

## Un momento clave en Bosnia

Sofía Sebastián

»» Tras el fracaso del llamado proceso Butmir, una iniciativa liderada por Estados Unidos y la Unión Europea (UE) que en otoño de 2009 pretendía cambiar la constitución de Dayton, la política europea hacia Bosnia se ha estancado. Esto se debe a la confusión generada alrededor de la implementación del Tratado de Lisboa y a la fragmentación de los intereses políticos e institucionales de la propia UE. No obstante, las declaraciones recientes de los representantes de la Unión parecen indicar un interés renovado en aumentar la presencia europea en Bosnia.

Mientras que esto resulta alentador, no se sabe hasta qué punto realmente cambiará la política de la UE en Bosnia. Tampoco está claro si conseguirá recobrar su papel de liderazgo en el país. Un cambio institucional podría generar nuevas dinámicas y mitigar el conflicto de intereses dentro de la Unión, pero es poco probable que eso altere de manera significativa la situación en el terreno, a menos que la UE aproveche la oportunidad para aprender de los errores del pasado. Los encargados de la formulación de políticas europeas necesitan analizar detenidamente los desafíos clave, evaluar los posibles riesgos y oportunidades y desarrollar un nuevo plan estratégico en colaboración con Estados Unidos y otros actores internacionales. Las próximas elecciones generales de octubre en Bosnia representan un momento clave.

### VOLVER A LA REALIDAD

Si bien muchos ven la integración a la UE como *la* solución para estabilizar los Balcanes, hoy pocos creen que la Unión sea capaz de ofrecer resultados concretos. Se ha hecho más que evidente que la estrategia del “palo y la zanahoria” ha resultado ser poco efectiva, lle-

### CLAVES

- Muchos ven la integración europea como un prerrequisito para la estabilidad en Bosnia, pero las divisiones internas y la falta de cohesión en la UE siguen ralentizando el proceso de reforma.
- La UE ha expresado su deseo de aumentar su presencia en el terreno como parte de la reforma de Lisboa. Sin embargo, una simple transformación institucional no conllevará los cambios necesarios para promover la agenda europea.
- Aunque es poco probable que las próximas elecciones generales de octubre cambien el entorno político en Bosnia de manera radical, los comicios sí presentan una oportunidad clave.

»»»»» vando a muchos de sus protagonistas a un estado de creciente frustración. Además, no hay cohesión sobre cómo avanzar con la agenda de reforma de la UE ante los obstáculos locales. El proceso de liberalización de visados *sí* ha producido resultados positivos y ha servido para demostrar que Bosnia *sí puede* cumplir con sus promesas cuando las condiciones de la UE están bien definidas. No obstante, esa reforma fue más bien única, puesto que se centró en las cuestiones técnicas y porque los partidos en el poder se habían comprometido a llevarla a cabo antes de las elecciones de octubre.

El proceso de reforma de la UE en Bosnia se enfrenta a varios desafíos. La Unión Europea ha perdido mucha credibilidad a nivel local. Eso se debe, sobre todo, a la falta de una estrategia consistente y a un proceso de adhesión alargado con múltiples fases, ninguna de ellas con beneficios claros. La fatiga de la ampliación, agravada por la crisis financiera y la confusión generada alrededor de la implementación del Tratado de Lisboa, ha contribuido a aumentar la incertidumbre y ha generado escepticismo en el ámbito local. Asimismo, los líderes de los partidos políticos son cada vez menos tolerantes y no están dispuestos a ceder sus esferas de influencia étnica por una perspectiva remota e incierta de adhesión europea.

Las divisiones, la indecisión y los cambios constantes con respecto de la política europea en el país multiétnico han ralentizado el proceso de reforma. Los actores locales ya no toman en serio las condiciones estipuladas por la UE. Además, los líderes de los partidos políticos continúan explotando las divisiones existentes entre los actores externos para retrasar cualquier reforma que amenace seriamente el *status quo*. Al parecer, los líderes locales ya han oído antes las promesas de la UE de “un nuevo comienzo”.

La situación actual también se debe, en parte, a las dinámicas locales. El sistema creado por Dayton premia la política de suma cero y el discurso nacionalista, y promueve un sistema basado en la explotación de la etnicidad. El liderazgo político se caracteriza por una desconfianza cada vez más

profunda, lo que ha perjudicado a casi todas las fases del proceso de reforma.

La Unión Europea demanda que las autoridades bosnias hablen con una sola voz con respecto de las cuestiones europeas. Pero el sistema político está totalmente dividido en este tema. Existen divergencias entre los que están a favor de un Estado fuerte (por lo general, la mayoría de los bosnios) y los que desafían a la propia existencia del Estado o, por lo menos, se imaginan a un Estado debilitado con fuertes unidades federales (por lo general, los serbios). Los partidos serbios, en particular, temen que la agenda de la UE en Bosnia sea sólo un pretexto para debilitar el estatus de la fuertemente autónoma República Srpska. Se niegan a participar en el proceso de adhesión a la UE a expensas de su autonomía territorial y política.

Por consiguiente, mientras que los actores locales siguen comprometidos con el difícil objetivo de adherirse a la UE, el contenido específico de las reformas y el proceso de integración europea se han convertido en factores de división. De cara al exterior, todos los grupos étnicos dicen estar comprometidos con este objetivo, pero en realidad el proceso está sujeto a intereses parroquiales.

## **POSIBLES ESCENARIOS**

En los últimos meses, Estados Unidos y la UE han conseguido solventar muchas de las divisiones. Ambos están frustrados con el estado del proceso de reforma y desean invertir sus recursos en otros destinos. Pero sigue habiendo diferencias en cuanto al futuro papel de la comunidad internacional en Bosnia. A la UE le gustaría cerrar la Oficina del Alto Representante (OAR) como prerrequisito para la adhesión. Estados Unidos todavía no ve los beneficios de dicha política. Mientras consideran una estrategia común, la OAR se encuentra en una especie de limbo y es cada vez más impotente a los ojos de la comunidad internacional. Los líderes locales han aprovechado la confusión para consolidar su poder, reforzar el *status quo* y hacer caso omiso de la agenda de reforma euroatlántica.

---

## El contenido de las reformas y el proceso de integración europea se han convertido en factores de división

Actualmente, existen tres opciones posibles para una nueva presencia internacional que podría ayudar a promover la agenda de reforma en Bosnia. La primera consiste en reforzar la OAR y mantenerla bajo el mismo paraguas que el del representante especial de la UE. Pero esta opción es poco realista y nada práctica, sobre todo porque la OAR ya no cuenta con el apoyo de los actores locales o internacionales (en particular los partidos serbios y Rusia) y carece de credibilidad para usar los llamados poderes (ejecutivos) de Bonn de manera eficaz.

Una OAR reforzada podría minar aún más el frágil proceso de consolidación democrática en Bosnia, puesto que la tutela internacional ha promovido la irresponsabilidad de los líderes de los partidos políticos en el país. El sistema actual ha fomentado una jerarquía política invertida, en la cual los políticos nacionales rinden cuentas, sobre todo, a la

comunidad internacional, en lugar de a la población local. Los poderes de Bonn también han generado un sentimiento de interdependencia entre la comunidad internacional y los líderes locales, lo que muchos de los encargados de la formulación de políticas de la UE consideran antagónico al proceso de adhesión.

La segunda opción sería cerrar la OAR y unir la delegación de la UE con el representante especial. Pero es poco probable que esto ocurra en el corto plazo, a menos que la UE y Estados Unidos lleguen a un acuerdo antes de la reunión del Consejo de Implementación de la Paz, prevista para noviembre de este año. Las preocupaciones de Estados Unidos con relación a la capacidad de la UE de liderar de manera eficaz el proceso de reforma y a la capacidad de Bosnia de funcionar como un Estado autosuficiente han ralentizado las negociaciones. Ante la falta de consenso sobre estas cuestiones, Estados Unidos seguirá prefiriendo

mantener la OAR por el tiempo que sea necesario. De hecho, una retirada de la comunidad internacional podría tener consecuencias desastrosas ante la falta de una estrategia bien planificada para el período post-OAR y un debate fructífero entre los principales actores locales sobre el futuro del Estado bosnio. Asimismo, suavizar las condiciones para la retirada internacional podría enviar el mensaje equivocado a las autoridades bosnias.

Otra posible preocupación con relación a este escenario se debe a la concesión de poderes especiales al representante especial en casos de violación de los acuerdos de Dayton. Estos poderes podrían incluir la autoridad para congelar activos en la UE e imponer la prohibición de viajes. Pero Estados Unidos necesita estar seguro de que dichos poderes serán adecuados para afrontar serias violaciones de Dayton. Ante el cada vez peor entorno político de los últimos cuatro años, la Administración estadounidense teme que se dé una situación en la cual el líder serbio, Milorad Dodik, persiga una política de secesión cuando la comunidad internacional ya no sea capaz de responder a tiempo. Además, el hecho de que la UE no hable con una sola voz suscita preocupación sobre su capacidad de usar esos poderes de manera eficaz si llegara a ser necesario. Mientras que la adhesión de Bosnia a la OTAN podría ayudar a calmar esos temores, todavía no se sabe cuando sucederá, dado que las autoridades bosnias están tardando en cumplir con las condiciones básicas del Plan de Acción para la Adhesión.

La tercera opción sería separar el representante especial y la OAR como parte de una fase de transición, en el caso de que los actores locales e internacionales no consigan cumplir con los prerequisites para el cierre de la Oficina del Alto Representante. Así, sus poderes especiales (como la posibilidad de llevar a cabo una intervención militar bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas) serían utilizados como último recurso, sólo si hubiera una amenaza directa a Dayton.

El problema con esta opción es que pone de relieve ciertas cuestiones críticas que actualmen-

»»»» te dividen las posiciones europea y estadounidense. Mientras que la mayoría de los europeos preferiría cerrar la OAR, esta solución podría ser una alternativa viable. Por el contrario, Estados Unidos todavía no se ha decidido en este sentido. La Administración estadounidense teme un escenario en el cual la coordinación internacional se vea seriamente debilitada. Además, Estados Unidos se niega a subyugar su política a la de la UE y prefiere mantener la OAR y el representante especial de la UE bajo el mismo paraguas por el tiempo que sea necesario.

### LA CUADRATURA DEL CÍRCULO

Mientras que las próximas elecciones generales de octubre en Bosnia podrían servir para ayudar a revitalizar el estancado proceso de reforma, la UE (y la comunidad internacional en general) debe aprovechar la oportunidad para implementar una nueva estrategia más adaptada a las condiciones locales. En primer lugar, y más importante, la estrategia necesita abordar la futura presencia de la comunidad internacional en Bosnia, puesto que el *status quo* no es sostenible. La falta de consenso alrededor de la situación de la OAR ha socavado la autoridad de la institución y, a su vez, tiene posibles implicaciones negativas. Si no se consigue solventar estas divisiones, es probable que el proceso de reforma continúe en una especie de limbo, lo que deja el camino libre para que los líderes de los partidos políticos enfoquen la agenda en el futuro de Dayton y no en las muy necesarias reformas económicas y sociales.

La definición de este nuevo marco debería centrarse en la provisión de garantías de seguridad, en particular con relación a la integridad territorial de Bosnia y el estatus de las entidades, con el fin de evitar una mayor inestabilidad post-OAR. Los actores locales continúan considerando a la comunidad internacional y Estados Unidos, en particular, como los únicos capaces de garantizar la paz y la estabilidad. Cualquier estrategia que no tenga en cuenta esta realidad podría generar incertidumbre y retrasar aún más el proceso de reforma.

El segundo componente de la estrategia de la UE en Bosnia necesita revitalizar el proceso de adhesión. Algunos analistas apoyan la aceptación inmediata de Bosnia como país candidato, en la esperanza de que una hoja de ruta clara para la integración europea sirva de catalizador para las reformas estructurales necesarias para acceder a la Unión. Pero este enfoque tiene fallos importantes, puesto que supone que los líderes locales actuarán atraídos por la recompensa de entrar en la UE. La realidad en el terreno es que el discurso nacionalista genera mejores resultados políticos en el corto plazo que una plataforma europea, especialmente en época de campaña electoral. Por tanto, es poco probable que el enfoque de incentivos europeo fomente el proceso de reforma sin una estrategia internacional más eficaz en el ámbito local. En este sentido, será crucial encontrar el equilibrio entre los métodos intrusivos de la OAR y la política de “no intervención” de la UE, en particular en un entorno político propenso a la inestabilidad.

Existen otras condiciones políticas que también podrían facilitar este proceso. En este sentido, una revisión de la constitución de Dayton podría poner en marcha una nueva dinámica política, pero también existe una serie de desafíos relacionados con esta cuestión. Primero, los grupos étnicos están muy divididos sobre la cuestión de la reforma constitucional. Los partidos serbios sólo están dispuestos a aceptar algunas pequeñas alteraciones, con el fin de cumplir con el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Los bosnios y los croatas abogan por cambios mucho más amplios. Segundo, a pesar del fuerte apoyo externo, hasta el momento todas las iniciativas de reforma constitucional han fracasado. Tercero, los cambios constitucionales, por lo general, se han centrado, sobre todo, en cuestiones técnicas, dada la controversia asociada con la discusión de cambios más significativos. Esto ha limitado la naturaleza y el alcance de la reforma. Un esfuerzo conjunto por parte de Estados Unidos y la UE, con la participación de otros actores internacionales, como Turquía y Rusia, podría producir resultados significativos, si se lleva a cabo en el tiempo adecuado (tras la formación de un nuevo gobierno después de las

elecciones de octubre y antes del nuevo período electoral de 2012).

Asimismo, es necesario analizar el papel de los nuevos actores internacionales en el terreno, como Rusia y Turquía. El lanzamiento del proceso de estabilización y asociación en 2000 dejó a la UE en una posición de liderazgo en términos del ritmo y el contenido de la agenda de reforma en Bosnia. Pero la aparición de nuevos actores –al mismo tiempo que la pérdida progresiva de poder de la OAR– ha minado, hasta cierto punto, la capacidad de la UE de dictar los términos del proceso sin su participación. Por tanto, es necesaria una mayor coordinación con estos nuevos actores para lograr la implementación de la agenda de reforma.

La iniciativa de Turquía de reunir al actual presidente de Bosnia, Haris Silajdzic, y el presidente serbio, Boris Tadic, en abril de 2010 para abordar las disputas regionales ha demostrado la capacidad de los nuevos actores para promover las buenas relaciones de vecindad, en este caso, arrebatándole el papel a la UE en el proceso. Mientras que, a la larga, la reforma dependerá de la capacidad y la voluntad de los políticos bosnios para aceptar los cambios necesarios, una estrategia internacional clara y decidida, que reconozca el papel de los nuevos actores, representa la única opción viable para salir de este impasse.

También es necesario considerar las cuestiones regionales, puesto que pueden ser catalizadores tanto positivos como negativos. La decisión de la Corte Internacional de Justicia sobre la independencia de Kosovo, por ejemplo, ha inspirado un discurso nacionalista en las elecciones en Bosnia. Mientras que es probable que el uso de Kosovo para propósitos nacionalistas disminuya tras los comicios, sigue siendo un arma fuerte, que podría ser usada después de las elecciones para desestabilizar el proceso político en el país. La manera en que la UE gestione tanto esta cuestión como su conflictiva agenda en los Balcanes determinará su potencial de liderazgo en Bosnia. Desde una perspectiva regional más amplia, es probable que los avances de los países vecinos hacia la integración

europea fomenten el proceso de reforma en Bosnia. Si bien la UE podría (y debería) recordar a los líderes bosnios los riesgos del estancamiento, son las autoridades del país las que, en última instancia, deberían tomar las medidas necesarias para avanzar en el proceso de reforma antes de que la atención y los recursos internacionales sean desviados de la región.

*Sofía Sebastián es investigadora asociada de FRIDE*

**e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
www.[fride.org](http://fride.org)**