

REFUGIO!

Europa

Bosnia - Herzegovina

«¿Quién vive en mi casa?»

**Obstáculos al regreso sin riesgos de
refugiados y de personas desplazadas**

AMNISTÍA INTERNACIONAL
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

Amnistía Internacional es un movimiento mundial de voluntarios que se esfuerza por prevenir algunas de las peores violaciones de derechos humanos que cometen los gobiernos. **Amnistía Internacional** trabaja principalmente para:

- *obtener la libertad de todos los presos de conciencia*, es decir, de las personas encarceladas en cualquier parte del mundo a causa de sus creencias o de su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otras circunstancias, siempre que tales personas no hayan recurrido a la violencia ni propugnado su uso;
- *lograr que se juzgue con prontitud e imparcialidad a los presos políticos*;
- *conseguir la abolición de la pena de muerte y la erradicación de la tortura y otros tratos crueles a los presos*;
- *acabar con las ejecuciones extrajudiciales y las «desapariciones»*.

Amnistía Internacional se opone también a los abusos de los grupos de oposición: a la toma de rehenes, a la tortura y homicidio de prisioneros, y a otros homicidios arbitrarios y deliberados.

Amnistía Internacional, reconociendo que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, se esfuerza por promover todos los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras normas internacionales mediante programas de educación en derechos humanos y campañas para que se ratifiquen los convenios internacionales de derechos humanos.

Amnistía Internacional es imparcial. Es independiente de todo gobierno, ideología política y credo religioso. Ni apoya ni se opone a ningún gobierno o sistema político, ni tampoco apoya ni se opone a las opiniones de las víctimas cuyos derechos trata de proteger. Lo que pretende en cada caso particular es proteger los derechos humanos, sea cual sea la ideología de los gobiernos o de las fuerzas de oposición o las convicciones de las víctimas.

Amnistía Internacional no clasifica a los gobiernos según su trayectoria en derechos humanos. No trata nunca de establecer comparaciones, sino que se esfuerza por poner fin a las violaciones de derechos humanos específicas de cada caso.

Amnistía Internacional cuenta con aproximadamente un millón de miembros y suscriptores repartidos entre 162 países y territorios. Tiene 4.273 Grupos locales formalmente registrados en el Secretariado Internacional de la organización, y varios miles de grupos escolares, universitarios, profesionales y de otra índole en más de 80 países de África, América, Asia, Europa y Oceanía. Para asegurar la imparcialidad, cada grupo trabaja en casos y campañas de cualquier país excepto el propio, seleccionados por su diversidad geográfica y política. La investigación sobre las violaciones de derechos humanos corre a cargo del Secretariado Internacional de Amnistía Internacional. Ninguna Sección, Grupo o miembro ha de procurar información sobre su país, y ninguna Sección, Grupo o miembro tiene responsabilidad alguna en las acciones o declaraciones de la organización sobre su propio país.

Amnistía Internacional mantiene relaciones de trabajo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); el Consejo de Europa; la Organización de los Estados Americanos; la Organización de la Unidad Africana y la Unión Interparlamentaria (UIP).

Amnistía Internacional se financia con las donaciones y suscripciones de sus miembros en todo el mundo. Ni solicita ni acepta financiación de ningún gobierno. Para salvaguardar la independencia de la organización, todas las contribuciones están estrictamente controladas por las directrices del Consejo Internacional de la organización.

Fotografía de la portada: Selim Ornanovic regresa a su pueblo tras ser solicitante de asilo durante cuatro años. Como muchas otras personas que regresan, no tiene ningún sitio donde vivir, porque han destruido su casa. Según las cifras del ACNUR, alrededor del 60% de las casas sufrieron daños o fueron destruidas durante el conflicto. Gran parte de los daños fueron deliberados y tenían por objeto expulsar a poblaciones que constituían minorías.

© Howard Davies/Panos Picture

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Obligados a huir: políticas deliberadas de desplazamiento de poblaciones	3

PARTE I: VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN BOSNIA Y HERZEGOVINA..... 5

Detención sin cargos ni juicio.....	6
Personas desaparecidas a manos de agentes del Estado o entidades no gubernamentales	7
Malos tratos	7
Expulsiones forzosas y oposición violenta al regreso.....	7
Obstáculos al derecho a regresar.....	9
La crisis de alojamiento	10
Los proyectos piloto.....	12
El riesgo de procesamiento	12
Libertad de circulación	13
La justicia y la verdad.....	14

PARTE II: LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LOS ESTADOS DE ACOGIDA..... 16

El historial de la protección temporal	16
Seguridad duradera: ¿qué significa y quién decide?	17
Investigación y observación de la situación de derechos humanos	19
Países de asilo: presiones para hacer regresar a los refugiados	20
Alemania.....	20
Austria	21
Dinamarca.....	22
Noruega.....	23
Eslovenia.....	23
Suecia	24
Suiza	25
Otras repúblicas de la ex Yugoslavia.....	25
Croacia	26
Presiones sobre el ACNUR	27

RECOMENDACIONES.....	28
----------------------	----

APÉNDICE 1.- Programa de 15 puntos para la aplicación de los derechos humanos en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz.....	30
--	----

NOTAS FINALES.....	33
--------------------	----

Título original:
BOSNIA - HERZEGOVINA
'Who's living in my house?'
Obstacles to the safe return of refugees and
displaced people

Amnistía Internacional
Secretariado Internacional
1 Easton Street
Londres WC1X 8 DJ
Reino Unido
web site: <http://www.amnesty.org>

Fecha de publicación:

19 de marzo de 1997
EUR 63/01/97/s



BOSNIA Y HERZEGOVINA

«¿Quién vive en mi casa?»

Obstáculos al regreso sin riesgos de refugiados y de personas desplazadas

INTRODUCCIÓN

«La base de una paz duradera en Bosnia y Herzegovina no será una infraestructura de fábricas, puentes y otras necesidades económicas. El país la tenía hace cinco años y no sirvió para evitar el estallido de la guerra. La base de una paz duradera será el respeto demostrado a los derechos humanos por todas las partes del conflicto».

Elisabeth Rehn, relatora especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la ex Yugoslavia¹

Más de dos millones de personas de Bosnia y Herzegovina se convirtieron en refugiados o en personas internamente desplazadas durante el conflicto iniciado en 1992. Desde el 14 de diciembre de 1995, cuando las partes del conflicto firmaron el denominado Acuerdo Marco General para la Paz en París (el acuerdo de paz)ⁱⁱ, sólo 250.000ⁱⁱⁱ han podido regresar, y lo han hecho casi exclusivamente a zonas donde la mayoría de la población es de su misma nacionalidad.

Las personas que han regresado, musulmanes bosnios en su mayoría, lo han hecho, por iniciativa propia, a zonas de la Federación de Bosnia y Herzegovina (la Federación) donde casi toda la población actual es musulmana, no a las casas que habitaban en la entidad ahora controlada por los serbios de Bosnia, la República Srpska. Desde que se firmó el acuerdo ha habido más desplazados. Unos 60.000 serbios de Bosnia huyeron del extrarradio de Sarajevo o fueron obligados a marcharse de allí cuando la República Srpska cedió esta zona a la Federación entre febrero y abril de 1996. Según informes, a mediados del año eran menos de 1.000 los que habían regresado ya a sus casas.

La mayoría de las personas que se vieron obligadas a abandonar sus casas no han podido regresar. Alrededor de la mitad de ellas son

refugiados que reciben protección temporal en países europeos y en otras repúblicas de la ex Yugoslavia; las demás son desplazados internos. No han podido regresar porque su seguridad no está garantizada, debido en gran medida a que casi todos los autores de violaciones graves de derechos humanos cometidas durante el conflicto han quedado hasta ahora a salvo de la justicia.

Las partes firmantes del acuerdo de paz —la República de Bosnia y Herzegovina, la Federación y la República Srpska (las dos últimas representadas parcial o totalmente por las repúblicas de Croacia y Serbia)— reconocieron el derecho de los refugiados y de los desplazados a volver a su lugar de origen y se comprometieron a garantizar su regreso sin riesgo de hostigamiento, intimidación, persecución o discriminación^{iv}. Este compromiso no se ha cumplido. En el acuerdo de paz se estableció el mandato de una fuerza militar para el mantenimiento de la paz —la Fuerza de Aplicación (IFOR), sustituida en diciembre de 1996 por otra más pequeña, la Fuerza de Estabilización (SFOR)— bajo el mando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como el de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) (esta última proporcionó observadores de derechos humanos y participó en la organización y vigilancia de las elecciones) y el de un Alto Representante de la comunidad internacional encargado de vigilar y coordinar la aplicación de los aspectos civiles del acuerdo de paz.

Ha transcurrido más de un año desde que comenzó el proceso de aplicación del acuerdo de paz y sigue habiendo objetivos clave en el campo de los derechos humanos que aún no se han alcanzado. Las continuas violaciones de derechos humanos que se cometen en Bosnia y Herzegovina niegan a numerosas personas el derecho a regresar a sus casas y han hecho huir a muchas más.

En todo el mundo, los medios de comunicación han centrado su atención en los repetidos enfrentamientos violentos entre musulmanes que intentan viajar a la República Srpska para visitar las casas donde vivían o instalarse de nuevo en ellas; ejemplos de ello han sido los sucesos ocurridos en 1996 en los alrededores de Dugidio, Mahala, Jušici y otros pueblos. Y también se ha prestado mucha atención a la destrucción deliberada de casas en la República Srpska y en zonas de la Federación controladas por bosnicroatas a las que iban a regresar musulmanes, así como al desalojo de personas no croatas del oeste de Mostar. Sin embargo, apenas se han divulgado las denuncias de malos tratos y de otros abusos o violaciones de derechos humanos que reciben diariamente la ONU, la Fuerza Internacional de Policía y los demás organismos internacionales que se ocupan de mantener bajo observación la situación de los derechos humanos en la región. Tales denuncias exponen casos de detención sin cargos ni juicio, malos tratos, amenazas y uso de la violencia u otros obstáculos para impedir a las víctimas regresar a sus casas o para obligarles a marcharse de ellas. La policía y los militares fueron responsables directos de muchos de estos casos, y en la mayoría de ellos parecen haber permitido o fomentado los abusos y no haber ofrecido a las víctimas la debida protección.

En el acuerdo de paz se reconocía la libertad de circulación, así como el derecho de los refugiados y de los desplazados a regresar a sus casas; pero se han hecho muy pocos progresos en este sentido. Las personas desplazadas pueden viajar a algunas zonas controladas por grupos de nacionalidad distinta a la suya, pero sólo si están de paso o desean hacer visitas breves; si pretenden viajar en grupos numerosos o realizar visitas largas, a menudo son objeto de amenazas, violencia o detenciones sin cargos ni juicio. Además, muchos refugiados y desplazados internos no pueden regresar ya a sus casas, porque están demolidas, han colocado minas en ellas o se encuentran ocupadas por otras personas. Se han destrozado, quemado o incluso llenado de explosivos viviendas que se iban a reparar, para impedir el regreso permanente de sus ocupantes. Se han conseguido pequeños logros, pero, en general, las tropas de la IFOR y las organizaciones internacionales han tenido un efecto

muy limitado a la hora de garantizar el derecho de los desplazados a regresar a sus casas.

La celebración de elecciones nacionales en septiembre de 1996 no constituye un indicador de que el regreso de los refugiados y los desplazados no entrañe riesgos. En el acuerdo de paz, las partes se comprometieron a celebrar elecciones libres, justas y democráticas en un plazo de nueve meses si la OSCE, que quedó encargada de organizarlas, certificaba que se cumplían las condiciones necesarias^v.

Las organizaciones no gubernamentales que vigilaron el proceso electoral criticaron seriamente la decisión de la OSCE de declarar válidas las elecciones a pesar de la falta de libertad de circulación, de la manipulación del censo electoral y de las violaciones de derechos humanos, así como de la falta de acceso de la oposición a los medios de comunicación y de otros factores que ponían en tela de juicio tal validez.^{vi} Los quebrantamientos más evidentes del proceso electoral fueron los cometidos por las autoridades de la República Srpska, que obligaron a serbios de Bosnia desplazados a inscribirse en determinados distritos electorales de esta república, en vez de en sus municipios de origen, so pena de verse privados de acceso a la ayuda humanitaria. Esta fue la principal razón de que la OSCE decidiera aplazar las elecciones municipales, previstas ahora para julio de 1997.

Los esfuerzos realizados por crear una situación de seguridad duradera para el regreso de los refugiados y los desplazados fueron socavados por el hecho de que la comunidad internacional no hizo nada para garantizar que se detiene y se pone a disposición judicial a los sospechosos de crímenes de guerra encausados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (el Tribunal) que continúan en libertad en la región. Asimismo, al acabar la guerra había entre 18.000 y 25.000 personas sobre las que no se sabía nada; muchas de ellas se encuentran «desaparecidas» o en paradero desconocido tras caer en manos de entidades no gubernamentales y sólo un pequeño número de estos casos están resueltos^{vii}. La mayoría de los familiares de estas personas son desplazados o

refugiados con razones particulares para temer por su seguridad si regresan a su lugar de origen.

Los escasos progresos que se produjeron en la aplicación del acuerdo de paz se deben también a la falta de cooperación por parte de las partes firmantes, a las deficiencias del propio acuerdo y de los mandatos establecidos en él para las organizaciones internacionales y al hecho de que la comunidad internacional no garantice la ejecución de muchos aspectos de los mandatos realizando las operaciones oportunas^{viii}.

Estos son algunos de los asuntos que han de abordar las partes firmantes del acuerdo de paz para poder aplicar con el debido rigor y ánimo lo que se dispone en él desde el punto de vista de los derechos humanos. Asimismo, la comunidad internacional tiene la enorme responsabilidad de obligar a las partes a cumplir las obligaciones que les impone el acuerdo de paz en relación con los derechos humanos y de actuar también ella misma por medio de su amplia presencia en personal civil y en tropas para el mantenimiento de la paz. La comunidad internacional, en particular los Estados que acogen a refugiados de la ex Yugoslavia, ha de ejercer presión sobre las partes a fin de que creen la situación de seguridad duradera necesaria para el regreso de los refugiados y de los desplazados a sus hogares. Mientras tanto, ha de continuar ofreciendo protección eficaz y duradera a los refugiados, en vez de, como están haciendo ya varios Estados europeos con refugiados de Bosnia y Herzegovina, proceder a su devolución forzosa.

La observación eficaz de la situación de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina es fundamental para determinar si existen o no condiciones de seguridad duradera. En este sentido, es preciso realizar una labor de concienciación generalizada sobre los derechos humanos y de captación de apoyos que contribuyan a su promoción y protección. La comunidad internacional tiene, por tanto, que esforzarse por garantizar que las instituciones nacionales de derechos humanos cuentan con los fondos necesarios. Asimismo, es esencial en esta primera etapa de la consolidación de la protección de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina animar a las organizaciones no gubernamentales locales a

que continúen con su labor, en particular porque son las partes las que, en última instancia, tienen la responsabilidad de poner fin a los abusos y violaciones de derechos humanos y de garantizar el regreso sin riesgos de los refugiados. Serán los propios ciudadanos de Bosnia y Herzegovina quienes tengan que ocuparse en los próximos años de garantizar que todas las personas que regresan están plenamente integradas en la sociedad.

Obligados a huir: políticas deliberadas de desplazamiento de poblaciones

El conflicto armado de Bosnia y Herzegovina se caracterizó por los graves abusos contra los derechos humanos cometidos al intentar las fuerzas de una nacionalidad expulsar del territorio en litigio a las poblaciones de nacionalidad distinta. Las fuerzas de los serbobosnios y del Ejército Nacional Yugoslavo, fueron responsables de la mayoría de tales abusos al principio del conflicto, pero también cometieron muchos las fuerzas bosniocroatas, el ejército croata que luchaba con ellas y, en menor medida, el Ejército de Bosnia, mayoritariamente musulmán.

Aunque la pauta de abusos contra los derechos humanos presentó variaciones regionales y cronológicas, su análisis revela la aplicación deliberada de políticas que tenían por objeto matar, expulsar físicamente u obligar a huir a poblaciones civiles «no deseadas».

La mayoría de los refugiados y desplazados actuales abandonaron la región en los primeros meses de la guerra, a partir de abril de 1992. A algunas de estas personas las echaron a punta de pistola, pero la mayoría se marcharon huyendo de los graves abusos contra los derechos humanos que se cometían a su alrededor^{ix}. A muchas les obligaron a firmar documentos por los que cedían sus propiedades al municipio del que huían.

Al principio del conflicto, las fuerzas de los serbobosnios, los grupos paramilitares serbios y las unidades del Ejército Nacional Yugoslavo que formaron después el Ejército de la «República Serbia» utilizaban constantemente su abrumador poder militar para sofocar la resistencia y cercar a la población civil. Decenas de miles de personas

fueron recluidas entonces en campos de concentración o en recintos de encarcelamiento masivo donde la tortura y los homicidios deliberados y arbitrarios estaban a la orden del día. Millares de ellas se encuentran todavía en paradero desconocido. A muchas de las que sobrevivieron no se les permitió regresar a sus hogares, sino que se las utilizó para efectuar canjes de prisioneros. A los civiles se les tomaba a menudo como rehenes para canjearlos por prisioneros de guerra o por cuerpos de soldados muertos.

A muchas de las personas a las que no se detenía se las obligaba a cruzar las líneas del frente, lo que con frecuencia suponía atravesar campos de minas y, a veces, correr el riesgo de que los soldados disparasen contra ellas o les robaran o agredieran. Durante el conflicto entre musulmanes y croatas de 1993 y principios de 1994, a los musulmanes de la zona oeste de Mostar, controlada por los bosniocroatas, con frecuencia se les hacía cruzar las líneas hasta la zona oriental de la ciudad, que dominaban sus correligionarios. Fueron millares los musulmanes detenidos por fuerzas de los bosniocroatas durante esta parte del conflicto que no pudieron regresar a sus zonas de origen tras quedar en libertad o ser canjeados^x. Las fuerzas armadas dominadas por musulmanes que formaron el Ejército de Bosnia y Herzegovina fueron responsables de expulsiones forzosas de serbios en algunas zonas, especialmente en la de Konjic a principios y mediados de 1992.

Todos los bandos movilizaron a minorías para realizar trabajos forzosos, a menudo en situaciones peligrosas, tales como cavar trincheras cerca del frente o en campos de minas^{xi}. Algunas de estas personas estuvieron, de hecho, detenidas.

Millares de mujeres fueron violadas o sufrieron agresiones sexuales en el contexto de los abusos contra los derechos humanos cometidos con el fin de expulsar a poblaciones civiles. La deshonra inherente a tales agresiones y el temor de las que sobrevivían a la experiencia hacía que las víctimas fueran reacias a presentar denuncias, por lo que no cabe duda de que los casos de este tipo sobre los que se ha informado son muchos menos de los que en realidad ocurrieron. La violación masiva de mujeres en Bosnia y Herzegovina tuvo un efecto angustiante

en muchas refugiadas. A estas mujeres no se les debe obligar a regresar a comunidades donde no se ha puesto a disposición judicial a los autores de violaciones. No se han efectuado apenas detenciones, y mucho menos juicios, de personas responsables de tales abusos^{xii}. Debido igualmente a la deshonra que comportan, también los casos de violación de hombres sobre los que se ha informado son muchos menos de los que debieron de ocurrir en realidad.

Tras las oleadas de expulsiones y huidas de los primeros meses de la guerra se produjo una fuga constante de miembros de las minorías que quedaban, particularmente desde la región noroeste de Bosnia, controlada por los serbobosnios. En muchas zonas, las poblaciones cuya nacionalidad constituía una minoría quedaron reducidas a un núcleo residual mucho antes del armisticio de octubre de 1995.

A pesar de los amargos recuerdos que deben de guardar de su expulsión o huida, muchos refugiados y desplazados están decididos a regresar. Su mayor preocupación parece ser la seguridad y la situación política existente en las zonas que abandonaron. La presencia en ellas de individuos sospechosos de haber cometido graves abusos contra los derechos humanos y que, en algunos casos, ocupan todavía posiciones de poder o autoridad, es un factor clave a la hora de decidir si regresar o no. Otras consideraciones son el estado actual de la vivienda que se abandonó (es decir, si hay posibilidades de recuperarla y repararla) y la propaganda política que se hace en relación con el regreso. El deseo de regresar quedó reflejado en un documento titulado «Coalición para el regreso», firmado conjuntamente en Sarajevo en octubre de 1996 por varios grupos distintos de diferentes nacionalidades de todas las partes de Bosnia y Herzegovina. A pesar de las muchas diferencias existentes entre ellos, los firmantes acordaron la meta común de volver a sus zonas de origen.

PARTE I: VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

Los datos recogidos por Amnistía Internacional durante las visitas de investigación que realizó a Bosnia y Herzegovina en junio, octubre y noviembre de 1996 y los informes elaborados por organizaciones locales e internacionales mostraron que hay muy poco respeto a los derechos humanos en las entidades que integran Bosnia y Herzegovina. En la mayoría de los informes sobre violaciones de derechos humanos, las víctimas eran personas cuya nacionalidad constituía una minoría. Muchas de tales violaciones se cometieron contra refugiados o desplazados que intentaban visitar o regresar a las viviendas o a las zonas que abandonaron. Otras tuvieron por objeto expulsar a miembros de minorías. Y también fueron víctimas de violaciones de derechos humanos personas a las que se consideraba partidarias de la oposición política a las autoridades de su zona.

En muchos informes recientes de violencia ejercida contra poblaciones cuya nacionalidad constituía una minoría, los autores no eran soldados ni policías con uniforme. Sin embargo, existe una constante de situaciones en las que la policía y las autoridades locales no tomaron medidas para impedir ni para investigar abusos contra los derechos humanos, ni tampoco para proteger a personas expuestas a sufrir tales abusos. En algunos casos, la policía y otras autoridades fomentaron deliberadamente la violencia contra miembros de minorías.

Asimismo, no se ha hecho ningún intento sistemático de desarmar al gran número de soldados desmovilizados que todavía están en posesión de armas, tales como fusiles y granadas de mano, o uniformes u otros símbolos de autoridad. Según el acuerdo de paz, sólo se puede ir armado si se pertenece a la policía local (y en este caso hay ciertas restricciones) o a la IFOR/SFOR, o si se está dentro de la Zona de Separación, que se extiende a ambos lados de la Línea Fronteriza entre las Entidades. Los soldados desmovilizados han sido responsables de abusos contra los derechos humanos, cometidos, en particular, con el fin de

expulsar de sus casas a miembros de minorías o de impedirlos regresar a ellas.

Detención sin cargos ni juicio

Según lo estipulado en el acuerdo de paz, las personas no combatientes que estuvieran detenidas tenían que quedar en libertad, y esto es lo que se hizo en 1996 con la mayoría de los civiles detenidos sin cargos ni juicio durante el conflicto, así como con casi todos los prisioneros de guerra; sin embargo, ha habido nuevos casos de detención arbitraria desde que se firmó el acuerdo. Se ha detenido a miembros de minorías durante periodos que abarcan desde varias horas de interrogatorio en comisarías de policía hasta muchos meses de detención sin cargos con el pretexto de investigar crímenes de guerra. En algunos casos se les detuvo arbitrariamente para utilizarlos en canjes de prisioneros.

El 7 de febrero de 1996, un bosniocroata fue detenido por policías o soldados serbobosnios cerca de Priboj. El 26 del mismo mes, detuvieron a un musulmán bosnio cuando cruzaba la Línea Fronteriza entre las Entidades entre las localidades de Celic y Koraj para ir a visitar a una hermana suya que vivía en la República Srpska. El croata afirma que, una vez detenido, le obligaron a firmar un papel en blanco que más tarde se utilizó como confesión de crímenes de guerra. Ambos hombres se encuentran todavía reclusos en la prisión militar de Bijeljina. A ninguno se le ha acusado de ningún delito, pero, según informes, las autoridades de la República Srpska han pedido la liberación de un serbobosnio recluso en Sarajevo y sometido a investigación por crímenes de guerra.

El 1 de junio de 1996, la policía bosniocroata detuvo junto a la Línea Fronteriza entre las Entidades, cerca de Glamoc, a cuatro serbios desplazados que habían viajado en automóvil desde Banja Luka para visitar sus antiguos hogares y lugares de trabajo. Les llevaron a una comisaría de Glamoc, pero durante 11 días les mantuvieron ocultos de los agentes de la fuerza internacional de policía y los soldados de la IFOR que pretendían verlos. Los organismos internacionales no tuvieron acceso a ellos hasta que los trasladaron a una cárcel de Mostar. De acuerdo

con los informes, la policía bosniocroata no ofreció ninguna razón legal de la detención. Los cuatro quedaron en libertad en un canje de prisioneros efectuado un mes después de ser detenidos.

En dos sucesos distintos ocurridos en julio y septiembre en la zona de la Federación situada al sur de Sarajevo desaparecieron Sekula Mandic, Cedo Vukadin, Radenko Golijanin y Predrag Matkovic, todos ellos serbobosnios. Las organizaciones internacionales solicitaron información sobre las investigaciones policiales de la Federación acerca de estos casos y sobre el paradero de los detenidos; pero las autoridades negaron saber dónde se hallaban hasta el 16 de octubre, cuando se descubrió que les habían detenido y trasladado a la Prisión Central de Sarajevo. Gracias a este descubrimiento y a la presión de las organizaciones internacionales, el 30 de octubre les dejaron por fin en libertad.

Personas desaparecidas a manos de agentes del Estado o entidades no gubernamentales

Hasta 25.000 personas se encuentran todavía «desaparecidas» o en paradero desconocido como consecuencia del conflicto. Algunas podrían estar detenidas. En agosto de 1995, la policía serbobosnia detuvo en Prijedor al sacerdote católico Tomislav Matanovic, bosniocroata, y a sus padres. Las autoridades de la República Srpska han señalado que estas personas se encuentran bajo custodia para utilizarlas en canjes de prisioneros, pero no han permitido el acceso a ellas ni proporcionado información sobre el motivo de su detención.

Algunos presos que se esperaba que quedaran en libertad a comienzos de 1996 han «desaparecido». Tal es el caso de al menos dos prisioneros de guerra, ambos serbobosnios detenidos por el gobierno bosnio en Zenica, a los que otros presos vieron días antes de que a ellos les dejaran en libertad. Su detención no se ha reconocido.

Malos tratos

Algunos detenidos han sido golpeados bajo custodia por la policía o por soldados. La mayoría de los informes de malos tratos son de personas detenidas en la República Srpska, aunque ha habido también denuncias contra las autoridades croatas y musulmanas de la Federación. Ateniéndose a lo estipulado en el acuerdo de paz, la IFOR entregó a la policía de la República Srpska a siete musulmanes bosnios que, en mayo de 1996, se habían rendido a tropas suyas en esta república. Estos hombres, conocidos como «los siete de Zvornik», y otro hombre que fue detenido en otras circunstancias fueron golpeados cuando se encontraban bajo custodia en Bijeljina. Amnistía Internacional mostró su preocupación no sólo porque la policía de la República Srpska les hubiese golpeado, sino también porque, antes de entregarlos, la IFOR no había pedido garantías de que no serían sometidos a malos tratos^{xiii}.

Uno de los peores casos de malos tratos sobre los que se han recibido informes es el de Hasan Kovacevic, musulmán bosnio muerto bajo la custodia de la policía en Banja Luka el 1 de agosto de 1996. La autopsia reveló que tenía varias costillas rotas, probablemente como consecuencia de golpes. Al principio, la policía local afirmó que Hasan Kovacevic había sufrido estas lesiones al arrojarle por una ventana, pero posteriormente dijo que habían tenido que golpearle con porras porque opuso resistencia a su detención.

Expulsiones forzosas y oposición violenta al regreso

Los croatas, musulmanes y serbios que son miembros de minorías en Bosnia y Herzegovina han sido sometidos a diversos abusos contra los derechos humanos, perpetrados con el fin de expulsarlos de sus hogares y localidades. Los serbios y los croatas que se quedaron en los barrios periféricos de Sarajevo cuando éstos se cedieron a la Federación fueron sometidos a intimidación por bandas de serbios que pretendían obligarlos a marcharse a la República Srpska antes de que tuviera lugar la cesión. Los métodos de hostigamiento utilizados con tal fin consistían en quemar apartamentos y casas y en propinar palizas

a sus moradores. Según informes, la policía de la República Srpska no ofrecía protección a las víctimas o lo hacía de manera poco eficaz. A las personas que se quedaron en Sarajevo después de la cesión las han hostigado y golpeado, sin que la policía de la Federación les haya prestado apenas protección.

En mayo y junio de 1996 se llevó a cabo una campaña para expulsar a los musulmanes bosnios de los pueblos de los alrededores de Teslic, República Srpska, a los musulmanes bosnios. Comenzó al llegar allí musulmanes desplazados que iban a visitar las casas donde vivieron, y al parecer estuvo orquestada por políticos serbobosnios de la zona. La población civil serbia lanzó granadas a las casas de los musulmanes y amenazó o golpeó a éstos. Muchas de las víctimas pidieron protección a la policía local, pero casi ninguna la recibió. Las organizaciones internacionales creen que, como consecuencia de estos actos, se han marchado de la zona centenares de musulmanes, cada uno de los cuales tuvo que pagar 10 marcos alemanes (16 dólares estadounidenses) para que le dejaran irse. La campaña perdió intensidad cuando, debido a la presión de las organizaciones internacionales sobre el terreno, se sustituyó al jefe de policía de Teslic y se aumentó la presencia en la zona de la fuerza internacional de policía.

Ha habido informes de hostigamiento e intimidación de minorías en muchas zonas de la República Srpska. En junio de 1996, alrededor de 30 musulmanes bosnios fueron obligados a abandonar sus casas de Vrbanja, barrio periférico de Banja Luka, tras una serie de enfrentamientos violentos entre individuos musulmanes y serbios que vivían allí; muchos de ellos eran personas desplazadas. Los desalojos tuvieron su origen en el regreso de un refugiado musulmán a la zona. Hubo varias familias más de musulmanes bosnios que abandonaron sus hogares y pidieron protección a organizaciones internacionales. De acuerdo con los informes, el jefe de la policía local aseguró a la fuerza internacional de policía que todas ellas iban a ser alojadas de nuevo en sus casas, pero en agosto sólo se le había devuelto la vivienda a una familia. Los representantes del acnur también instaron repetidas veces a las autoridades locales a garantizar el regreso de los musulmanes bosnios a sus casas.

En septiembre, convencido de que en Banja Luka no estaba garantizada la seguridad de estas personas, el acnur organizó la evacuación de las que habían sido desalojadas de sus casas; casi todas se marcharon de forma voluntaria.

La zona del oeste de Mostar, controlada por los bosniocroatas, ha sido escenario de numerosos desalojos violentos, muchos de ellos realizados por hombres con uniforme o por la policía civil o militar. Entre enero de 1996 y enero de 1997, más de 70 personas no croatas fueron desalojadas de sus casas con violencia o amenazas. Casi todas tuvieron que buscar refugio en la zona este de Mostar, controlada por los musulmanes, y sólo algunas pudieron volver a sus hogares. Entre ellas había personas ancianas e inválidas, algunas de las cuales fueron abandonadas en la misma calle. Uno de los casos más impactantes fue el de Rukija Bejtovic, anciana musulmana de 71 años de edad, que sólo podía moverse en silla de ruedas. Según informes, la sacaron de su apartamento poco antes del 24 de diciembre de 1996. Dos días después se descubrió que lo había ocupado un soldado de las fuerzas «croatas» de Bosnia, que afirmó no saber nada de ella. La mujer apareció muerta 13 días más tarde, en un edificio abandonado donde, al parecer, la habían dejado sola. La autopsia reveló que había muerto de un ataque al corazón.

A lo largo de 1996 hubo varios incidentes en los que agentes de policía o civiles, a los que la policía local no intentó contener, agredieron u obstruyeron el paso a grupos de personas desplazadas que iban a visitar sus casas.

En la segunda mitad de 1996 se produjeron enfrentamientos violentos, en los que se cometieron violaciones de derechos humanos, en torno a varios pueblos musulmanes del denominado pulgar de Šapna, región de la Federación que se extiende al oeste de Zvornik, en la República Srpska. Tuvieron su origen en la llegada de musulmanes que querían establecerse de nuevo en diversos pueblos de la República Srpska situados en la Zona de Separación. Había ya mucha tensión en toda esta zona, pero se intensificó aún más cuando se supo que algunos de los musulmanes que habían regresado traían armas. Las tropas de la ifor confirmaron esta información, y las autoridades de

la República Srpska declararon que la Federación estaba animando a los musulmanes a regresar a los pueblos con el fin de fundar una base militar en su territorio.

Según informes, la policía serbobosnia cometió violaciones de derechos humanos durante los estallidos de violencia que tuvieron lugar en estos pueblos. El 29 de agosto, sus agentes de Mahala hicieron disparos al aire y golpearon luego a varios musulmanes antes de que interviniesen la ifor y la fuerza internacional de policía. Estos agentes fueron arrestados, y la muchedumbre les arrojó piedras antes de que se los llevaran.

Obstáculos al derecho a regresar

En el Anexo 7 del acuerdo de paz se hace referencia explícitamente al derecho de los refugiados y de los desplazados a regresar a sus hogares y se define su regreso con prontitud como objetivo clave:

Las partes garantizarán que se permita regresar a los refugiados y a las personas desplazadas en condiciones de seguridad, sin peligro de hostigamientos, intimidación, persecución o discriminación, especialmente a causa de su origen étnico, sus creencias religiosas o sus opiniones políticas^{xiv}.

Los refugiados y los desplazados internos que desean regresar se enfrentan a obstáculos y riesgos enormes. Se exponen a ser sometidos a violencia o intimidación por parte de las fuerzas de seguridad o por civiles en situaciones en que la policía no está dispuesta a ofrecer la debida protección o es incapaz de hacerlo. Los extensos campos de minas y la colocación deliberada de minas en las viviendas constituyen una amenaza física. Además, en la mayoría de las zonas no hay refugios adecuados para alojar a quienes regresan y protegerlos del inclemente tiempo invernal. Incluso cuando no hay peligros físicos, en el camino de los que desean regresar se interpone el problema de la distribución del alojamiento disponible y la resolución de cuestiones de propiedad y de derechos de ocupación. La política de las autoridades musulmanas de la Federación consiste, en general, en animar a los musulmanes desplazados a regresar a sus zonas de origen. Las

autoridades bosniocroatas, por su parte, se oponen con frecuencia a que vuelvan musulmanes desplazados, pero no fomentan constantemente el regreso de los croatas desplazados a la República Srpska o a las zonas de la Federación controladas por los musulmanes. Asimismo, en la República Srpska, las autoridades no han promovido el regreso de los serbobosnios desplazados, pero se han opuesto abiertamente al de personas no serbias y han cometido abusos contra los derechos humanos y otros actos con el fin de disuadirlos. La siguiente declaración del presidente de la República Srpska, Biljana Plavšić, y otras similares constituyen un mensaje claro para quienes desean regresar y, al mismo tiempo, plantean la realidad de los problemas de alojamiento que afectan a las poblaciones de ambas entidades:

«No es obligación nuestra pensar en los desplazados bosnios y croatas que viven en la Federación. Primero tenemos que solucionar el problema de espacio de nuestros propios desplazados serbios. Les han obligado a abandonar sus propiedades en la Federación, que les pertenecían desde hacía siglos. Esto significa que, en el futuro próximo, no veo ninguna oportunidad para el regreso de minorías a la República Srpska. En este sentido, Dayton es más teoría que otra cosa»^{xv} (traducción no oficial).

La crisis de alojamiento

La falta de alojamiento plantea enormes problemas. Según el ACNUR, alrededor del 60% de las viviendas resultaron dañadas o destruidas durante el conflicto^{xvi}. Gran parte de los daños fueron deliberados y tenían por objeto expulsar a poblaciones que constituían minorías.

Se siguen recibiendo informes sobre daños deliberados a viviendas. En octubre y noviembre de 1996, en varias partes de la República Srpska, los serbobosnios comenzaron a dañar o destruir, deliberadamente y a una escala sin precedentes desde que acabó el conflicto, casas que habían estado reconstruyendo o pensaban visitar musulmanes. El acnur se quedó especialmente preocupado al descubrir que, el 24 de octubre, se destruyeron en la zona de Prijedor 96 viviendas pertenecientes a musulmanes que habían pedido

permiso para visitarlas y cuyos nombres habían sido facilitados a las autoridades de la República Srpska por la onu xvii . Los bosniocroatas también destruyeron o causaron daños en viviendas para impedir el regreso de musulmanes a Capljina, Stolac y otras zonas, y, a menor escala, los musulmanes bosnios destruyeron o causaron daños en casas croatas de Bugojno.

Los esfuerzos internacionales y locales por reconstruir las viviendas y la infraestructura plantean enormes necesidades económicas que el compromiso de proporcionar fondos sólo ha satisfecho parcialmente. Es muy poco el espacio habitable que no se está utilizando ya; el problema radica, sencillamente, en que no se dispone de alojamiento suficiente para los regresos a gran escala que se produzcan en un futuro próximo. Los funcionarios del acnur que trabajan en la zona de Tuzla han afirmado que toda afluencia considerable de refugiados o de personas desplazadas hará necesario volver a abrir allí centros colectivos de acogida.

Otro factor que agrava aún más el problema de la vivienda es el de los soldados desmovilizados, que se creen con derecho a una casa por los sacrificios que han hecho, así como el de los soldados en servicio activo, elementos paramilitares y demás individuos que se valen del hostigamiento o el desalojo violento para conseguir lugares mejores donde vivir. Por otro lado, las personas desplazadas, que quizá sean las que con más frecuencia ocupan temporalmente las viviendas de otros, son, por supuesto, reacias a marcharse a menos que puedan regresar a su propia casa. Ha habido también informes sobre miembros de minorías sometidos a hostigamiento por desplazados que buscaban un lugar donde alojarse. Con frecuencia, los refugiados que regresan no son bien recibidos por las personas que permanecieron en sus casas a lo largo del conflicto, en particular en Sarajevo, donde se piensa que los huidos se libraron de lo peor de la guerra y, además, ganaron cuantiosas sumas en el extranjero.

Las personas desplazadas a las que los refugiados que regresan echan de los lugares donde se habían alojado temporalmente tienden a ocupar las casas de miembros de las minorías de la zona.

Como éstos últimos no cuentan apenas con el apoyo de las autoridades ni con la protección física de la policía, son los que más expuestos están a ser desalojados por los refugiados o por los desplazados que regresan.

El acuerdo de paz creó una Comisión para las Personas Desplazadas y los Refugiados xviii, (Comisión de Propiedades), encargada de examinar las reclamaciones de las personas que habían perdido su casa y de resolver sobre el título de propiedad en los casos controvertidos. Sin embargo, este organismo no cuenta con capacidad suficiente para estudiar los centenares de miles de reclamaciones que pueden presentarse ni tiene tampoco poder para aplicar sus decisiones.

La Comisión se inauguró en marzo de 1996 y comenzó a recibir reclamaciones en noviembre, con el objetivo inicial de ver 3.000 al mes durante los tres primeros meses. Aunque se ha dado prioridad a las presentadas por refugiados y desplazados, al principio se verán las reclamaciones de personas desplazadas dentro de Bosnia y Herzegovina y más tarde también las de refugiados. La Comisión ha decidido que el asunto de máxima prioridad será la restitución de propiedades en su estado actual y que el ofrecimiento de una indemnización en lugar de esto sólo puede ser una medida realista si la comunidad internacional y los Estados promotores del acuerdo de paz proporcionan fondos suficientes para la reconstrucción.

Estas decisiones significan que los millares de personas a las que arruinaron o destruyeron deliberadamente sus casas debido a su nacionalidad, religión, etnia o convicciones políticas tendrán que esperar a que se disponga de fondos antes de reclamar su derecho a una indemnización. Para muchas de ellas, tal espera supone no tener donde vivir, ya que, sin indemnización, no pueden reconstruir sus casas.

Es evidente que, a corto plazo, la labor de la Comisión no tendrá un efecto significativo en los problemas de vivienda a que se enfrentarán quienes regresen. Su eficacia a medio y largo plazo dependerá de que se le proporcionen los recursos adecuados y de que cuente con la cooperación total

de las partes firmantes del acuerdo de paz. Hasta la fecha casi nada parece indicar que será así.

Los proyectos piloto

Mientras se desarrollaban en Dayton, EE.UU., las negociaciones de paz, los presidentes bosnio y croata firmaron un acuerdo en el que se estipulaba el regreso de determinado número de personas desplazadas a cuatro localidades de la Federación: Travnik, Jajce, Bugojno y Stolac. Todas estas personas eran musulmanes o croatas desplazados durante la guerra que se libró en 1993 y 1994 entre sus respectivas fuerzas. El plan de regreso de 100 familias croatas a Travnik y de 200 familias musulmanas a Jajce se llevó a cabo en junio y septiembre de 1996, e incluso se superaron las cantidades previstas, pues al final regresaron 200 y 202 familias, respectivamente.

El proyecto piloto tuvo menos éxito en Bugojno. En 1996 hubo informes sobre actos de hostigamiento cometidos con el fin de expulsar a croatas y de impedir el regreso de desplazados. Entre finales de junio y finales de agosto, los Ombudsmen de la Federación^{xix} verificaron al menos ocho casos de colocación de explosivos en casas, vehículos o iglesias croatas y dos casos de incendio premeditado. Varios croatas recibieron palizas, y algunos, amenazas de muerte. En la mayoría de los casos, los autores fueron civiles de identidad desconocida, pero, según informes, la policía no emprendió acciones concertadas para proteger a la minoría bosniocroata, y los Ombudsmen de la Federación la acusaron de fomentar la violencia con su pasividad. Estaba previsto que regresaran a Bugojno 200 familias croatas, pero a mediados de enero de 1997, sólo lo habían hecho 148.

La peor situación de todas es la de Stolac. En diciembre de 1996 no se había vuelto a instalar allí ni una sola familia musulmana. Durante algún tiempo, los musulmanes pudieron viajar a la ciudad en un autobús del ACNUR y hacer reparaciones en sus casas, pero las autoridades croatas pusieron muchos obstáculos al proyecto, como permitir que se colocaran explosivos en algunas de las casas, y se negaron a ofrecer las debidas garantías para la

seguridad de los desplazados que regresaran. El proyecto se ha aplazado ya varias veces.

El riesgo de procesamiento

Otro obstáculo con el que se encuentran los refugiados y los desplazados que quieren regresar es la posibilidad de ser procesados por falsos cargos de presuntos crímenes de guerra o por desertión de las fuerzas armadas.

Las partes en el acuerdo de paz se comprometieron a promulgar una legislación para garantizar que todo refugiado o desplazado acusado, al regresar, de algún delito disfrutará de una amnistía si su falta no era una violación grave del derecho internacional humanitario ni un delito común no relacionado con el conflicto²⁰. El acuerdo estipulaba también que «en ningún caso se podrá acusar a nadie de haber cometido un delito por razones políticas u otras razones inapropiadas o para evitar la aplicación de la amnistía». Sin embargo, se han presentado cargos de crímenes de guerra en varios casos sin pruebas sustanciales contra los individuos afectados. La liberación de algunas de tales personas en canjes de prisioneros parece confirmar la sospecha de que se les detuvo arbitrariamente, con el fin de hacer desistir a minorías de ejercer su libertad de circulación o de lograr la liberación de otros detenidos tomando rehenes.

Las autoridades de la Federación, la República de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska han promulgado una legislación que estipula una amnistía para ciertos delitos. Sin embargo, el ámbito y la eficacia de esta legislación son muy limitados, especialmente en la República Srpska, donde la Ley de Amnistía excluye específicamente los delitos de negarse a responder a la llamada a filas y eludir el servicio militar y de abandono voluntario y desertión de las fuerzas armadas²¹. Las personas que huyeron o que continúan en el extranjero para no cumplir el servicio militar pueden ser procesadas por estos delitos. Hasta enero de 1997, en la legislación de la República Srpska no había nada estipulado en relación con los objetores de conciencia.

La Ley de Amnistía de la Federación se aplica sólo a actos cometidos antes del 14 de diciembre de 1995, día en que se firmó el acuerdo de paz, pero en la República de Bosnia y Herzegovina no se levantó oficialmente el estado de guerra hasta el 22 de diciembre de ese año. Según informes, después del armisticio de octubre de 1995 algunos soldados desertaron del Ejército de Bosnia y Herzegovina, y podrían ser procesados por estar ausentes entre el 14 y el 22 de diciembre de 1995.

Los objetores de conciencia que desertaron o abandonaron el país para librarse del servicio militar podrían no ser procesados en la Federación por aplicárseles la amnistía, pero cabe la posibilidad de que sean reclutados o movilizados cuando regresen al país. Una nueva Ley de Defensa aprobada en 1996 estipula un servicio alternativo para los objetores de conciencia de la Federación; pero tal servicio no es de carácter puramente civil, y además resulta punitivo, pues dura el doble que el servicio militar normal. Asimismo, los objetores de conciencia tienen que solicitar el servicio alternativo en un plazo de 90 días desde que son declarados aptos para el servicio militar, lo cual resulta imposible para la mayoría de los refugiados y desplazados que se encuentran actualmente en edad militar.

No se conoce el número exacto de hombres que han intentado eludir el servicio militar, pero cabe hacerse una idea por ciertos informes en los que se dice que, entre enero y agosto de 1993, el tribunal militar de Banja Luka impuso penas de hasta cinco años de cárcel a 1.000 hombres²². Según informes, el Ejército de los Serbios de Bosnia tuvo serios problemas de deserción en los últimos meses del conflicto, cuando se desplegó en el noroeste de Bosnia a las fuerzas paramilitares de Serbia conocidas como *Tigrovi* (Tigres) para infligir castigos físicos y hacer regresar al frente a los desertores.

Libertad de circulación

La libertad de circulación constituía uno de los objetivos clave del acuerdo de paz; pero un año después de éste, de los centenares de miles de personas expulsadas por la fuerza de las zonas donde vivían antes de que se firmase el acuerdo o

de los millares más que han sido desalojadas desde entonces, muy pocas han podido regresar a sus casas. Si la situación ha mejorado, ha sido sólo porque hay más posibilidades de viajar o de hacer breves visitas a las zonas de origen.

De acuerdo con los informes, en los últimos meses han cruzado diariamente la Línea Fronteriza entre las Entidades millares de personas, pero la mayoría de ellas lo han hecho por las rutas de tránsito que atraviesan en dirección norte la República Srpska hasta Croacia o siguiendo un atajo por la zona occidental conocida como el «yunque». Aunque con mucha dificultad, el ACNUR creó servicios regulares de autobuses para comunicar las entidades, por ejemplo entre Banja Luka y Zenica y entre las zonas de Sarajevo de la Federación y de la República Srpska. Gracias a ellos han podido visitar los lugares donde vivían un pequeño número de personas desplazadas. Muchas de éstas han cruzado también la Línea Fronteriza entre las Entidades en automóvil, pero muy pocas se han atrevido a llegar muy lejos con matrícula de otra entidad; para viajes largos, preferían utilizar vehículos matriculados en el extranjero o sin matrícula. La mayoría de tales visitas han sido breves, y sólo un número insignificante de personas parecen haber regresado a su zona de origen para quedarse allí.

El 13 de octubre de 1996, un grupo de alrededor de 250 serbobosnios desplazados intentaron visitar sus antiguas casas en la localidad de Drvar, situada en el cantón de Tomislavgrad, controlado por los bosniocroatas. El ACNUR no había organizado la visita ni intervenido en ella. Según informes, las autoridades de Drvar les denegaron 30 veces la entrada, así que decidieron continuar sin permiso oficial (que, de todos modos, no es obligatorio, según el acuerdo de paz). Después de cruzar la Línea Fronteriza entre las Entidades, el jefe de la policía local detuvo los autobuses donde viajaban y les dijo que no podía garantizar su seguridad. Aún así, continuaron, pero al llegar a Drvar, una multitud hostil les impidió la entrada, y al cabo de cinco horas desistieron de hacer la visita y regresaron a la República Srpska.

Ha habido problemas similares en muchas partes de la Federación de las que huyeron

musulmanes y bosniocroatas durante el conflicto que enfrentó a estos dos grupos en 1993 y 1994.

Se han realizado visitas colectivas con éxito, organizadas por el ACNUR y la IFOR/SFOR, por autoridades de localidades con personas desplazadas o incluso por los mismos desplazados. No obstante, en ambas entidades, las autoridades las han politizado mucho, hasta el punto de que con frecuencia parecían manifestaciones más que simples visitas a casas y cementerios. A menudo se han encontrado con contramanifestaciones organizadas por las autoridades de los lugares visitados. Tanto las personas desplazadas como las poblaciones de las zonas que se pretendían visitar parecen haber sido manipuladas. Por un lado, las autoridades de las zonas controladas por musulmanes parecen haber querido imponer la cuestión del regreso de los desplazados y destacar su política declarada de mantener un estado unitario. Por el otro, las autoridades de los serbobosnios, que son contrarias a la idea de un estado unitario y consideran la República Srpska como un territorio que debería estar poblado únicamente por serbios, querían fomentar la oposición a todo regreso a la República Srpska y el regreso de serbios desplazados a zonas de la Federación.

La justicia y la verdad

Son muy pocas las familias que no se han visto afectadas por los abusos y violaciones masivas de derechos humanos cometidos en Bosnia y a disposición judicial a los responsables de violaciones de derechos humanos cuando éstos son de su propio bando. En cambio, sí se han mostrado muy activas recogiendo testimonios e investigando información cuando quienes pertenecen a su bando son las víctimas. Las autoridades de la República Srpska y de los bosniocroatas, en particular, así como sus valedores, los gobiernos de la República Federativa de Yugoslavia y de Croacia, no han cooperado plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

Todavía continúan en libertad 66 de los 74 individuos que, hasta la fecha, han sido acusados de genocidio, otros crímenes contra la humanidad,

Herzegovina en los últimos cuatro años. Una de las cosas que más tienen en cuenta las víctimas y sus parientes a la hora de aceptar lo ocurrido es que se determine la verdad y se garantice que los responsables de tales violaciones y abusos serán retirados de toda posición de autoridad y puestos a disposición judicial.

Hay muchas personas que, si decidiesen regresar, tendrían que hacerlo a zonas donde los responsables de abusos o violaciones de derechos humanos están todavía en libertad y, en ocasiones, ocupan posiciones de autoridad. Muchos refugiados y desplazados, en particular musulmanes bosnios, afirman que no piensan regresar jamás a zonas controladas por la República Srpska. Sin embargo, otros están dispuestos a hacerlo si se priva de autoridad y se pone a disposición judicial a los sospechosos de genocidio, de otros crímenes contra la humanidad o de crímenes de guerra. Esta actitud se ha confirmado en numerosas entrevistas realizadas por Amnistía Internacional a personas desplazadas y a refugiados. Un anciano de la zona de Vlasenica, entrevistado en Tuzla en junio de 1996, se vio obligado a huir a Srebrenica en 1992 y, luego, cuando ésta fue tomada en julio de 1995, a Tuzla. Mataron a nueve familiares suyos, incluida su esposa y dos de sus hijos. Ahora solo piensa en regresar a su casa. Al preguntarle qué era para él la seguridad necesaria para regresar, respondió que dependía de quién tuviese el control.

Las partes firmantes del acuerdo de paz no han hecho muchos esfuerzos por identificar y poner serios incumplimientos de los Convenios de Ginebra y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en Bosnia y Herzegovina. En muchas de estas acusaciones, incluidas las del ex dirigente civil de los serbobosnios Radovan Karadzic, el ex jefe militar Ratko Mladic y el ex líder de los bosniocroatas Dario Kordic, se ha mencionado el genocidio entre los cargos. Resulta significativo que la IFOR/SFOR no haya realizado esfuerzos concertados para garantizar la detención de ninguna de las personas acusadas por el Tribunal, a pesar de que el derecho internacional humanitario la obliga a ello²³. Los esfuerzos de los representantes de la comunidad internacional en Bosnia y Herzegovina por

garantizar la destitución de Radovan Karadzic de todo cargo público, tal como se exigió en el acuerdo de paz, fueron al principio muy vacilantes y estuvieron manipulados por los dirigentes de los serbobosnios.

Hasta que los individuos sospechosos de haber perpetrado u ordenado graves violaciones de derechos humanos no sean puestos a disposición judicial de acuerdo con la normas internacionales sobre juicios justos, su presencia continuará disuadiendo de regresar a los refugiados y desplazados.

PARTE II: LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LOS ESTADOS DE ACOGIDA

El conflicto de Bosnia y Herzegovina y los múltiples abusos y violaciones de derechos humanos derivadas de él obligaron a más de dos millones de personas a abandonar sus hogares y a buscar protección en el extranjero o en otras partes de la región. Muchos de los abusos y violaciones de derechos humanos que caracterizaron el conflicto continúan cometiéndose hoy y frustran los deseos de regresar de los refugiados y de los desplazados internos. Asimismo, han demostrado que, a pesar del acuerdo de paz, para muchos refugiados sigue siendo peligroso regresar a Bosnia y Herzegovina.

El historial de la protección temporal

En 1992, cuando el éxodo masivo de personas estaba en pleno auge, los Estados, principalmente europeos, que acogieron refugiados de la ex Yugoslavia ofrecieron a éstos diversas formas de protección. No obstante, muy pocos les han permitido solicitar la condición de refugiados tal como se define en el Protocolo de 1967 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU²⁴. La protección ofrecida ha sido, en la mayoría de los casos, temporal. En algunos países, a los refugiados bosnios se les ha tratado como a inmigrantes, y se les ha aplicado la legislación nacional sobre inmigración con el fin de devolverlos a Bosnia y Herzegovina. En otros, se

les ha autorizado a quedarse en el país por motivos humanitarios.

No obstante, en la mayoría de los casos, la decisión general de los Estados que les han acogido ha consistido en ofrecerles protección sólo temporalmente, sin tener siquiera en cuenta casos concretos. La idea era proporcionar protección mientras el conflicto hiciera imposible el regreso de los refugiados a su lugar de origen o hasta que se tomaran otras medidas para reasentar de forma permanente a quienes se veían obligados a huir. A Amnistía Internacional le preocupa que los Estados que han acogido a refugiados utilicen las medidas de protección temporal para no cumplir sus obligaciones con los solicitantes de asilo o para minar el derecho de los refugiados a una protección eficaz y duradera.

En su Respuesta General a la Crisis Humanitaria en la ex Yugoslavia, publicada el 21 de enero de 1993, el ACNUR declaró que muchas de las personas que gozan de protección temporal podrían ser calificadas como refugiados según la Convención de 1951 y que la aprobación por parte del ACNUR de medidas de suspensión, en caso necesario, de los procedimientos de asilo durante el periodo de protección temporal no impide, por supuesto, que personas que disfrutaban de protección temporal se acojan a los procedimientos de asilo²⁵.

La mayoría de los refugiados recibieron protección sobre la base de que la necesitaban temporalmente. Ahora que los Estados de acogida están planeando devolverlos, se plantea la cuestión de qué criterio se va a utilizar para garantizar que ningún refugiado sea devuelto forzosamente a una situación en la que puede correr todavía el peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos.

Los refugiados bosnios que recibieron protección temporal en otros Estados cuando huyeron de violaciones de derechos humanos tienen derecho a no ser devueltos a Bosnia y Herzegovina hasta que se les proporcione acceso a un procedimiento de asilo justo y satisfactorio en el que se determine si están todavía expuestos a sufrir graves violaciones de derechos humanos. Este derecho se deriva directamente del principio fundamental de no devolución forzosa (*non-*

refoulement) expuesto en el artículo 33(1) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. Constituye una norma del derecho internacional consuetudinario y no se puede atentar contra él. Además, la mayoría de los países que han acogido a los refugiados son Estados Partes de la Convención, y sin embargo, muchos de ellos se niegan a reconocer o a respetar plenamente los derechos de los refugiados bosnios sobre la base de que, como se les ofreció protección temporal, no puede proporcionárseles también la estipulada en la Convención.

Seguridad duradera: ¿qué significa y quién decide?

Los Estados europeos de acogida y de otras partes del mundo no deben devolver a los refugiados a Bosnia y Herzegovina, retirándoles la protección temporal, mientras no se demuestre que pueden regresar con seguridad. Como prueban los continuos abusos y violaciones de derechos humanos que se cometen allí contra los grupos minoritarios, los refugiados estarían expuestos a sufrir graves violaciones de derechos humanos si fueran devueltos forzosamente a zonas donde su nacionalidad constituye una minoría.

La violaciones de derechos humanos que se continúan cometiendo en ambas entidades contra las minorías y el hecho de que no se hayan creado sistemas locales o internacionales de protección eficaz indican que, si los Estados de acogida devolvieran a un número considerable de refugiados a zonas donde constituyeran mayoría, las minorías de tales zonas estarían expuestas a sufrir más abusos y violaciones de derechos humanos y a ser desplazadas. Asimismo, existe el riesgo de que, debido a la cuestión de la propiedad de las viviendas y como «castigo» por considerar que no cumplieron con sus obligaciones militares durante el conflicto, las poblaciones locales de personas desplazadas conviertan en víctimas de abusos contra los derechos humanos a quienes regresen, a pesar de que pertenezcan a la nacionalidad que constituye la mayoría. Y por último, el regreso a gran escala de refugiados puede tener en la región un serio efecto desestabilizador, que entrañaría riesgos personales tanto para los

desplazados internos como para los que regresen, así como el peligro más generalizado de que se agraven los conflictos entre las partes. Devolver a los refugiados a zonas donde su nacionalidad constituye la mayoría en vez de a sus lugares de origen (dado que es muy poco probable que vuelvan alguna vez a ellos) quebrantaría la garantía expuesta en el Anexo 7 del acuerdo de paz y agudizaría la división de la región, con lo que aumentarían las dificultades para regresar a largo plazo a zonas donde los recién llegados constituyan una minoría.

Amnistía Internacional cree que no se ha de retirar la protección temporal a los refugiados hasta que se demuestre que la situación en la región de origen ha mejorado de forma tan sustancial y duradera que quienes regresen no serán víctimas de graves violaciones de derechos humanos²⁶. Esta postura se basa en los criterios análogos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU y de las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR para la retirada de la protección.

El Comité Ejecutivo del ACNUR ha llegado a la conclusión de que sólo se puede retirar el estatuto de refugiado cuando:

un cambio de las circunstancias en un país determinado tiene una naturaleza tan profunda y duradera que los refugiados de ese país ya no requieren protección internacional, y no pueden seguir negándose a reclamar la protección de su propio país, siempre que se reconozca que, por razones poderosas, algunos individuos siguen manteniendo su condición de refugiados²⁷.

Asimismo, el Comité Ejecutivo del ACNUR aclara la frase «un cambio de las circunstancias en un país determinado tiene una naturaleza tan profunda y duradera» afirmando que a la hora de aplicar las «cláusulas de cesación», las autoridades pertinentes encargadas de ello han de evaluar:

el carácter fundamental de los cambios ocurridos en el país de nacionalidad o de origen, inclusive la situación general de los derechos humanos, así como la causa específica del temor a ser el objeto de

persecución, a fin de asegurarse de manera objetiva y verificable de que la situación que justificó la concesión de la condición de refugiado ha dejado de existir.

El Comité Ejecutivo señala por último que el factor esencial de esta evaluación es el «carácter fundamental, estable y duradero de los cambios».

Un año después de la firma del acuerdo de paz, la situación de los derechos humanos en gran parte de Bosnia y Herzegovina no demuestra que se hayan producido cambios fundamentales, estables y duraderos.

La decisión del gobierno alemán de repatriar a los refugiados a partir del 1 de octubre de 1996 y la postura anunciada por otros países de retirar progresivamente la protección temporal a los refugiados bosnios a lo largo de 1997, sumadas a la promoción por parte del ACNUR de «soluciones duraderas» mediante el regreso durante un «periodo de consolidación» de dos años (que continuará hasta la retirada de la SFOR en 1998), indican que es muy probable que en 1997 regresen a Bosnia y Herzegovina decenas de miles de refugiados a pesar de que la situación allí no es de seguridad duradera. La aplicación regional de las «soluciones duraderas» propuestas por el ACNUR incluye el reasentamiento, en principio voluntario, de los refugiados en nuevas zonas geográficas de Bosnia y Herzegovina²⁸, a pesar del hecho de que tal reasentamiento quebrantaría lo dispuesto en el Anexo 7 del acuerdo de paz y podría significar que los refugiados no puedan volver jamás a su lugar de origen. Esta postura del ACNUR representa un considerable retroceso respecto de la que había adoptado hace menos de un año acerca de las protecciones de los refugiados, al presentar los puntos de referencia para las condiciones previas al regreso. Asimismo, en el marco de soluciones duraderas propuestas para el regreso a Bosnia y Herzegovina, el ACNUR señala en varios puntos que la vuelta de algunas categorías de refugiados, en especial de minorías, depende de la eliminación de los formidables obstáculos políticos que se oponen a ella.

ACNUR ha declarado que resulta razonable esperar que regresen a sus lugares de origen, sujetos

a la verificación por el Estado de acogida de las circunstancias individuales que podrían impedir el regreso sin peligros, las siguientes categorías de refugiados:

- Los musulmanes bosnios procedentes de zonas de la Federación administradas actualmente por Bosnia;
- Los bosniocroatas procedentes de zonas de la Federación administradas actualmente por los croatas;
- Los serbobosnios procedentes de la República Srpska (con excepción de quienes no han respondido a la llamada a filas y de los desertores, hasta que se les aplique la debida amnistía)²⁹;

Asimismo, ACNUR ha dicho que, hasta marzo de 1997, todos los regresos han de ser absolutamente voluntarios. Por otro lado, ha hecho hincapié en que, incluso dentro de las tres categorías de refugiados que, a su juicio, pueden regresar a Bosnia y Herzegovina, «podría haber individuos... que tengan un temor bien fundado a ser perseguidos en la situación imperante hoy día en Bosnia y Herzegovina desde el punto de vista de la Convención de 1951 o que tengan serias necesidades humanitarias»³⁰ (traducción no oficial). A tales individuos hay que proporcionarles acceso a los procedimientos de apelación existentes, para verificar las circunstancias individuales que podrían impedir el regreso sin riesgos. El ACNUR ha declarado que, a partir de marzo de 1997, aunque en teoría todos los regresos han de seguir siendo voluntarios, los de personas pertenecientes a cualquiera de las tres categorías mencionadas no tienen que ser necesariamente voluntarios, siempre que exista un procedimiento para verificar las circunstancias individuales que podrían impedir el regreso sin riesgos.

Según el ACNUR, los refugiados que no pueden regresar a Bosnia y Herzegovina y que de momento siguen necesitando protección internacional son:

- Las personas procedentes de zonas donde ya no pertenecerían a la mayoría si

regresaran a ellas, hasta el momento en que se hayan eliminado los obstáculos políticos y de seguridad a su regreso. Asimismo, el ACNUR cree que a tales personas no se les puede obligar a regresar para instalarse en zonas de las que no proceden;

- los matrimonios mixtos, en especial si el cabeza de familia, al regresar, fuera miembro de una minoría, aunque otras circunstancias individuales también podrían hacer suponer que a tales parejas o a las personas de origen mixto no se les debe obligar a regresar;
- casos humanitarios especiales con razones imperiosas derivadas de persecución anterior, análogas a las del artículo 1C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. Esta categoría incluiría a ex detenidos y a víctimas de trauma o violencia extrema;
- excepcionalmente, también se podría proporcionar protección internacional a los ciudadanos de las repúblicas de la ex República Socialista Federativa de Yugoslavia cuya nacionalidad no está aún determinada³¹.

El ACNUR ha declarado que el regreso de toda persona perteneciente a cualquiera de estas categorías tiene que ser absolutamente voluntario.

Amnistía Internacional cree que, cualquier persona que, por temor a sufrir graves abusos o violaciones de derechos humanos, exprese el deseo de no regresar ha de tener acceso a un procedimiento de asilo individual, justo y satisfactorio en el Estado de acogida. Tal procedimiento ha de identificar también las categorías especiales de personas de las que no resulta razonable esperar que regresen porque tienen razones imperiosas para no hacerlo, por ejemplo, los ex detenidos y las víctimas de trauma o violencia extrema, y se ha de prestar especial atención a quienes hayan sido objeto de violación³².

Investigación y observación de la situación de derechos humanos

La observación eficaz de la situación de derechos humanos en Bosnia y Herzegovina es esencial para determinar si existen condiciones de seguridad duradera que permitan el regreso. Sin embargo, el modo en que el acnur y los demás organismos internacionales mantienen bajo observación las violaciones de derechos humanos e informan sobre ellas sigue siendo inadecuado. A fin de determinar si existe una situación de seguridad duradera, es esencial que la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina, en colaboración con el ACNUR y con otros organismos internacionales, investigue exhaustivamente la situación de los derechos humanos pertinente a los refugiados y a los desplazados y publique informes frecuentes y completos.

La Misión de la OSCE está encargada de mantener bajo observación la situación de los derechos humanos en Bosnia y Herzegovina, mientras que el Alto Representante tiene la responsabilidad global de poner en práctica los aspectos civiles del acuerdo de paz. Aunque los informes diarios de la Oficina del Alto Representante contienen algunos datos recopilados por la Misión de la OSCE, ésta no ha publicado información detallada sobre violaciones de derechos humanos, y los datos que distribuye sobre sus actividades de protección y promoción de los derechos humanos no son adecuados ni completos. Los observadores de la OSCE no han podido, hasta ahora, cumplir estas funciones esenciales por falta de personal suficiente y, desde mediados de 1996, en vez de dedicarse a investigar y a mantener bajo observación la situación de los derechos humanos, se tuvieron que centrar en las elecciones nacionales de septiembre de 1996. Ahora deberían de garantizar que se recogen los datos que sirven de base a los informes sobre derechos humanos, que han de distribuirse con regularidad entre las personas desplazadas y los refugiados para que quienes desean regresar puedan en todo momento evaluar la situación de los derechos humanos.

Desde marzo de 1996, el ACNUR ha publicado diversos informes sobre datos relativos a la repatriación, cada uno de ellos referido a un municipio concreto de Bosnia y Herzegovina. Aunque contienen información objetiva y exacta, de gran interés práctico para los bosnios, estos

informes no tienen por objeto ofrecer una evaluación de la situación de los derechos humanos, como se especifica en la introducción de cada informe, que reza:

El informe general sobre datos relativos a la repatriación no es un informe sobre derechos humanos... No se puede utilizar para juzgar la validez de las solicitudes de asilo y determinar si los individuos tienen razones bien fundadas para temer la persecución. (traducción no oficial)

Es esencial que el Alto Representante, en estrecha cooperación con el ACNUR, la OSCE y otros organismos internacionales, garantice que las organizaciones internacionales que participan en la observación de la situación de los derechos humanos la investiguen exhaustivamente en Bosnia y Herzegovina y publiquen con frecuencia y oportunamente informes completos al respecto, a fin de que la comunidad internacional tenga la información necesaria para determinar si existe en la región una situación de seguridad duradera. Los organismos encargados de esta labor de observación deben velar también por el cumplimiento de lo estipulado en los Anexos 6 y 7 del acuerdo de paz, que garantizan la libertad de circulación y el derecho a regresar, respectivamente.

Si estas organizaciones no pueden recoger ni publicar tal información sobre los derechos humanos, debido a las limitaciones de su mandato o a su afiliación política, es fundamental crear un mecanismo imparcial e independiente que se encargue de ello.

Países de asilo: presiones para hacer regresar a los refugiados

Hay refugiados de la ex Yugoslavia en todo el mundo, pero la mayoría de los que huyeron de Bosnia y Herzegovina recibieron protección temporal en países europeos. Desde que se firmó el acuerdo de paz, algunos de estos países han intentado retirar a los refugiados tal protección y devolverlos a Bosnia y Herzegovina, a pesar de que allí se continúan cometiendo abusos contra los derechos humanos.

Alemania

Alemania se mostró generosa con los refugiados bosnios al ofrecerles protección cuando muchos otros Estados de Europa no lo hicieron. Sin embargo, ha sido el primer país europeo que ha decidido poner en marcha un programa de devolución forzosa. Cuando se les ofreció protección temporal, se hizo por decisión del gobierno federal, que lo consultó con los estados federales de Alemania y se basó para ello en el artículo 54 de la Ley de Extranjería. La decisión prohibía, además, la deportación a Bosnia y Herzegovina.

De los 320.000 refugiados bosnios que huyeron a Alemania, sólo a alrededor de 15.000 se les ha concedido oficialmente protección temporal. Todos los demás permanecen allí en calidad de inmigrantes ilegales, pero se ha «tolerado» su estancia debido a la situación que impera en Bosnia y Herzegovina.

Alrededor de 32.000 refugiados bosnios solicitaron asilo en Alemania. El departamento federal encargado de atender las solicitudes no ha vuelto a examinar ninguna desde mediados de 1993, y hasta entonces sólo había estudiado 2.000 casos. En agosto de 1996, el Tribunal Federal Administrativo de Berlín decidió que a los refugiados bosnios sólo se les podía conceder la condición de refugiado en Alemania si, en el momento de su huida, no pudieron recibir protección en ningún lugar de los territorios que constituyen ahora las dos entidades de Bosnia y Herzegovina. Tal fallo resulta extraño, ya que, cuando huyeron la mayoría de los refugiados, la forma de las entidades no estaba aún definida y la situación en Bosnia y Herzegovina era tan inestable que ninguna zona de la región resultaba segura. Además, el único camino de huida que tenían entonces muchos refugiados era a través de Croacia.

Después de este fallo, en septiembre de 1996 el departamento federal encargado de las solicitudes de asilo comenzó a estudiar de nuevo todas las que se habían presentado. Es probable que se rechacen la mayoría de ellas sobre la base de la decisión del Tribunal Federal Administrativo. Estaba previsto poner fin a la «tolerancia» mostrada

hacia los refugiados bosnios en situación ilegal el 31 de marzo de 1996, pero se amplió el plazo hasta el 30 de septiembre de 1996 debido a la persistencia de violaciones de derechos humanos en Bosnia y Herzegovina. En una conferencia celebrada el 19 de septiembre, los ministros de Interior del gobierno federal y de los estados federales fijaron como fecha definitiva el 1 de octubre. En su decisión se mostraron a favor de los regresos voluntarios, pero especificaron que se devolvería forzosamente a los refugiados si era necesario. Algunos estados federales comenzaron a efectuar devoluciones forzosas el 1 de octubre de 1996; otros no piensan hacerlo hasta el 1 de abril de 1997. En la conferencia se decidió que la primera fase de todo programa de repatriación sólo afectaría a los refugiados cuya zona de origen en Bosnia y Herzegovina se considerase segura, y se hizo referencia a una lista de junio de 1996 en la que el ACNUR había seleccionado 22 zonas para emprender labores de reconstrucción³³. No obstante, el ACNUR no había hecho ni se proponía hacer ninguna declaración sobre la seguridad de esas zonas para utilizarlas con tal fin. Antes de la conferencia había pedido a las autoridades alemanas que no retiraran la protección temporal, y cuando supo que habían decidido hacerlo, declaró que la situación en Bosnia y Herzegovina no permitía las devoluciones forzosas en ese momento³⁴.

La primera categoría de refugiados incluidos en los programas de repatriación de Alemania se compone de adultos solteros y de parejas sin hijos; la segunda, de matrimonios con hijos, personas que padecen trastornos traumáticos y reciben tratamiento médico en Alemania, personas mayores de 65 años y testigos del Tribunal Penal Internacional. Los refugiados de la segunda categoría no serán devueltos hasta el verano de 1997.

Muchos refugiados bosnios han recibido ya orden de abandonar Alemania, y entre ellos hay personas de zonas que no figuran entre las 22 enumeradas en la lista del ACNUR. Algunos han apelado contra tales ordenes, pero en muchos casos se están efectuando ya devoluciones forzosas. Para formalizar la decisión de devolver a los refugiados bosnios, Alemania y Bosnia y Herzegovina firmaron un Acuerdo de Repatriación el 20 de

noviembre de 1996. El ACNUR no firmó este acuerdo, a pesar de que los acuerdos de repatriación suelen ser de naturaleza tripartita y contar con la participación de este organismo. Según el ministro de Interior alemán, el 30 de junio de 1997 se habrá repatriado ya a entre 70.000 y 90.000 refugiados³⁵. En octubre de 1996, la policía alemana comenzó a devolver forzosamente a un pequeño número de refugiados bosnios. Muchos de los que fueron devueltos habían cometido delitos en Alemania, aunque de carácter relativamente leve en algunos casos. Algunos de los repatriados en noviembre y diciembre eran musulmanes de la República Srpska, entre ellos, ex reclusos de campos de detención que, por supuesto, no tenían ninguna posibilidad de regresar a sus hogares. Los refugiados devueltos llegaban a Sarajevo sin apenas dinero ni asistencia social, y algunos no tenían siquiera parientes en Bosnia y Herzegovina.

Las autoridades alemanas están retirando la protección temporal sin consultar las normas internacionales para la protección de los refugiados. Al devolver a éstos a Bosnia y Herzegovina contra su voluntad, Alemania corre el riesgo de violar el principio fundamental de no devolución forzosa de toda persona a un país donde esté expuesta a sufrir graves violaciones de derechos humanos. La ausencia de medidas adecuadas para distribuir la responsabilidad entre los Estados de acogida y otros países europeos no justifica que se les retire prematuramente la protección a los refugiados.

Austria

En Austria hay 80.000 refugiados bosnios aproximadamente, alrededor de 55.000 de los cuales tienen permiso de trabajo y de residencia temporal, según el ministro del Interior austríaco. Unos 16.000 dependen de subsidios federales y tienen también derecho a un permiso temporal de residencia. En enero de 1996, el ministro del Interior declaró que no había que ejercer presión alguna sobre los refugiados bosnios para que regresaran porque tal presión podría obstaculizar la consolidación del acuerdo de paz.

A los refugiados bosnios se les ha concedido protección temporal en Austria de acuerdo con la Ley de Residencia de 1993, así como

con varios decretos promulgados de manera intermitente a lo largo del conflicto de Bosnia y Herzegovina. El último de éstos, con fecha del 28 de junio de 1996, amplió la protección temporal hasta el 31 de agosto de 1997 a las siguientes categorías de refugiados bosnios:

- los obligados a huir de Bosnia y Herzegovina debido al conflicto armado, que entraron en Austria antes del 1 de julio de 1993;
- los que buscaron protección en Austria entre el 1 de julio de 1993 y el 15 de diciembre de 1995 y no se presentaron ante las autoridades austríacas de la frontera por «razones fundadas», pero lo hicieron «sin demora» ante las autoridades del país después de haber entrado;
- los que entraron en Austria entre el 15 de diciembre de 1995 y el 28 de junio de 1996, se presentaron ante las autoridades austríacas de la frontera y obtuvieron allí el permiso para entrar;
- los que buscaron refugio en Austria después del 28 de junio de 1996 sólo pueden solicitar protección temporal si se presentaron ante las autoridades de la frontera y obtuvieron allí el permiso de entrada con el consentimiento previo del ministro del Interior.

Este decreto establece distinciones entre los refugiados según el momento en que huyeron de Bosnia y Herzegovina. A la mayoría de los que lo hicieron antes del 1 de julio de 1993 se les ha aplicado una generosa política de protección temporal, pero los que llegaron a Austria después de esa fecha han dependido de las distintas interpretaciones que han dado las diferentes autoridades austríacas a las frases «razones fundadas» y «sin demora», factores que no guardan ninguna relación con la prohibición de la no devolución forzosa. A algunos de los que llegaron después de julio de 1993 no se les ha concedido permiso temporal de residencia conforme a la Ley de Residencia ni tampoco asilo en aplicación de lo estipulado a este respecto por la legislación austríaca. Asimismo, a los refugiados que llegaron después del 15 de diciembre de 1995 sólo se les ha concedido protección temporal si entraron en Austria con documentos de viaje válidos, con

visado y con el permiso de las autoridades de la frontera. La mayoría de ellos no cumplen todos estos requisitos.

Dinamarca

En Dinamarca la forma de ofrecer protección temporal a los refugiados de la ex Yugoslavia, incluidos los bosnios, consistió en concederles permisos temporales de residencia aplicando la Ley sobre Yugoslavia³⁶, promulgada el 28 de noviembre de 1992 con objeto de proteger a los que llegaran a Dinamarca hasta que acabara el conflicto y pudieran regresar a sus casas.

La Ley sobre Yugoslavia era aplicable a las personas huidas de Bosnia que buscaban asilo en Dinamarca y a las que, a juicio del ACNUR, necesitaban protección por razones concretas. En ambos casos, se les concedían permisos temporales de residencia de seis meses, que se podían renovar periódicamente hasta que resultase seguro regresar. Por otro lado, la ley permitía a las autoridades danesas aplazar hasta dos años la presentación de solicitudes de asilo, lo cual hicieron.

El 30 de junio de 1993, las autoridades danesas comenzaron a exigir visado a los refugiados bosnios, aduciendo que la mayoría de ellos llegaban a Dinamarca a través de terceros países y que eran éstos los que tenían que ofrecerles protección³⁷. Asimismo, las autoridades danesas crearon en Zagreb una misión encargada de expedir permisos de entrada a refugiados concretos.

Las solicitudes de asilo aplazadas se empezaron a estudiar el 1 de noviembre de 1994, cuando el número de refugiados bosnios con permiso temporal de residencia en Dinamarca era de 19.000, aproximadamente. El 5 de julio de 1996 se había reconocido como refugiados a más de 17.000 de estas personas; a unas 4.500 conforme a lo estipulado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU, y a las restantes, de acuerdo con el concepto danés de refugiado *de facto*.

El 18 de enero de 1995, el parlamento danés votó modificar la Ley de Extranjería de 1983,

concediendo permiso de residencia a los bosnios que llevasen dos años viviendo en Dinamarca, en aplicación de la Ley sobre Yugoslavia si se rechazaban sus solicitudes de asilo. El permiso se puede retirar en un plazo de tres años si la necesidad de protección cesa. Son excepciones a esta regla los refugiados afectados por las disposiciones relativas a un «primer país de asilo» y los que han cometido algún delito³⁸.

Dinamarca ha adoptado un conjunto de generosas medidas económicas para ayudar a los refugiados (reconocidos oficialmente como tales o no) que deseen regresar voluntariamente a Bosnia y Herzegovina, y les concede además un plazo de seis meses para volver a Dinamarca en caso de que deseen hacerlo.

En general, el gobierno danés ha tratado a los refugiados bosnios con generosidad. En respuesta a la decisión de las autoridades alemanas de retirar la protección temporal, ha declarado que no tiene intención de seguir su ejemplo, porque devolver a los refugiados ahora desafiaría la frágil paz que se está construyendo en una región donde la situación no es todavía estable³⁹.

Noruega

Alrededor de 20.000 refugiados de la ex Yugoslavia huyeron a Noruega, de los cuales unos 12.000 eran bosnios. A estos últimos se les ofreció protección temporal como colectivo desde octubre de 1992, en aplicación del artículo 8 de la Ley de Inmigración. La protección adoptó la forma de permisos de residencia de 12 meses, que los refugiados tenían que renovar periódicamente hasta que pudiesen regresar con seguridad a Bosnia y Herzegovina.

A mediados de 1993, Noruega recibió el mayor número de solicitantes de asilo jamás llegados al país, la mayoría de ellos refugiados bosnios a los que se les había prohibido solicitar asilo en Dinamarca o en Suecia por carecer de visado. En octubre de 1993, Noruega empezó también a exigir visado a los refugiados bosnios, y el número de solicitantes de asilo descendió considerablemente.

El 8 de noviembre de 1996, el ministro de Justicia noruego anunció que, por razones humanitarias, se iba a permitir quedarse en Noruega a los 12.000 refugiados bosnios, declarando que el gobierno había decidido que a ningún refugiado bosnio se le podía obligar a abandonar Noruega contra su voluntad⁴⁰.

Eslovenia

En 1992 se ofreció protección temporal a refugiados bosnios en Eslovenia. Posteriormente, se les dejó de conceder permiso oficial para entrar al país, pero continuaron llegando muchos refugiados quienes se beneficiaron de protección temporal, si bien de manera excepcional y cada vez con más restricciones. Los primeros refugiados procedentes de Bosnia y Herzegovina no gozaron de protección temporal más que por razones humanitarias. Sin embargo, en 1994 y 1995 se ofreció tal protección a más refugiados, en especial a los que huyeron de Srebrenica en julio de 1995. En Eslovenia hay 10.000 refugiados bosnios, aproximadamente.

Las personas que desean solicitar la condición de refugiado en Eslovenia tienen sólo tres días para hacerlo. En la práctica, esta restrictiva medida niega a quienes huyen de violaciones de derechos humanos el derecho a acogerse al estatuto de refugiados tal como se define en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. En concreto, la norma de los tres días podría dejar excluidas del procedimiento de determinación de la condición de refugiado a los que huyeron de la ex Yugoslavia, entre ellos, refugiados bosnios, que llegaron a Eslovenia en 1992, puesto que las autoridades pueden considerar que tales personas no solicitaron la condición de refugiado en el estipulado plazo de tres días.

El gobierno de Eslovenia tenía intención de comenzar a retirar la protección a los refugiados bosnios el 1 de junio de 1996; pero, debido a las protestas públicas, amplió el plazo hasta finales de agosto de 1996 para los refugiados de la Federación y hasta finales de 1996 para los procedentes de la República Srpska. A mediados de agosto, las autoridades eslovenas ampliaron el plazo de protección a todos los refugiados bosnios hasta

finales de 1996. No es seguro que esta protección temporal se vuelva a ampliar en 1997.

Cabe la posibilidad de que en 1997 se incorpore a un proyecto de ley de asilo uno sobre la protección temporal que se presentó ante el parlamento esloveno en 1996, pero que fue retirado debido a un cambio de gobierno. Si este último se aprueba tal como se encuentra redactado ahora, los refugiados no recibirán protección temporal en Eslovenia y podrán estar expuestos a la devolución forzosa.

Suecia

En 1993 se concedió permiso permanente para quedarse en Suecia, por razones humanitarias, a la mayoría de los refugiados bosnios. De los 125.000 refugiados de la ex Yugoslavia que llegaron al país se ha ofrecido protección permanente por razones humanitarias o familiares a unos 62.000. Muy pocos han recibido asilo político, aunque muchos están todavía en espera de que se tome una decisión sobre sus solicitudes de asilo.

Suecia comenzó a exigir visado a los refugiados bosnios en julio de 1993, y en 1994 introdujo la protección temporal. En mayo de 1995, el gobierno concedió seis meses de protección temporal a los aproximadamente 5.000 refugiados bosnios que tenían pasaporte croata. Este periodo de protección acabó en noviembre de 1995, y las autoridades de inmigración están todavía estudiando las solicitudes de asilo de estos refugiados. Ninguno de ellos ha sido devuelto forzosamente a Bosnia y Herzegovina ni a Croacia, pero no hay garantías de que no se tomará tal medida más adelante. El 16 de febrero de 1996, el gobierno decidió que, aunque no se devolvería a los refugiados bosnios a Bosnia y Herzegovina, sí se podía devolver a Croacia a los que tuvieran doble nacionalidad. La devolución de refugiados bosnios a Croacia podría violar el derecho a regresar a sus hogares que les otorga el Anexo 7 del acuerdo de paz, y podría también dar lugar a más violaciones de derechos humanos. Las autoridades croatas han alojado a más de 14.000 refugiados bosnios en viviendas de las zonas de Croacia protegidas anteriormente por la ONU. Es muy probable que la mayoría de estas viviendas pertenezcan a

serbocroatas expulsados, a los que, por tanto, se les impedirá regresar a sus hogares.

En mayo de 1996, el Consejo de Inmigración sueco transfirió al gobierno varios casos típicos de asilo para que decidiera qué política aplicar a las solicitudes de asilo de determinadas clases de refugiados, tales como las personas casadas con miembros de otra nacionalidad. El Consejo se remitió a los regresos coordinados internacionalmente, pero señaló que hay que indicar con claridad a los refugiados que tienen que abandonar el país y que el gobierno ha de tomar la decisión de devolverlos. Aunque Suecia ha ofrecido una protección generosa a la mayoría de los refugiados bosnios, la decisión tomada por el gobierno en febrero de 1996 y los comentarios del Consejo de Inmigración sueco son motivo de preocupación.

Suiza

En Suiza han recibido protección unos 25.000 refugiados, a 4.500 de los cuales se les concedió la condición de refugiado conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU, principalmente durante 1991 y 1992.

En 1993 se concedió por decreto protección temporal a los refugiados de Bosnia y Herzegovina como colectivo, y se les ha ido renovando periódicamente. En abril de 1996, las autoridades suizas decidieron retirar la protección a los refugiados a partir del 31 de agosto de 1996; pero, en junio, después de examinar de nuevo la situación en Bosnia y Herzegovina y como consecuencia de una intensa labor de captación de apoyos emprendida por grupos de refugiados, se revisó la decisión. Los individuos solteros y las parejas sin hijos (unas 8.000 personas) gozarán de protección temporal hasta el 30 de abril de 1997, y las familias (unas 13.000 personas), hasta el 31 de agosto de 1997. Estos plazos se volverán a estudiar en marzo de 1997, después de evaluar de nuevo la situación en Bosnia y Herzegovina.

A los desertores y a quienes hayan eludido el servicio militar, que suman en Suiza alrededor de 1.000 individuos, no les afectará esta decisión, y se

les permitirá quedarse en el país hasta que apliquen leyes de amnistía satisfactorias.

Otras repúblicas de la ex Yugoslavia

Se calcula que hay todavía unos 525.000 refugiados bosnios, la mayoría de ellos serbobosnios, en otras repúblicas de la ex Yugoslavia. Estas personas tienen derecho a recibir la misma protección que se les ofrece a los refugiados en otros países. Croacia, la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y la ex república yugoslava de Macedonia son partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU y están obligadas a acatar sus disposiciones, incluido el principio fundamental de no devolución forzosa tal como se expone en el artículo 33(1) de la Convención.

La República Federativa de Yugoslavia (RFY) acogió a muchos refugiados. El conflicto entre Croacia y la entonces República Socialista Federativa de Yugoslavia obligó a muchos serbios a huir de Croacia en 1991 y 1992, y a éstos les siguieron gran número de serbobosnios en 1992. La afluencia de refugiados a la RFY culminó con un éxodo masivo en el verano de 1995, cuando alrededor de 200.000 serbios huyeron de la región de la Krajina al ser reconquistada por el ejército croata. Al concluir el año había más de 560.000 refugiados en la RFY, la mayoría serbios de Croacia y de Bosnia y Herzegovina.

Las autoridades de la RFY han devuelto forzosamente a refugiados de otras repúblicas de la ex Yugoslavia. En junio de 1995, devolvieron forzosamente a unos 4.000 serbios en edad militar de Serbia a zonas de Bosnia y Herzegovina y de Croacia controladas por los serbios para incorporarlos a las filas de las fuerzas armadas serbias. En agosto de 1995, la policía serbia detuvo a un número aún mayor de hombres que habían huido de la región de la Krajina cuando fue ocupada de nuevo por el ejército croata. A muchos de ellos les detuvieron en centros de acogida de refugiados. Los que fueron devueltos a zonas de Bosnia y Herzegovina ocupadas por los serbios tuvieron que alistarse en las filas de las fuerzas armadas serbias destacadas allí. Según informes, a los reclutas

refugiados les maltrataron brutalmente por haber «traicionado la causa serbia».

Millares de croatas y de húngaros huyeron de Serbia debido a amenazas y a actos de destrucción de sus propiedades cometidos por extremistas serbios, paramilitares y otros refugiados. También huyeron individuos y familias de nacionalidad mixta que, a menudo, eran vistos con recelo en sus comunidades por no encajar en las rígidas lealtades y categorías nacionales impuestas por la guerra. Hubo millares de jóvenes que huyeron para no cumplir el servicio militar; según informes, más de la mitad de los que fueron llamados a filas en la ex República Socialista Federativa de Yugoslavia en 1991, muchos de los cuales eran serbios o montenegrinos, no se presentaron ante las autoridades militares. Y por el mismo motivo huyeron también del país gran número de hombres de etnia albanesa, en su mayoría jóvenes.

A medida que el conflicto se fue intensificando y extendiendo a Bosnia y Herzegovina, empeoró la situación de los derechos humanos de las minorías étnicas de Serbia y Montenegro, en especial la de los habitantes de etnia albanesa de la provincia de Kosovo y la de los musulmanes eslavos de la región de Sandzak. Aunque en esta última zona la situación ha mejorado algo, en la provincia de Kosovo sigue siendo grave.

Las personas que huyeron de zonas no pertenecientes a Bosnia y Herzegovina recibieron en los Estados que las acogieron la misma protección que los refugiados de Bosnia y Herzegovina, aunque en algunos países ya se les ha retirado.

En octubre de 1996, Alemania y la RFY firmaron un acuerdo bilateral en el que se preveía el regreso de los refugiados de ésta última a lo largo de un periodo de dos o tres años a partir de diciembre de 1996. En Alemania hay actualmente unos 135.000 refugiados de la RFY, la mayoría de ellos de etnia albanesa procedentes de Kosovo. Ha habido casos de malos tratos infligidos a solicitantes de asilo de Kosovo tras su regreso, aun cuando se suponía que las autoridades de la RFY habían dado garantías al gobierno alemán de que

quienes regresaran no serían objeto de hostigamiento. Según informes, Amir Drugzani, refugiado de etnia albanesa de Slatina, provincia de Kosovo, decidió regresar a Kosovo por voluntad propia el 15 de septiembre de 1996, al no concedérsele asilo en Alemania. De acuerdo con su relato, estuvo detenido varias horas en el aeropuerto de Belgrado, donde unos agentes de policía le golpearon y amenazaron con «liquidarle». Posteriormente tomó un avión a Pristina, donde la policía le tuvo detenido de nuevo varias horas en el aeropuerto y le interrogó en relación con un presunto entrenamiento militar que había recibido. Declaró que también fueron sometidos a malos tratos similares otros cinco individuos de etnia albanesa que viajaban con él.

El acuerdo de paz no se aplica a la RFY más que en lo referente a sus relaciones con la República Srpska⁴¹. El Anexo 7, que garantiza el derecho a regresar, no es aplicable, por tanto, al territorio de la RFY. Si se retira la protección temporal a los refugiados bosnios, no debería de retirárseles automáticamente a los refugiados de la RFY hasta que observadores independientes de los derechos humanos consideren que existe una situación de seguridad duradera en la RFY. Aun cuando se juzgue que existe seguridad duradera, toda persona que exprese el deseo de no regresar a la RFY por temor a graves abusos o violaciones de derechos humanos ha de tener acceso a un procedimiento individual justo y satisfactorio de asilo en el país que le ha acogido.

Croacia

Muchos refugiados croatas (no serbios) que huyeron del conflicto de la ex Yugoslavia han sido devueltos a Croacia. De todos los refugiados serbios que salieron de Croacia, han regresado o han recibido el permiso de las autoridades croatas para regresar menos de 12.000, a pesar de que, según informes, lo han solicitado muchos más⁴². Muchos de los que han vuelto a Croacia no han podido ocupar de nuevo sus viviendas. Las autoridades croatas no han hecho apenas nada para facilitarles el regreso; en vez de ello, les han puesto obstáculos administrativos y no han respondido a las cuestiones que se les han planteado acerca de la seguridad física de los serbios de Croacia que

permanecen en estas zonas. Tampoco han protegido las autoridades a los serbocroatas que se quedaron en la región de la Krajina contra el constante hostigamiento a que son sometidos con actos como colocar explosivos en viviendas que se están reparando para cuando regresen sus propietarios⁴³.

Hay alrededor de 30.000 refugiados serbocroatas en la República Srpska; muchos de ellos ocupan las viviendas de refugiados y desplazados musulmanes o croatas. Asimismo, las autoridades croatas han utilizado las viviendas propiedad de serbocroatas para reasentar, al parecer de forma permanente o semipermanente, a unos 14.000 refugiados bosniocroatas huidos de la República Srpska. La situación se complica aún más debido a la presencia de alrededor de 140.000 croatas desplazados, unos 80.000 de los cuales proceden del este de Eslavonia, la última zona de Croacia controlada aún por los serbios y sometida ahora a una administración de transición de la ONU⁴⁴. Las viviendas habitables de muchos de estos croatas desplazados han sido ocupadas por serbocroatas desplazados o por refugiados serbobosnios que no las desocuparán a menos que se les garantice su regreso o su reasentamiento permanente. La presencia de un pequeño número de croatas procedentes de la provincia de Kosovo y de otras partes de Serbia, al parecer para quedarse de forma permanente en algunos casos, también presenta un problema. Las autoridades les han reasentado en las viviendas de personas desplazadas o de refugiados serbocroatas situadas en las zonas protegidas anteriormente por la ONU. Croacia concedió libremente la ciudadanía croata a la mayoría de los bosniocroatas, y algunos países de asilo han devuelto refugiados a Croacia sobre la base de que tenían doble nacionalidad.

La ocupación física de las viviendas de refugiados tanto en Croacia como en Bosnia y Herzegovina y el lamentable precedente sentado por las autoridades croatas en el caso de los refugiados serbocroatas demuestran claramente hasta qué punto las posibilidades que tienen los refugiados de regresar a sus lugares de origen dependen de que las autoridades de Croacia y de Bosnia y Herzegovina creen una situación de seguridad duradera.

Presiones sobre el ACNUR

Desde que se firmó el acuerdo de paz, da la impresión de que, a fin de retirar la protección temporal, ciertos Estados de acogida esperan cada vez con más impaciencia que el ACNUR indique que la devolución de estos refugiados a Bosnia y Herzegovina no entraña ningún riesgo. El ACNUR ha presentado un segundo plan de repatriación de refugiados, que contiene directrices para la devolución a Bosnia y Herzegovina de ciertas categorías de refugiados⁴⁵.

Conforme al Anexo 7 del acuerdo de paz, el ACNUR elaboró un plan de repatriación en enero de 1996, que preveía la retirada de la protección temporal a los refugiados si se cumplían tres requisitos, a saber:

- la aplicación de las disposiciones militares del acuerdo de paz;
- la promulgación de una amnistía tal como estaba previsto en el Anexo 7;
- la creación y puesta en marcha de mecanismos de protección de los derechos humanos⁴⁶.

Aunque el cumplimiento de cada uno de estos tres requisitos no pueda demostrar por sí solo que existe una situación de seguridad duradera en Bosnia y Herzegovina y que los refugiados que regresen no estarán expuestos a sufrir violaciones de derechos humanos, constituye un punto de referencia para regresar con seguridad y dignidad. El ACNUR ha planteado que resulta razonable esperar que los refugiados regresen a zonas de Bosnia y Herzegovina donde la mayoría de la población es de su misma nacionalidad a pesar de que las partes del acuerdo de paz no hayan cumplido el requisito expuesto en él de crear y poner en marcha mecanismos de protección de los derechos humanos. En el plan de repatriación de 1996 se explicó claramente que la retirada de la protección temporal tenía que hacerse de manera multilateral y coordinada. Sin embargo, ciertos gobiernos europeos son de la opinión de que se puede devolver a grupos de refugiados a zonas de Bosnia y Herzegovina donde la mayoría de la población es de

su misma nacionalidad y de que el reasentamiento de los refugiados en un lugar distinto del que proceden puede ser una solución. Ahora bien, con las directrices del «plan de soluciones duraderas para Bosnia y Herzegovina» elaborado en diciembre de 1996 por el Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Humanitarias, los Estados disponen de un punto de referencia para determinar de quién resulta razonable esperar que regrese, en qué casos el regreso no tiene que ser necesariamente voluntario, quiénes necesitan que se les siga prestando protección temporal y en qué casos el regreso ha de ser estrictamente voluntario y se tienen que fomentar otras soluciones duraderas. Amnistía Internacional continúa creyendo que no se puede pedir a los refugiados que regresen a sus lugares de origen ni a otros mientras no se demuestre que en la región existe una situación de seguridad duradera lo suficientemente consolidada como para considerar la posibilidad de tales regresos.

RECOMENDACIONES

Cuando comenzaron a huir de la ex Yugoslavia en 1991, los refugiados fueron acogidos en otros países, principalmente europeos, conforme a lo estipulado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU o por medio de programas de protección temporal. Esos países están elaborando ahora otros programas para devolverlos a Bosnia y Herzegovina. Aunque la situación allí no es todavía lo suficientemente estable como para que los refugiados regresen sin riesgo de sufrir graves violaciones de derechos humanos, algunos de los Estados que les acogieron parecen impacientes por poner en marcha sus programas de devolución. A Amnistía Internacional le preocupan algunas cuestiones sobre la seguridad de los refugiados una vez que hayan regresado a Bosnia y Herzegovina. El reciente «plan de soluciones duraderas para Bosnia y Herzegovina» indica que, en algunos casos, resulta seguro que los refugiados regresen a sus lugares de origen o a otros. No obstante, a la luz del riesgo que corren todavía muchas personas que podrían verse obligadas a regresar prematuramente a sus lugares de origen o a otras zonas de Bosnia y Herzegovina,

Amnistía Internacional formula las siguientes recomendaciones:

1. Amnistía Internacional insta a la comunidad internacional y a las partes del acuerdo de paz a poner en práctica el programa de 15 puntos elaborado por la organización para la protección de los derechos humanos en la operaciones internacionales de mantenimiento de la paz (véase Apéndice I).
2. Las partes del acuerdo de paz han de tomar medidas para poner fin a las violaciones sistemáticas de derechos humanos que se cometen todavía en Bosnia y Herzegovina, y la comunidad internacional tiene que ejercer presión sobre ellas para que lo hagan.
3. La comunidad internacional ha de tomar con prontitud medidas para abordar la cuestión de la justicia y la verdad en relación con los abusos y las violaciones de derechos humanos cometidos en Bosnia y Herzegovina. Las personas acusadas, con pruebas fundadas, de crímenes de guerra o de otros delitos en aplicación del derecho internacional han de ser juzgadas de acuerdo con los normas internacionales sobre la celebración de juicios justos. Jamás se han de utilizar falsos cargos de crímenes de guerra para detener a una persona con la intención de disuadir de regresar o de quedarse donde están a miembros de minorías o a partidarios de la oposición política.
4. El Alto Representante y la fuerza internacional de policía, en cooperación con otros miembros del grupo especial encargado de velar por los derechos humanos (*Human Rights Task Force*), deben de garantizar la investigación y observación eficaz de la situación de los derechos humanos y publicar informes frecuentes y exhaustivos a fin de que los refugiados y los desplazados internos dispongan de información suficiente para decidir si resulta seguro regresar a su lugar de origen.
5. La comunidad internacional ha de insistir en que las partes del acuerdo de paz dejen de oponerse al regreso de los refugiados y de las personas desplazadas internamente y no emprendan más acciones que puedan disuadir de regresar a quienes desean hacerlo.

6. Las partes del acuerdo de paz deben aplicar plenamente las garantías expuestas en el Anexo 7 de que los refugiados y los desplazados internos pueden ejercer su derecho a regresar.

7. No se debe efectuar ninguna devolución de refugiados a Bosnia y Herzegovina hasta que se determine de manera independiente e imparcial que no estarán expuestos a sufrir graves violaciones de derechos humanos cuando regresen.

8. Las partes del acuerdo de paz deben de garantizar la protección eficaz de quienes desean regresar y permitir que observadores de los derechos humanos independientes, con experiencia e imparciales, tengan acceso permanente y pleno a ambas entidades.

9. Se deben de restablecer el mandato y las operaciones del ACNUR en la región, haciendo de la protección su actividad prioritaria en los Estados que han acogido a refugiados y en los países de origen.

10. No se han de utilizar los programas de protección temporal para negar a los solicitantes de asilo el acceso a una determinación de la base de su solicitud de protección conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. A todas las personas que no deseen regresar voluntariamente se les ha de ofrecer la oportunidad de que se evalúe su solicitud concreta de asilo en un procedimiento justo y satisfactorio que determine si están expuestas a sufrir graves violaciones de derechos humanos en caso de regresar.

11. Los Estados que han acogido a refugiados han de evaluar la seguridad del regreso en el caso de los individuos que proceden de zonas donde constituyen una minoría y en el caso de los individuos que son miembros o hijos de un matrimonio mixto, dado que no se han creado todavía mecanismos eficaces para la protección de sus derechos humanos. Asimismo, se debe prestar especial atención a la protección de los individuos que no han acudido a la llamada a filas, de los desertores y de los objetores de conciencia al servicio militar.

APÉNDICE 1

Programa de 15 puntos para la aplicación de los derechos humanos en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz

1. El papel político de la comunidad internacional.

Al concebir y poner en práctica acuerdos de paz, la ONU y sus Estados miembros deben prestar desde el primer momento una atención constante a la protección de los derechos humanos, y prever un seguimiento en la fase posterior a la de mantenimiento de la paz. La comunidad internacional ha de estar dispuesta a condenar públicamente las violaciones de derechos humanos durante y después del proceso de acuerdo, y a asegurar que se apliquen, plenamente y sin dilación, las recomendaciones relativas a reforma institucional. Hay que mantener bajo observación las medidas de protección de los derechos humanos, reforzarlas cuando sea necesario y evaluarlas de forma apropiada al término de la operación.

2. No más "testigos internacionales silenciosos".

Conviene que todo el personal internacional sobre el terreno, incluyendo el que participa en operaciones militares, civiles y humanitarias, dé parte, por vías bien definidas y concebidas, de todas las violaciones de derechos humanos que presencie, así como de las denuncias graves que reciba. La ONU debe tomar las medidas oportunas, incluso de carácter preventivo, para hacer frente a los hechos denunciados.

3. Un enunciado sobre derechos humanos en los acuerdos de paz.

Es importante que los acuerdos de paz incluyan una lista detallada y completa de los tratados y normas internacionales de derechos humanos que se garantizarán tanto en la fase de transición como en la posterior al acuerdo, y que prevean mecanismos de supervisión específicos y efectivos. Los

acuerdos de paz deben exigir la eventual ratificación de todos los tratados de derechos humanos y la adhesión a todos los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos de los que el Estado en cuestión no sea aún parte.

4. Verificación efectiva e independiente del respeto a los derechos humanos.

Todas las operaciones de mantenimiento de la paz deben incluir un componente de carácter civil e internacional, especializado en la supervisión de los derechos humanos. Tales componentes deben dotarse de recursos suficientes y de personal con profundos conocimientos en la materia. Sus mandatos deben comprender la verificación del respeto a los derechos humanos, la creación de instituciones, la reforma legislativa, la educación y la formación. Habrá que capacitar formalmente a los observadores que operarán de acuerdo a unas directrices congruentes y conformes con las normas internacionales. Los componentes de derechos humanos deben ser explícita y orgánicamente independientes de los aspectos políticos de la operación y de las negociaciones en curso sobre el acuerdo, y sus mecanismos decisorios deben concebirse de forma que no permitan que las partes del conflicto obstruyan las investigaciones. En los acuerdos de paz más limitados también deben incluirse mecanismos efectivos de derechos humanos, como asesores o juristas independientes, que desempeñen una función supervisora en asuntos tales como la puesta en libertad de presos y la garantía del derecho a la libertad de expresión y de reunión.

5. Una paz con justicia.

Los acuerdos de paz deben incluir la investigación imparcial de pasados abusos, así como procesos encaminados a establecer la verdad y medidas que garanticen que los autores de violaciones de derechos humanos comparecen ante la justicia. La responsabilidad individual de las violaciones de derechos humanos, tanto

pasadas como presentes, ha de hacerse explícita y los acuerdos de paz no deben, pues, incluir amnistías generales previas al dictamen de los tribunales.

6. Supervisión de los derechos humanos sobre el terreno.

Los especialistas de derechos humanos tendrán por mandato la realización de investigaciones y la verificación del cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos, así como la adopción de medidas correctoras en caso de violación de tales derechos. Deberán gozar de libre acceso a todos los sectores de la sociedad y a las instituciones pertinentes, y deberá garantizarse la plena protección de quienes entren en contacto con ellos. Las medidas destinadas a la consolidación de la paz, tales como las reformas institucionales y legislativas, y la educación y la formación, han de complementar, pero nunca sustituir, este papel de verificación.

7. Informes frecuentes y públicos.

Para garantizar la efectividad, seguridad y credibilidad del personal internacional de derechos humanos, sus actividades y conclusiones deben ser objeto de informes públicos completos y frecuentes, y difundirse ampliamente tanto a nivel nacional como internacional.

8. Observadores internacionales de la policía civil.

Los observadores de la policía civil deben vigilar, supervisar e impartir formación a la policía y a las fuerzas de seguridad nacionales, así como verificar que éstas respetan las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal. Los observadores de la policía deben cooperar plenamente con todos los componentes y mecanismos de derechos humanos, conocer profundamente las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal, y ajustarse a éstas en todo momento. Deberán rendir cuenta exhaustivamente de sus actividades en informes públicos.

9. Medidas para la protección de los derechos humanos a largo plazo.

Los componentes de derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz deberán ayudar al establecimiento de instituciones nacionales de carácter permanente, independiente y efectivo para la protección a largo plazo de los derechos humanos y el restablecimiento del Estado de derecho, lo que incluye un poder judicial independiente y un sistema imparcial de justicia penal. Para reforzar el respeto a los derechos humanos, puede fomentarse también la creación de otros mecanismos, como defensores públicos o comisiones nacionales. Tales mecanismos han de ser imparciales, independientes y competentes, y contar con las facultades y los recursos necesarios para el desempeño de su función. Deberán respetar las directrices internacionales y nunca servir de sustitutos de un sistema judicial imparcial e independiente. Durante el proceso de constitución de instituciones nacionales, deberá considerarse la posibilidad de establecer una relación provisional con los tribunales internacionales pertinentes.

10. Instrucción y servicios de asesoría en materia de derechos humanos.

Todos los sectores, especialmente el poder judicial, los abogados y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben recibir instrucción y formación en las normas de derechos humanos y en la tramitación de denuncias. Deben realizarse otros programas de asistencia técnica, como la redacción de legislación conforme con las normas internacionales y la prestación de apoyo a las ONG nacionales de derechos humanos, sin sustituir con ellos la verificación de los derechos humanos con un componente especializado.

11. Protección de los refugiados, de las personas internamente desplazadas y de los retornados.

Los programas de repatriación de refugiados deben incluir una vigilancia y protección efectivas durante el tiempo que sea necesario. Han de respetarse en todo momento el derecho internacional en materia de refugiados y las normas internacionales para la protección de éstos, incluyendo el principio de no devolución, el derecho a solicitar asilo y la repatriación únicamente cuando es voluntaria y bajo supervisión internacional.

12. La dimensión femenina.

Hay que tomar medidas para garantizar consideración y respeto a las necesidades particulares de la mujer en situaciones de conflicto armado. El personal de mantenimiento de la paz deberá recibir información sobre las tradiciones culturales locales y respetar en todo momento los derechos inherentes de la mujer y su dignidad. Los componentes de derechos humanos deberán contar con expertos en el área de la violencia contra la mujer, incluyendo la violación y los abusos sexuales.

13. Observancia de las normas de derechos humanos y del derecho humanitario por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz.

La ONU debe proclamar formalmente su adhesión al derecho humanitario y a las normas internacionales de derechos humanos y de justicia penal, especialmente en relación con el encarcelamiento de personas y el uso de la fuerza. La ONU debe garantizar asimismo que todas las tropas que participan en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz sean instruidas plenamente en tales normas y comprendan su obligación de respetarlas. Deberán existir mecanismos específicos a nivel internacional para observar, investigar y denunciar toda violación de las normas internacionales que cometa el personal de mantenimiento de la paz, y para garantizar que el personal responsable de violaciones graves de estas normas comparezca ante la

justicia de conformidad con las normas internacionales.

14. Enjuiciamiento por crímenes de guerra y atentados contra el personal internacional de mantenimiento de la paz.

La investigación de las violaciones del derecho humanitario y de las normas de derechos humanos, así como la investigación de los atentados contra el personal internacional de mantenimiento de la paz, y el enjuiciamiento de los responsables, deben estar a cargo de las autoridades nacionales competentes o ser de jurisdicción internacional. Todo mecanismo internacional a este respecto ha de ser conforme con las normas internacionales de imparcialidad procesal. Debe fomentarse asimismo la creación de una institución permanente para el enjuiciamiento por crímenes internacionales.

15. Promoción y protección continuadas de los derechos humanos en la fase posterior al acuerdo.

Una vigilancia y asistencia internacional efectivas en materia de derechos humanos deben continuar mientras sean necesarias, y hasta que resulte patente que el gobierno en cuestión está aplicando correctamente las garantías internacionales de derechos humanos. Los órganos de derechos humanos de la ONU deben desempeñar un papel más efectivo y completo en la fase posterior al acuerdo

NOTAS FINALES

- i. Informe a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 14 de marzo de 1996
- ii. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Notas informativas sobre Bosnia y Herzegovina y otras repúblicas, agosto/septiembre de 1996. Las cifras se describen como «cálculos aproximados».
- iii. El texto del acuerdo de paz se puede obtener en: <http://www.ohr.int/gfa/gfa-home.htm>
- iv. Anexo 7, Acuerdo sobre Refugiados y Personas Desplazadas, del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina.
- v. Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, Anexo 3, artículo 4, párrafo 4.
- vi. Véase *Why the Bosnian elections must be postponed*, el informe núm. 14 de International Crisis Group, 14 de agosto de 1996, y *Conditions for free and fair political campaigning are still lacking in Bosnia and Herzegovina*, comunicado de prensa de la Federación Internacional de Helsinki para los Derechos Humanos, Sarajevo y Viena, 29 de agosto de 1996
- vii. La cifra más alta corresponde a los cálculos del experto de la ONU sobre personas desaparecidas, Manfred Nowak; la otra es el número de solicitudes de búsqueda examinadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja.
- viii. Para más información sobre las preocupaciones de Amnistía Internacional a este respecto, véase *Bosnia y Herzegovina: La responsabilidad de la comunidad internacional de velar por los derechos humanos* (Índice AI: EUR 63/14/96/s), junio de 1996.
- ix. Véase *Bosnia y Herzegovina: graves abusos contra los derechos humanos fundamentales* (Índice AI: EUR 63/01/92/s), octubre de 1992.
- x. Véase *Bosnia y Herzegovina Central y Suroeste: la población civil atrapada en un círculo de violencia*, (Índice AI: EUR 63/01/94/s), enero de 1994.
- xi. En este contexto, puede ser considerado miembro de una minoría cualquier persona de nacionalidad distinta de la que controla la zona en cuestión, tanto si reside en ella, como si está de visita o de paso por allí.
- xii. Véase *Bosnia y Herzegovina: violaciones y abusos sexuales cometidos por las fuerzas armadas* (Índice AI: EUR 63/01/93/s), enero de 1993.
- xiii. Véase *Bosnia y Herzegovina: La responsabilidad de la comunidad internacional de velar por los derechos humanos* (Índice AI: EUR 63/14/96/s), junio de 1996
- xiv. Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, Anexo 7, art. I, párr. 2
- xv. Declaración hecha en una reunión con altos cargos del ACNUR en Sarajevo, septiembre de 1996.
- xvi. Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Humanitarias [Humanitarian Issues Working Group (HIWG)], Documento HLWM/96/1
- xvii. Reuters, 6 de noviembre de 1996, citando al portavoz del ACNUR Kris Janowsky
- xviii. Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, Anexo 7, cap. 2
- xix. Los Ombudsmen (un serbobosnio, un bosniocroata y un musulmán de Bosnia) fueron nombrados con ayuda de la OSCE (entonces CSCE) de acuerdo con la constitución de la Federación establecida en Washington en marzo de 1994.
20. Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, Anexo 7, art. VI

-
21. Artículos 214 y 217 del Código Penal de la ex República Socialista Federativa de Yugoslavia.
 22. Informe de la agencia de noticias de Tanjug, 3 de octubre de 1993, BBC Monitoring Service, Summary of World Broadcasts, EE/1811
 23. Véase *Bosnia y Herzegovina: el deber de buscar a los sospechosos de crímenes de guerra: carta abierta de Amnistía Internacional a los comandantes de la IFOR y a gobiernos colaboradores* (Índice AI: EUR: 63/08/96/s); *Amnesty International renews calls for IFOR to comply with international law* (Índice AI: EUR 63/11/96), abril de 1996, y *Bosnia y Herzegovina: La responsabilidad de la comunidad internacional de velar por los derechos humanos* (Índice AI: EUR 63/14/96/s), junio de 1996.
 24. En el artículo 1A(2) de la Convención se define al refugiado como alguien que:

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.
 25. Reunión informal sobre la protección temporal, nota explicativa, párrafo 15.
 26. Este criterio se basa en la Conclusión 69 del Comité Ejecutivo del ACNUR referente a la cesación de la condición de refugiado conforme al artículo 1C (5) y (6) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU. Amnistía Internacional cree que, si se retira la protección temporal a los refugiados bosnios, la decisión de hacerlo ha de atenerse a las cláusulas que contiene a este respecto el artículo 1C de la Convención.
 27. La Conclusión 69 del Comité Ejecutivo del ACNUR reafirmó la Conclusión 65.
 28. HIWG/96/6, Ginebra, 16 de diciembre de 1996, párrafo 35.
 29. HIWG/96/6, Ginebra, 16 de diciembre de 1996, párrafo 32.
 30. *Ibid.*
 31. HIWG/96/6, Ginebra, 16 de diciembre de 1996, párrafo 34.
 32. Véase *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, ACNUR, Ginebra, párr. 136, enero de 1992.
 33. Tal como se anunció en la Conferencia de Aplicación de la Paz celebrada en Florencia en junio de 1996.
 34. Reuters, 20 de septiembre de 1996, palabras del portavoz del ACNUR Christiane Berthiaume, quien dijo lamentar profundamente la decisión unilateral de las autoridades alemanas.
 35. Ministro del Interior Manfred Kanther, Reuters, 20 de noviembre de 1996
 36. Ley núm. 933
 37. El denominado concepto del «tercer país seguro», frecuentemente aplicado en Estados europeos, sirve a éstos para devolver a los solicitantes de asilo a uno o más países «seguros» por los que hayan pasado. Muchos solicitantes de asilo han ido «rebotando» de un país a otro mientras los Estados decidían cuál de ellos tenía que atender sus solicitudes de asilo. Muchos jamás consiguen que se atiende debidamente su solicitud y se exponen a ser rechazados y deportados, e incluso a ser devueltos forzosamente a su país de origen, por meras razones de procedimiento.
 38. Amnistía Internacional considera que nada permite derogar el principio de no devolución tal como se expone en el artículo 33(1) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU y que el artículo 3(1) de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de la ONU constituye un principio absoluto. En relación con las personas declaradas culpables de algún delito en el país de acogida, aunque el artículo 33(2) de la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de la ONU permite la expulsión de un refugiado si «habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país», Amnistía Internacional cree que no se debe devolver a nadie a un país donde esté expuesto a sufrir graves violaciones de derechos humanos tanto si se trata del país de origen como del país de acogida. A quienes han cometido un delito se les puede juzgar, declarar culpables y condenar en el país de acogida.

39. Reuters, 20 de septiembre de 1996, citando al ministro del Interior danés, Birte Weiss.
40. Reuters, 8 de noviembre de 1996.
41. La República Federativa de Yugoslavia representó a la República Srpska en la conferencia de paz de Dayton.
42. *Further Report in the Situation of Human Rights in Croatia Pursuant to Security Council Resolution 1019 (1995)*, Documento de la ONU: S/1996/691, 23 de agosto de 1996. Según los informes, han recibido permiso oficial 9.253 personas, muchas de ellos de 60 años de edad o mayores.
43. Véase *Preocupaciones en Europa* (Índice AI: EUR 01/02/96/s), agosto de 1996.
44. El ACNUR (enero de 1997) y la oficina croata para los refugiados y las personas desplazadas (agosto de 1996).
45. Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Humanitarias, HIWG/96/6, Ginebra, 16 de diciembre de 1996
46. Este plan de repatriación se examina en el documento de Amnistía Internacional, titulado *Bosnia y Herzegovina: La responsabilidad de la comunidad internacional de velar por los derechos humanos* (Índice AI: EUR 63/14/96/s), junio de 1996.