, esculturas y fotos de algunos famosos y reconocidos criminales de guerra.

Formar y mantener la identidad grupal suele permitir, en ciertos contextos y a ciertas comunidades, “perseguir sus propias agendas e intereses”<sup>55</sup>. Esto significa que la integración supondría pérdida de poder de presión o debilitamiento de posiciones políticas determinadas, que benefician también intereses determinados.

Tanto si se trata de zonas homogéneas como mixtas, los niños y niñas en Bosnia Herzegovina se educan alrededor de comportamientos y narrativas excluyentes e inapelables, que forman parte de sus enseñanzas. Ya se trate de divisiones flagrantes, como en el caso de las dos escuelas bajo el mismo

---

<sup>54</sup> V. PERRY, “Una división de tiempos de guerra en las escuelas de tiempos de paz”, *Migraciones Forzadas*, Octubre 2015. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/perry>

<sup>55</sup> R. COHEN, “Up Close and from the Tower. Two Views of Refugees and Internally displaced persons”, *International Studies Review*, núm. 11, 2009, p. 587.

techo, o sutiles, como las que se encuentran en Kosovo, el resultado es muy similar: los niños, las niñas y los jóvenes comienzan su socialización en la confrontación y el rechazo, contemplan desde bien temprano la utilización de estos elementos para lograr objetivos y tienen pocos motivos para confiar en un futuro que integre una sociedad compartida, o incluso para desealarla<sup>56</sup>.

En este sentido no quisiéramos dar una imagen equivocada de la realidad balcánica de hoy, los padres de etnia bosnia en la República Srpska, y los de etnia serbia en Kosovo, no exigen una escuela más inclusiva para sus hijos, ni para los estudiantes de las distintas etnias. Lo que exigen es su propio plan de estudios, libros adaptados a su versión de la historia y que se llame por otro nombre a su lengua, aunque sea la misma. Se trata de la misma narrativa separatista dominante por parte de todos los implicados, mayoritarios y minoritarios, vencedores y vencidos. Todos los aspectos de la vida, desde lo cotidiano a los debates políticos, están impregnados de dinámicas de exclusión y extremismo, que dominan el presente de manera abrumadora<sup>57</sup>.

Estas dinámicas incluyen la falta de aplicación de la justicia a los que cometieron crímenes. La responsabilidad colectiva hace difícil el despliegue de la justicia: el genocidio exige una estructura organizada con muchos organizadores y perpetradores, también jurídicos y políticos. Es muy complejo castigar una infraestructura de culpables tan amplia, y es Serbia la que principalmente debería hacerlo. Sin embargo, la élite política y el Estado de Serbia se niegan a identificar, admitir o asumir la responsabilidad por los crímenes cometidos. En los países de los Balcanes, tal vez como parte del odio, existe una cultura de glorificación de criminales propios, y conversión de algunos de ellos en héroes o mártires, que opera a nivel institucional y entre los ciudadanos<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> V. PERRY, *Una división de tiempos de guerra en las escuelas de tiempos de paz*, en Id., *Migraciones Forzadas*, cit.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> WOMEN'S PEACE COALITION, *Women's Peace Coalition through Women's Solidarity to Just Peace. A Report Based on the Women's Peace Coalition Second Annual Conference, Belgrado-Prishtinë, 2006*. Disponible en: <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20130120172604733.pdf>. Tras las guerras de la antigua Yugoslavia se han aplicado principalmente mecanismos de justicia transicional jurídicos (no se han establecido comisiones de la verdad ni enfoques comunitarios centrados en la cohesión social) entre los que destaca el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, que ha funcionado durante más de dos décadas (1993-2017) y cuyos resultados no han sido del todo satisfactorios en términos de eficacia. La justicia transicional en los Balcanes no ha logrado, a través de los tribunales, condenar a muchos de los criminales que perpetraron los abusos durante los conflictos y tampoco ha servido, aunque no podemos saber si ese era su objetivo, para que exista reconciliación en estas sociedades.

Se trata de características propias de una democracia post-factual, donde buena parte de la razón y la cultura (entendida como conocimientos) han desaparecido, y los mitos, los objetivos sociales poco realistas y el pasado idealizado, junto al resentimiento, ocupan su lugar. El político que sabe alentar estos elementos, lo cual no requiere de habilidades especiales, tiene a menudo todas las de ganar.

#### 4. LOS MÁRGENES DEL PROCESO DE RETORNO

La vulnerabilidad de los migrantes se ha visto oscurecida durante mucho tiempo por la gran atención que se presta a las cuestiones de la gestión y la seguridad de la migración y, más en general, por la desigual posición de poder de los migrantes (refugiados o retornados) en comparación con la comunidad y las instituciones de los países receptores<sup>59</sup>. Sin embargo, existen categorías entre ellos, y muy diferentes niveles de vulnerabilidad. En Bosnia Herzegovina y Kosovo, el colapso del comunismo, los cambios políticos y los conflictos han tenido enormes consecuencias socioeconómicas en las etnias romaníes<sup>60</sup>.

Las mujeres que pertenecen a minorías nacionales experimentan mayor grado de discriminación en general y también experimentan discriminación múltiple, debida a su condición de mujer y a su raza o religión o condición social. A pesar de la protección legislativa, tienen dificultades añadidas en el mercado laboral, en el acceso a la sanidad y están las últimas en las prioridades de reconstrucción. Las mujeres gitanas se encuentran, en todas las áreas de los Balcanes, en peor situación que cualquier otro grupo étnico y rutinariamente carecen de derechos básicos, no se les da trabajo y tienen altas posibilidades de que se les niegue protección policial si son atacadas o agredidas<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Z. VATHI, "Barriers to (Re)integration: The Roma Return to the Western Balkans", *Sussex Centre for Migration Research*, Working Paper No 95, 2019. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/330521060\\_Barriers\\_to\\_Reintegration\\_The\\_Roma\\_Return\\_to\\_the\\_Western\\_Balkans\\_Working\\_Paper\\_No\\_95](https://www.researchgate.net/publication/330521060_Barriers_to_Reintegration_The_Roma_Return_to_the_Western_Balkans_Working_Paper_No_95)

<sup>60</sup> A los propósitos de este trabajo unificaremos como Romaníes a las etnias Gorani, Ashkali y Egipcia, que en realidad son distintas de la etnia Romani.

<sup>61</sup> T. JANEVIĆ *et. al.*, "'There's no Kind of Respect Here' A Qualitative Study of Racism and Access to Maternal Health Care among Romani Women in the Balkans" *International Journal for Equity in Health*, 17 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.equityhealthj.com/content/10/1/53> 2011).

La opinión pública europea *gadjo* percibe la coexistencia con el pueblo romaní como un problema derivado de la presencia de una población inadaptada o étnicamente desigual dentro de la identidad general de la sociedad, es decir, no como un problema resultante de la presencia de un estrato social extremadamente afectado por la pobreza dentro de la tendencia social general. Podría decirse que, aparentemente, cuanto más intensamente se perciba la existencia de una comunidad romaní con necesidades sociales urgentes, más se pensará en la coexistencia en términos de diferencias étnicas o raciales, apuntalando la construcción de la desigualdad mediante la construcción de una identidad exclusiva. Dimitrina Petrova afirma que los romaníes siguen siendo considerados como “elementos parasitarios, ajenos al principio de productividad y a sus valores subyacentes”<sup>62</sup>.

La historia de los romaníes en Europa es una historia de esclavitud, criminalización, persecución y asimilación forzosa<sup>63</sup>. Sin embargo, no es posible explicar plenamente los estereotipos de la mayoría europea y las decisiones políticas sobre los romaníes basándose únicamente en la historia. Ciertos rasgos de la identidad social romaní pueden explicar mejor el comportamiento de otras identidades sociales hacia la población romaní. Para Petrova “el concepto más importante que ayuda a explicar los prejuicios anti-gitanos es la debilidad. En pocas palabras, los romaníes no habrían sido ignorados, ofendidos, insultados, humillados y reprimidos si tuvieran poder”<sup>64</sup>.

Las minorías romaníes están marginadas en todos los países que habitan, no solamente en los Balcanes. Y cuando se habla de retorno, su situación vendrá condicionada por las desigualdades y exclusiones que estas comunidades sufrían ya antes de las guerras. Hablamos, por ejemplo, de los años en que los albaneses de Kosovo vivieron en apartheid. El trabajo civil de la población más joven y los intelectuales de Kosovo sí proporcionó, a pesar de todo, una atmósfera protectora y la oportunidad para algunos de

---

<sup>62</sup> D. PETROVA, “The Roma: Between a Myth and the Future”, *Social Research*, vol. 70, núm. 1, (Pariah Minorities) 2003, p. 130.

<sup>63</sup> Al respecto pueden verse, entre otros, A. IVANOV *et. al.*, *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe: Dimensions of Vulnerability*, UNDP, Bratislava, 2006; I. F. HANCOCK, *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*, Karoma, Michigan, 1989. S. CURRAN, “Intersectionality and Human Rights Law: An Examination of the Coercive Sterilisations of Romani Women” *The Equal Rights Review*, Vol. Sixteen, 2016; D. PETROVA, “The Roma: Between a Myth and the Future”, en *Id.*, *Social Research*, cit. y A. WEISS-WENDT, *The Nazi Genocide of the Roma*, Berghahn Books, New York/Oxford, 2015.

<sup>64</sup> D. PETROVA, “The Roma: Between a Myth and the Future”, en *Id.*, *Social Research*, cit. p. 128.

madurar resguardados de la discriminación habitual de sus propias instituciones. Esto no funcionó para todos los kosovares. Los romaníes no podían, por ejemplo, disfrutar las ventajas materiales y sociales de la pertenencia a estas instituciones paralelas alternativas. Esta etnia sufrió la exclusión progresiva de los lugares donde los principales adversarios interactuaban, hasta que fueron expulsados de los lugares públicos, ya que se les consideraba extraños tanto al Estado como a las estructuras paralelas y se sospechaba de ellos en los lugares de trabajo, en las escuelas y en la calle. Estaban aprisionados entre los oponentes e incluso sus intentos de tener una voz propia se quedaron sin resultados. En lo que se refiere a la etnia romaní, el pasado y el presente se mezclan en una realidad de discriminación continua, muchos lograron sobrevivir a los albaneses y a los serbios, pero los prejuicios y la pobreza les persiguen aún en los Balcanes y en toda Europa. Hay autores que achacan esta situación a la histórica falta de organización política de los romaníes, aunque esto resulta tal vez una híper-simplificación. El hecho de que no tuvieran políticos, policías o representantes en ninguna institución ha sido alegado como una de las razones por las que no pudieron luchar contra la violencia que se ejerció contra ellos<sup>65</sup>.

Entre las razones de las personas que no pudieron beneficiarse de los programas de reconstrucción y retorno en los Balcanes, D'Silva & Imamović, destacan las siguientes, que afectan especialmente a comunidades que ya estaban discriminadas antes de las guerras y no pertenecen a ninguna de las etnias mayoritarias<sup>66</sup>:

- la falta de certificación de que se hubiesen eliminado las minas de sus terrenos o inmediaciones
- la falta de utilidades y de infraestructuras comunitarias básicas
- que no hubieran suficientes oportunidades laborales
- que los arrendatarios que nunca habían poseído una propiedad no reunieran los requisitos
- no ser capaces de demostrar la titularidad legal de la propiedad.

---

<sup>65</sup> G. DE SARIO *et. al.*, "Migration and Cultural Encounters: Kosovar Refugees in Italy", en *Archives of Memory: Supporting Traumatized Communities through Narration and Remembrance*, IOM, 2001.

<sup>66</sup> M. D'SILVA y S. IMAMOVIĆ, "Resolver el desplazamiento prolongado mediante la vivienda social", *Migraciones Forzadas*, Octubre 2015. Disponible en: <https://www.fmreview.org/es/dayton20/mayne>

Como hemos destacado anteriormente, cuando los Parlamentos y los gobiernos se diseñan con criterios étnicos, esto tiene enormes consecuencias en la democracia. En primer lugar, resulta imprescindible *etnizar* a todos los ciudadanos, y hacerlo en alguna de las comunidades que tengan representación. Ninguna persona nacida en Bosnia Herzegovina, con pasaporte bosnio, hija y nieta de bosnios podrá llegar al gobierno a menos que indubitadamente demuestre que es serbia, bosnia o croata. Ya hace más de diez años que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a esto, en el caso *Sejdić & Finci vs. Bosnia Herzegovina*<sup>67</sup>. Esta sentencia confirmó el carácter discriminatorio del sistema electoral de Bosnia y Herzegovina, que impedía presentarse a las elecciones a la Presidencia y a la Cámara de los Pueblos a todos aquellos que no quisieran o no pudieran afiliarse a un pueblo constituyente (es decir, bosnios, croatas o serbios) o que no cumplieran una combinación de requisitos de origen étnico y lugar de residencia.

Por supuesto, la segunda cuestión tiene una dimensión aún más verdadera, difícil y profunda: cómo se adquiere la etnia, cómo se pertenece, cómo y quién puede identificar la persona étnicamente bosnia, por ejemplo. La reciente decisión del Comité de Reclamaciones y Apelaciones Electorales de Kosovo de impedir que un candidato se presentase a las elecciones del 14 de febrero de 2021, porque se presentaba por un partido de etnia bosnia y él es presuntamente albanés, no bosnio, plantea con claridad el dilema sobre el derecho de las personas en los Balcanes a determinar y confirmar su etnia<sup>68</sup>.

## 5. COMENTARIOS FINALES

Resulta extremadamente difícil y arriesgado extraer conclusiones de lo aquí expuesto, puesto que los estudios del retorno *post* conflicto en Kosovo y Bosnia Herzegovina no permiten aventurar hipótesis fundadas sobre cuáles serían las mejores condiciones bajo las que puede producirse un retorno masivo de refugiados. Sin embargo, entiendo posible extraer del análisis realizado algunas observaciones que tal vez puedan resultar de utilidad. Si hubiésemos de retener una sola de las ideas hasta aquí expuestas, quizá de-

---

<sup>67</sup> TEDH, *Case of Sejdić & Finci vs. Bosnia Herzegovina*, appl. 27996/06 y 34836/06, 22 de diciembre de 2009. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int>

<sup>68</sup> V. FANA y X. BAMI, *Kosovo Election Complaint Highlights Problem in Proving Ethnic Identity*. *Balkan Insight*, 29 de enero de 2021. Disponible en: <https://balkaninsight.com/2021/01/29/kosovo-election-complaint-highlights-problem-in-proving-ethnic-identity/>

beríamos admitir la inconveniencia, la inoportunidad y los perversos efectos del enfoque interesado, puramente utilitario y ajeno a los verdaderos intereses del desplazado, con que frecuentemente se ha tratado la cuestión. Ni los oscuros intereses de los países receptores del desplazamiento, ni el reforzamiento post conflicto de los movimientos segregacionistas, ni la violenta imposición de los políticamente reconocidos como *vencedores*, ni la consagración mediante el retorno de condenables operaciones de limpieza étnica, pueden servir de guía para un adecuado tratamiento del fenómeno. Es en el marco del respeto a los derechos humanos, dentro de las coordenadas de una democracia abierta y pluralista y con sujeción a un orden internacional provisto de plena eficacia normativa y jurisdiccional, donde ha de sustanciarse la cuestión aquí suscitada.

Quizá no resulte difícil convenir, en primera instancia, que el retorno a los escenarios post conflicto, cuando, como en los casos aquí expuestos, el conflicto descansa básica y preferentemente en cuestiones identitarias y componentes de carácter étnico, que se han sustanciado recurriendo a la violencia, en términos de exterminio muchas veces, no puede afrontarse con el marco jurídico normativo disponible para los movimientos migratorios, en general, ni para los movimientos amparados por el estatuto de los refugiados. El voluntarismo político, el oportunismo, el pragmatismo y el decisionismo puramente formal que suelen acompañar los acuerdos de paz, adolecen frecuentemente de una endeblez jurídica y una fragilidad normativa tales que, aunque resulte escandalosamente extemporáneo, uno se siente tentado a evocar la plena vigencia de la vieja sentencia del jurista romano, Celso, en el Digesto: "*scire leges non [hoc] est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*" (Digesto, L. I, Tit. III, 17).

La segunda observación consiste en la conveniencia de aceptar la futilidad de intentar volver al estado de cosas o al equilibrio étnico que existió antes de un conflicto armado. Los lugares y las personas, cuando sobre ellos se ejerce violencia, experimentan y sufren profundas alteraciones y cambios radicales que, ineludiblemente, han de ser tomados en consideración en cualquier programa de restablecimiento de la paz y la convivencia social. Sin embargo, en lo que a las personas se refiere, cada cual cambiará de un modo, tendrá unas necesidades y unas capacidades, de modo que una única solución idéntica y uniforme para toda la población que retorna tal vez no sea suficientemente adaptable para resultar eficaz.

Una tercera idea pudiera ser que la batalla contra la diversidad se está ganando en muchos frentes, y no todos ellos convergen necesariamente en el

segregacionismo radical y la rígida separación cultural entre grupos o facciones sociales. La pobreza y la falta de oportunidades laborales contribuyen a menudo a la creación de identidades excluyentes, la ausencia de coberturas sociales –pensiones, sanidad– y de cultura –teatros, bibliotecas, cines, etc.– fomenta la discriminación y el odio, la insuficiente inversión en recursos humanos e infraestructuras para mejorar colegios e institutos no permite que los nuevos ciudadanos y ciudadanas superen los viejos odios. Por último, la construcción de democracias con instituciones fragmentadas y diseño impracticable produce parálisis y confusión y no puede lograr favorecer la coexistencia pacífica y el dinamismo social.

Por último, resultaría de indudable utilidad el esfuerzo por elaborar y disponer, por parte de los donantes y las partes interesadas, de los datos que facilitarían una priorización consensuada y basada en necesidades objetivas, combatiendo de esta manera la convicción de que todos los retornados tienen que recibir asistencia en la misma proporción, o que el reparto debe basarse en criterios étnicos. La ausencia de interés en elaborar unas rigurosas bases de datos, o en recabar la información que facilite una priorización basada en datos objetivos, resta eficacia a cualquier programa o plan de actuación en torno al retorno *post* conflicto y más concretamente, en los casos aquí analizados, afecta negativa y especialmente a las comunidades romaníes. No debe olvidarse, a este respecto, la desvertebración y extrema debilidad de la sociedad civil, que le impide el desempeño de un papel relevante en orden a garantizar la justicia social frente a la arbitrariedad o las prácticas clientelares o corruptas, la cohesión interna en la comunidad y la eficaz protección de las personas más vulnerables, y, además, dificulta cualquier intento de representación institucionalizada de sus propios intereses ante las autoridades locales.

ANA MARÍA JARA GÓMEZ  
*Departamento de Filosofía del Derecho*  
*Universidad de Granada*  
*Plaza de la Universidad s/n.*  
*18001. Granada*  
*e-mail: ajara6@ugr.es*