

Bosnia: No hay tiempo para relajarse

Sofía Sebastián

»» En mayo de 2009 se suscitó una crisis en Bosnia cuando el líder nacionalista Milorad Dodik obtuvo la aprobación de una resolución por parte del Parlamento de la República Srpska, diseñada para socavar algunos de los logros del proceso de construcción del Estado en curso desde el final de la guerra en 1995. Aun cuando la crisis pudo evitarse, se demostró, una vez más, la naturaleza altamente volátil de la política bosnia y los desafíos que enfrenta una comunidad internacional que se siente impaciente, frustrada y crecientemente insegura respecto de cómo resolver el atolladero bosnio.

El país continúa sin mostrar signos claros de reconciliación y no existe compromiso con el proceso de integración europea. La mayoría de las reformas realizadas hasta el momento o bien han sido directamente impuestas por el Alto Representante en Bosnia (AR), o han sido aceptadas después de que la comunidad internacional ejerciera una intensa presión. Los distintos actores políticos todavía presentan ideas incompatibles sobre la estructura del Estado, y no dudan en aumentar el nivel de la retórica nacionalista para reforzar el apoyo de sus respectivos grupos étnicos. En junio de 2009 el Consejo de la Unión Europea (UE) expresó su preocupación por “la poco constructiva atmósfera política” en Bosnia.

En medio de esta inestabilidad, la comunidad internacional ha comenzado a retirarse. Continúan los debates acerca del cierre de la Oficina del Alto Representante (OAR). Varias embajadas y agencias de desarrollo han discontinuado sus operaciones o lo harán de aquí a un año. La estrategia de la UE en Bosnia continúa titubeando a la luz de las mismas divisiones internas, la indecisión y el recurso a soluciones ad hoc que han terminado en fracaso en el pasado.

CLAVES

- La Unión Europea continúa dividida e incapaz de diseñar una estrategia que pueda enfrentar los futuros desafíos de Bosnia, incluyendo la inminente retirada internacional.
- La estrategia de la Unión Europea en los Balcanes se ha centrado en Serbia y Kosovo, y ha desatendido las crecientes prioridades de Bosnia.
- Estados Unidos ha intensificado su presencia en la región, insatisfecho con el enfoque de la Unión Europea y su falta de liderazgo.
- La Unión Europea necesita formular una estrategia que atienda tres realidades clave: la situación en el terreno; el marco regional; y la comunidad internacional, donde Estados Unidos continúa desempeñando un papel central.

»»»»» **DIVISIONES E INDECISIONES**

El 31 de octubre de 2008, el Comisario para la Ampliación de la UE, Olli Rehn, y el Alto Representante para la Política Exterior de la UE, Javier Solana, enviaron una carta a los ministros de Asuntos Exteriores europeos haciendo un llamamiento para la renovación de la estrategia para Bosnia. La carta destacó que la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) no había evitado “el deterioro de la situación política en Bosnia,” y demandaba una estrategia a medida, junto con un mayor compromiso internacional, para promover un proceso de reforma en el país.

La UE no ha mostrado signos de haber desarrollado dicha estrategia. Por el contrario, la agenda de la UE en Bosnia parece estar enfocada en el desmantelamiento de la OAR y en la retirada de la misión de EUFOR lo antes posible, independientemente de las condiciones en el terreno y sin plan detallado para la era post OAR. Los planes dirigidos a establecer un Representante Especial de la UE (REUE) “fortalecido” en Bosnia se lanzaron dos años atrás, cuando se empezó a vislumbrar la posible retirada internacional. Sin embargo, no ha habido ningún seguimiento. Hasta ahora, la transición física es el único paso tangible que se ha dado: los funcionarios de la oficina del REUE se han mudado a un nuevo edificio en Sarajevo junto con los funcionarios de la Comisión. Una vez iniciada la retirada internacional, todos ellos quedarán bajo la tutela de un único diplomático europeo, y un funcionario de la Comisión que será el segundo en la línea de comando.

El plan estratégico se está retrasando en un momento en que el liderazgo de la UE se necesita imperiosamente. El punto central de contención es la naturaleza y el alcance de los poderes de un REUE “fortalecido”. Algunos países europeos se muestran reacios a tener un REUE con poderes especiales, dada la insistencia de la UE en el cierre de la OAR en la idea de que Bosnia negocie con la UE en igualdad de condiciones. Otros países reconocen la necesidad de disponer

de ciertos “poderes extraordinarios”, que puedan ser usados en caso de necesidad urgente –tal como la amenaza de secesión.

La división y falta de resolución continúan caracterizando a Europa y dañando su imagen en Bosnia. La crisis de mayo-junio representa una señal importante de estas divisiones, con cismas no solo entre los Estados miembros sino también entre funcionarios europeos en Sarajevo y en Bruselas. La situación adquirió mayor seriedad cuando se produjo una escisión entre el recién nombrado AR en Bosnia Valentin Inzko y Javier Solana. Mientras que Inzko estaba decidido a usar los poderes de Bonn con respecto a la resolución de Dodik, Solana y la mayoría de los Estados miembros de la UE presionaron fuertemente en contra de su utilización. Esta crisis se resolvió cuando Inzko se impuso y, apoyado por Estados Unidos y el Reino Unido, aplicó los poderes de Bonn. Solana expresó su apoyo rápidamente, pero el daño ya estaba hecho. La diferencia entre ambos líderes se hizo pública, dejando a las claras una profunda división en el liderazgo europeo. Este tipo de situaciones son particularmente dañinas en un contexto en el que los líderes locales son propensos a “pasar la pelota” y utilizar las fisuras internacionales para evitar la rendición de cuentas políticas.

La crisis de mayo-junio también puso de manifiesto la falta de una visión estratégica de la UE. El enfoque europeo para Bosnia continúa basándose en la ilusión de que la integración europea servirá para superar las divisiones étnicas y estabilizar el país. Pero mientras que los políticos bosnios han expresado su apoyo al proceso de integración europea en numerosas ocasiones, los juegos de poder étnicos les han sido de mayor utilidad sobre todo debido a la falta de beneficios europeos inmediatos y visibles. La naturaleza política de la condicionalidad europea también ha hecho un flaco favor a la influencia potencial de la política europea de “zanahorias y palos”. La reestructuración de la policía en el país Balcán sentó un mal precedente. La UE estableció una agenda muy ambiciosa en 2003, pero finalmente, cinco años más tarde, aceptó un acuerdo diluido con la

intención de desbloquear el proceso de reforma. Este ejemplo presentó dos lecciones importantes para los políticos bosnios, a saber: las condiciones impuestas por la UE pueden esquivarse y la obstrucción política puede ser recompensada al final. Esta experiencia también produjo una UE con una mayor aversión a asumir riesgos en el proceso de reforma política en Bosnia.

El resultado de la falta de liderazgo europeo es una población bosnia crecientemente escéptica sobre los beneficios que aporta la UE. Un informe elaborado por Gallup Balkan Monitor en junio de 2009 mostró que el pueblo bosnio es el más

La estrategia de la UE en Bosnia continúa titubeando

pesimista de la región. Los bosnios no esperan que su país se una a la UE hasta 2020 y uno de cada seis nacionales piensa que Bosnia nunca formará parte del club europeo. El apoyo para el proyecto de integración ha decrecido drásticamente en los últimos dos años. Mientras que el 65 por ciento de los bosnios valoraba la UE positivamente en 2007, esta cifra ha bajado al 48 por ciento en 2009.

La UE ha jugado sus cartas con poca sabiduría, como la iniciativa de exención de visado en la región ha demostrado. El 15 de julio de 2009 la Comisión Europea recomendó el levantamiento de los requisitos de visado para los ciudadanos de Macedonia, Montenegro y Serbia, mientras que Bosnia, Albania y Kosovo tendrían que esperar hasta que se completaran los requerimientos técnicos, probablemente dentro de un año. Este hecho ha tenido una gran repercusión en la política bosnia. Debido a que los bosnios croatas y los bosnios serbios pueden solicitar pasaportes en las vecinas Croacia y Serbia, en la práctica sólo los musulmanes bosnios serán excluidos del régimen de exención de visado. Como resultado, la UE ha sido acusada de ignorar la situación en su conjunto, discriminar a los musulmanes y crear aún mayores divisiones en la región.

La presentación de prioridades mal planteadas también ha minado la política de la UE. Ésta ha destinado enormes recursos y energía para mantener a Serbia en el camino europeo – a menudo en detrimento de otras consideraciones críticas en la región. La UE ha priorizado el apoyo a las fuerzas pro-UE en Serbia, mientras simultáneamente avanzaba hacia la independencia de Kosovo, y ha subyugado otras prioridades en la región al mantenimiento de este equilibrio. Ello explica por qué la UE no actuó con mayor contundencia cuando el Presidente de Serbia, Boris Tadic, visitó la República Sprska en junio y ofreció su apoyo al parlamento en su disputa con la OAR. Se puede entender así que haya algunos políticos bosnios que sientan que Serbia representa la única prioridad para la UE, lo cual agrava el creciente y extendido euro-escepticismo en el país.

EL REGRESO DE ESTADOS UNIDOS

Tras los alarmantes informes de inestabilidad, y un sentido de insatisfacción con el enfoque de la UE, Estados Unidos ha reforzado su presencia en la región. Los estadounidenses están preocupados con algunos de los “asuntos pendientes” que permanecen en el área, y han dejado claro que están dispuestos a comprometerse aún más. El Presidente Barak Obama destacó a los Balcanes en una cumbre Estados Unidos-UE en abril, y advirtió que “Europa no debería olvidar a los Balcanes occidentales”. El Subsecretario para Asuntos Europeos Stuart Jones declaró también que los Balcanes verían a partir de este momento un mayor compromiso estadounidense en la región.

La nueva actitud de Estados Unidos con la región podría tener efectos positivos y negativos en Bosnia. La participación estadounidense podría traer un soplo de aire fresco al estancado proceso de reforma. También podría proporcionar un estímulo a los actores clave, dado que los estadounidenses son bien conocidos por tener un enfoque más contundente y práctico. Más aún, los estadounidenses gozan de mayor credibilidad que los europeos. No es infrecuente escuchar a los políticos locales decir que Estados Unidos es el único



4

»»»» actor capaz de forjar el consenso doméstico como último garante de la seguridad en el país.

Sin embargo, el involucramiento de Estados Unidos podría no ser una bendición para una UE desorientada o para el proceso de reforma política en Bosnia en el largo plazo. Existen varios peligros. Primero, un Estados Unidos más comprometido probablemente exacerbe las divisiones en la UE, con el Reino Unido especialmente inclinado a secundar el liderazgo estadounidense. Asimismo, las divisiones en la comunidad internacional pueden tornarse más notables, dadas las diferencias en el enfoque y los intereses estratégicos en el país Balcán. Mientras que la UE está interesada en cerrar la OAR a la más mínima oportunidad, Estados Unidos quiere mantener al enviado internacional por tanto tiempo como sea necesario. Segundo, un Estados Unidos más involucrado puede hacer que la UE caiga en la tentación de tomar un papel secundario y esperar a que Estados Unidos actúe una vez más para desbloquear el proceso de reforma política.

Finalmente, la tendencia de Estados Unidos a recurrir a fórmulas exclusivas que involucran sólo a algunos actores del proceso de reforma ha demostrado ser poco eficaz e ir en contra de la estabilidad del país en el largo plazo. La reforma constitucional de 2006 representa un claro ejemplo. Mientras que el fracaso de este proceso fue en gran medida el resultado de juegos de poder étnicos, el proceso liderado por Estados Unidos adoleció de una falta de legitimidad democrática y de plazos muy reducidos. La falta de participación de actores clave llevó en última instancia a un clima político enrarecido que culminó en una muy radicalizada campaña electoral en 2006 y que marcó profundamente el mandato del nuevo gobierno.

UNA ESTRATEGIA EUROPEA COHERENTE

La UE debería permanecer enfocada en estas cuestiones y definir una estrategia que incluya tres realidades clave: la situación en el terreno, el contexto regional y la comunidad internacional ampliada.

El interés de la UE en el cierre de la OAR y su clara renuencia a definir los poderes de un REUE “fortalecido” se derivan de la premisa básica de que Bosnia necesita estar en pie de igualdad con la UE. De acuerdo con esta línea de pensamiento, un REUE con poderes extraordinarios representa una contradicción directa con el establecimiento de una Bosnia emancipada de la tutela internacional. Sin embargo, la UE necesita ser realista y aceptar que Bosnia es un caso único. Se necesita urgentemente una presencia reforzada de la UE basada en esta realización. También resulta crucial entender los peligros de una Bosnia polarizada. Tal como dijo recientemente el responsable de Exteriores de la oposición en el Reino Unido, William Hague, aun cuando una guerra total parece improbable en estos momentos, “la violencia se mantiene a ras del suelo”.

Resulta también crucial la definición de una estrategia basada en la constelación de fuerzas sobre el terreno. En el pasado, los juegos de poder étnicos ha puesto en peligro los esfuerzos de la UE para promover el consenso político. La situación actual proporciona argumentos tanto para el optimismo como para la preocupación. Es por ello que la UE y Estados Unidos necesitan articular cuidadosamente una estrategia que destaque aquellos elementos positivos al tiempo que elimine los efectos negativos. Un elemento favorable es que el radicalismo parece estar retrocediendo, especialmente entre los grupos bosniacos. Los nacionalistas radicales del partido bosniaco SDA, por ejemplo, han perdido terreno en favor de figuras más moderadas como Sulejman Tihic.

El grupo serbio continúa dando mayores motivos de preocupación, y el líder serbio Milorad Dodik mantiene un fuerte predicamento. Sin embargo, está surgiendo una oposición significativa y Dodik podría enfrentar algunas dificultades en las próximas elecciones. Mientras que el aumento de las fuerzas moderadas en la República Srpska es un signo positivo, Dodik podría responder a estas amenazas con una retórica nacionalista fortalecida y con una

mayor confrontación política. La comunidad internacional debería ser muy cuidadosa en asegurar que las condiciones que llevaron a la radicalizada campaña electoral de 2006 no se repitan en las elecciones de 2010. Debería trabajarse con mayor eficacia para promover la moderación del debate político.

La UE debería también ser consciente de las interconexiones regionales. Aun cuando asegurar el camino europeo de Serbia y enfrentar los numerosos desafíos en Kosovo sean prioridades estratégicas, la UE no debería perder de vista el panorama regional. En este contexto, se debe prestar mayor atención a las fuerzas secesionistas en Bosnia y al potencial de inestabilidad en la región. Bruselas debería también evitar convertirse en rehén de sus propias prioridades. Los incentivos europeos deberían ser utilizados para alentar a Serbia a controlar la República Srpska, y se debería dejar claro que la UE no aceptará el apoyo de Serbia a plataformas nacionalistas en la vecina Bosnia. Dado que la situación económica serbia se está deteriorando, la UE debe utilizar esta oportunidad para presionar aún más a Serbia tanto en Kosovo como en Bosnia.

En lo que respecta al panorama internacional más amplio, la UE debería aceptar el compromiso de Estados Unidos pero continuar liderando el proceso de reforma. Quedarse en el asiento de atrás en esta coyuntura podría ser percibido negativamente en el país. En caso de que la UE carezca de la voluntad de tomar los asuntos en sus propias manos, lo mejor que puede hacer es aceptar la existencia de diferentes actores internacionales en el terreno, y hacer un esfuerzo para conciliar los diversos enfoques. En realidad, lo que Bosnia requiere es una combinación de los enfoques de la UE y Estados Unidos, a saber: un compromiso a largo plazo y una actuación contundente y categórica en el corto y medio plazo. Las divisiones internacionales deben ser evitadas a toda costa.

En cuanto a las autoridades bosnias, tienen dos opciones: asumir la responsabilidad de sus

acciones o permanecer disfuncionales e inestables. En este último escenario, la comunidad internacional terminará por perder interés y Bosnia se convertirá en el “agujero negro” de Europa. Tanto las autoridades bosnias como las internacionales deben actuar con responsabilidad para evitar este escenario y facilitar el camino europeo en Bosnia.

Sofía Sebastián es investigadora asociada de FRIDE

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