

EL DISTRITO DE BRČKO: UN FUTURO INCIERTO¹

César Campoy Pacheco

Resumen

El 23 de mayo de 2012, tanto el Consejo para la Aplicación de la Paz² (CAP); como el Alto Representante³ para Bosnia y Herzegovina (BH), Valentin Inzko, y el Alto Representante Principal Adjunto y Supervisor del Distrito de Brčko, Roderick W. Moore, anunciaban la clausura de la Oficina del Alto Representante en el Distrito, prevista, oficialmente, para el día 31 de agosto de este mismo año. Según la Oficina, los logros conseguidos en

¹ El texto que a continuación se presenta es una síntesis actualizada de mi proyecto final para el módulo *El escenario de la intervención: Geopolítica de la necesidad*, del posgrado de Especialista Universitario en Cooperación y Acción Humanitaria, finalizado en septiembre de 2010, y realizado a través del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado y la UNED.

² Peace Implementation Council (PIC), en su nomenclatura original en inglés. A los Acuerdos de Paz de Dayton, en noviembre de 1995, siguió la llamada Conferencia de Aplicación de la Paz, celebrada en Londres en diciembre de aquel año, cuyo objetivo era conseguir el suficiente apoyo internacional para llevar a cabo los acuerdos. Dicha reunión decidió la creación del Consejo para la Aplicación de la Paz, integrado por 55 países y agencias, que han venido contribuyendo a tal objetivo a través de ayuda económica, llevando a cabo operaciones en la región, o aportando tropas a la EUFOR, así como numerosos observadores. El brazo ejecutivo del CAP es la llamada Junta Directiva (Steering Board, en inglés). Ésta asesora al Alto Representante, quien preside las habituales sesiones de trabajo de los diferentes delegados de los países y organismos que la integran: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido, EEUU, la Presidencia de la Unión Europea, la Comisión Europea y la Organización de la Conferencia Islámica, representada por Turquía.

³ La Oficina del Alto Representante (OAR), u Office of the High Representative (OHR), en inglés, fue creada en 1995, justo después de la firma de los Acuerdos de Dayton, y su objetivo marcado fue el del cumplimiento de éstos en el ámbito civil. Para conseguirlo, y debido a la parálisis política que sufrió el país en los años posteriores al fin de la guerra, después de una reunión en Bonn, en diciembre de 1997, el CAP acordó dotar a la OAR de los llamados "Poderes de Bonn", que le otorgaban amplias competencias para intervenir en cuestiones políticas, con el fin de evitar que la implementación de las medidas acordadas en Dayton fueran frenadas por las fuerzas políticas de Bosnia y Herzegovina. De esta manera, la OAR tenía potestad para adoptar decisiones vinculantes (como imponer leyes) cuando los partidos locales se mostraran incapaces de llegar a un acuerdo, y destituir de su cargo a cualquier servidor público que violara los acuerdos legales. Los máximos representantes de la institución han sido: Carl Bildt (1995-1997), Carlos Westendorp (1997-1999), Wolfgang Petritsch (1999-2002), Paddy Ashdown (2002-2006), Christian Schwarz-Schilling (2006-2007), Miroslav Lajčák (2007-2009) y, en la actualidad, Valentin Inzko. Desde 2002, y hasta 2011, el Alto Representante también sirvió como el Representante Especial de la Unión Europea (UE) en Bosnia y Herzegovina. Con la llegada al cargo de Schwarz-Schilling, y tras presiones del Consejo de Europa, la OAR redujo su actividad. Varios han sido los intentos de poner fin a su mandato. En 2008, sin ir más lejos, cuando el cierre de la oficina parecía inminente, el CAP decidió alargarlo de manera indefinida.

los últimos 15 años invitaban al optimismo. Era hora de dejar caminar, en solitario, a los responsables políticos y administrativos, así como a los ciudadanos del enclave.

Ante tamaña afirmación, hubo incluso quien imaginó que nos encontrábamos ante un hecho histórico y extraordinario: el principio del fin del tutelaje internacional en BH. No obstante, de este comunicado, así como de posteriores puntualizaciones de los mismos protagonistas, se acabó extrayendo un elemento trascendental: no se trataba de una finalización, sino de una suspensión, con todo lo que ello supone.

Este artículo pretende analizar, tanto el contexto histórico, como la cronología y evolución del estatus especial que ha regido el llamado Distrito de Brčko en las últimas décadas.

Palabras clave: Brčko, Yugoslavia, supervisión, guerra, Bosnia y Herzegovina

Introducción

El del Distrito de Brčko es un caso particular. Se trata de un enclave de 493,3 km², situado en el Noreste de BH, que abarca, prácticamente, la totalidad de la llamada Municipalidad de Brčko, en tiempos de Yugoslavia, y que, desde que finalizó la guerra, se halla en el marco de un estatus especial, basado en una suerte de autonomía controlada mediante supervisión internacional. Esta condición viene dada debido a la dificultad con la que se topó la Comunidad Internacional (CI), tras los Acuerdos de Dayton, a la hora de tratar de conceder el control de la zona, bien a la República Srpska (RS), bien a la Federación de Bosnia y Herzegovina (FBH). Ambas reclamaban su soberanía sobre ella, por los motivos que a continuación veremos, y lo cierto es que la cuestión de Brčko llegó a convertirse en uno de los quebraderos de cabeza más acusados en las negociaciones de paz de noviembre de 1995. Tanto, que este pequeño enclave estuvo a punto de lanzar por la borda aquel costoso proceso. De hecho, los Acuerdos de Dayton se firmaron, incluyendo en su texto una mención exclusiva y especial del territorio. Tras diversos intentos por definir el estatus de la zona, en 2000 se decidió, definitivamente, concederle un importante grado de autonomía, pasando a depender de la República de BH, eliminando así, cualquier conexión directa con las autoridades de la RS y la FBH.

Como es sabido, después de Dayton se marcó la llamada *Inter-Entity Boundary Line* (IEBL), que dividió BH en dos entidades: la RS y la FBH, cuya línea fronteriza es de 1.080 kilómetros. La IEBL discurre, básicamente, a lo largo de las líneas del frente militar, tal y como se encontraba al final de la guerra, con algunos ajustes muy importantes, sobre todo en la parte occidental del país y en los alrededores de Sarajevo.

La situación de Brčko quedó pendiente de una comisión de arbitraje que, en 1999, decidió su condición de entidad neutral.

El censo de Brčko, en 1991, hablaba de un 45% de musulmanes, un 25% de croatas, un 21% de serbios y un 6 % de yugoslavos. Tras la guerra, según sondeos de 1997, la distribución era de un 54% de serbios, un 31% de musulmanes y un 8% de croatas. En 2006, las estadísticas marcaban un 46% de población serbia y un 44% de población musulmana.

Tras los acuerdos de paz, el Distrito de Brčko quedó integrado en el llamado “Sector Norteamericano”. La Administración del presidente Clinton, frente a las dudas europeas, emprendió una campaña para convencer al pueblo estadounidense de la necesidad de apoyar el despliegue de tropas en BH. Además, también añadió que habría que invertir tiempo y dinero en equipar y adiestrar a las fuerzas de la Federación, para que se convirtieran en verdadera alternativa a los serbios, en caso de reinicio de los conflictos.

La guerra

Antes del inicio del conflicto, la municipalidad de Brčko estaba considerada un enclave estratégico, debido a su situación ideal. Su localización entre las fronteras de Croacia, BH y Serbia, así como el gran tráfico registrado en su puerto, situado en pleno río Sava, la habían convertido en una región próspera, en tiempos de la República Federal Socialista. Las primeras escaramuzas y posteriores enfrentamientos llevados a cabo, en 1991, en Croacia, comenzaron a despertar, en el pequeño territorio, los primeros recelos. No obstante, fue el estallido de la guerra en BH en abril de 1992 el que provocó que los acontecimientos adoptaran un tono dramático. Ese mismo mes, fuerzas regulares e irregulares serbobosnias, ayudadas por el por entonces Ejército Popular Yugoslavo (JNA), y voluntarios serbios llegados desde diversas partes de los Balcanes, emprendieron un rápido avance. Brčko y el “pasillo” del cual formaba parte eran considerados trascendentales a la hora de asegurarse un buen resultado final en la guerra. Como afirma Francisco Veiga, en su libro *Slobo, una biografía no autorizada de Milošević*: «Uno de los objetivos más importantes fue la conquista de Brčko, y la apertura de un corredor territorial que unía la Bosnia oriental, en manos serbias, a la occidental, con su ciudad más importante, Banja Luka. Además, el denominado corredor de Brčko unía esos dos trozos con Serbia y a ésta con los serbios de la Krajina croata».⁴

El de Brčko fue uno de los frentes menos conocidos por la opinión pública mundial, pese a tener todos los condicionantes que hacen de él uno de los más recordados por los habitantes de BH: La importancia que todos los bandos enfrentados concedían a

⁴ Veiga, 2004: 275.

su control, el hecho de que fuera uno de los primeros lugares de BH donde comenzaron los combates a gran escala, y el triste dato que afirma que se convirtió en uno de los últimos donde cesaron las hostilidades. Además, la por entonces municipalidad, también albergó uno de los primeros campos de concentración de aquella guerra. En los primeros meses de conflicto, diversos periodistas de medios de comunicación españoles ya miraban hacia aquel pequeño territorio. El 30 de junio de 1992, el corresponsal de ABC, Esteban Brzica, informaba de la ejecución, hasta la fecha, de «*más de mil musulmanes y croatas*». ⁵ El campo de prisioneros de Luka, cerca del puerto comercial, pronto sería un habitual en los medios. Pocos meses después, Simón Tecco aseguraba que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) esperaba la autorización para visitar los campos de detenidos de Brčko, Bosanski Novi y Omarska. ⁶ Tres días después, Ramiro Villapadierna, desde Zagreb, hacía hincapié en los ya famosos campos de concentración de Brčko, a través de testimonios de supervivientes musulmanes, que hablaban de más de mil ejecuciones en menos de un mes, y de decenas de muertos y malheridos arrojados al río Sava. ⁷

Lo bien cierto es que, durante toda la guerra, el corredor fue escenario de grandes combates entre los tres bandos, que lucharon por mantener su posición o por conquistarla, en un continuo y dramático tira y afloja, que la CI trató de parar con numerosas iniciativas, como el plan de paz, elaborado por Cyrus Vance y Lord David Owen, a principios de 1993. El 24 de abril, Lord Owen se entrevistó con un Milošević (entonces, Presidente de Serbia) que cedió, aunque demandando garantías para los serbios de BH en torno a dos puntos: «*Primero, en relación a su seguridad. Un asunto importante era el denominado 'corredor de Brčko' que en el mapa suministrado por Owen iba a parar a manos croatas. Sin ese paso estratégico, los serbios de las Krajinas croatas y bosnia quedarían aislados de Bosnia oriental, por lo que en los primeros meses de cumplimiento del plan su situación sería peligrosa si las cosas se desencarrilaban, y además perdían su superioridad militar. Owen dio todo tipo de seguridades: ya había contado con que el corredor de Brčko fuera patrullado por un contingente ruso de la ONU, favorable a los serbios*». ⁸ Este punto tranquilizó a Milošević, pero el plan fracasó. Si en el primer intento, el de Carrington y Cutileiro, fue el Presidente bosnio-musulmán Izetbegović quien acabó negándose en redondo a aceptarlo, en esta ocasión fue el Parlamento de la RS el que consideró inasumibles los puntos del acuerdo de paz.

De esta manera, tanto en BH como en Brčko, continuaron los combates, mientras las diferentes treguas y planes de paz seguían fracasando: El de Stoltenberg

⁵ Brzica, Esteban. ABC, 30 junio, 1992, pág. 33.

⁶ Tecco, Simón. ABC, 6 agosto, 1992, pág. 26.

⁷ Villapadierna, Ramiro. ABC, 9 agosto, 1992, pág. 32.

⁸ Veiga, 2004: 311.

y Owen, de nuevo, por las reticencias del gobierno bosnio-musulmán; el alto el fuego de abril de 1994, y las interminables propuestas del Grupo de Contacto.⁹ En torno a abril-mayo de 1995, las embestidas de ambos bandos se incrementaron de manera importante, pero tras acontecimientos como la conquista, en julio de 1995, de Srebrenica por parte de las tropas de Mladić, fue precisamente EEUU quien decidió tomar cartas en el asunto. El ejecutivo norteamericano encargó a Richard Holbrooke emprender una ofensiva definitiva para poner de acuerdo a las tres partes. En los siguientes meses, las negociaciones continuaron, mientras la OTAN inició el bombardeo aéreo de las posiciones serbobosnias. La guerra entraba en su recta final.

Dayton

Como confirmaba Richard Holbrooke, principal encargado de dirigir las conversaciones celebradas en la base aérea de Wright-Patterson, entre el 1 y el 21 de noviembre de 1995, en su libro *Para acabar una guerra*, uno de los temas clave del mapa que debían negociar los presidentes Izetbegović, Milošević y Tuđman eran, tanto Brčko, como el corredor de Posavina. Holbrooke, el general Wesley Clark y el resto del equipo que había “encerrado” a las diferentes delegaciones balcánicas negociadoras, tenían muy clara la trascendencia de este punto. Según Holbrooke: «*En el plan original de 1994 del Grupo de Contacto, el problema de Brčko, la disputada ciudad en la frontera croata del río Sava, había sido ‘resuelto’ mediante una complicada propuesta que devolvía la ciudad a los musulmanes y estrechaba el corredor de Posavina, controlado por los serbios —el importante vínculo entre Serbia propiamente dicha y la parte serbia de Bosnia occidental— a un paso de treinta metros bajo un puente. Esta idea fue ‘aceptada’ por Milošević, que sabía que nunca sería llevada a cabo*». ¹⁰ El propio Holbrooke era consciente de la importancia del pequeño enclave. Él mismo aseguraba que había otras muchas zonas en disputa, pero que dentro de aquella clasificación, las más críticas eran Goražde, Sarajevo y Brčko. «*Y aunque las dos primeras eran difíciles, sospechábamos que Brčko sería la más delicada de todas*». ¹¹

Tras varios días de agotadoras jornadas en las que todas las partes en litigio siempre acababan desbaratando cualquier amago de acuerdo global, el 20 de noviembre, las negociaciones de Dayton se hallaban en un punto crítico. Los tres presidentes se encontraban sometidos a una presión increíble. En aquellos momentos se negociaba la partición definitiva de BH en dos entidades, y los porcentajes de territorio que corresponderían a cada una. Entonces, según Holbrooke, fue el dirigente bosnio quien

⁹ Compuesto por negociadores europeos, rusos y estadounidenses.

¹⁰ Holbrooke, 1999: 368.

¹¹ Holbrooke, 1999: 369.

se mostró más reacio a ceder en sus reivindicaciones territoriales: *«Izetbegović estaba visiblemente incómodo. Empezó a repasar sus motivos de queja -una letanía que ya conocíamos. Intentamos razonar con él, pero cada vez se ponía más obstinado. Mencionó varias veces la ciudad de Brčko»*.¹² Prácticamente convencidos Holbrooke y los suyos de que Dayton había fracasado, un día después, el 21 de noviembre, a punto de anunciar el fin de las negociaciones, fue Milošević quien, apunta Holbrooke, se mostró más interesado en que las conversaciones continuaran. El presidente serbio afirmó que aceptaría un arbitraje sobre Brčko, en un año. Tudjman no dudó a la hora de aceptar el acuerdo. Acto seguido, los negociadores norteamericanos trasladaron su propuesta a la delegación bosnia. Finalmente, Izetbegović aceptó las condiciones a regañadientes, a partir de la conocida sentencia: *«No es una paz justa, pero mi pueblo necesita paz»*. La normalidad en la región, no obstante, seguía vislumbrándose lejana, pese a que los tres presidentes (eso sí, con rostros de evidente incomodidad) firmaban los acuerdos, oficialmente, el 14 de diciembre, en París.

Primeros pasos

Tras la firma de Dayton, se entregó el corredor de Posavina a los serbios, incluida la ciudad de Brčko, cuyo puerto fluvial, por otra parte, podría utilizar la FBH mediante un alquiler por 99 años. Tal y como prometió Milošević, los desacuerdos pendientes serían sometidos a arbitraje internacional en los meses siguientes.

En este punto resulta trascendental aclarar un asunto clave, crucial en el devenir de los años siguientes. A los acuerdos de Dayton acudió una delegación conjunta yugoslava-serbobosnia, pero pronto fue Milošević quien adquirió todo el protagonismo, arrinconando a unos representantes serbobosnios, entre ellos, Momčilo Krajišnik y el comandante Zdravko Tolimir (persona de confianza de Mladić), que apenas tuvieron poder de decisión en las maratónicas reuniones. Para la práctica totalidad de la CI en general, y los negociadores norteamericanos, en particular, de hecho, el Gobierno de Pale (capital, por entonces, de la RS), dirigido por Karadžić, no tenía, ni legitimidad, ni credibilidad. Ése es el motivo por el que todo el mundo convino en que Milošević se convirtiera en representante de los serbios en el proceso. Este aspecto allanó el camino a los máximos representantes serbobosnios, que, a lo largo de los años siguientes, se escudaron en este hecho para afirmar que la RS no aceptaba una paz en cuya definición no había participado.

Como se ha apuntado, en aquel acuerdo, las diferentes partes establecieron la llamada IEBL, entre la FBH y la RS, pero no lograron un consenso sobre la asignación

¹² Holbrooke, 1999: 407.

de control de la entidad en la zona de Brčko. Sin embargo, acordaron un arbitraje vinculante, como afirma el artículo V del anexo 2, del Acuerdo de Paz de Dayton, bajo las reglas de la CNUDMI.¹³ Los tres elementos que conformarían dicho arbitraje serían nombrados, uno, por la Federación, otro, por la RS, y un tercero, por acuerdo de funcionarios nombrados por las partes. Si no se llegara a dicho acuerdo, el tercer árbitro (que actuaría como Presidente del tribunal) sería designado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia. Finalmente, la FBH nombró a Čazim Sadiković; la RS, a Vitomir Popović, y la Corte Internacional de Justicia, el 15 de julio de 1996, hizo lo propio con Robert B. Owen como el tercer árbitro y Presidente del Tribunal Arbitral.

A los pocos meses, tropas internacionales patrullaban por la zona,¹⁴ y en los primeros meses de 1996,¹⁵ el Grupo de Contacto mantuvo varias reuniones para analizar el proceso de aplicación del acuerdo de paz de Dayton. En algunas de ellas, como la del 5 de mayo, los principales temas tratados, entre otros, tenían que ver con el retorno de los refugiados a sus lugares de origen, las elecciones generales previstas para el 14 de septiembre de aquel 1996, y el estatus de Brčko.

Precisamente ante aquellas elecciones del 14 de septiembre, en las cuales, finalmente, resultarían elegidos Alija Izetbegović (SDA), Momčilo Krajišnik (SDS) y Krešimir Zubak (HDZ) en la Presidencia de BH, y Biljana Plavšić (SDS), como Presidenta de la RS, el enviado especial de ABC, Ramiro Villapadierna, recorrió, durante esas semanas, el país de Norte a Sur. El periodista analizaba la situación de Brčko bajo el título “El corredor de fondo”.¹⁶ Su presentación era la siguiente: «*Tiene apenas 3 kilómetros por lo más estrecho, 15 a lo largo, es plano como un solar y sin embargo es uno de los pedazos más cotizados del suelo bosnio. Ni los rebeldes consiguieron ensancharlo hasta un margen de seguridad ni los bosnios se decidieron a cortarlo. Así fue durante estos años la tenaza que grapaba el sueño de conquista serbio y ahora depende de un arbitraje internacional que eclipsa las expectativas de voto locales*». Efectivamente, de cara a los comicios, la propia Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se mostraba más que preocupada por el futuro de la zona, sobre todo a partir de la explosión de varios artefactos incendiarios. El pesimismo mostrado, en aquellos momentos, por los

¹³ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. En inglés, UNCITRAL, United Nations Commission for the Unification of International Trade Law. Fue creada en 1966 para promover la progresiva armonización y unificación del derecho mercantil internacional.

¹⁴ Oficialmente, el 12 de diciembre de 1995 la IFOR, o Implementation Force, comenzó a desplegarse por BH.

¹⁵ Nada más comenzar aquel año, el primer Alto Representante, Carl Bildt, había llegado a Sarajevo, donde se abría la OAR.

¹⁶ Villapadierna, Ramiro. ABC, 5 septiembre, 1996, pág. 34.

observadores internacionales estaba justificado. Además, a esas alturas, muchas eran las voces que se preguntaban qué sentido podía tener votar, si el destino de Brčko dependía de un arbitraje.

Aquellos primeros meses de paz demostraron que la normalidad tardaría en regresar al territorio. Desde la firma de los acuerdos de Dayton, miles de bosníacos que habían sido expulsados de sus hogares comenzaron a regresar a la comarca, no sin muchos problemas y trabas. El 13 de noviembre de aquel 1996, Simón Tecco publicaba una crónica en la que detallaba los graves incidentes entre el ejército y las fuerzas de seguridad serbobosnias, y los refugiados musulmanes que trataban de recuperar sus posesiones.¹⁷

Se esperaba que el Tribunal emitiera una decisión el 14 de diciembre de 1996, coincidiendo con la celebración del aniversario de la firma de la Paz de Dayton, pero el enrarecido clima reinante hizo que cualquier acuerdo fuera imposible. Con el año a punto de concluir, la IFOR traspasaba oficialmente sus funciones a las SFOR (*Stabilisation Force*).

El primer veredicto

Mientras tanto, en los meses siguientes continuaron sucediéndose las reuniones de la Comisión de Arbitraje encargada de resolver definitivamente el problema de pertenencia de la estratégica ciudad. Los primeros días de 1997 tuvo lugar una nueva cita en Roma, en la que ambas partes siguieron empeñadas en mantener sus posturas inalterables. Finalmente, la Comisión emitió un primer veredicto, que sorprendió a propios y extraños al concluir que Brčko debía permanecer en manos de los serbobosnios, aunque con la condición de que las autoridades permitieran el retorno de los refugiados bosníacos y croatas. El inminente riesgo de que una frágil paz saltara por los aires, y las amenazas bosníacas, finalmente, hicieron que la Comisión afirmara que optaba por retrasar la decisión un año más. Según el responsable del Tribunal, Robert Owen, ninguna de las partes en litigio cumplía las condiciones necesarias para ejercer la soberanía de la ciudad, por lo que se consideraba necesario aplicar un modelo similar al de Mostar, aplazando hasta el 15 de marzo de 1998 la decisión definitiva sobre la soberanía de Brčko. Eso sí, el control de la ciudad quedaba en manos de un supervisor norteamericano, representante del alto comisionado internacional, Carl Bildt. Éste debería actuar en colaboración con las autoridades locales, para lo cual debía crear un comité asesor integrado por representantes de organizaciones como la OSCE, SFOR, IPTF (Policía Internacional de la ONU) o la ONU, además de miembros de los tres grupos nacionales. A partir de esa

¹⁷ Tecco, Simón. ABC, 13 noviembre, 1996, pág. 38.

fecha, el presidente del Tribunal se vio obligado a actuar en solitario, como marcaba la ley, debido a las reticencias de los otros miembros, a la hora de mostrar un compromiso con el organismo. Sin ir más lejos, en aquellas primeras deliberaciones, los tres árbitros estuvieron presentes y participaron en las reuniones. Sin embargo, el último día, tanto Popović como Sadiković se negaron a firmar el Laudo. Como era de prever, el Tribunal concluyó, pese a las protestas de ambas delegaciones, que no existía ningún impedimento para dictarlo.

Antes de detallar aquel Laudo de febrero de 1997, el Tribunal apuntó las razones que lo hacían necesario. Hablaba de la dureza con la que se habían empleado ambas delegaciones, tras los acuerdos de paz; una dureza que había estado reafirmada, incluso, por amenazas reales de retomar el conflicto armado.

Tras comprobar que el acuerdo se encontraba lejano, el Tribunal, pues, hacía un llamamiento a la CI para establecer un régimen provisional de supervisión: *«Dado que es esencial que la Comunidad Internacional asuma una función en la elaboración de una estrategia de implementación detallada, la Oficina del Alto Representante ha de establecer, tan pronto como sea posible, una oficina y personal en Brčko, bajo la dirección de un Alto Representante Adjunto para Brčko (en adelante “el Supervisor de Brčko” o “Supervisor”) cuyas funciones serán las siguientes: (a) supervisar la aplicación de Dayton en toda la zona de Brčko por un período no inferior a un año, y (b) fortalecer las instituciones democráticas locales en la misma zona».*

Al Supervisor se le dotaba, como al Alto Representante para BH (de quien dependía), de unas competencias más que amplias que incluían la autoridad para promulgar normas obligatorias y demanda de ayuda para la aplicación del programa y la democratización local, colaborar estrechamente con la Fuerza de Estabilización, garantizar la libertad de movimiento, establecer un programa para regular la implantación progresiva y el regreso ordenado de los antiguos residentes de la zona, trabajar para garantizar unas elecciones locales libres, y dictar reglamentos y órdenes que fueran apropiadas para mejorar el gobierno democrático y una administración multiétnica en la ciudad de Brčko, así como ayudar a los diversos organismos internacionales a desarrollar y aplicar un programa de reactivación económica específica para la zona.

El texto se cerraba con la rúbrica de Owen, y una nota destacando la ausencia de las firmas de Popović y Sadiković.

El Laudo Complementario

El 7 de marzo de 1997 era nombrado administrador internacional de Brčko el diplomático estadounidense Robert Farrand. Unos días más tarde, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobaba la Resolución 1.003, mediante la cual aumentaba el número de efectivos

de la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), con 186 policías y 11 funcionarios civiles, después de la recomendación del Secretario General sobre el papel de la IPTF en Brčko.

Los meses siguientes distaron mucho de ser tranquilos para Farrand, inmerso en una de las zonas más calientes de una RS que, a mediados de 1997, vivía sumergida en una lucha interna que a punto estuvo de degenerar en una suerte de mini-guerra civil, después de que los partidarios de Karadžić llamaran a la sublevación, ya no sólo contra las fuerzas de la OTAN, sino contra el por entonces gobierno legítimo de la presidenta serbobosnia Plavšić, antigua dama de hierro del sector más duro del ejecutivo de Pale durante la guerra, pero que en aquel momento contó con el visto bueno de gran parte de la CI, que veía en ella un “mal menor”. La pugna finalizó con la disolución de la Asamblea Nacional, por parte de Plavšić, y la creación de su propia sede en Banja Luka, a la postre, capital administrativa de la RS. En enero de 1998, parte de los miembros de la Asamblea rompieron con el núcleo duro y consiguieron, encabezados por Plavšić, nombrar primer ministro de la entidad a un Milorad Dodik, que se convirtió en la gran esperanza de la RS cuando, en un discurso, exhortó a la RS a cumplir con el Convenio Europeo de Derechos Humanos como parte integrante de los Acuerdos de Dayton.

Varios meses después, el 6 de febrero de 1998, la Comisión de Arbitraje iniciaba en Viena una nueva conferencia para emitir un veredicto sobre el futuro de la ciudad. El 15 de marzo, el Tribunal dictó el llamado Laudo Complementario, que pretendía reafirmar y fortalecer aquel mandato de 1997. No obstante, la Comisión volvió a postergar la decisión sobre el futuro estatus de Brčko. La nueva fecha: finales de 1998.

Mientras tanto, Farrand había puesto en marcha un programa para acelerar la consecución de los objetivos planteados desde Dayton, pero, según rezaba el propio Laudo Complementario, en su apartado “Novedades desde el Laudo de febrero de 1997”: *«A pesar de los enormes esfuerzos del equipo de supervisión, los informes establecen claramente que durante el año pasado, las autoridades de la RS en Brčko, dirigidas por el Partido Democrático Serbio (SDS), se resistieron a cumplir todos los programas de control que pretendían conseguir el cumplimiento de Dayton en la zona de Brčko». En dicho informe, fueron reprendidas, tanto las autoridades de la RS como la de la FBH. A ambas se les acusaba de “obstaculizar sistemáticamente la libertad de circulación».*

El Laudo Final

El 5 de marzo de 1999, el Tribunal dictó el Laudo Final, complementado con un anexo con fecha de 18 de agosto de 1999. Dicho laudo arbitral estableció que el ex municipio de Brčko pasaría a ser considerado como el Distrito de Brčko, bajo la exclusiva soberanía de BH, y en el marco de un autogobierno local multiétnico.

Pese a sus advertencias a las dos partes, el Tribunal apenas había logrado que la situación evolucionara de manera positiva. Ambas entidades seguían sin ceder un ápice en sus posiciones. Por lo tanto, aquel Laudo Final empleaba un tono duro. Se amenazaba, incluso, a cualquiera de las partes con entregar el control exclusivo de Brčko a la otra, si la una no contribuía en el proceso de normalización. No obstante, también el Tribunal se mostraba optimista en algunos aspectos. En los últimos meses, había mejorado la libertad de movimientos, y también había habido avances en cuanto a la creación de instituciones multiétnicas, entre ellas, un cuerpo de policía.

Mientras tanto, el Supervisor seguía acumulando competencias: preparación de un nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito, valoración del cuándo y cómo debería concretarse la elección de los miembros de la futura Asamblea, nombramiento del jefe de Policía, decisiones en asuntos judiciales...

Por si esto fuera poco, la situación en la zona vivía momentos de tensión. El Alto Representante, Carlos Westendorp, había ordenado la destitución del Presidente serbobosnio, Poplašen, acusándole de abuso de autoridad y de violar los acuerdos de paz de Dayton, amparándose en los "Poderes de Bonn".¹⁸ Si a esto unimos la decisión de la Comisión sobre Brčko, que hablaba del territorio como de un distrito neutral, fuera del control de cualquier entidad y bajo la autoridad del Gobierno central de Sarajevo, entenderemos que los ánimos de los serbobosnios, y del propio Milošević, en Serbia, se encendieron durante aquellas fechas, además, incrementados con la dureza de los ataques aéreos contra la República Federal de Yugoslavia, por parte de la OTAN, desde el 24 de marzo, tras el fracaso de la Conferencia de Paz de Rambouillet, que pretendía calmar la grave espiral de violencia desatada en Kosovo.

Una nueva era

El caso es que, a principios de 2000, Brčko era proclamado, oficialmente, "distrito neutral multiétnico". A la reunión constitutiva del Gobierno autónomo, celebrada el 8 de marzo, asistieron la secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright; Robert Farrand; el nuevo Alto Representante, Wolfgang Petritsch; el encargado de Relaciones Exteriores de la UE, Chris Patten; el árbitro Owen, y los tres miembros de la Presidencia

¹⁸ Desde la puesta en marcha de la OAR, varios han sido los responsables que han hecho uso de los llamados "Poderes de Bonn". Sin ir más lejos, en abril de 2003 se aprobó la reforma que supuso la supresión del Consejo Supremo de Defensa de la RS. En todos estos años, la OAR ha despedido a cientos de cargos públicos, incluidos ministros y jueces. La aplicación de los "Poderes de Bonn" ha supuesto, además, el fin de la multiplicidad de ejércitos en BH, algunos avances en la restauración de la libre circulación en el país, o asuntos tan espinosos como el diseño de la bandera del Estado.

colectiva bosnia. En el acto fueron nombrados, Presidente de la Asamblea, el bosniaco Mirsad Dapo, y, Alcalde y Vicealcalde, respectivamente, el serbio Siniša Kisić y el croata Ivan Krndelj. La pompa y repercusión que se brindó a la ceremonia eran una muestra más de la importancia que la CI suponía a que la situación en aquel pequeño enclave balcánico se normalizara definitivamente.

El documento, que detallaba las competencias del Distrito, además de hacer hincapié en elementos básicos de cualquier estado de derecho, ponía interés especial en que el ente *«debe privatizar toda aquella propiedad pública que no sea necesaria para el desempeño de la función pública»*.

La Asamblea del Distrito se convertiría en el órgano legislativo encargado de definir la política general, y el Gobierno estaría compuesto por el alcalde, el teniente de alcalde, el coordinador general del Gobierno y los jefes de departamento. El 2 de octubre de 2004, coincidiendo con las celebradas en todo el Estado, tuvieron lugar las primeras elecciones municipales en el Distrito.

Tras la puesta en marcha oficial del Distrito de Brčko, el primer Supervisor del ente, Robert Farrand, dejó su cargo y le sustituyó Gary L. Matthews, el 2 de junio de 2000. Menos de un año después, el 19 de abril de 2001, llegó a la pequeña localidad Henry L. Clarke, que permaneció allí hasta enero de 2004, cuando se ocupó de las tareas Susan R. Johnson. No obstante, junto a Farrand, tal vez el Supervisor más conocido sea Raffi Gregorian, quien asumió el cargo el 16 de septiembre de 2006, y permaneció en el territorio hasta el 2 de agosto de 2010, desarrollando una actividad incansable que le causó más de un enfrentamiento con representantes de las dos entidades. En Brčko, mientras tanto, y tras aquel arranque oficial del 8 de marzo de 2000, el 31 de ese mes tuvo lugar la sesión inaugural de la Asamblea provisional.

Coincidiendo con el primer aniversario de la creación del Distrito, el Supervisor Matthews presentó un optimista informe sobre los avances producidos, entre ellos, la regulación del llamado “Mercado de Arizona”, una especie de gran bazar, creado tras la guerra. Al poco tiempo de su constitución, el mercado comenzó a congregarse a comerciantes y hombres de negocios de toda la ex Yugoslavia. En pocos años, el volumen comercial alcanzado fue increíble, y tan pintoresco lugar fue degenerando de tal manera que buena parte de su funcionamiento acabó en manos de mafias, y productos relacionados con el contrabando, la prostitución, el narcotráfico, las bebidas alcohólicas adulteradas o la venta ilegal de coches camparon a sus anchas. De esta manera, buena parte de la CI y su representación en Brčko se apresuraron, aquel 2001, a autorizar a Italproject, una empresa compuesta por capital italiano y nacional, a modernizar y administrarlo. No obstante, a los pocos años, el otrora próspero centro de negocios comenzó a perder su interés debido, precisamente, al control de los impuestos, así como a la construcción de otros mercados rivales.

“Mercado de Arizona” aparte, a esas alturas, el trabajo de la Asamblea y del Alcalde Siniša Kisić invitaba al optimismo. Se aprobaban leyes, el Distrito estaba totalmente desmilitarizado, y la fuerza policial multiétnica presentaba sus primeros resultados. Además, se estableció un sistema integrado de educación multiétnica, y, a finales de año, el 39% de los reclamos de propiedad se había resuelto. No obstante, el nuevo Supervisor Clarke encontró algún que otro escollo en su camino. En agosto se vio obligado a anular buena parte del proceso de privatización llevado a cabo, después de comprobar que la RS había puesto en marcha ejecuciones poco claras en el territorio del Distrito. En los siguientes meses, además, las amenazas de grupos mafiosos que exigían su parte del pastel continuaron. Dirigentes, empresarios e, incluso, policías, fueron las víctimas. El año 2002, por otra parte, algunos hechos, como la investigación por abuso de autoridad al director de la empresa pública Majevisa y su junta directiva, invitaban a pensar que los procesos y cauces judiciales comenzaban a respetarse en el enclave.

La solución económica

En su afán por impulsar la economía de la zona, el Supervisor Henry L. Clarke se topó con la fallida y polémica reconversión del “Mercado de Arizona”, un hecho que, lejos de desanimarle, le llevó a presentar un Addendum a la Ley de Privatización del 19 de septiembre de 2001, que pretendía regular de manera más fiable dicho proceso. A lo largo de los siguientes meses, se firmarían algunos de los contratos de privatización más sonados, como el de la otrora próspera fábrica de aceite vegetal Bimal, en beneficio de la austriaca Seed Oil Holdings GmbH, o la de Biljana Maoča, en favor del empresario Ernes Husaric. En estos procesos de privatización, el 33% seguía en manos de la Administración, y se invitaba a los residentes del Distrito a invertir en los llamados “vales de privatización”. Les siguieron los de UNIS-ZDP Tesla, Laser y Majevisa.

Pese a que, en algunos aspectos, el devenir parecía ser el de cualquier sociedad mínimamente estructurada, en febrero de 2003 Clarke se desmarcó con una dura carta titulada “Gobierno responsable”, en la que exigía a la Asamblea y al Gobierno una mayor seriedad a la hora de cumplir los acuerdos firmados, tanto con otras administraciones y entidades, como con los propios ciudadanos. Y una de cal y otra de arena. Unas semanas más tarde, el propio Clarke felicitaba al alcalde Kisić por la suspensión de tres funcionarios públicos, acusados de agresión y falsificación de documentos oficiales. Sin duda alguna, si algo ha tenido claro todo aquel que ha ocupado el cargo de Supervisor es que el día a día del Distrito se construye a base de tiras y aflojas, y reprimendas y felicitaciones continuas.

En junio de aquel 2003, Clarke presentó el proyecto de Ley Electoral. El alcalde debería ser elegido de entre los consejeros de la Asamblea, por ésta. Clarke prefirió seguir manteniendo esta opción frente a la de elección directa, ya que el resultado final sería el de la elección de un alcalde con el apoyo de una sola nacionalidad. En octubre, el por entonces Supervisor interino, Gerhard Sontheim, anunció que la autoridad y la responsabilidad de la reconstrucción y el retorno corresponderían exclusivamente a las autoridades del Distrito. Se seguía, de manera progresiva, delegando funciones en la autoridad local. Un mes más tarde, no obstante, el Supervisor se vio obligado a revocar los nombramientos, tanto del responsable de Urbanismo, como de una figura que, hasta el momento, había sido clave en la transición del Distrito, el alcalde Kisić. Todos ellos y cinco empleados públicos más habían sido acusados de abuso de poder. Hasta la celebración de nuevas elecciones, y tras consultar a los diferentes grupos políticos, Sontheim nombró como nuevo alcalde a Branko Damjanac.

El año 2004 comenzó con el nombramiento de un nuevo Supervisor para el Distrito. Durante su mandato, Susan R. Johnson hizo hincapié, sobre todo, en asuntos económicos: la recuperación definitiva del puerto; la admisión de divisa extranjera a la hora de poder abrir cuentas bancarias en el territorio; numerosas campañas de captación de empresarios aventureros en países como Croacia, Serbia, Turquía, Alemania, Austria, Italia y Hungría (a partir de unas condiciones fiscales realmente ventajosas); una atractiva reforma del sistema educativo basada en formar a futuras generaciones de profesionales... Como era de esperar, la pervivencia de esta especie de “reino económico independiente” generó malestar en ciertos sectores de la opinión pública de BH, sobre todo a partir de las condiciones de privilegio que imperaban en Brčko.

El nuevo impulso de Gregorian

El mandato de Johnson finalizó con la llegada del nuevo Supervisor, Raffi Gregorian, uno de los más activos, combativos y polémicos de cuantos han ocupado el cargo. Implacable contra la corrupción y la dejadez de las instituciones públicas, se encargó de ir adaptando el Estatuto a la legislación estatal, así como de reformarlo de cara a agilizar el funcionamiento de unos órganos de Gobierno oxidados. En poco tiempo, la Asamblea parecía funcionar a pleno rendimiento, y adoptaba numerosas resoluciones, mientras Gregorian no dudaba a la hora de actuar contra elementos corruptos, organizar continuos homenajes a las víctimas exhumadas en el terreno, o dictar ordenanzas como la que, en agosto de 2008, definía las clases de religión como optativas. Tampoco le tembló el pulso cuando se vio obligado a suspender de sueldo a los miembros del Gobierno. Lo hizo, en octubre de 2008, ante la incompetencia de éstos para dar forma a un proyecto

de presupuesto para el año 2009, y a principios de 2009, después de que, pasados varios meses desde las elecciones, aquéllos no se hubieran puesto de acuerdo para nombrar a su Alcalde. Menos de una semana después de anunciarse la orden, los integrantes de la Asamblea elegían a Dragan Pajić. Esta buena noticia venía acompañada de otra, sin duda, histórica, la aprobación de una enmienda de la Constitución de BH, mediante la cual el Distrito de Brčko se incluía oficialmente en dicho texto legal. Hasta entonces, la Constitución del Estado no hacía referencia alguna al enclave.

De todas maneras, tanto al Supervisor como al Alto Representante no se les escapaba que el proceso de normalización seguía avanzando de una forma lenta y pausada. Tanto Valentin Inzko, séptimo Alto Representante, desde marzo de 2009, como Gregorian no cesaron de emitir comunicados en los que repartían responsabilidades, tanto al Estado, como a la RS y a la Federación. Según ellos, ninguno había hecho el mínimo esfuerzo para que los acuerdos avanzaran lo necesario.

En agosto de 2010, cuando abandonaba su cargo, Gregorian también cargó contra la CI. En unas declaraciones al programa “60 minuta”, de la Televisión Federal, afirmaba que no existía una voluntad política internacional para hacer frente al Primer Ministro de la RS, Milorad Dodik, a la hora de obligarle a cumplir los Acuerdos de Dayton de manera firme.

Tras la salida de Gregorian se puso al frente del cargo, de nuevo, de manera interina, un viejo conocido: Sontheim. Lo hizo hasta la llegada de Roderick Moore, antiguo embajador estadounidense en Montenegro, cuyo nombramiento calmó mínimamente los ánimos de muchos analistas que intuían una supuesta pérdida de interés del Gobierno norteamericano en BH. Efectivamente, el cese en el cargo de Gregorian, fue interpretado, por algunos expertos, en primer lugar, como una victoria de Dodik y, en segundo, como una muestra más del supuesto progresivo descrédito de la OAR. La larga trayectoria de Gregorian en el cargo, y su labor más que visible, habían supuesto una clara revitalización de la función de la OAR, sobre todo después de que, en 2004, el antiguo Alto Representante Paddy Ashdown llegara a declarar su intención de dar por finalizada la andadura de la organización. De hecho, desde la RS se ha venido insistiendo en que el cierre de la OAR es indispensable para que BH obtenga el estatus de candidato para asociarse a la UE. El Gobierno de Banja Luka siempre consideró clave llevar a cabo la transformación definitiva de la OAR en oficina del representante especial de la UE, y posibilitar de esa manera a los líderes políticos y entidades de BH asumir la plena responsabilidad de resolver los asuntos internos. Políticos y funcionarios internacionales pro-norteamericanos, en cambio, seguían pensando que sin una activa presencia de los EEUU en la OAR, la organización estaba destinada a perder la supuesta poca credibilidad que conservaba entre muchos miembros de la Administración de BH que habrían visto al Gobierno de los EEUU como una fuente

de fuerza diplomática frente a la posible poca capacidad de los burócratas europeos a la hora de lograr un consenso.

Justo antes de la llegada de Moore, los rumores sobre el futuro del llamado “protectorado internacional”, como si fuera sencillo presagiar que el estadounidense iba a convertirse en el último Supervisor, aumentaron. Mientras unos ven, en la salida definitiva de las instituciones internacionales, una vía de escape, una ráfaga de aire fresco en una habitación cuyo ambiente está viciado, después de tantos años de tutelaje, otros vislumbran, en esa acción, el peligro inminente del estallido de un nuevo conflicto, y siguen viendo, en la entrada de BH en la UE y la OTAN, la medicina necesaria.

Moore y la suspensión de la supervisión

Mientras tanto, el 22 de septiembre de 2010, el Alto Representante Inzko daba la bienvenida a Moore, por muchos, considerado una persona preparada y conocedora de la realidad del Sureste de Europa. Su actividad, nada más asumir el cargo, fue prácticamente frenética. Rápidamente viajó a Banja Luka para entrevistarse con Dodik; acto seguido visitó Mostar, donde se encontró, por separado, con el alcalde Ljubo Bešlić, y con el Presidente del Consejo de la Ciudad, Murat Ćorić, a los cuales censuró la tardanza a la hora de establecer el Consejo de la ciudad; pocos días después se entrevistó con las “Madres de Srebrenica”; más tarde decidió encontrarse con los principales líderes religiosos del país...

Desde principios de 2011 hasta esta recta final de 2012, los acontecimientos en el Distrito se precipitaron. Las diversas visitas de miembros del CAP, aparte de para emitir varios informes sobre aspectos cotidianos, sirvieron para concretar la necesidad del cierre de la Oficina en Brčko. Así se avanzaba en el comunicado oficial de 30 de marzo de 2011, al que siguieron el de 7 de julio y 13 de diciembre. Después de la reunión de mayo de 2012, la Junta Directiva del Consejo se felicitaba por el fundamentado consentimiento previo del Supervisor, que afirmaba que los progresos en la aplicación del Laudo Definitivo eran evidentes. En ese mismo comunicado del 23 de mayo, con la oposición de la representación turca, que aseguraba que dicha supervisión todavía era necesaria para asegurar la unidad y estabilidad de BH, la Junta aprobó la decisión del Alto Representante para cerrar la oficina de Brčko, antes del 31 de agosto, a la vez que celebraba la intención de la UE de establecer una delegación permanente en la ciudad, para facilitar la adopción de las reformas necesarias para la integración europea de BH. Por otra parte, el Consejo se citaba para su próxima reunión, en Sarajevo, prevista para el 29 de noviembre.

La llamada “solución europea”, basada en que sea la UE quien trabaje más intensamente en el terreno (en detrimento de los EEUU), para acelerar el proceso de

integración de BH en su seno, parece posicionarse como una de las enésimas soluciones finales. Sin ir más lejos, en septiembre de 2011, Valentin Inzko, que, además de Alto Representante para BH, también ejercía el cargo de Representante Especial de la UE, cedió este último cargo¹⁹ a Peter Sørensen.²⁰

Según la OAR, el cese de la supervisión en Brčko se debía a que, en los últimos 15 años, tanto las instituciones locales como los ciudadanos habían mostrado grandes progresos en cuanto al establecimiento de instituciones multiétnicas, retorno y arraigo de refugiados, y sistema integrado de educación. No obstante, el mismo Consejo se desmarcaba con una aclaración: la reactivación de la oficina se producirá si es necesario. Este elemento, sin duda, difuminaba, en cierta manera, la confianza en el buen hacer futuro de las instituciones y ciudadanos de la región.

En su comparecencia de prensa del 23 de mayo, Valentin Inzko hacía una referencia global sobre algunas de las conclusiones a que había llegado el CAP, sobre asuntos que afectaban a toda BH, antes de dar la palabra a Moore. A grandes rasgos, se mostraba ligeramente optimista sobre algunos hechos sucedidos en los últimos meses, como el nombramiento del Consejo de Ministros (después de muchas negociaciones) o los avances, impulsados por el acuerdo de 9 de marzo, sobre propiedad estatal y de defensa, en la negociación con los líderes de los seis principales partidos estatales. No obstante, el propio Inzko reconocía que dichos progresos avanzaban de manera demasiado lenta, y que el Consejo se mostraba desconfiado ante posibles actos que frenaran el proceso de reconciliación, de cara a las elecciones locales de octubre de 2012.

Acto seguido, Moore comenzaba su comparecencia exclusiva sobre Brčko, donde apuntaba las decisiones ya mencionadas. Es necesario reparar en que se hablaba tanto de suspensión del mandato, como de, por otra parte, mantenimiento de la figura del Supervisor, como entidad legal con su autoridad. Además, por supuesto, el Tribunal seguiría existiendo. Moore fue más allá y sentenció que lo que el Consejo le había pedido es congelar su mandato, más que finalizarlo. Lejos de mostrarse más optimista de lo que la situación requería, aclaró que Brčko, al igual que el resto de BiH, seguía teniendo

¹⁹ No abandonó el de Alto Representante, cuando, tradicionalmente, ambos cargos siempre habían ido unidos, con lo cual, ambas responsabilidades, han sido divididas.

²⁰ Precisamente, el 29 de agosto, el diario italiano Europa afirmaba que un documento confidencial, elaborado en mayo de este 2012 por diplomáticos de Francia, Alemania, Bélgica, Suecia e Italia, defendería que la OAR fuera mermando su poder en BH, en beneficio de la UE (http://www.europaquotidiano.it/dettaglio/136799/fuori_gli_americani_da_sarajevo). El texto hacía referencia a los supuestos fracasos de la OAR, que no habría sido capaz de gestionar con éxito cuestiones clave como la formación del Gobierno o la adopción del presupuesto del Estado. También se hablaba en él de invasión en algunas áreas de responsabilidad europea, y de que, pese a que la UE subvenciona más de la mitad del presupuesto de la oficina, ésta no cesa de obstaculizar a los europeos y no facilita su trabajo.

graves problemas de criminalidad, corrupción e ineficacia administrativa, por lo que animaba a seguir trabajando y no bajar los brazos.

El 1 de junio de este año, Moore publicaba un artículo de opinión en la edición digital de Al Jazeera Balkans, “Zašto sam suspendirao superviziju za Brčko”²¹ (“¿Por qué he suspendido la supervisión de Brčko?”). En él afirmaba que, pese a la profunda división política que persiste en BH, la gente de aquel país podía estar orgullosa de todo lo conseguido desde la firma del Acuerdo de Dayton. Moore ponía como ejemplo el Distrito de Brčko, y justificaba su decisión en, según él, el logro de los objetivos antes apuntados: desarrollo de instituciones multiétnicas, retorno de gran número de refugiados y sistema educativo basado en la integración.

Las palabras del último Supervisor del Distrito, no obstante, y como antes apuntamos, no suenan a despedida definitiva. Con esta maniobra, Moore parece ofrecer un voto de confianza, más que una decisión firme. En el mismo texto, además de apuntar que Brčko seguirá contando con el apoyo de la CI, a través de la monitorización continua del CAP y el Alto Representante, la OSCE, EUFOR y la delegación que la UE establecerá, el Supervisor aclara, como ya hemos apuntado, que: *«La supervisión está suspendida, no finalizada, y podría ser reactivada, si es necesario —aunque espero y preveo que esta medida no será necesaria.— Por otra parte, el Alto Representante conserva todavía toda su autoridad, con el pleno respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU, en todo el territorio de Bosnia y Herzegovina, incluido Brčko».*

Insistiendo en este concepto, en la carta que envió, el 31 de agosto, a los vecinos del Distrito, el Supervisor mostró su confianza, tanto en los ciudadanos como en los dirigentes de la zona, y lanzó un mensaje de tranquilidad: *«La Comunidad Internacional seguirá participando, activamente, en Brčko, incluyendo la presencia continua de la EUFOR, la OSCE y la delegación de la UE en el terreno. Además, el Alto Representante, el Tribunal de Arbitraje y el Tribunal Constitucional de BH tienen autoridad para proteger los intereses del Distrito y sus ciudadanos, si fuera necesario».*

Conclusiones

Lo cierto es que, pese a que la suspensión de la supervisión parecía necesaria, sobre todo, por las recomendaciones surgidas de las últimas reuniones del CAP, la decisión, en cierta manera, no deja de sorprender, teniendo en cuenta que, como hemos visto, casi todos los agentes implicados coinciden en afirmar que los niveles de corrupción y desacuerdo

²¹ “Zašto sam suspendirao superviziju za Brčko”; en <http://balkans.aljazeera.net/makale/zasto-sam-suspendirao-superviziju-za-brcko>

entre las tres partes siguen siendo preocupantes.²² De hecho, a principios de 2011, ya bajo la atenta mirada de Moore, el Gobierno del Distrito vivió una de las mayores crisis desde su puesta en marcha, cuando la Comisión Electoral de BH decidió que el alcalde de Brčko, Dragan Pajić, había violado la ley de conflicto de intereses y debía dimitir. Pajić se aferró al cargo, y no lo abandonó hasta nueve meses después de duras negociaciones y bloqueo administrativo. Al poco tiempo, éste fue detenido, junto a varias personas más, en una operación anticorrupción. A la espera de juicio se encuentran, también, antiguos responsables de la policía, empresarios, políticos y ex altos cargos. A finales de 2011, uno de los responsables de Transparency International en BH, Srđan Blagovčanin, declaraba que la corrupción en Brčko «era rampante».²³ *«Los problemas que están surgiendo ahora se han venido gestando desde hace muchos años, y la situación parece estar en su peor momento»*, sentenciaba.

Por otra parte, también ha venido siendo evidente el malestar, en muchos sectores, en torno a la progresiva cuota de influencia sobre el Distrito por parte de la RS. De hecho, unos días antes de hacerse pública la decisión del 23 de mayo, diferentes políticos bosníacos y croatas mostraron su oposición a dicha finalización, advirtiendo de que las disputas sobre el estatus neutral de la región pueden reaparecer. El propio parlamento de la FBH adoptó una declaración oficial, a mediados de mayo, acusando a las autoridades serbobosnias de no cumplir sus compromisos sobre el Distrito. Además, los deseos soberanistas de la RS inquietan a sus vecinos (sobre todo, a los bosníacos), que ven en Brčko, de nuevo, un punto caliente en una hipotética discusión territorial futura.

En cuanto a la CI, pese a que, como hemos apuntado, existen países que consideran esta decisión precipitada, muchos son los que piensan que la prolongación de la Supervisión tan sólo serviría para evitar que los líderes locales adquieran, de una vez por todas, sus responsabilidades como gobernantes. El “no podemos ocuparnos de BH eternamente”, en cambio, para otros, tiene otro significado: la recesión económica por la que atraviesan muchos países, así como la crisis del euro, ha animado a muchos estados ha revisar sus políticas exteriores, y BH ya no es objetivo prioritario.

Resumiendo, si bien la situación global en la zona es significativamente mejor que en el resto de BH, el estatus del Distrito de Brčko, tan peculiar y diferenciado de otras regiones del Estado, puede llegar a resultar artificial si tenemos en cuenta que se articula

²² El 27 de junio de este año, el diario *Oslobodenje* publicaba unas declaraciones de Moore, en las que éste afirmaba que, «en Brčko, al igual que en muchas otras comunidades de BH, hay demasiado desempleo, pobreza, corrupción, nepotismo y otras enfermedades sociales. Es necesario hacer mucho para estimular la economía y atraer inversiones. La burocracia es engorrosa».

²³ http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/europe/balkans/bosnia_herzegovina/B66%20Brcko%20Un-supervised.pdf. Brčko Unsupervised, en Crisis Group Europe Briefing N° 66 (8-12-2011), p.6.

como una especie de pequeño ente autónomo que goza de demasiados privilegios y concesiones. Un incremento de la inestabilidad en la zona, sin duda, acabaría afectando al Distrito, ya que los habitantes de Brčko no son ajenos a lo que ocurre fuera de sus fronteras y, mucho menos, a las continuas luchas de poder y tensiones étnicas que, periódicamente, siguen produciéndose en el resto de BH. No olvidemos que lo logrado en el Distrito tiene que ver con el trabajo llevado a cabo por la mayoría de los supervisores, en colaboración con los agentes locales, a partir de un proceso de interacción y diálogo muy superior al mantenido por la OAR con los actores políticos de Sarajevo, Banja Luka o la propia Mostar que, como sabemos, también goza de un estatuto especial. Además, podemos afirmar que el relativo éxito conseguido viene dado por uno de los principales objetivos marcados en el Laudo Final: la creación de una entidad multiétnica, de carácter unitario, algo que contrasta con la aplicación, a nivel estatal, de un modelo, auspiciado por la CI, que ha desembocado en una división territorial más o menos evidente,²⁴ y que poco ha contribuido al proceso de unión efectiva de BH. De hecho, es posible que buena parte los logros conseguidos en Brčko tengan que ver con que ninguna de las dos entidades hayan tenido autoridad legal sobre el territorio.

En cuanto al aspecto económico, otra de las señas de identidad de Brčko, su positivo avance y cumplimiento de los objetivos se han logrado a medias. Las ventajosas condiciones de que disfruta el inversor foráneo han dado sus frutos, pero no de la manera que se esperaba. Es más, en los últimos meses, el rendimiento económico del Distrito lleva camino de estancarse peligrosamente.

Por lo que respecta al anormal funcionamiento de muchas de las instituciones del Estado, unos últimos ejemplos: casi un año y medio tuvo que transcurrir, desde los comicios de octubre de 2010, para que un Gobierno en BH, mínimamente solvente, comenzara a funcionar, pese a que la derrota del nacionalista musulmán Haris Silajdžić, frente al moderado Bakir Izetbegović, alimentara un rayo de esperanza, que pronto se desvaneció. Rápidamente se comprobó que el entendimiento con los otros dos miembros electos para la presidencia tripartita, el serbio (candidato de Dodik) Nebojša Radmanović y el croata Željko Komšić sería complicado. Todo ello sin hablar de la ruptura, producida este mismo año, entre el multiétnico SDP (Partido Social Demócrata) y el conservador bosniaco SDA (Partido de Acción Democrática), a partir de las discrepancias surgidas sobre la Ley Anual de Presupuestos, que ha supuesto una crisis política, tanto a nivel estatal, como en la FBH y algunos cantones, donde ambas formaciones gobernaban aliadas, junto a otros partidos. Además, a finales de octubre, las alianzas entre el SDP

²⁴ A partir, primero, de la existencia de la RS y la FBH, pero también, en esta última, de una organización cantonal que potencia la subdivisión, de la Federación, en dos territorios, uno de mayoría croata y otro de mayoría bosniaca.

liderado por Zlatko Lagumdžija, y el emergente SBB BiH del magnate populista Fahrudin Radončić supusieron la destitución de los ministros del SDA que formaban parte de un Gobierno Central en crisis perenne. Mientras tanto, a principios de ese mismo mes, las últimas elecciones locales celebradas en el país (a excepción de Mostar) suponían un duro varapalo para el SDP de Lagumdžija y el SNSD de Dodik, dos de los partidos que han liderado la política bosnia de los últimos años, y que han pagado, tanto unas divisiones internas y controvertidas actuaciones y derivas (el primero), como el desgaste del poder (el segundo). Además, las tres grandes e históricas formaciones nacionalistas, el SDA bosniaco (creado por Alija Izetbegović), el SDS serbio (cofundado, en su momento, por Radovan Karadžić) y el HDZ croata (dirigido, durante la guerra, por Mate Boban), vuelven a liderar las listas de los más votados; un hecho que da la razón a quienes auguran un incremento en la fragmentación del Estado. En el Distrito, los resultados han definido una asamblea multicolor en la que el SDP ha conseguido cinco asientos; el SNSD-DNS, cuatro; el SDS, el SBB BiH, el SDA y el SP-PUP-DP, tres, y el HDZ, el HSS, Stranka za BiH y el PDP-SNS, dos. Por etnias, las formaciones bosniacas cuentan con trece representantes; las serbias, con doce, y las croatas, con cuatro.

El inmovilismo en que se halla sumida BH, pues, es evidente: disputas políticas, corrupción, problemas de competencias y descoordinación entre las diferentes instituciones, reformas pendientes en campos como el de la justicia o la ley electoral, debilidad evidente del Estado frente a las Entidades, excesiva dependencia de las decisiones adoptadas desde fuera de sus fronteras... Todo ello hace que haya quien cuestione, tanto el modelo surgido de los Acuerdos de Dayton, como su desarrollo posterior por parte de la CI. ¿Proteccionismo excesivo? ¿La libertad de acción de la OAR ha supuesto la no potenciación del consenso en las decisiones que han de hacer funcionar el Estado, por parte de las fuerzas políticas locales?

Siempre se ha afirmado que el Distrito de Brčko no deja de ser un reflejo del resto del Estado, de la misma manera que siempre se dijo que BH no era otra cosa que un reflejo de Yugoslavia. En esta fase de estancamiento, es posible que la decisión de optar por congelar el tutelaje en Brčko no sea otra cosa que un experimento de una CI agobiada por el hartazgo; un banco de pruebas en esa “pequeña BH”, cuyos resultados pueden servir para valorar cómo actuar, en un futuro próximo, en el resto del Estado. Por otra parte, sin una solución definitiva en Brčko, el fin del tutelaje internacional no es viable: el cumplimiento íntegro del Laudo en el Distrito es uno de los objetivos que el CAP definió, en 2008, como imprescindibles para dar por terminada la misión de la OAR en todo el país.²⁵ A la entrega de este texto, todavía no se había celebrado

²⁵ La llamada "Agenda 5+2" marca los requisitos que se deben cumplir antes del cierre de la OAR. Fueron aprobados por el CAP y reconocidos por las autoridades de BH. Cinco son los objetivos: sobre el aceptable

la trascendental reunión del CAP, en noviembre, que debía valorar la evolución de la situación, no sólo en el Distrito, sino también en el resto de BH. Allí se debía establecer un informe detallado, sobre si la decisión de suspender la supervisión ha sido acertada, o no, y si, definitivamente, la OAR tiene sus días contados, y es la UE quien adquiere, en la zona, el protagonismo internacional que se le demanda.

Referencias bibliográficas y otras fuentes consultadas

- Agirre, Xabier. 1997. *Yugoslavia y los ejércitos*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Bermejo, Romualdo y Gutiérrez, Cesáreo. 2007. *La disolución de Yugoslavia*. Pamplona: EUNSA.
- Bonamusa, Francesc. 1998. *Pueblos y naciones en los Balcanes*. Siglos XIX-XX. Madrid: Síntesis.
- Darby, H.C., Seton-Watson, R. W., Auty, P., Laffan, R.G.D. y Clissold, S. 1992. *Breve historia de Yugoslavia*. Madrid: Espasa.
- De Diego, Emilio. 1996. *Los Balcanes, polvorín de Europa*. Madrid: Arco.
- Delgado, Juan Bautista. 2000. *La creación de un tribunal penal internacional para la antigua Yugoslavia*. Granada: Editorial Comares.
- Hall, Brian. 1995. *El país imposible*. Barcelona: Flor del Viento.
- Handke, Peter. 1996. *Justicia para Serbia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hartmann, Florence. 2002. *Milošević, la diagonale du fou*. Paris: Denöel.
- Holbrooke, Richard. 1999. *Para acabar una guerra*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Kaplan, Robert D. 1999. *Fantasmas balcánicos*. Barcelona: Ediciones B.
- Leguineche, Manuel. 1992. *Yugoslavia kaputt*. Barcelona: Ediciones B.
- Leonart, Alberto J. 1999. *Yugoslavia contra Yugoslavia*. Madrid: Ediciones del Orto.
- Silber, Laura and Little, Allan. 1997. *Yugoslavia: Death of a Nation*. New York: Penguin Books.
- Tertsch, Hermann. 1993. *La venganza de la historia*. Barcelona: Círculo de Lectores.

reparto de bienes entre el Estado y los demás niveles de gobierno, sobre adscripción de los bienes públicos a la Defensa, cumplimiento del Laudo de Brčko, sostenibilidad fiscal del Estado, y consolidación del Estado de Derecho, a través de un acuerdo nacional para el enjuiciamiento de los crímenes de guerra, aprobación de una ley de extranjería y asilo, y acuerdo nacional sobre la reforma de la justicia. En cuanto a los dos objetivos, se trata de la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación, y de una evaluación positiva de la situación en BH por parte del CAP, basada en el pleno respeto de los Acuerdos de Dayton.

- Veiga, Francisco. 1993. *Els Balcans. La desfeta d'un somni*. Vic: Eumo.
- Veiga, Francisco. 1995. *La trampa balcánica. Una crisis europea de fin de siglo*. Barcelona: Grijalbo.
- Veiga, Francisco. 2004. *Slobo, una biografía no autorizada de Milošević*. Barcelona: Debate.
- Voltes, Pedro. 1999. *Historia de los Balcanes*. Madrid: Espasa.
- VV.AA. 2001. *Who is who among bosniacs*, Sarajevo, Council of the Congress of Bosniac Intellectuals.

- ACB
- El País
- Al Jazeera Balkans
- International Crisis Group
- Oslobođenje

- Constitución de Bosnia-Herzegovina, del 1 de diciembre de 1995.
- Enmienda a la Constitución de Bosnia-Herzegovina, aprobada por la Asamblea Parlamentaria, el 25 de marzo de 2009.
- Acuerdo-Marco General Para la Paz en Bosnia-Herzegovina, del 14 de diciembre de 1995.
- Laudo del Tribunal Arbitral para la disputa sobre la frontera entre entidades, en Brčko, del 14 de febrero de 1997.
- Laudo Suplementario del Tribunal Arbitral para la disputa sobre la frontera entre entidades, en Brčko, del 15 de marzo de 1998.
- Laudo Final del Tribunal Arbitral para la disputa sobre la frontera entre entidades, en Brčko, del 5 de marzo de 1999.
- Anexo al Laudo Final del Tribunal Arbitral para la disputa sobre la frontera entre entidades, en Brčko, del 18 de agosto de 1998.
- Decisión del Alto Representante sobre el establecimiento del Distrito de Brčko de Bosnia-Herzegovina, del 8 de marzo de 2000.
- Addendum al Laudo Final del Tribunal Arbitral para la disputa sobre la frontera entre entidades, en Brčko, del 25 de junio de 2007.
- Estatuto definitivo del Distrito de Brčko, del 6 de mayo de 2008.
- Así como las diferentes órdenes y decisiones de los diferentes Supervisores para el Distrito de Brčko, y acuerdos con el Estado y las Entidades.

Apéndices

Mapa 1: Entidades de Bosnia y Herzegovina y el Distrito de Brčko



Fuente: Wikipedia

