

Superar el impasse: la reforma constitucional en Bosnia

Sofía Sebastián

Desde 2006, la revisión de los Acuerdos de Dayton está muy presente en el debate político en Bosnia. El principal objetivo es reformar la Constitución del país para cumplir con la Convención Europea de Derechos Humanos y, a su vez, poder contar con una estructura constitucional más funcional y eficaz para conseguir la adhesión a la Unión Europea (UE) y la retirada internacional. Pero a pesar de las diversas iniciativas de la comunidad internacional y las autoridades locales, los esfuerzos no han surtido efecto, en gran parte debido a la falta de voluntad política de los líderes locales y la mala gestión de los actores externos.

Las elecciones generales de octubre de 2010 y las discusiones subsiguientes para formar un nuevo gobierno, han retrasado aún más la reforma constitucional. La UE, frustrada con los retrasos y a fin de transmitir la urgencia de la cuestión, ha decidido incrementar sus esfuerzos diplomáticos. Recientemente, a instancias de la canciller alemana, Angela Merkel, y en coordinación con Bruselas y con el asesoramiento de actores internacionales como la Comisión de Venecia, se ha iniciado una ronda de consultas con los líderes de diversos partidos políticos. No obstante, a pesar de las buenas intenciones de Alemania, no está claro cómo está siendo coordinada la iniciativa con los actores internacionales en el terreno, o qué papel, si cabe, deberían jugar los Veintisiete. Ante la falta de un plan conjunto, es poco probable que la medida consiga el apoyo necesario, y los políticos bosnios podrían aprovechar la oportunidad para seguir obstaculizando el proceso.

La UE necesita diseñar una estrategia clara de reforma, en base a las lecciones aprendidas y como parte de una mayor presencia europea en el terreno. En concreto, Bruselas, con el apoyo de la comunidad interna-

CLAVES

- La reforma constitucional en Bosnia tiene como objetivo preparar al país para la adhesión a la Unión Europea y acatar la Constitución a la Convención Europea de Derechos Humanos.
- A pesar de los diversos esfuerzos para introducir enmiendas constitucionales (incluida la fuerte presión internacional), los grupos étnicos permanecen muy divididos sobre esta cuestión.
- La UE está cada vez más impaciente debido al punto muerto al que ha llegado Bosnia, pero no ha conseguido promover, de manera eficaz, la necesidad de llevar a cabo la reforma constitucional. La reciente iniciativa alemana en este sentido también podría estancarse sin una acción internacional coordinada.
- Si Bosnia no cumple con la Convención Europea de Derechos Humanos, el país podría ser expulsado del Consejo de Europa y la Unión podría negarse a ratificar el Acuerdo de Estabilización y Asociación.

»»»»» cional, debería perfilar una hoja de ruta integral para la reforma constitucional en la región. Los Veintisiete están cansados de intentar imponer condiciones políticas (la reforma policial, por ejemplo, ha paralizado el proceso de adhesión durante más de cuatro años), pero la falta de una estrategia clara sobre esta cuestión podría socavar las posibilidades de una completa apropiación por parte del país. Al final, la Unión tendrá que demostrar a los implicados que tiene la voluntad y la capacidad para asumir el liderazgo. La adopción del muy comentado paquete europeo para Bosnia (que probablemente aporte nuevos detalles sobre su presencia en el terreno y sobre el proceso de adhesión) podría aumentar la credibilidad de los Veintisiete.

Mientras que la atención mundial está centrada en las protestas en Oriente Medio, éste es un momento crucial para Bosnia y la región de los Balcanes. Si el país no consigue implementar con rapidez los cambios necesarios, su futuro en una Europa integrada se verá seriamente cuestionado.

LAS CARENCIAS DE DAYTON

Los Acuerdos de Paz de Dayton, mediados por EE UU durante la guerra entre los grupos étnicos serbio, croata y bosnio, marcaron el comienzo de una nueva era en Bosnia. Dayton estableció un sistema de monitoreo internacional, diseñado para proporcionar seguridad y garantías institucionales a las diferentes comunidades. Los Acuerdos no sólo mantuvieron las diferencias étnicas y los derechos de los distintos grupos, sino que éstos fueron reconocidos explícitamente e incluso reforzados (un enfoque institucional habitual en sociedades muy divididas que salen de un conflicto).

Pero tras 15 años en vigor, los Acuerdos de Dayton no son un marco político adecuado. En diversas ocasiones, todos los grupos se han mostrado insatisfechos con él. Asimismo, desde el punto de vista estructural, los múltiples puntos de veto étnicos han entorpecido el proceso político y paralizado la toma de decisiones. El sistema sólo funciona debido a la presión exterior y la inter-

vencción directa del Alto Representante (el enviado especial internacional que supervisa la implementación de los Acuerdos).

Concretamente, hay dos ejemplos que sirven para ilustrar las deficiencias constitucionales de Dayton. En primer lugar, el grupo identificado como los “otros” –las minorías nacionales que no se definen como bosnios, serbios o croatas– no pueden presentar su candidatura a ciertos cargos públicos, incluyendo la presidencia y la Cámara de los Pueblos. Esta cuestión cobró importancia en 2009 cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictaminó que la Constitución bosnia violaba La Convención Europea de Derechos Humanos. Tras el dictamen, tanto el Consejo de Europa como la UE se preocupan cada vez más del incumplimiento por parte del país de los requisitos necesarios para formar parte (o seguir formando parte) de ambas organizaciones.

En segundo lugar, la compleja estructura institucional de Bosnia no permite al país avanzar hacia la adhesión. En particular, los representantes europeos consideran un problema la falta de competencias claras del Estado y la alta dependencia por parte de éste del apoyo de las entidades. La introducción de nuevas leyes y el traspaso de algunas competencias desde las entidades a las instituciones estatales, sí han servido para aumentar la credibilidad, pero el resultado sigue siendo una estructura compleja y disfuncional que carece de mecanismos de cooperación entre los distintos niveles de autoridad.

Asimismo, los múltiples puntos de veto socavan el proceso legislativo y presentan una oportunidad para el bloqueo institucional por parte de los grupos étnicos. Una de las provisiones más problemáticas es el sistema de votación en la Cámara de Representantes, que no cuenta con un mecanismo eficaz para salir de un posible impasse. Las decisiones requieren la aprobación de, por lo menos, un tercio de los miembros de cada entidad, otorgando a los delegados serbios de la República Srpska una fuerte herramienta para bloquear las decisiones estatales y, potencialmente, imposibilitar la adhesión a la UE.

Algunos representantes de los Veintisiete han sugerido que, para implementar los estándares europeos, hace falta un sistema legislativo más eficaz y es necesario que Bosnia actúe con una sola voz en los asuntos relativos a la Unión. La adopción de la cláusula europea se considera una reforma esencial para proporcionar la autoridad constitucional necesaria en las cuestiones relativas a la UE y para asegurar un sistema de mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades. No obstante, los partidos serbios se resisten y consideran que esos cambios no son más que un pretexto para minar el estatus de la República Srpska de mayoría serbia. Bruselas no ha actuado con firmeza sobre esta cuestión y tampoco ha definido una política clara con respecto a la cláusula.

FRACASO Y COLAPSO

La reforma constitucional se ha convertido en uno de los debates más polémicos y más largos de la posguerra en Bosnia. Hasta ahora, tres grandes iniciativas han fracasado. El primer intento —el paquete de abril— fue tratado en secreto y encabezado por EE UU, con un ligero apoyo de la UE. Esta ha sido la iniciativa más completa y la que más posibilidades de éxito ha tenido. Su fracaso resultó en una campaña electoral problemática en 2006 y produjo retrocesos considerables en el proceso de reforma europeo y en términos de la estabilidad política, social y económica.

En 2008 y 2009, respectivamente, hubo dos intentos importantes de cambiar la Constitución. Primero fue el proceso Prud, instigado a nivel local por los líderes de los tres partidos étnicos principales: Milorad Dodik de la Alianza de Socialdemócratas Independientes (SNSD), Dragan Covic de la Unión Demócrata Croata de Bos-

nia y Herzegovina (HDZ) y Sulejman Tihic del Partido de la Acción Democrática (SDA). Este esfuerzo iba dirigido, sobre todo, a cumplir con los requisitos restantes para el cierre de la Oficina del Alto Representante (OAR) y a abordar las cuestiones constitucionales. Desafortunadamente, en gran parte la iniciativa fue llevada a cabo lejos del dominio público y, por tanto, excluyó a muchos de los actores clave. Si bien se identificaron intereses comunes, incluyendo la creación de nuevas unidades administrativas, el proceso se desintegró rápidamente, en medio de acusaciones mutuas, incluso de “traición”.

Lanzado en 2009, el proceso de Butmir fue el último esfuerzo internacional para abordar el cambio constitucional en Bosnia antes de las elecciones generales de octubre de 2010. A pesar de la postura conjunta de EE UU y la Unión Europea, las divisiones subyacentes, un calendario poco realista, el solape de diversas cuestiones y una política de “o lo tomas o lo dejas” resultaron en su fracaso, en un entorno plagado de discursos nacionalistas y una credibilidad internacional menguante.

Tras el colapso de Butmir en diciembre de 2009, surgió una iniciativa local. El Grupo de Trabajo Parlamentario debía abordar el dictamen del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Pero a pesar de la presión ejercida por el Consejo de Europa (y el esfuerzo, si bien vacilante, por parte de la Presidencia española de la UE para lograr un compromiso político), no fue posible avanzar antes de las elecciones de 2010.

EL PUNTO MUERTO

Los grupos étnicos siguen muy divididos sobre el futuro estatus y la forma del Estado. Los bosnios opinan que el Gobierno actual es disfuncional (debido a los múltiples mecanismos de veto) y demandan uno más fuerte con mayores competencias estatales. Por otra parte, los serbios son acérrimos defensores del *status quo* y abogan por una Administración débil, lo que les otorgaría fuertes derechos territoriales y autonómicos (se oponen firmemente a participar en el proceso de integración



»»»»» europea a expensas de su autonomía política y territorial). Los croatas son vistos como la fracción más difícil de complacer, dada la necesidad de disminuir los puntos de veto y evitar una mayor fragmentación estatal. Estos últimos, condicionados por las luchas internas de poder, tienden a oscilar entre posturas radicales (han llegado a demandar la creación de una tercera entidad para los croatas, algo inviable tanto para los bosnios como para los representantes internacionales) y moderadas.

Asimismo, los partidos se encuentran divididos sobre el alcance y el ritmo del proceso de reforma. Mientras que todos los grupos están de acuerdo sobre la necesidad de cumplir con el dictamen del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, están muy divididos con relación al enfoque. El líder serbio, Milorad Dodik, ha abogado por un simple cambio en el texto de la Constitución, en virtud del cual los oficiales electos no tendrían que pertenecer a ningún grupo étnico en particular, dejando la puerta abierta a cambios adicionales en una segunda fase de reforma constitucional.

Los bosnios desconfían de los motivos de los serbios y creen que este enfoque no es más que una estratagema para prevenir la introducción de enmiendas más significativas que vayan más allá de los requisitos del Tribunal Europeo. La comunidad internacional también se encuentra dividida sobre el tema. Mientras que los Veintisiete parecen estar a favor de la introducción de enmiendas limitadas y graduales con el fin de salir del punto muerto, EE UU teme un escenario en el cual los partidos se queden en la primera ronda de reformas. Ello podría dar lugar a un fracaso estatal tras la retirada de la presencia internacional.

Al final, los líderes de las distintas facciones han aprovechado el cambio constitucional para avanzar con sus propias agendas políticas, presentándose como los verdaderos guardianes de sus respectivas etnias. En especial durante los períodos electorales, eso ha servido para aumentar el discurso nacionalista. Esto es particularmente significativo en el contexto de la desconfianza permanente y la falta de incentivos institucionales para la cooperación entre las diferentes etnias. Las

dinámicas intraétnicas también han mermado la capacidad de los líderes políticos para superar las divisiones entre los grupos dado el potencial para las acusaciones de “traición”.

El resultado del paquete de abril y del proceso de Butmir refleja la manipulación política por parte de los diversos actores que buscan destituir a los partidos en el poder. El grupo croata HDZ 1990, por ejemplo, fue creado en 2006 pocos días después de que el HDZ y otros partidos en el poder acordaran llevar a cabo reformas constitucionales. La campaña electoral del primero iba directamente en contra de la posición del segundo sobre la enmienda constitucional, y así la nueva facción consiguió recabar apoyos entre los partidarios del HDZ.

SUPERAR EL IMPASSE

Ante la falta de voluntad política local, la Unión Europea y EE UU deberían asumir el liderazgo y presionar a los diversos líderes en Bosnia para que aborden los cambios constitucionales (Washington es considerado como el único actor capaz de lograr el consenso entre las partes). Sin embargo, la credibilidad europea y estadounidense ha sufrido en los últimos años y ambos necesitan encontrar formas de recuperarla y acabar con el ciclo de división e indecisión. Los dos necesitan replantearse su enfoque hacia los desafíos clave en el terreno: cómo lidiar con la nueva constelación de fuerzas locales e internacionales; evaluar los posibles riesgos y oportunidades y diseñar una nueva estrategia para la reforma constitucional más adaptada a la transición del país hacia la apropiación nacional.

Con el fin de evitar el ciclo de inestabilidad causado por las iniciativas anteriores, la UE y EE UU han de aprender de los errores del pasado. En particular, cabría considerar las siguientes áreas importantes:

1) Es necesario evitar las iniciativas de “o lo tomas o lo dejas”, instigadas por la imposición de plazos artificiales. En su lugar, se debería seguir un enfoque más restringido que consista en influenciar activa y eficazmente al proceso a

través de los líderes e instituciones locales y los principales actores implicados, incluyendo a miembros de la sociedad civil.

2) Hay que mostrar unidad internacional y evitar las discrepancias en público. Mientras que la presencia de diversos protagonistas puede aumentar la capacidad de influencia, la división genera confusión y una falta de rendición de cuentas. El apoyo europeo a un paquete de reformas más limitado con relación a iniciativas anteriores, podría alienar el respaldo estadounidense y provocar la oposición de los actores locales. Es necesario aclarar las divisiones entre Bruselas y Washington (sobre todo con relación al alcance de la reforma) antes de hablar con los participantes locales.

3) Hay que definir, de manera clara, los criterios para la adhesión. En diversas ocasiones los representantes de la Unión han demandado el cambio constitucional, pero no han especificado bien los requisitos. Al final, el énfasis europeo sobre la “apropiación nacional” ha tenido más peso que la necesidad de que Bosnia sea tratada como un caso único en el proceso de integración.

Los Veintisiete deben decidir si el cambio constitucional es un elemento fundamental de la agenda europea y llegar a un acuerdo sobre la naturaleza y el alcance de las reformas constitucionales e institucionales necesarias para la adhesión. Así, el cumplimiento con el dictamen del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la introducción de enmiendas serían requisitos formales para el proceso de acceso a la Unión. Una transformación constitucional más amplia estaría sujeta a un deseo real de cambio.

4) Es necesario aumentar la credibilidad de la UE y reforzar el sentimiento de apropiación local y responsabilidad. Con la excepción de la liberalización de visados, los palos y las zanahorias de la Unión Europea no han conseguido lograr el consenso entre los actores locales. Las amenazas de los Veintisiete de congelar el proceso de ratificación del Acuerdo de Estabilización y Asociación hasta que Bosnia avance con la implementación del dictamen del Tribunal Europeo, han sido recibidas

con escepticismo. Los líderes de los distintos partidos continúan dejando de lado las reformas de Bruselas en favor de intereses más limitados, y es imperativo que la Unión adopte un enfoque más firme y activo ante la obstrucción política.

La provisión de incentivos y desincentivos claros como parte de una mayor presencia europea en el terreno es clave. El cambio constitucional debería ser una parte integral del paquete para Bosnia que actualmente se discute en Bruselas. Una vía rápida para la candidatura, por ejemplo, representaría importantes alicientes económicos para el país. Asimismo, los Veintisiete deben mostrarse dispuestos a emplear medidas sancionadoras ante las constantes violaciones de los estándares internacionales de derechos humanos y el no cumplimiento de los requisitos para la integración en la UE. Al final, la Unión tendrá que decidir qué tipo de ayuda quiere prestar y reconciliar las herramientas políticas de las que dispone con el contexto de una mayor presencia en el terreno.

5) Se deben analizar detenidamente las implicaciones de vincular la reforma a la transición del país hacia una completa apropiación nacional, dado que ello podría dar lugar a tensiones étnicas y fortalecer algunas posiciones radicales. Los bosnios, por ejemplo, temen que el Estado deje de ser viable tras la salida del Alto Representante y ante la falta de un cambio en la Constitución sustantivo. Por otra parte, los serbios temen que las enmiendas constitucionales (más allá de los requisitos mínimos necesarios para cumplir con el dictamen del Tribunal Europeo) sirvan para mermar su supervivencia política tras el cierre de la OAR. Tanto la UE como EE UU deberán definir un marco para el período post-OAR, en base a la provisión de garantías fundamentales, no sólo con respecto a la integridad territorial de Bosnia, sino también con relación al estatus y la autonomía de la República Srpska.

6) Hay que invitar, formal o informalmente, a otros actores internacionales como Rusia o Turquía a participar. La implicación activa de estos países podría ser beneficiosa, dada su creciente importancia en el terreno. Igualmente, la Unión

»»»»» tiene que solicitar la colaboración de vecinos como Croacia y Serbia y, a su vez, dejar claro que el apoyo a las plataformas nacionalistas sólo disminuiría las perspectivas de adhesión.

La UE ha de ser consciente de que es poco probable que los marcos abiertos, sin objetivos específicos, tengan resultados tangibles en un entorno en el cuál los líderes políticos están acostumbrados a culparse los unos a los otros. Las iniciativas tentativas no sirven para ganar la credibilidad necesaria y otro intento fallido podría acarrear consecuencias desastrosas en términos del proceso más amplio de reformas liderado por la Unión. La incapacidad para lograr y mostrar un consenso podría perjudicar aún más la legitimidad europea y minar la autoridad del nuevo Gobierno bosnio en un momento tan clave como éste.

La alternativa a la promoción activa de la reforma constitucional en el país sería restarle importancia a esa cuestión y adoptar un enfoque más sutil. Sin embargo, esta opción acabaría siendo inviable, dado que es necesario abordar los cambios constitucionales antes del nuevo período electoral en 2012.

Bosnia se encuentra en un momento decisivo. Si no cumple con el dictamen del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el país podría ser expulsado del Consejo de Europa y los Veintisiete podrían negarse a ratificar el Acuerdo de Estabilización y Asociación. El Estado podría acabar estancado políticamente en una región de los Balcanes que se mueve rápidamente hacia una Europa integrada. La alternativa pasa por que las autoridades bosnias dejen de lado sus diferencias étnicas con el fin de fortalecer su posición ante Bruselas y ayuden a definir el camino hacia la estabilidad política y el crecimiento económico. El país se encuentra en una encrucijada y las implicaciones son muy significativas. El futuro de Bosnia está en el aire.

Sofía Sebastián es investigadora asociada en FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**