

# Balcanes: dificultades en el retorno de los refugiados

**María Ángeles Siemens**

Directora

Comité Español del Alto

Comisionado de las Naciones

Unidas para los Refugiados

(ACNUR), Madrid

Europa se despertó de un sueño de estabilidad y bienestar aquel día de 1992 en que, en sus alledaños de los Balcanes, las familias y los vecinos se declararon la guerra de la forma más cruenta. Nada así había ocurrido en casi cincuenta años de este lado del continente, y lo que acontecía era inimaginable para quienes jamás habíamos vivido una guerra en primera persona, donde los contendientes se parecían a nosotros y sus niños a los nuestros. Los más viejos, que si vivieron guerras, recordaron entonces frases de sus abuelos, que allá en los comienzos del siglo XX se referían a aquella zona del mundo como «el avispero de Europa». Todas las malas y grandes guerras, decían, se habían relacionado con algún acontecimiento en los Balcanes, y nuestros políticos de la construcción europea, aunque con cierto retraso, no pocas discrepancias y algún grave desacuerdo, acabaron por tomar buena cuenta de ello. Si las soluciones «multilaterales» impuestas a los varios conflictos entre 1991 y 1999 en los Balcanes fueron o no las correctas sería objeto de un análisis más exhaustivo. Aquí sólo puedo apuntar cómo han afectado a los refugiados y desplazados que se vieron obligados a retornar una vez «pacificada» la región.

La pregunta que queda en el tintero es si el desmembramiento de la ex Yugoslavia en 1991 y guerras subsiguientes pudieron evitarse o no. ¿Cómo fue po-

sible que la nación más progresista del bloque comunista, la más moderna, donde los ciudadanos gozaban de una considerable estabilidad económica, un alto nivel cultural y libertad de circulación, acabara autodestruyéndose en el baño de sangre más cruento de la Europa de la segunda mitad del siglo XX? Los ex yugoslavos, de cualquiera de las repúblicas hoy «desmembradas», se remontan a acontecimientos históricos lejanos pero no resueltos para explicar ese odio embotellado que los convirtió en enemigos de la noche a la mañana. ¿Cómo es posible que los constructores de Europa no tuvieran la visión política ni la memoria histórica para entender lo que podría acercarse? Porque fue así, desde la incertidumbre y el asombro, como nos embarcamos todos en un viaje cuyo destino final aún permanece incierto.

Primero la guerra entre Belgrado y Zagreb, que se extendió a Bosnia y Herzegovina en 1992, produjo tres millones y medio de víctimas, entre refugiados, desplazados internos y otras poblaciones no desplazadas pero igualmente necesitadas de ayuda humanitaria. De éstas, 700.000 personas se refugiaron en Europa, sobre todo en Alemania, y más de un millón y medio se convirtieron en desplazados internos. Se estima, además, que al menos 200.000 fueron asesinadas en Bosnia. La infraestructura económica de este pequeño país fue destruida: poco quedó de sus industrias, carreteras, puentes, plantas de electricidad y de agua. El 60 % de los hogares, el 50 % de las escuelas y el 30 % de los hospitales fueron destruidos entre 1992 y la firma de los Acuerdos de Dayton en noviembre de 1995. Dayton creó la Oficina del Alto Representante, autoridad externa (representante

de la Unión Europea), cuyo objetivo era proporcionar las bases para la paz y el restablecimiento de la convivencia en Bosnia; sin embargo, siempre se consideró que estos objetivos no se lograrían hasta que los cientos de miles de refugiados y millones de desplazados pudieran retornar y reintegrarse en sus lugares de origen. La pregunta, ocho años más tarde, es si Dayton habría conseguido tal objetivo, y si las condiciones de retorno de los refugiados han respetado y respetan las normas mínimas de «seguridad y dignidad» que rigen los movimientos de repatriación voluntaria. Por otra parte, la guerra de Kosovo en 1999 vino a complicar la frágil estabilidad en la región. La intervención militar de la OTAN y el posterior establecimiento de la UNMIK, operación para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, han reproducido, en el disputado territorio de Kosovo, un mecanismo de «protectorado» que en mucho se asemeja a la Oficina del Alto Representante en Bosnia. Ambas operaciones han sido definidas por observadores externos como estructuras neocoloniales encaminadas más a la contención de la violencia que a la construcción de la paz o a la promoción de la coexistencia.

En este contexto de estabilidad precaria, los países europeos han promovido el retorno de varios cientos de miles de refugiados en sus territorios, especialmente a partir de 1998. Pero no siempre ha sido posible el retorno al hogar abandonado por la violencia, ni siquiera al territorio de origen. Las propias autoridades locales, que mayoritariamente son las mismas que antes del conflicto, se ocupan de sabotear los retornos con maniobras dilatorias y obstáculos burocráticos. En 1999, un

funcionario de ACNUR afirmó que «la guerra burocrática estaba resultando más efectiva que la guerra de guerrillas. Y cuando las maniobras administrativas fallan, se recurre al terror».<sup>1</sup> Esto parece no haber cambiado: durante la primera quincena de marzo de 2003 ocho refugiados que retornaban a sus hogares en Bosnia fueron asesinados. Estos gravísimos incidentes no sólo impidieron el retorno de aquellos pocos, sino que fomentaron el temor de regresar de otros muchos que permanecen desplazados *sine die* en otras partes de la región.

En el Seminario *Conflicto y post-Conflicto en la región de los Balcanes*<sup>2</sup> los participantes, ex refugiados y víctimas procedentes de todos los países que sufrieron el conflicto concluyeron que los acuerdos de paz, si bien detuvieron la guerra, no han resuelto los problemas subyacentes al conflicto. En el caso de Bosnia, Dayton dividió al país y consolidó la separación étnica, por lo que la violencia permanece latente; en el de Kosovo, la Resolución 1244 no resolvió el problema del estatuto final de este territorio, por lo que no parece vislumbrarse una normalización de la convivencia, al menos a corto o medio plazo.

En junio de 2003, el presidente de la Iniciativa sobre Migración, Asilo y Refugiados del Pacto de Estabilidad para el Sureste de Europa reconoció que en la región se encuentran aún más de un millón de refugiados y personas desplazadas para las que debe encontrarse alguna solución.<sup>3</sup> Sin embargo, cabe preguntarse cómo ejecutar un plan de desarrollo en un contexto en que el mercado negro y el crimen organizado manejan los hilos de una economía sumergida pero exultante, mientras el 60 % de la población está desocupada y dos tercios de los jóvenes quieren abandonar la región pero se encuentran atrapados ante la imposibilidad de una emigración legal en alguna parte. Invertir en los Balcanes tendría que conllevar necesariamente elementos que hicieran posible mejorar la «calidad

**TABLA 14 Principales destinos de los refugiados de los Balcanes**

Origen	Población refugiada (final 2002)	
	Total	de la cual: asistida por el ACNUR
Bosnia-Herzegovina	371.570 (121.449 en Serbia y Montenegro) (92.293 en Estados Unidos) (53.435 en Suecia)	129.758
Croacia	269.733 (228.655 en Serbia y Montenegro) (22.016 en Bosnia-Herzegovina) (6.258 en Estados Unidos)	228.662
Serbia y Montenegro	161.277 (28.727 en Suecia) (20.171 en Alemania) (18.880 en el Reino Unido)	4.847
Albania	8.757 (4.534 en Estados Unidos) (1.186 en Canadá)	39
Macedonia	4.909 (3.614 en Serbia y Montenegro)	3.660
Eslovenia	723	650
<b>Total</b>	<b>816.969</b>	<b>367.616</b>

Fuente: UNHCR Population Statistics 2002, www.unhcr.ch

de la paz», que es deficiente porque no se han abordado adecuadamente los problemas de fondo, porque aquellos que iniciaron la guerra y la condujeron siguen presentes y, en ocasiones, continúan en el poder como funcionarios o policías. La fragilidad del sistema genera la percepción de que no existen medios democráticos adecuados para apartar a estas personas del poder, porque bajo una apariencia de democracia emerge una forma de corrupción al servicio de los grupos políticos y criminales que promovieron y llevaron a cabo la guerra. A esto hay que añadir la impunidad y arbitrariedad que prevalece en toda la región, ya que los sistemas judiciales nacionales, heredados del pasado, no son operativos ni garantistas. La sociedad civil no percibe que los mecanismos de justicia funcionen, lo que enturbia cualquier proyecto de normalización democrática. Por otra parte, la acción del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia crispera a importantes sectores de la sociedad que no reconocen su legitimidad. Por ello el binomio justicia na-

cional / justicia internacional, lejos de contribuir a la pacificación, parece constituir un factor de frustración para unos y de provocación para otros.<sup>4</sup>

Es dudoso que las operaciones de retorno, promovidas o inducidas desde muchos países europeos donde se asentaron la mayoría de los refugiados que huyeron entre 1991 y 1995, cumplan las garantías mínimas establecidas por el derecho internacional de los refugiados. Por todo ello no sorprende que allí donde continúan desplazadas y sin recursos más de un millón de personas prevalezca un alto índice de inseguridad como característica del presente, y que el deseo de emigrar por cualquier medio se perfila como la opción de futuro más deseada.

En este contexto, los antiguos «refugiados» ahora «retornados» en los Balcanes, pero también los desplazados internos y la sociedad civil que resistió y pudo evitar el exilio, todos, se enfrentan a un presente nada estimulante y poco esperanzador, atrapados entre la memoria de su pasado y nuestro olvido de su tragedia.

<sup>1</sup> Declaraciones de V. Turk en Wilkinson, Ray, «A decisive year», *Refugees Magazine*, nº 114 (1999).

<sup>2</sup> Resumen del Seminario *Conflicto y post-Conflicto en los Balcanes*, Granada, 4-6 de abril 2003, Comité Español de ACNUR y Globalitaria-Iniciativas para la Construcción de la Paz www.globalitaria.net.

<sup>3</sup> BBC World News, Sarajevo, 24 de junio 2003, «Bosnia: Stability Pact official presents regional programme for refugee issues», www.bbcnews.com.

<sup>4</sup> Reflexiones extraídas del Resumen del Seminario de Granada, 4-6 abril 2003, *op. cit.*

**TABLA 15 Refugiados, solicitantes de asilo y desplazados en los Balcanes**

País de destino <sup>1</sup>	Refugiados (país de origen)	Solicitantes de asilo	Refugiados retornados	Otras personas			Total de población que incumbe al ACNUR
				Desplazados internos (IDP)	IDP retornados	Varios <sup>2</sup>	
Albania	17	52	3	-	-	-	72
Bosnia-Herzegovina	28.022 de los cuales: 22.016 de Croacia 5.999 de Serbia y Montenegro	457	41.705	367.491	70.775	-	508.450
Croacia	8.392 de los cuales: 7.672 de Bosnia-Herzegovina	52	17.287	17.100	6.302	-	49.133
FYR Macedonia	2.816 de los cuales: 2.765 de Serbia y Montenegro	62	10.767	9.442	6.929	2.130	32.146
Serbia y Montenegro	354.402 de los cuales: 228.655 de Croacia 121.449 de Serbia y Montenegro 3.614 de Macedonia	37	14.242	261.826	-	85.000	715.507
Eslovenia	390	193	-	-	-	1.279	1.862
<b>Total</b>	<b>394.039</b>	<b>853</b>	<b>84.004</b>	<b>655.859</b>	<b>84.006</b>	<b>88.409</b>	<b>1.307.170</b>

Las cifras provienen normalmente de los gobiernos y están basadas en sus propias definiciones y métodos de recopilación de datos.  
Un guión (-) indica que el valor es cero, no disponible o no aplicable.

<sup>1</sup> País o territorio de asilo o residencia. En ausencia de datos gubernamentales, el ACNUR ha estimado la población refugiada en los países más industrializados a partir de las llegadas más recientes de refugiados y el reconocimiento de solicitantes de asilo.

<sup>2</sup> Personas objeto de preocupación para el ACNUR no incluidas en las columnas anteriores, incluyendo los inmigrantes forzados (Federación Rusa), personas sin nacionalidad (Bielorrusia, Kuwait, Macedonia, Kazajstán), residentes locales en riesgo (Kosovo, Serbia y Montenegro), saharais (Mauritania), solicitantes de asilo afganos (Federación Rusa, ACNUR, etc.).

Fuente: UNHCR Population Statistics 2002, www.unhcr.ch