

INGENIERÍA ELECTORAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS. EL CASO DE BOSNIA-HERZEGOVINA

Por PABLO OÑATE

INTRODUCCIÓN (1)

Como es sabido, los Acuerdos de Paz de Dayton (2) pusieron fin a una cruenta guerra en la que se vieron inmersas varias de las Repúblicas de la antigua Yugoslavia, entre 1991 y finales de 1995. Sin lugar a dudas, el peor escenario del conflicto fue el de la República de Bosnia Herzegovina (BH), dada la complejidad derivada de su

(1) El autor trabajó como «*adjudicador*» y «*supervisor*» de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Bosnia Herzegovina durante el periodo de elaboración del censo electoral (mayo y junio de 1997). Quisiera dejar constancia de mi agradecimiento al personal de la Oficina Territorial de la OSCE en Doboj, así como al Dr. R. Dreyer, jefe de la Sección Electoral y director ejecutivo del Centro Regional de la OSCE en Banja Luka, por la especial atención y la ayuda que me dispensaron durante mi estancia en Bosnia Herzegovina. Ronald Dreyer ha tenido la amabilidad, además, de facilitarme los datos relativos al resultado del proceso de elaboración del censo. También quisiera agradecer a Carlos Taibo y a José Ramón Montero los acertados comentarios hechos al manuscrito y que han contribuido, sin duda, a mejorarlo. Una primera versión del mismo ha sido presentada como ponencia en el III Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración.

(2) Las negociaciones se llevaron a cabo en la base militar de Dayton (EE.UU.) entre el 1 y el 21 de noviembre de 1995. Los Acuerdos fueron firmados en París el 14 de diciembre de 1995 por los presidentes de Croacia, de la Federación de Serbia y Montenegro, y de la República de Bosnia Herzegovina. Ver «The Dayton Peace Accords. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina», Office of Public Communication, Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State (WWW, <http://dosfan.lib.uic.edu>). La bibliografía relativa a la guerra en la extinta Yugoslavia es ya abundante. Puede verse, para una primera aproximación, C. Taibo y J. C. Lechado, *Los conflictos yugoslavos. Una introducción* (Fundamentos, Madrid, 1995). Sobre la gestación del Acuerdo ver el capítulo de C. TAIBO: «El Acuerdo de Dayton y el futuro de Bosnia Herzegovina», en VV.AA., *El genocidio bosnio* (Ediciones de La Catarata, Madrid, 1997), así como la bibliografía en él citada.

composición multiétnica y su vecindad con repúblicas en las que una de esas etnias era mayoritaria y tenía un ánimo marcadamente expansivo.

En el Anexo III de los Acuerdos se establecía que en el plazo de seis meses debían celebrarse elecciones presidenciales, legislativas y municipales en el territorio de las dos entidades que componían la República de Bosnia Herzegovina (3). Para asegurar su carácter democrático se confiaba su planificación, organización, conducción y supervisión a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Esta organización establecería una Comisión Electoral Provisional (constituida por el jefe de la misión de la OSCE en Bosnia Herzegovina —quien la presidiría—, por el alto representante de la Unión Europea para Bosnia, y por las personas nombradas por cada parte —una cada una—, además de por los expertos que el presidente tuviera a bien designar) que sería la encargada de elaborar por consenso las normas y reglas por las que se conducirían los distintos procesos electorales.

En el mismo Anexo se establecía que podrían votar en las elecciones todos los ciudadanos de Bosnia Herzegovina mayores de 18 años cuyo nombre apareciera en el censo de 1991. Como norma general, debía votarse en el mismo municipio en el que se estuviera registrado en el censo mencionado, pese a que ya no se residiera en él, y cabiendo hacerlo en persona o por correo (*absentee*). Sólo excepcionalmente cabía solicitar el ejercicio del voto en otro municipio. Esta provisión tenía una importancia fundamental en un contexto en el que, como consecuencia de la guerra y de las sucesivas políticas de «limpieza étnica», a la altura de finales de 1995 la cantidad de población que se había visto obligada a huir de su lugar de residencia sumaba cerca del 35 por 100 de los ciudadanos de Bosnia Herzegovina, pasando a ser *refugiados* o *desplazados* (4). Los Acuerdos de Dayton afirmaban la libertad de movimientos dentro de la República y el derecho de todo refugiado o desplazado a regresar a su lugar de residencia original con las suficientes garantías para su integridad y la de sus familias. Es más, tanto los Acuerdos como la Normativa

(3) Los Acuerdos reafirmaban la integridad territorial de la República de Bosnia Herzegovina, que pasaría a estar constituida por dos entidades, la Federación de Bosnia Herzegovina (bosnios «musulmanes» y croatobosnios) y la Republika Srpska (serbios de Bosnia), dotadas de considerables poderes autónomos, dándose lugar a una estructura política con un «centro vaporoso y entidades cargadas de contenido» (TAIBO: «El Acuerdo de Dayton y...», *op. cit.*). El artículo 2 del mencionado Anexo III establecía que debían celebrarse elecciones para la Presidencia y la Cámara de Representantes de la República de Bosnia Herzegovina, la Cámara de Representantes de la Federación de Bosnia Herzegovina, la Asamblea Nacional y la Presidencia de la Republika Srpska, así como para las Asambleas cantonales y autoridades municipales en el conjunto de la República.

(4) Datos de P. VALLS: «The Longer the Wait», en *War Report*, núm. 38, 1995, pág. 50, cit. por Taibo (1997). En los Acuerdos de Paz y en la Normativa Electoral se considera *refugiado* a todo ciudadano que ha cambiado de lugar de residencia voluntaria o involuntariamente como consecuencia de la guerra y reside ahora fuera de las fronteras de la República de Bosnia Herzegovina. *Desplazados* son aquellos que han cambiado de lugar de residencia, pero siempre dentro de las fronteras de la República.

Electoral diseñada a su amparo establecían que para el momento de la celebración de las elecciones, el retorno de los refugiados debería estar ya en marcha (5).

Es decir, los Acuerdos de Paz de Dayton pretendían que todo ciudadano de Bosnia Herzegovina pudiera ejercer su derecho de voto en el municipio donde residiera antes de la guerra o en alguno otro donde ahora viva. Con ello se deseaba dejar sin efectos (al menos en lo que toca al ejercicio del derecho de voto) las políticas de limpieza étnica. Esta provisión podía tener especial incidencia en el caso de las elecciones municipales, en las que se elegiría a las autoridades locales, llamadas, en último término, a llevar a la práctica las medidas políticas que los Acuerdos de Dayton establecieron en abstracto. Teniendo en cuenta que para ser candidato en elecciones locales no había que residir necesariamente en el municipio por el que el candidato se presentara, quedaba *teóricamente* abierta la puerta para la anulación de los efectos de las políticas de limpieza étnica: podría resultar que en un municipio cuya población fuera ahora étnicamente homogénea acabara obteniendo la mayoría una candidatura de otro origen étnico, sin que los candidatos correspondientes ni sus votantes tuvieran siquiera que visitar ese municipio.

La consecuencia no deseada fue que cada parte manipuló libremente el censo electoral: ante la liberalidad de las condiciones para la inscripción de ciudadanos en un municipio distinto de aquél en el que residieran, las autoridades locales procedieron al traslado masivo de desplazados a zonas en las que podían ser electoralmente más útiles, para engrosar el porcentaje de votantes de una determinada comunidad étnica; esto es, para constituir artificialmente mayorías serbias o croatas allí donde no las había, con población procedente de zonas donde la práctica unanimidad étnica era ya un hecho y, por tanto, la presencia de esos «excedentes» resultaba innecesaria (6). Esas prácticas se vieron facilitadas por la ausencia de una eficaz supervisión

(5) Artículos 4.1 del Anexo 3 de los Acuerdos y 11 de la Normativa Electoral, en su redacción de 24 de julio de 1996. Los Acuerdos eran taxativos en este sentido, llegando a contemplarse en ellos la obligación de las autoridades locales de garantizar la existencia de las condiciones necesarias para el pacífico y seguro retorno de los refugiados y la libre circulación de personas por todo el territorio de Bosnia Herzegovina, removiendo los obstáculos y reprimiendo las amenazas, intimidaciones y persecuciones tendentes a evitar el retorno (para esta cuestión ver, en especial, el Anexo 7). No obstante, teniendo en cuenta que la mayoría de los líderes locales que protagonizaron las operaciones de guerra y de limpieza étnica siguen dirigiendo la política local, y que buena parte de la población sigue siendo claramente renuente —más bien abiertamente contraria— a la convivencia multiétnica, ese regreso apenas se ha producido año y medio después de la firma de los Acuerdos, habiéndose registrado incidentes con fatales consecuencias para quienes lo intentaron. No me atrevería a cuantificar el porcentaje de la población que es abiertamente contraria a la convivencia multiétnica, aunque de las diversas entrevistas realizadas en diversos puntos de Bosnia Herzegovina por el autor y otros supervisores y adjudicadores de la OSCE en el periodo de elaboración del censo, puede colegirse la impresión de que, después de la guerra, se trata de un sentimiento generalizado que no puede, no obstante, globalizarse.

(6) Este mecanismo se utilizó profusamente con refugiados que pretendían volver a Bosnia Herzegovina una vez terminada la guerra y deseaban legalizar su situación en donde quisieran residir. Esas prácticas se constataron sobre el terreno tanto respecto de los serbios como de los croatas. La población

internacional del proceso de elaboración del censo electoral, lo que propició que el registro de ciudadanos se hiciera en muchas ocasiones incluso sin la presencia física de los interesados. Estas anomalías cobraban especial relevancia en unos comicios por los que debía elegirse a las autoridades locales, y en los que la circunscripción electoral tenía una extensión físicamente muy reducida.

Por todo ello, la fecha de celebración de las elecciones municipales fue sucesivamente pospuesta (7), de septiembre de 1996 a noviembre del mismo año, y de este mes a abril del año siguiente. La OSCE trataba de que las partes aceptaran una normativa que obligaba a la población a votar, bien en persona o mediante voto por correo, en el lugar en el que residía con anterioridad a la guerra (el que figuraba en el censo de 1991). Con ello pretendía evitar el fraude generado por los traslados masivos de población. Los representantes serbios manifestaron que no aceptarían una normativa que excluyera la posibilidad de que los ciudadanos se registraran en «nuevos municipios». Finalmente, y ante el bloqueo de las negociaciones en el seno de la Comisión Electoral Provisional, la OSCE aceptó tal posibilidad imponiendo, eso sí, serias restricciones que, como veremos, a la postre acabarían dificultando enormemente que los refugiados pudieran ser registrados en otro municipio que no fuera aquél en el que estaban censados en 1991.

Los representantes serbios se conformaron con la aceptación de la posibilidad de que la población se registrara en municipio distinto de aquél en el que residía, pese a que tal posibilidad se condicionaba a que la persona en cuestión encajara en alguno de los supuestos que fueron estrictamente establecidos. Con ello se evitaría el fraude en la elaboración del censo electoral que obligó a aplazar las elecciones municipales. De esta forma se encargó a la OSCE la realización de un nuevo censo electoral que permitiera llevar a cabo las elecciones locales con un mínimo nivel de fiabilidad. El 6 de marzo de 1997, siguiendo la recomendación de Robert H. Frowick, jefe de la misión de la OSCE en Bosnia Herzegovina, y de acuerdo con los miembros de la Comisión Electoral Provisional, el secretario general de la OSCE anunció que las elecciones se celebrarían finalmente los días 13 y 14 de septiembre de 1997.

Para garantizar ese nivel de fiabilidad, la OSCE desplegó en la zona una tupida red de oficinas y personal que supervisaría celosamente todas las fases del proceso electoral (8). La OSCE tenía instalados cinco centros regionales, 26 oficinas territo-

era obligada a esos traslados bajo la amenaza de no percibir la ayuda internacional (que era distribuida por las autoridades locales) o de no lograr en el futuro un empleo.

(7) Si se celebraron en la fecha prevista (septiembre de 1996) las elecciones de la Presidencia y de la Cámara de Representantes de Bosnia Herzegovina, la Cámara de Representantes y las Asambleas cantonales de la Federación de Bosnia Herzegovina, y la Presidencia y la Asamblea Nacional de la Republika Srpska.

(8) Dentro del mandato de la OSCE también se contemplaba la supervisión del respeto de los derechos humanos en la zona. El estudio de esa tarea, que sería llevada a efecto de forma complementaria a la relacionada con las elecciones, nos alejaría de nuestro propósito, por lo que la dejaremos, por ahora, de lado.

riales y varias oficinas electorales complementarias, centros en los que el personal internacional superaba ya la cifra de 200 (9). A ellos se sumaron, para la fase de elaboración del censo electoral, por un lado, 480 supervisores internacionales. Cada uno de ellos estaría asignado a un Centro de Registro de Votantes (CRV) y su misión consistiría en comprobar que ese proceso se desarrollaba en todo momento según lo establecido en las normas, garantizando con su presencia permanente la ausencia de fraudes en el registro de los ciudadanos, la suficiencia de materiales para llevar a cabo tal tarea, la transmisión a las oficinas territoriales de la OSCE de todos los formularios completados, la custodia de los sellos oficiales de la OSCE, de la copia electrónica del censo de 1991, etc. (10). Al personal anterior se agregaron más de 120 adjudicadores, licenciados en derecho, cuya formación jurídica les permitiría realizar con las debidas garantías sus funciones en los diversos CRV bajo su responsabilidad: decidir la idoneidad de un ciudadano para ser censado en un municipio determinado; examinar, conducir investigaciones y decidir acerca de la validez de la documentación presentada por los ciudadanos para ser registrados en un municipio distinto de aquél en el que residían antes del final de las hostilidades; revisar la documentación presentada por los desplazados y por quienes no figuren en el censo de 1991, etc.

Para las fases de votación y escrutinio habrán de nombrarse 2.300 supervisores internacionales, que se encargarán de asegurarse de que en cada mesa electoral se den las condiciones necesarias para que la votación y el recuento de los votos se lleven a efecto sin irregularidades que pudieran enturbiar la limpieza democrática del proceso.

Nunca antes se había hecho un seguimiento tan preciso de un proceso electoral en su conjunto. Hasta estas elecciones municipales, lo normal era enviar supervisores internacionales un par de días antes del de la votación, cuando el fraude podía haberse cometido previamente, en la fase de elaboración del censo electoral, y no ser, así, detectado. En esta ocasión el seguimiento sería total, tanto en la fase de registro, como en las de votación y recuento, y en todos y cada uno de los colegios electorales (de registro o de votación). Después del fracaso de la organización de las elecciones municipales de septiembre de 1996, la OSCE no reparó en medios para

(9) Entre ellos se contaban 35 *core supervisors*, 35 *international trainers*, 39 *advanced party personnel*, y más de 30 *election officers*, cuya función consistía en organizar logísticamente todo el proceso electoral en cada una de las zonas y regiones, creando las condiciones necesarias para que los supervisores internacionales de cada Centro de Registro de Votantes y, posteriormente, de Votación pudieran desarrollar adecuadamente sus funciones, coordinando su actividad y centralizando la información que éstos enviaban desde sus respectivas oficinas.

(10) Sus funciones se regulan en el artículo 5.2 de la Normativa Electoral en su redacción de 8 de abril de 1997. De esos 480 supervisores, 25 serían enviados a Zagreb y 35 a Belgrado, para ocuparse, en esas ciudades, de la tramitación de la inscripción en el censo electoral de los ciudadanos de Bosnia Herzegovina refugiados en Croacia y en la Federación de Serbia y Montenegro; más adelante nos ocuparemos del proceso de registro y voto fuera del país.

garantizar la limpieza de este proceso en 1997, y demostrar así su capacidad para asumir ese tipo de responsabilidades en la escena internacional.

No obstante, dada la complejidad del contexto político-social de la República de Bosnia Herzegovina, dividida en dos entidades enfrentadas sin interés alguno por reconciliarse, con un alto porcentaje de su población desplazada o refugiada fuera del país (que, eventualmente, podría querer regresar a su lugar de residencia original y, por tanto, ansiaría ver en sus instituciones locales a autoridades pertenecientes a su misma comunidad étnica), lo primero y más difícil era diseñar un sistema de elaboración del censo electoral que resultara aceptable para todas las partes al tiempo que paliara —al menos en lo electoral— las consecuencias de las políticas de limpieza étnica. En este sentido, los expertos designados a tal efecto por la OSCE realizaron una auténtica obra de ingeniería electoral: se trataba de propiciar a los desplazados y refugiados la posibilidad de votar en su lugar de residencia original o allí donde hubieran residido después, evitando al tiempo el fraude electoral que inflase artificialmente los censos de un determinado municipio con ciudadanos que no eran ni habían sido residentes del mismo. Veamos cuáles fueron los mecanismos que se establecieron para alcanzar tales propósitos.

EL SISTEMA DE ELABORACIÓN DEL CENSO ELECTORAL

La primera distinción que establecieron quienes diseñaron el sistema de elaboración del censo, y que nosotros mantendremos en nuestro estudio, es la que diferencia entre el procedimiento para quienes residen dentro y para quienes residen fuera del país. Comenzaremos por el primero, el empadronamiento dentro del país.

El objetivo del procedimiento era, obviamente, elaborar una lista definitiva de votantes de cada municipio. A tal efecto las Comisiones Electorales Locales establecieron el número de Centros de Registro de Votantes (CRV) que consideraron apropiado en función de la población residente en cada zona (como ya se ha dicho, en cada uno de estos centros habría —además del personal local correspondiente— un supervisor internacional). La Comisión Electoral Provisional estableció que el período de registro se extendería desde el 5 de mayo hasta el 16 de junio, siendo finalmente prorrogado, con carácter general, hasta el 28 de junio (11).

Como también hemos anticipado, la norma general era que cualquier ciudadano de Bosnia Herzegovina que tuviera más de 18 años de edad el 13 de septiembre de 1997 y cuyo nombre apareciera en el censo de 1991 (en la versión actualizada para las elecciones de septiembre de 1996) tenía el derecho a ser registrado, rellenando a tal efecto una instancia que más tarde procesaría la OSCE para confeccionar

(11) En determinados lugares duró incluso más, debido a determinadas circunstancias a las que luego se aludirá.

la Lista Provisional de Votantes. En caso de no aparecer en el censo de 1991, podía registrarse siempre que aportara la documentación específica que probara su ciudadanía, bien un certificado de ciudadanía emitido por la autoridad competente con anterioridad a 1991, o bien un recibo emitido con posterioridad a esa fecha por la autoridad municipal competente, que diera fe de que la persona en cuestión figuraba en los libros del registro municipal como ciudadano de Bosnia Herzegovina con anterioridad a 1991 (12).

La cuestión relevante, como apuntamos con anterioridad, era no tanto la de los requisitos para registrarse, como la de la determinación del municipio en el que los ciudadanos podían hacerlo y con qué condiciones. Una vez más, la regla general era que un ciudadano debía registrarse y votar en el municipio en el que aparecía empadronado en el censo de 1991, pese a que ya no residiera en él, caso para el que se preveía la posibilidad de que lo hiciera en persona o mediante voto por correo (13). No obstante, se contemplaban ciertas excepciones a esta regla general, para tratar de atender las especiales circunstancias de los muchos desplazados como consecuencia de la guerra, que tal vez no desearan regresar a su municipio de origen y sí rehacer su vida en su nuevo municipio de residencia, votando acaso por las autoridades locales de éste.

Así, se establecía, en primer lugar, que los ciudadanos que trasladaron su residencia, como consecuencia de la guerra, entre 1991 y el comienzo de las hostilidades (el 6 de abril de 1992) y la mantuvieran aún en el mismo municipio, podrían votar tanto en el municipio en el que figuraran en el censo de 1991 (en persona o mediante voto por correo) como en aquél al que se trasladaron después de esa fecha (necesariamente en persona) siempre que aportaran la documentación que probara esa residencia entre 1991 y el 6 de abril de 1992 (14).

En segundo lugar, para aquellos ciudadanos que hubieran trasladado su residencia a otro municipio después del comienzo de las hostilidades, voluntaria o involuntariamente como consecuencia de la guerra, se contemplaba la posibilidad de votar bien en el municipio en el que figuraran en el censo de 1991 (en persona o mediante

(12) En este segundo caso el impreso de registro debidamente cumplimentado, junto con el recibo municipal y cualquier otra documentación complementaria, debía ser enviado a Sarajevo, a la Subcomisión de Verificación de Ciudadanía, que tomaría la decisión final, registrando a la persona en cuestión o rechazando su solicitud. La Normativa Electoral [artículo 17.1.b)] contemplaba el caso de que una persona tuviera considerables dificultades para obtener el mencionado recibo de las autoridades municipales competentes (por estar, por ejemplo, en el otro lado de la Línea de Separación entre las Entidades); en ese caso, el personal de la OSCE destinado en ese municipio solicitaría el recibo en nombre de la persona interesada y lo enviaría, utilizando los canales de comunicación de la OSCE, al municipio donde la persona pretendiera inscribirse.

(13) Artículos 7 y 8 de la Normativa Electoral, según la redacción de 13 de febrero de 1997.

(14) La documentación para probar tal circunstancia consistía en un «recibo» de residencia emitido entre 1991 y el 6 de abril de 1992 por la autoridad municipal competente (artículo 10.a de la Normativa Electoral, según su redacción de 13 de febrero de 1997, revisada el 27 de marzo de 1997, el 2 de abril y el 15 de abril del mismo año).

voto por correo), bien en el que hubieran residido entre 1991 y abril de 1992 (en persona o por correo), siempre que presentaran prueba de haber residido en tal municipio entre esas fechas (15), o bien en aquél al que se desplazaron después del 6 de abril de 1992 (en este caso necesariamente en persona), cuando estuviesen en condiciones de aportar documentación que acreditara su residencia continuada en tal municipio (16). Buena parte del trabajo de los adjudicadores consistiría en revisar los libros de los registros municipales, para comprobar que lo afirmado en los certificados y recibos emitidos a los efectos de empadronamiento en el censo electoral concordaba con lo señalado en ellos.

Una tercera excepción a la regla general era la que podía afectar a aquellos ciudadanos que residieran en el mismo municipio que en 1991, pero en una parte segmentada del resto del municipio por la Línea de Separación entre Entidades (*split municipality*). En esta circunstancia, los ciudadanos podrían optar por registrarse y votar en el municipio al que el fragmento separado se hubiera anexionado, o por hacerlo en el nuevo municipio al que el fragmento hubiera dado lugar (si fuera el caso). En la eventualidad de que el *status* del fragmento permaneciera sin decidir, no habría Asamblea Municipal que elegir, por lo que no se celebrarían elecciones y no habría lugar al registro de ciudadanos en esa ocasión. Todavía se abría una cuarta posibilidad para los ciudadanos que hubieran trasladado su residencia fuera del país, de la que nos ocuparemos inmediatamente, al hablar del procedimiento de registro y voto fuera del país.

Así, cuando una persona acudía al Centro de Registro de Votantes debía, en primer término, identificarse como ciudadano de Bosnia Herzegovina. Para ello podía utilizar un amplio elenco de documentos e incluso, en caso de carecer por completo de ellos, podía identificarse con una declaración del juez local, una autoridad religiosa, un funcionario municipal o dos testigos cuyo nombre sí apareciera en el censo (17). Constatada su ciudadanía, se procedía a completar el formulario de registro, en el que se escribían sus datos personales, el municipio en el que votaría y en el que su voto sería contabilizado —en función de sus circunstancias personales—, la mesa electoral asignada (en persona o por correo), y las firmas de la persona

(15) Nuevamente la prueba sería el recibo municipal emitido por la autoridad competente con anterioridad a abril de 1992, que dicra fe de la residencia entre las fechas señaladas.

(16) En este caso, los documentos podían consistir en la *tarjeta de persona desplazada* (documento de identidad emitido por la policía para todo *desplazado* al llegar a un municipio) o en un recibo de residencia extendido por la autoridad municipal competente; en ambos casos, los documentos debían estar emitidos con anterioridad al 31 de julio de 1996, o con posterioridad, pero refiriéndose a una fecha anterior a la indicada. Se trataba de evitar que pudieran inscribirse en la lista electoral de un municipio personas que no residieran en él con anterioridad a esa fecha «clave» [artículo 10.b de la Normativa Electoral, según redacción de 13 de febrero de 1997, revisada el 27 de marzo y el 2 y 15 de abril del mismo año].

(17) Los documentos identificativos eran: carné de identidad, de conducir, pasaporte, certificado de ciudadanía, de nacimiento, de residencia, de cambio de nombre, cartilla militar y cartilla sanitaria (artículos 16 y 17 de la Normativa Electoral, revisados el 18 de febrero de 1997).

interesada y de uno de los empleados del CRV. Por último, se sellaba tanto el formulario como el recibo que se le entregaba como prueba de su inscripción en el Registro.

En caso de que la inscripción fuera denegada por cualquier motivo, los ciudadanos tenían a su disposición formularios para apelar la decisión del personal del CRV ante la Subcomisión Electoral de Apelaciones o la Subcomisión de Verificación de Ciudadanía, cuya decisión sería definitiva. Al supervisor internacional, que debía velar en todo momento por el estricto cumplimiento de las normas, correspondía canalizar los formularios de inscripción debidamente cumplimentados a las oficinas centrales de la OSCE en Sarajevo, para su procesamiento informático.

Tras la conclusión del plazo para la presentación de apelaciones y sus respectivas resoluciones, la Comisión Electoral Provisional publicaría las listas provisionales de votantes correspondientes a cada municipio y mesa electoral. Se abriría un nuevo plazo para reclamaciones, tanto por la ausencia de determinados nombres como por la presencia de aquellos que no debieran estar (por corresponder, por ejemplo, a ciudadanos fallecidos), y se haría pública la lista definitiva de votantes que constituiría el censo para las elecciones de septiembre.

Algo más complejo era el procedimiento de registro para votantes que residieran en el extranjero («refugiados», en la jerga de los Acuerdos de Dayton). La OSCE estableció a estos efectos varios Centros de Registro de Votantes fuera de Bosnia Herzegovina (25 en Croacia, 35 en la Federación de Yugoslavia y Montenegro, uno en Bonn y otro en Viena), como parte de su Programa de Voto Fuera del País, para cuyo desarrollo contó con la ayuda de la Organización Internacional para la Inmigración. Esos Centros tuvieron la misma supervisión internacional permanente que los establecidos dentro de las fronteras de Bosnia Herzegovina.

A los efectos de la confección del censo electoral, se distinguió entre los ciudadanos bosnios que residían en Croacia y en la Federación de Yugoslavia, por un lado, y los residentes en «otros» países. Los primeros debían acudir en persona para registrarse a los Centros de Registro de Votantes establecidos en sus respectivos territorios de residencia, mientras que los que vivieran en «otros» países podían hacerlo por correo, enviando el impreso de registro y la documentación complementaria a los CRV de Bonn (si residían en Alemania) o Viena (en los demás casos). Los CRV realizarían las comprobaciones correspondientes y decidirían acerca de cada solicitud en función del censo de 1991 y de la documentación aportada, comunicando su decisión a la persona interesada por el mismo conducto. O se denegaba la inscripción en el registro (abriendo con ello la vía de la apelación) o se le inscribía, emitiendo el correspondiente recibo y la instrucción para proceder a la votación (en persona, en Bosnia Herzegovina o en el CRV donde hubieran tramitado su inscripción, o también por correo, si residían fuera de Croacia y de la Federación de Serbia y Montenegro, computándose su voto en el municipio de residencia en 1991).

Pero también respecto de los ciudadanos refugiados fuera de Bosnia Herzegovina se diseñó una vía para anular (al menos en lo relativo a la elección de sus representantes) las consecuencias de las políticas de limpieza étnica y el fraude electoral de ellas derivado. Se ofrecía a los refugiados la posibilidad de solicitar el registro en el censo de un municipio de Bosnia Herzegovina en el que pensarán establecer su residencia a corto plazo, de forma que pudieran elegir a las autoridades que habrían de regir su vida local en el futuro próximo. Pero para evitar que la población fuera desplazada artificialmente por sus líderes políticos para crear mayorías allí donde la respectiva comunidad étnica fuera minoritaria o donde corriera el peligro de pasar a serlo —como ocurrió con anterioridad a septiembre de 1996—(18), se configuraron estrictamente las categorías a las que los ciudadanos debían acogerse para solicitar la inscripción en el censo electoral de un municipio al que pensarán trasladarse, distinto del que les correspondería aplicando la regla general.

Lo primero que debían hacer estos ciudadanos (insistimos, sólo los que residieran fuera de Bosnia Herzegovina) era completar una instancia solicitando el cambio de empadronamiento y presentarla en persona en un Centro de Registro de Votantes de Croacia o la Federación de Yugoslavia y Montenegro —en caso de residir en uno de estos dos países—, o enviarla por correo a los CRV de Bonn o Viena —en caso de residir fuera de Bosnia Herzegovina, Croacia o la Federación Yugoslava (19). Con el recibo que se les proporcionaría tras la presentación de esa instancia de registro (y que acreditaría su *status* de «solicitante de registro en municipio de futura residencia») y la «documentación clara y convincente que demostrara el nexo legítimo, preexistente y no transitorio de los refugiados con el municipio de futura residencia» (20) (y que probara que podían acogerse a una de las categorías establecidas), los solicitantes debían personarse en el Centro de Registro de Votantes del municipio en el que pretendieran establecerse —y registrarse— en Bosnia Herzegovina.

Las categorías o supuestos en los que debían enmarcarse estaban establecidas de forma taxativa:

(18) Los ciudadanos eran amenazados con «no encontrar» trabajo o con dejar de percibir la ayuda humanitaria si no se sometían a esos desplazamientos; hubo auténticas oleadas de ciudadanos que solicitaron el registro en los municipios determinados por sus líderes políticos distorsionando de forma considerable el censo y —previsiblemente, de no haberse suspendido y anulado el proceso— los resultados electorales.

(19) En esos Centros se les proporcionaría, según la Normativa Electoral, toda la información necesaria para que pudieran tramitar con éxito su solicitud, la documentación que se les pediría, las categorías en las que debían ser capaces de enmarcarse, etc. Debían recibir, incluso, un folleto con todas las instrucciones e información relativa al registro en el censo electoral de un municipio de futura residencia.

(20) Artículo 505.a).2 de la Normativa Electoral.

- i) Tener un título válido y legítimo de propiedad inmobiliaria respecto de un bien radicado en el municipio en cuestión.
- ii) Tener un título válido de propiedad sobre al menos el 25 por 100 de un negocio significativo y en activo, localizado en el municipio de futura residencia.
- iii) Tener una invitación cursada al refugiado por un miembro de su familia inmediata para residir en su domicilio, localizado en el municipio donde quiere registrarse. El pariente deberá haber vivido en ese municipio —y probarlo con el correspondiente recibo municipal— con anterioridad al inicio de las hostilidades (el 6 de abril de 1992).
- iv) Tener un documento en el que se confirme una oferta de trabajo al refugiado en un negocio radicado en el municipio en cuestión, acompañado del certificado del registro municipal que dé fe de que el negocio tiene las correspondientes licencias.
- v) Tener otra documentación que a juicio de la Subcomisión de Futura Residencia sea suficiente para hacer al refugiado susceptible de ser inscrito en el censo correspondiente al municipio donde pretende residir en el futuro. Esta categoría debía ser entendida en sentido restrictivo, para ser utilizada sólo en casos excepcionales (21).

Los refugiados debían presentarse con toda la documentación requerida ante el adjudicador del CRV del municipio en el que pretendieran registrarse y residir en el futuro. El «adjudicador de futura municipalidad» de la OSCE estudiaría la documentación (realizando las investigaciones que creyera convenientes para verificar su contenido) y tomaría una decisión al respecto, procediendo a autorizar la inscripción de la persona en cuestión en el censo del municipio o denegándola, recomendando la inscripción del refugiado en el lugar de residencia que figurara en el censo de 1991, con lo que quedaría abierta la vía de la apelación ante la Subcomisión de Futura Residencia.

La oficina del Programa de Voto Fuera del País de la OSCE en Viena era la encargada de centralizar la información y elaborar y mantener listados de los votantes registrados fuera de Bosnia Herzegovina, listados que debían ser enviados semanalmente a las oficinas de la OSCE en Sarajevo para cotejarlos con los elaborados en Bosnia Herzegovina al objeto de evitar que algún ciudadano pudiera estar inscrito dos veces.

PUESTA EN PRÁCTICA DEL SISTEMA

Decíamos antes que la principal virtud de la Normativa Electoral consistía en que contemplaba diversas opciones para cada uno de los «tipos» de electores (los

(21) Artículo 505.a).2, según la redacción de 28 de enero de 1997, revisada el 11 de marzo del mismo año.

que no han cambiado su lugar de residencia desde 1991, los desplazados y los refugiados), con el objetivo de que cada uno pudiera votar donde legítimamente le correspondiera, en un intento por paliar, al menos, las consecuencias que las medidas de limpieza étnica pudieran tener respecto a la elección de las autoridades locales. Si el «color» político y étnico de éstas respondía a la variedad y pluralidad que existía antes de la guerra en cada una de las zonas de Bosnia Herzegovina, cobraría fuerza el endeble proyecto de convivencia multiétnica en la realidad local, más cercana a los ciudadanos que las decisiones y acuerdos que tengan a bien adoptar los líderes «nacionales», firmantes de la «Paz de Dayton». De no ser así, si la división étnica se confirmaba, configurándose por la fuerza de los votos —como consecuencia de un censo distorsionado— asambleas municipales que supusieran una amenaza para los integrantes de alguna de las comunidades, la convivencia se haría imposible, abriéndose la puerta a la validación y ratificación supuestamente democráticas de lo conseguido mediante el recurso a la guerra y a los crímenes contra la humanidad.

Sintetizando las anteriores consideraciones, podemos decir que las opciones que la Normativa establecía consistían en:

i) Votar por el municipio en el que se ha seguido residiendo desde 1991 (según consta en el censo de esa fecha, actualizado en 1996) (22).

ii) Votar por el municipio donde se residía en 1991, por aquél en el que se residió entre 1991 y el comienzo de las hostilidades (el 6 de abril de 1992), o por aquél en el que se ha residido desde, al menos, el 31 de julio de 1996 (para los desplazados).

iii) Votar por el municipio donde se residiera en 1991 (según el censo de esa fecha) o por un municipio en el que se tiene la intención de residir en el próximo futuro siempre que exista un vínculo previo con ese municipio (para los refugiados).

Además, y en atención a las dificultades que los desplazados y refugiados podrían encontrar para regresar a sus lugares de residencia original, de donde tuvieron que huir, al objeto de ejercer su derecho de voto se contemplaba en algunos casos igualmente la posibilidad de ejercer ese derecho por correo, contabilizándose sus papeletas en ese municipio, aunque estuvieran físicamente emitidas en otro. Tal vez tras los resultados electorales, y en virtud de ellos, cuando alguno de sus representantes hubiera accedido a posiciones de poder en la Asamblea municipal, encontrarán condiciones más favorables para emprender el regreso. Ese, al menos, era el espíritu con el que los expertos de la OSCE afrontaron el diseño del sistema de elaboración del nuevo censo electoral (23).

(22) Al decir «votar *por* el municipio en el que...» quiere darse a entender votar con efectos en el municipio que... Esto es, que el voto sea computado en el escrutinio o recuento de ese municipio, aunque el voto sea físicamente emitido en otro.

(23) Así lo pudo comprobar el autor a lo largo de varias entrevistas con el Dr. Ronald Dreyer, uno de los protagonistas de ese diseño, jefe de la Sección Electoral y director ejecutivo del Centro Regional de la OSCE en Banja Luka (Republika Srpska).

Pero ese espíritu hubo de conformarse con la modesta satisfacción de haber ofrecido la posibilidad teórica para que los ciudadanos de Bosnia Herzegovina, de toda ella, fuera cual fuera su comunidad de origen, tuvieran la posibilidad de registrarse y votar por sus autoridades municipales allá donde legítimamente les correspondiera, por encima de los avatares por los que la guerra les hubiera hecho pasar; conformarse con haber abierto la puerta para que la limpia elección democrática de las autoridades locales a través de las urnas fuera la única «limpieza» que tuviera que ver en el reparto de poder político. Pero de abrir una posibilidad teórica a que esa posibilidad pueda o sea usada en la práctica va un trecho que los ciudadanos de Bosnia Herzegovina, la mayoría de ellos, no han recorrido.

Según los datos que maneja la OSCE, el número total de censados asciende a 2.522.410. De ellos, prácticamente el 54 por 100 (1.360.727) lo hizo para que su voto fuera contabilizado en algún municipio de la Federación, mientras que poco más del 46 por 100 (1.161.684) optó por registrarse con efectos en municipios situados en la Republika Srpska. Quienes lo hicieron en la Federación optaron en mayor medida (una diferencia de unos 8 puntos porcentuales) que aquellos que se registraron en la Republika Srpska por censarse en el municipio en el que residían en 1991. Los ciudadanos que se registraron en la Federación para votar por correo también fueron proporcionalmente más (una diferencia de unos 10 puntos) que los que lo hicieron en la Republika. De acuerdo con esos mismos datos, tan sólo entre 30.000 y 40.000 ciudadanos optaron por registrarse para que su voto surtiera efectos en la otra entidad de aquella en la que estaban formalizando su registro (24). La mayoría de ellos lo hicieron desde la Federación, para que su voto fuera computado en algún municipio de la Republika Srpska, aunque el número de quienes lo hicieron a la inversa no fue mucho menor. Dada la homogeneidad étnica de la población que reside actualmente en cada entidad, es razonable pensar que los que formalizaron su registro en la Federación eran musulmanes o croatabosnios, y que quienes lo hicieron en la Republika Srpska eran serbobosnios (desplazados, en cualquier caso).

Por lo que se refiere al número de refugiados censados desde fuera de las fronteras de Bosnia Herzegovina, su cifra alcanzó los 273.761 (casi un 11 por 100 del total de ciudadanos registrados). Los datos proporcionados por la OSCE son contradictorios en cuanto a la procedencia y lugar donde habría de ser contabilizado su voto, por lo que no podemos decir nada fiable al respecto. Lo que sí puede

(24) Los ciudadanos tenían la posibilidad de formalizar su registro en una entidad, pero con efectos en la otra. También, claro, podían hacerlo en persona en la entidad en la que su voto fuera finalmente a ser contabilizado, aunque no creo que se dieran muchos de estos casos, ya que ello suponía cruzar la Línea de Separación y viajar hasta el municipio en cuestión, arriesgándose —cuando menos— a que su coche —cuyas matriculas identificaban claramente la entidad a la que pertenecía— fuera apedreado. Los datos facilitados por la OSCE son contradictorios en este sentido, oscilando entre las cifras indicadas.

afirmarse a la luz de los datos es que la mayoría de la población se registró para votar en aquel municipio en el que residía en 1991, con anterioridad a la guerra, y que el número de los registrados en «nuevos municipios» (a los que previsiblemente se habrían visto desplazados por efecto de la contienda y de las políticas de limpieza étnica) no alcanza en ningún caso el 25 por 100 del total del censo.

El número de quienes consiguieron finalmente registrarse mediante el procedimiento de «futura municipalidad» es insignificante, «fundamentalmente debido a la complejidad del procedimiento requerido para hacerlo», según la información facilitada al autor por la OSCE. Si es (relativamente) significativo el número de ciudadanos que se han registrado desde «la otra» entidad en los municipios que podrían denominarse «casi-fronterizos», en ambos lados de la Línea de Separación entre Entidades. Esto habría ocurrido en Brcko (más de 5.000 ciudadanos procedentes de la Federación, y así, presumiblemente musulmanes), en Dobož (más de 2.100) y en Teslic (más de 1.500 de igual procedencia); o en Capljina (más de 1.200 desde la Republika Srpska, por tanto presumiblemente serbobosnios) y Stolac (casi 900 de igual procedencia). No obstante, la suma de todos estos casos es prácticamente irrelevante si se compara con el número de desplazados que residen en «la otra» entidad que han optado por registrarse en el nuevo municipio (con mayoría —unanimidad, podría decirse— de su misma comunidad étnica). Igualmente bajo es el número de refugiados que se habrían registrado.

El hecho de que el número de registrados en un municipio distinto de aquél en el que residían antes de la guerra fuera todavía considerablemente alto se explicaría, en buena medida, por el poco apego que han demostrado los líderes locales, especialmente los serbobosnios y los croatabosnios, por los principios y las prescripciones establecidas rotundamente por los Acuerdos de Dayton. Estos líderes locales, los mismos que dirigieron las operaciones de guerra y de limpieza étnica en sus respectivas comarcas, no participaron en las negociaciones y se han visto forzados a aceptar sus resultados, aunque sea tan sólo en el plano retórico. Ninguna de las partes, puede decirse, está dispuesta a hacer demasiado por llevar a efecto lo que los Acuerdos establecen. Tratan, con mayor o menor empeño, de aparentar que lo hacen, pero ese empeño tiene más que ver con la anhelada ayuda humanitaria internacional, cuyo reparto se condiciona a una adecuada aplicación (o su apariencia) de los Acuerdos, que con los deseos reales de establecer una convivencia multiétnica, a la que abiertamente se culpa de todos los males a los que condujo la guerra; es más, ésta es percibida e identificada como una consecuencia «inevitable» de aquélla (la convivencia multiétnica).

Los países occidentales no han sabido imponer de verdad lo que se afirma sin ambages en los Acuerdos (libertad de movimientos de personas, garantías para el libre y pacífico retorno de los refugiados, devolución de las propiedades confiscadas, detención y enjuiciamiento de los criminales de guerra, etc.). Bien es cierto que se puede alegar que en Bosnia Herzegovina se quiere realizar en unos meses lo que los aliados tardaron más de tres años en hacer en Alemania tras la II Guerra Mun-

dial (25), pero si se permite que esa dinámica inadecuada vaya tomando carta de naturaleza, quienes piden paciencia pueden encontrarse con un conflicto reiniciado encima de la mesa antes de que los países occidentales hayan logrado ponerse de acuerdo acerca de a qué parte debe achacarse tal o cual incidente.

Lo cierto es que salvo que se les presione —y se está haciendo con poco convencimiento—, las autoridades locales de uno y otro lado de la Línea de Separación entre Entidades van a hacer muy poco por la puesta en práctica efectiva de las provisiones de los Acuerdos. La cuestión de los desplazados y refugiados, cuyo retorno debía ser —según lo acordado en Dayton— una realidad en septiembre de 1996, sigue en buena medida paralizada. Y ello tuvo inevitables consecuencias en el proceso de elaboración del censo electoral. La ausencia de las mínimas condiciones de seguridad que las autoridades debían garantizar para quienes quisieran retornar a sus domicilios de origen —como los asesinatos de varias de estas personas han puesto de manifiesto en los últimos meses— se ha sumado a las reticencias que los desplazados y refugiados pudieran sentir para regresar allí de donde tuvieron que huir a toda prisa —no sin sufrir, probablemente, la violación o el asesinato de alguno de los miembros de su familia—, y donde saben que, a buen seguro, no serán bien recibidos. Ello ha influido en que la posibilidad de registrarse en el lugar de residencia anterior a la guerra no haya sido utilizada en mayor medida (26). En ello pesaron también las presiones que las autoridades locales ejercían sobre la población en este sentido, para configurar mayorías étnicamente homogéneas en las zonas donde temían perder tal condición (27). El minucioso seguimiento que el personal local de

(25) M. N. NELSON: «Starting Over», en *Central European Economic Review* (núm. 1, febrero de 1996), pág. 11, cit. en TAIBO: «El acuerdo de Dayton y...», *op. cit.*

(26) De hecho, la OSCE pensaba que un buen número de refugiados querría registrarse en un municipio de la República en el que pensarán residir en el futuro próximo, bien por tener alguna propiedad en él (casa o negocio), familiares cercanos, o un futuro puesto de trabajo. Los cálculos que hizo la OSCE en este sentido le llevaron a desplegar más de 120 adjudicadores por la República de Bosnia Herzegovina encargados de conferir la condición de futuros residentes en aquellos casos en que las personas reunieran los requisitos. El número de casos que los adjudicadores tuvieron finalmente que resolver fue mínimo; ni una vigésima parte de lo que inicialmente se tenía previsto. En concreto, al autor sólo se le presentó uno, desarrollando su función en una zona en la que previsiblemente las solicitudes llegarían en avalancha. Al parecer, la información que los refugiados recibieron en los Centros de Registro de Votantes en Croacia o en la Federación Yugoslava fue más que insuficiente, por no decir nula. Ni siquiera tenían idea de las condiciones que debían cumplir ni de los documentos que tendrían que presentar al llegar al municipio donde pretendían registrarse.

(27) Esto fue detectado por el personal de la OSCE en el corredor de Posavina, entre Modrica y Brcko (Republika Srpska), por ejemplo. La población era amenazada con perder el empleo o con dejar de percibir la ayuda humanitaria si optaban por registrarse para votar por una zona que no fuera ésa. Por supuesto, fue imposible probar tales amenazas; cuando alguien manifestaba haberlas recibido (especialmente al serle denegado el registro por no cumplir con los requisitos establecidos) y el supervisor internacional intentaba averiguar de dónde o de quién procedían, la respuesta era vaga, ambigua o esquiva. No obstante, podía percibirse en sus rostros —y en su desesperación al serles denegada la inscripción— que no se trataba de algo tan etéreo.

los Centros de Registro de Votantes hacía del proceso de empadronamiento electoral —elaborando listas de quién y cómo se registraba— permitía a las autoridades locales conocer y controlar el desarrollo preciso del mismo (28).

En otras ocasiones, se presionaba a la población de una determinada zona, en la que había una comunidad étnica claramente mayoritaria, para que miembros de ésta se registraran en otra, en la que esa mayoría no estaba tan clara, bien porque tuvieran derecho a hacerlo —al haber residido en esta segunda en algún momento—, bien proporcionando documentación falsa que acreditara para ello, como ocurrió en algunos casos. Desde luego, lo que resultaba obvio era el interés de las autoridades locales en movilizar a toda la población bajo su área de influencia —étnicamente homogénea, recuérdese— para que se registrara, utilizando el mismo tipo de amenazas que se comentaron antes (29). En este sentido, resultó paradigmático el intento de la Comisión Electoral Local de Modrica de proceder al registro en el censo electoral de los 450 internos de un hospital psiquiátrico radicado en su área de responsabilidad. Huelga decir que la capacidad de más de la mitad de los pacientes para discernir qué significaba registrarse, votar u optar por uno u otro partido dejaba mucho, mucho, que desear (30).

Otra de las constantes apreciadas en la zona en la que el autor estuvo trabajando —y que se dio en otras, tal y como pudo comprobar en conversaciones con otros adjudicadores y supervisores de la OSCE— fue el sistemático recurso a la apelación cuando el registro por el municipio solicitado era denegado. Casi se diría que el

(28) El presidente de uno de los Centros de Registro de Votantes llegó a manifestar sin ningún reparo al autor (a la sazón, supervisor de la OSCE) que el Centro podía cerrarse antes de tiempo, dado que ya estaban registrados todos los que tenían derecho a ello. Sabía de antemano que nadie acudiría ya a hacerlo, esgrimiendo en su mano la lista pormenorizada que había ido elaborando a lo largo de la semana de todas las personas que se habían registrado (el número y los nombres coincidían con el total de residentes en el municipio que tenían derecho a registrarse). El trabajo estaba allí terminado; tal era el grado de control.

(29) Debe recordarse que las autoridades de una zona no tenían datos de cuántas personas se habían registrado en el otro lado de la Línea de Separación entre Entidades para votar por correo para que su voto se contabilizara en esa misma zona. Así, por ejemplo, las autoridades serbobosnias de Modrica, un municipio en la entrada del estratégico corredor de Posavina, en la Republika Srpska, no sabían cuántos musulmanes de los que vivían en 1991 en la zona se habrían registrado en la Federación optando por que su voto se contabilizara en el municipio de residencia de 1991, esto es, en Modrica. La única arma para preservar la mayoría serbia en la zona era registrar al máximo número posible de ciudadanos de esa comunidad.

(30) Con la legislación electoral en la mano y tras duras discusiones con el presidente y el secretario de la Comisión Electoral Local (juez y fiscal del municipio), se consiguió finalmente reducir el número de registrados a 54, aquellos que fueron capaces de manifestar ante el supervisor de la OSCE su deseo de registrarse, así como los datos que era preciso aportar para hacerlo (lugar y fecha de nacimiento, nombre del padre, en qué municipio residía en 1991, etc.). Sin llegar a este extremo, hubo muchos casos en los que se tuvo que acudir a los domicilios, en medio de la montaña, de personas mayores y enfermas, para registrarlas. Probablemente, muchas de aquellas personas tampoco estuvieran en condiciones de dilucidar lo que estaban haciendo. Resultaba obvio que les preocupaba mucho más la ayuda humanitaria que votar por uno u otro partido, aunque, por supuesto, ejercieron su derecho a ser registrados.

personal local del Centro de Registro de Votantes rellenaba los impresos de apelación de oficio, como si hubieran recibido una consigna en tal sentido, cuando era un derecho —nunca un deber— de los ciudadanos. En presencia del supervisor internacional procuraban preguntar al interesado, pero siempre de una manera que forzaba, podía decirse, la respuesta en un sentido afirmativo. La apelación se hacía incluso en casos en los que era obvio que jamás sería atendida (31). El presidente del CRV sabía en muchos casos que no había ninguna posibilidad de que tal recurso triunfara, pero aun así insistía en que se llevara a efecto la apelación (era un derecho de todo aquél a quien se le denegaba el registro, derecho del que, por supuesto, no se le podía privar).

En el fondo, de lo que se trataba era de que quedara constancia de todos, absolutamente todos, los casos en los que no se había permitido el registro de determinadas personas en su zona de responsabilidad; los motivos de la denegación no figurarían en las estadísticas. También de ello, del número de denegaciones de registro, tomaban nota los presidentes de los CRV. La intención final era contar con una cifra, susceptible de ser constatada oficialmente, con la que eventualmente poder jugar para presionar, presentarse como víctimas o negar virtualidad al procedimiento de elaboración del censo y, así, a las elecciones, si ello fuera conveniente en un momento posterior.

Pero los «defectos» en el proceso de elaboración del censo electoral no vinieron sólo de las partes implicadas en el conflicto. En su afán por procurar la mejor aplicación del sistema, la Comisión Electoral Provisional incurrió en el que considero acabó siendo el mayor error de todo el proceso: fue modificando la normativa electoral aplicable al proceso de registro —o su interpretación— para adaptarla a las necesidades y dificultades que iban surgiendo a lo largo del mismo. La consecuencia fue que los Centros de Registro de Votantes recibieron —en el plazo de seis semanas— entre quince y veinte comunicaciones en las que se modificaba algún extremo de las reglas que regían el procedimiento.

Unas veces, esos cambios se referían a los documentos reputados válidos para identificar a los ciudadanos o para probar su residencia continuada en un municipio. Por ejemplo, en lo relativo a las tarjetas de desplazados, inicialmente la fecha de emisión debía ser anterior al 31 de julio de 1996 (lo que demostraba que la persona en cuestión había residido en el municipio con anterioridad a esa fecha, por lo que estaba facultada para registrarse en él); más tarde se admitieron tarjetas emitidas con posterioridad a esa fecha tope siempre y cuando se hubieran solicitado antes de la misma (32). En otras ocasiones los cambios afectaban al valor que podía llegar a

(31) Así ocurrió, por ejemplo, en varias ocasiones, cuando el autor hizo notar al presidente del Centro de Registro de Votantes que el solicitante en cuestión ni siquiera era ciudadano de Bosnia Herzegovina, sino de Croacia —de la minoría serbia— refugiado en el territorio de la Republika Srpska.

(32) Dado que la autoridad competente había llegado a tardar varios meses en tramitar los documen-

tener la documentación complementaria de los anteriores. Así ocurrió, por ejemplo, con las cartillas de ayuda humanitaria de la Cruz Roja, los expedientes municipales por los que se concedía una vivienda a una familia dada, o con otros datos del catastro municipal. Inicialmente esos documentos no tenían valor alguno; más tarde, se aceptó que eran un indicio de que la persona estaba en un municipio en cuestión en una fecha dada (anterior a ese 31 de julio de 1996), y durante unos días —sólo durante unos días— se aceptaron como prueba complementaria —en algunos CRV sustitutiva, incluso— de la documentación principal para probar la residencia. Hubo modificaciones también en cuanto a la fecha que debía ser tenida en cuenta, de las varias que figuraban en dichos documentos o expedientes (33).

En otros casos, las modificaciones se referían a la instancia competente para validar las inscripciones basadas en un certificado («recibo») municipal de ciudadanía. Inicialmente, esas solicitudes debían ser enviadas, junto con la documentación complementaria, a la Subcomisión de Verificación de Ciudadanía, en Sarajevo, que sería competente para decidir cada caso. Posteriormente se entendió que resultaría más sencillo que fuesen los adjudicadores quienes comprobaran su veracidad, dado que tenían a su alcance los libros de los registros de los cuales se había obtenido la información que esos recibos certificaban. Más tarde, atendiendo a la literalidad de la Normativa, se devolvió la competencia a la Subcomisión, debiendo «informar» los adjudicadores acerca de la veracidad de cada recibo municipal que pasara por los CRV de su competencia. Todavía hubo nuevos cambios respecto a esta cuestión, pasando a ser competencia de los supervisores emitir tal «informe» en el reverso de los recibos, tras la pertinente comprobación de los adjudicadores en los libros de los registros municipales, para que posteriormente decidiera la Subcomisión en Sarajevo.

Con tanto cambio en la normativa aplicable se acabó generando cierta situación de incertidumbre, además de propiciar que se tratara de forma diferente a gentes que se hallaban en la misma situación, según el momento en el que acudieran a registrarse (34). Por mucho que se adoptaran con el consenso de todas las partes en la Comisión Electoral Provisional, en Sarajevo, esa continua sucesión de cambios hizo

tos identificativos, se consideró que la fecha de la solicitud de la tarjeta era prueba suficiente de que la persona estaba en el municipio antes de esa fecha.

(33) Así, para las cartillas de la Cruz Roja, la fecha de la cartilla, la primera del libro-registro de distribución de la ayuda humanitaria, la tercera del mismo libro-registro (como manifestación de la «continuidad de la residencia»); téngase en cuenta, además, que los centros de la Cruz Roja de cada municipio estaban regidos totalmente por personal local, sin supervisión internacional. En cuanto a los expedientes de concesión de vivienda en el municipio, podía considerarse relevante la fecha que constaba en la solicitud —que no estaba validada por ningún sello oficial—, la del documento del funcionario que había visitado a la familia en su domicilio provisional, o la de la concesión oficial de la vivienda.

(34) En las últimas semanas del periodo de registro era habitual entre el personal internacional de los Centros de Registro bromear cada mañana acerca de si había llegado ya el fax con «los cambios del día» en la Normativa.

surgir en las Comisiones Electorales Locales una sensación de improvisación e inseguridad jurídica que bien podría ser utilizada posteriormente como argumento para deslegitimar el conjunto del proceso si el resultado del mismo fuera claramente desfavorable para una de las partes en una zona estratégicamente relevante. Quizás hubiera sido mejor seguir la recomendación aristotélica y no introducir tantas alteraciones en la normativa, por mucho que tales cambios tendieran a perfeccionar el resultado final.

Hemos mencionado, sin detenernos en ella, la cuestión del fraude en el procedimiento de confección del censo electoral. El minucioso diseño que de la Normativa Electoral hicieron los expertos de la OSCE anuló, en la práctica, la posibilidad de que las partes pudieran registrar a «su» población en municipios en los que no les correspondía legítimamente hacerlo (motivo, recuérdese, por el que hubieron de ser suspendidas las elecciones municipales en septiembre del año anterior), al tiempo que se seguía dando la oportunidad de hacerlo a quien sí tuviera motivos razonables para solicitarlo. Las «categorías» en las que había que estar inmerso para poder hacerlo eran tan taxativas y las condiciones tan estrictas que las partes obviaron esa vía directa como mecanismo para la inscripción fraudulenta de «sus» ciudadanos.

Pero dado que era el único resquicio por el que cabía aumentar la población de una determinada zona, las partes, especialmente los croatabosnios y los serbobosnios, buscaron otras formas para alcanzar su propósito de constituir mayorías étnicamente homogéneas allí donde no existían, o de mantenerlas donde ya las había. Para ello echaron mano de la falsificación de los documentos de identidad y residencia que habilitaban para registrarse en un municipio distinto de aquél en el que se residía en 1991 (35). De esta forma, los supervisores y adjudicadores (36) de la OSCE descubrieron impresos en los que se habían extendido certificados de residencia cuya fecha de fabricación (del papel) era posterior a la que constaba oficialmente como de emisión del documento; o tarjetas de desplazados en perfecto estado, nuevas, cuando se supone tenían más de dos años; documentos de la misma persona (tarjeta de desplazado y tarjeta de identidad) con igual foto —en el mismo perfecto estado—, habiendo sido emitidas con varios años (y «una guerra») de diferencia; tarjetas de desplazado en las que figuraba una dirección de residencia que no existía o que correspondía a una casa en ruinas... Los primeros fraudes fueron descubiertos en

(35) Esos documentos eran, como vimos más arriba, la tarjeta de desplazado y el certificado (técnicamente, «recibo») municipal de residencia. En ellos debía constar que la fecha de llegada de la persona al municipio en cuestión era anterior al 31 de julio de 1996, precisamente para evitar los «desplazamientos apresurados de última hora», cuando las hostilidades ya habían terminado hacía meses.

(36) Éstos ampliaron el margen de funciones a desarrollar en la zona, una vez constatada la ausencia de casos de «adjudicación de futuro municipio». Pasaron a realizar investigaciones y comprobaciones de la documentación que la población desplazada aportaba para solicitar el registro en el nuevo municipio de residencia. Las revisiones se hacían contrastando los documentos presentados tanto con los libros de los registros municipales (de nacimientos, matrimonios, defunciones, incorporaciones al municipio, etc.), como con los archivos y registros de la policía.

Banja Luka y Brcko (en la Republika Srpska); mediante ellos las autoridades serbias pretendían afianzar las mayorías de esa comunidad en la zona. El fraude descubierto en Brcko fue de tal calado que hubo de anularse todo lo realizado hasta la fecha, reiniciándose el procedimiento de registro con personal local nuevo en cada Centro de Registro de Votantes y multiplicando por cinco el número —ya considerable— de supervisores internacionales (37). Pero también se descubrieron fraudes del mismo tipo con los que se pretendía aumentar la población de origen croata de determinados enclaves de la Federación (Zenica, Jajce y Stolac). El procedimiento era el mismo: registrar a ciudadanos con documentación que acababa resultando falsa. La forma de descubrirlo y probarlo solía consistir en acudir a los domicilios que esas personas —según su documentación decía— ocupaban. En la mayoría de los casos eran edificaciones en ruinas.

VALORACIÓN PROVISIONAL

No obstante, estos incidentes no supusieron la tónica general en el procedimiento de registro ni mucho menos, sino que éste se condujo, en términos generales, con arreglo a las normas establecidas. La presencia y actividad investigadora permanente y sistemática de los observadores de la OSCE permite afirmar que esas prácticas no fueron habituales ni generalizadas, sino casos aislados que quedaron anulados de inmediato. No es imposible que en algún municipio se inscribiera a personas que no tenían derecho a ello, escapando del control establecido por el personal de la OSCE; pero la importancia global que esos casos pudieran tener hubo de ser, por fuerza, reducida.

En cualquier caso, nunca hasta entonces se había ejercido un control semejante de un proceso electoral (en este caso en su fase de elaboración del censo de votantes). Considero que, pese a las deficiencias apuntadas, ese control permite afirmar con razonable certeza que el censo que se utilizaría en las elecciones municipales de 1997 (y, probablemente, sucesivas) reúne, cuando menos, los mínimos estándares requeridos de legitimidad democrática. Otra cosa es el deseo de que los bosnios hubieran utilizado en mayor medida las posibilidades que una bien elaborada Normativa Electoral les brindaba para votar por el municipio en el que residían con anterioridad a la guerra o durante la misma, anulando o paliando en buena medida —al menos de cara al futuro— las consecuencias del conflicto y de la limpieza étnica. Pero no puede achacarse a una población duramente castigada con inhumanas atrocidades el no atreverse a asumir las consecuencias (en solitario y nuevamente en

(37) A partir de ese momento, el personal de la OSCE comprobaba personal y minuciosamente la documentación aportada por cada solicitante, así como la dirección en la que decía vivir, para asegurarse —físicamente, mediante entrevistas a los vecinos e inspección del interior de la propia vivienda— que la persona en cuestión residía allí.

sus personas) de aquello que tampoco han querido —o han sabido— afrontar los países occidentales, supuestos garantes del cumplimiento de los Acuerdos. Y en éstos se establece claramente que hace tiempo que debían estar garantizadas las condiciones de seguridad necesarias para que los refugiados y desplazados pudieran emprender lo que todavía hoy es un incierto camino de retorno.

La deriva de los acontecimientos en el seno de la República de Bosnia Herzegovina y la propia de la actitud de la Comunidad internacional, no permiten ser abiertamente optimistas, aunque sí debe reconocerse que en los últimos meses se han registrado cambios que apuntan en la correcta dirección, pese a que todavía quede tanto por hacer. La Normativa para elaborar el censo electoral ha sido, en ese sentido, una buena medida. No obstante, reconocer la bondad del diseño de una obra de ingeniería (en este caso electoral) de poco sirve si no se solucionan los problemas del terreno sobre el que pretende llevarse a la práctica. Y en esta tarea, la Comunidad internacional todavía no puede sentirse satisfecha.

Madrid, agosto de 1997

