



Bosnia y Herzegovina: un caso de fortalecimiento institucional «desde arriba»

Descripción

La situación de posguerra en Bosnia y Herzegovina provocó un reto inédito al que la comunidad internacional tenía que hacer frente de una manera novedosa. La implicación del conjunto de la sociedad internacional en este conflicto y la existencia de una clara voluntad política de todos los grandes países, y sobre todo de la UE, permitió que se explorasen fórmulas ignotas en el fortalecimiento institucional, aunque con la lógica duda de su correcto funcionamiento.

Un diseño «macro», de fortalecimiento de todo el sistema amparado en unos poderes casi omnímodos, en el que el reformador es la cabeza del gobierno y del poder legislativo, y en el que unos funcionarios internacionales ajenos a los intereses grupales pueden asistirle en su labor, sin empezar desde abajo o en áreas concretas con muchas inercias creadas y además contando con autonomía financiera. ¡Qué situación tan ideal! Pues bien, esto es lo que ha estado ocurriendo en Bosnia y Herzegovina desde la posguerra y el establecimiento de la Oficina del Alto Representante (OAR) en el anexo 10 de los Acuerdos de Dayton, y el resultado, como mínimo, es ambivalente y sujeto a muy diversa controversia.

Las coordenadas históricas y políticas además son ineludibles para entender el porqué de este necesario fortalecimiento desde arriba, ya que el más clásico enfoque de cooperación por medio de programas concretos ha tenido que esperar a que la situación se normalizase dentro de Bosnia y Herzegovina, aunque es el acompañamiento micro imprescindible para el desarrollo de esta tarea a nivel macro.

Sin embargo también es un caso ejemplar, porque la cultura política de Bosnia y Herzegovina no es equiparable a otros países que acceden a la independencia desde el final de la II Guerra Mundial y en las que muchas cooperantes e instituciones realizan sus acciones de fortalecimiento institucional. Bosnia y Herzegovina (BiH) arranca de un punto de partida mejor a priori. Desde su conquista en el siglo XIV por el Imperio Otomano, está bajo la administración de uno de los imperios más poderosos de la tierra. Su incorporación en el siglo XIX al Imperio Austro-Húngaro vertebra toda la Administración con señales evidentes que todavía hoy son manifiestas, y que además llevan parejas concepciones políticas, administrativas y jurídicas, como por ejemplo el registro de la propiedad o Grunt, una de las instituciones básicas en una sociedad de derecho, que ya quisieran otros países que se asoman al fortalecimiento institucional. Estos factores posibilitan que BiH sea considerado como un país del ámbito occidental. La Yugoslavia que surge tras la I Guerra Mundial, y sobre todo la comunista de Tito, dotan de un corpus político y jurídico a BiH que le permite funcionar hasta los años ochenta. Pero la llegada de la tercera Guerra de los Balcanes, de 1991 a 1995, con la concurrencia de factores

nacionalistas y fundamentalismos religiosos, quería reinventarlo todo. Nada de lo anterior podía valer, y la guerra se encargó de demostrar cuál era el ánimo refundador de los contendientes.

Sólo el acuerdo de Dayton permitió una recuperación de las instituciones, pero quedaron enmarañadas de tal manera, y con una desconfianza tal, que necesitaban del concurso de la comunidad internacional en su conjunto. La propia comunidad internacional se aprestó a crear un moderno sistema de refuerzo y fortalecimiento institucional, con la clara intención de cerrar las heridas de la guerra, y crear un estado viable, multiétnico y pacífico.

Para ello se creó la Oficina del Alto Representante (OAR) en su anexo 10, como hemos citado. Vista la notable resistencia por parte de las autoridades locales a esos nobles intereses de la comunidad internacional, y ante la perspectiva de que todo el esfuerzo financiero y jurídico desplegado pudiera malograrse, en la Conferencia de Bonn de 1997 se instituyeron los «Poderes de Bonn», que permitían al Alto Representante, con la legitimidad de Naciones Unidas, y con la asistencia del PIC SB (Peace Implementation Council Steering Board), que reúne a los grandes países miembros permanentes del Consejo de la ONU menos China y a muchos de la UE, Japón, Canadá y Turquía en representación de la Conferencia Islámica, tomar todo tipo de decisiones para remover los obstáculos para la consecución de la paz y el fortalecimiento del Estado.

Es un caso ejemplar, porque la cultura política de Bosnia y Herzegovina no es equiparable a otros países que acceden a la independencia desde el final de la II Guerra Mundial.

Y sin embargo, con todo el esfuerzo internacional, en el que se estima que ha participado un número estimable de funcionarios y cooperantes internacionales y en el que se ha gastado la mayor cantidad de ayuda financiera internacional otorgada a un solo país, como reconoce el Banco Mundial en su informe de 2007 sobre BiH, no ha producido el resultado espectacular que cabía esperar a tan lograda concepción de ingeniería política. A esto hay que unir la presencia de la OTAN y EUFOR encargadas de la seguridad de BiH, que ha permitido que BiH no gaste dinero público en estos importantes capítulos del presupuesto. ¿A qué es debido?

La arquitectura de toda la OAR obedece a dos factores muy marcados: de una parte, la estructura interna de BiH que surge de los acuerdos de Dayton-París y, de otra parte, de la decisión de la comunidad internacional de crear la OAR. No hay que olvidar que los Acuerdos de Dayton fueron un compromiso suscrito por todas las partes en conflicto con la presión de la comunidad internacional liderada por Estados Unidos, Francia y Naciones Unidas, y se creó un entramado institucional muy complejo para intentar favorecer el equilibrio entre los contendientes de una guerra que no terminó y en la que todos se sentían perdedores una vez que se conquistó la paz.

En breve, en estos acuerdos se engloba a cada etnia (término que incomprensiblemente recoge Dayton) en una entidad, por una parte República Srpska (RS), que aglutina a los bosnio-serbios, y de otra parte la federación que engloba a los bosniacos y a los bosnio-croatas. Ésta a su vez se divide en diez cantones, con sus propios gobiernos y parlamentos. También existe un territorio autónomo, llamado Distrito de Brcko, en el que conviven las tres etnias.

Cada entidad tiene su legislativo, ejecutivo y judicial con su propio sistema de fuentes jurídicas separadas, así como su presupuesto. No suele existir cooperación; a veces, ni tan siquiera diálogo

entre estas entidades, sólo el propugnado por la OAR. Cada programa de fortalecimiento institucional que se desarrolla en estas Entidades, debe proponerse por igual a las dos y respetar las peculiaridades de cada sistema. Normalmente, RS se ha negado a participar en muchas de estas iniciativas, dado que le suponía una merma de margen de autoridad para sus políticos, pero las dificultades en la federación tampoco han sido menores, sobre todo en ciudades como Mostar, en la que la paridad entre bosniacos y bosnio-croatas lleva a la parálisis. Tampoco hay que creer que las etnias responden a monolíticas y coordinadas acciones políticas, ya que la oposición de la oposición a veces es más irracional que la que plantean los partidos y líderes de los otros grupos étnicos.

Las instituciones comunes para toda BiH hablan de la dificultad del fortalecimiento institucional «desde arriba». El ejecutivo tiene muy pocas atribuciones. Tiene un magro presupuesto. No tiene capacidad para imponer sus acciones legislativas al conjunto de BiH. De una parte, está la presidencia rotatoria, y por otra el Consejo de Ministros. En él se hallan representados todos los partidos políticos que se reparten carteras en un frágil equilibrio, el primer ministro es un *primus inter pares* y hasta el año pasado, no podía ni siquiera convocar el Consejo de Ministros, aspecto este que solucionó de una forma práctica el OAR, creando una ley de Consejo de Ministros en la que se recogía la obligatoriedad de asistencia y de que tuviera una periodicidad semanal.

Sólo el acuerdo de Dayton permitió una recuperación de las instituciones, pero quedaron enmarañadas de tal manera que necesitaban del concurso de la comunidad internacional en su conjunto.

No obstante todas las dificultades, el resumen de la intervención de la OAR es el de un auténtico y posible fortalecimiento desde arriba. Para ello ha desarrollado una estructura que tiende a la prudencia no sólo por convencimiento sino porque la situación política es siempre un frágil equilibrio. El Alto Representante (AR) es asesorado por el PIC en Sarajevo, donde repasa y sopesa la actualidad con los distintos embajadores. Esta reunión también sirve para que todos los países utilicen sus influencias en la implementación de las decisiones colegiadas que se toman entre el AR y el PIC SB. A todo esto se suma una unidad de Reforma del Sector Público, otra de Economía, un Departamento legal que pone exquisito cuidado en plasmar los frágiles acuerdos políticos y su inserción en el marco internacional y nacional, y un Departamento político que se encarga de intentar sumar voluntades en un ambiente complejo y hostil. La OAR es un contrapeso político a unas instituciones locales en donde es complicado apreciar la separación de poderes. Y todo ello con la autonomía financiera y administrativa proporcionada por los donantes internacionales. Además se encarga de supervisar la ayuda internacional a BiH para evitar duplicidades o diseños engañosos de la misma.

Tiene innumerables críticos que abarcan desde los políticos locales, biempensantes cooperantes y funcionarios internacionales, que hablan de los poderes casi feudales de la OAR. Para los políticos locales, sobre todo porque ha supuesto una eficaz cortapisa a muchas de sus pretensiones. Son políticos, por lo general y con excepciones, refractarios al consenso, y éste es el campo minado en el que trabaja la OAR. Muchos de los cooperantes lo critican por ser una institución que está en manos de altos funcionarios internacionales y diplomáticos profesionales, lo que indudablemente se traduce en unos métodos de trabajo que a veces les son ajenos.

A los biempensantes funcionarios internacionales y observadores ocasionales de BiH les parece que

no es un país soberano por contar con la OAR y que es precisamente esta institución la que crea la parálisis política del país. Esta oficina produce la legislación moderna y las instituciones, banco central incluido, que funcionan en el país. Por no hablar de los más prosaicos de sistematización de jurisprudencia, unificación de doctrina judicial, gobierno de los jueces, agencias de protección de datos, gestión del IVA, etc.

Por ello, no es de extrañar que el ciudadano medio de Bosnia, mucho más el urbano que rural, confíe en la OAR para que solucione sus problemas cotidianos y ponga freno a los excesos nacionalistas, permitiendo que BiH evolucione. Cuando los bosnios critican a la OAR no lo hacen por la «falta de soberanía», sino porque «pierde demasiado tiempo» negociando con los partidos locales. La OAR siempre quiere acuerdos de consenso entre entidades y partidos políticos. Por ejemplo, la famosa reforma de la policía de BiH, ha estado rondando por Bosnia durante al menos diez años porque se ha intentado todo para poner de acuerdo a los partidos políticos. La OAR ha utilizado desde maratónicas reuniones, hasta presiones de no firmar el Acuerdo de Estabilización con Europa, e incluso el uso de los «poderes de Bonn», para remover a los políticos que obstaculizaban el proceso, y al final la montaña dio a luz al ratón. Una reforma de la policía nominal e inservible. Por fortuna en otros aspectos legislativos la OAR ha sido más eficaz para satisfacción de los ciudadanos bosnios que no viven de la política.

Pero el sistema tiende a agotarse, y los bosnios, los políticos locales y el cansancio financiero de la comunidad internacional, junto a la geopolítica de los Balcanes, el nuevo papel de Rusia y Kosovo, han querido cerrar la OAR y convertirlo en el EUSR, el Representante Especial de la Unión Europea, sin los poderes de Bonn.

Claro que se han tomado distintas decisiones en el PIC sobre la fecha para cerrar la OAR, y hasta el momento todo ha fracasado, desde el 30 de junio de 2007, febrero 2008 y junio 2008. La mayoría de los partidos de BiH prefieren que se quede, ya que el conjunto de su obra ha posibilitado un despegue de BiH. Como comentaba un colega egipcio sobre nuestra actitud hacia las reformas de BiH, «la OAR producía más reformas en un año que en su país en un decenio».

A modo de conclusión podemos afirmar que en un ambiente tan difícil el fortalecimiento desde arriba ha funcionado correctamente en BiH dados los enormes problemas a los que se ha tenido que hacer frente, ya que realmente la capacidad de la OAR de poder imponer sus decisiones no era tan real. Si no ha hecho más, ni más deprisa, es porque no se ha podido; quien afirme lo contrario sólo conoce las rosas y no las espinas de los Balcanes. La sucesión de distintos Altos Representantes, da idea de lo arduo de la tarea. Pero cuando algún estudioso repase todos los documentos de su actuación, número de leyes, desde el decretar una matrícula uniforme para todos los bosnios, a los acuerdos que facilitan el retorno, se verá que este fortalecimiento desde arriba, con todos sus errores, produce mucho más beneficios que perjuicios, y enseña que hay un camino para el desarrollo en las sociedades postbélicas.

Tal vez sea cierto que ocupan un espacio político, que es precisamente el del centro, el del ciudadano

No es de extrañar que el ciudadano medio de Bosnia confíe en la OAR para que solucione sus problemas cotidianos y ponga freno a los excesos nacionalistas, permitiendo que el país evolucione.

razonable, evitando que la sociedad ocupe este centro político. Pero el temor a que los partidos radicales y sus maquinarias, que sirven intereses que no son de conjunto y que sólo entienden su fuerza, fagocitasen este espacio político es real, y no por ello el consenso estaría servido, sino al contrario, siempre se usaría la mayor fuerza política sobre el adversario, factor este que, por ejemplo es el que subyace a todos los fracasos de reforma constitucional en BiH.

Por eso, y no porque la comunidad internacional tienda a recrearse en perseverar en sus errores, es por lo que esta solución se recomienda para otros escenarios que necesitan de una reconstrucción y un fortalecimiento institucional que pase por un acuerdo entre facciones políticas cuando éstas prefieren sumir en el caos a sus sociedades, dado que la modernidad, el desarrollo y la estabilidad y normalidad políticas son el mayor de sus enemigos.

Fecha de creación

29/04/2009

Autor

José Ramón García Hernández

Nuevarevista.net