

LAS POLÍTICAS PARA EL RETORNO DE LOS REFUGIADOS Y LOS DESPLAZADOS INTERNOS EN BOSNIA-HERZEGOVINA. REFLEXIONES SOBRE UN ESTADO EN CONSTRUCCIÓN*

RETURN POLICIES FOR REFUGEES AND INTERNAL DISPLACED PERSONS IN BOSNIA
AND HERZEGOVINA. THOUGHTS ABOUT A STATE IN THE MAKING

Lic. MATÍAS FIGAL**
CEG-UNTREF/FSOC-UBA/CONICET
Buenos Aires, Argentina
Email: matiasfigal@gmail.com
Id-ORCID: 0000-0003-2503-0081

RESUMEN

Este trabajo se propone analizar las políticas de retorno de refugiados y desplazados internos en Bosnia-Herzegovina como manera de aproximarse al discurso oficial de ese país. Ante una guerra que tuvo como uno de sus motivos la incompatibilidad de diferentes concepciones estatales de Bosnia, la especificidad del discurso oficial en la posguerra es que se caracteriza por la competencia y la fragmentación. El análisis de las políticas de retorno, entonces, se debe entender en el marco de un debate mayor acerca de la organización y la legitimidad del Estado. Permite, además, explorar tanto los avances

ABSTRACT

This paper aims to analyze the return policies for refugees and internal displaced persons in Bosnia and Herzegovina as a way of approaching the official discourse in that country. In the face of a war which had as one of its causes the incompatibility of conflicting visions about Bosnia's statehood, the postwar official discourse is characterized by competence and fragmentation. The analysis of return policies should be understood in the frame of a larger dispute related to the state organization and legitimacy. Besides, it allows exploring both the progress and the predicaments which are still present in Bosnia

* Recibido: 2 de agosto de 2019. Aprobado: 15 de octubre de 2019.

** Artículo científico. Versiones anteriores fueron presentadas en forma de ponencias en la Segunda Jornada Nacional de Estudios Eslavos (Buenos Aires, Argentina, 2018) y en el Encuentro 'Migración e identidad: cultura, economía, Estado' (Zagreb, Croacia, 2018). Agradezco los comentarios recibidos en estas instancias y en otros espacios académicos donde he podido discutir este texto, así como las sugerencias y correcciones de los evaluadores anónimos.

como las problemáticas que siguen presentes en Bosnia a más de 20 años de la guerra.

Palabras clave: Bosnia-Herzegovina; políticas de retornos; discurso oficial; legitimidad

more than 20 years since the war has ended.

Keywords: Bosnia and Herzegovina; Return Policies; Official Discourse; Legitimacy

Cómo citar: Figal, M. (2019). “Las políticas para el retorno de los refugiados y los desplazados internos en Bosnia-Herzegovina. Reflexiones sobre un estado en construcción”. *Revista Historia Social y de las Mentalidades*, 23(2), 51-90. DOI:10.35588/rhsm.v23i2.4038

1. INTRODUCCIÓN

1.1. *El estado del Estado en Bosnia*

El comienzo del conflicto armado (1992-1995), que sucedió al reconocimiento internacional de Bosnia-Herzegovina (BH) como Estado independiente de una Yugoslavia ya trunca, se explica en parte por una disputa sobre si, precisamente, debía existir o no un Estado bosnio (Bougarel, “Bosnia”; Burg y Shoup). Cabe recordar que las primeras elecciones libres organizadas en 1990 en las repúblicas que integraban la República Federativa Socialista de Yugoslavia¹ llevan al poder a partidos nacionalistas con ideas disímiles sobre cómo resolver la crisis política y económica en que se hallaba el país. Los conflictos que estallan una vez que Eslovenia y Croacia declaran la independencia (junio de 1991) pueden, en parte, interpretarse como una disputa por la determinación de nuevos ordenamientos territoriales, en la que se impone una lógica *estado-nacional*. En un espacio caracterizado por la heterogeneidad identitaria en la distribución de su población, la voluntad de crear estados-naciones homogéneos implicaba inevitablemente el recurso a la violencia. Esto amenaza la existencia misma de Bosnia-Herzegovina como unidad política distintiva, puesto que los partidos nacionalistas que triunfaron allí en noviembre de 1990 tenían, ante la disolución de Yugoslavia, diferentes concepciones acerca de lo que debía suceder con este territorio². Así,

1 La República Socialista Federativa de Yugoslavia (llamada República Federal Popular de Yugoslavia entre 1945 y 1963) estaba integrada por las repúblicas de Eslovenia, Macedonia, Croacia, Montenegro, Serbia y Bosnia-Herzegovina. Vale aclarar desde un comienzo que los términos ‘Bosnia-Herzegovina’, ‘Bosnia’ o ‘BH’ serán usados de modo indistinto a lo largo del escrito.

2 Se hace referencia al Partido de Acción Democrática (*Stranka Demokratske Akcije*, SDA), nacionalista bosniaco/musulmán, y más comprometido, junto a los partidos no nacionalistas, con

el conflicto armado en BH (cuyo comienzo suele datarse en abril de 1992, tras el reconocimiento internacional a su declaración de independencia de marzo de ese año) significa la puesta en marcha de proyectos políticos nacionalistas que buscan la homogeneización etnonacional de los territorios disputados³. Es en ese marco que se producen las prácticas que serán catalogadas como de *limpieza étnica*⁴. La población civil fue sometida a actos de violencia extrema, lo que se ve reflejado en el hecho de que, de una población de 4 millones, más de 2,2 millones de personas debió dejar sus hogares. De este número, 1,2 millones se instalaron fuera de Bosnia, convirtiéndose (según las definiciones del Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, y usadas aquí en tanto serán tomadas de este modo en la política oficial de Bosnia de posguerra) en *refugiados*, mientras que el millón restante se estableció en otra región del país (lo que técnicamente se define como *desplazamiento interno*).

-
- el mantenimiento de la integridad territorial de Bosnia (si Yugoslavia se disolvía); al Partido Democrático Serbio (*Srpska Demokratska Stranka*, SDS), partido nacionalista serbio decidido a mantener un vínculo (dentro o fuera de Yugoslavia) con la República de Serbia, y a la Unión Democrática Croata de Bosnia-Herzegovina (*Hrvatska Demokratska Zajednica* BiH, HDZ BiH), partido nacionalista croata ligado a su homónimo en Croacia.
- 3 Si se sigue a Jansen, la “violencia de los ’90 en Bosnia-Herzegovina estuvo legitimada con referencia a la incompatibilidad de conceptualizaciones en competencia del ‘hogar’, entendido como ‘patria’. Los discursos nacionalistas opuestos representaban sus campañas militares como operaciones defensivas, protegiendo y/o creando un territorio donde sus nacionales estarían ‘en casa’”. (Jansen, “The privatization” 179). Esto se puede observar, por ejemplo, en las declaraciones que van conformando a la República Srpska y a la Comunidad Croata de Herzeg-Bosnia como ordenamientos territoriales en disputa con la integridad de la República Socialista de Bosnia-Herzegovina, primero, y la República de Bosnia-Herzegovina, después (ver documentos recopilados en Tudman y Bilić 2005). Es importante señalar que los proyectos políticos nacionalistas no pueden concebirse de modo monolítico. No solo existían partidos políticos diferentes que buscaban representar al mismo grupo nacional, sino que dentro de los partidos que logran la hegemonía de la representación se produjeron disputas entre sectores con ideas opuestas al interior.
- 4 No hay espacio aquí para discutir en profundidad esta cuestión. Un intento de abordar seriamente la temática se encuentra en Calic 2009. Como sostiene Bougarel (2013), la separación espacial entre las comunidades que así se ha producido es uno de los efectos más durables de la guerra, lo cual ha sido comprobado con los resultados del censo de 2013 (el primero desde 1991). Hay que señalar que si bien todas las fuerzas involucradas cometieron graves violaciones a los derechos humanos (como lo muestra el hecho de que soldados de todas las formaciones militares y paramilitares están siendo juzgados por la Cámara de crímenes de guerra de la Corte de Bosnia-Herzegovina desde el año 2005), suele haber consenso en que las prácticas de limpieza étnica las cometieron con mayor sistematicidad las tropas nacionalistas serbias, y, quizás en menor medida, también las croatas. El Ejército de la República de Bosnia-Herzegovina (ARBiH), vinculado al gobierno del SDA en Sarajevo, cometió graves crímenes, aunque no habría llevado adelante estas prácticas de modo sistemático.

Tras varias fallidas propuestas de paz con sus respectivas soluciones territoriales, es finalmente establecido un Estado de Bosnia-Herzegovina mediante los Acuerdos de Paz de Dayton⁵. Sin embargo, la particular configuración administrativa-territorial implicaba, para algunos analistas, que tanto las opciones de una mayor integración, como las de una mayor división, seguían abiertas en Bosnia (ver por ejemplo Habul 1995, quien escribe el mismo día de la ratificación de los Acuerdos). Si las parcelaciones institucionales y territoriales proveían argumentos a los que dudaban de la sustentabilidad del nuevo Estado (Bosnia quedó compuesta de dos entidades: la Federación de Bosnia-Herzegovina –FBH– y la República Srpska –RS–, a las que posteriormente se incorporó un distrito autónomo)⁶, medidas tales como la de impulsar el retorno de la población refugiada y desplazada a sus hogares de origen eran consideradas como un aspecto clave del plan de paz (Relea), en tanto fomentarían la integridad territorial. Aún más, para el periodista del diario *Oslobođenje* Hamza Bakšić la cuestión del retorno de los refugiados y desplazados sería una de las herramientas que habrían de utilizarse para evaluar la *capacidad* del Estado forjado en Dayton (Bakšić).

Más de 20 años después, el proceso de retorno no se ha completado como se imaginó⁷. Tampoco han cesado los debates sobre la *capacidad de lo estatal* en Bosnia. Como sostiene Bougarel (*Survivre*), el país se encuentra todavía en una situación ambigua que no conduce ni a su partición definitiva, ni a su reintegración progresiva.

5 El *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (Marco Acuerdo General para la Paz en Bosnia-Herzegovina) es firmado el 21 de noviembre de 1995 en una base aérea en Dayton (Estados Unidos) y se ratifica el 15 de diciembre en París.

6 Según los Acuerdos de Dayton, Bosnia es un Estado de sus tres pueblos constituyentes (bosniacos –o bosnios musulmanes–, serbios y croatas) y “otros” (así dice la Constitución), que se compone de dos entidades, la Federación de Bosnia-Herzegovina (con mayoría de habitantes bosniacos y croatas) y la República Srpska (con mayoría de serbios), establecidas en Dayton, y un distrito autónomo (Brčko) creado años después tras un proceso de arbitraje. La presidencia se compone de tres miembros, uno de cada grupo constituyente (los otros no están representados). La Federación se divide a su vez en diez cantones. Hay un alto nivel de descentralización en la toma de decisiones y en las responsabilidades gubernamentales. A la vez, existe el cargo de Alto Representante de la ONU, quien, legalmente hasta que todo lo acordado en Dayton se cumpla, es la máxima autoridad del país.

7 En 2018 se estimaba que había aún 17.694 personas con estatus de refugiados, mientras que 96.830 eran desplazados internos. Se calcula que retornaron a sus hogares 1.061.000 personas, 611 mil como desplazados internos y 450 mil como refugiados. Los retornos de minorías, término que se retomará más adelante, serían 470 mil. Como se aclara en varios documentos, no hay un número preciso de retornos verdaderos, ya que en muchos casos, tras la reposesión de la vivienda, se decidió venderla o cambiarla.

Teniendo en cuenta que la vuelta de refugiados y desplazados internos a sus hogares de antes de la guerra fue uno de los pilares en los que se basó la construcción del nuevo Estado, y que es un tema que constituye un aspecto clave para comprender la posguerra en Bosnia (como lo demuestra la profusa literatura sobre la cuestión), en este trabajo se utilizan documentos estatales que se refieren a las políticas de retorno para realizar una aproximación al discurso *oficial* en la BH de (post-) Dayton⁸.

El interés por la voz estatal en BH se justifica por cierta especificidad. Como ha afirmado por ejemplo Moll, lo oficial en este país, en tanto reflejo de su configuración peculiar, se caracteriza principalmente por la *competencia* y la *fragmentación*. En efecto, desde la creación de BH en Dayton, son numerosos (se podría afirmar que son inabarcables) los estudios que señalan las debilidades y complejidades de este Estado, desde diferentes ópticas (lo que también se hace evidente para quien siga cotidianamente los eventos políticos en el país). Se pueden mencionar los trabajos de Chandler, Hayden (*Blueprints*), Donais y Sebastián-Aparicio, que se centran en la influencia de organizaciones internacionales y ciertos países sobre todos los procesos de tomas de decisiones; los análisis de Bliesemann de Guevara sobre el desarrollo de estructuras paralelas de gobierno, al margen del Estado, y de Wagner, sobre la utilización de la administración pública como espacio de disputa entre los partidos gobernantes, ambos casos teniendo consecuencias negativas para la consolidación del Estado como un campo autónomo de actividad; por su parte, Kasapović y Turčalo destacan que no existe un acuerdo en BH, entre las élites de los grupos nacionales principales, sobre la conformación de un Estado común. En este sentido, Dević, en un trabajo basado en parte en una encuesta de opinión pública, menciona los bajos niveles de ‘lealtad’ para con el Estado bosnio (en comparación con encuestas similares en los demás países post-yugoslavos).

Sin embargo, pese a sus divisiones por abajo y a la existencia de la Oficina del Alto Representante por arriba, hay un Estado bosnio, que actúa, y que desde su establecimiento en Dayton, ha ido aumentando sus prerrogativas (ver por ejemplo Bieber, “After” y Belloni), aunque siempre en una posición carente de solidez. Reconociendo la ausencia de una visión unitaria del Estado bosnio, Jeffrey remarca que el “frágil logro de BH como un Estado se basa en la actuación repetida de su existencia, incluyendo culturas materiales de divisas y banderas, pasando por

8 Es decir, aquí no se aborda el proceso de retorno en sí. Este es analizado detalladamente en Toal y Dahlman, así como es tratado en capítulos específicos de las obras de Chandler, Donais, Bieber (*Post War*), Belloni. A estos y otros textos mencionados a lo largo de este escrito podrá referirse el lector interesado en la temática.

prácticas espaciales de protección de fronteras” (39)⁹. Pero estas *actuaciones repetidas de su existencia* han sido abordadas en pocas ocasiones (siendo privilegiadas otras dimensiones), incluso en los trabajos que tratan sobre el (no) funcionamiento de este Estado bosnio. El presente artículo pretende ser un aporte en esta línea, indagando específicamente en determinadas producciones estatales que podrían definirse como *informes oficiales*. Para el análisis, se toma como punto de apoyo una de las funciones que le otorga Bourdieu al Estado, esto es, ser una especie de *banco central de capital simbólico*. Un informe oficial, entonces, “no es más que un discurso común, pero un discurso performativo, que se envía a quien lo ha solicitado y que, al encargarlo, le ha concedido por anticipado una autoridad” (Bourdieu 25). Siguiendo la terminología del autor, los documentos a analizar pueden verse como *actos típicos de Estado*. En este sentido su función es, en parte, “producir una visión oficial que se imponga como la visión legítima” (Bourdieu 29).

¿Qué *visión legítima* puede imponer un Estado como el de Bosnia¹⁰? Este trabajo tiene la intención de explorar esta cuestión en el marco de las políticas para el retorno de los refugiados y desplazados internos que dejó la guerra. Teniendo en cuenta que la promoción del retorno fue una de las tareas más significativas, y de mayor dificultad, asignadas al Estado institucionalizado en los acuerdos de paz, su realización involucra una gran cantidad de dimensiones. Entre ellas, la puesta en juego de *representaciones* sobre Bosnia (¿por qué impulsar el retorno?) y la construcción de una *materialidad* (en forma de agencias y funcionarios estatales, leyes, financiamiento, infraestructura, etc., esto es, *dar forma a un lugar* al que retornar) sobre la que hacer efectivas las intenciones. Por ello estas políticas constituyen un plano ideal para abordar el discurso oficial del Estado bosnio. Se analizan, entonces, una serie de documentos elaborados por instituciones estatales, o con participación del mismo (cabe aclarar que en todos los documentos también hay, en mayor o

9 Todas las citas provenientes de textos que en la bibliografía se consignan en idioma distinto al español han sido traducidas por el autor de este artículo.

10 Vale acentuar que el interés está en la voz del Estado de BH en su nivel más *jerárquico*, no de sus entidades, su distrito autónomo, sus cantones, etc. Por otro lado, una señalización evidente: no pueden abordarse en este trabajo un montón de cuestiones que sería necesario considerar para completar el estudio del tema, como un análisis más profundo de los eventos políticos, una descripción más detallada de la organización burocrático administrativa y otros etcéteras. Además, está claro que no solo el Estado es un conjunto de instituciones, configuraciones burocráticas distintas, sino que están en disputa, tanto entre ellas (ministerio 1 contra ministerio 2), como al interior de las mismas (luchas de poder dentro del ministerio 1). Si bien ello debe tenerse presente, la intención aquí es tratar a todos estos documentos como representando, al fin y al cabo, decisiones del Estado, que hablan por él (y tal vez puede decirse que lo definen).

menor medida, una participación de agencias u organismos internacionales sea en su elaboración escrita, financiamiento, u otra área, lo cual es un dato a tener en cuenta en sí mismo)¹¹.

En lo que resta de la introducción se describe el Anexo 7 de los Acuerdos de Dayton y su importancia como fundamento para la reconstrucción material y simbólica de Bosnia. Luego, en la segunda parte del artículo se analizan las fuentes seleccionadas en tanto *informes oficiales*. Esta parte se divide a su vez en cuatro secciones. Primero se analizan las medidas más inmediatas de la posguerra, para luego dar paso a las expresiones de dos ministerios vinculados con el retorno de los refugiados y desplazados: el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y el Ministerio de Seguridad, ambos creados con posterioridad a Dayton. Finalmente se exploran las expresiones relacionadas a esta temática en el marco regional, esto es, el espacio post-yugoslavo, y en el marco europeo, es decir, la Unión Europea. Por último, en las conclusiones se intenta reflexionar sobre los modos de pensar acerca de lo estatal en Bosnia, así como lo que este trabajo permite aportar a esos debates.

1.2. El Anexo 7, para volver a unir las partes

Para Toal y Dahlman durante los 90 hubo dos intentos de ‘rehacer’ Bosnia. Uno, adjudicado a fuerzas etnonacionalistas que hicieron una “guerra contra Bosnia como una entidad estatal distintiva con comunidades étnicamente entremezcladas compartiendo una vida común” (8). A su vez, para lidiar con las consecuencias de la guerra, se generó un proyecto internacional para *reconstruir* Bosnia: el proceso de retorno de refugiados y desplazados por el conflicto.

Así, el Anexo 7 de los acuerdos de paz (“Acuerdo sobre refugiados y personas desplazadas”)¹² establece en su Artículo I que “[T]odos los refugiados y las personas desplazadas tienen el derecho de retornar libremente a sus hogares

11 Si bien esta cuestión excede al presente trabajo, cabe mencionar que en BH hay un número considerable de profesionales extranjeros, esto es, empleados de agencias u organismos internacionales que intervienen en BH con el objetivo de ayudar a construir el Estado e incorporarlo a la UE. Como muestra el trabajo de Coles, sus actitudes y posturas (frente a habitantes de Bosnia y frente al Estado que deben desarrollar) no siempre tienen consecuencias tan positivas en ese objetivo.

12 Como dato que no siempre es mencionado, cabe recordar que este Anexo fue firmado por la República de Bosnia-Herzegovina, la Federación de Bosnia-Herzegovina y la República Srpska. Por parte de la Federación firmó Jadranko Prlić, mientras que Momčilo Krajišnik lo suscribió por parte de la RS. Ambos fueron condenados posteriormente por crímenes de guerra en el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

de origen” y que el “retorno temprano de refugiados y personas desplazadas es un objetivo importante de la solución del conflicto en Bosnia-Herzegovina”¹³.

En retrospectiva, los Acuerdos de Dayton, mirados en lo que respecta a la organización administrativa-territorial, y a lo establecido en el Anexo 7, parecen sostener una especie de equilibrio con las posturas irreconciliables de los partidos nacionalistas previas a la guerra y que terminarían desembocando en el conflicto armado (como ya se mencionó con anterioridad).

Relacionado con esto, una de las críticas inmediatas a Dayton se basaba en que podía llegar a legitimar “la conquista de territorios por la fuerza y la previa ‘limpieza étnica’ de esos territorios” (Taibo 49). Por ello, Begić se refería al Anexo 7 como “uno de los elementos fundamentales en la entera construcción del acuerdo de paz para BH con su tarea general –mitigar las consecuencias de la práctica monstruosa en los cinco años precedentes de persecución étnica” con lo que “tiene un papel irremplazable en la consolidación de la paz en el espacio bosnioherzegovino” (291). En efecto, es quizás solo en este Anexo de los Acuerdos de Dayton donde es posible hallar una referencia explícita al concepto de *limpieza étnica*, y de algún modo a la necesidad de no convalidarla¹⁴.

La política del retorno queda entonces planteada en el marco de un debate mayor sobre la organización y la legitimidad estatal de Bosnia. Es por ello que se fue desarrollando gradualmente, como uno de los puntales del Anexo 7, lo que se denominó como *retornos de minorías*, un término técnico para referir a los que regresan a un área donde predomina otro grupo nacional¹⁵.

Cabe recordar, además, que Dayton se enmarcó en una *triple transición*: de la guerra a la paz, del monopartidismo a la democracia liberal, y de la economía

13 Para lo cual se imponía también la obligación de asegurar las condiciones para el retorno (Artículo I.2 y I.3). Vale señalar que el derecho al retorno está plasmado también en la Constitución de Bosnia, es decir, el Anexo 4 de los Acuerdos de Paz. Ver Artículo II.5. El hecho de retornar al “hogar” constituía una novedad, ya que los programas de ACNUR implicaban la repatriación al país de origen, pero no necesariamente a la ubicación exacta de su hogar previo. Cabe destacar que el derecho a retornar incluía al derecho a la reposición de la propiedad si esta había sido ocupada, y a la compensación por propiedad imposible de ser devuelta.

14 Artículo XII.3. (Procedimientos ante la Comisión) del Capítulo 2 (Comisión para las personas desplazadas y refugiados) del Anexo 7: “En la determinación de la propiedad legal de cualquier propiedad, la Comisión no debe reconocer como válida ninguna transacción ilegal de la propiedad, incluyendo transferencias que fueron hechas bajo coerción, a cambio de permisos de salida o documentos, o que estuviera de otra manera en conexión con la limpieza étnica (...)”.

15 Como explica Brubaker, ACNUR notó que los primeros retornos, al producirse hacia áreas en las que el grupo nacional del retornado era mayoría, estaban consolidando la separación, por lo que desde 1997 los funcionarios empezaron a apelar a la comunidad internacional para que apoyen los retornos de minorías. Debe recordarse que a esa agencia de la ONU se le otorgó una función clave en todo el proceso de retorno (ver Artículo I.5 y Artículos III.1 y III.2 del Anexo 7).

socialista a la economía de mercado (Bougarel, “Dayton”). En ese marco se despliegan las políticas para el retorno de refugiados y personas desplazadas.

2. POLÍTICAS DE RETORNO, O MANERAS DE (RE)HACER UN ESTADO

2.1. *Primeras medidas*

El Anexo 7 estableció en su capítulo II, Artículo VII, una “Comisión para las personas desplazadas y los refugiados” que terminaría conformándose como Comisión para los reclamos de bienes raíces (CRPC, por sus siglas en inglés)¹⁶. Como explica Pretittore, el mandato de esta Comisión era recibir y decidir reclamos por bienes raíces (ya sea por retorno de propiedad o por compensación)¹⁷.

En 2004 publicó su informe de fin de mandato, el cual duró entre 1996 y 2003. A la vez, la CRPC fue una de las organizaciones que en 1999 dieron origen al Plan de Implementación de la Ley de Propiedad (PLIP, por sus siglas en inglés)¹⁸, el cual según Pretittore adoptó una estrategia basada en criterios legales asociados a derechos individuales “en oposición al progreso vía acuerdos políticos” (13).

El *Reporte de fin de mandato* de la CRPC y el *Documento Marco Inter-Agencia* de la PLIP son útiles para realizar una primera aproximación oficial a la cuestión de los refugiados y desplazados. El primero menciona que la “limpieza

16 La CRPC tuvo su oficina central en Sarajevo y se compuso de nueve Comisionados. Tres eran Comisionados internacionales designados por el Presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos, y seis eran Comisionados nacionales, dos designados por la República Srpska y cuatro por la Federación de BH (lo que resultó en dos bosnios, dos croatas y dos serbios). Esta Comisión no perteneció administrativamente al Estado bosnio, sino que se definió como una comisión internacional (que trabajó con la Oficina del Alto Representante, la OSCE, la UNHCR y la Comisión Europea, esta última habiendo canalizado contribuciones económicas). Sin embargo, la consideración del reporte como informe oficial se debe a que la CRPC ha llevado adelante funciones estatales (con consecuencias para la construcción estatal de Bosnia), además de haber recibido el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados (siendo además seis de sus nueve miembros escogidos por las entidades que conforman Bosnia). Justamente, la razón de incluir este documento en el análisis (además de su importancia en tanto parte de las políticas de retorno) radica en su utilidad para ilustrar las ambigüedades que rodean los actos de Estado en Bosnia-Herzegovina (más especialmente, aunque no solo, en los primeros años de la posguerra).

17 Si bien escapa a los límites de este trabajo, un debate se generó a raíz de la posibilidad de obtener compensación por la propiedad que no pudiera recuperarse, en cuanto a si podía tener efectos negativos respecto al retorno.

18 Junto a la misión de la OSCE en BH, la misión de la ONU en BH, la Oficina del Alto Representante y la ACNUR. Aquí también vale lo señalado en la nota 16.

étnica fue una estrategia clave en la apropiación de territorio” (CRPC 2)¹⁹. De esta manera, el “retorno de propiedad asistiría a la meta de restaurar una sociedad multiétnica en BH” (CRPC 3). Así, el establecimiento de la CRPC fue considerado “uno de los prerrequisitos más importantes no solo para facilitar el retorno de los desplazados y los refugiados, sino para todo el proceso de reconciliación interétnica y estabilización en BH” (CRPC 4). Por el “desplazamiento masivo de la población, la cuestión del retorno de la propiedad fue considerada fundamental para la realización del objetivo general del Acuerdo de Paz de Dayton, esto es, el establecimiento de una paz duradera y de una sociedad cívica democrática en BH” (CRPC 4).

Del mismo modo, el PLIP definía al retorno de propiedad como “una parte esencial del proceso de paz y de reconciliación en Bosnia” (2). En este sentido, la “completa y total resolución de los reclamos de propiedad probará ser el fundamento de una paz sustentable y duradera en Bosnia-Herzegovina” (PLIP 5). Así, estos documentos dejan traslucir la apuesta por *restaurar* una BH caracterizada como espacio de vida en común entre los grupos nacionales. De esta manera, el proceso de retorno se presenta como la clave para llegar a un anhelado tipo de sociedad, esto es, una sociedad *multiétnica*. También debe alcanzarse una situación social específica, definida como de *reconciliación* (en el marco de una *paz duradera*).

Por otro lado, estos informes permiten abordar otro tipo de características que debe tener BH. No es solamente un espacio para todos, sino que además es un espacio que debe ser elaborado con ciertas reglas. La CRPC debió impulsar modificaciones legales, y ya en 1996 “las leyes discriminatorias de la época de la guerra sobre propiedad abandonada fueron derogadas y fueron realizados cambios adicionales subsecuentes a la legislación” (CRPC 6). En el documento del PLIP se aclara cómo el proceso de creación de nuevos derechos de propiedad “sirve como un catalizador para crear, en el lenguaje local, el *pravna država*, un estado de derecho” (PLIP 3). Y continuaba señalando que el trabajo de la CRPC ha hecho recomendaciones para que los sistemas catastrales “puedan ser modernizados para cumplir los requerimientos de un mercado privado” (PLIP 15). Así, en BH no solo se recreaba un estado plural, sino que se lo hacía consolidando su transformación en una economía moderna y de mercado (uno de los fundamentos de la constitución de Dayton). En efecto, el “proceso de privatización de los departamentos de propiedad social debe completarse (...) la privatización debe ser acompañada por el

19 Está claro que los documentos tienen autores que no son *instituciones*, pero pese a que en algunos se señale al editor o responsable, son producciones que intentan hablar por la institución en general, sea una comisión, un ministerio, un fallo judicial, por lo tanto, se indicará esa procedencia como autoría.

desarrollo de la política de vivienda” (PLIP 15). Hay que recordar que la propiedad de tipo social convivía con el tipo de propiedad privada antes de la guerra²⁰. Como señaló poco después Jansen (“The privatization”), el trabajo de las agencias de intervención despolitizaban el presente y el futuro; las reformas de mercado, la privatización, no necesitaban ser discutidas: la “trayectoria neoliberalizante de Bosnia-Herzegovina fue específica en el hecho de que sumergió el proyectado ‘fin de la historia’ en un marco técnico de derechos humanos desplegado por las Agencias de Intervención Extranjeras para terminar una guerra” (187).

A la vez que se observa la conformación de los nuevos espacios legales y burocráticos (nuevas leyes, departamentos administrativos, etc.), otro aspecto que emerge de estos documentos, y que aparecerá a lo largo del análisis, es la referencia a las implicancias del hacer/rehacer *materialmente* al Estado. Aquí en particular lo que se evidencia es la dificultad de trabajar en un territorio de posguerra, como cuando se menciona, por ejemplo, que hubo que conseguir un equipamiento adicional de computadoras o la dificultad para obtener fondos (CRPC 5,6) lo que da cuenta de una precaria situación en lo que refiere a la infraestructura. Incluso, hasta queda en duda el *monopolio de la violencia legítima* cuando se expresa como obstáculo a la reposición de las propiedades la falta de cooperación de la policía local (PLIP 7). Por otra parte, en estos años iniciales también se producirá una decisión de la Corte Constitucional de BH (CCBH)²¹ que es útil analizar por su referencia a esa BH *deseada*, aunque se aleja un poco de la forma de los documentos aquí trabajados²².

-
- 20 Cabe señalar que en el preámbulo de la Constitución de Bosnia-Herzegovina (el Anexo 4 de los Acuerdos de Dayton) se expresa el deseo de “promover el bienestar general y el crecimiento económico a través de la protección de la propiedad privada y la promoción de una economía de mercado”. De igual modo hay que destacar que la transformación económica de Bosnia comenzó a manifestarse antes de la guerra. Por ejemplo, en octubre de 1991, la Asamblea de Bosnia sancionó la “Plataforma sobre la posición de Bosnia-Herzegovina y el futuro ordenamiento de la comunidad yugoslava”, donde se expresaba que el “desarrollo económico de la República de Bosnia-Herzegovina se basará en la libre competencia y la economía de mercado” (documento en Tuđman y Bilić). Por supuesto, no es posible imaginar cómo se hubiera desarrollado esta cuestión sin mediar el conflicto bélico. Sobre el impulso de políticas neoliberales en Bosnia de posguerra, ver Donais.
- 21 Encargada de comprobar que las decisiones legales que se tomen en BH no estén en conflicto con la Constitución, es decir, los Acuerdos de Dayton. Se constituye de nueve jueces: cuatro los elige la Cámara de Representantes de la FBH (lo que resulta en dos bosnios y dos croatas), dos los elige la Asamblea Nacional de la RS (lo que resulta en dos serbios) y los tres restantes son extranjeros (apuntados por el presidente de la Corte Europea de Derechos Humanos, no deben ser ciudadanos de Bosnia, ni de los países vecinos).
- 22 Lógicamente, un fallo judicial no es lo mismo que un informe oficial (de hecho, es posiblemente la expresión más característica de un discurso oficial y performativo); más que para compararlos, se lo usa para mostrar la importancia de la cuestión del retorno en una de las decisiones jurídicas más significativas para las entidades luego de la firma de Dayton. La decisión refleja también las lógicas de la fragmentación, al haber sido un fallo dividido.

Debe mencionarse que uno de los cambios más importantes en la legislación post-Dayton fue la llamada “Decisión de los Pueblos Constituyentes”, que tomó la Corte Constitucional de BH en el 2000. El fallo declaró inconstitucionales algunas previsiones de las constituciones de la Federación de BH y la RS, en particular las que asociaban a estas entidades con un grupo nacional específico. Así, la Corte “resolvió (en teoría) una de las contradicciones fundamentales del Acuerdo de Dayton, que combinaba el reconocimiento de unidades definidas étnicamente con un compromiso para el retorno de los refugiados” (Bieber, *Post-War* 125)²³. Lo que interesa en este trabajo son algunas de las justificaciones del fallo. Se sostiene, por ejemplo, que el territorio donde se estableció la RS formaba antes de la guerra un área con población mezclada, como en toda BH, pero que debido a la “masiva limpieza étnica (...) los números de población de 1997 muestran que la RS es ahora una entidad casi étnicamente homogénea” (CCBH párr. 87). Apoyándose específicamente en el escaso retorno de minorías, aduce que la única explicación posible es un tratamiento diferencial discriminatorio por parte de las autoridades contra los refugiados y desplazados de origen no serbio. De igual modo se expresa el fallo para explicar el bajo regreso de población serbia a territorios de la Federación (ver por ejemplo párrafo 135). Este tipo de expresiones, donde el retorno aparece como la medida de la *recomposición* de Bosnia, se irán perdiendo, y no pueden ser encontradas en el trabajo del Ministerio que será el encargado de que se implemente el Anexo 7.

2.2. Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados

a. Creación del Ministerio y primera estrategia para la implementación del Anexo VII

La creación en el año 2000 del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados (*Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice*) es un ejemplo del aumento de las prerrogativas estatales en la Bosnia de post-Dayton²⁴. A fines de 2002, es

23 Por supuesto, esto está lleno de salvedades. Ver Bieber (*Post War*) y Belloni para un relato detallado.

24 El Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados es creado por la Ley del Consejo de Ministros de Bosnia-Herzegovina y ministerios de Bosnia-Herzegovina (*Zakon o Vijeću Ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH 11/00), que en 2003 será modificada por la Ley de Ministerios y otros órganos de administración de Bosnia-Herzegovina (*Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH 05/03) donde se establecen, entre las competencias específicas de este ministerio, las cuestiones relativas al cumplimiento del Anexo 7 y del retorno de los refugiados y desplazados. En sucesivas modificaciones y agregados a esta Ley, este ministerio irá incorporando mayores capacidades.

publicada la *Estrategia de Bosnia-Herzegovina para la implementación del Anexo VII*. El Ministerio mismo la considera el primer documento conjunto, a nivel de BH (fórmula empleada cuando se hace referencia al Estado, no a sus otras divisiones administrativas-territoriales), en el que se definen los objetivos y se planifican las reformas y acciones necesarias para completar los requerimientos del Anexo 7. En efecto, en menos de 20 páginas, este documento aborda el estado de situación respecto a los retornos, describe a los organismos e instituciones con competencias en el área y provee las metas estratégicas a cumplir (a saber: completar el proceso de retorno de refugiados y personas desplazadas; completar el proceso de reconstrucción de viviendas; completar la reposición de las propiedades; asegurar las condiciones para un retorno sustentable y la reintegración).

Si en los documentos del apartado anterior se podía pensar la resolución de la problemática de los refugiados y desplazados internos jugando un papel que no se agotaba en sí mismo, puesto que era parte de un proyecto que la excedía (como lo demostraban las apelaciones a la *reconciliación*, a la *paz*, e incluso al establecimiento de una *sociedad civil democrática*), aquí el abordaje es puramente *legal*. Sin mención alguna al conflicto (no hay una genealogía de la condición de los refugiados y desplazados internos), se tiene que completar el proceso de retorno como parte de la implementación final de los requerimientos del Anexo 7, en tanto es un compromiso asumido.

Hay un tono celebratorio de las “tendencias positivas” en la cantidad de retornos, en especial los de minorías, que impulsados con más énfasis desde 1998 por ACNUR (ese año se lo declaró el ‘Año de retornos de minorías’), con el cambio de década irán aumentando, lo que se explica como resultado de “la gradual estabilización y normalización de la situación de seguridad en Bosnia-Herzegovina, así como se debe a la mejorada cooperación entre los respectivos ministerios a nivel de BH y sus entidades (...)” (Ministry for Human Rights and Refugees –MHRR–, *A Strategy* 3).

Se puede pensar que el retorno pasa a ser una medida de la consolidación estatal de Bosnia (a esto apuntan la *estabilización y normalización*). Sin vislumbrarse una apreciación valorativa del mismo en tanto elemento clave en el pasaje hacia una situación ideal futura (paz duradera, por ejemplo) se presenta en este informe como un modo de evaluar la conformación de un Estado viable. La *Estrategia*, de hecho, se concibe como parte del traslado de las obligaciones referidas al retorno por parte de organismos internacionales a las autoridades estatales de Bosnia.

En esta línea el texto permite indagar en las dificultades de conformar tanto legislativa como materialmente al Estado bosnio. La primera cuestión se hace evidente cuando se señala que la “ausencia de un marco legal completamente uniforme y de criterios para regular cuestiones en este área todavía crean una cierta

inseguridad en los procesos de retorno y reintegración” (MHRR, *A Strategy* 4). La relación entre las instituciones en los distintos niveles de autoridad (Estado, entidades, cantones, municipalidades) es “ineficaz” (MHRR, *A Strategy* 6). Por ello, entre las reformas a implementar se mencionan tanto la necesidad de una nueva Ley de Refugiados, como la armonización de esta con las leyes de las entidades. Meses después entrará en vigor la nueva Ley que transfiere la competencia en el área al Ministerio²⁵.

Las complicaciones en el segundo aspecto, esto es, la configuración material del Estado, se pueden observar en dos planos. Primero, ante la falta de quienes corporizan efectivamente cualquier tipo de actos de Estado: los que trabajan en sus dependencias. Así, se señala que aunque “este Ministerio tiene pensado 80 miembros bajo su estructura actual, solo 16 están designados para tareas en este campo [el retorno], y solo 14 están actualmente involucrados en estos asuntos” (MHRR, *A Strategy* 6)²⁶. De este modo, entre las actividades a realizar, figura el reclutamiento para “puestos establecidos, pero vacantes” (MHRR, *A Strategy* 11).

El segundo plano que puede abordarse es el del financiamiento. Ya al comienzo queda claro que las acciones relacionadas con el retorno constituyen una “tarea extremadamente compleja que requiere importantes recursos financieros” (MHRR, *A Strategy* 4). Se suma una suerte de sensación de *despilfarro*. Según la *Estrategia*, se estiman más de 1.000 funcionarios en la administración pública, tomando en cuenta todos los ministerios e instituciones de BH, sus entidades y el Distrito de Brčko, que trabajan con problemas relacionados al Anexo 7, de lo que se desprende que el “financiamiento de este personal consume una gran cantidad de recursos” por lo que “es de particular importancia una distribución eficiente, coordinada y orientada de los fondos disponibles” (MHRR, *A Strategy* 7).

25 La ley original del año 1999 (Ley de refugiados de BH y personas desplazadas en BH, *Zakon o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH*, Službeni glasnik 23/99) le otorga la responsabilidad en el área al ministerio de Asuntos Civiles y Comunicación, y los artículos modificados en 2003 para transferir la competencia al Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados son el 10, 16, 21 y 22 (Ley sobre modificaciones y agregados a la ley de refugiados de BH y personas desplazadas en BH, *Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim osobama u BiH*, Službeni glasnik 21/03 y 33/03). Para Toal y Dahlman, el traspaso evidenció problemas casi inmediatamente: la “apropiación local sobre el proceso de retorno significó una división étnica de los principales trabajos administrativos, y de los de la escala inferior también” (290).

26 El número es bajo en comparación con los que se proveen para los ministerios de las entidades con competencias en estas áreas: se indica que el Ministerio de Asuntos Sociales, Personas Desplazadas y Refugiados de la Federación tiene 141 empleados, y que el Ministerio para Refugiados y Personas Desplazadas de la República Srpska tiene 520.

De esta manera, definir una relación de subordinación entre las diferentes instituciones y autoridades, eliminar estructuras paralelas, crear una única base de datos, actualizar los números de la cantidad verdadera de refugiados y desplazados (ante las indicaciones de que aún están registrados quienes ya no tienen ese estatus), entre otras cuestiones, es parte de los problemas que “enfatan la necesidad de una reorganización y racionalización urgente de la administración” (MHRR, *A Strategy* 8), una administración calificada de “enorme, costosa e ineficiente” (MHRR, *A Strategy* 9). Así, si en la concepción inicial del Anexo 7 existía una intención de *reversión* de un proceso dramático de quiebre social y de otorgar legitimidad al Estado que era creado, en esta *Estrategia* la cuestión del retorno asume un carácter *legalista*, a la vez que es un parámetro de lo que implica ir formando el Estado imaginado en Dayton. De ahí el recurso a los términos *técnicos* (eficacia, racionalización), y al cumplimiento de distintos ordenamientos legales (en donde aparece clara la influencia de y la referencia en organismos internacionales).

Igualmente es interesante observar que dentro de este marco se desprende una cierta prefiguración de una sociedad *deseada*. Siempre en términos *técnicos* o *neutrales* (volviendo a Jansen) se hace referencia a la promoción de condiciones de reintegración para los que retornan, con la intención de que el retorno sea “sustentable”. En este sentido, los objetivos están en las áreas de empleo, salud, pensiones, educación, seguridad y desminado (aunque no se mencione la palabra ‘guerra’, la guerra siempre está). Sobre esto se volverá luego.

En 2005 el Ministerio publica el *Manual sobre procedimientos en la implementación de los proyectos de reconstrucción y retorno en BH*. Básicamente, es una larga compilación de las regulaciones, decisiones y documentos relacionados con los proyectos para apoyar retornos de personas desplazadas y refugiados, y la reconstrucción de viviendas.

Según su prefacio, el “principio básico promovido en este documento es una forma descentralizada de procedimientos, lo cual está en acuerdo con el espíritu de los compromisos y estándares europeos (...) identificar las prioridades reales en cooperación cercana con la sociedad civil para la asistencia dirigida a beneficiarios y así contribuir a la estabilización democrática de una comunidad más amplia” (MHRR, *Manual* 3). Por un lado, entonces, la necesidad de adecuarse a lo *européo* (esto es, la Unión Europea –UE–), que comenzará a ser el destino proyectado (hay que recordar que en el año 2003 el Consejo Europeo confirmó su apoyo a que los países de la ex Yugoslavia, tras cumplir los requisitos, accedan a la Unión); por otro, esa comunidad democrática estabilizada remite al vocablo *técnico/neutral* ya mencionado. Esto se profundiza en la indicación del *Manual* sobre el criterio con el cual se seleccionarán las áreas en las cuales se emplearán los

proyectos de reconstrucción y retorno²⁷. Lo que aparece como decisiones técnicas, también lo son políticas. El modo de adjudicar los fondos se individualiza, y no expresan compromisos con ningún tipo de sociedad determinada²⁸.

b. Estrategia revisada

En 2010 es publicado uno de los documentos más importantes sobre el tema, la *Estrategia Revisada para la implementación del Anexo VII*. De por sí es un trabajo estatal importante, que lleva mucho tiempo. Consiste en un exhaustivo análisis de la situación respecto al retorno de refugiados y desplazados internos, que se enfoca en los problemas a resolver. En el prefacio, el ministro Safet Halilović²⁹ comentaba las dos prioridades que enfrentaba Bosnia desde la puesta

27 Por un lado, el indicador para las necesidades de retorno es el “número de potenciales beneficiarios/familias registrados basados sobre el número de aplicaciones recibidas siguiendo la Invitación Pública del Ministerio de DDHH y Refugiados” (MHRR, *Manual* 10). Por otro, el indicador de necesidades de reconstrucción es el número de viviendas dañadas y destruidas basadas en reportes municipales recolectados.

28 Entra en juego, además, un factor que no debe dejarse de lado: la adjudicación de estos proyectos implican fondos muy necesarios que serán manejados por las municipalidades.

29 Como dato que no será mayormente analizado aquí, pero introduce la relación de los partidos políticos con el retorno, vale señalar que este ministerio ha tenido los siguientes ministros: Martin Raguž (HDZ; junio de 2000 a enero 2001), Krešimir Zubak (enero de 2001 a diciembre de 2002; cuando fue ministro había fundado su propio partido, Nueva Iniciativa Croata, pero había sido un miembro importante de la HDZ previamente), Mirsad Kebo (SDA; enero de 2003 a enero de 2007), Safet Halilović (SDA; febrero de 2008 a enero 2012), Damir Ljubić (HDZ 1990, una escisión de la HDZ; febrero de 2012 a marzo de 2015) y, en el momento en que esto se escribe, Semiha Borovac (SDA; desde marzo de 2015). Debido a la arquitectura del gobierno estatal, los partidos vencedores se ven obligados a acordar distribuciones de puestos ministeriales. En este caso, este ministerio se ha ido repartiendo entre el partido nacionalista bosniaco (SDA) y diferentes partidos croatas, lo cual también tiene relación con los proyectos de estos: tanto el SDA como el HDZ le dan una importancia sustancial al Anexo 7 en sus programas partidarios. Así, según el punto X de la Declaración programática de su sexto congreso, para el SDA la “completa implementación del Anexo 7 de los Acuerdos de paz de Dayton es el presupuesto clave para la reintegración pacífica, estable y próspera de Bosnia-Herzegovina” (SDA 7). Por su parte, en el programa redactado en su XII Asamblea, y bajo el apartado “Retorno” (*Povratak*), el HDZ aduce que “se interesa por el derecho del regreso de todos los desplazados y refugiados a su hogar sin ningún condicionamiento, de acuerdo al Anexo 7 del Acuerdo de Paz de Dayton” (HDZ BiH 32). En cambio, en los programas de los partidos nacionalistas serbios como la Alianza de Socialdemócratas Independientes –SNSD– y el SDS, la referencia es más velada (en el caso del SNSD, el punto 18 de su programa habla solo del problema habitacional que sufren los refugiados y desplazados –SNSD 4–; mientras que el SDS mencionaba en su plataforma para las elecciones locales de 2016 la necesidad de crear un sistema único de protección social para refugiados y desplazados –SDS 43). Finalmente el Partido Socialdemócrata (heredero de la Liga de los Comunistas reformada) incluye la cuestión del retorno en el marco de los temas a solucionar de los

en marcha de la primera *Estrategia* en 2003: transferir las responsabilidades para la implementación del Anexo 7 de las instituciones de la comunidad internacional a las autoridades en BH (se puede entender esto como hacer un Estado capaz de valerse por sí mismo), e implementar las metas establecidas. Pese a señalar algunos avances, la *Estrategia Revisada* debe enfocarse en resolver los problemas en una serie de campos que, sin duda, remiten al marco *neutral* de los derechos humanos³⁰.

En lo que respecta a la enumeración de elementos que hacen a un “retorno sustentable” (especialmente salud, educación y trabajo), lo que queda en evidencia es la falla del Estado bosnio en asegurar ciertas cuestiones no solo a retornados, sino a la población en general, en esas áreas. En esto se mezclan definiciones cuanto menos llamativas, como por ejemplo en lo que respecta a dificultades en el ámbito de la salud: “las muy complicadas soluciones legales y constitucionales dentro del sistema de cuidado de la salud en BH no aseguran la conexión funcional entre cuidado de la salud y derechos humanos en el sentido más amplio” (MHRR, *Revised Strategy* 20) donde se observa una velada crítica a la organización burocrática establecida en Dayton (¿una crítica *oficial* a la propia *fundamentación de lo oficial*?). Lo mismo se evidencia en el análisis de la situación laboral, en el que se destaca al desempleo como uno de los temas más graves a resolver, y se sostiene que el problema del mercado de trabajo es aún “más explícito comparado con otros países en transición por la razón de un mercado desunido y fragmentado, lo que es consecuencia del orden constitucional del estado (...)” (MHRR, *Revised Strategy* 21).

Otro balance sobre lo que implica *hacer/rehacer* un Estado se evidencia en el repaso sobre la situación de la infraestructura. Se señala que durante “los años inmediatamente posteriores a la guerra, no hubo un enfoque sistemático y sincronizado (...) en muchos casos los fondos disponibles no fueron gastados de acuerdo a las necesidades reales y las prioridades” (MHRR, *Revised Strategy* 15). La situación en infraestructura se describe como sumamente desigual, lo que se ejemplifica con el problema para garantizar la electricidad en viviendas de retornados.

conflictos de los '90: “Esta paz busca que se sancionen hasta el final los crímenes de los noventa del pasado siglo, se realice el retorno organizado de las personas refugiadas y desplazadas, se encuentre a las personas desaparecidas y se trabaje tenazmente en la renovación de la confianza entre los pueblos de la región” (SDP 6).

30 Los campos se definen como: reconstrucción de viviendas; completar el proceso de reposición; electrificación de asentamientos de refugiados y viviendas; reconstrucción de infraestructura en lugares de interés; cuidado de la salud; protección social; ejercicio del derecho de la educación y del derecho al trabajo; seguridad y derecho a la compensación.

Al igual que en la *Estrategia* de fines de 2002, si bien no existen alocuciones directas sobre la sociedad bosnia deseable, se pueden identificar ciertas expectativas en esta línea, en especial cuando se abordan las áreas que expresan problemas sin resolver, específicamente en el apartado sobre cuestiones que limitan los retornos. En este sentido, se sostiene que “no es satisfactoria” la representación “étnica” de la policía en BH (MHRR, *Revised Strategy* 32). Esto, si bien se relaciona con los problemas de seguridad que han sufrido los retornados de minorías (llegándose a casos de violencia grave, incluido el asesinato), reproduce una concepción de seguridad nacionalista que estuvo sin dudas en el origen de las formaciones militares previas a la guerra (solo un miembro de un grupo nacional puede proteger a otro miembro de ese grupo nacional). Es también interesante destacar que, si bien no se alude al conflicto armado, las problemáticas aún presentes del mismo son manifestadas indirectamente (nunca se insiste demasiado con prestar atención al disfraz técnico del lenguaje, ahí radica su poder de eficacia), al señalar que hay sospechosos de crímenes de guerra (no se menciona la *limpieza étnica*) que todavía viven donde se producen retornos de minorías, por lo que “arrestar y procesar a todos los sospechosos de crímenes de guerra es importante para el retorno sustentable” (MHRR, *Revised Strategy* 34). Para finalizar, las secuelas de la guerra son también evidenciadas en el plano educativo, ya que se corroboran problemas “relacionados con los criterios sobre nombres de escuelas, sus símbolos y eventos” (MHRR, *Revised Strategy* 40). Además, se señala que los programas educativos están definidos en términos étnicos y que los “manuales de materias relacionadas con cuestiones étnicas (...) alientan la segregación, enfatizan la cultura de sólo una etnicidad (...)” (MHRR, *Revised Strategy* 41).

Si estas cuestiones se enmarcan como problemáticas que deben ser abordadas y resueltas, se puede entender que en una BH futura no deberían estar presentes estas características. Ahora bien, las definiciones no dejan más que una impresión normativa, una expresión de lo bueno, lo que debería ser, sin realizar apuestas más fuertes en este sentido.

Para finalizar con este documento, hay que señalar que con una breve mención aparece también el elemento legitimador europeo. Al analizar el bajo nivel de protección social, se hace hincapié en que “lograr estándares mínimos por todo el país es una obligación establecida en línea con las preparaciones para la integración en la Unión Europea” (MHRR, *Revised Strategy* 46).

c. Informes sobre la realización de la Estrategia revisada

En el año 2016 y por orden del poder legislativo (Asamblea Parlamentaria de BH), el Ministerio debió realizar un informe sobre la situación de la *Estrategia*

Revisada, que entregó en el año 2017. Al año siguiente lo volvió a llevar a cabo, en lo que parece ir convirtiéndose en un reporte anual obligatorio. Enmarcados en el lenguaje técnico, tanto en el *Informe sobre la realización de la Estrategia revisada de Bosnia-Herzegovina para la implementación del Anexo VII del Acuerdo de paz de Dayton para el año 2016*, como en el realizado para el del año 2017, se provee un reporte sobre los campos que se habían propuesto en esa *Estrategia revisada*. Más allá de los avances concretos (la pretensión por detallar algunos aspectos hacen perder de vista otros: por ejemplo, se han tomado medidas que le han cambiado la vida a personas que vivían en un centro de refugiados o en una vivienda precaria, y han pasado a tener un hogar propio) se desprenden elementos que muestran las problemáticas no resueltas a más de 20 años del fin de la guerra, como la consolidación de espacios en competencia y de fragmentaciones en tanto características de lo estatal en Bosnia.

Comenzando por el *Informe* para el año 2016 (publicado en 2017), se nota que en el apartado referido al derecho a la educación de los retornados (como se vio en la *Estrategia Revisada* del 2010, una de las áreas donde más se percibe una especie de *deber ser*) se solicita información a los ministerios competentes de la República Srpska y de los cantones de la Federación³¹. El *Informe* se vuelve aquí un espacio de resonancia de las diferentes maneras de concebir las leyes y la situación en BH por parte de las distintas unidades administrativas-territoriales. De este modo, mientras que el Ministerio de Instrucción y Cultura de la RS afirmaba que sus leyes no portaban características discriminatorias y que en sus escuelas no había segregación (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice –MZLPI–, *Izvještaj za 2016 19*), el Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Deporte del Cantón de Zenica-Doboj argüía que se debía ocupar de ciertas poblaciones de retornados porque el ministerio competente de la RS no les había garantizado el acceso a educación obligatoria y gratuita en su lengua materna (MZLPI, *Izvještaj za 2016 20*). Esto también lo señala el Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura y Deporte del Cantón de Herzegovina-Neretva, que entre las prioridades a las que se debe prestar atención apunta la necesidad de que el material pedagógico en todo el territorio de BH esté en las “lenguas de los pueblos constitutivos” (MZLPI, *Izvještaj za 2016 21*). Por su parte el Ministerio de Educación, Ciencia y Juventud del Cantón

31 Hay que tener en cuenta que las constituciones de las entidades evidencian posturas diferentes frente al retorno. La Constitución de la Federación le otorga un rol destacado, con artículos específicamente diseñados a mostrar tal garantía (Artículos II.3 y II.4). Esto muestra continuidad con el Acuerdo de Washington (1994), que dio origen a esta entidad, en el cual ya se establecía el derecho al retorno al hogar de origen (Artículos V.2 y V.3). Por su parte, la Constitución de la RS solo hace referencias técnicas al Anexo 7, señalando ciertas reglamentaciones para la conformación gubernamental y de las instituciones públicas que deben ser tenidas en cuenta hasta la completa implementación de dicho Anexo (como ejemplos, ver Artículos 92 y 97).

de Sarajevo menciona como ejemplo de su cumplimiento de las leyes la existencia de la “asignatura lengua y literatura bosnia/croata/serbia” (MZLPI, *Izveštaj za 2016* 21).

Tanto el serbio, como el croata y el bosnio son los idiomas oficiales en BH. Aumentar la separación entre estas lenguas mutuamente inteligibles es una de las apuestas políticas del nacionalismo. Las disputas en este sentido ejemplificadas en las críticas de las instituciones de las entidades que el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados retransmite, muestra la persistencia de elementos que fragmentan la consolidación de un espacio aceptable de lo oficial en un área tan característica de la conformación de un Estado como lo es el idioma que se habla en sus expresiones oficiales³².

En otro espacio donde se muestran estas disputas, cabe decir que la única referencia al conflicto bélico en este *Informe* aparece en el reporte que se comunica desde el Cantón de Tuzla, cuando se señala que los nombres de las escuelas y sus símbolos no tienen relación con la “última guerra” (MZLPI, *Izveštaj za 2016* 20). Denominaciones en este sentido no son legalmente aceptables porque colaborarían en discriminar a los estudiantes que no son representados por ciertas maneras de entender el conflicto. La solución pasa por tener nombres que refieren al lugar (pueblo, barrio) en el que se hallan los establecimientos educativos, aunque un pequeño número tiene nombres de “escritores bosnioherzegovinos” (MZLPI, *Izveštaj za 2016* 20), lo que muestra los aspectos negociables³³. Por otro lado, las consecuencias de la guerra aparecen otra vez, sin ser mencionadas, al abordar el estado de las tareas de desminado (MZLPI, *Izveštaj za 2016* 23). No deja de asombrar la dificultad de referirse al enfrentamiento bélico considerando que dio origen a las tareas que debe realizar el Ministerio. Por último, la única referencia a lo *multiétnico* se ve en la sección sobre seguridad. Al igual que en la *Estrategia Revisada* de 2010, ese concepto se asocia a la policía: no es adecuada la “composición multiétnica” de la misma (MZLPI, *Izveštaj za 2016* 23).

32 Por supuesto, el triple lenguaje oficial acomoda las apuestas que existieron durante la guerra. La Constitución de la República de Bosnia-Herzegovina promulgada en 1993 señalaba como idioma oficial al serbocroata o al croatoserbio, en continuidad con la Constitución de la República Socialista de Bosnia-Herzegovina, aunque ya existían pretensiones por parte de intelectuales bosnios musulmanes de impulsar el uso del término ‘bosnio’. Por su parte, la Constitución de la República Srpska de enero de 1992 establecía al serbio como idioma oficial, mientras que las Bases fundamentales de la declaración de la República Croata de Herzeg-Bosnia en 1993 mencionaban la necesidad de proteger la identidad cultural croata.

33 Sin embargo, esto tampoco está exento de disputas. Un escritor que da nombre a una escuela es el reconocido Meša Selimović. No es necesario abordar los debates expertos sobre su trabajo, sino solo ingresar a las entradas de Wikipedia sobre él en inglés, bosnio, serbio y croata para ver que es catalogado como escritor ‘yugoslavo’, ‘bosnioherzegovino’, ‘serbio’, ‘bosniaco’, o una combinación entre estas categorías.

El *Informe* para el año 2017 (publicado en 2018) también da paso a la expresión coral y contradictoria en el área de educación. Se transcribe un informe de la misión de la OSCE (lo que da cuenta todavía de la importancia de las visiones de las agencias de intervención internacionales en Bosnia, sin que haga falta mencionar siquiera a la Oficina del Alto Representante) donde se señala la preocupación por prácticas discriminatorias por las cuales no se permite a los bosnios en República Srpska utilizar el nombre ‘lengua bosnia’³⁴. También se destaca la reacción de protesta que generó el nombramiento de una escuela en el Cantón de Sarajevo con el nombre de una figura asociada al régimen ustaša-fascista durante la Segunda Guerra Mundial (lo que muestra que, como en todo el espacio post-yugoslavo, no es solamente la guerra de los ’90 la que sigue presente) (MZLPI, *Izveštaj za 2017 16*).

La opinión del Ministerio de Personas Desplazadas y Refugiados de la Federación de BH también hace referencia al derecho incumplido en la RS de la enseñanza en idioma bosnio, por lo que alumnos de algunos lugares deben cursar lejos de sus hogares. En esta línea, el Ministerio de Educación y Ciencia de la Federación evaluó que todavía siguen presentes muchos problemas en relación a la propuesta educativa de la *Estrategia Revisada* (nombres de las escuelas, planes educativos, discriminación y segregación, etc.), lo que afecta la educación de los hijos de retornados y personas desplazadas (MZLPI, *Izveštaj za 2017 17*). Por su parte, el Ministerio de Instrucción y Cultura de la RS opinó que en sus leyes y prácticas no hay discriminación ni se fomenta la segregación (MZLPI, *Izveštaj za 2017 17*).

Finalmente, la Oficina para Personas Desplazadas, Refugiados y Política Habitacional del Distrito de Brčko proveyó la definición más grata a los registros *técnicos/neutrales* de los derechos humanos, al afirmar que allí se respetan todas las libertades y los derechos de los ciudadanos como el uso de la lengua (bosnia, croata y serbia) y sus modos de escritura en latino y en cirílico. Lo que esto puede significar en la práctica es seguir cimentando la fragmentación: por ejemplo, en una entrevista en Brčko un empleado del sector de turismo que cursó sus estudios secundarios entre 2005 y 2010 contó que, si bien sus compañeros eran de distintos grupos nacionales, las clases de historia las tenían cada uno en diferentes aulas³⁵.

34 La apuesta por la denominación que se pone en juego aquí es la siguiente: el partido político dominante en República Srpska, el SNSD, caracterizado por un creciente nacionalismo serbio, considera que el nombre del lenguaje es ‘bosniaco’ (*bošnjački*), mientras que según la Constitución (y según el SDA, y otros de los partidos ciudadanos –los que no se autoperceben como nacionalistas–), corresponde el nombre ‘bosnio’ (*bosanski*).

35 Entrevista personal realizada en marzo de 2018.

Contrariamente a estas líneas de fractura, los Informes proveen datos que escapan a la segmentación nacional. En ambos se hace hincapié en el alto nivel de desempleo, y en la inexistencia de una política para la población en edad laboral de BH. Se suma además la mención al elevado número de migraciones laborales, en especial a la Unión Europea, y que en los sectores jóvenes esto se traduce muchas veces en un abandono definitivo del país (MZLPI, *Izveštaj za 2016* 23; MZLPI, *Izveštaj za 2017* 19).

Jansen (“The privatization”), antes de la publicación de la *Estrategia Revisada* y de estos *Informes*, había advertido que la experiencia del ‘desplazamiento forzado’ se dio junto a la de la ‘transición forzada’ del socialismo autogestionario al neoliberalismo capitalista. Señala que la ‘vida normal’ que los bosnios desplazados con los que trabajó recordaban se localizaba, sí, en un lugar de residencia de antes de la guerra, pero también incluía cierto cuidado de la salud, acceso a la educación, bienestar social, y pese a la crisis yugoslava de los ’80, empleo estable. Aunque la reconstrucción de posguerra “incluía iniciativas de generación de ingreso, estas frecuentemente se basaban en el trabajo autónomo (...) todas dirigidas a alentar el emprendedurismo y a desalentar un sentido de derecho al trabajo” (Jansen, “The Privatization” 192). En efecto, tanto en la *Estrategia Revisada*, como en los Informes para el año 2017 y 2018 se consolida esa manera de abordar la problemática (MHRR, *Revised Strategy* 43; MZLPI, *Izveštaj za 2016* 22; MZLPI, *Izveštaj za 2017* 18). Se proponen medidas para promocionar y financiar el trabajo autónomo y el entrenamiento vocacional; proyectos con microcréditos; fondos para comenzar un negocio; establecer mecanismos, en fin, para una participación en igualdad de condiciones en el mercado laboral (lo que implica ingresar a una competencia con características novedosas respecto a las que existían antes del conflicto, y que requiere otras capacidades). Estas medidas impactan además individualizando las problemáticas (en vez de fomentar comprensiones más *sociales* de las mismas). Concebir entonces el retorno al hogar desde la lógica exclusivamente geográfica del lugar de residencia, pasa por alto el nuevo trasfondo sobre el cual ese habitar se desarrolla.

Para finalizar, es de interés referirse a que en el *Informe* de 2018 se menciona la complejidad que implica la tarea de recolectar cifras exactas sobre retornos (MZLPI, *Izveštaj za 2017* 13). Esto se explica por el hecho de que ante el temor a perder el seguro de salud que se tiene en el lugar de refugio o desplazamiento, cierto número de retornados no registran su nueva condición. En varios casos esto se da entre las entidades, lo que es en parte una muestra de las dificultades de la consolidación estatal de Bosnia, pero también permite observar que existe un interés de los ciudadanos en ser protegidos de alguna manera por las

instituciones, para lo cual se desarrollan tácticas de adaptación a las imbricaciones administrativas del país.

Las *Estrategias* y los *Informes* posibilitan rastrear tanto los avances como las problemáticas en el espacio estatal en BH desde su surgimiento en Dayton. La tensión entre reintegración-partición señalada al comienzo de este trabajo se manifiesta con claridad. Por otra parte, si el Anexo 7 fue concebido, ante la división administrativa-territorial del país, como medio de evitar la consolidación de las prácticas de expulsión y aniquilamiento englobadas en el término ‘limpieza étnica’, en los documentos del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados tal objetivo no se aprecia como elemento legitimador de sus actividades. El foco está en la viabilidad de Bosnia como Estado; un Estado en el camino de la economía de mercado, la democracia liberal, y el cumplimiento de las obligaciones legales correspondientes. Como reflejo de esto, vale mencionar el reporte de la ACNUR que se cita en el *Informe* de 2017 sobre la condición en que se encuentran los retornados de minorías³⁶. Más allá de lo que esto dice sobre la pésima situación de importantes sectores de la población en Bosnia, en cuanto a las pretensiones estatales, los retornos de minorías ya son definitivamente una categoría de población a la que se está obligado por ciertas leyes a abordar particularmente, pero no es más una expresión de una reversión de un proceso criminal. Esto se observa además, por ejemplo, en la lógica de seguridad en la que queda enmarcado el término *multiétnico*, por la cual es desprovisto de la significación *positiva* que tenía en los documentos de la sección anterior (donde definía el tipo de sociedad que se buscaba alcanzar). También han aparecido destellos de otro elemento legitimador, que toma más fuerza en los apartados que siguen: cumplir los requisitos para ingresar a la Unión Europea.

2.3. Ministerio de Seguridad: Estrategias de migración

El Ministerio de Seguridad (*Ministarstvo Sigurnosti*), creado en 2002, es otro exponente de la maduración estatal de Bosnia. Pese a no tener competencias en el área de retornos, al ser el encargado de las cuestiones migratorias, se puede presuponer que debe abordar de todas maneras la cuestión (los retornos de refugiados, que están en terceros países, no dejan de ser movimientos migratorios; de hecho oficinas de los Ministerios de Seguridad y de Derechos

36 Esto, de acuerdo a su estado de vivienda, electrificación, protección social, educación, empleo, seguridad, etc. Así, la “ACNUR entre 455 barrios identificó 9 calificados como excepcionalmente amenazados (...) 92 como amenazados y 114 como parcialmente amenazados” (MZLPI, *Izviještaj za 2016 7*).

Humanos y Refugiados integran desde 2013 un cuerpo de coordinación para cuestiones migratorias). La verificación de esa hipótesis permite, además, seguir explorando la conformación estatal bosnia. Se consideran aquí dos estrategias. Primero, la *Estrategia de Migración y Asilo y Plan de Acción 2008-2011*. Fue el primer documento de su tipo, y tal como señala el ministro Tarik Sadović³⁷ en el prólogo, en “un país destruido por la guerra, sin capacidades institucionales y equipo entrenado, el establecimiento de un sistema integrado de administración de la migración representó un enorme problema” (Ministry of Security –MS–, *Migration* 6). Se agradece, por ello, a la comunidad internacional, a la vez que hay una referencia negativa a las complejidades institucionales (¿otra crítica a Dayton?). Finalmente, agrega que con la adopción de esta estrategia “Bosnia-Herzegovina ha completado otra importante obligación europea” (MS, *Migration* 7). Enseguida otro funcionario continúa en esta senda, señalando el valor que debería tener el presente documento: “(...) es la esperanza de este ministerio que desde el punto de vista de la justicia y asuntos domésticos facilitará la integración de Bosnia-Herzegovina a la Unión Europea” (MS, *Migration* 8)³⁸.

Gran parte del reporte la constituyó una ‘evaluación externa’ efectuada por la Organización Internacional para las Migraciones (otro ejemplo de una agencia internacional expresando la voz estatal bosnia). Por un lado, saca a la luz un montón de cuestiones en las que la estatalidad de BH muestra fragilidad, incluso en una cualidad tan característica de un Estado como lo es el control del territorio³⁹. También se consigna una especie de catálogo de lo que falta en BH⁴⁰. Además se evidencian las problemáticas legadas de la organización burocrática diseñada en Dayton, ya que en “esta investigación ha quedado claro que la principal brecha era/ es la falta de comunicación entre las autoridades relevantes del Estado o la Entidad

-
- 37 Los ministros de Seguridad han sido: Bariša Čolak (HDZ; 23/12/2002-11/01/2007), Tarik Sadović (SDA; 11/01/2007-31/07/2009), Sadik Ahmetović (SDA; 24/11/2009-22/10/2012), Fahrudin Radončić (SBB BiH; 22/11/2012-29/04/2014. *La Unión para un mejor futuro de BH* es un partido que mayormente busca disputar el electorado del SDA. Justamente Radončić es el líder del partido y desde el 31/01/2015 es ministro Dragan Mektić (SDS). Se observa que este ministerio ha sido dividido entre partidos nacionalistas de los tres pueblos constituyentes.
- 38 Son palabras de Marijan Baotić, Director de la Comisión Estatal sobre la Estrategia de Migración y Asilo, y Ministro Asistente, Sector de Asilo, Ministerio de Seguridad.
- 39 “[V]arios números existen para la longitud de la frontera de BH (desde 1459 km a 1665 km). Una razón posible para estas disparidades es que hasta la fecha la delimitación de la frontera total no ha sido completada” (MS, *Migration Strategy 2008-2011* 103).
- 40 “No existe una política migratoria de BH (...); Falta de información sobre el mercado de trabajo (...); No hay datos disponibles sobre el perfil educativo de la población de BH (...); Falta de capacidades eficientes en todos los puntos de cruce de frontera para registrar la entrada y salida de ciudadanos de BH o extranjeros”, entre otros (MS, *Migration* 136).

sobre el intercambio de datos relevantes para la determinación de las tendencias en migración” (MS, *Migration* 136).

Sobre los retornos de refugiados y personas desplazadas, si bien se indica que “todavía permanece siendo uno de los principales temas migratorios para BH” (MS, *Migration* 106), la aproximación al asunto es, por un lado, *legal* (ejemplo, conflictos con leyes de ciudadanía europeas), mientras que por otra parte mediante un relato *neutral* parece quedar claro que la *recomposición* de Bosnia sería difícilmente posible⁴¹. La guerra, además, generó impactos en otro sector específico: como “una de las consecuencias de la guerra en BH durante 1992-1995, la débil situación económica y al mismo tiempo la globalización del mercado de trabajo mundial, BH se enfrenta con el fenómeno de la partida de fuerza de trabajo altamente calificada, mejor conocido con el término ‘fuga de cerebros’” (MS, *Migration* 132), algo que recuerda a lo manifestado en los *Informes* del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados.

Por su parte, en la *Estrategia en el área de migraciones y asilo y plan de acción para el período 2016-2020*, ya se permitía un tono más optimista: “se puede notar de modo inequívoco que Bosnia-Herzegovina ha construido las estructuras institucionales, legislativas y administrativas de control de migración y asilo” (MS, *Strategy* 12). Pero todavía se señalan falencias importantes⁴². Por otro lado, ya no hay referencias al proceso de retorno. Si en la anterior *Estrategia* la evaluación de la Organización Internacional para las Migraciones señalaba a la guerra como una de las causas de la situación del país, y por ello, de la emigración, en la del 2016 (escrita, en teoría, enteramente por el Ministerio) no se menciona el conflicto (“Bosnia-Herzegovina es un país caracterizado por una

41 “De acuerdo a la información publicada por el Comité Helsinki para DDHH en BH se estima que el 50% de las propiedades devueltas (pisos, casas, tierra) ya cambió de dueño y que el 30% de aquellas están en proceso de comercializarse o intercambiarse. La única conclusión que puede sacarse es que tal conducta está causada por la falta de confianza de la población en las condiciones de seguridad de las comunidades a las que supuestamente deben regresar, y temen posibles ataques sobre los que retornan por grupos específicos motivados por asuntos étnicos. También, se asume que un significativo número de personas en sus nuevas residencias establecieron nuevos negocios, relaciones familiares y de amistad, y en general empezaron un nuevo estilo de vida en sus nuevas comunidades” (MS, *Migration* 120).

42 “La frontera del estado no está todavía completamente definida por medio de los instrumentos legales internacionales y demarcada en base bilateral con los países vecinos (...). La condición inadecuada de la infraestructura (equipo y facilidades), particularmente en términos de cumplir los requerimientos mínimos estándar con respecto a los niveles de construcción y equipamiento presentes en los puntos de cruce de fronteras, afecta de modo adverso la realización de las difíciles tareas de control de frontera (...). Sólo 14 cruces de frontera en BH cumplen los estándares y requerimientos” (MS, *Strategy* 16).

alta tasa de emigración (...) está todavía enfrentando una emigración continuada de población, causada por la pobre situación económica del país” –MS, *Strategy* 21). Sí es reforzada la apelación a transitar el camino de acceso a Europa. Queda claro en varios pasajes, como por ejemplo cuando se afirma que la “meta primaria de esta forma de control de movimientos migratorios en Bosnia-Herzegovina es establecer controles eficientes sobre la entrada, estadía y movimiento de extranjeros dentro del territorio del estado (...) Esta determinación política y estratégica es necesaria desde el punto de vista del proceso de integración europea del que Bosnia-Herzegovina es un participante activo” (MS, *Strategy* 12). Se refuerza eso, además, al indicarse el acceso a la UE como parte de los objetivos de largo plazo que enmarcan esta estrategia⁴³.

Se observa, comparando estos documentos, la consolidación del acceso a la UE como el objetivo que dirige todas las actividades estatales. En ese proceso ya no se halla ninguna referencia al conflicto o a los retornos de refugiados, y menos aún a alguna imagen de Bosnia siendo *rehecha* por ese determinado movimiento de población.

2.4. Espacio post yugoslavo y Unión Europea

a. Proceso Sarajevo y Declaración de Belgrado

Se suma aquí un último eje con ciertas particularidades en comparación a lo observado hasta el momento. Si en los apartados anteriores la influencia de las agencias y organismos internacionales apareció en los actos típicos de Estado referidos al interior de Bosnia, como ejercicio exploratorio vale ahora analizar la expresión estatal bosnia cuando se produce *para* una audiencia internacional.

Hay que aclarar que la problemática de los refugiados y los desplazados internos, lógicamente, es regional. Por las características que tuvo la disolución de Yugoslavia, no solo una cantidad considerable de los refugiados bosnios se instaló en los países post-yugoslavos vecinos, sino que estos también tuvieron sus propios desplazamientos de población⁴⁴. Las declaraciones y programas

43 Estos objetivos son: un “mayor desarrollo de un sistema de calidad de inmigraciones y asilo a nivel nacional, armonizado con los estándares de la UE e incorporando el derecho internacional del refugiado, *el cual permitirá la integración de BH en la UE*” y “estimular la participación activa de BH en la definición de políticas y desarrollo del sistema de inmigración y asilo a nivel regional, de acuerdo a los estándares de la UE” (MS, *Strategy* 46; la cursiva me pertenece).

44 Según la ACNUR, a finales de 2018 seguía habiendo en el espacio post-yugoslavo aproximadamente 352 mil personas (refugiadas y desplazadas, en total) que no hallaron soluciones duraderas –tal es la jerga técnica– a su situación.

que se realizaron (y realizan) de modo conjunto, y con apoyo de organismos internacionales, para dar cuenta de esta cuestión, constituyen un espacio útil para proseguir el análisis objeto de este trabajo.

En este sentido se inició en 2005 el *Proceso regional de soluciones duraderas*, también conocido como *Proceso Sarajevo*, ya que fue en esa ciudad donde los ministros a cargo de las temáticas relativas al retorno de refugiados y desplazados de Serbia y Montenegro, Croacia y Bosnia-Herzegovina firmaron una declaración comprometiéndose a hallar una solución para las personas aún desplazadas por el conflicto de los años '90. En 2011, esto se profundizó con la *Declaración conjunta para finalizar el desplazamiento y asegurar soluciones duraderas para los refugiados y personas desplazadas internamente vulnerables*, realizada en Belgrado por los ministerios de relaciones exteriores de Serbia, Montenegro (ahora dos países separados), Croacia y Bosnia-Herzegovina. Al año siguiente, y a raíz de esta declaración, una iniciativa conjunta de estos países, apoyada por otros estados y por organismos internacionales, cristalizó en el Programa Regional de Vivienda (RHP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es proveer un hogar sustentable a los refugiados y desplazados más vulnerables⁴⁵. Se estima que cuando termine a fines de 2021, habrá otorgado una solución habitacional duradera a aproximadamente 34 mil personas. Las declaraciones de 2005 y 2011, si bien conjuntas y no propias del Estado bosnio, no dejan de representar documentos válidos para observar cómo se enmarca la solución a la problemática del retorno. En tanto suscribe a ellas, representan *actos de Estado* que implican acuerdos subyacentes.

Una primera cuestión que puede destacarse es la vinculación del retorno con el ingreso a la UE. En efecto, ya en el comienzo de ambas declaraciones hay una idéntica preocupación. En Sarajevo, se sostuvo que la solución “debe contribuir también a la paz y la estabilidad en Europa sudoriental, así como a los esfuerzos que nuestros países hacen para ingresar a la UE” (Regional Ministerial Conference 1). En Belgrado, los ministros declararon que “la resolución exitosa de estos asuntos es vital para el posterior aumento de las relaciones positivas y productivas entre nuestros países y ciudadanos y el apuntalamiento de nuestras respectivas candidaturas para unirnos a la Unión Europea” (*Joint Declaration* 1). Pero en Sarajevo, además, se otorga otro tipo

45 El donante principal es la Unión Europea, siendo otros contribuyentes: Estados Unidos, Alemania, Italia, Noruega, Suiza, Dinamarca, Turquía, Luxemburgo, Chipre, Rumania, República Checa, Eslovaquia y Hungría. Además, colaboran ACNUR, la OSCE y el Banco Central Europeo. Su sitio web: <http://regionalhousingprogramme.org/>

de papel. Se afirma que “*getting over*”⁴⁶ el legado de la guerra está dentro de la completa normalización de las relaciones entre nuestros países” (Regional Ministerial Conference 1).

En Belgrado, sin embargo, esto no será replicado. La palabra “guerra” ya no es mencionada, y aparece un vocablo *neutralizado*: en varias ocasiones, la referencia es al “desplazamiento de 1991-1995”. Estos recovecos retóricos evidencian la dificultad de *getting over* el legado de la guerra. Sí se irá consolidando el término *estabilidad*, menos comprometedor, aunque ligado sin dudas a una concepción bastante expandida de lo *balcánico* como sitio problemático. Anteriormente se señaló esa referencia en la declaración de Sarajevo, vale ahora marcar que en la de Belgrado también se vincula la solución de la problemática de los refugiados y desplazados con la posibilidad de “profundizar nuestras relaciones de buena vecindad y la estabilidad en la región” (*Joint Declaration* 1).

b. Programa Regional de Vivienda (RHP)

La fórmula será retomada con la creación del RHP. Como se señala en una publicación oficial, no es un programa pensado solo para la provisión de viviendas, sino que busca expandir la capacidad institucional de los países socios y mejorar “las relaciones vecinales y fomentar la seguridad y la estabilidad en la región” (Regional Housing Programme –RHP–, *Report 2018* 3). Este programa publica reportes y *newsletters*, en los cuales a veces se cuentan con pequeñas evaluaciones de los ministros de cada país que funcionan como enlace (en el caso de Bosnia es el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados). En el período analizado, el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de BH estuvo a cargo de Semih Borovac. Aunque es distinto al formato que se viene trabajando como informe oficial, de todos modos es válido aproximarse a estas evaluaciones para establecer diferencias con pronunciamientos más burocratizados, y observar el papel que juega en las relaciones exteriores de Bosnia-Herzegovina la cuestión del retorno.

En este sentido, en todas las alocuciones la solución a ese tema es vinculada con el afianzamiento del Estado bosnio a nivel regional y europeo. Los ejemplos son elocuentes. En un reporte publicado en 2016, Borovac escribe que “esta iniciativa ayuda a fortalecer las buenas relaciones vecinales y contribuye a un desarrollo económico y social sustentable y a un futuro pacífico y próspero para

46 *Get over* se puede entender como ‘superar’, ‘reponerse de’, ‘sobreponerse a’, ‘recuperarse de’ e incluso ‘olvidar’. Como claramente en español no es equivalente cualquiera de estas opciones en relación con el *legado de la guerra*, no adjudicaré un sentido que puede resultar equívoco; que el lector lo interprete como estime apropiado.

los países socios y sus ciudadanos” (RHP, *Report 2015* 20). En un mensaje para el *Newsletter* especial de diciembre de ese mismo año, señala que con “la visión y la responsabilidad de superar las consecuencias del pasado, hemos creado un mecanismo único” (RHP, *Newsletter 2016* 1). De modo similar, en noviembre de 2017 y en el marco de la 11ª reunión del Comité Directivo del RHP, la ministra emitió una declaración conjunta por parte de Bosnia, Croacia, Montenegro y Serbia, en la cual sostuvo que la “cooperación entre nuestros países ha contribuido a la restauración de la confianza mutua, la estabilidad regional, la promoción de la paz y la coexistencia en la región, y más importante, produjo resultados concretos”⁴⁷ (RHP, *Newsletter 2017* 12). Finalmente, en un breve escrito para un reporte publicado el pasado año, Borovac expresó que el valor del programa yace en la cooperación regional, lo que lleva a “fortalecer la reconciliación, la coexistencia y la prosperidad en la región” (RHP, *Report 2018* 14).

Los representantes de la Unión Europea (así como representantes de países miembros como Alemania e Italia), legitiman de manera doble la concepción de este programa. Por un lado, porque promueve la *reconciliación* (y también tranquilidad en un espacio *complejo* de Europa). Eso destaca Johannes Hahn, Comisionado para la Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (una dirección general de la Comisión Europea) cuando escribe que el programa es una “inversión en la paz, la reconciliación, la estabilidad, las buenas relaciones vecinales y la prosperidad de los Balcanes Occidentales y de Europa” (RHP, *Report 2017* 5). En esa línea, se puede citar también al representante italiano en el programa, cuando afirmaba que este “es un paso hacia la reconstrucción y la reconciliación, con los países balcánicos y la cooperación italiana involucrados juntos en el esfuerzo de sanar las heridas de una guerra dramática (...)” (RHP, *Report 2015* 54). Por otro lado, el programa también promueve el acceso a la UE. En palabras de Hahn, fomentar la cooperación regional “es esencial para el progreso de estos países en sus caminos europeos” (RHP, *Report 2018* 5). Más claro lo exponía en ese mismo reporte el representante alemán, para quien el programa es “parte de los esfuerzos generales para fortalecer la cooperación regional, ayudando así a acercar a los países socios, esto es, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia, a la UE” (RHP, *Report 2018* 19)⁴⁸. Ante esta doble legitimación se entiende que el sentido original en el

47 En este sentido, el de los resultados concretos, vale señalar que hasta 2018, entre reconstrucciones de hogares, de apartamentos o por la provisión de elementos de construcción, se beneficiaron 812 viviendas, ubicadas en la Federación, en República Srpska y en el Distrito de Brčko. Para 2021 se planea llegar a 3.192 unidades (lo que favorecería aproximadamente a 10 mil personas).

48 Es necesario aclarar que Croacia ingresó a la Unión Europea en el año 2013, mientras que teniendo en cuenta los pasos burocráticos a resolver el acceso de Serbia y de Montenegro se avizora más cercano que el de Bosnia (aunque todavía no se sabe cuándo –y si es que– se producirán tales incorporaciones).

plano simbólico (y material) del proceso de retorno (elemento de *reconciliación*, de paz, etc.) vuelva a ser utilizado en las intervenciones de la representante bosnia, así como en las declaraciones conjuntas mencionadas anteriormente. Hay que tener en cuenta también que no se está haciendo referencia al territorio bosnio, sino que lo que el retorno *recompone* en este contexto es la relación de Bosnia con sus vecinos (especialmente Serbia y Croacia), lo cual en las concepciones nacionalistas croatas y serbias resulta menos problemático y más aceptable.

En contraste, esto no es similar cuando el Estado de Bosnia debe hablarle a la UE sobre sí mismo, como ocurre en la última dimensión de análisis que se introduce aquí: las respuestas al cuestionario de la Comisión Europea⁴⁹.

c. Cuestionario de la Comisión Europea

Entre las 3.242 preguntas de las que consta este cuestionario se han identificado dos que pueden relacionarse directamente con la cuestión del retorno de refugiados y personas desplazadas (ambas en el capítulo 24: “Justicia, Libertad y Seguridad”). Si bien en parte el objetivo era hacer responder a BH como *un* Estado, según una entrevista con un funcionario de la Unión Europea ligado al área⁵⁰, las respuestas son paradigmáticas. Primero, hay que señalar el impacto visual. Partes de las respuestas están escritas en caracteres latinos, mientras que otras en caracteres cirílicos, lo que da una idea inicial acerca de la procedencia *geográfica-institucional* de las respuestas⁵¹. Segundo, el contenido es absolutamente técnico y parece querer demostrar el grado de acuerdo legal con las normativas, pero sin mucha coordinación⁵². En la primera pregunta consultada, que interroga sobre la

49 Como parte del procedimiento de acceso a la UE debe responderse un cuestionario que abarca todas las áreas relacionadas con el orden legal de la organización. La Comisión Europea se lo envió a BH en 2016, y recién fue respondido a comienzos de 2018. Lamentablemente la falta de espacio impide ahondar en cómo el cuestionario no solo permite analizar a BH en tanto estado, sino que a la vez permite reflexionar sobre la propia Unión Europea. El cuestionario se halla en la página oficial de la Delegación de la UE en BH (europa.ba), mientras que las respuestas pueden descargarse en la página de la Dirección para la Integración Europea, del Consejo de Ministros de BH (dei.gov.ba).

50 Entrevista personal, febrero de 2018. Aparentemente, la Comisión Europea no quería recibir quince respuestas distintas para después ver quién tenía razón, sino escuchar una única voz de BH hablándole a la UE. Para ello se creó un mecanismo de coordinación muy complejo entre todos los niveles administrativos de BH.

51 Por supuesto, la UE recibió el cuestionario traducido al inglés, donde estas diferencias no se hacen evidentes.

52 Como anécdota, a principios del año pasado, en una conversación en una Oficina de Información de la UE (EU Info Centar) en Brčko, un empleado me refirió que tenía un conocido involucrado en la confección de las respuestas al cuestionario. Según lo que le dijo, este estaba todo “mal hecho”.

política de integración para refugiados⁵³, la respuesta en caracteres latinos hace referencia al establecimiento de la *Estrategia en el Área de Migración y Asilo 2016-2020*, mientras que en cirílico se hace referencia a cómo el gobierno de la RS y su Ministerio de refugiados y personas desplazadas han actuado desde un comienzo para implementar el Anexo 7. En la otra pregunta, más directa para el tema aquí tratado, ya que es sobre los refugiados que dejó la guerra⁵⁴, la única referencia en caracteres latinos es al trabajo del Programa Regional de Viviendas. Por su parte, en cirílico solo se mencionan los derechos en la RS para los refugiados y las personas desplazadas del período 1991-1995⁵⁵. Difícilmente este cuestionario ha sido respondido por un Estado de BH.

3. CONCLUSIÓN PROVISORIA: ¿LA UE O NADA?

Tras el repaso de los documentos, se puede aducir que los primeros, más influenciados por la presencia internacional, se hallaban embebidos de una representación que se suele poner en juego al considerar el pasado de BH, y se ve ejemplificada en trabajos como el de Donia y Fine (1994): con “su tradición de siglos de acuerdo y mutua coexistencia de diferentes comunidades y nacionalidades religiosas, el legado histórico de Bosnia fue traicionado en el conflicto que empezó en 1992” (280). Había, entonces, que *recomponer* ese pasado traicionado. Cabe destacar que una construcción similar era utilizada por la Liga de Comunistas de BH. Como explica Andjelić, “los líderes políticos en Bosnia fueron siempre escogidos de acuerdo al principio de que los tres grupos étnicos serían representados igualitariamente (...) sin embargo, nunca actuaron como representantes étnicos, sino como líderes de la nación política bosnia toda” (18)⁵⁶. La imagen también respondía a reflexiones de protagonistas políticos de los '90, como se ve en la

53 Número 28 del capítulo 24: “Describe la política de integración para refugiados y personas que han recibido otra forma de protección en Bosnia-Herzegovina”.

54 Número 31 del capítulo 24: “Describe la situación de refugiados cubiertos por la legislación que es aplicada a los refugiados que arribaron a Bosnia durante las guerras yugoslavas de los '90”.

55 Y se aclara que, desde 2005, la competencia sobre los refugiados la tiene el Ministerio de Seguridad (lo que parece significar una eximición de responsabilidades).

56 La Liga de Comunistas de BH expresaba en 1989, ante los graves problemas que enfrentaba Yugoslavia: “(...) Por eso somos en BH tan sensibles a todo lo que nos separa y divide, lo que ataca nuestro escogido derecho de vivir juntos serbios y croatas y musulmanes y todas las otras naciones y nacionalidades, bajo el lema de que BH no es ni serbia, ni musulmana, ni croata, sino que es serbia y musulmana y croata y de todos los otros hombres y naciones y nacionalidades que en ella viven” (Savez Komunisti Bosne i Hercegovine 5), manteniendo la famosa fórmula de noviembre de 1943, cuando en Mrkonjić Grad se constituyó el Consejo Antifascista para la Liberación de BH.

obra de Filipović y Duraković (2002), donde apelan al pasado positivo de BH para construir su futuro, ya que este no debe ser producto del corto período histórico donde se impuso la *aventura nacionalista*.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que a veces detrás de esas apelaciones a la convivencia multiétnica puede haber una contribución a la reificación de las mismas categorías que “forman la base del proyecto etnonacionalista” (Belloni 8). En este sentido se pueden interpretar análisis como el de Cox. Para este autor, que fue asesor de la Oficina del Alto Representante, “la comunidad internacional necesita asegurarle a las poblaciones bosnia, serbia y croata que el desarrollo de un Estado no representa una amenaza a sus intereses” (Cox 20). Se puede articular una visión de los ‘tres pueblos de Bosnia’, respetándose los derechos de cada uno, mientras comprendan que “su bienestar económico y su integración final con Europa solo puede realizarse a través de un Estado eficaz y moderno” (Cox 21). En estas interpretaciones, Bosnia se comprende únicamente pensada en tres.

Tiempo después, en una mirada de algún modo similar, pero usada en otro sentido, es decir, como crítica a la intervención internacional, y en el marco de un debate con diferentes trabajos antropológicos sobre BH, Hayden postuló que la insistencia de los funcionarios internacionales que “gobiernan Bosnia” sobre su tradición de “tolerancia y supuestas manifestaciones de multiculturalismo no es un reflejo” del pasado o del presente de BH (Hayden, “Moral Vision” 107). Para este autor, la imagen de BH como tolerante y diversa es útil por ser congruente con la autoimagen dominante de la UE.

La provocación de Hayden es válida y debe tenerse en cuenta. De hecho, se puede extremar al máximo este tipo de consideraciones y sostener que si un investigador se propone ir en busca de una Bosnia dividida en tres, encontrará sin duda sustento. Pero se pierden así muchas cuestiones que enriquecen el análisis. Por ejemplo, la investigación de Jansen (*Yearnings*), basada en un barrio de Sarajevo, le permitió notar una diferencia analítica entre las cuestiones que refieren a lo que el Estado es, dice que es y debe ser, y lo que el Estado hace, dice que hace, y debe hacer. Tratando de escapar al enfoque de la triple división, este autor sostiene que no hay una correlación necesaria entre una postura sobre la estatalidad de Bosnia, y la posición frente a la manera en que ese Estado actúa: más allá de lo que diferentes personas a lo largo del país piensen sobre la legitimidad del mismo, existe de todos modos el *deseo* por ese Estado, expresado en la necesidad de un apropiado cuidado de la salud, un transporte público funcional o una administración eficiente. Lo que por ejemplo se puede ver en el presente trabajo cuando en el apartado precedente se consideró el caso de las personas que no se registran como retornados por miedo a perder

privilegios que consideran mejores al seguir perteneciendo para la burocracia a la categoría ‘refugiados’ o ‘desplazados internos’ (el cambio de estatus implica, por lo general, una mudanza a un nuevo espacio administrativo-territorial del país, en el que –se teme– no está asegurado del mismo modo el acceso a la salud, la educación, servicios básicos, etc.).

Por otra parte, varios trabajos sobre el retorno de refugiados y desplazados han colaborado a matizar ese clivaje nacionalista, señalando en cambio la existencia de otros, como por ejemplo el urbano/rural, que se presenta en Sarajevo de posguerra (Stefansson); han planteado la problemática en términos de distribución de poder, ubicando el rechazo de élites políticas nacionalistas a los retornos de minorías como consecuencia de la lucha establecida por no perder los recursos (Einsporn); han mostrado cómo el proceso de retorno ha seguido su propia lógica e impulso, más allá de los designios de autoridades estatales o internacionales (Sivac-Bryant); han explorado ciertos procesos de colaboración entre retornados y no retornados de diferentes comunidades (Porobić).

Sobre la categoría específica de retorno de minorías, Jansen (“Refuchess”) sostiene que se ha concentrado en pocas áreas, constituyendo, además, suertes de enclaves étnicos. La falta de incentivos para volver debe buscarse también en los cambios del post-socialismo: el *retorno* se ha convertido en *ruralización*. El rechazo *nacionalista*, la violencia, la lógica legada por años de destrucción y sufrimiento naturalmente sigue presente en Bosnia. Pero no explica todo.

Por su parte, este trabajo, centrado en documentos y no en el territorio, permite esbozar una serie de observaciones sobre qué dice que hace y qué dice que es el Estado bosnio. En primer lugar, pese a todas las dificultades, resulta evidente que BH ha tenido un progreso *material*; no solo en forma de reparación o reconstrucción de viviendas, de caminos, edificios, etc., sino también en cuanto a su conformación en tanto Estado: se han creado ministerios, agencias y otros espacios burocráticos que, mejor o peor, funcionan. En segundo lugar, se han podido rastrear ciertas características del discurso oficial del Estado bosnio. Por ejemplo, a través de los *Informes* del Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados se puede observar la consolidación de visiones en competencia y de visiones fragmentadas, que ya son expuestas abiertamente. También se ha constatado el modo en que, a través de los años, algunos temas van siendo *omitidos* o *neutralizados* (un ejemplo claro lo constituye la guerra misma). Sin dudas, el marco de cobertura *técnico/neutral* es uno de los rasgos distintivos de las producciones analizadas. Así, puede decirse que el camino de mejora en lo material se ha acompañado de una transformación en la expresión oficial de cuál es la base simbólica legítima para la estatalidad de BH. Si el Anexo

7 era la iniciativa que debía permitir el resurgimiento de la *mejor tradición* bosnia, actualmente es una obligación que hay que cumplir en el marco de ser un Estado de derecho, que observa los lineamientos democráticos liberales, las regulaciones internacionales requeridas, y el respeto a la propiedad privada y el libre comercio, para adecuarse política, social y económicamente al único camino posible que se presenta como indiscutible por todos: el acceso a la Unión Europea. Aunque como se vio en el apartado anterior, los avances en este sentido también encuentran obstáculos.

No es una apuesta de riesgo afirmar que la disputa por la estatalidad de BH, comenzada con la desintegración de Yugoslavia, no ha sido zanjada. Si a decir de Bourdieu ese “conjunto de instituciones que llamamos ‘el Estado’ debe crear (...) el respeto público por las verdades oficiales en las que se presume que la totalidad de la sociedad se reconoce (...) el espectáculo de lo universal, eso sobre lo que todo el mundo, en última instancia, está de acuerdo (...)” (26), en Bosnia, ese acuerdo general no puede encontrarse dentro del territorio, no puede legitimarse internamente. En donde sí parece haber un acuerdo, o al menos, donde se vislumbra un punto de llegada compartido (aún con ciertos reparos), es en el acceso a la Unión Europea. Apoyado este, al menos declarativamente, por todos los partidos relevantes, le da al Estado bosnio una razón para actuar (*técnicamente y legalmente* justificada). Esto no parece solucionar los graves problemas sociales y económicos en los que se desenvuelve la cotidianidad de los habitantes de (cualquier nacionalidad de) Bosnia. Lo cual también se desprende de los mismos documentos analizados.

Finalmente, en el hecho de que no se puede verificar con exactitud cuántos de los retornados que recuperaron su vivienda se instalaron verdaderamente allí, se cruzan los dos ejes de este trabajo, en tanto reflejo de fallas en la conformación de un Estado con capacidades institucionales sólidas y de fallas en la generación de un motivo simbólico para justificar ciertas maneras de rehabitar el territorio despojado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andjelić, Neven. *Bosnia-Herzegovina. The end of a legacy*. Frank Cass, 2003.
- Bakšić, Hamza. “Živi ZAVNOBiH”. *Oslobođenje*, 25 de noviembre de 1995, p. 1.
- Begić, Kasim. *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991.-1996.)*. Bosanska knjiga-Pravni Centar fonda otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, 1997.

- Belloni, Roberto. *State Building and International Intervention in Bosnia*. Routledge, 2007.
- Bieber, Florian. "After Dayton, Dayton? The evolution of an Unpopular Peace". *Ethnopolitics*, vol. 5, n° 1, 2006, pp. 15-31. <https://doi.org/10.1080/17449050600576324>
- . *Post-War Bosnia. Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. Palgrave Macmillan, 2006.
- Bliesemann de Guevara, Berit: "External state-building in Bosnia and Herzegovina. A boost for the (Re-)institutionalization of the State or a catalyst for the establishment of parallel structures?". *Kakanien Revisited*, 2005. <http://www.kakanien.ac.at/beitr/theorie/BBliesemanndeGuevara2.pdf>
- Bougarel, Xavier. "Bosnia and Herzegovina - State and communitarianism". *Yugoslavia and after. A study in fragmentation, despair and rebirth*, editores David A. Dyker e Ivan Vejvoda, Lognman, 1996, pp. 87-115.
- . "Bosnie-Herzégovine: une guerre toujours si présente". *P@ges Europe*, 2013. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000699-bosnie-herzegovine-une-guerre-toujours-si-presente-par-xavier-bougarel/article>
- . "Dayton, dix ans après: le leurre des bilans?". *Critique Internationale*, n° 29, 2005, pp. 9-24. <https://doi.org/10.3917/crii.029.0009>
- . *Survivre aux empires. Islam, identité nationale et allégeances politiques en Bosnie-Herzégovine*. Karthala, 2015.
- Bourdieu, Pierre. *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Anagrama, 2014.
- Brubaker, Rebecca. "From the unmixing to the remixing of peoples: UNHCR and minority returns in Bosnia". *New Issues in Refugee Research*, Research paper n° 261, UNHCR, 2013. <http://www.unhcr.org/520a4ccf9.html>
- Burg, Steven y Paul Shoup. *The war in Bosnia-Herzegovina. Ethnic conflict and international intervention*. M.E. Sharp, 2000.
- Calic, Marie-Janine. "Ethnic cleansing and War Crimes, 1991-1995". *Confronting the Yugoslav Controversies. A scholars' initiative*, editores Charles Ingrao y Thomas A. Emmert, Purdue University Press, 2009, pp. 114-151.
- Chandler, David. *Bosnia. Faking democracy after Dayton*. Pluto Press, 2000.
- Coles, Kimberley. "Ambivalent Builders: Europeanization, the Production of Difference and Internationals in Bosnia-Herzegovina". *The New Bosnian Mosaic. Identities, Memories and Moral Claims in a Post-War Society*, editores Xavier Bougarel, Elissa Helms y Ger Duijzings, Ashgate, 2007, pp. 255-271.

- Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees – CRPC–. *End of Mandate Report (1996-2003)*, 2004. <http://www.pict-pecti.org/publications/Bibliographies/EMR-Part1-CoverExec1-Summary-EMR.pdf>
- Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (CCBH). *Partial decision U 5/98 III*, 1 de Julio, 2000. http://www.ustavisud.ba/dokumenti/_en/u-5-98-12209.pdf
- Cox, Marcus. *State Building and Post-Conflict Reconstruction: The Lessons from Bosnia*. CASIN, 2001. <https://statebuildingmonitor.files.wordpress.com/2012/01/state-building-and-post-conflict-reconstruction-lessons-from-bosnia.pdf>
- Direkcija za evropske integracije. *Odgovori na Upitnik. Poglavlje 24. Pravda, sloboda i sigurnost*, 2018. www.dei.gov.ba.
- Dević, Ana. “Jaws of the Nation and Weak Embraces of the State: The Lines of Division, Indifference and Loyalty in Bosnia-Herzegovina”. *Strategies of Symbolic Nation-building in South Eastern Europe*, editor Pål Kolstø, Ashgate, 2014, pp. 51-86.
- Donais, Timothy. *The Political Economy of Peacebuilding in Post-Dayton Bosnia*. Routledge, 2005.
- Donia, Robert J. y John V.A. Fine, Jr. *Bosnia and Hercegovina: A Tradition Betrayed*. Columbia University Press, 1994.
- Eisporn, Hannes. “From returnees to citizens? The case of minority repatriations to Bosnia and Herzegovina”. *Working Paper Series n° 118*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2016.
- European Commission. *Questionnaire. Information requested by the European Commission to the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina for the preparation of the Opinion on the application of Bosnia and Herzegovina for membership of the European Union*, 2016. <http://europa.ba>.
- Filipović, Muhamed y Nijaz Duraković. *Tragedija Bosne*. Valter, 2002.
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina [Acuerdos de Dayton] 1995. http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf
- Habul, Emir. “Kraj rata”. *Oslobođenje*, 15 de diciembre de 1995, p. 1
- Hayden, Robert. “Moral Vision and Impaired Insight. The imagining of other Peoples’ Communities in Bosnia”. *Current Anthropology*, vol. 48, n° 1, 2007, pp. 105-131. <https://doi.org/10.1086/508688>

- . *Blueprints for a house divided. The constitutional logic of the Yugoslav conflicts*. The University of Michigan Press, 2000. <https://doi.org/10.3998/mpub.15543>
- Jansen, Stef. “Refuchess: Locating Bosniac repatriates after the war in Bosnia-Herzegovina”. *Population, Space and Place*, vol. 17, n° 2, 2011, pp. 140-152. <https://doi.org/10.1002/psp.607>
- . “The privatization of Home and Hope: Return, Reforms and the Foreign Intervention in Bosnia-Herzegovina”. *Dialectical Anthropology*, vol. 30, n° 3-4, 2006, pp. 177-199. <https://doi.org/10.1007/s10624-007-9005-x>
- . *Yearnings in the Meantime. ‘Normal lives’ and the State in a Sarajevo Apartment Complex*. Berghahn, 2015. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qcxhw>
- Hrvatska Demokratska Zajednica Bosne i Hercegovine –HDZ BiH–. *Statut, Program i Programska Deklaracija*, XII. Sabor, Mostar, 2015. http://www.hdzbih.org/sites/default/files/dokumenti/statut_program_programska_deklaracija_51459_0.pdf
- Jeffrey, Alex. *The improvised State. Sovereignty, Performance and Agency in Dayton Bosnia*. Wiley-Blackwell, 2013. <https://doi.org/10.1002/9781118278789>
- Joint Declaration on Ending Displacement and Ensuring Durable Solutions for Vulnerable Refugees and Internally Displaced Persons*, Belgrado, 2011. <http://www.unhcr.org/4ec22a979.html>
- Kasapović, Mirjana. *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Politička kultura, 2005.
- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice. *Izveštaj o realizaciji Revidirane strategije Bosne i Hercegovine za provođenje Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2016. godinu.*, 2017 <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/Izvjestaj%20o%20realizaciji%20Revidirane%20strategije%20za%202016%20B.pdf>
- Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice. *Izveštaj o realizaciji Revidirane strategije Bosne i Hercegovine za provođenje Aneksa VII. Dejtonskog mirovnog sporazuma za 2017. Godinu.* 2018. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/Izvjestaj%20o%20realizaciji%20Revidirane%20strategije%20za%202017B%20za%20web.pdf>
- Ministry for Human Rights and Refugees. *A Strategy of Bosnia and Herzegovina for the Implementation of Annex VII (GFAP)*, 2002. <https://www.refworld.org/docid/5b7541894.html>

- Ministry for Human Rights and Refugees. *Manual on procedures in implementation of reconstruction and return projects in BiH*, 2005. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/Revidirano%20strategija%20Engleski.pdf>
- Ministry for Human Rights and Refugees. *Revised Strategy of Bosnia and Herzegovina for the Implementation of Annex VII of the Dayton Peace Agreement*, 2010. <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/Izbjeglice/Revidirano%20strategija%20Engleski.pdf>
- Ministry of Security. *Migration and asylum strategy and action plan 2008-2011*, 2008. http://bih.iom.int/sites/default/files/downloads/publications/Migration_%26_Asylum_Strategy_and_Action_Plan_2008-2011.pdf
- Ministry of Security. *Strategy in the area of migrations and asylum and action plan for the period 2016-2020*, 2016. <http://bih.iom.int/sites/default/files/Strategija%20ENG%202016.pdf>
- Moll, Nicholas. “Fragmented memories in a fragmented country: memory competition and political identity-building in today’s Bosnia and Herzegovina”. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 2013. <https://doi.org/10.1080/00905992.2013.768220>
- Porobić, Selma. “Bosnian ‘Returnee Voices’ communicating experiences of successful reintegration. The Social Capital and Sustainable Return Nexus in Bosnia and Herzegovina”. *Südosteuropa*, vol. 64, n° 1, pp. 5-26. <https://doi.org/10.1515/soeu-2016-0002>
- Prettitore, Paul. *The right to housing and Property Restitution in Bosnia and Herzegovina: A case study*. Working Paper n° 1, Badil, 2003.
- Property Law Implementation Plan –PLIP–. *Inter-Agency Framework Document*, 2000. http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2000101511402819eng.pdf
- Regional Housing Programme. *RHP Fund Annual Report 2015*. Council of Europe Development Bank, 2016. http://regionalthousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/RHP_Annual_Report_2015.pdf
- Regional Housing Programme. *RHP Fund Operational Report 2017*. Council of Europe Development Bank, 2018. http://regionalthousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/RHP_Operational_Report_2017.pdf
- Regional Housing Programme. *RHP Fund Operational Report 2018*. Council of Europe Development Bank, 2019. http://regionalthousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/RHP_Operational_Report_2018.pdf

- Regional Housing Programme. *RHP Newsletter: December 2016*, 2016. http://regionalhousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/RHP_Newsletter_December_2016.pdf
- Regional Housing Programme. *RHP Newsletter: December 2017*, 2017. http://regionalhousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/RHP_Newsletter_December_2017.pdf
- Regional Ministerial Conference on Refugee Returns. *Declaration*, Sarajevo, 2005. <https://www.refworld.org/docid/451a5acc4.html>
- Relea, Francesc. “Los refugiados, clave del proceso de paz”. *El País*, 10 de diciembre de 1995. http://elpais.com/diario/1995/12/10/internacional/818550001_850215.html
- Savez Komunistička Bosne i Hercegovine. *Za šta se zalaže Savez Komunistička Bosne i Hercegovine?*. Centralni Komitet Saveza Komunistička Bosne i Hercegovine-NIŠRO Oslobođenje, 1989.
- Savez Nezavisnih Socijaldemokrata –SNSD–. *Политички програм* [Politički program]. Sin fecha. <http://www.snsd.org/images/dokumenti/politickiProgram.pdf>
- Sebastián-Aparicio, Sofia. *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform. Beyond Dayton in Bosnia*. Palgrave Macmillan, 2014. https://doi.org/10.1057/9781137336880_5
- Sivac-Bryant, Sebina. *Re-Making Kozarac. Agency, Reconciliation and Contested Return in Post-War Bosnia*. Palgrave Macmillan, 2016. <https://doi.org/10.1515/soeu-2017-0046>
- Socijaldemokratska Partija Bosne i Hercegovine –SDP–. *Program Socijaldemokratske Partije Bosne i Hercegovine*, 2015. <http://sdp.ba/datoteke/uploads/PROGRAM-SDP-BIH.pdf>
- Srpska Demokratska Stranka –SDS–. *Платформа за локалне изборе 2016. Програм неопходних реформи и институционалног јачања и развоја локалних заједница у Републици Српској* [Platforma za lokalne izbore 2016. Program neophodnih reformi i institucionalnog jačanja i razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj], 2016. http://www.sdsrs.com/images/dokumenti/Platforma_za_web_2.pdf
- Stranka Demokratske Akcije –SDA–. *Programska Deklaracija Šestog Kongresa SDA*, 2015. <http://sda.ba/home/wp-content/uploads/2015/06/PROGRAMSKA-DEKLARACIJA-SDA.pdf>

- Stefansson, Anders. “Urban exile: Local, Newcomers and the Cultural Transformation of Sarajevo”. *The New Bosnian Mosaic. Identities, Memories and Moral Claims in a Post-War Society*, editores Xavier Bougarel, Elissa Helms y Ger Duijzings, Ashgate, 2007, pp. 59-77. <https://doi.org/10.2307/27652802>
- Taibo, Carlos. “El acuerdo de Dayton y el futuro de Bosnia-Herzegovina”. *El Genocidio bosnio. Documentos para un análisis*, compilador Tribunal Permanente de los Pueblos, Los libros de la Catarata, 1996, pp. 41-63. <https://doi.org/10.12795/ambitos.2006.i15.08>
- Toal, Gerard y Carl Dahlman. *Bosnia remade. Ethnic cleansing and its reversal*. Oxford University Press, 2011. <https://doi.org/10.1017/s0022381611001265>
- Tudman, Miroslav e Ivan Bilić. *Istina o Bosni i Hercegovini –dokumenti 1991-1995*. Slovo M, 2005
- Turčalo, Sead. “Ethno-geo-political entrepreneurs and the creation of internal homelands in Bosnia and Herzegovina”. *Perspectives. Political analyses and commentary*, Heinrich Böll Stiftung, n° 3, 2017, pp. 40-45.
- Wagner, Bodo. “BiH’s un-reformable public administration – an instrument of state capture”. *Perspectives. Political analyses and commentary*, Heinrich Böll Stiftung, n° 3, 2017, pp. 10-14.