

## El protectorado bosnio y las implicaciones para Kosovo

Las propuestas del Grupo de Contacto internacional para el futuro de Kosovo, presentadas en las negociaciones de París/Rambouillet en febrero de 1999, que abogaban por una misión de verificación internacional en Kosovo, estaban basadas en las resoluciones de los Acuerdos de Paz de Dayton de noviembre de 1995, que pusieron fin al conflicto en Bosnia. Si la OTAN se sale con la suya, es posible que estos planes se planteen de nuevo. Dayton instituyó una división de poderes entre la aplicación militar de los acuerdos de paz, bajo el mando de la OTAN, y la aplicación civil, bajo un alto representante internacional, que incluía elecciones y control mediático bajo el mando de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Allí donde Dayton preveía una misión transitoria de un año para los poderes civiles del alto representante y de la OSCE, los planes para Kosovo, diseñados aparentemente para un período de tres años, no establecían fechas límite para su aplicación. El giro que se dio en Rambouillet, de los poderes limitados de una administración de transición a un protectorado internacional, reflejaba la poderosa dinámica que estaba intensificando la implicación internacional en los Balcanes. Mientras que las tropas de observadores, pacificadores

y administradores parecen cada vez más necesarias para la estabilidad de los Balcanes, la población de la región desempeña un papel cada vez menor en las decisiones sobre su propio futuro.

Este artículo aborda la experiencia de la aplicación de los Acuerdos de Dayton en Bosnia durante los últimos tres años y medio. El propósito es, en primer lugar, destacar el alcance de los poderes internacionales sobre la región bajo los nuevos acuerdos de paz y, en segundo lugar, valorar si esta restricción de la democracia ha creado, en efecto, mejores condiciones para la reconciliación comunitaria y la estabilidad a largo plazo.

## La ampliación de los mandatos

Al igual que Rambouillet, Dayton fue un acuerdo impuesto desde el exterior, descrito por los miembros del Grupo de Contacto internacional, que fueron quienes lo diseñaron, como un paso adelante hacia la soberanía y la autonomía. El secretario de Estado de los Estados Unidos, Warren Christopher, observaba: «En adelante el pueblo bosnio tendrá su propia expresión democrática. Éste es un fin loable en y por sí mismo, porque la única paz que puede perdurar en Bosnia es la paz que el pueblo del país elija libremente»<sup>1</sup>.

De acuerdo con el tratado de Dayton, debía haber un año de transición supervisada internacionalmente, durante el cual se convocarían elecciones y se crearían dos tipos de instituciones conjuntas: las instituciones políticas de un nuevo Estado, que deberían elegirse por el pueblo y ser directamente responsables ante él, y las instituciones económicas, judiciales y de derechos humanos, que deberían estar supervisadas durante cinco o seis años por medio del nombramiento de representantes de las instituciones internacionales<sup>2</sup>. Este año de transición hacia una democracia autónoma, al menos parcial, debía concluir con la elección en septiembre de 1996 de los organismos del Estado y de las entidades federadas que simbolizarían «el nacimiento democrático de la nación»<sup>3</sup>. Aunque estos organismos fueron elegidos mediante elecciones supervisadas y ratificadas internacionalmente, la administración internacional de transición se prorrogó durante un «período de consolidación» de dos años más y, después, en diciembre de 1997, se prolongó indefinidamente. La ampliación de los plazos para la retirada internacional y la creación, a partir de Dayton, de nuevos mandatos para la OTAN, las Naciones Unidas (ONU) y la OSCE se han justificado haciendo cada vez mayor referencia al «espíritu» y no a la letra de los acuerdos.

---

<sup>1</sup> «Declaraciones del secretario de Estado, Warren Christopher, sobre las elecciones en Bosnia», publicadas por la Oficina del Portavoz, 18 de diciembre de 1996. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Disponible en <http://www.state.gov>. [Consultada el 2 de febrero de 1998.]

<sup>2</sup> *The General Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. Disponible en <http://www.ohr.int/gfa/gfa-home.htm>. [Consultada el 21 de mayo de 1998.]

<sup>3</sup> *Chairman's Conclusions of the Peace Implementation Council. Florence, 13-14 June, § 27*. Oficina del Alto Representante. Disponible en <http://ohr.int/docu/d960613.htm>. [Consultada el 4 de febrero 1997.]

La comunidad internacional ha tenido la libertad de redefinir sus mandatos en Bosnia porque los acuerdos de Dayton, al igual que los que les sucedieron en Rambouillet, comprometían únicamente a los partidos balcánicos y no a las organizaciones internacionales que se habían arrogado la responsabilidad de aplicarlos. Foros internacionales *ad hoc*, tales como el Grupo de Contacto internacional de las potencias más implicadas en los asuntos balcánicos (los Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Italia y Rusia) y el Consejo de Aplicación de la Paz [*Peace Implementation Council* (PIC), anteriormente la Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia], se reúnen para determinar la política a seguir y luego convidan a instituciones internacionales, tales como la ONU, la OTAN, la OSCE, la Unión Europea (UE), el FMI y el Banco Mundial, a que redacten sus propios programas. Ninguno de estos foros *ad hoc* o instituciones internacionales constituyen una parte en liza o se ven comprometidos por ninguna de las cláusulas de los acuerdos de Bosnia o Kosovo<sup>4</sup>.

La ausencia de restricciones a la ampliación de los mandatos y poderes de las instituciones internacionales se revela por el hecho de que cada foro internacional sobre las políticas que han de seguirse en Bosnia ha extendido aún más la red de regulación internacional *ad hoc*. El mandato de la OTAN en Bosnia bajo la IFOR (fuerza de aplicación de la paz), que debía expirar en diciembre de 1996, se prolongó dieciocho meses más bajo la SFOR (fuerza de estabilización) y, luego, un año después, se volvió a prorrogar, esta vez indefinidamente. Con un calendario similar, los mandatos de la ONU, la OSCE y la Oficina del Alto Representante [*Office of the High Representative* (OHR)] en Bosnia fueron prolongados, primero temporalmente y después de manera indefinida. Los poderes de estas instituciones también se ampliaron, con la concesión de una esfera de autoridad única. Reconociendo la ausencia de una amenaza militar a las fuerzas de la OTAN, el nuevo mandato hizo aún más hincapié en el papel humanitario, económico y de vigilancia. El mandato de la OSCE de regular las elecciones se extendió de la organización del proceso electoral en sí mismo hasta incluir el poder insólito de instalar administraciones postelectorales y estipular la asignación de responsabilidades de gobierno, ratificando de hecho las elecciones en base a la actuación de los representantes electos una vez en su puesto. Junto a las instituciones internacionales oficiales implicadas en la regulación de Bosnia, hay también cerca de doscientas organizaciones no gubernamentales involucradas, tanto oficial como extraoficialmente, en la puesta en práctica de políticas civiles. Como observa el columnista de *Times*, Simon Jenkins, el pequeño Estado bosnio se ha convertido en «la capital mundial del intervencionismo»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> P. Szasz, «Current Developments: the Protection of Human Rights through the Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia», *American Journal of International Law*, vol. 90, 1996, p. 304.

<sup>5</sup> S. Jenkins, «Ulster of the Balkans: British Troops Have Been Sent on a Mission Impossible in Bosnia», *The Times*, 17 de diciembre de 1997.

## El representante despótico<sup>6</sup>

La institución cuyos poderes se han ampliado en mayor grado desde que se firmaron los Acuerdos de Dayton ha sido la OHR –la Oficina del Alto Representante de la comunidad internacional o, en la terminología de Rambouillet, la Jefatura de la Misión de Verificación–. Conforme a las resoluciones de Dayton, estaba previsto que el papel del alto representante prescribiría una vez que las nuevas instituciones de gobierno fueran elegidas en septiembre de 1996. Después de las elecciones, se otorgaba a la OHR la prerrogativa de redactar dos «planes de acción» de doce meses para el gobierno del nuevo Estado. Los planes debían ser aprobados por el PIC, no por el gobierno bosnio. En un principio, a la hora de implementar estos planes, la comunidad internacional dio jarabe de pico al mandato democrático de los políticos bosnios, manifestando que el alto representante podría hacer recomendaciones al gobierno y, en caso de conflicto, hacerlas públicas<sup>7</sup>. Seis meses más tarde, el PIC otorgó al alto representante el poder de establecer plazos para el cumplimiento de las medidas recomendadas, junto con el poder de restringir los viajes al extranjero de los representantes bosnios que las estuvieran obstruyendo y de imponer sanciones económicas local y regionalmente en caso de incumplimiento. Al mismo tiempo, se le concedió la autoridad de restringir o suspender cualquier programa o cadena de los medios de comunicación que se considerase que vulneraba «el espíritu, la letra» de Dayton<sup>8</sup>.

En diciembre de 1997, los poderes del alto representante se ampliaron a la posibilidad de decidir sobre el momento, la ubicación y la presidencia de los Consejos de Ministros, de decretar medidas que no habían sido aceptadas por las autoridades bosnias y de destituir a cargos electos recalcitrantes en todos los niveles del gobierno<sup>9</sup>. El propio alto representante hizo patente la flexibilidad de los poderes institucionales internacionales sobre Bosnia al afirmar que «El poder no te lo entregan en bandeja de plata. Sencillamente, te apoderas de él y si lo utilizas bien, nadie lo impugnará. Yo ya he logrado esto»<sup>10</sup>. La ausencia de obstáculos a la expansión de la regulación internacional supone que el alto representante dispone de un mando más autocráti-

---

<sup>6</sup> Aquí el autor hace un juego de palabras, intraducible al castellano, entre alto representante (en inglés *High Representative*) y representante despótico (en inglés *High-handed Representative*). [N.del T.]

<sup>7</sup> *Conclusions: Guiding Principles of the Civilian Consolidation Plan. Ministerial Meeting of the Peace Implementation Council Steering Board, Paris, 14 November 1996*, § 6. Oficina del Alto Representante. Disponible en <http://www.ohr.int/docu/d961114b.htm>. [Consultada el 4 de febrero de 1997.]

<sup>8</sup> *Communiqué: Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, Sintra, 30 May*, §§ 35, 38 & 37. Oficina del Alto Representante. Disponible en <http://www.ohr.int/docu/d970530a.htm>. [Consultada el 19 de agosto de 1997.]

<sup>9</sup> *Summary of Conclusions: Bonn Peace Implementation Conference 1997: Bosnia and Herzegovina 1998: Self-Sustaining Structures*, Bonn, 10 December, IX, § 2, Oficina del Alto Representante. Disponible en <http://www.ohr.int/docu/d971210b.htm>. [Consultada el 12 de diciembre de 1997.]

<sup>10</sup> J. Rodríguez, «Nuestro hombre en Sarajevo», *El País*, 29 de marzo 1998. La traducción al inglés está disponible en <http://www.ohr.int/articles/a980329a.htm>. [Consultada el 4 de mayo de 1998.]

co que, incluso, los administradores coloniales del pasado: «Si lees Dayton cuidadosamente [descubrirás que] me concede la posibilidad de interpretar mis propios poderes y prerrogativas»<sup>11</sup>. Hoy en día, la QHR tiene sede tanto en Bruselas como en Sarajevo, una para desarrollar junto con otros organismos internacionales las políticas que han de seguirse y la otra para ponerlas en marcha sobre el terreno. La oficina de Sarajevo, apodada «La Presidencia», dispone de un personal compuesto por más de doscientos altos funcionarios internacionales, con unidades encargadas de las elecciones, la reconstrucción económica, las cuestiones humanitarias, legales y de medios de comunicación, el retorno de los refugiados y los asuntos políticos<sup>12</sup>.

Lejos de facilitar la autonomía, la transformación de los mandatos de Dayton ha conducido a la creación de un protectorado internacional en Bosnia dirigido por los Estados Unidos. El presidente Clinton, el Departamento de Defensa y los jefes del Estado Mayor Conjunto han determinado en la práctica el marco del compromiso internacional en el Estado bosnio, y la ONU, la OSCE, la UE, el Banco Mundial, el FMI y otros organismos internacionales han puesto en marcha dentro de este marco sus propios proyectos de construcción imperial<sup>13</sup>. En comparación con la abrumadora máquina burocrático-militar internacional, articulada por cerca de 50.000 soldados y administradores internacionales, las instituciones electas tienen poca capacidad para la elaboración o la ejecución de cualquier tipo de política.

## Valoraciones

Hay pocos indicios que demuestren que la política internacional esté siendo efectiva en la articulación del nuevo Estado bosnio y en la superación de las divisiones de la guerra. En lugar de consolidar las instituciones centrales del nuevo Estado y facilitar el compromiso y la negociación, la administración internacional ha acabado con la capacidad de elaboración política de las instituciones bosnias. Con ello, las instituciones de las entidades federadas y del Estado que se esfuerzan por unir la sociedad se han visto debilitadas y, al mismo tiempo, la identificación étnica ha resultado reforzada.

---

<sup>11</sup> Entrevista con Carlos Westendorp, *Slobodna Bosna*, 30 de noviembre de 1997. Disponible en <http://www.ohr.int/press/i971130a.htm>. [Consultada el 29 de mayo de 1998.]

<sup>12</sup> C. Hedges, «A Spaniard Rules Bosnia with a Strong Hand», *The New York Times*, 8 de diciembre 1998; *Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations*, 14 de marzo de 1996, § 5. Disponible en <http://www.ohr.int/report/bh32rep.htm>. [Consultada el 29 de octubre de 1996.]

<sup>13</sup> Grupo internacional de crisis, «Changing the Logic of Bosnian Politics: ICG Discussion Paper on Electoral Reform», 10 de mayo de 1998. Disponible en <http://www.intl-crisis-group.org/projects/bosnia/report/bh32rep.htm>. [Consultada el 21 de mayo de 1998.] «Address to the Pacific Council on International Policy», embajador Robert S. Gelbard, representante especial del presidente y del secretario de Estado para la Aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton, Los Ángeles, California, 27 de enero. Disponible en [http://www.sate.gov/www/policy\\_r...s/1998/980127\\_gelbard\\_bosnia.html](http://www.sate.gov/www/policy_r...s/1998/980127_gelbard_bosnia.html). [Consultada el 21 de mayo 1998.] «Statement on Bosnia before the House National Security Committee», secretaria de Estado, Madeleine K. Albright, Washington D.C., 18 de marzo 1998. Publicado por la Oficina del Portavoz, Departamento de Estado de EE.UU. Disponible en <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980318.html>. [Consultada el 21 de mayo de 1998.]

El papel en constante expansión de la multitud de organizaciones internacionales ha restringido inevitablemente la capacidad del pueblo bosnio de discutir, desarrollar y decidir sobre cuestiones de interés vitales. En el ámbito estatal, los representantes bosnios musulmanes, croatas y serbios pueden estudiar propuestas programáticas internacionales bajo la dirección de la OHR y, a lo sumo, formular pequeñas enmiendas o posponer la puesta en práctica de un reglamento elaborado externamente. Incluso esta responsabilidad limitada ha sido reducida por el alto representante, que ha considerado que la construcción de un consenso democrático en los organismos estatales bosnios, tales como la Presidencia tripartita, el Consejo de Ministros y el Parlamento del Estado, suponían una dilación innecesaria en la imposición de la política internacional. En comparación con la rapidez de la firma de la pluma del administrador-jefe, el desarrollo de la responsabilidad democrática en cada una de las instituciones conjuntas se percibía como una tarea «pensosamente incómoda e ineficaz»<sup>14</sup>. En la cumbre del PIC en Bonn en diciembre de 1997, se suprimió el «incómodo» requisito de que los representantes bosnios electos aprobaran los edictos internacionales, y se autorizó al alto representante tanto a destituir a representantes electos recalitrantes como a imponer leyes directamente. De este modo, la comunidad internacional se arrogaba plenos poderes legislativos y ejecutivos sobre un Estado formalmente independiente.

Dayton dividió el Estado Bosnio en dos entidades federadas, la Federación bosnio-croata, con el 51 por 100 del territorio, y la entidad serbia, la Republika Srpska (RS), con el 49 por 100. La autonomía de los representantes electos era mínima a cualquier nivel de estas entidades. En la Federación, las políticas han sido ideadas por la OHR, en estrecha colaboración con altos funcionarios de los Estados Unidos. El foro *ad hoc* de la Federación, copresidido por el adjunto principal del alto representante y por el asistente del secretario de Estado de los Estados Unidos, se reunía mensualmente con representantes musulmanes y croatas para presentar propuestas internacionales, y con una periodicidad *ad hoc* similar se constituían grupos especiales para burlar los foros electos y desarrollar programas en diferentes áreas. La falta de apoyo por ambos lados a las políticas federativas impuestas fue descartada por el adjunto *senior* del alto representante: «No me importa. Sencillamente no me interesa saber quién no quiere la Federación: se trata de un concepto que vamos a hacer realidad, nosotros decretamos lo que se va a hacer»<sup>15</sup>.

En la Republika Srpska, la regulación internacional del diseño de las políticas aplicables estaba aún más cuestionada. La sede del gobierno se trasladó de Pale a Banja Luca y los paquetes económicos del FMI y de la OHR impidieron que el régimen de la RS aumentara sus fondos sin tener en cuenta a la comunidad internacional. En julio de

---

<sup>14</sup> *Office of the High Representative Bulletin*, 62, 11 de octubre de 1997. Disponible en <http://www.ohr.int/bulletins/b971011.htm>. [Consultada el 3 de noviembre de 1997.]

<sup>15</sup> E. Suljagic, «Interview with Senior Deputy High Representative Hanns Schumacher», *Dani*, 11 de abril de 1998. Disponible en <http://www.ohr.int/press/i9804lla.htm>. [Consultada el 29 de mayo de 1998.]

1997, la comunidad internacional respaldó la disolución de la Asamblea Parlamentaria de la RS y desautorizó al Tribunal Constitucional de la misma, con el fin de forzar nuevas elecciones y organizar después la elección de una coalición de gobierno que excluía al partido mayoritario (el Partido Democrático Serbio). En marzo de 1999, antes de la campaña militar de la OTAN sobre Kosovo, el alto representante llevó aún más lejos la intervención internacional en la política de las entidades federadas, destituyendo al recién elegido presidente de la RS, Nikola Poplasen.

### Consenso *versus* consentimiento

En el ámbito local y urbano, la comunidad internacional también ha gozado de carta blanca para desautorizar a representantes electos e imponer políticas bajo la rúbrica de gobierno multiétnico. La ciudad dividida de Mostar proporciona un buen ejemplo de cómo funciona esto en la práctica: los escaños están repartidos de antemano sobre una base étnica y, posteriormente, bajo dirección internacional, se impone una política de «consenso» contra los representantes croatas de Mostar occidental y contra los representantes musulmanes de Mostar oriental. La regulación internacional margina a los votantes de Mostar y acaba con toda responsabilidad local frente a las decisiones políticas. En la disputada región de Brcko, a tenor de un Decreto de Supervisión sobre la Administración multiétnica, un administrador internacional regula la composición de la Asamblea consultiva y promulga disposiciones normativas obligatorias. Tal y como lo describe el *Washington Post*, sus «poderes, dignos de un rey», se extienden «hasta llegar a determinar quién vivirá en qué casa, la lista de asistentes requeridos en las reuniones de los jefes de policía locales, la composición étnica de la junta municipal local y el ritmo con el cual avanzará la privatización»<sup>16</sup>.

En el ámbito municipal, los poderes de la comunidad internacional también han experimentado un aumento desde Dayton. En los dos primeros años de administración internacional, la presión internacional a este nivel se limitaba a la amenaza de retirar las ayudas para la reconstrucción. A finales de 1997, la comunidad internacional desarrolló dos nuevos enfoques. En primer lugar, haciendo uso de los poderes acordados en la cumbre de Bonn, el alto representante empezó a destituir alcaldes locales que se consideraba que obstruían la intervención internacional. En segundo lugar, después de la ampliación de poderes de la OSCE para las elecciones de septiembre de 1997, la comunidad internacional ignoró los resultados electorales imponiendo administraciones conjuntas y, en algunos casos, suspendió asambleas locales, sustituyéndolas por consejos ejecutivos dirigidos por cargos designados por la comunidad internacional<sup>17</sup>.

Dayton prometió la descentralización del poder político y la creación de administraciones multiétnicas en Bosnia con el fin de cohe-

---

<sup>16</sup> L. Hockstader, «A Bosnian Town in Limbo», *The Washington Post*, 8 de octubre de 1998.

<sup>17</sup> *Bosnia and Herzegovina TV News Summary*, 15 de julio de 1998. Servicio de correo electrónico de la Oficina del Alto Representante.

sionar las instituciones del Estado, proporcionar seguridad a las minorías étnicas y salvaguardar su autonomía. Los Acuerdos de Rambouillet enfatizaron de forma similar la descentralización, la protección de las comunidades nacionales y los poderes de las autoridades comunales locales. Sin embargo, la experiencia de Dayton sugiere que el resultado de este macro desmentirá todas las buenas intenciones que se encuentren tras él.

La promesa de protección de las minorías, hecha en Dayton a los tres pueblos integrantes, no se ha cumplido bajo la administración internacional. En los diversos ámbitos del Estado, de las entidades federadas, de las ciudades y de los municipios, se ha hecho patente un claro modelo, según el cual apenas se otorga control a las mayorías electas sobre el diseño político. Sin embargo, el poder no se ha descentralizado para ofrecer o los grupos minoritarios seguridad e interés por las tareas de gobierno, sino que más bien se ha transferido a las instituciones internacionales y recentralizado en las manos del alto representante. Hoy en día, la comunidad internacional regula la vida en Bosnia de arriba abajo, hasta llegar a minucias como la provisión de servicios para las comunidades locales, las prácticas de empleo, las admisiones en los colegios y los deportes<sup>18</sup>. Las administraciones multiétnicas existen sobre el papel, pero el hecho de que el consenso alcanzado en estos foros sea un consenso impuesto y no negociado autónomamente, tiene importancia. La sumisión a los edictos internacionales, impuesta a través de la amenaza de la destitución o de las sanciones económicas, sirve de bien poco a la hora de garantizar la participación en el proceso ya sea de las mayorías o las minorías, o de fomentar una solución negociada responsable que pueda ser viable a largo plazo.

## Democracia hueca

Las instituciones del gobierno bosnio son estructuras huecas, en ningún caso diseñadas para funcionar autónomamente. El Consejo de Ministros del Estado bosnio, que posee la función nominal de aprobar políticas predeterminadas, apenas tiene personal o recursos y el OHR lo describe acertadamente como, «en realidad, poco más que un grupo de trabajo ampliado»<sup>19</sup>. Tanto los representantes musulmanes como los croatas y los serbios han abogado por una mayor autonomía étnica en la elaboración de las políticas que han de seguirse y han intentado defender los derechos protegidos en la «letra» de los Acuerdos de Dayton frente a la reinterpretación *ad hoc* de las potencias internacionales a tenor del «espíritu de Dayton»<sup>20</sup>. Tal y como observaba un asesor del presidente bosnio Izetbegovic, existe una contradicción entre los objetivos establecidos del protectora-

---

<sup>18</sup> *Return and Reconstruction Task Force Report*, diciembre de 1997, §§ 5–7, Oficina del Alto Representante. Disponible en <http://www.ohr.int/rrtf/r9712.htm>. [Consultada el 1 de abril de 1998.]

<sup>19</sup> *Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations*, 11 de julio 1997, § 24. Disponible en <http://www.ohr.int/reports/r970711a.htm>. [Consultada el 19 de agosto de 1997.]

<sup>20</sup> D Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, Londres. 1999, p. 17.



do internacional y sus consecuencias: «La solución de un protectorado no resulta provechosa, porque la comunidad internacional tomará todas las decisiones, lo cual reducirá la totalidad de las funciones de las instituciones de Bosnia-Herzegovina. El mandato del alto representante se opone en realidad al fortalecimiento de las instituciones de Bosnia-Herzegovina»<sup>21</sup>.

La fragilidad de las instituciones bosnias ha perpetuado la fragmentación del poder político y la dependencia con respecto a las redes de apoyo personales y locales predominantes durante la guerra de Bosnia. Tanto Susan Woodward como Katherine Verdery aportan útiles análisis del impacto en la sociedad bosnia del socavamiento externo de los centros de poder y seguridad del Estado y de las entidades federadas<sup>22</sup>. La ausencia de estructuras políticas de cohesión ha supuesto que el pueblo bosnio se vea forzado a confiar en mecanismos de supervivencia más restringidos y limitados, lo cual ha implicado que la etnia haya mantenido la relevancia que tuvo durante la guerra como recurso político.

Todo invita a pensar que la supresión de los mecanismos de responsabilidad política apenas ha servido para ampliar las perspectivas políticas de la población bosnia. A decir verdad, la supresión de los espacios de un poder político responsable ha reforzado la inseguridad y la atomización general, lo cual, a su vez, ha conducido a la institucionalización de relaciones políticas mucho más limitadas, en la búsqueda de lazos individuales con quienes tienen influencia y poder. La reducción de la esfera política y la dependencia de estrategias de supervivencia individuales se han convertido en pautas generalizadas a lo largo de toda la sociedad. El «nuevo feudalismo» observado por algunos comentaristas y la existencia prolongada de débiles estructuras paraestatales en áreas musulmanas y croatas de la Federación resultan sintomáticos del vacío de poder institucional integrador en el ámbito estatal y en el de las entidades federadas, y no de algún tipo de dinámica intrínsecamente desintegradora<sup>23</sup>.

La dinámica del procedimiento de Dayton ha consistido en institucionalizar miedos e inseguridades a través de un mando internacional despótico, despotenciando al pueblo bosnio y a sus representantes. Con apenas influencia o relación con el proceso de toma de decisiones, existe la inquietud de que los límites de las entidades federadas o los derechos a la tierra, el empleo y la vivienda puedan ser fácilmente puestos en cuestión. La ampliación de los mandatos de las instituciones internacionales ha socavado el poder de los principales partidos políticos y de sus representantes electos, pero no ha

---

<sup>21</sup> *Bosnia and Herzegovina TV News Summary*, 10 de noviembre de 1997. Servicio de correo electrónico de la Oficina del Alto Representante.

<sup>22</sup> S. L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Washington D.C., 1995, pp. 236–237; K. Verdery, «Nationalism, Postsocialism and Space in Eastern Europe». *Social Research*, vol. 63, núm. 1, 1996, pp. 82–83.

<sup>23</sup> B. Deacon y P. Stubbs, «International Actors and Social Policy Development in Bosnia-Herzegovina: Globalism and the “New Feudalism”», *Journal of European Social Policy*, vol. 8, núm. 2, 1998, pp. 99–115.

creado la base política de una Bosnia unida excepto en la medida en que ésta ha sido impuesta artificialmente por la comunidad internacional y depende de ella.

### El consenso antidemocrático

Apenas ha habido lamentaciones ante el hecho de que la democracia en Bosnia haya nacido muerta. Y aún menos numerosas han sido las reflexiones críticas sobre el papel que la regulación internacional, excesivamente ampliada, ha desempeñado en la institucionalización de las divisiones étnicas y en el debilitamiento de las estructuras políticas. Las instituciones internacionales que dirigen el pequeño Estado han argüido que los mandatos internacionales fomentan una democracia mejor que la competencia electoral de las urnas. El presidente en funciones de la OSCE ha declarado que el «nivel político» de los votantes bosnios «no es muy alto»<sup>24</sup>. De igual modo, la OHR apenas tiene tiempo para la responsabilidad democrática: sus representantes alegan que «Bosnia es una sociedad profundamente enferma, que se siente molesta incluso ante los principios más básicos de la democracia»<sup>25</sup>. El propio alto representante ha declarado que los representantes bosnios electos no están actuando al servicio de los auténticos intereses de sus votantes y, por tanto, no tienen derecho a cuestionar sus decisiones<sup>26</sup>. Este enfoque ha sido respaldado por los dirigentes internacionales: el entonces ministro de Asuntos Exteriores alemán, Klaus Kinkel, confirmó abiertamente que la comunidad internacional apenas vacilaba a la hora de pasar a tomar decisiones contrarias a la voluntad del pueblo bosnio<sup>27</sup>.

Sin embargo, y puede que para asombro de muchos, la institución con la peor opinión del electorado bosnio es el Departamento de Democratización de la Misión de la OSCE en Bosnia. Jasna Malkoc, un coordinador *senior*, sugiere que los bosnios son incapaces de adaptarse a las reglas del juego electoral: «Los partidos políticos son un componente nuevo. La gente no sabe cómo arreglárselas y tampoco lo saben sus dirigentes. La gente sencillamente sigue la corriente»<sup>28</sup>. Un elemento central en el planteamiento del Departamento es la idea de que la población bosnia, «dañada» o traumatizada por la guerra y por la transición desde un sistema de partido único, no es capaz de actuar independientemente y tomar decisiones entre «lo correcto» y «lo erróneo». Asumiendo el lenguaje de la capacitación, extraído del trabajo de asistencia psicosocial desarrollado durante la guerra, la capacidad de los individuos para la democracia se ha convertido en el nuevo centro de atención, en contraposición con pro-

---

<sup>24</sup> «OSCE Criticises Bosnian Serb Vote», *RFE/RL Newswire*, vol. 1, núm. 168, 11, 26 de noviembre de 1997. Disponible en <http://www.rferl.org/newswire/search>.

<sup>25</sup> «Clearing the Bosnian Air», *The Washington Post*, editorial, 6 de octubre de 1997.

<sup>26</sup> K. Coleman, «Sceptic Serbs Doubt the Plavsk Revolution», *The Guardian*, 22 de noviembre de 1997.

<sup>27</sup> *Serb Radio Television Banja Luka News Summary*, 10 de diciembre de 1997. Servicio de correo electrónico de la Oficina del Alto Representante.

<sup>28</sup> Entrevista del autor con Jasna Malkoc, coordinador *senior* de la OSCE para la democratización y el desarrollo de las ONG, Sarajevo, 16 de junio de 1997.

cesos políticos más amplios, ignorando de este modo el impacto de la regulación internacional en la configuración del clima político. El trabajo del Departamento de Democratización en educación comunitaria y capacitación es, si acaso, más pernicioso para la democracia que la administración internacional impuesta, ya que da por sentado implícitamente que los bosnios son incapaces de elección racional. Una vez negada la capacidad de los bosnios como actores políticos racionales, en principio no hay motivo para considerar la administración internacional como algo meramente temporal o transitorio, ni la democracia como un régimen más deseable<sup>29</sup>.

## Elitismo liberal

Esta perspectiva elitista sobre la incapacidad de la población balcánica para hacer frente a la democracia no ha sido cuestionada por los críticos de la implicación internacional en los Balcanes. A decir verdad, los críticos más vociferantes de la política internacional llegan incluso a sostener que existe todavía demasiada libertad y autonomía en Bosnia. Irónicamente, críticos liberales mal informados afirman que las instituciones internacionales no han logrado intervenir lo suficiente como para debilitar el poder de los representantes electos. *The Guardian* sostiene que «el error de Occidente fue conceder demasiada importancia a la celebración de elecciones en Bosnia antes de que las condiciones estuvieran maduras. Durante los últimos tres años [desde Dayton], Occidente ha dado demasiado poder a los políticos bosnios»<sup>30</sup>.

Los críticos de Dayton sostienen que se ha concedido demasiado respeto a los representantes electos porque Occidente o bien tiene una perspectiva fatalista, según la cual nada puede hacerse con respecto a las rivalidades étnicas, o bien no quiere empeñar los recursos necesarios para hacer frente a las elites políticas balcánicas<sup>31</sup>. Mientras que la OSCE y la OHR mantienen una actitud ambigua frente a las elecciones, presentándolas como lo suficientemente democráticas para legitimar las instituciones gobernantes pero no lo suficiente legítimas como para permitir que los partidos dominantes cuestionen el derecho de la OHR de imponer criterios, los críticos liberales consideran que las elecciones son sumamente problemáticas y nocivas para la democracia en Bosnia. En Gran Bretaña, parte de la prensa propagandística liberal ha abogado por el fin de las elecciones y por una «ocupación sin límites establecidos» o un «régimen colonial benigno»<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Para una argumentación más en profundidad, véase D. Chandler, «Democratization in Bosnia: the Limits of Civil Society Building Strategies», *Democratization*, vol. 5, núm. 4, 1998, pp. 78–102.

<sup>30</sup> «No Retreat: Bosnia Must Keep Dayton Rules», *The Guardian*, editorial, 16 de septiembre de 1998.

<sup>31</sup> Por ejemplo, T. Gallagher, «A Culture of Fatalism Towards the Balkans: Long-Term Western Attitudes and Approaches», ponencia presentada en la 22 Conferencia Anual de BISA, Leeds, 15–17 de diciembre de 1997.

<sup>32</sup> M. Woollacott, «Bosnia's Choice: it's Vote or Die», *The Guardian*, editorial, 14 de septiembre de 1996; J. Borger, «Trials and Error for a Bosnian Solution», *The Guardian*, 7 de septiembre de 1996.

Las propuestas internacionales para Kosovo se encontraron en Rambouillet con estas estridentes exigencias intervencionistas. Como observa John Pilger, los albanokosovares «sólo [recibirán] una falsa autonomía con mucha menos libertad de la que tenían bajo la antigua Constitución yugoslava»<sup>33</sup>. Sin embargo, se equivoca al pensar que las restricciones de la democracia favorecen a los serbios: los acuerdos alcanzados en Rambouillet no sólo suprimen la influencia serbia y yugoslava sobre Kosovo, sino que atacan al corazón de la soberanía serbia y yugoslava. Por ejemplo, el Apéndice B permite al personal de la OTAN «el libre tránsito sin ningún tipo de restricciones y el acceso sin obstáculos por toda la RFY», «se garantiza a la OTAN el uso de aeropuertos, carreteras, vías ferroviarias y puertos sin el pago de cuotas, aranceles, derechos, peajes o tasas» y el personal de la OTAN goza de inmunidad frente a acusaciones por delitos civiles o penales<sup>34</sup>. La inevitable consecuencia del protectorado en Kosovo y de la extensión de la regulación internacional en la región será el aumento de la inseguridad, dado que se han ignorado tanto los deseos albaneses como los serbios. Los errores de Bosnia parecen estar a punto de repetirse y, con ello, las divisiones étnicas adquirirán consistencia.

## Conclusión

A lo largo de la implicación internacional en Bosnia, los poderes de la comunidad internacional se han ampliado sin recibir apenas críticas. Este proceso ha continuado durante la crisis de Kosovo. *The Guardian* se jacta de que «desde el principio abogamos por una ofensiva por tierra para ocupar Kosovo y convertirlo en un protectorado internacional», y su periódico hermano, *The Observer*, declara que «el único proceder viable es el de recurrir al precedente bosnio y crear un protectorado de la OTAN en Kosovo»<sup>35</sup>. Este consenso, acaudillado por los liberales, ha facilitado la denegación de la democracia bajo la administración internacional en los Balcanes. El significado de la democracia, tal y como se ha entendido históricamente —la legitimación a través de la responsabilidad popular ante el electorado, el *demos*—, ha sido sustituido por un significado nuevo y opuesto: la adhesión a los reglamentos dictados por instituciones externas. La idea de que la población balcánica no es apta para la democracia y es incapaz de gobernarse a sí misma ha legitimado la expansión de los mandatos internacionales en la región. Esta dinámica tendente a la creación de protectorados balcánicos se refleja en la ampliación de los poderes otorgados a la OTAN y a la comunidad internacional bajo los acuerdos de Rambouillet.

Este artículo ha intentado poner en cuestión este consenso y sugiere que existe una alternativa al ciclo de mandatos internacionales cada

---

<sup>33</sup> J. Pilger, «War in Europe», *New Statesman*, 2 de abril de 1999.

<sup>34</sup> «Appendix B: Status of Multi-National Military Implementation Forces», §§ 8, 9 & 11, *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo*. Disponible en <http://www.transnational.org>. [Consultada el 24 de abril de 1999].

<sup>35</sup> «A Choice That Cannot Wait», *The Guardian*, editorial, 7 de mayo de 1999; «There Is No Alternative to this War», *The Observer*, editorial, 28 de marzo de 1999.

vez mayores y a la creación de una nueva serie de protectorados en los Balcanes. La alternativa por la que los intervencionistas nunca han abogado es aquella que concede mayor autonomía a la población de la región para que desarrolle sus propias soluciones. La experiencia internacional de Bosnia sugiere que cualquier forma de protectorado internacional intensificará e institucionalizará las divisiones étnicas. La tendencia a legislar a través de edictos internacionales imposibilita que surja cualquier acuerdo negociado entre serbios, croatas y musulmanes. A su vez, esto supone que las instituciones bosnias apenas tienen capacidad para unificar la sociedad y superar las divisiones. La lección para Kosovo consiste en que una mayor, y no menor, autonomía social puede ser el mejor camino hacia la estabilidad y la construcción de la paz después del conflicto.