



## BALANCE PROVISIONAL DE LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE DAYTON

Consuelo RAMÓN CHORNET

El 22 de noviembre de 1995, en la base aérea de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio), EEUU logra imponer la paz a los líderes de Bosnia, Croacia y Serbia. Los acuerdos de Dayton supusieron el aparente triunfo de un presidente norteamericano en plena campaña electoral, un triunfo realizado precisamente por el contraste con la impotencia mostrada durante 45 meses de conflicto por mediadores internacionales, interminables conferencias y los cascos azules. El Acuerdo fue suscrito por los líderes de Bosnia, Croacia y Serbia y rubricado el 14 de septiembre en París.

Es difícil exagerar la importancia del proceso desarrollado en la ex-Yugoslavia a partir de la conclusión de los acuerdos de Dayton, y no sólo –lo que resulta evidente– en relación con la resolución del conflicto, sino como un banco de pruebas para el nuevo orden internacional que pareciera que pueda abrirse camino en este final de siglo: sólo con pensar en la acción conjunta de las Naciones Unidas y la OTAN en el mantenimiento de la paz, en el papel a desempeñar por la Unión Europea, o en el establecimiento de políticas que permitan la estabilidad en regiones particularmente peligrosas para la paz, ya se tiene una idea de la importancia de esta experiencia. En este artículo trataré de proporcionar elementos de juicio sobre algunos de estos aspectos.

### I. LA ESTRATEGIA DE PAZ DE DAYTON

Para el análisis que nos proponemos resulta imprescindible que recordemos los principales aspectos de los acuerdos de Dayton. El documento<sup>1</sup>, como es sabido, se divide en una primera parte que recoge el Acuerdo general

1. Cfr. *Dayton, Daily News and Cox Newspapers Inc.*



de paz (11 artículos) y una segunda que contiene 11 anexos en los que se abordan problemas concretos (militares, de estabilidad regional, límites entre las entidades que componen el Estado de Bosnia, elecciones, Constitución, arbitraje, derechos humanos, refugiados y desplazados, Comisión para la preservación de los monumentos nacionales y Fuerza internacional de policía). La ejecución del plan de paz supone avanzar desde una primera etapa, casi exclusivamente militar, centrada en la obtención de seguridad respecto al cese de hostilidades, pasando por la reconstrucción económica, hacia la reconstrucción civil, cuyo requisito indiscutible es el retorno de los desplazados y refugiados y la celebración de elecciones (celebradas, en lo que se refiere a la entidad nacional y a los organismos cantonales, el 14 de septiembre de 1996). Sólo después se veía posible la etapa decisiva, la puesta en marcha de las instituciones comunes del Estado. En realidad, los principales elementos del compromiso de Dayton pueden ser agrupados en tres órdenes: políticos, militares y civiles.

#### A) *Políticos*

1. El principal es la reconstrucción como Estado de Bosnia-Herzegovina, que se constituye como un solo Estado en sus actuales y reconocidas fronteras, pero dividido en dos entidades:

— la Federación Bosnio-croata, que ocupa el 51% del territorio, con capital en Sarajevo y

— la actual República Serbobosnia (República de Srpska o de los serbobosnios), con el 49% restante, con capital en Pale.

2. A esos efectos, se preve el establecimiento de las instituciones y mecanismos correspondientes: un *Gobierno central* salido de elecciones libres a celebrar en las dos entidades en 1996, la *Presidencia* formada por tres miembros —un bosnio y un croata, elegidos en la Federación, y un serbio elegido en la entidad serbia— y el *Parlamento*, que tendrá dos Cámaras. El Presidente y el Parlamento han de ser elegidos por sufragio libre, supervisado internacionalmente en 1996. La competencia y responsabilidad del Gobierno incluye la política y el comercio exteriores, la aduanas, la inmigración, la política monetaria, las comunicaciones y el control aéreo. Asimismo se instituye un *Tribunal Constitucional* y un *Banco Central*, así como un *Comité Permanente de Asuntos militares*.



3. Sarajevo es declarada la capital única y unificada. Sarajevo como capital es definida como ciudad abierta y unificada, bajo control de la Federación de musulmanes y croatas. Este fue desde el principio uno de los grandes puntos de fricción, por la falta de voluntad de apoyo a la recuperación de Sarajevo como ciudad multicultural. Lo mismo podemos decir respecto a la reunificación de la capital de Herzegovina, Mostar. La reunificación de Mostar –la capital de Herzegovina, dividida por la guerra desde 1993– se hizo conforme a lo acordado en Roma en la reunión de los países integrantes del Grupo de Contacto (EEUU, Rusia, Alemania, Francia y Reino Unido) con los presidentes de Croacia –Franjo Tudjman–, Serbia –Slobodan Milosevic– y Bosnia-Herzegovina –Alija Izetbegovic–. El 20 de febrero de 1996, la dividida ciudad de Mostar fue oficialmente reunificada bajo administración de la Unión Europea, pero la libertad de circulación entre uno y otro sector –Mostar este (sector musulmán) y Mostar oeste (sector Croata)– estuvo gravemente amenazada tan sólo media hora después por la agresión de nacionalistas croatas a tres jóvenes musulmanes en cuanto empezó a cruzar la población civil musulmana. El caso de Mostar –como, en otra medida, Sarajevo– es contemplado por la diplomacia occidental como una prueba crucial para determinar si el plan de paz de Dayton tendrá éxito o será imposible de aplicar.

#### B) *Militares*

Una fuerza de la OTAN de 60.000 soldados reemplaza a los cascos azules para ejecutar el acuerdo (Fuerzas multinacionales, en su mayoría de Estados de la Otan –20.000 de EEUU y 1.200 de España, por ejemplo– pero también se preve la presencia de fuerzas de Rusia y países terceros) y velar sobre el terreno por la aplicación del compromiso de paz. Además, ha de vigilar el cese de hostilidades y controlar el espacio aéreo. En definitiva, asegurar la paz al menos como ausencia de conflicto bélico.

El mandato, en principio, es de un año. La primera tarea era establecer una franja de separación de dos kilómetros entre los contendientes a cada lado de las líneas. Estos disponían de un mes para retirarse de la zona de demarcación. En 30 días asimismo debían ser liberados los prisioneros de guerra. En cuatro meses, todo el armamento pesado de los bandos había de ser confiscado.

Se reconoce a la fuerza multinacional absoluta libertad de movimientos en toda Bosnia y así se le permite usar la fuerza siempre que sea necesario. Las



partes se comprometieron a renunciar a cualquier acción bélica y a controlar a todas sus fuerzas.

### C) *Civiles*

Desde la convicción de que el requisito imprescindible para el arraigo de la paz es afianzar los cimientos (legales, políticos, sociales, económicos) de una sociedad estable, es obvia la necesidad de recursos económicos, pero al mismo tiempo la necesidad de exigir responsabilidades y garantizar los derechos. Cuatro son, pues, los problemas básicos, supervisados por Carl Bildt, ex primer ministro sueco, encargado de coordinar todos los aspectos civiles del Acuerdo de Dayton:

#### 1. *Fondos para la reconstrucción*

La tarea de reconstruir económicamente la región, devastada por cuatro años de guerra total, es de tal envergadura que la reunión internacional de Londres, que precedió a la de París, ni siquiera se planteó quién iba a pagar los más de cinco mil millones de dólares (620.000 millones de pesetas) necesarios, según las primeras estimaciones. Hoy se cifra en un billón de pesetas. La UE asumió un tercio y el resto había de ser financiado por EEUU, Japón y la Conferencia Islámica. A este propósito se creó una Conferencia de Donantes que arranca del compromiso de condicionar toda la ayuda económica al respeto efectivo de los derechos, al retorno de los refugiados, al desarme y a la normalización de relaciones, y que decidió en abril de 1996 habilitar 1300 millones de dólares en un año como parte de un programa de 5000 millones de dólares en cuatro años, pero los Estados parte han desembolsado una mínima cantidad, lo que ha afectado sobre todo, como señalaba el enviado especial de la UE en Mostar, J.García Vargas, a la rehabilitación de infraestructuras como la energía, vitales para que vuelvan a ponerse en funcionamiento las fábricas, para la creación de empleo y para recuperar la vida cotidiana en ciudades como Mostar.



## 2. *El retorno de los refugiados y desplazados*

Los aproximadamente 2 millones de refugiados y desplazados podrán volver a sus hogares, retornar a su lugar de origen, reclamar sus casas o exigir una compensación. La ONU tiene un mandato para repatriar y reasentar a más de dos millones de personas en la antigua Yugoslavia (baste pensar que más de la mitad de la población de Bosnia ha tenido que dejar su hogar a consecuencia de la guerra). Sadako Ogata, máxima responsable del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), en su llamamiento a la ONU para elaborar un plan de urgencia de ayuda a las víctimas civiles del conflicto, entre enero y abril de 1996, advertía que "Si los firmantes del acuerdo quieren realmente la paz, deben crear las condiciones necesarias para ofrecer una solución humana a los refugiados y desplazados". Conviene recordar en qué consiste el problema de los refugiados: más de dos millones de europeos lo han perdido todo. Se han visto forzados a dejar sus casas, su tierra, su país incluso, en lo que una vez se llamó República Federativa de Yugoslavia.

A las dos semanas de la paz oficial firmada en París, el frío congelaba las esperanzas de refugiados, desplazados y demás víctimas civiles del conflicto. Después de más de tres años de guerra, de 200.000 muertos y 13.000 inválidos, la magnitud del cataclismo es tal que más de la mitad de los 4,5 millones de bosnios depende de la ayuda exterior.

## 3. *Garantía de los derechos humanos*

El rasgo más interesante es, sin duda, que, tras una declaración de compromisos básicos<sup>2</sup>, se crea una Comisión de Derechos Humanos (compuesta por un Ombudsman –con apoyo de la OSCE– y una Cámara de derechos humanos)<sup>3</sup>, con jurisdicción para conocer denuncias por violaciones de derechos. Es interesante destacar la afirmación explícita de que el Convenio Europeo de Derechos Humanos se erige en instrumento de referencia, hasta el punto de que se le reconoce expresamente precedencia sobre el Derecho del Estado de Bosnia en todos los casos.

2. Artículo I, anexo 6, capítulo I

3. Art.II-VII, Anexo 6, capítulo II



#### 4. *Criminales de guerra*

Lo más importante, sin duda, es una obligación de colaboración con el *Tribunal Penal Internacional ad hoc*, constituido en 1993, con sede en La Haya, decisión cuya importancia difícilmente puede infravalorarse, al margen de todas las críticas que se formulen sobre la justificación, alcance y eficacia de la medida. Las partes de los acuerdos de Dayton se comprometen a cooperar totalmente en la investigación y persecución internacional de los crímenes de guerra y violaciones del Derecho internacional humanitario, y concretamente con el Tribunal Penal Internacional. Una de las primeras consecuencias es que ningún procesado por el Tribunal de La Haya sobre crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia puede ejercitar actividades políticas. Hay que recordar que, aunque el Tribunal ha dictado más de 120 órdenes de arresto, esta disposición se dirigía ante todo a los jefes político y militar serbobosnios, Radovan Karadzic y Ratko Mladic.

## II. VALORACIÓN CRÍTICA DE LOS ACUERDOS Y DEL PROCESO DE APLICACIÓN

Aunque, como se dijo de inmediato en todos los medios de comunicación, los acuerdos merecían una valoración positiva en la medida en que con ellos "se ha alcanzado la mejor solución posible: detener la guerra", y era asimismo indiscutiblemente positivo su propósito de sentar las bases militares y constitucionales para la vuelta a la vida del país y su estabilidad posterior, lo cierto es que suscitaron no pocas críticas que se incrementaron a medida que el proceso seguido desde entonces resultaba progresivamente más complejo y especialmente difícil la aplicación de alguno de los puntos acordados. La clave, en el fondo, es si los acuerdos suponen el restablecimiento de una democracia multicultural o si, por el contrario, consagran el modelo de pureza étnica puesto en marcha en el conflicto que asoló durante cuatro años la región<sup>4</sup>.

Se ha insistido sobre todo en que se trata de un texto aparentemente incoherente, que proclama a la vez la unidad y la divisibilidad de Bosnia en zonas militares étnicas, y destinado probablemente a evolucionar en el marco

4. Esa es la alternativa descrita por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, que se inclinaba por la hipótesis negativa. Cfr. por ejemplo "Rompecabezas electoral en Bosnia", *El País*, 18.VIII.96.



de la lucha política que había de seguir inevitablemente al final de la guerra. Parece difícil dejar de reconocer que la reconstrucción civil es imposible sin una firme voluntad de reconciliación, algo incompatible con el modelo de depuración étnica que se puso en marcha durante el conflicto y que en buena medida continúa (casi se reafirma) con los planes de Dayton<sup>5</sup>: así, afecta a tres aspectos fundamentales, primero, en lugar de favorecer la solución del problema de los refugiados y desplazados, éste se exaspera; segundo, los proyectos de reunificación de Sarajevo y Mostar, que suponen la reconstrucción de un sociedad multicultural en un contexto democrático, resultan casi inviables; tercero, sin la garantía efectiva para los civiles de su libertad de movimientos, no hay la condición básica para elecciones libres y para la reconstrucción social. Quizá ello se deba también, como se ha destacado, a que la aplicación de los acuerdos ha revelado hasta qué punto el interés se centraba casi exclusivamente en la dimensión militar, en detrimento de los aspectos civiles y políticos y en la ausencia para toda la región de mecanismos similares a los que se pusieron en marcha, por ejemplo, en el ámbito de Eslavonia Oriental, donde una operación unificada civil y militar de Naciones Unidas (UNTAES) dispone de algo más de un año para poner en marcha las condiciones que permitan los desplazamientos de población.

Cuando el Alto Representante de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina, Carl Bildt, realizó el balance de un año de trabajo en lo que él mismo llamaba "Misión Imposible"<sup>6</sup>, insistió en los aspectos más positivos para concluir que "ha sido hasta ahora un período de relativo éxito, con la

5. Así lo destacaba, por ejemplo, Srdjan Dizdarevic, Presidente de la Comisión de Helsinki para los derechos humanos en Bosnia-Herzegovina, en su artículo "Los acuerdos de Dayton y la comunidad internacional", *El País*, 13.II.96. En un sentido coincidente, la carta al papa Juan Pablo II del escritor P. Matvejevic (publicada en *El País*, 5.IV.96) o su artículo "Guerra y Vergüenza", *El País*, 24.V.96, J. A. Mendiluce, en "Paz y reconstrucción en Bonia", *El País*, 16.IV.96, y sobre todo en "Bosnia: éxito de Dayton y de la división étnica", *El País*, 20.IX.96.

6. "El acuerdo de Dayton y la consolidación de la paz en Bosnia-Herzegovina", *Tiempo de Paz*, nº 43, 1996/97, pp. 95-103. Es el mismo Bildt quien destaca que en Dayton "se dedicó mucho más tiempo al anexo 1A sobre la implementación militar que al anexo 3 sobre las elecciones, al anexo 4 sobre la Constitución, al anexo 7 sobre los derechos de los refugiados a retornar y al anexo 10 sobre la implementación civil, todos juntos. Mientras que hubo ambiciosos esfuerzos para aportar los recursos necesarios para la misión militar, en los aspectos civiles y políticos hubo acuerdos sobre una serie de principios de gran alcance, pero sólo se estableció un mecanismo débil y únicamente de coordinación para supervisar cómo se pondrían en práctica". El mismo argumento empleaba J. García Vargas, enviado especial de la UE en Mostar, en su "España y la reconstrucción de Bosnia", *El País*, 24.VI.96.



ausencia de guerra en Bosnia dando lugar gradualmente a algo que podría merecer un día el nombre de paz, y con las nuevas estructuras de cooperación militar y política nacientes". Por su parte, el administrador de la Unión Europea en Mostar en la primera fase de ejecución de los acuerdos (hasta julio de 1996), encaminada a la celebración de las elecciones en la capital de Herzegovina como primer ensayo de las elecciones en el resto del territorio, R. Pérez Casado, escribía que "los comicios suponen una nueva fase en el conflicto, no su conclusión con una paz firme y duradera"<sup>7</sup>.

Ahí encontramos enunciados, pues, los dos pilares de la solución puesta en práctica, y nos referimos ahora no tanto a la adecuación al conflicto en sí, sino a su proyección en el orden internacional: de un lado, insistimos, el propósito básico es, desde luego, el cese mismo de las hostilidades (de hecho, el propio Bildt no cree que en rigor se pueda hablar de paz, como hemos visto, lo que daría la razón a quienes han hablado de una "paz injusta que puede convertirse simplemente en una tregua reforzada"<sup>8</sup>). De otra parte, se trata de poner a prueba la capacidad de las estructuras de cooperación militar y política, es decir, de verificar el potencial, la efectividad del "nuevo" modelo de las Naciones Unidas y de la OTAN, de cara a la obtención de la estabilidad, condición de la paz (no olvidemos que ese es el objetivo primordial de la ONU) y, muy particularmente, de conseguir un papel para la UE, cuya incapacidad ha sido una de las críticas constantes a lo largo de los años de conflicto y desde la caída del muro.

Para nuestra valoración crítica, seguiremos el mismo criterio que en la descripción de los acuerdos. Ante las limitaciones de extensión de este trabajo, escogeremos sólo uno de los aspectos más representativos por cada uno de los tres bloques: las elecciones, la aplicación de la misión de IFOR y la persecución de los criminales políticos.

7. "Dayton, un proceso frágil", *El País*, 13.IX.96.

8. J. A. MENDILUCE, "Paz y reconstrucción en Bosnia", citado más arriba.





A) *Aspectos Políticos*

*Las elecciones*

La celebración de las elecciones, primero el test de Mostar, el 31 de junio, luego, el 14 de septiembre, las primeras elecciones democráticas en todo el territorio del Estado<sup>9</sup>, ha sido propuesta como el exponente más claro del éxito del proceso político puesto en marcha en Dayton. Sin embargo, no han faltado voces discrepantes y juicios mucho menos favorables, que han señalado que no se dieron las condiciones y que si se continuó con el proceso electoral fue por exigencias de otro guión electoral, el de las elecciones presidenciales USA<sup>10</sup>. Salvo para el caso específico de Mostar, en el que la tarea estuvo encomendada al administrador de la UE en la ciudad, el ex-alcalde de Valencia, Ricard Pérez Casado<sup>11</sup>, la responsabilidad era del embajador USA Robert Frowick (con la ayuda de 250 expertos de la OCSE), que debía decidir si se

9. En los 4400 colegios electorales (correspondientes a 149 municipios) se celebraron elecciones a la Presidencia rotativa del Estado, al Parlamento del Estado, a la Presidencia de la República Srpska, a su Parlamento y al Parlamento de la Federación y las elecciones a los Parlamentos cantonales -de los 10 cantones de la federación-, a las que concurren 49 partidos y 27.801 candidatos. Las municipales fueron aplazadas por los errores del censo, achacados a intervenciones espúreas serbiobosnias. Los votantes potenciales eran 2.900.000. El mandato de los cuerpos elegidos se redujo a 2 años. Como se recordará, los miembros electos de la presidencia rotativa fueron el líder de la comunidad bosniomusulmana, A. Izetbegovic del Partido de Acción Democrática, musulmán -SDA- (el más votado, que mantendrá la presidencia), el de la Unión demócrata Croata (HDZ), Kresimir Zubak, y el sucesor de Karadzic como líder del Partido democrático Serbio (SDS), M. Krajisnik, que derrotó ampliamente al representante del moderado partido de oposición de la República Srpska (Bloque Democrático Patriótico de la República Srpska), M.Ivanic. En la Presidencia de esa República se impuso una leal seguidora de Karadzic, Biljana Plavsic, también del SDS.

10. Cfr. por jemplo, F. VEIGA, *La trampa balcánica*, Madrid, 1996, o su "Las elecciones en Bosnia y la solución de Dayton", *El País*, 9.IX.96. En sentido coincidente, en lo que se refiere a la matización del juicio positivo, M.GLENNY, "El por qué de las elecciones en Bosnia", *El País*, 13.IX.96. Es interesante asimismo el testimonio de E. GILOLMO y B. GONZÁLEZ MANCHÓN, observadores de las elecciones, en su "Bosnia-Herzegovina después de las elecciones: ¿un callejón sin salida?", *Tiempo de Paz*, nº 42, 1996, pp. 57 y ss.

11. En realidad, pese a que las elecciones se celebraron en el plazo previsto, el acuerdo para la constitución del Ayuntamiento se demoró hasta la primera semana de agosto.



daban finalmente las condiciones, que radicaban sobre todo en cambios político-sociales extremadamente complejos.

Las interrogantes planteadas eran: ¿Cómo organizarlas en escasamente seis meses –antes del 14 de septiembre– y en las condiciones de un país dividido y desarticulado con dos millones de refugiados? ¿Cómo conseguir que éstos puedan ejercer su derecho? La primera dificultad, pues, era determinar si se daban finalmente las condiciones mínimas que en realidad parecían, insisto, muy difíciles de conseguir. Además, democratizar una república (la de Sprska) controlada por dos presuntos criminales de guerra<sup>12</sup> y que practican el aislamiento étnico no es tarea sencilla, pero la estabilidad de la federación bosnio-croata tampoco ofrece mejores perspectivas, como lo muestran a las claras los problemas de Mostar y del propio Sarajevo. Por otra parte, el sistema electoral perpetúa la separación de las comunidades: en la República Serbobosnia sólo se puede elegir a ciudadanos serbios, y en la Federación sólo pueden ser candidatos los musulmanes bosnios y los croatas.

Las elecciones de 14 de septiembre –"las más complejas del siglo", como las han definido los organizadores de la OSCE, pero también la inmensa mayoría del millar de observadores<sup>13</sup>– fueron ratificadas en sus resultados por la Comisión Electoral Provisional el 29 de septiembre, pese a la impugnación que formularon los musulmanes de los resultados en la zona bajo control serbio por las "innumerables irregularidades", entre las que hay que contar la incertidumbre final respecto al censo (la variación se estimaba en casi medio millón y la delegación de observadores del Congreso USA estimó entre el 10 y el 15% las omisiones en el censo en los colegios visitados). Lo cierto es que

12. De hecho, obtener la dimisión de Karadzic fue extraordinariamente costoso y casi se salda con una escisión en el interior de la República, entre la mayoría del Parlamento de Pale y el núcleo moderado, concentrado en Banja Luka en torno al ex primer ministro Kasagic, partidario firme de los acuerdos de Dayton. Sólo la amenaza de nuevas sanciones económicas por parte de la comunidad internacional (el G7 y Rusia) y la firmeza de C.Bildt (así como la presión de Milosevic) forzaron la renuncia de Karadzic el 31 de junio de 1996.

13. Algunos datos: se utilizaron cuatro papeletas de colores distintos para los diferentes votos; hubo que utilizar 22500 urnas, transportadas y protegidas por las fuerzas de IFOR y habilitar 19 rutas para que un millar de autocares trasportase a los votantes refugiados y desplazados y pudieran cruzar la línea de separación entre las dos entidades a fin de votar. Se calcula que de los 850.000 refugiados y desplazados, 130.000 pudieron hacerlo personalmente, aunque el miedo y las dificultades redujeron considerablemente esa cifra apenas a 13.500 bosnios y 1.200 serbios. La participación total no alcanzó el 60%.



suponen la consagración de la división del Estado en tres comunidades étnicas prácticamente impermeables.

### B) *Aspectos Militares*

#### La misión de IFOR

El despliegue de las fuerzas de IFOR y la desmilitarización de las zonas de conflicto directo, la retirada militar y la devolución de territorios ocupados de acuerdo con los mapas elaborados en Dayton son los datos más positivos en el haber de este proceso. Probablemente porque, como se ha señalado, esta dimensión –la militar– fue en todo momento prioritaria. La devolución de prisioneros es, con toda seguridad, el aspecto que ha planteado más problemas. Otra dificultad importante ha sido la constitución del Ejército bosnio (de la Federación), un empeño en el que Washington ha comprometido una ayuda de 65.000 millones de pesetas para equilibrar la superioridad serbiobosnia. En todo caso, ha resultado evidente lo que todo el mundo sabía: el mandato de un año era excesivamente reducido, aunque formalmente se haya cumplido y las fuerzas de IFOR hayan sido sustituidas por fuerzas de la OTAN con un mandato de estabilización (SFOR).

### C) *Aspectos civiles*

#### *El castigo de los criminales de guerra*

Sin duda, uno de los elementos decisivos de la credibilidad del proceso abierto en Dayton era el castigo de las gravísimas conductas que tuvieron lugar durante los años de conflicto. La Comisión Europea se comprometió con A. Cassese, presidente del Tribunal Internacional de La Haya para crímenes de guerra en la ex Yugoslavia, a condicionar la ayuda económica de la UE a la cooperación de los gobiernos de la zona con el Tribunal, tanto en la persecución y entrega de presuntos criminales, como en la aprobación de las leyes para que la Corte de La Haya sea operativa. Con el objetivo de reducir las tensiones en el proceso de paz de la antigua Yugoslavia, el enviado especial de



EEUU, Richard Holbrooke, hizo públicas el 12 de febrero de 1996 unas "reglas de juego" para los criminales de guerra. A partir de ese momento, el Gobierno de Bosnia podrá detener y encarcelar solamente a aquellos cuyos nombres hayan sido incluidos en la lista de criminales de guerra, lista que debe conocer el Tribunal Internacional para los Crímenes de Guerra. Sólo podrán ser arrestados por el Gobierno bosnio aquellos criminales de guerra, cuya detención haya sido aprobada por el Tribunal.

La detención de dos oficiales serbobosnios por las autoridades del Gobierno de Sarajevo y su entrega posterior al Tribunal Internacional de La Haya en febrero de 1996 fue la primera prueba de una voluntad decidida para que los crímenes contra la humanidad cometidos en la ex Yugoslavia no quedaran impunes. El general Djordje Djukic y el coronel Aleksa Krsmanovic, los primeros extraditados por estos hechos, fueron internados en una cárcel de alta seguridad de Holanda. Como era imaginable, la respuesta de la facción serbobosnia de Pale fue suspender su cooperación con el proceso de paz. Por su parte, los croatas también respondieron con problemas cuando se produjo el procesamiento del líder de los croatas de Bosnia, Milan Martić (en situación de fugitivo internacional), encausado por crímenes contra la humanidad. Huyó a territorio serbiobosnio bajo la protección de Karadzic y Mladic, que obviamente no debían estar dispuestos a extraditarlo toda vez que ellos mismos podían ser también condenados. Hubo que esperar a mediados de 1996 para que se produjera el primer gesto de una de las partes respecto a acusados de la misma nacionalidad: El gobierno de Sarajevo arrestaba finalmente a dos de los suyos como presuntos criminales de guerra el 2 de mayo del 96. Se trataba de dos bosniomusulmanes, Hazim Delic y Esad Landzo, encausados por los asesinatos de civiles serbios perpetrados en el campo de Celebiciñ, en Konjic en 1992. La falta de cooperación era tan patente que el portavoz de la Corte que persigue los crímenes de guerra, Christian Chartier, anunciaba: "Es la primera vez que una de las partes que firmaron los acuerdos de Dayton ejecuta un mandato de arresto del tribunal". De hecho, desde el 11 de julio de 1995 el Tribunal les imputó como responsables de las atrocidades cometidas contra musulmanes y croatas perseguidos desde 1992 y dictó orden internacional de detención, y en noviembre del mismo año el fiscal Goldstone les acusó de genocidio tras el asesinato de más de 8.000 musulmanes tras la toma de Srebrenica.

En junio de 1996, los nacionalistas serbios iniciaban una auténtica cruzada contra el Tribunal Penal Internacional de La Haya con el objetivo de salvar la cabeza de R. Karadzic y también –aunque con menor empeño– la del general Mladic, intentando descalificar la misma creación del tribunal acu-



sándole de ser una mera instancia política, que no jurídica. Un grupo de 24 intelectuales de Belgrado demandó el fin del procesamiento del líder serbobosnio por crímenes de guerra, insistiendo en el mismo argumento, esto es, que la acusación se basaba en razones políticas. Por su parte, Richard Goldstone, el fiscal del Tribunal de La Haya, señalaba que “la paz está amenazada por la negativa de la OTAN de apresar a los responsables serbobosnios de atrocidades”. La postura contraria del presidente de Serbia, Milosevic, —de quien depende la entrega de los dos presuntos genocidas—, era publicada en diferentes medios periodísticos: “el tribunal de La Haya carece de legitimidad. Está claro, por su actitud hasta ahora, que se trata de una institución política y no de una legal”<sup>14</sup>. Todas estas manifestaciones de Milosevic se producían días después de que el periódico *The New York Times* informara de una presunto pacto entre la OTAN y Serbia que permitiría a Karadzic y a Mladic permanecer en sus puestos si actuaban con discreción, lo que obligó a un desmentido oficial del presidente de la Alianza, J. Solana, que afirmaba que “no hay, ni habrá, ni puede haber algún acuerdo para salvar a ambos jerifaltes”<sup>15</sup>. Por su parte, el magistrado estadounidense Mark Harmon pidió al presidente del Tribunal, el prof. A. Cassese, que notificara urgentemente al Consejo de Seguridad de la ONU la falta de cooperación de Belgrado, que les amparaba bajo su manto, para extraditarles a La Haya. Cassese, al referirse a la dificultad que entraña la detención de los dos criminales, afirmaba sentirse como Don Quijote, batallando contra los molinos de viento, pues, en su opinión, el Tribunal había hecho todo lo que estaba en su mano<sup>16</sup>. En teoría, una vez dictada la orden de busca y captura internacional no sólo no podrían refugiarse en el territorio de ninguno de los Estados firmantes de la Carta de la ONU, sino ni tan siquiera desplazarse a Serbia. Los países miembros deberían extraditarlos o exponerse a sanciones por parte del Consejo de Seguridad. Pocas semanas después, el fiscal adjunto del Tribunal Penal Internacional solicitaba a los jueces una orden de arresto internacional contra el líder de los serbios de Bosnia, R. Karadzic, y su jefe militar, R. Mladic, y la orden mundial de detención por crímenes contra la humanidad se producía pocos días más tarde: el Tribunal Penal Internacional adoptaba el 11 de julio del 96 una orden internacional de detención contra Karadzic y Mladic acusados de genocidio, crímenes contra la humanidad y violación de las leyes de guerra. La orden de detención hacía responsables tanto a Belgrado como a Pale de dejación de responsa-

14. Entrevista en *Der Spiegel*, Junio 1996

15. *El País*, 25 de mayo del 96.

16. Entrevista en *El Mundo*, 14.VII.96



bilidades al haber quedado probado que tanto Karadzic como Mladic habían contado con la connivencia de las autoridades yugoslavas y de las de la República de Sprska, que habían tolerado su libre tránsito por ambos territorios<sup>17</sup>. Tampoco faltaron amenazas de sanciones económicas a Serbia, por parte de Richard Holbrooke a Milosevic, si no entregaba a los prófugos.

Lo cierto es que, casi un año después, ni uno ni otro han sido detenidos y puestos a disposición del Tribunal. El lunes 7 de abril de 1997 la noticia sobre el enriquecimiento del presunto criminal serbio Karadzic, con el monopolio de la gasolina y el tabaco en Bosnia, casi no nos sorprende.

Hasta ahora, el Tribunal ha transmitido más de 120 órdenes de arresto y hay procesados 74 personas, serbobosnios en su mayoría, pero también croatas y, desde el 23 de marzo del 96, asimismo musulmanes y bosniocroatas (Z. Delalic, Z. Mucic, H. Delic y E. Landzo), lo que era muy importante para acreditar que al Tribunal no le movía sólo un sentimiento antiserbio, como difunde la propaganda de los serbobosnios de Pale. En la primera semana de mayo de 1997 se ha producido la primera condena, al serbio Dusan Tadic –detenido en Alemania en abril de 1994–, por crímenes contra la humanidad y violaciones del Derecho internacional humanitario en 11 de los 31 casos de los que fue acusado, cometidos en el campo de Omarska.

17. Del escepticismo general es buena prueba cómo ironizaban los soldados de la OTAN en Pale acerca de la captura de Karadzic: "Sólo en el caso de que los señores Karadzic y Mladic sean tan estúpidos o estén tan mal organizados como para presentarse ante uno de nuestros controles serán detenidos. Nosotros no somos policías". En el destacamento fijo de las tropas de IFOR, los militares británicos ironizaban sobre el líder serbobosnio, "al que probablemente podrá encontrar ahora trabajando en su despacho de la fábrica Famos..." (*El País*, 18-VII-96).