

Esma Kučukalić

Universidad Europea de Valencia

Nedžma Džananović

University of Sarajevo

De la Promesa Restaurativa a la Arquitectura de la Inmovilidad en Bosnia y Herzegovina

Resumen

Tres décadas después de los Acuerdos de Dayton, Bosnia y Herzegovina (ByH) constituye un caso paradigmático para analizar los límites de las garantías de no repetición en contextos de posconflicto. Este artículo examina la implementación del Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton, concebido para facilitar el retorno de refugiados y desplazados y revertir los efectos de la limpieza étnica. A partir del análisis de su desarrollo institucional y político, se argumenta que sus resultados han quedado sustancialmente por debajo de las expectativas iniciales. Lejos de responder únicamente a déficits de implementación, esta evolución refleja tensiones estructurales entre los objetivos de reintegración y un modelo constitucional basado en el reparto de poder étnico. Aunque el retorno produjo avances significativos, la persistencia de mecanismos de veto, dinámicas de exclusión política y obstáculos institucionales ha contribuido a consolidar muchas de las transformaciones demográficas derivadas de la guerra. El caso bosnio muestra cómo las garantías de no repetición pueden quedar progresivamente subordinadas a imperativos de estabilidad política, reduciendo su capacidad transformadora y favoreciendo la normalización de los resultados del desplazamiento forzado.

Palabras clave: Garantías de no repetición; Anexo VII; Captura constitucional; Enoterritorialidad; Gobernanza internacional; Inmovilidad; Bosnia y Herzegovina.

Introducción: La Subversión de la Justicia Preventiva

Mientras la justicia transicional se ha centrado tradicionalmente en mecanismos orientados al pasado —como la rendición de cuentas penal, las comisiones de la verdad y las reparaciones—, se ha prestado mucha menos atención a las estructuras prospectivas diseñadas para prevenir la repetición de la violencia. Entre ellas, las garantías de no repetición ocupan una posición central pero teóricamente subdesarrollada. A diferencia de los mecanismos correctivos, estas garantías son intrínsecamente preventivas y buscan transformar las condiciones políticas, institucionales y sociales que hicieron posibles los daños en primer lugar.[1] Esta dimensión orientada al futuro se refleja en más de un centenar de acuerdos de paz en las últimas tres décadas, donde se reconocen como esenciales para consolidar una paz sostenible.[2]

Sin embargo, estas garantías no operan en el vacío; su eficacia depende del entorno institucional en el que se insertan. Los acuerdos constitucionales funcionan a menudo como pactos políticos negociados que cristalizan las relaciones de poder bélicas, operando como una *lex pacificatoria* —acuerdos de paz traducidos a forma constitucional—. [3] El modelo consociacional, que busca estabilizar sociedades profundamente divididas mediante coaliciones de gran tamaño, derechos de veto grupales y autonomía segmental, [4] choca a menudo con la transformación democrática al institucionalizar y cristalizar las divisiones étnicas en lugar de superarlas. [5]

Estas dinámicas pueden analizarse como formas de erosión estratégica desde el interior del orden constitucional. La instrumentalización del derecho se observa en procesos de “constitucionalismo abusivo”, donde actores políticos reforman el marco legal para afianzar su poder y debilitar los frenos institucionales, [6] o mediante el “legalismo autocrático”, donde se utiliza la ley para dismantelar sistemas constitucionales manteniendo una fachada de legitimidad democrática. [7]

La distinción analítica del caso bosnio se evidencia al contrastarlo con otros procesos de paz. En los Acuerdos de Reasentamiento de Guatemala (1996) o la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de Colombia (2011), las barreras al retorno se han entendido predominantemente como empíricas o institucionales —derivadas de limitaciones financieras, debilidad estatal o actores violentos locales—, enmarcándose como fallos de implementación. [8]

Por el contrario, el marco general para la Paz de Dayton de 1995, [9] que puso fin a un conflicto con más de 100.000 muertos y dos millones de desplazados, revela una configuración cualitativamente distinta. El acuerdo integró su solución política en un complejo entramado institucional: el Anexo IV actúa como la Constitución del Estado, mientras que el Anexo VII estableció un régimen de retorno para personas desplazadas.

Dentro de este marco, el derecho de retorno se elevó a pilar central para revertir la limpieza étnica, marcado por obligaciones vinculantes. Sin embargo, la reconstrucción se desarrolla en un entorno político fragmentado. El Estado civicista prebélico fue sustituido por un modelo complejo de “un Estado, dos entidades (más el Distrito de Brčko) y tres pueblos constituyentes”, diseñado para preservar un equilibrio interétnico. Esta arquitectura monopoliza la soberanía en los tres pueblos constituyentes (bosniacos, croatas y serbios), relegando a los demás ciudadanos a los “Otros” (*Ostali*) a una posición estructuralmente inferior, lo que ha sido reiteradamente señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en sentencias como *Sejdić y Finci v. Bosnia y Herzegovina* (2009) hasta *Kovačević v. Bosnia y Herzegovina* (2023). [10]

La operatividad del Anexo VII debe entenderse bajo estas dinámicas. Consagrado en el nivel normativo más alto de la Constitución (Artículo II(5)),^[11] el Anexo VII encarna una ambición de constitucionalismo transformativo orientada a reconstituir Bosnia y Herzegovina como una sociedad multiétnica.^[12] Sin embargo, esta solidez normativa choca con un diseño estructurado en torno a lógicas etnonacionales de reparto de poder. A nivel de implementación, esto se manifiesta en obstrucciones administrativas —una "arquitectura de asfixia"— y lógicas de bloqueo institucional.^[13]

En este punto, el caso de Bosnia y Herzegovina ilustra cómo el compromiso inicial de la comunidad internacional con las garantías de no repetición fue fundamentalmente subvertido. El modelo institucional postbélico evolucionó hacia un régimen de soberanía estratificada, caracterizado por lo que Hasanović y Kapidžić (2025) denominan una “biopolítica de la particularidad”, caracterizada por una creciente territorialización de los derechos y la representación política, donde el acceso a recursos, oportunidades e influencia institucional aparece condicionado por fronteras administrativas y adscripciones étnicas.^[14] La gobernanza internacional y europea, lejos de promover una democratización lineal, ha oscilado entre la negligencia tecnocrática y la urgencia geopolítica, estabilizando una *estabilitocracia*^[15] que tolera el bloqueo institucional y el incumplimiento de sentencias.

Asimismo, el vaciamiento demográfico de la posguerra ha consolidado territorios homogéneos y procesos de "limpieza técnica", legitimados estadísticamente y acompañados de emigración masiva.^[16] Esto convierte a la movilidad en una clave central: el Anexo VII, concebido para impulsar una "movilidad reparadora", ha sido sustituido en la práctica por una gobernanza de la inmovilidad, subordinando la justicia restaurativa a la securitización y contención etnoterritorial.^[17]

El país funciona como un espacio fronterizo tutelado, donde la política del lugar opera como mecanismo de orden político, disciplinamiento poblacional y externalización de fronteras.^[18] En consecuencia, la arquitectura constitucional diseñada para preservar la paz ha facilitado la estabilización del desplazamiento, conduciendo al fenómeno que denominamos captura constitucional.

La estructura del trabajo es la siguiente: en primer lugar, se expone el marco normativo del Anexo VII y las bases de las constituciones de las Entidades; en segundo lugar, se analizan las intervenciones judiciales del Tribunal Constitucional; en tercer lugar, se evalúan los mecanismos de captura institucional que propician el fracaso sistémico; y, por último, se examinan las dinámicas de fronterización y la gobernanza de la inmovilidad.

El Anexo VII como mecanismo de no repetición

En su núcleo, el Anexo VII constituye un acuerdo entre Bosnia y Herzegovina y sus dos Entidades, la Federación y la Republika Srpska.[18] Aunque estas entidades operaban *de facto* como paraestados durante e inmediatamente después del conflicto, el acuerdo impuso la obligación clara y positiva de garantizar el retorno seguro, voluntario y sostenible (*održivi povratak*) de más de 2,2 millones de refugiados y desplazados a sus hogares de origen, junto con la restitución de bienes o una compensación adecuada.[19] En este sentido, el Anexo VII funciona como una garantía paradigmática de no repetición, orientada a dismantlar los efectos territoriales de la violencia bélica. Este objetivo se integró en una arquitectura institucional compleja, inicialmente aislada de injerencias domésticas. Su implementación se confió a actores internacionales como el ACNUR, el PNUD y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), junto con instituciones nacionales.[20]

La cuestión de los desaparecidos ocupa un espacio central en este marco, vinculando el derecho al retorno con el derecho a la verdad y la dignidad.[21] Esta obligación se materializó en 2004 con la adopción de la Ley sobre Personas Desaparecidas (105/04) y la creación del Instituto de Personas Desaparecidas (INO BiH), que desarrolló un sistema avanzado de identificación junto con la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP).[22] Los procesos basados en ADN permiten consolidar doce bases de datos en los Registros Centrales de Personas Desaparecidas (CEN), logrando una tasa de identificación de aproximadamente el 70%—un resultado sin precedentes en contextos de posconflicto.[23] Sin embargo, el proceso sigue incompleto ya que miles de restos siguen dispersos y unas 1.000 identificaciones permanecen pendientes de recuperación biológica plena, reflejando las consecuencias materiales de la violencia.[24]

El diseño institucional original contó con la Comisión para los Refugiados y Desplazados, dotada de amplios poderes ejecutivos para dirimir reclamaciones de propiedades y gestionar un fondo de reconstrucción.[25] El marco internacional se reforzó al incorporarse a la Constitución estatal mediante el artículo II(7), obligando al país a cumplir instrumentos clave como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención sobre el Genocidio.[26] Asimismo, el Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, establecido en abril de 2000, introdujo una autoridad centralizada para supervisar la protección de derechos y el retorno.[27]

La materialización de la restitución inmobiliaria se confió a la Comisión de Reclamaciones de Bienes Inmuebles (CRPC), un órgano cuasi-judicial que emitió 302.109 decisiones.[28] Sin embargo, el alto volumen formal no se tradujo en una

restitución efectiva, una brecha reflejada en la jurisprudencia de la Cámara de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina. Decisiones como *Ćišić* (2006), *Maglajac* (2004) o *Šukurma* (2005) documentaron fallos persistentes en la ejecución debido a la obstrucción de las autoridades locales.[29] Doctrinalmente, esto implica que las indemnizaciones exigen una prueba estricta de la responsabilidad estatal, limitando el acceso a reparaciones y derivando las reclamaciones al derecho civil ordinario.[30]

Una debilidad estructural especialmente relevante fue el Artículo XVI, que estableció un plazo máximo de cinco años para la transferencia de estas competencias a las instituciones nacionales. No obstante, en el ámbito de las estructuras de las entidades, el proceso de retorno quedó progresivamente condicionado por dinámicas de obstrucción local y de instrumentalización política.[31] Aunque para 2009 se habían reconstruido aproximadamente 400.000 viviendas, la efectividad real de los derechos reconocidos dependía en gran medida de la actuación de las entidades, los cantones y los municipios. Como resultado, más de medio millón de refugiados continuaban residiendo en el extranjero, mientras que numerosos retornados seguían enfrentándose a prácticas discriminatorias en ámbitos tan esenciales como el empleo y el acceso a las pensiones.[32]

Esta arquitectura se complementó con la supervisión del Alto Representante (OHR) bajo el Anexo X. Tras la Conferencia de Bonn de 1997, los "poderes de Bonn" permitieron la imposición de decisiones y destitución de cargos obstruccionistas. La evolución del OHR pasó por la facilitación temprana, la intervención intensiva y una retorsión posterior, lo que generó una aplicación irregular del Anexo VII.[33] Aunque el Plan de Implementación de la Ley de Propiedad (PLIP) logró tasas de restitución superiores al 92,6% en 2004, el retorno efectivo fue significativamente menor. Solo retornaron de forma sostenida 446.215 refugiados y 577.750 desplazados internos, evidenciando que la restitución inmobiliaria es necesaria pero insuficiente para la reintegración.[34]

El censo estatal de 1991 reflejaba una estructura multiétnica. Sin embargo, los datos del censo de 2013 mostraron una profunda homogeneización demográfica. En la Republika Srpska, la proporción de población serbia pasó del 54,4% en 1991 al 81,5%, mientras que la población bosniaca cayó del 28,8% al 14% y los croatas del 9,3% al 2,2%.[35] En la Federación también se registraron reducciones en las poblaciones serbias y croatas. La pérdida poblacional total acentuó la transformación tanto en la Federación que perdió 500.000 habitantes como en la Republika Srpska con 700.000 menos, consolidando los patrones territoriales de la guerra.

Estas transformaciones se reflejan en las experiencias de supervivientes de violencia sexual en el conflicto y personas nacidas de violaciones bélicas. Sus testimonios indican exclusión, estigma e invisibilidad institucional, debiendo entenderse el retorno no solo como un traslado físico, sino como un entorno social donde la dignidad y el reconocimiento siguen disputados.[36] Como respuesta normativa, la Ley de Prohibición de la Discriminación (2009), enmendada en 2016, amplió los motivos protegidos y otorgó un papel central al Defensor del Pueblo (*Ombudsman*).[37] Sus informes documentan discriminación laboral y en servicios públicos, afectando de forma particular a las mujeres retornadas.

La falta de condiciones para la reintegración condujo al fenómeno del "retorno vacío", donde el regreso figura como categoría legal formal pero no se traduce en transformación social.[38] A nivel supranacional, la Comisión Europea ha señalado desde 2005 la incompatibilidad entre la primacía constitucional de los "pueblos constituyentes" y un modelo de derechos basado en la ciudadanía.[39] Por otro lado, las respuestas estatales a la protección de víctimas han permanecido fragmentadas. Mientras el periodo de posguerra se centró en la restitución y el TPIY, posteriormente se ha transitado hacia una instrumentalización política de la memoria y el negacionismo, debilitando la rendición de cuentas.[40]

La constitucionalización del derecho al retorno

El Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina actúa como garante formal de la Carta Magna, aunque su propia configuración lo sitúa en el centro del sistema que debe enjuiciar. Su composición —cuatro jueces de la Federación, dos de la Republika Srpska y tres internacionales designados por el TEDH— opera bajo líneas vinculadas a las Entidades que en la práctica reflejan divisiones etnonacionales.[41] Durante estas tres décadas de transición, el Tribunal se ha convertido en un escenario central donde se disputan las interpretaciones del orden constitucional y los legados del conflicto.[42] Junto a él, la Corte de Bosnia y Herzegovina, creada en 2000, opera como la principal instancia judicial estatal en materia penal y de crímenes de guerra, supliendo la fragmentación de las jurisdicciones de las Entidades y apuntalada por el Tribunal Constitucional en sentencias como *U-21/01* y *U-16/08*. [43]

Desde su inicio, el orden posterior a Dayton encarnó una contradicción fundamental entre su compromiso formal con la igualdad y la lógica etnonacional exclusiva de las Entidades. La asimetría de partida se evidenció en que, mientras la Federación reconocía a bosniacos y croatas, la Constitución de la Republika Srpska centraba su identidad en la nación serbia, excluyendo a otros grupos. Esta situación fue formalmente impugnada mediante el Caso *U-5/98*. [44] En su sentencia de julio de 2000, el Tribunal dictaminó que la igualdad de bosniacos, croatas y serbios debía

garantizarse en todo el territorio estatal, rechazando que la organización territorial justificase el dominio étnico y prohibiendo cualquier homogeneización por separación territorial.[45]

El Tribunal vinculó este principio de igualdad con la aplicación del Anexo VII, elevando el retorno de refugiados a requisito constitucional y no a mera política. Para fundamentar la vulneración constitucional, la sentencia se apoyó en los limitados datos del censo y en registros de la UNHCR de 1997. En la Republika Srpska, de 97.966 retornados registrados, 88.003 eran serbios, frente a solo 9.212 bosniacos y 717 croatas, lo que situaba el retorno de minorías en apenas el 10% del total.[46] En la Federación, el patrón se repetía: los serbios, que representaban el 17,6% de la población según el censo de 1991, se redujeron al 2-3%, con tasas de retorno inferiores al 4%.[47] Ante estas cifras, el Tribunal concluyó que esta asimetría constituía una continuación de la limpieza étnica por medios legales y administrativos.[48] Asimismo, el análisis institucional de la época mostraba que en la Republika Srpska el poder en sectores clave como la policía y la judicatura estaba concentrado en manos serbias en más del 97%, [49] una dinámica de dominación institucional equivalente a la ejercida por bosniacos y croatas en la Federación.

A pesar de la contundencia jurídica de la sentencia *U-5/98*, su aplicación reflejó los límites de la judicatura, puesto que la resistencia política impidió el cumplimiento voluntario. Las enmiendas constitucionales impuestas por la OHR en 2002 apenas resultaron formales. No obstante, la doctrina del Tribunal se consolidó en casos posteriores como *U-14/00 (Manojlović)*, *U-15/99 (Zec)*, *U-19/01 (Genjac)* y *U-44/01*, configurando el derecho al retorno como un derecho constitucional autónomo y reforzado que impone al Estado la obligación positiva de restaurar la situación anterior (*status quo ante*), priorizando la justicia restaurativa sobre la estricta seguridad jurídica civil.[50]

Vetos, exclusión y captura institucional

Estas limitaciones no se circunscriben a los procedimientos de toma de decisiones, sino que afectan también al acceso a las principales instituciones del Estado. Aunque la Sentencia *U-5/98* confirmó el reconocimiento de bosníacos, croatas y serbios como pueblos constituyentes en todo el territorio de Bosnia y Herzegovina, la arquitectura constitucional sigue excluyendo de forma sistemática a quienes son clasificados como «Otros» (*Ostali*). Esta exclusión resulta especialmente visible en la Asamblea Parlamentaria. La Cámara de los Pueblos, concebida para garantizar la representación de los tres pueblos constituyentes, se articula mediante cuotas étnicas rígidas que impiden la participación de quienes no se identifican con ninguno de ellos.[51] Esta configuración entra en tensión con estándares

internacionales de derechos humanos, entre ellos el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.[52] Aunque la Cámara de Representantes representa formalmente a la ciudadanía en su conjunto, la necesidad de que la legislación sea aprobada por ambas cámaras y la existencia de mecanismos de veto reducen significativamente la capacidad de influencia política de quienes quedan fuera de las categorías constituyentes.

La exclusión también se reproduce en la Presidencia tripartita, que restringe el sufragio pasivo al impedir que los ciudadanos clasificados como «Otros» puedan presentarse como candidatos y limita igualmente el sufragio activo al exigir que el miembro serbio sea elegido desde la Republika Srpska, mientras que los miembros bosniaco y croata deben ser elegidos desde la Federación.[53]

En la práctica, estas restricciones se materializan mediante dos mecanismos principales de bloqueo institucional. El primero es la protección del «interés nacional vital», prevista en el artículo IV de la Constitución. Este instrumento permite que la mayoría de los delegados de cualquiera de los tres pueblos constituyentes en la Cámara de los Pueblos declare una decisión perjudicial para sus intereses colectivos.[54] Aunque la Constitución no definió originalmente el alcance de esta prerrogativa, la OHR lo precisó en 2002 mediante la Enmienda LXXVII, extendiéndolo a ámbitos tan diversos como la representación política, la identidad colectiva, la educación, la lengua o la cultura.[55] El procedimiento prevé una fase de conciliación en una comisión conjunta y, en caso de desacuerdo, la intervención del Tribunal Constitucional.[56] Sin embargo, el reducido número de resoluciones emitidas entre 2006 y 2017 —tan solo veintitrés— sugiere que este mecanismo actúa principalmente como un instrumento de disuasión ex ante, capaz de desalentar iniciativas legislativas antes incluso de que lleguen a ser formalmente examinadas.[57]

El segundo mecanismo, y probablemente el más determinante en la práctica, es la denominada votación por Entidades. En la Cámara de Representantes, la aprobación de decisiones requiere no solo una mayoría de los miembros presentes y votantes, sino también un nivel mínimo de apoyo procedente de ambas Entidades.[58] Ello otorga a los representantes de cada una de ellas una capacidad efectiva para bloquear legislación estatal sin necesidad de justificar sustantivamente su oposición. A diferencia del veto por interés nacional vital, la votación por Entidades elude la mediación judicial y opera como un instrumento parlamentario ordinario, más frecuente y, en muchos casos, más eficaz para paralizar la adopción de reformas.[59]

Esta misma lógica de equilibrio entre poderes de veto se proyecta sobre el conjunto del sistema político. La Presidencia, pese a sus amplias competencias en materia

de representación exterior y política internacional, permanece sometida a mecanismos que permiten trasladar los desacuerdos al ámbito de las Entidades. De forma similar, el Consejo de Ministros funciona sobre complejos criterios de equilibrio étnico y territorial que dificultan la formación de consensos estables. Incluso el poder judicial reproduce esta fragmentación. A pesar de las reformas impulsadas entre 2001 y 2004, incluida la creación del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía (HJPC) y el fortalecimiento del Tribunal de Bosnia y Herzegovina, el sistema continúa altamente descentralizado. En este contexto, la autoridad del Tribunal Constitucional ha sido objeto de cuestionamientos recurrentes y un número significativo de sus resoluciones sigue sin ejecutarse, especialmente como resultado de las resistencias políticas procedentes de la Republika Srpska.[60]

En el plano supranacional, el TEDH ha dictaminado la incompatibilidad de este marco discriminatorio con los estándares europeos. En la sentencia *Sejdić y Finci c. Bosnia y Herzegovina* (2009), el Tribunal concluyó que el sistema viola la prohibición de discriminación al restringir el acceso a la Presidencia y a la Cámara de los Pueblos.[60] Esta línea se reafirmó en los fallos *Zornić* (2014), *Pilav* (2016) y *Kovačević* (2023), además de evidenciar otras deficiencias sistémicas en *Maktouf y Damjanović* (2013) o *Ališić* (2014).[61] Estas sentencias reflejan un patrón estructural de incumplimiento.

En conclusión, desde la óptica del Anexo VII, esta configuración institucional no es una mera inconsistencia, sino un freno estructural a su materialización. La asfixia administrativa y burocrática sobre el terreno es la extensión práctica de estas limitaciones a nivel macro. Las disfunciones y bloqueos políticos—visibles en leyes de propiedad inmobiliaria contrarias a la jurisdicción estatal, la promoción de marcos jurídicos paralelos o los conflictos continuos con el Tribunal Constitucional y la OHR—[62] demuestran que el fracaso del retorno no responde a retrasos técnicos, sino al diseño del propio sistema de posguerra.

Conclusión: Los límites transformadores del Anexo VII

La implementación del Anexo VII en Bosnia y Herzegovina no puede evaluarse simplemente en términos binarios de éxito o fracaso, sino en relación con la evolución de los mecanismos institucionales diseñados para garantizar la no repetición. Visto desde esta perspectiva, el caso bosnio revela un proceso de transformación funcional que ha afectado a los instrumentos concebidos originalmente para revertir las consecuencias del conflicto.

El Anexo VII y su arquitectura de apoyo—incluidos la OHR, el Tribunal Constitucional y las instancias estatales—se estructuraron como pilares para

desmantelar los efectos demográficos y territoriales de la limpieza étnica, promoviendo la coexistencia multiétnica. En su fase inicial, este marco operó mediante una intensa intervención internacional, donde actores externos impusieron reformas legislativas y forzaron el cumplimiento de las obligaciones preventivas. Sin embargo, este modelo de injerencia directa demostró ser temporalmente limitado. A partir de mediados de la década de 2000, el protagonismo se transfirió hacia unas instituciones domésticas inmersas en un sistema profundamente fragmentado y de base etnopolítica.

Lejos de consolidar un aparato estatal cooperativo, esta transición discurrió paralela a dinámicas de obstrucción, contestación y vaciamiento institucional. Actores etnonacionalistas atacaron el andamiaje del Estado de Dayton mediante el cuestionamiento de la OHR, la deslegitimación del Tribunal Constitucional y la continua recuperación de competencias a nivel de Entidades. Esta erosión se ha visto reforzada por la instrumentalización política de la memoria, donde el negacionismo y la glorificación de crímenes de guerra operan como prácticas estructuradas que distorsionan los hechos judicialmente probados y reconfiguran las fronteras de la pertenencia comunitaria.

El papel de la comunidad internacional también ha evolucionado de forma ambivalente. Durante los primeros años de la posguerra, organismos como la OHR actuaron como impulsores decisivos de reformas orientadas a fortalecer las instituciones estatales y garantizar la implementación del Acuerdo de Dayton. Sin embargo, a medida que la capacidad transformadora de la intervención internacional se ha reducido, sus actuaciones han oscilado entre la defensa puntual de estándares democráticos y la aceptación de fórmulas que consolidan la lógica etnopolítica existente. Así, la reforma del Código Penal impuesta por el Alto Representante Valentin Inzko en 2021, que criminalizó la negación del genocidio y la glorificación de criminales de guerra, representó un intento de proteger los fundamentos normativos de la justicia transicional y combatir las narrativas revisionistas. No obstante, el alcance de esta medida ha quedado limitado por la persistencia de mecanismos institucionales que permiten a los actores políticos bloquear o cuestionar su aplicación práctica.[63]

Más controvertida aún fue la intervención del Alto Representante Christian Schmidt en 2022 para modificar la legislación electoral y determinados aspectos constitucionales de la Federación de Bosnia y Herzegovina.[64] Aunque presentada como una respuesta al estancamiento institucional, la reforma fue ampliamente criticada por reforzar los incentivos de representación étnica y favorecer a las élites nacionalistas dominantes, consolidando una concepción de la ciudadanía basada en la pertenencia grupal antes que en la igualdad individual. En este sentido, la actuación internacional refleja una paradoja persistente: mientras promueve

formalmente los principios de inclusión, reconciliación y no discriminación, continúa operando dentro de un marco institucional que reproduce las divisiones que dichas políticas pretenden superar.

Este escenario debe situarse en el marco de las prioridades geopolíticas europeas, marcadas en los últimos años por la urgencia y la gestión de riesgos tras el estallido de la guerra en Ucrania. La aceleración de la candidatura de Bosnia y Herzegovina a la Unión Europea ha priorizado la estabilidad y el control geopolítico por encima de los objetivos de transformación social y democrática que albergaba el acuerdo de paz.[65]

En consecuencia, los mecanismos de no repetición del marco de Dayton no han desaparecido ni han sido formalmente derogados, sino que han sufrido una profunda reconfiguración. Sus estructuras legales persisten, pero su capacidad transformadora ha quedado neutralizada por la interacción entre la degradación institucional, la selectividad internacional y el cálculo partidista. El caso bosnio demuestra que las garantías de no repetición no operan en el vacío sino en entornos dominados por la competición etnopolítica, y corren el riesgo de subordinarse a lógicas de contención y estatus *quo*.

El derecho al retorno permanece formalmente intacto, pero materialmente subyugado. Su supervivencia como prerrogativa legal convive con prácticas institucionales y discursos que limitan su alcance, estabilizando los resultados del desplazamiento. El desenlace no es simplemente una reversión incompleta de la limpieza étnica, sino su normalización dentro del orden de posguerra.

Asimismo, el vaciamiento demográfico y las transformaciones poblacionales producidas tras la guerra han consolidado patrones territoriales que reflejan, en buena medida, los resultados del conflicto. Aunque el Anexo VII contribuyó al retorno de una parte significativa de la población desplazada, no logró revertir de forma sustancial las dinámicas de segregación y homogeneización étnica que emergieron durante la guerra. La combinación de retornos incompletos, discriminación persistente y emigración continuada ha favorecido la estabilización de nuevas realidades demográficas que condicionan la vida política y social del país.

Como resultado, Bosnia y Herzegovina continúa enfrentándose al desafío de traducir los derechos formalmente reconocidos en transformaciones efectivas de las estructuras que originaron el desplazamiento. Lejos de constituir una reparación plenamente consolidada, el retorno permanece sujeto a condicionantes institucionales, económicos y políticos que limitan su capacidad de reconstruir comunidades pluralistas y de fortalecer una ciudadanía compartida.

Notas al pie

- [1] Mayer-Rieckh, Alexander. “Guarantees of Non-Recurrence: An Approximation.” *Human Rights Quarterly* 39, no. 2 (2017): 416–448.
<https://doi.org/10.1353/hrq.2017.0024>.
- [2] Calvet Martínez, Elisenda. “Transitional Justice in the Context of the War in Ukraine,” *Revue Européenne du Droit* 5, no. 4 (2023): 78.
- [3] Bell, Christian. *On the Law of Peace* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 53.
- [4] Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977), 25–44.
- [5] Horowitz, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley: University of California Press, 1985), 54, 74–75.
- [6] Landau, David . “Abusive Constitutionalism,” *University of California, Davis Law Review* 47 (2013): 191, <https://ir.law.fsu.edu/articles/555>.
- [7] Scheppele, Kim Lane . “Autocratic Legalism,” *University of Chicago Law Review* 85 (2018): 545–583.
- [8] Calvet, supra 2.
- [9] “General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina”. Tratado internacional de paz entre Bosnia y Herzegovina, Croacia, y la República Federal de Yugoslavia. Inicialado el 21 de noviembre de 1995. United Nations General Assembly Security Council Document A/50/790, S/1995/999, November 30, 1995.
<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B>
- [10] Tribunal Europeo de Derechos Humanos [TEDH], Sentencia *Sejdić e Finci c. Bosnia y Herzegovina*, 22 de diciembre de 2009; TEDH, Sentencia *Kovačević c. Bosnia y Herzegovina*, 29 de agosto de 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/>.
- [11] Office of the High Representative, *Constitution of Bosnia and Herzegovina (Annex IV to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)* (Sarajevo: OHR, 1995), art. II (5), <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.
- [12] Selimović, Sead. “Preventing Return: Implementation of Annex VII of the Dayton Peace Agreement in Bosnia and Herzegovina (1995–2020).” *Historijski pogledi* 4, no. 6 (2021): 206–232.
<https://doi.org/10.52259/historijskipogledi.2021.4.6.206>.

- [13] Mulalić, Muhidin. "The Implementation of Annex VII of the Dayton Peace Agreement." En *Shifting Paradigms: Three Decades after the Signing of the Dayton Peace Agreement*, editado por Hamza Preljević et al. Cham: Springer Nature Switzerland, 2025.
- [14] J. Hasanović y D. Kapidžić, "Ethnic relations and identity politics: Dynamics in Bosnia and Herzegovina," en *Shifting Paradigms: Three Decades after the Signing of the Dayton Peace Agreement*, ed. Hamza Preljević et al. (Cham: Palgrave Macmillan, 2025), https://doi.org/10.1007/978-3-031-94370-6_8.
- [15] Bieber, F. *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance* (Basings-toke: Palgrave Macmillan, 2006), 41.
- [16] Misha Judah, "Envejecimiento, emigración y decrecimiento demográfico en los Balcanes," *Revista IDEES*, n.º 63 (2024), <https://revistaidees.cat/>.
- [17] N. Ahmetašević y G. Mlinarević, "Bosnia and Herzegovina as a testing ground for the EU border externalization," en *Shifting Paradigms: Three Decades after the Signing of the Dayton Peace Agreement* (Cham: Palgrave Macmillan, 2025), https://doi.org/10.1007/978-3-031-94370-6_15; M. Tazzioli, "Assembling traces of border violence: Counter-mapping as counter-archiving," *Environment and Planning D: Society and Space* 42, no. 1 (2024): 1–18, <https://doi.org/10.1177/02637758241303367>.
- [18] Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton, art. 1; Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de BiH, *Revised Strategy for the Implementation of Annex VII of the Dayton Peace Agreement* (Sarajevo, 2009), <https://www.refworld.org/legal/decrees/natlegbod/2010/121052>.
- [19] Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton, art. 1, <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.
- [20] Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton, art. 3(2), <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.
- [21] *Ibid.*, arts. 3 y 5, <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.
- [22] Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP), *ICMP Annual Report 2024* (La Haya: ICMP, 2024), <https://icmp.int/?resources=icmp-2024-annual-report>.
- [23] *Ibid.*, <https://icmp.int/?resources=icmp-2024-annual-report>.

[24] Amor Mašović (Director del Instituto de Personas Desaparecidas de BiH [INO BiH]), comunicación personal, 11 de julio de 2013.

[25] Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton, arts. 7 y 14, <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.

[26] Steiner, Christian, y Nedim Ademović. *Constitution of Bosnia and Herzegovina: Commentary*. Sarajevo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2025. <https://ustavbih.ba/clan-ii-ljudska-prava-i-osnovne-slobode/f-izbjeglice-i-raseljena-lica-clan-ii-5/3-sporazum-o-izbjeglicama-i-raseljenim-licima-aneks-7-dms/>. [27] Ley de Ministerios y Órganos de Administración de BiH, *Boletín Oficial de BiH*, n.º 5/03.

[28] Anexo VII del Acuerdo de Paz de Dayton, art. 11; Steiner y Ademović, *Constitution of Bosnia and Herzegovina: Commentary* (Sarajevo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2025), <https://ustavbih.ba/>.

[29] Cámara de Derechos Humanos para Bosnia y Herzegovina, decisiones *Čišić* (CH/00/5092, 5 de abril de 2006), *Maglajac* (CH/00/6101, 5 de noviembre de 2004), *Šukurma* (CH/01/7243, 5 de agosto de 2005).

[30] *Ibid.*

[31] Mulalić, *supra* 13; Selimović, *supra*, 12.

[32] Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de BiH, *Housing and Urban Profile of Bosnia and Herzegovina* (Sarajevo: MHRR, 2001), <https://www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=243>.

[33] Mulalić, *supra* n. 13; Selimović, *supra* n. 12.

[34] *Ibid.*

[35] Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina. *Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, 2013: Ethnicity/National Affiliation, Religion, and Mother Tongue*. Sarajevo: Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, 2016. <https://www.popis.gov.ba/popis2013/knjige.php?id=2>.

[36] Kučukalić, Esma. “Los ‘niños olvidados’ de Bosnia piden justicia.” *Valencia Plaza*, 27 de agosto de 2020.

<https://valenciaplaza.com/valenciaplaza/LosniosolvidadosdeBosniapidenjusticia>

[37] Ley de Prohibición de la Discriminación, *Boletín Oficial de BiH*, n.º 59/09 y 66/16.

[38] Mulalić, *supra* n. 13; Selimović, *supra* n. 12.

[39] Comisión Europea, *Bosnia and Herzegovina 2005 Progress Report*, SEC (2005) 1422 (Brussels: European Commission, 2005), https://www.esiweb.org/pdf/bosnia_EU-Commission-progress_report_Bosnia_2005.pdf.

[40] Kučukalić Ibrahimović, Esma. “Negacionisme Proxy i Cultura de la Impunitat: El Llegat Social de la Guerra als Balcans.” *IDEES* (2025). <https://revistaidees.cat/es/negacionisme-proxy-i-cultura-de-la-impunitat-el-llegat-social-de-la-guerra-als-balcans/>.

[41] Steiner, supra 26.

[42] Pistan, Carna. “Call It by Its Right Name: Criminalizing Genocide Denial in Bosnia and Herzegovina.” *Verfassungsblog*, 23 de agosto de 2021. <https://verfassungsblog.de/call-it-by-its-right-name/>. [43] Carna Pistan, “Call It by Its Right Name: Criminalizing Genocide Denial in Bosnia and Herzegovina,” *Verfassungsblog*, 23 de agosto de 2021, <https://verfassungsblog.de/>.

[43] Steiner, supra 26.

[44] Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, Caso n.º U-5/98, Decisión Parcial de 1 de julio de 2000.

[45] *Ibid.*, párrs. 60–61.

[46] *Ibid.*, párrs. 88–90.

[47] *Ibid.*, párr. 90.

[48] *Ibid.* [49] *Ibid.*, párr. 92.

[50] Steiner, supra 26.

[51] International Covenant on Civil and Political Rights, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, art. 25; European Convention on Human Rights, abierta a la firma el 4 de noviembre de 1950, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1953, art. 14.

[52] Office of the High Representative, *Constitution of Bosnia and Herzegovina (Annex IV to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)* (Sarajevo: OHR, 1995), art. V, <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.

[53] *Ibid.*, art. IV(3)(e), <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.

[54] Office of the High Representative, “Decision on the Constituent Peoples Amendments,” Sarajevo, 19 de abril de 2002.

[55] Office of the High Representative, *Constitution of Bosnia and Herzegovina (Annex IV to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)* (Sarajevo: OHR, 1995), art. IV(3)(e), <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.

[56] Balić, Lejla, y Belma Vlaški. “Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini.” En *Građani, ustav, Europa: Rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH*, editado por Maja Sahadžić, Dženita Banović, Dražen Barbarić y Goran Marković, 69–74. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2023.

[57] Office of the High Representative, *Constitution of Bosnia and Herzegovina (Annex IV to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina)* (Sarajevo: OHR, 1995), art. IV(3)(d), <https://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-4/>.

[58] Balić y Vlaški, *supra* n. 56.

[59] Bosnia and Herzegovina, *Law on the Council of Ministers*, Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, n.º 30/03.

[60] Bosnia and Herzegovina, *Law on the High Judicial and Prosecutorial Council*, Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, n.º 25/04; Steiner, Christian, y Nedim Ademović. *Constitution of Bosnia and Herzegovina: Commentary*. Sarajevo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2025. <https://ustavbih.ba/clan-ii-ljudska-prava-i-osnovne-slobode/f-izbjeglice-i-raseljena-lica-clan-ii-5/3-sporazum-o-izbjeglicama-i-raseljenim-licima-aneks-7-dms/>.

[61] European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2022 Report*, Commission Staff Working Document SWD(2022) 336 final (Brussels: European Commission, 12 de octubre de 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022SC0336>.

[62] European Court of Human Rights, *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, Application no. 3681/06, Judgment of 15 July 2014; *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, Application no. 41939/07, Judgment of 9 June 2016; *Kovačević v. Bosnia and Herzegovina*, Application no. 43651/22, Judgment of 29 August 2023.

[63] Oficina del Alto Representante (OHR), “Decision Enacting the Law on Amendment to the Criminal Code of Bosnia and Herzegovina,” 23 de julio de 2021, <https://www.ohr.int/>.

[64] Oficina del Alto Representante (OHR), “Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina and Amendments to the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina,” 2 de octubre de 2022, <https://www.ohr.int/>.

[65] European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2022 Report*, Commission Staff Working Document SWD(2022) 336 final (Brussels: European Commission, 12 de octubre de 2022); European Council, *Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process*, Documento 15935/22 (Brussels: Council of the European Union, 13 de diciembre de 2022).