

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 60.

Miscelánea

Construir la paz en Bosnia-Herzegovina
Raül Romeva i Rueda

Construir la paz en Bosnia-Herzegovina

Retos, límites y oportunidades de la reabilitación posbética

Raül Romeva i Rueda*

RESUMEN

En el presente artículo se aborda la forma como la sociedad internacional, a través de sus instituciones, ha gestionado el conflicto de Bosnia-Herzegovina desde su fase prebética hasta su actual situación de posguerra. El artículo pone de manifiesto dos ideas fuerza. La primera es que la conducta internacional a lo largo de las fases prebética y bélica estuvo a menudo basada en análisis erróneos o directamente falsos de la situación, lo cual dejó importantes lastres que dificultan la construcción de la paz tras el fin de la guerra. La segunda idea, relacionada con la primera, es que si bien la implementación de los Acuerdos de Dayton de 1995 está avanzando rápidamente, el hecho de que Bosnia siga siendo un Estado frágil, afectado de una crisis económica grave, con un nivel de corrupción elevado, y dotado de unas instituciones públicas débiles, así como de una sociedad civil también débil, hace de Bosnia un Estado fuertemente dependiente de la ayuda internacional, y convierte a ese país en un protectorado de facto, más que en un Estado de Derecho. En otras palabras, en términos de rehabilitación posbética y de construcción de la paz en Bosnia, la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton parece ser un marco necesario pero no suficiente.

Palabras clave: Bosnia-Herzegovina, acuerdos políticos, peacebuilding, intervencionismo

*Profesor y coordinador de investigación y estudios de la Escuela de Cultura de Paz, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)
rromeva@pangea.org

Esta conferencia se basa en las conclusiones de la tesis doctoral que lleva por título: "Rehabilitación posbética y construcción de la paz. El caso de la ayuda internacional a Bosnia-Herzegovina", defendida en junio de 2002 en la UAB, y parte de la cual ha servido de base para el libro ¡Dejemos a Bosnia en paz! Lecciones, retos y oportunidades de una posguerra actual (2003, Libros de la Catarata). La ponencia fue presentada en el marco del Seminario Internacional: Compaginando Desarrollo y Seguridad Humana. Desafíos de la nueva situación internacional, organizado conjuntamente por la Fundació CIDOB y AIEI el día 26 de abril de 2002, en Barcelona

Bosnia-Herzegovina es, sin duda, uno de los mejores laboratorios para analizar las posibilidades de la construcción de la paz y, más concretamente, del papel que la comunidad internacional puede y debe desempeñar en las complejas y diversas tareas relacionadas con esta cuestión. En este sentido, cabe constatar de entrada dos premisas de partida que ciertamente determinarán las conclusiones a las que el estudio del caso mencionado permiten llegar. En primer lugar, cabe señalar que el análisis precede, acompaña y determina en buena medida la lógica de una intervención, razón por la cual, para poder comprender el porqué de algunos de los problemas que dificultan las tareas de rehabilitación posbética es preciso llevar a cabo un análisis del conflicto y, especialmente, de las conductas de los actores protagonistas. La segunda premisa de partida, por otro lado, consiste en constatar que la conducta internacional ha resultado decisiva a lo largo de todo el conflicto, tanto al no evitar el estallido de la guerra y permitir que ésta durara más de tres años y medio, como al conducir un proceso de implementación de los Acuerdos de Paz sin contar con un marco estratégico a corto, medio y largo plazo que sea sólido y coherente con el objetivo último de la construcción de la paz.

Ambas premisas nos conducen, por tanto, a establecer las siguientes conclusiones relativas a la conducta de la comunidad internacional en las tareas de construcción de la paz en Bosnia, conclusiones que, por razones prácticas, presentamos en dos apartados según si dichas conductas corresponden al período previo o posterior al fin de la guerra.

FASE PREBÉLICA, BÉLICA Y DE NEGOCIACIONES

En primer lugar, en cuanto a las conclusiones relativas al análisis y a la gestión del conflicto en Bosnia-Herzegovina por parte de la comunidad internacional a lo largo de las fases prebética, bética y negociadora, cabe poner de manifiesto lo siguiente:

1. En *la fase prebética* (antes de abril de 1992), la comunidad internacional no pudo (o no supo) evitar que la crisis yugoslava en general, y bosnia en particular, derivasen hacia la guerra, a pesar de los intentos diplomáticos ejercidos por algunos de los actores internacionales más relevantes (especialmente la CE/UE, acompañada de Naciones Unidas). Las dos razones que explicarían tal fracaso son: a) la ausencia de un análisis acertado sobre la dimensión del conflicto en términos ACI, y en especial de la posible evolución (proceso) del mismo, y b) el ensimismamiento de los actores internacionales con relación a sus intereses particulares (CE con su construcción y con la reunificación de Alemania, Estados Unidos con su política interna, y el espacio ex soviético con su transformación

particular), lo que entre otras cosas conllevó que la conducta adoptada por estos actores secundarios fuera de simple gestión del conflicto, pero no de transformación del mismo.

2. Con relación a *la fase bélica* (abril de 1992 - septiembre de 1995), la comunidad internacional no consiguió parar la guerra en Bosnia hasta 1995, a pesar de abordar la cuestión con medios diplomáticos, militares y humanitarios. Las razones que explican ese nuevo fracaso son: a) al igual que en la fase prebélica, se constata un claro déficit en cuanto al análisis ACI del conflicto (en términos de actores/conductas/incompatibilidades); b) hubo asimismo inconsistencia en la ejecución de las tres dimensiones analizadas (diplomática, militar y humanitaria), además de una notable debilidad a la hora de llevar a cabo las decisiones políticas tomadas, y de cumplir las declaraciones y amenazas hechas de forma pública (en especial con relación al uso de la fuerza); c) hubo también descoordinación entre dimensiones y entre actores; y d) cabe constatar nuevamente la preeminencia de los intereses estatales y cortoplacistas de algunos de los actores internacionales más relevantes. En definitiva, también en esta fase cabe hablar de simple gestión internacional del conflicto, más que de transformación del mismo.

3. Con relación a *la fase de negociaciones* en Dayton (otoño de 1995), las razones que permiten explicar por qué fue posible llegar a un acuerdo en aquél momento, cuando los anteriores intentos habían fracasado, responden a la existencia de tres cambios importantes respecto a fases anteriores: a) cambios en el escenario bélico; b) cambios en los intereses de actores primarios directos; y c) cambios en los intereses y la actitud de los actores secundarios (comunidad internacional). En esta fase, si bien es cierto que la conducta internacional parece querer ir un poco más allá de la simple gestión del conflicto no se puede afirmar que dicha conducta estuviera diseñada para afrontar la transformación del conflicto a medio y largo plazo. De hecho, aunque es evidente que el fin de la guerra era un objetivo en sí mismo, cabe no olvidar que algunos de los actores que negociaron los acuerdos, y que debían convertirse posteriormente en garantes de la implementación de la paz, eran así mismo los principales responsables de la guerra. En otras palabras, dichas negociaciones convirtieron a ciertos pirómanos en bomberos del fuego que ellos mismos habían provocado.

FASE POSBÉLICA

El segundo grupo de conclusiones del estudio corresponde a la gestión internacional de *la fase posbética* (es decir, a partir de enero de 1996), y en concreto a la conducción de la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton.

1. En primer lugar, se constata como en Bosnia-Herzegovina existen, tras la guerra, muchos factores que dificultan la elaboración y la implementación de una política cohesionadora a escala estatal, lo que sin duda afecta negativamente a dimensiones específicas de la rehabilitación posbética como la resolución o la reconciliación. Entre estos factores cabe destacar los siguientes:

- a) Primero, la guerra ha transformado radicalmente el mapa del país.
- b) Segundo, Bosnia-Herzegovina dispone de un sistema de gobierno complejo surgido del ya comentado marco Dayton, en el que el poder lo tienen, sobre todo, las entidades (y no las instituciones estatales).

c) Y, tercero, tal y como ocurre en otros muchos países ex socialistas, Bosnia-Herzegovina sigue una aproximación macroeconómica sostenida por la importante ayuda bilateral y multilateral, y alimentada por una mentalidad centrada en el crecimiento. Dicho de otro modo, si la transición de la guerra a la paz y la convivencia supone ya, en sí misma, un reto colosal, en Bosnia-Herzegovina, hay que añadir además la necesidad de abordar simultáneamente otra transición que consiste en pasar de una economía socialista planificada a una democracia parlamentaria en un marco económico de libre mercado. Tal como reconoce el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hacer esta doble transición no es nada fácil: "Reconstruction and rehabilitation are not as difficult, however, as the transition from socialism to democracy, from centrally controlled economy to the free market and to re-building the social fabric and moral foundations of war-torn society" (1998a: introducción).

2. En segundo lugar, cabe destacar que la *ayuda internacional* a lo largo de la fase posbética ha permitido, entre otras cosas, mantener la situación estabilizada en términos de contención de nuevos brotes de violencia bética, iniciar un tímido pero constante retorno a sus casas de la población refugiada y desplazada, reconstruir buena parte de la infraestructura destruida por la guerra, sentar las bases de lo que debe ser un proceso de democratización a medio y largo plazo, y apuntar algunas luces sobre cuál debe ser el camino a seguir en adelante, poniendo énfasis sobre todo en la necesidad de llevar a cabo una aproximación regional a la zona. Sin embargo, el balance general de la ayuda internacional a la rehabilitación posbética pone también de manifiesto la existencia de algunos aspectos notablemente negativos. De hecho, muchos de los análisis y estudios consultados y analizados coinciden en señalar que el modo como se ha llevado a cabo la ayuda internacional ha contribuido, en parte, a que no haya sido posible cumplir los objetivos esperados en términos de rehabilitación posbética. Prueba de ello son, sobre todo, los cuatro problemas derivados de la gestión internacional que señalamos a continuación:

- a) Primero, la ayuda ha afectado seriamente al marco socioeconómico, sobre todo al reemplazar la producción local, ya que ha perjudicado el desarrollo del mercado de

trabajo local y la valorización de las capacidades locales, y ha incentivado, como consecuencia, el desarrollo de un mercado negro y de una economía sumergida cada vez más importantes.

b) Segundo, Bosnia se ha hecho especialmente dependiente de esta ayuda, lo que en términos de deuda externa, sobre todo, supone un lastre importante para el futuro.

c) Tercero, la ayuda, especialmente la destinada a la organización de elecciones, pero también a otros ámbitos, como la reconstrucción y el comercio, ha proporcionado a las élites mononacionales que controlan las entidades un medio para mantenerse en el poder mientras someten el cambio político (y en especial la construcción del Estado) a su entera voluntad.

d) Cuarto, la gestión de la ayuda por parte de los actores internacionales ha convertido el país en una especie de protectorado internacional lo que ha tenido como consecuencia, por el momento, un cierto desapoderamiento de los actores locales (tanto institucionales como la sociedad civil).

Teniendo en cuenta, por tanto, que estos cuatro aspectos pueden poner en peligro la perspectiva a largo plazo de la construcción de una paz sostenible, y como las mismas instituciones internacionales ya han señalado en más de una ocasión, el reto consiste ahora en afrontar la regeneración de un marco socioeconómico estable, así como en llevar a cabo una cesión progresiva de la gestión del proceso de construcción de la paz a los actores institucionales y civiles locales.

3. La tercera conclusión de la fase posbética tiene que ver con el funcionamiento de las estructuras mismas de la maquinaria internacional encargada de la implementación de los Acuerdos de Dayton. En este sentido cabe destacar, como mínimo, cinco niveles de problemas:

a) *Ausencia de visión global/estratégica y falta de estructuras eficaces.* Tal como hemos señalado, la visión excesivamente cortoplacista de los principales actores implicados en la rehabilitación posbética en Bosnia (sobre todo la de los gubernamentales) tiene como consecuencia la ausencia de discusiones estratégicas sobre el futuro de la misión internacional en términos de construcción de la paz¹, y se concreta además en un debilitamiento de las estructuras internacionales que deberían estar destinadas a este fin.

b) *Falta de liderazgo y de coordinación.* La presencia en Bosnia de una importante cantidad de organizaciones con líneas presupuestarias distintas, y con sedes también distintas a las que informar, ha puesto en evidencia la ausencia de una coordinación efectiva sobre el terreno². De hecho, esta tarea correspondería a la Oficina del Alto Representante (OAR). Sin embargo, la Oficina ha sido a menudo cuestionada por su estructura más bien poco organizada (sobre todo en términos de distribución sobre el terreno). Además, gran parte del personal de la OAR no está contratado, sino que es personal cedido de ministerios u otros organismos, y que, aparte de estar en el terreno

entre seis meses y un año (muy poco tiempo para entender bien la complejidad de la situación bosnia), tienen a menudo muy poca experiencia³.

c) *Duplicación de esfuerzos y estructuras, así como ausencia de cooperación entre ellas.*

Los mandatos de las principales cinco organizaciones internacionales presentes en Bosnia ponen de manifiesto la existencia de numerosos solapamientos (especialmente entre la OAR y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa [OSCE]). En algunas áreas, estos solapamientos no suponen grandes complicaciones (por ejemplo en el terreno de los Derechos Humanos). Sin embargo, en otros campos, como el apoyo y reforma de los medios de comunicación, o la reforma de la política económica, esta duplicidad presenta serios problemas que, además, se ven incrementados por la poca comunicación que existe entre dichos organismos.

d) *Enfrentamientos debidos a excesivos personalismos.* Otro de los aspectos importantes que hay que destacar es que, muchas veces, los problemas de coordinación en el terreno provienen de un exceso de protagonismos y personalismos por parte del personal internacional que, a menudo, está pensando más en conseguir una promoción personal (ya sea en Bosnia o en otra parte del mundo) que en llevar a cabo su función con responsabilidad y eficiencia. En otro nivel, es también frecuente la competencia entre organismos a la hora de atribuirse determinados méritos.

e) *Cansancio internacional y reducción de presupuestos.* Por último, es posible constatar una cierta fatiga o cansancio internacional con relación a Bosnia. Tal vez el mejor síntoma de ello sea la inexorable reducción presupuestaria a la que está siendo sometida la gran mayoría de las agencias internacionales que operan en Bosnia. Así, por ejemplo, la agencia que tiene el presupuesto más bajo de las importantes, la OAR, ha visto como su presupuesto se recortaba de 32 millones de euros en 1999 a 25 millones en 2001. La Misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNMIBH), por su parte, ha pasado de administrar 189 millones de dólares en el bienio 1998-1999, a 140 millones en el bienio 2001-2002, mientras que la OSCE redujo su presupuesto en un 43% en 2001. En cuanto al Banco Mundial, su presupuesto para los tres primeros años de misión en Bosnia (1996-1998) fue de unos 500 millones de dólares, para los tres años siguientes (1999-2001) el presupuesto bajó a 300 millones, y para el período (2002-2004) está previsto destinar sólo 180 millones. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) también redujo sus previsiones de gasto (de 60 millones de euros presupuestados en 2000, pasó a 50 para 2001). Por último, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que en 1996 presupuestó 139 millones de dólares, sólo previó para 2001, 8 millones⁴.

Estas cinco conclusiones relativas a la estructura internacional, por otra parte, motivan que desde hace ya algún tiempo tenga lugar un debate sobre cómo debe afrontarse una eventual reforma de la maquinaria internacional en Bosnia⁵.

RETOS DE FUTURO

En definitiva, si bien la implementación de los Acuerdos de Dayton está avanzando rápidamente (de hecho algunos trabajos plantean que se podría culminar el proceso entre dos y diez años), el hecho de que Bosnia siga siendo un Estado frágil, afectado de una crisis económica grave, con un nivel de corrupción elevado, y dotado de unas instituciones públicas débiles, así como de una sociedad civil también débil⁶, hace de Bosnia un Estado fuertemente dependiente de la ayuda internacional, y convierte a ese país en un protectorado *de facto*, más que en un Estado de Derecho. En otras palabras, en términos de rehabilitación posbética y de construcción de la paz en Bosnia, la implementación de los Acuerdos de Paz de Dayton parece ser un marco necesario pero no suficiente. El reto pendiente, por tanto, sigue siendo transformar las instituciones internacionales encargadas de gestionar la ayuda de modo que ésta contribuya al apoderamiento de las instituciones y de la sociedad civil locales para que sea finalmente la propia población bosnia la que acabe asumiendo la conducción de su propio proceso de construcción de la paz y de transformación del contexto, y del conflicto, aunque todo ello exige, así mismo, que los actores locales asuman el reto de afrontar el futuro en clave de paz y convivencia. En este sentido, la posibilidad de que a medio plazo Bosnia pueda estar en condiciones de solicitar su ingreso formal en la Unión Europea supone, efectivamente, un incentivo interesante para dichos actores locales.

Referencias bibliográficas

- APLON, J. y TANNER V. *Civil Society in Bosnia: Obstacles and Opportunities for Building Peace*. <http://www.wf.org/aplontoc.htm>. Washington DC: Winston Foundation for World Peace, 2000 .
- BELLONI, R. "Civil Society and Peacebuilding in Bosnia Herzegovina". *Journal of peace Research*. Vol 38. No. 2. Oslo: Prio, 2001.
- CHANDLER, D. *Bosnia: faking democracy after Dayton*. Londres: Pluto Press, 2000.
- COX, M. *State Building and Post-Conflict Rehabilitation: the Lessons of Bosnia*, 2001. <http://www.casin.ch/gover/cluster/>. Ginebra: Casin.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI) "International Power", *Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina (Part Two)*, 2000 [Consulta el 23/04/01] www.esiweb.org/reports.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI) (). "The End of the Nationalist regimes and the Future of the Bosnian State", *Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina (Part Three)*, ESI Publications (22/03/01), 2001a [Consulta el 23/04/01] www.esiweb.org/reports. ESI Bosnia Project.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI) "In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina", *Discussion Paper*, ESI Bosnia, 2001b.

- ICG. "Is Dayton Failing Bosnia Four Years After the Peace Agreement", *ICG Balkans Report* (28/10/99), 1999. Sarajevo: ICG Balkans.
- ICG "After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace", *ICG Balkans Report* (02/04/01) 2001a. Bruselas: ICG Balkans.
- ICG "Bosnia's precarious Economy: Still not Open for Business", *ICG Balkans Report* (07/08/01), 2001b. Sarajevo/Bruselas: ICG.
- ICG "Bosnia: reshaping the international machinery", *ICG Balkans Report* (29/11/01). 2001c. Sarajevo/Bruselas: ICG Balkans.
- KALDOR, M. *New and Old Wars. Organized Violence in Global Era*, Stanford (California): Stanford University Press, 1999.
- MCMAHON, P. C. *What have we done? Evaluating International Involvement in Bosnia*. Chicago: ISA, 2001 <http://www.isanet.org/archive/mcmahon.htm>.
- PAPIC, Z. *International Support Policies to see Countries Lessons (not) Learned in Bosnia-Herzegovina*. Sarajevo: Fond Otvoreno Drustvo Bosne i Hercegovine, 2002.
- PUGH, M. "Protectorates and Spoils of Peace: Intermestic Manipulations of Political Economy in South-East Europe", *Working Paper*. No. 36. Copenhague, 2000.
- PUGH, M. "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", 1998 [consulta el 06/09/00], <http://www.jha.ac.uk/articles/a034.htm>.
- PUGH, M. y COBBLE, H. "Non nationalist Voting in Bosnian Municipal Elections: Implications for Democracy and Peacebuilding", *Journal of Peace Research*. Vol. 38. No. 1, Oslo: PRIO, 2001, p. 27-49.
- SOLIOZ, C. *Prospects for Balkan Stability. Ownership, Transition Process and Regional Integration in Bosnia and Herzegovina* (PSIO Occasional Paper). Geneva: Graduate Institute of International Studies, 2001.
- STUBBS, P. "Social Work and Civil Society in Bosnia and Herzegovina: Globalization, neo-feudalism and the State", *International Perspectives on Social Work*, 1999, p. 55-64 http://www.stakes.fi/gaspp/ps_cv.htm. p. 55-64.
- TALENTINO, A. K. "Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?" *Journal of Peace Research*. Vol. 33. No. 1. Oslo: PRIO, 2002, p. 27-43.
- WESTERN, J. W. y SERWER, D. "Los próximos cinco años de Bosnia: más allá de Dayton". En: AGUIRRE, MARIANO y GONZALEZ, MABEL (coord.). *Anuario CIP 2001. Políticas mundiales, tendencias peligrosas*. Madrid: Icaria/ CIP/Fuhem, 2001, p. 105-127.

Notas

1. El aspecto más ilustrativo de este hecho quizás sea el carácter reactivo que han ido adquiriendo las reuniones de los directores/representantes de los organismos internacionales en Bosnia, presididos por la OAR. En la época de Westendorp, estas reuniones tenían lugar dos veces por semana, sin embargo con el tiempo su periodicidad ha ido disminuyendo, así como su carácter de espacio destinado a tomar decisiones políticas, y se ha convertido en un simple órgano de intercambio de información [véase reflexión en ICG (2001b: 4)].

2. Cabe señalar, sin embargo la existencia de algunos ejemplos de cooperación interagencias que han funcionado razonablemente bien. Éste es el caso, por ejemplo, de la *Task Force para el retorno y la reconstrucción (RRTF)*.
3. Véase Chandler (2000) y ICG (2001b: 6).
4. Presentación de la OAR en la Comisión de Seguimiento de Directores Políticos del PIC (*Recalibrating the Activities of the International Community- The Challenges of Partnership*), Bruselas, 13 de septiembre de 2001. Véase también el informe de ICG (2001b: 9)].
5. De hecho, el impulso definitivo hacia este debate institucional lo dio en la primavera de 2001 el Consejo de Asuntos Generales de la UE, reunido el 19 de marzo de 2001, en el que se invitó al Alto Representante Wolfgang Petritsch a revisar las estructuras actuales de la maquinaria internacional encargada de implementar Dayton (Consejo de Asuntos Generales, reunión 2338, Bruselas 219 de marzo de 2001). Asimismo, el 11 de abril de 2001, en la reunión del Grupo de Contacto que tuvo lugar en París, el Alto Representante fue requerido para que presentara propuestas que mejoraran la coordinación y la eficiencia de las acciones de la comunidad internacional en el terreno de la implementación civil de los Acuerdos (Reunión Ministerial del Grupo de Contacto, Paris, 11 de abril de 2001). En este sentido, véanse especialmente las aportaciones a dicho debate elaboradas por Aplon y Tanner (2000); Belloni (2001); Chandler (2000); Cox (2001); ESI (2000, 2001a y 2001b); ICG (1999, 2001a, 2001b y 2001c); Kaldor (1999); McMahon (2001); Papic (ed.) (2002); Pugh (1998, 2000a y 2001), Solioz (2001); Stubbs (1999); Talentino (2002) o Western y Serwer (2001).
6. Véase en especial ICG (1999); ESI (2001a); Papic (ed.) (2002), o Western y Serwer (2001).