

# **RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL EN BOSNIA Y HERZEGOVINA: HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL**

POR

**ÁLVARO ALBACETE PEREA**

Vocal Asesor del Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Asesor de la Presidencia y del Ministerio de Integración Europea de Bosnia entre 2000 y 2003

## **I. INTRODUCCIÓN**

Es idea transversal del presente estudio, que nos interesa ya resaltar en este introito, que la miseria de los países en desarrollo está íntimamente ligada a la inexistencia de instituciones sólidas y enraizadas, de una sociedad civil compuesta por suficientes profesionales en los ámbitos clave para su desarrollo, y de un complejo conjunto de elementos entre los que destaca la verdadera participación de los actores locales —sus ciudadanos y representantes legítimos— en la definición y ejecución de su propio destino como Estado, es decir, el ejercicio genuino de la democracia.

A la luz de esta inteligencia, las líneas que siguen tratarán de hacer un recorrido por el trabajo realizado por la comunidad internacional en materia de reconstrucción institucional durante estos once años en Bosnia-Herzegovina (en adelante también ByH, o sencillamente Bosnia), desde que se firmaron los acuerdos de paz, prestando especial atención al papel desempeñado por el Alto Representante internacional. Para ello, con carácter previo y a efectos de establecer el marco del análisis,

nos ocuparemos de analizar el sistema constitucional de Bosnia-Herzegovina y una de sus derivaciones más perniciosas para la viabilidad del propio Estado: el establecimiento de cuotas para cada uno de los llamados «grupos constituyentes» (croatas, serbios y bosniacos) en las instituciones públicas. Finalmente, haremos un somero recorrido de la trayectoria electoral desde la firma de los acuerdos de paz, en particular de las elecciones generales de 2002 y las más recientes celebradas el uno de octubre de 2006, que constituyen un punto de inflexión en el difícil camino de Bosnia hacia la consolidación democrática y cuyo resultado abre una ventana de oportunidad para el fortalecimiento del Estado. En el nuevo período que se abre tras la celebración de las elecciones, emerge un reto insoslayable para el futuro de Bosnia: la reforma de su Constitución. El punto de partida en el proceso de reforma constitucional no puede ser otro que la búsqueda del consenso de los pueblos constituyentes, lo que representa un imperativo urgente para iniciar definitivamente la senda de la adhesión a la Unión Europea.

La reconstrucción de un «país fallido» o en situación de post conflicto exige trabajar de forma simultánea en dos ámbitos: sus infraestructuras más básicas y su Estado, es decir, sus instituciones de gobierno, incluyendo los tres poderes clásicos y las fuerzas armadas. El objetivo último de la «reconstrucción» de sus instituciones (*institution building*) es conseguir un régimen democrático, eficiente, respetuoso con los ciudadanos. Ese respeto se deberá concretar en la formación de un Gobierno local (de ciudadanos nacionales) legitimado por las urnas, con plena capacidad para tomar las decisiones que le son propias en la construcción del Estado. Se trata de una condición con dos vertientes igualmente importantes: por un lado, el reconocimiento, o por ser más precisos la debida aplicación, de un derecho esencial, el derecho de los pueblos a decidir su propio destino, que se desprende de compromisos proclamados a escala universal<sup>1</sup>. Por otro lado, existe una vertiente pragmática que justifica la condición expresada, tendente a asegurar la viabilidad, y por consiguiente la sostenibilidad, del objetivo perseguido: si la labor que se desarrolle en el ámbito de la reconstrucción institucional no busca la participación activa de la población local, y nos referimos a una amplia participación democrática en la elección de los le-

<sup>1</sup> Entre otros, destaca la *Declaración relativa a los Principios del Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, aprobada por consenso por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970 (res. 2625-XXV). Sus contenidos fueron confirmados, y aún enriquecidos, por el *Acta Final de Helsinki*, adoptada por la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación en Europa el 1 de agosto de 1975.

gisladores y los gobernantes, y la implicación activa de estos en las decisiones que determinen su futuro (Constitución, leyes, reglamentos, nombramiento de cargos, etc), el proyecto tenderá a desvanecerse cuando falte la autoridad que lo impuso. Esta es la lección que podemos aprender de la evolución de países sujetos a procesos de reconstrucción institucional que no han tenido en cuenta este aspecto o lo han minusvalorado; el caso de Bosnia-Herzegovina es ilustrativo.

## II. APUNTES SOBRE EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE BOSNIA-HERZEGOVINA

En el otoño de 2006 se ha cumplido el undécimo aniversario de la negociación del tratado que puso fin a la guerra de Bosnia-Herzegovina. Aquellas negociaciones concluyeron en los llamados Acuerdos de Paz de Dayton<sup>2</sup>, firmados en diciembre de 1995, en los que se sentaron las bases para una vida en común entre las entonces partes en conflicto. El Acuerdo rompía con la tradición de los acuerdos de paz<sup>3</sup>, no sólo porque era elaborado por potencias externas al conflicto sino por los amplios poderes asignados a la comunidad internacional, que trascendían las cuestiones meramente militares para adentrarse en los aspectos más básicos del gobierno y del Estado<sup>4</sup>.

El texto legal fundamental de Bosnia es la Constitución, una de las partes (Anexo 4) de los Acuerdos de Paz. En ella se establece en su artículo primero que la —hasta entonces— República de ByH pasa a llamarse sencillamente Bosnia y Herzegovina, sin calificación política alguna. Esta «descalificación» política del Estado es en extremo ilustrativa de hasta qué punto las partes entonces en conflicto forzaron la negociación en favor de sus intereses partisanos. Esos intereses

<sup>2</sup> *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, conocido coloquialmente como los Acuerdos de Paz de Dayton, negociados en Dayton, Ohio, en noviembre de 1995 y firmados en París el 14 de diciembre de ese mismo año. El documento del Acuerdo de Paz es un breve texto de dos páginas, al que siguen los anexos, en los que se describe en detalle el sistema diseñado para Bosnia. Por tratarse de un documento complejo, con numerosos anexos, se habla habitualmente del Tratado en plural (Acuerdos). Nosotros, en las líneas que siguen utilizaremos indistintamente el plural (Acuerdos de Paz) o el singular (Acuerdo de Paz).

<sup>3</sup> CHANDLER (2000).

<sup>4</sup> BILDT (1996): «La mayoría de los anexos del Acuerdo de Dayton no se refieren a la conclusión de las hostilidades, que es tradicionalmente el ámbito de un acuerdo de paz, sino al proyecto político de la democratización de Bosnia, de la reconstrucción de su sociedad».

obligaron a formar un «Estado» compuesto por una República (República Srpska, territorio de mayoría de población serbia, a la que llamaremos en adelante «la República») y una Federación (Federación de ByH, compartida mayoritariamente por bosniacos<sup>5</sup> y croatas, a la que llamaremos en adelante «la Federación»), ambas denominadas «Entidades». Tanto la República como la Federación cuentan con instituciones propias: Presidencias, Consejos de Ministros, Parlamentos y Tribunales Constitucionales, pues una y otra tienen su Constitución<sup>6</sup> diferente de la del Estado.

La República y la Federación no son sino el primer escalón de la división administrativa de ByH. La Federación es una Entidad compleja, compuesta de unidades federales llamadas Cantones, diez en total<sup>7</sup>, que a su vez se subdividen en unidades administrativas locales. La Constitución de cada uno de los Cantones les reconoce el derecho a tener sus propios Parlamentos, sus Gobiernos, sus Ministerios y sus Tribunales. Por su parte, la República es una Entidad integrada de municipalidades como únicas unidades administrativas dentro de la misma. En este contexto se explica que el Gobierno de la República tenga mayores poderes que el de la Federación, en la medida en que aquella es una Entidad centralizada, y ésta, descentralizada.

Junto con las dos Entidades, hay que añadir el llamado «corredor de Brcko», situado entre las dos partes de la República Srpska, que ha sido elevado a la categoría de «distrito autónomo directamente sujeto al Estado central» por una decisión del Tribunal Arbitral Ad Hoc, en 2000.

Este entramado institucional se completa por la cúspide con unas limitadas instituciones comunes del Estado: Presidencia, Consejo de Ministros, ministerios, Parlamento bicameral, Tribunal Constitucional, Banco Nacional, y la recientemente constituida Corte de Estado<sup>8</sup>. Todas estas instituciones son las encargadas, por orden constitucional, de ejecutar las competencias atribuidas al Estado de manera explícita:

<sup>5</sup> Se llama bosniacos a los bosnios de origen o adscripción musulmana.

<sup>6</sup> La Constitución de la República Srpska fue adoptada en 1992, concebida como la Constitución de una entidad separatista que reivindicaba su condición de Estado independiente. La de la Federación de ByH fue adoptada en 1994, como parte del Acuerdo de Washington, negociado bajo auspicios de los EE UU entre bosniacos y croatas.

<sup>7</sup> De ellos, cinco son mayoritariamente bosniacos, tres mayoritariamente croatas y dos mixtos.

<sup>8</sup> La Corte de Estado de ByH inició oficialmente su mandato en enero de 2003.

asuntos exteriores; comercio exterior; aduanas; política monetaria; cuestiones financieras relativas a las instituciones centrales y a las obligaciones internacionales; inmigración, refugiados y asilo; aplicación del derecho penal contra los crímenes internacionales e inter-Entidades; comunicaciones y transporte inter-Entidades; y control del tráfico aéreo<sup>9</sup>. Las materias no asignadas de manera expresa a estas instituciones son competencia de las Entidades<sup>10</sup>, salvo que mediante enmiendas a sus Constituciones sean cedidas a favor del Estado, como ha ocurrido con la creación de la Corte de Estado, última instancia no constitucional que juzga crímenes de guerra y mafias organizadas.

Por otro lado, los Acuerdos de Dayton establecen tres categorías de recepción del derecho internacional<sup>11</sup>. En primer lugar, la integración directa e inmediata en el ordenamiento interno bosnio, sin que sea necesaria la ratificación del Estado de ByH<sup>12</sup>, de la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales, de 1950, y sus protocolos, ex Artículo II.2 de la Constitución de ByH («los derechos y libertades definidos en la Convención, se aplicarán directamente en ByH. Estos derechos primarán sobre cualquier otro»). En segundo lugar, el Artículo II.1 dispone que ByH y las dos Entidades, «garantizarán el más alto grado de derechos y libertades fundamentales reconocido internacionalmente», y así, por vía del Anexo 1 de la Constitución de ByH y del Anexo 6 de los Acuerdos de Paz, quince convenciones internacionales son aplicadas en ByH, de acuerdo con las condiciones establecidas por estas Convenciones, entre las que destacan: la convención sobre la prevención y la represión del crimen de genocidio de 1948; las convenciones de Ginebra de 1949, sobre la protección de víctimas de guerra, y los protocolos de 1977; la convención de 1951 relativa al estatus de refugiado y el protocolo adicional de 1966; y la convención de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. La aplicación directa de estos tratados internacionales, no ratificados por ByH, es el criterio mayoritariamente aceptado, como pusieron de manifiesto los informes previos a la entrada de ByH en el Consejo de Europa<sup>13</sup>, que se produjo en abril de 2002. Y en tercer lugar, la aplicabilidad de los principios generales del derecho internacional público, siguiendo el artículo II.3.b de la Constitución de ByH.

<sup>9</sup> Constitución de ByH, Artículo III.1 (a) — (j).

<sup>10</sup> Constitución de ByH, Artículo III.3 (a).

<sup>11</sup> MAZIAU (1999).

<sup>12</sup> MAZIAU (1999).

<sup>13</sup> MATSCHER y VILA-AMIGO (1999).

La idea de incluir unas disposiciones constitucionales relativas a los derechos del hombre que se apoyen sobre Convenciones internacionales encuentra su origen en el proyecto de división territorial de los Balcanes acuñado por Lord Carrington, ya en 1991<sup>14</sup>. Carrington previó la incorporación en el texto constitucional de Bosnia de una serie de acuerdos y convenciones internacionales adoptados en el seno de las Naciones Unidas, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y del Consejo de Europa. En 1992, el Grupo de Trabajo de la Conferencia Internacional de la Antigua Yugoslavia propuso la inclusión de cuarenta y nueve tratados y declaraciones. El plan «Vance-Owen» sugirió una referencia expresa a diecisiete instrumentos internacionales en la Constitución de ByH. Así, todas las propuestas internacionales han coincidido en la necesidad de dotar a la Constitución de ByH de una lista de tratados internacionales como medio para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en Bosnia. Desde las primeras propuestas, los negociadores y mediadores han procurado evitar redactar una lista de derechos humanos, que hubiese introducido nuevos elementos para el debate y la confrontación en unas negociaciones ya de por sí bastante complejas. Es por lo tanto riguroso afirmar que la estructura de la Constitución de ByH, y sus adhesiones a los tratados y Convenciones internacionales en materia de derechos humanos, se debe fundamentalmente a un problema de tiempo<sup>15</sup>: la Constitución de ByH refleja la avidez de negociadores por cerrar un acuerdo que había costado ya muchas vidas y por incorporar a Bosnia cuanto antes a la comunidad internacional.

En clara referencia a este complejísimo entramado de responsabilidades compartidas, cedidas y recuperadas en parte, entre el Estado y las Entidades, los Acuerdos Internacionales de aplicación directa, cuyo lugar en la jerarquía normativa no ha sido todavía definitivamente resuelto, y el hecho de que la Constitución sea una parte de los Acuerdos de Paz, con las implicaciones que ello tendría para su posible reforma, Richard Holbrooke en su minucioso libro sobre las negociaciones de los Acuerdos de Paz, advierte en una anotación escrita y leída en público durante la ceremonia de la firma de los acuerdos en Dayton, que

«(...) los acuerdos y las disposiciones iniciados hoy aquí son un enorme paso adelante, el mayor desde que empezó la guerra. Pero ahora espera una tarea igualmente intimidante: su aplicación. En todas las

<sup>14</sup> SZASZ (1995): Para un estudio histórico de las diferentes propuestas internacionales, en materia de derechos humanos, hasta alcanzar la firma de los Acuerdos de Dayton.

<sup>15</sup> SZASZ (1996).

## RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL EN BOSNIA Y HERZEGOVINA: HACIA...

páginas de los muchos documentos y anexos complicados que se presentan aquí, hay desafíos para que ambas partes dejen a un lado sus enemistades, sus diferencias, que siguen estando en carne viva y con las heridas abiertas. Tenemos la paz sobre el papel. Nuestro próximo gran reto es hacer que funcione»<sup>16</sup>.

### III. SISTEMA DE REPRESENTACIÓN POR CUOTAS Y ROTACIÓN DE LOS GRUPOS CONSTITUYENTES EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Otro aspecto del *modelo de Bosnia* es el relativo a la rotación de las autoridades en los puestos de poder y el establecimiento de cuotas para cada uno de los grupos constituyentes en las instituciones del Estado. La fórmula ya fue utilizada en el régimen de la Federación de Yugoslavia, la actual Constitución de ByH la consolida respecto al "chairman" de la Presidencia, y posteriormente se ha querido utilizar para otros cargos públicos como el del Presidente del Consejo de Ministros, pues la Ley del Consejo de Ministros preveía la rotación del Primer Ministro cada ocho meses entre los Ministros, ejerciendo al mismo tiempo su cartera ministerial y el puesto de Primer Ministro, de tal forma que se sucedieran en el puesto representantes de los tres grupos constituyentes del país: serbios, croatas y bosnios. Dejando al margen comentarios ligados a la falta de eficiencia en el buen funcionamiento de la Administración que podría causar el continuo cambio de responsables institucionales, el sistema de rotación bosnio adolece de una evidente falta de justicia representativa, al dejar fuera del círculo rotativo a los que la Constitución denomina, con poca sensibilidad social, «otros»<sup>17</sup>. Este grupo de ciudadanos está compuesto fundamentalmente por gitanos, judíos y personas que por haber nacido de matrimonios mixtos, o por cualquier otra razón, no se identifican con ninguno de los llamados tres grupos constituyentes.

Entre todas las instituciones comunes del Estado, la Presidencia es la que con más persistencia reproduce el esquema tripartito excluyente en todas sus escalas. Así, el introito del Artículo V de la Constitución establece que la Presidencia de ByH estará compuesta de tres miembros: uno serbio, uno croata y uno bosniaco. La Presidencia es única, pero los tres son Presidentes al mismo tiempo, con los mismos amplios poderes que para la Presidencia reconoce la Constitución. Es verdad que en el

<sup>16</sup> HOLBROOKE (1999).

<sup>17</sup> Preámbulo de la Constitución de ByH, en el que se lee «Bosnios, Croatas y Serbios (junto con «Otros»), como pueblos constituyentes, (...)».

## ÁLVARO ALBACETE PEREA

número 2 (a) de la Constitución se dice que el «Presidente de los Presidentes» («*Chairman*» de la Presidencia, en expresión inglesa) se elegirá entre los tres Presidentes, y que, a falta de la Ley necesaria, la práctica ha consolidado un sistema de rotación entre los tres miembros, pero no es menos cierto que el papel de «Presidente de los Presidentes» es de *primus inter pares*, limitado a proponer el orden del día para las deliberaciones y moderar los debates presidenciales. Se puede decir que en la hora actual esta *troika* presidencial se encuentra en cierta armonía, mas no siempre ha sido así: desde la firma de los Acuerdos de Dayton, las desavenencias entre los Presidentes han sido la nota dominante en el funcionamiento de la institución, provocando viajes de Estado por separado e incluso anuncios de Tratados Internacionales por parte de uno de los Presidentes sin el conocimiento de los otros dos. En esta sede, todavía tenemos reciente en la memoria el arresto de Krajisnik, quien fuera miembro serbio de la Presidencia, para ser juzgado por el Tribunal Internacional de La Haya por crímenes contra la humanidad. El bloqueo de la institución durante la pertenencia de Krajisnik a la misma, y su provocada descoordinación con los otros dos Presidentes, repercutieron muy negativamente en su funcionamiento. La elección de Radisic como Presidente serbio de la *troika* en 1998 mejoró las cosas, pero es parte del Estado de Derecho no dejar el buen funcionamiento de las instituciones a la suerte de la mejor o peor relación entre sus miembros. Sobre la base de la experiencia del «caso Krajisnik», y en la inteligencia de evitar que se repitiera en el futuro, se observó la necesidad de la creación de una Secretaría General dentro de la Presidencia.

Hasta enero de 2000, la estructura de la institución presidencial era puramente vertical: además de los tres Presidentes había tres gabinetes, uno para cada Presidente, con una larga lista de asesores, vocales, y otros funcionarios en cada gabinete, pero ninguna estructura horizontal que los uniese. Aunque decidido con anterioridad, el Acuerdo sobre la Secretaría General de la Presidencia fue firmado en Nueva York por los tres Presidentes, bajo auspicios de Naciones Unidas, durante el cuarto aniversario de los Acuerdos de Paz. La pompa que rodeó este Acuerdo podía haberse juzgado desproporcionada, pues nunca antes se habían reunido los tres Presidentes en ese foro internacional de un modo tan solemne, pero dos razones fundamentales la justificaban: primero, se trataba de la creación del primer órgano horizontal, multiétnico, de coordinación de los gabinetes uniétnicos dentro de la Presidencia y de cualquiera de las instituciones comunes del Estado; y segundo, el hecho de que fuera el primer órgano multiétnico hacía vaticinar que otros podrían venir después dentro de otras instituciones, y que podían tomar como modelo el que se crease en la Presidencia.

## RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL EN BOSNIA Y HERZEGOVINA: HACIA...

Con la presión de haber declarado ante toda la comunidad internacional su intención de acometer esta tarea, la Presidencia de ByH aprobó con fecha de 22 de diciembre de 1999 un torpe y escueto documento descriptivo de las funciones de la Secretaría General de la Presidencia, en el que no se mencionaba el carácter horizontal de este órgano, ni su función técnico administrativa, y se reproducía el carácter tripartito y rotatorio de tres Secretarios representantes de los tres grupos constituyentes, sin asignarles funciones precisas a cada uno. El documento, llamado «*Rule Book* de la Secretaría General», quebraba de cuajo el fondo del Acuerdo de Nueva York, y las expectativas de la comunidad internacional de empezar a superar el llamado «carácter tripartito de Dayton», es decir, la división étnica en la Administración. Este documento, que consolida el principio de etnicidad frente al de profesionalidad de la administración pública, fue finalmente reformado dentro del esfuerzo de la comunidad internacional para asegurar la viabilidad de la institución presidencial. El nuevo texto aprobado en 2002 introdujo la figura única del Secretario General, sin rotación por criterios étnicos, aunque dejó la puerta abierta a un reparto por cuotas entre los tres gabinetes de las figuras más representativas de la Secretaría General.

El hecho de haber entrado en el detalle de la situación actual en la Secretaría General de la Presidencia de ByH se debe a su carácter representativo del interior de la Presidencia y del resto de las instituciones comunes del Estado. *Mutatis mutandi* los conflictos por mayores representaciones étnicas, lo que quiere decir políticas y religiosas, en detrimento de la profesionalización, se reproducen en todas las instituciones comunes.

En materia de Función Pública, el Artículo IX de la Constitución de ByH, en su párrafo 3, establece que «los funcionarios seleccionados para puestos en las instituciones de Bosnia y Herzegovina deben ser representativos en términos generales de los pueblos de Bosnia y Herzegovina»<sup>18</sup>. La Ley de Función Pública<sup>19</sup> y la Agencia<sup>20</sup> que la propia Ley

<sup>18</sup> La traducción al español es del autor. La versión original de la Constitución es «officials appointed to positions in the institutions of Bosnia and Herzegovina shall be generally representatives of the peoples of Bosnia and Herzegovina».

<sup>19</sup> «Law on the Civil Service in the Institutions of Bosnia and Herzegovina», o Ley de Función Pública, fue adoptada por la Asamblea Parlamentaria de ByH el 3 de Julio de 2002, y publicada en la Gaceta Oficial de ByH con el número 12/02. Esta Ley fue enmendada por una Decisión del Alto Representante, en marzo de 2003, recortando los plazos de anuncios para cubrir los puestos vacantes.

<sup>20</sup> La Agencia de la Función Pública comenzó su funcionamiento en febrero de 2003. Su Director, Jacob Finci, de origen judío, representa uno de los escasísimos

prevé tienen como objetivo garantizar el desarrollo de una Administración Pública profesional, independiente, eficiente, apolítica y basada en criterios de méritos de los candidatos<sup>21</sup>. El texto de la Ley menciona, por un lado, el principio de «no discriminación» y establece que la Agencia deberá asegurar que no habrá «distinción» ni «selección» sobre criterios de discriminación por ningún motivo, y por otro lado, señala que «la estructura de la función pública debe reflejar la estructura de la población de Bosnia y Herzegovina». Se trata, en efecto, de un intento de compatibilizar el Artículo IX de la Constitución de ByH que, como hemos advertido, reclama que la función pública sea representativa de los pueblos de Bosnia y Herzegovina, con el principio de «no discriminación». A pesar de que la tensión entre el Artículo IX y el principio de «no discriminación» es evidente, el Comité de Ministros del Consejo de Europa (Recomendación R(2000) 6) ha considerado posible la convivencia entre ambos, y justificable por razones históricas, siempre que prevalezca el objetivo de la creación de una función pública profesional y basada en los méritos personales de los candidatos.

Otra desafortunada peculiaridad relativa a la división étnica en la Presidencia de ByH se refiere al hecho de que los ciudadanos que no se identifican con ninguno de los pueblos constituyentes son marginados del proceso electoral. De esta manera, los ciudadanos están limitados por su lugar de residencia y su pertenencia a uno de los tres grupos constituyentes: los ciudadanos que votan en la República sólo lo pueden hacer por un representante serbio, mientras que los ciudadanos de la Federación únicamente pueden votar a un bosniaco o a un croata. Lo mismo ocurre respecto al sufragio pasivo, en la medida en que necesariamente los candidatos de la República deben ser serbios, y los de la Federación croatas o bosnios.

Por su parte, el Tribunal Constitucional es también representativo de la división étnica de los cargos públicos. Es la institución encargada de

puestos relevantes de la Administración Pública ocupado por un representante de lo que la Constitución denomina «Otros», es decir, que no pertenece a ninguno de los tres «pueblos constituyentes».

<sup>21</sup> En la ceremonia de inauguración de la Agencia, el Alto Representante Paddy Ashdown señaló que «la Agencia será responsable de que la selección de funcionarios se haga de manera transparente y por criterios estrictamente profesionales, sin consideración de conexiones a partidos políticos». Disponible en: <http://www.ohr.int/ohr-dept/preso/pressr/default.asp?content=id=29202>. En una interpretación en absoluto forzada, esa referencia explícita a la no consideración de conexiones a «partidos políticos» puede ser entendida como «grupos étnicos» o «grupos constituyentes», en la medida en que los principales partidos se identifican con estos.

asegurar el respeto a los equilibrios constitucionales impuestos en Dayton; se trata del garante, más allá del poder del Alto Representante, del orden constitucional de ByH. Está compuesto por nueve jueces: seis elegidos por los Parlamentos de las Entidades (cuatro por el Parlamento de la Federación, dos por los representantes bosniacos y dos por los representantes croatas; y dos por el Parlamento de la República Srpska en representación de la mayoría serbia de esa Entidad) y tres por el presidente del Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre.

#### IV. LA FIGURA DEL ALTO REPRESENTANTE INTERNACIONAL

Un elemento clave del dispositivo creado por los Acuerdos de Paz (Anexo 10)<sup>22</sup> para facilitar la gobernabilidad del país fue la creación de la figura del Alto Representante internacional. Su misión está avalada por las Potencias garantes del Acuerdo de Dayton reunidas en el seno del *Peace Implementation Council*<sup>23</sup>, con el apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los Acuerdos de Paz atribuyen al Alto Representante poderes de gran trascendencia: velar por el respeto de las disposiciones de los Acuerdos por las Partes y contribuir a la resolución de las dificultades en su aplicación. El *Peace Implementation Council* durante la reunión de Bonn de diciembre de 1997<sup>24</sup> amplió los poderes

<sup>22</sup> Los Anexos al Acuerdo de Paz son once: 1.A, sobre los aspectos militares de la paz; 1.B, sobre la estabilidad regional; 2, sobre las fronteras entre las Entidades; 3, sobre elecciones; 4, sobre la constitución; 5, sobre arbitraje; 6, sobre derechos humanos; 7, sobre refugiados y personas desplazadas; 8, sobre preservación de los monumentos nacionales; 9, sobre corporaciones públicas; 10, sobre ejecución civil; y 11, sobre la fuerza policial internacional. De acuerdo con el artículo II (d), el Alto Representante deberá «facilitar, en la medida en que lo juzgue necesario, la resolución de cualquier dificultad resultante de la ejecución civil», y según el artículo V, el Alto Representante es la autoridad decisiva (*final authority*) para la interpretación de las disposiciones del presente Acuerdo relativas a los aspectos civiles del Acuerdo de Paz».

<sup>23</sup> Durante su reunión de diciembre de 1995, celebrada en Londres, la Conferencia Internacional sobre la Antigua Yugoslavia decidió crear y traspasar sus responsabilidades al *Peace Implementation Council*, compuesto por todos los Estados y las organizaciones internacionales presentes en la Conferencia. El Consejo de Dirección (Steering Board) del *Peace Implementation Council* se reúne con una periodicidad mensual, y está integrado por representantes de EE.UU., Rusia, Francia, Japón, Canadá, Italia, la Presidencia de la Unión Europea, la Comisión Europea y Turquía, en representación de la Organización de Países Islámicos.

<sup>24</sup> Bonn Peace Implementation Conference 1997. Sección XI Conclusiones: Self-Sustaining Structures, December 10, 1997. De acuerdo con la Declaración de Bonn, el Alto Representante «...puede utilizar su autoridad en relación con la interpretación

del Alto Representante, de tal forma que su autoridad es incontestable en toda ByH; las instituciones de ByH, en cualquier ámbito administrativo, deben acatar sus recomendaciones y decisiones. Entre otras decisiones de envergadura, el Alto Representante ha impuesto la bandera de ByH, su moneda, sus matrículas automovilísticas, ha obligado a la adopción de la Ley del Servicio Fronterizo, ha hecho dimitir al Presidente de la República Srpska, Poplasen, ha enmendado las Constituciones de la República y de la Federación<sup>25</sup> y ha destituido a numerosos cargos electos, miembros de las asambleas parlamentarias o cargos ejecutivos. Entre estas últimas decisiones, destacan las sanciones impuestas en diciembre de 2004 contra varios responsables políticos, que incluían exigencias en el ámbito de la defensa (supresión de los ministerios de defensa de las Entidades) y en el de la policía (policía única). Esas sanciones provocaron la dimisión del Primer Ministro de la República Srpska, Dragan Mikerevic, que fue remplazado en febrero de 2005 por Pero Bukeljovic. Asimismo, en marzo de 2005, el Alto Representante destituyó a Dragan Covic, miembro croata de la Presidencia colegial del Estado, como consecuencia de su inculpación en un asunto de malversación de fondos públicos.

Se puede afirmar que el mandato otorgado a la comunidad internacional a través de la figura del Alto Representante es, a partir de 1997, ilimitado: su permanencia en Bosnia y la entrega de la autoridad depende desde la decisión de Bonn de un amplio y difuso espectro de condiciones que las propias instituciones internacionales deben determinar. Como ha indicado Santaolalla<sup>26</sup>, es evidente que este régimen, aunque inicialmente pensado como transitorio<sup>27</sup> conlleva, en la medida que esté en vigor, la desaparición de la nota de soberanía y, por tanto, la dificultad de reconocer a ByH como un Estado en el sentido riguroso del término<sup>28</sup>.

de los Acuerdos de Paz adoptando decisiones vinculantes (*binding decisions*) en la medida en que lo juzgue necesario...». Se trata, en efecto, de una reinterpretación del papel inicialmente otorgado al Alto Representante en los Acuerdos de 1995.

<sup>25</sup> Decisiones de 2 de abril de 2003, por las que se introduce en las Constituciones de la Federación y de la República una referencia expresa al sometimiento de los comandos militares a lo dispuesto en la Constitución de ByH.

<sup>26</sup> SANTAOLALLA (2000).

<sup>27</sup> Intervención del Alto Representante Carlos Westendorp durante el Peace Implementation Council celebrado en Bonn en diciembre de 1997: «La implicación de la Oficina del Alto Representante debe ir gradualmente reduciéndose, en la medida que las circunstancias mejoren. Cuanto más rápido sea el proceso de mejora, antes podremos entregar a los ciudadanos de Bosnia y a sus representantes la responsabilidad que ahora hemos asumido».

<sup>28</sup> En este mismo sentido, MORRISON (1996).

## RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL EN BOSNIA Y HERZEGOVINA: HACIA...

Por mucho que el objetivo último del Alto Representante en Bosnia sea la articulación de un sistema democrático y eficaz, su imposición puede implicar cierta falta de asimilación por parte de la sociedad en la que se practica. La cuestión se podría plantear de una manera más abstracta y universal, sin ceñirse exclusivamente al caso de Bosnia: la imposición de la democracia por países o coaliciones de países, ¿es sostenible? Kimberley Stanton<sup>29</sup>, entre otros autores, subraya que la intervención internacional más allá de la asistencia humanitaria es improbable que consiga crear un entramado democrático sostenible, en la medida en que al haber sido coercitivamente establecido no ha sido asumido como propio por los ciudadanos a los que se dirige: «el elemento crítico para la construcción de un verdadero sistema democrático es el proceso seguido por los ciudadanos para ser demócratas». La democracia se puede aprender, en su doble acepción francesa, que incluye también «enseñar», pero no imponer. En esta misma línea se pronuncia el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, presentado en 1996 ante la Asamblea General<sup>30</sup>:

«Si se pretende que el proceso de democratización sea suficientemente sólido, debe nacer de la sociedad misma; cada sociedad debe poder elegir la forma, la pauta y el carácter de su proceso de democratización. La imposición de modelos extranjeros (...) puede generar el resentimiento tanto del Gobierno receptor como de la propia sociedad en la que el sistema democrático se quiere establecer, lo que podría implicar el nacimiento de grupos contrarios al proceso de democratización y aún a la propia democracia».

Pese al importante efecto de las decisiones tomadas, es difícil valorar el papel que desempeña el Alto Representante en la evolución institucional de ByH. Por un lado, sus decisiones rompen el bloqueo institucional que con carácter habitual crea la discusión entre los tres grupos constituyentes; por otro, la intervención del Alto Representante en los momentos más tensos crea entre los grupos constituyentes una cultura de protectorado o tutela, garantizándoles que la decisión podría ser tomada aun en el supuesto de que no alcancen el acuerdo. Esa cultura de «protectorado» da lugar a cierta irresponsabilidad en las actuaciones y declaraciones de los dirigentes políticos bosnios, pues saben que existe un control superior que las filtra y, si fuera necesario, las anula. La necesidad de la negociación es una de las piezas que falta en el puzzle bosnio: sus dirigentes no se ven en la encrucijada de llegar a

<sup>29</sup> STANTON (1993).

<sup>30</sup> NN UU (1996).

acuerdos, y por consiguiente de rebajar sus pretensiones o barnizarlas de realismo político, para construir su propio Estado. Las posiciones maximalistas del entonces Presidente Jelavic<sup>31</sup> durante las elecciones parlamentarias de noviembre de 2000 en torno al papel de la comunidad croata en Bosnia, forzando la celebración de un referéndum a todas luces inconstitucional, representan un claro ejemplo de esa falta de interés por alcanzar el consenso, entre los muchos que podrían ser mencionados.

La deficiencia de este sistema reside en su permanencia más allá de los límites inicialmente acordados: la presencia prolongada de la figura del Alto Representante —con los enormes poderes que le fueron atribuidos— en el medio y largo plazo propicia artificialidad en los debates entre los representantes institucionales locales, desanima a la cesión de intereses y provoca la radicalización de las posiciones, en la medida en que su presencia hace pensar a los interesados que la posible concesión de una parte no requiere necesariamente concesiones de las otras dos para que una medida o una decisión se aplique.

Es verdad que en algunos casos, se alcanza el consenso entre los grupos constituyentes y se adoptan medidas sin intervención del Alto Representante. Pero incluso en aquellos casos en los que las decisiones son tomadas por las autoridades locales, la sombra del Alto Representante las convierte en gran medida en un resultado artificial, pues siempre hay directrices o pautas marcadas, y las negociaciones se desarrollan bajo la mirada atenta de la OHR. Las leyes así adoptadas son más perfectas, desde el punto de vista de la forma, en cuanto a su técnica legislativa, y del fondo, al no ser objeto de transacción negociadora real fruto del debate parlamentario, pero no son leyes o decisiones «propias», sino impuestas o sugeridas, y este vicio repercute negativamente en la población que las debe asumir y respetar. En cierto

<sup>31</sup> Tras la muerte del Presidente de Croacia Franjo Tudjman, la celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias en enero de 2000 tuvo como resultado el nombramiento de Stipe Mesic como Presidente, y de Ivica Racan como Primer Ministro. En sus primeras declaraciones públicas, uno y otro dejaron claro el abandono de los postulados nacionalistas en torno a los croatas de ByH, cuya defensa había abanderado el Presidente Tudjman. En ByH, el efecto inmediato de esas declaraciones fue el cese de las discusiones sobre una posible revisión del diseño de las líneas fronterizas. El efecto en el medio plazo fue la radicalización de las posturas de los croatas de ByH que, al sentirse sin el apoyo del nacionalismo de Croacia y haber perdido ese polo de atracción territorial, decidieron buscar la independencia de «sus» territorios dentro de ByH exigiendo la creación de una tercera Entidad, de mayoría croata.

sentido, en Bosnia la fuerza de la ley es la fuerza del Alto Representante, y quizá su vigencia esté ligada a la vigencia del Alto Representante en el país.

Pero el efecto causado en el largo plazo por el Alto Representante no se agota en la capacidad de negociar de los actores locales: se contagia a las instituciones. Baste mencionar como ejemplo esclarecedor de hasta qué punto una institución crucial en el gobierno del país, como es el Consejo de Ministros, queda ensombrecida por la tupida sombra del Alto Representante, el hecho de que, al ser declarada inconstitucional la Ley del Consejo de Ministros<sup>32</sup> en enero de 2000, esta institución estuvo sin funcionar por falta de acuerdo respecto a la persona que debía ocupar la silla de Primer Ministro durante más de seis meses, sin mayores repercusiones para el normal funcionamiento del Estado<sup>33</sup>.

La fórmula del Alto Representante ya ha sido tomada como modelo por la comunidad internacional en otro escenario cercano: Kosovo. En efecto, los Acuerdos de Rambouillet, de 23 de febrero de 1999, muestran con claridad que se tuvo en cuenta el «modelo bosnio», e incluso se «mejoró», incorporando desde el primer momento los poderes que en el caso de Bosnia el Alto Representante asumió tras dos años de vida. Así, bajo el Capítulo 5, el artículo II del Acuerdo de Rambouillet reconoce en favor del *Chief of the Implementation Mission* (CIM) las siguientes responsabilidades y poderes: «supervisar y dirigir la ejecución de los aspectos civiles del Acuerdo» y «aportar (*facilitate*), cuando se juzgue necesario, la solución de las dificultades...». Además, el artículo V del Acuerdo, indica que «el CIM será la autoridad decisiva (*final authority*) en relación con la interpretación de los aspectos civiles del Acuerdo, y las Partes acuerdan someterse a sus decisiones vinculantes...». Es evidente que los redactores del Acuerdo de Rambouillet tuvieron delante los textos de Dayton, e hicieron una puesta al día de los

<sup>32</sup> Decisión del Tribunal Constitucional, de 13 de agosto de 1999, n.o 1/99, confirmada por la Decisión de 28, 29 y 30 de enero de 2000. La Ley del Consejo de Ministros, de 24 de diciembre de 1997, atribuía la presidencia del Consejo de Ministros a dos copresidentes y un vicepresidente, mientras que el artículo V.4 de la Constitución no prevé más que una persona en esa responsabilidad, designada por la Presidencia colegial del Estado.

<sup>33</sup> La nueva Ley del Consejo de Ministros fue adoptada por la Asamblea Parlamentaria el 25 de abril de 2000. En ella se instituye una presidencia rotatoria del Consejo. Sin embargo, el acuerdo sobre quién debía ocupar el puesto de Primer Ministro fue aprobado el 6 de junio de 2000. El nombramiento finalmente recayó en Spasoje Tusevljak, de origen serbio.

mismos, anticipándose a los problemas que la experiencia de Bosnia había demostrado en relación a la posible oposición de las autoridades locales a las decisiones del representante internacional. El texto de Rambouillet fue a su vez seguido por la Resolución del Consejo de Seguridad<sup>34</sup>, adoptada pocos meses después, por la que se establece el mandato de NN.UU. para la administración de Kosovo, y por el Informe del Secretario General<sup>35</sup> de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad, en el que se definen las competencias de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo. El esquema finalmente adoptado, con el respaldo de la Resolución del Consejo de Seguridad y el Informe del Secretario General citados, reproduce casi miméticamente el modelo de Bosnia: una división neta de poderes entre el ámbito militar y el civil, del que se hace responsable el Representante Especial. A su vez, el Representante Especial está asistido por un *Deputy* principal, y cuatro *Deputies* especiales, y por un Grupo Conjunto de Planificación (Joint Planning Group) compuesto de representantes de Naciones Unidas, la UE, ACNUR y la OSCE. Varios años después del final del conflicto de Kosovo, la transferencia de responsabilidades a las instituciones locales sigue un proceso tan sinuoso como lento, y la evolución global, como ha destacado el Secretario General de las NN.UU. en su informe de abril de 2003, es preocupante<sup>36</sup> y está generando focos sólidos de resistencia al proceso de reconstrucción institucional dirigido por NN.UU.

En el caso de Bosnia había que detener una guerra civil, y aquellos acuerdos, que incluyeron la figura del Alto Representante, lo consiguieron. Sin embargo, el Alto Representante, y su Oficina, fueron una creación *ad hoc* que no debiera ensayarse de forma mimética para otras experiencias de reconstrucción institucional cuando puede existir la alternativa de la plena participación y responsabilidad de los representantes institucionales locales en su propio gobierno. En todo caso, la fórmula, de existir, debe incluir los recursos necesarios para garantizar que su vigencia no traspase el corto plazo —la situación de urgencia—,

<sup>34</sup> NN UU (1999a).

<sup>35</sup> NN UU (1999b).

<sup>36</sup> NN UU (2003): En el punto XI del Informe se señala que «el proceso de transferencia se realizará de forma gradual, para que sea sostenible y se ajuste a la legislación aplicable, y teniendo en cuenta la capacidad de esas instituciones para asumir nuevas funciones», y continua más adelante diciendo que «resulta preocupante la tendencia de los líderes locales de la comunidad albanesa de Kosovo y las instituciones provisionales a (...) promover públicamente posiciones contrarias a la Resolución 1244 (1999) (...). Esto equivale a desafiar directamente las disposiciones de la Resolución 1244 (1999) y el Marco Constitucional, así como la autoridad de la UNMIK en virtud de esos documentos».

pues su presencia sólo podría encontrar justificación en un período de transición muy limitado en el tiempo. La extensión, y su prolongación en el medio y largo plazo, implica, como hemos indicado desde la experiencia en Bosnia, la generación de deficiencias más difíciles de subsanar que las que pueda estar intentando erradicar.

La Bosnia de 1995 contó con el apoyo de la comunidad internacional para acometer el reto de la transición democrática y pacífica. De nuestra propia experiencia nacional —pues ese fue el modelo que seguimos en la transición española—, sabemos que el consenso es la piedra angular que garantiza la transición hacia un gobierno en democracia, desde puntos de vista diversos o incluso enfrentados y supuestamente inamovibles. La cultura del pacto y la negociación es la clave. Pero si sobre la negociación sobrevuela una autoridad supraestatal capaz de imponer «decisiones finales» cuando no se alcance el consenso, se habrá roto la esencia misma de la negociación, que consiste en saber que no habrá decisión si no hay cesión. Y, aún más, es precisamente esa cultura de transacción lo único que puede hacer que un país en el que abundan las diferencias étnicas y religiosas permanezca unido o integrado, en la medida en que las concesiones recíprocas «acercan» las posturas divergentes y posibilitan la coexistencia. Al contrario, la protección de un árbitro con competencia para imponer sus laudos anquilosa en su lejanía las posiciones desencontradas; inmoviliza, solidifica.

Las palabras pronunciadas por Alia Izetbegovic a su pueblo durante la firma de los Acuerdos de Paz son suficientemente ilustrativas de hasta qué punto las partes en conflicto se vieron obligadas a ceder en las negociaciones:

«Y a mi pueblo le digo que puede que esta no sea una paz justa, pero lo es más que una continuación de la guerra. En la situación y en el mundo actuales no se podría haber conseguido una paz mejor. Dios es testigo de que hemos hecho todo lo que estaba en nuestras manos para reducir la injusticia cometida contra nuestro pueblo y nuestro país»<sup>37</sup>.

Este fue el «espíritu de Dayton», la negociación y el reflejo de esas transacciones en los acuerdos. Esos mismos pueblos, tras más de diez años de imposición por el Alto Representante de cientos de decisiones de distinta naturaleza, no han avanzado significativamente en la integración multiétnica porque han cedido en parte su capacidad de aceptación y comprensión de las posiciones contrarias.

<sup>37</sup> HOLBROOKE (1999).

## V. RESULTADO DE RECIENTES CONVOCATORIAS ELECTORALES: ELECCIONES DE 2002 Y 2006

Las elecciones generales celebradas en ByH en octubre de 2002 y 2006 tuvieron como objetivo la elección de los representantes de la Presidencia tripartita de ByH, la Cámara de Representantes de la Asamblea Parlamentaria de ByH, la Cámara de Representantes del Parlamento de la Federación, el Presidente y Vice-Presidente de la República, la Asamblea Nacional de la República y las diez Asambleas Cantonales de la Federación. Se trató, en ambos casos, de elecciones particularmente significativas, debido a que los representantes elegidos debían jugar un papel crucial en cuestiones decisivas para el futuro de Bosnia, particularmente la disposición y capacidad para asumir la eventual devolución de la autoridad y las derivadas de la necesidad de adaptar su legislación, su administración y su forma de gobierno a las pautas comunitarias con vistas a una posible integración en la Unión Europea, que implica una reforma de la Constitución.

Las elecciones generales de 2000 habían propiciado la formación de dos grandes coaliciones, que gobernaron el país tanto en el ámbito del gobierno central como en el ámbito de las Entidades. Sin embargo, los partidos aliados en esas coaliciones decidieron acudir por separado a las elecciones en 2002. En total, cincuenta y siete partidos, nueve coaliciones y tres candidatos independientes fueron certificados. En abril de 2002, el Alto Representante impuso la decisión de introducir una serie de enmiendas en las Constituciones de las Entidades en relación con la estructura electoral, y, como en anteriores convocatorias electorales, apartó a cientos de personas del juego electoral, impidiendo además la participación de los grupos políticos de los que formaban parte, y retiró el poder de varios cargos electos. Tales decisiones, como ya hemos indicado con anterioridad, se enmarcan en los poderes casi omnímodos del Alto Representante, lo que en cualquier democracia sería considerado como un elemento irregular por su efecto en la limitación de derechos fundamentales en materias como derecho de sufragio, asociación, etc.

La falta de identificación de la población con un proceso de elección limitado (la adjetivación «supervisado» no reflejaría con exactitud la amplitud de las medidas tomadas) por la autoridad del Alto Representante se puso de manifiesto durante la campaña, que se centró en debates sobre las personas y adoptó un tono de confrontación dialéctica con acusaciones y descalificaciones rayanas en el insulto<sup>38</sup>. Hubo una

<sup>38</sup> OSCE (2002).

evidente falta de sustancia en los debates, incluida la cuestión de la reforma del Estado, y el interés general de la población respecto al proceso fue bastante bajo, sobre todo entre la población más joven, lo que se puso de manifiesto en la ausencia de un número significativo de personas en los mítines electorales y finalmente en un porcentaje de participación muy reducido, pues sólo acudió a votar un 54% de los ciudadanos con derecho a voto.

El Alto Representante adoptó un papel activo durante la campaña<sup>39</sup>, a la que se sumó con eslóganes encaminados a fomentar la participación ciudadana en el proceso y a propiciar el cambio político hacia representantes que abanderaban posiciones de integración<sup>40</sup>. Se trataba de una postura coherente con la acción desplegada por el Alto Representante desde que terminó la guerra, con la que no se apoyaba de manera explícita a ninguno de los partidos en liza ni a sus candidatos; pero, ¿cuál era el cambio que solicitaba el Alto Representante en sus eslóganes? Es evidente que el «voto para la reforma» que se pedía en sus eslóganes de campaña implicaba, eso sí, de forma muy tamizada, un cambio de opciones políticas, o dicho de otra manera, el apoyo a partidos y líderes que favorecieran la reforma, proclives a defender la integración más que la afirmación nacionalista, entendida como defensa de las Entidades y sus competencias en detrimento del Estado.

Sin embargo, el resultado final arrojado tras la jornada electoral poco, o nada, tuvo que ver con la tendencia buscada por la OHR y la comunidad internacional durante los siete años precedentes. El triunfo de los partidos nacionalistas se impuso sobre las posiciones de «reforma» o de integración, de tal forma que los partidos más comprometidos con la defensa de los intereses particulares de cada uno de los tres grupos obtuvieron, con gran diferencia, la mayor parte de los votos, y por consiguiente de los representantes en las asambleas parlamentarias, y sus candidatos fueron los elegidos para integrar la Presidencia tripartita. Así, en las votaciones presidenciales, el partido nacionalista croata HDZ (Comunidad Democrática Croata de Bosnia), obtuvo el 61% de los votos de la comunidad croata; el nacionalista bosniaco SDA (Partido de Acción Democrática) obtuvo el 37% de los sufragios de su comunidad; y el nacionalista serbio SDS (Partido Democrático Serbio), el 35%

<sup>39</sup> CAPLAN (2002): «High Representative and other international actors have gone to lengths to promote electoral outcomes which they thought represented the best chance of promoting the international agenda, in some cases using methods that would be considered unacceptable elsewhere (...)».

<sup>40</sup> «To vote, and to vote for the change», fue el eslogan más difundido por la Oficina del Alto Representante durante la campaña.

de los votos de su comunidad, propiciando la elección del triunvirato formado por Covic (HDZ), Tihic (SDA) y Saronic (SDS) como miembros de la Presidencia para los siguientes cuatro años<sup>41</sup>.

Una lectura ya reposada del resultado de estas elecciones nos puede llevar a plantear ciertas dudas respecto al resultado de las reformas emprendidas por el Alto Representante, el progreso del país, y sospechar el cansancio de los ciudadanos bosnios respecto al modelo impuesto durante esos siete años. No es de extrañar que, en el análisis de la elecciones, Lord Ashdown, entonces Alto Representante, afirmara en el curso de unas declaraciones públicas que el resultado electoral podía ser interpretado como una protesta contra la falta de progreso de ByH, y que esa interpretación debería estimular a la Comunidad Internacional para actuar en la búsqueda del compromiso local y la devolución de la autoridad a los representantes locales, que deben dirigir el proceso de reforma que queda por completar; es bien sabido que el papel del Alto Representante no es sostenible a largo plazo si lo que se pretende es la construcción de un auténtico Estado<sup>42</sup>.

Esta misma indolencia ciudadana se repitió en las elecciones municipales celebradas en octubre de 2004, cuyo nivel participación se situó en los niveles más bajos desde que se firmaron los acuerdos de Dayton: un 46,8% del total de la población, y apenas un 10% si consideramos sólo los electores de menos de treinta años. No es de extrañar que los numerosos análisis políticos tras esas elecciones coincidieran de manera bastante amplia en afirmar que, entre las razones de peso que justificaban ese pesimismo, sobresale la impresión de la ciudadanía de estar sometida a la ley de la comunidad internacional y a la consecuente falta de confianza en los dirigentes políticos<sup>43</sup>.

El papel del Alto Representante en la campaña electoral de 2006 ofreció notables diferencias respecto a las elecciones de 2002. Su implicación consistió en recordar la importancia de las mismas y la necesidad de respetar el marco legal. No hubo eslóganes ni decisiones de remoción de candidatos. El propio Alto Representante fue criticado por no cercenar la entrada en el debate de un posible referéndum en la República Srpska, en el que se buscaría asimilar su realidad a la de

<sup>41</sup> Dragan Covic, miembro croata de la Presidencia colegial del Estado, fue destituido por el Alto Representante en marzo de 2005 debido a su inculpación en un asunto de malversación de caudales públicos, como ha sido señalado en el apartado IV del presente Estudio.

<sup>42</sup> ASHDOWN (2003).

<sup>43</sup> ROUX (2005).

Montenegro y su posible derecho a secesionarse del conjunto del Estado. La actuación del Alto Representante se limitó a indicar que ese referéndum no se podría realizar porque sería contrario a la Constitución<sup>44</sup>. La tensión durante la campaña se incrementó durante las semanas previas a las elecciones, llegando incluso a desembocar en actos de vandalismo como fue el saqueo de la tumba del ex presidente Aljia Izetbegovic. Los argumentos nacionalistas emergieron de nuevo entre los partidos con más posibilidades de victoria. En total, 48 partidos, ocho coaliciones y 12 independientes fueron certificados por la Comisión Electoral. Entre ellos, sólo seis partidos participaron en las convocatorias electorales de las dos Entidades.

Sobre el transcurso de la jornada electoral es importante destacar que se celebró de manera cívica, con pleno respeto a las normas electorales y en línea con los estándares internacionales<sup>45</sup>. Es relevante mencionar este aspecto porque las elecciones de octubre de 2006 fueron las primeras completamente administradas, y financiadas, por las autoridades bosnias, sin que la comunidad internacional participara en el principal órgano gestor, la Comisión Electoral Central. Es igualmente importante señalar que el resultado electoral abre una ventana de oportunidad para el fortalecimiento del Estado. El nuevo mapa político muestra una configuración inédita en cierta medida desde que se firmaron los Acuerdos de Paz, sobre todo en el ámbito de una de las dos Entidades y en la Presidencia tripartita del Estado. Por primera vez en la historia de Bosnia-Herzegovina desde su independencia los candidatos de los tres partidos nacionalistas —SDA, SDS y HDZ— no resultaron elegidos para la Presidencia del Estado. E igualmente, por primera vez desde 1995, dos de los miembros de la Presidencia han sido elegidos concurriendo bajo partidos autodefinidos como multiétnicos —es decir, no adscritos de manera exclusiva a uno de los grupos étnicos—, y varios de los partidos con amplia representación en las Cámaras se definen asimismo como multiétnicos. En la República Srpska, Milorad Dodik, actual Primer Ministro de la Entidad y candidato de la *Alianza de Social Demócratas Independientes* obtuvo la mayoría de votos con el 48% del total. Su campaña se basó en la defensa de la etnicidad como elemento diferenciador de los pueblos constituyentes, y

<sup>44</sup> Disponible en: [http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressi/default.asp?content\\_id=37783](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressi/default.asp?content_id=37783)

<sup>45</sup> OSCE «Statement of preliminary findings and conclusions». Disponible en <http://www.oscebih.org/documents/6465-eng.pdf> También en este sentido se pronunció la Misión parlamentaria de observación electoral del Congreso de los Diputados, organizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

la defensa de la celebración de un referéndum sobre la posible independencia de la República Srpska. En la Federación de Bosnia-Herzegovina ningún partido obtuvo una victoria clara, y por lo tanto no será posible la formación de un Gobierno monocolor en esa Entidad. Los partidos con mayor representación fueron, en el ámbito bosniaco, el Partido de Acción Democrática (SDA) y el *Partido para Bosnia-Herzegovina* (SBiH), mientras que en el ámbito croata, la *Unión Democrática* y *HDZ*, ambos nacionalistas, obtuvieron la mayoría de los votos.

Por lo que se refiere a la Presidencia tripartita, fueron elegidos Zeljko Komsic (croata), Nebojsa Radmanovic (serbio) y Haris Silajdzic (bosniaco). La elección de Zeljko Komsic, antiguo Embajador en Belgrado y antiguo alcalde de unos de los municipios más representativos de Sarajevo, constituye una novedad en el mapa político bosnio: ha sido elegido como miembro de un partido multiétnico (*Partido Social Demócrata*) que ha quedado en tercer lugar en las elecciones legislativas, tanto en el ámbito del conjunto del Estado como en el de la Federación. La elección de un Presidente «no nacionalista» para representar al pueblo croata en la Presidencia tripartita, es sin duda una diferencia digna de ser destacada respecto a anteriores comicios. Es hipótesis verosímil que sirve para explicar en parte este resultado, el hecho de que un gran número de electores que no se identifican con ninguno de los tres pueblos constituyentes (a los que la Constitución llama «otros») hayan votado por Komsic. La elección de Haris Silajdzic, antiguo Primer Ministro durante los años de la guerra, en representación de los bosnios constituye asimismo una novedad remarcable. Es la primera vez desde los Acuerdos de Paz que se elige a un Presidente bosniaco perteneciente a un partido distinto al Partido de Acción Democrática (partido fundado por ex Presidente Alija Izetbegovic), de marcado carácter étnico. El partido fundado por Haris Silajdzic, *Partido para Bosnia-Herzegovina* (SBiH), aunque de base netamente bosniaca, se presenta en las dos Entidades y defiende un Estado central fuerte sin diferenciación étnica.

En cuanto a las elecciones a la Cámara de Representantes (42 escaños en total), el resultado es de nueve escaños para el Partido de Acción Democrática, nueve escaños para la *Alianza de Social Demócratas Independientes*, ocho escaños para el *Partido para Bosnia-Herzegovina* (SBiH), cinco escaños para el *Partido Social Demócrata*, tres para la Unión Democrática y dos para el HDZ. Con este reparto atomizado de escaños, la cuestión es dilucidar qué posible coalición llegará a formar Gobierno, teniendo en cuenta que deberá hacer frente al reto de reformar la Constitución, lo que exigirá un Gobierno lo más inclusivo posible. En este escenario, el periódico de mayor tirada en Bosnia, Slo-

bodna Bosna, baraja como la más plausible una coalición entre los dos partidos con mayor representación (Partido de Acción Democrática —bosniaco— y la *Alianza de Social Demócratas Independientes* —serbio—) y el Partido Social Demócrata (de carácter multiétnico pero con mayoría croata).

## VI. ONCE AÑOS DESPUÉS DE DAYTON: EXIGENCIA INAPLAZABLE DE PROFUNDIZAR EN EL CARÁCTER DEMOCRÁTICO Y SOBERANO DE BOSNIA

En junio de 2004, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Resolución 1384 sobre el «reforzamiento de las instituciones democráticas en Bosnia», en la que se pedía a la «Comisión europea para la democracia a través del derecho» («European Commission for democracy through law», en la denominación oficial, mejor conocida como Comisión de Venecia) analizar, entre otros aspectos, en qué medida el hecho de que el Alto Representante adopte decisiones ejecutivas sin tener que motivarlas y sin que exista medio legal de interponer recursos contra ellas es conforme a la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales. Las conclusiones de la Comisión de Venecia fueron publicadas el 12 de marzo de 2005<sup>46</sup>, y su contenido abunda en destacar, junto a la utilidad inicial del papel desempeñado por el Alto Representante, unas deficiencias más que evidentes en términos de déficit democrático y de legitimidad.

El primer ámbito al que se refiere el informe de la Comisión de Venecia aborda la cuestión de la ausencia de legitimidad democrática del Alto Representante y la noción de «poderes de urgencia». Así, el párrafo 86 del informe señala que «ciertamente no es una situación normal» en un país miembro del Consejo de Europa que un extranjero no elegido por la población ejerza tales poderes, y que la atribución de esos poderes debe ser examinada desde un punto de vista político pero también jurídico. Asimismo, reconoce el informe que esos amplísimos poderes otorgados al Alto Representante podrían estar justificados por el carácter urgente de las medidas a adoptar. Se podría hablar en ese caso de «poderes de urgencia». Sin embargo, por su propia

<sup>46</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative (CDL-AD(2005)004). Disponible en: [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.asp)

naturaleza, los poderes de urgencia deben cesar en el mismo momento que la situación de urgencia que inicialmente justificó el recurso a esos poderes.

El segundo ámbito que cubre el informe se refiere al poder del Alto Representante en materia de adopción de leyes, asumiendo los poderes que corresponden a los legisladores elegidos democráticamente. En este punto el informe comienza reconociendo con carácter general que el poder del Alto Representante posibilita la adopción urgente de textos legales, saltando por encima de un procedimiento de elaboración legislativa que favorece el bloqueo en demasiados momentos del mismo. Sin embargo, tras ese reconocimiento de «eficacia legislativa», el informe es contundente a la hora de señalar (párrafo 88) que el principio democrático de la soberanía popular requiere que la legislación sea adoptada por un órgano elegido por los ciudadanos. En este sentido, el artículo 3 del primer protocolo de la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales dispone que la Asamblea Legislativa debe ser elegida por los ciudadanos, lo cual entra en abierta contradicción con el hecho de que la legislación sea elaborada (e impuesta) por un órgano diferente.

La tercera crítica del informe trata la cuestión de la ausencia de control respecto de las decisiones adoptadas por el Alto Representante, entre las que se destacan las relativas a remociones de altos funcionarios y cargos públicos. A este aspecto se refieren los párrafos 93 y siguientes del informe, al señalar que el control de las decisiones del Alto Representante es limitado. En el ámbito político, el Alto Representante rinde cuentas al *Peace Implementation Council*, lo que en la realidad se traduce en meras declaraciones informativas, siempre *post facto*, al Consejo de Dirección del *Peace Implementation Council*, que se reúne con periodicidad mensual. Pero el Alto representante no es responsable por sus decisiones ante la población de Bosnia, que no cuenta con medio legal para pedirle explicaciones o censurar sus decisiones. Desde el punto de vista jurídico, el Tribunal Constitucional vela por la constitucionalidad del contenido de la legislación adoptada por el Alto Representante, de la misma manera que lo hace en relación con la legislación adoptada por la Asamblea Parlamentaria, pero lo cierto es que el Tribunal Constitucional no puede entrar a juzgar si el Alto Representante tiene motivos suficientes para adoptar la legislación en sustitución de los órganos bosnios elegidos democráticamente.

Esta ausencia de un verdadero control (limitado como se ha señalado a una información *post facto* al *Peace Implementation Council* y al examen en materia de constitucionalidad) sobre el amplio poder eje-

cutivo con que cuenta el Alto Representante, ha sido en fechas no muy lejanas puesto de manifiesto de manera especialmente gráfica con motivo de la destitución de Dragan Covic, miembro croata de la Presidencia tripartita del Estado. La decisión, adoptada por el Alto Representante el 29 de marzo de 2005 —por lo tanto con posterioridad a la publicación del informe de la Comisión de Venecia—, fue justificada por la inculpación de Covic en un caso de malversación de fondos públicos. Pero la participación de uno de los Presidentes en un delito ¿es suficiente justificación para que intervenga el Alto Representante y decida su destitución? ¿por qué su decisión no siguió las exigencias más básicas de los procedimientos contradictorios posibilitando la audiencia —y la defensa— del Presidente destituido? ¿a qué instancia superior puede recurrir el Presidente destituido? La respuesta a estas interrogantes es que no existe ningún medio de control por encima del Alto Representante; su poder sobre un Presidente elegido democráticamente es por tanto absoluto, y sin embargo, el Alto Representante no es depositario de la legitimidad democrática de la población bosnia.

Desde el punto de vista de vista del análisis político, la decisión de la destitución del Presidente Covic trasluce una abrumadora falta de confianza en la madurez de las instituciones bosnias, y de su propia sociedad, para enfrentarse a un caso grave de corrupción en una institución (la primera instancia pública) del Estado. Pero esta falta de confianza revela asimismo el propio fracaso de la comunidad internacional, encabezada por la OHR, que durante estos once años desde que se firmó la paz no ha sido capaz de cumplir satisfactoriamente su papel de asistencia en materia de reconstrucción institucional para la creación de instrumentos eficaces de control de las instituciones del Estado. Y, aún más, revela el fracaso en fomentar y apoyar los canales de control de la sociedad civil (sobre todo, medios de comunicación independientes) necesarios en toda sociedad democrática para ejercer de contrapeso al poder político.

## VII. REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Como ya ha sido indicado, la Constitución de ByH (Anexo IV de los Acuerdos de Paz) fue acordada como solución a un sangriento conflicto, que había alcanzado su punto culminante pocos meses antes, en la masacre de Srebrenica, pero no como marco legal perdurable para el funcionamiento del Estado. La reforma constitucional emerge en la hora actual como un reto insoslayable para la verdadera construcción de un Estado, cuyo elemento central deberá ser la transferencia de

competencias desde las Entidades al propio Estado, condición indispensable en el camino hacia la integración europea. Las competencias atribuidas al Estado en el Anexo IV de los Acuerdos de Paz tienen un carácter menor respecto a las asignadas a las Entidades, configurando un Estado central anémico, fragmentado, sin capacidad para establecer —o aplicar— una legislación común que permita hablar, entre otros aspectos, de un «mercado interior» o de un «espacio común de seguridad y justicia» en el conjunto de Bosnia, condiciones de cumplimiento indispensable para una futura negociación de asociación a la Unión Europea. El Artículo III de la Constitución establece que el Estado recibe su autoridad de la Entidades, y depende de ellas incluso en materia de compromisos internacionales con sus países vecinos.

Así pues, la transferencia de competencias hacia el Estado constituye el primer y más relevante ámbito —y sin duda, también el más complejo— en el que se deberá producir la negociación entre las nuevas fuerzas políticas con representación parlamentaria tras las elecciones de octubre de 2006. Tres elementos han sido identificados<sup>47</sup> como esenciales en este ámbito de la reforma constitucional: en primer lugar, el incremento de las competencias del Estado, que debería asumir de forma explícita la responsabilidad en materia de defensa y seguridad —algo que ya ha sido avanzado en el marco de la reforma legal de la defensa a través de modificaciones impuestas por el Alto Representante en las Constituciones de las Entidades— y de justicia —en lo relativo a la llamada Corte de Estado, de tal forma que en el futuro pudiera ser una corte de casación capaz de crear una jurisprudencia única para el conjunto del Estado, y a la creación de una Fiscalía General del Estado—. En segundo lugar, la delimitación de las competencias compartidas por el Estado y las Entidades, o por ser más precisos, el establecimiento de los límites del Estado y de las Entidades en el ejercicio de competencias compartidas, con el sello de una «cláusula de supremacía» de la ley estatal sobre la de las Entidades y con la previsión de remisión de los potenciales conflictos de competencias al Tribunal Constitucional. En la medida en que la relación de las nuevas competencias atribuidas al Estado central y las competencias compartidas sea exhaustiva, perderá eficacia la «cláusula residual» a favor de las Entidades, cuya eliminación del texto constitucional no parece verosímil, en virtud de la cual las materias no asignadas de manera expresa a las instituciones del Estado son competencia de las Entidades.

<sup>47</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Preliminary opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina (CDL(2006)027), 7 de abril de 2006. Disponible en: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL\(2006\)027-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL(2006)027-e.asp)

El tercer elemento identificado como esencial en el ámbito de la reforma constitucional que afecta a la transferencia de competencias a favor de las instituciones del Estado se refiere a la preparación de eventuales negociaciones con la Unión Europea. Se trata de una cuestión de suma importancia, pues para dar los pasos necesarios en las negociaciones de un posible Acuerdo de Estabilización y Asociación, en un primer término, y posteriormente de un acuerdo para la plena adhesión a la Unión Europea, se han de cumplir numerosos compromisos —derivados de las miles de disposiciones que integran el llamado «acquis communautaire»— que requieren un gobierno central coordinado y eficaz. En esta inteligencia, la previsión de reforma constitucional apunta a la designación del Estado como el nivel administrativo y político en el que han de residir las competencias para adoptar las decisiones y ejecutar las medidas necesarias ligadas a los compromisos con la Unión Europea. La inclusión de tal cláusula permitiría superar un gran obstáculo en las negociaciones de ByH con la UE actualmente en curso, tendentes a la firma de un Acuerdo de Estabilización y Asociación.

Una vez fijado el marco de la reforma constitucional en materia de transferencia de competencias, es preciso abordar el ámbito institucional; es decir, determinar qué instituciones u órganos del Estado asumirán esas competencias y con qué funciones. También en esta sede la reforma constitucional es clave. El aspecto más sensible en las discusiones entre los representantes parlamentarios de los distintos partidos políticos, y acaso el más importante para garantizar un Gobierno eficaz, es el fortalecimiento de los poderes del Consejo de Ministros y la reducción del papel a desempeñar por la Presidencia, sobre todo en el ámbito de política exterior<sup>48</sup>. Los debates mencionados permiten saber que todavía hoy no es políticamente aceptable por los «pueblos constituyentes» la desaparición de la Presidencia tripartita a favor de una Presidencia única. A pesar de ello, la reforma constitucional apunta hacia una Presidencia colectiva, de tres Miembros, pero en la que se puede distinguir un Presidente y dos Vicepresidentes, con unos amplios poderes, muy definidos, que ostentaría el Presidente respecto a los dos Vicepresidentes. La figura del Presidente rotaría entre los tres Miembros de la Presidencia cada dieciocho meses (en la ac-

<sup>48</sup> De acuerdo con los poderes otorgados por la Constitución (Artículo V) a la Presidencia, sus competencias son plenas en política exterior; entre ellas, destaca su capacidad para negociar y firmar acuerdos internacionales y el nombramiento de los Embajadores y representantes del Estado en el exterior. La previsión de reforma constitucional rebajaría sustancialmente esas competencias, dejando para la Presidencia el nombramiento de los Embajadores «previa propuesta del Consejo de Ministros».

tualidad, la rotación para presidir las reuniones de la Presidencia es cada seis meses), y su elección se haría por la Cámara de Representantes (en la actualidad, se realiza por votación directa, aunque cada «grupo constituyente» debe elegir a su Presidente<sup>49</sup>, lo que ha sido criticado por la Comisión de Venecia<sup>50</sup> por ser contrario a la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales).

Además de la simplificación en el funcionamiento de la Presidencia y la reducción del papel a desempeñar, la reforma constitucional debe abordar en paralelo el fortalecimiento de la institución que debe asumir el protagonismo como autoridad ejecutiva del Estado de Bosnia y Herzegovina, el Consejo de Ministros. En primer término, no es de poca importancia el hecho de que se cambie la dirección de la responsabilidad: la reforma debe identificar a la Cámara de Representantes como la institución ante la cual debe responder el Consejo de Ministros por el ejercicio de su acción de Gobierno, en lugar de la Presidencia, como ocurre en el momento actual. De igual manera, deberá corresponder en exclusiva a la Cámara de Representantes la elección del Consejo de Ministros, cuyos miembros deberán pasar por una votación de aprobación de la mayoría de la Cámara. Nada se ha dicho en los debates en relación con el número de Ministerios, y nada se ha dicho tampoco sobre cuestiones étnicas en la composición o el proceso de toma de decisiones del Consejo de Ministros, lo cual permite, de manera cautelosa, afirmar que se trata de un primer paso —potencialmente de gran repercusión— tendente a superar la actual división étnica de la Administración Pública y asegurar una función pública profesional y basada en los méritos personales de los candidatos.

En definitiva, la reforma constitucional que ocupa el debate político de Bosnia en la hora actual gravita sobre la cuestión de la transferencia de poder de las Entidades al Estado central y el fortalecimiento de sus instituciones para ejecutar esas competencias de manera eficaz. Entre las cuestiones en discusión, destacan las enmiendas que señalan las competencias en materias de defensa y seguridad, ámbito judicial, inteligencia y administración fiscal indirecta como indispensables para el buen funcionamiento del Estado. Y, más importante todavía, destaca en los debates de reforma la propuesta de otorgar al Estado toda la auto-

<sup>49</sup> Vid. Capítulo III del presente estudio.

<sup>50</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative (CDL-AD(2005) 004), 11 de marzo de 2005. Disponible en: <http://www.venice.coe.int/>

ridad necesaria para cumplir con las condiciones necesarias en el camino hacia la adhesión a la Unión Europea. Durante los meses anteriores a las elecciones de octubre de 2006, los partidos políticos con representación parlamentaria han debatido sobre estas y otras cuestiones sugeridas por la Comisión de Venecia; hubo acuerdo sobre unas pero sobre otras, especialmente problemáticas, como la Presidencia tripartita, el Parlamento bicameral o la propia existencia de las Entidades, no fue posible alcanzar el mínimo consenso para empezar a debatir su posible desaparición. En todo caso, el hecho mismo de la negociación entre los distintos partidos políticos, sin imposición de la autoridad del Alto Representante, es en sí mismo un avance significativo en el proceso de reconstrucción de Bosnia: el resultado de la votación final en el Parlamento, el 26 de abril de 2006, sobre el conjunto de enmiendas para la reforma constitucional, no consiguió la mayoría necesaria<sup>51</sup> para su aprobación pero el debate ha dejado sus frutos. Los textos debatidos serán sin duda una base firme para la negociación que necesariamente habrá de abordar el nuevo Parlamento constituido tras las elecciones de octubre de 2006.

## VIII. CONCLUSIÓN

Bosnia-Herzegovina es geográfica, histórica y culturalmente parte de Europa. La realidad europea de Bosnia se manifiesta además en una vocación de pertenencia a la Unión Europea, compartida por la inmensa mayoría de bosnios<sup>52</sup>, incluidos los «grupos constituyentes» y «otros». Es éste un punto de encuentro, un «proyecto de futuro en común» del que nos hablaba Ortega, esencial para la consolidación de Bosnia como país soberano, en el más estricto sentido de la expresión. Sin embargo, el progreso de Bosnia hacia la Unión Europea no será posible por vías teledirigidas desde instituciones foráneas, aunque éstas cuenten con el apoyo de la comunidad internacional. Ese camino debe ser recorrido por los propios bosnios, para de esa manera contar con el apoyo social de la población que la pertenencia al proyecto de construcción europea requiere.

<sup>51</sup> Los representantes del SBiH (Haris Silajdzic) y antiguos miembros del HDZ (croata) votaron en contra de las enmiendas. El resultado fue 26 votos a favor y 16 en contra, sin alcanzar por lo tanto la mayoría de dos tercios (28 votos) necesaria para su aprobación en la Cámara de Representantes.

<sup>52</sup> HAENEL y BOULARD (2005): En este mismo sentido, se manifiesta el informe mencionado de la Comisión de Venecia (CDL-AD(2005) 004), párrafo 20.

El Consejo Europeo de Tesalónica<sup>53</sup>, de junio de 2003, confirmó la vocación europea de los Balcanes, precisando las condiciones que Bosnia debía cumplir para la futura firma de un Acuerdo de Estabilización y de Asociación. El 19 de mayo de 2005, la Comisión Europea estimó que esas condiciones todavía no se cumplían<sup>54</sup>. Sólo una reforma profunda de las instituciones de Bosnia, lo que se traduce en una asunción auténtica de responsabilidad por parte de los dirigentes políticos bosnios, permitirá a ese país realizar los progresos necesarios para avanzar en el camino hacia la integración europea. En este mismo sentido se manifiesta la recientemente adoptada «Estrategia de ampliación de la UE y principales retos 2006-2007» elaborada por la Comisión Europea<sup>55</sup> en noviembre de 2006.

La celebración de las elecciones del uno de octubre de 2006 representó un paso de enorme importancia ante el reto del pueblo bosnio de asumir la responsabilidad de su propio destino. Pero la celebración pacífica y ordenada de la jornada no agota el proceso democrático. La configuración definitiva de un sistema democrático requerirá de una legitimación continuada en el ejercicio de la acción del nuevo Gobierno y del Parlamento, que deberán hacer patentes desde el principio las ventajas de la plena soberanía de las instituciones democráticas. Sin embargo, la capacidad de las nuevas instituciones tras las elecciones de octubre para dar respuesta a las expectativas de la población resolviendo los problemas más apremiantes es limitada. Por ello, el apoyo

<sup>53</sup> Los cinco países de los «Balcanes occidentales» (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Serbia y Montenegro, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, y Albania) fueron reconocidos como «candidatos potenciales a la adhesión» en los Consejos Europeos de Colonia, en junio de 1999, y de Feira, en junio de 2000.

<sup>54</sup> El avance en el cumplimiento de las condiciones por parte de los cinco países de los Balcanes occidentales es desigual. Croacia fue reconocido como «país candidato» por el Consejo Europeo de Bruselas, de junio de 2004, con la perspectiva de una próxima apertura de negociaciones para la adhesión bajo reserva de su cooperación plena con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. El avance de los demás países es más lento, y se traduce en la negociación de Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA). El AEA con la Antigua República Yugoslava de Macedonia entró en vigor el 1 de abril de 2004. La Comisión Europea ha propuesto recientemente, el 12 de abril de 2005, la apertura de negociaciones para un AEA con Serbia y Montenegro.

<sup>55</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Estrategia de ampliación y principales retos 2006 — 2007. Incluido en anexo el informe especial sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros» (COM(2006) 649 final), 8 de noviembre de 2006. Disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/Nov/com\\_649\\_strategy\\_paper\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_es.pdf)

decidido de la comunidad internacional debe continuar tras las elecciones de octubre, ayudando al Gobierno elegido a avanzar en la consecución de los objetivos que aseguren la viabilidad del Estado. La desaparición paulatina del sistema inherente a la Oficina del Alto Representante no debe implicar, por lo tanto, la retirada de la ayuda de la comunidad internacional para la consolidación de Bosnia; sencillamente, la comunidad internacional deberá redefinir su papel poniendo el énfasis en la asistencia técnica en materia de fortalecimiento institucional, como apoyo a las reformas que conduzcan hacia la adhesión a la Unión Europea.

Entre esos progresos necesarios, destacan, por un lado, la cooperación plena con el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, y por otro la transferencia de ciertas competencias de las dos Entidades al Estado, a fin de permitirle los medios para gobernar el conjunto del país de forma coherente. Respecto al primer aspecto, aunque se han logrado ciertos avances desde enero de 2005<sup>56</sup>, con las rendiciones voluntarias, y su traslado a La Haya, de inculpados serbo bosnios como el General Pandurevic, todavía queda pendiente la entrega de los dos criminales más perseguidos, Radko Mladic y Radovan Karadzic. Su rendición o captura, once años después de la masacre de Srebrenica, se considera una condición indispensable para la conclusión de cualquier acuerdo con la Unión Europea. En cuanto al segundo punto, los retos más inmediatos son la reorganización y unificación de la policía y el sistema de defensa, la institución de un sistema de fiscalidad unificado y la aplicación con todas sus consecuencias de las decisiones del Tribunal Constitucional sobre la igualdad de los tres pueblos constituyentes<sup>57</sup>. Aunque en alguno de esos retos ya se ha avanzado —particularmente la reforma del sistema de defensa—, resta todavía abordar el gran reto que debería llevar a la consolidación definitiva del Estado bosnio: la reforma de su Constitución. El debate sobre esta cuestión ha emergido con fuerza como el aspecto político prioritario para el futuro de Bosnia.

<sup>56</sup> Con anterioridad a esa fecha, el primer avance significativo en este ámbito fue la creación en 2004 de una Comisión judicial destinada a investigar los crímenes de Srebrenica. La Comisión estaba compuesta por magistrados serbo bosnios, un representante de las víctimas y un experto internacional. Sus conclusiones —junio de 2004—, en palabras del Alto Representante Paddy Ashdown supusieron la «sustitución de la dinámica de obstruccionismo en la investigación de los crímenes contra la humanidad, por una dinámica de cooperación» por parte de los serbo bosnios.

<sup>57</sup> Roux (2005).

El punto de partida en el proceso de reforma constitucional<sup>58</sup> no puede ser otro que el pleno compromiso de la comunidad internacional de que el proceso debe ser conducido por los propios bosnios, y debe basarse en el consenso de los pueblos constituyentes<sup>59</sup>.

### BIBLIOGRAFÍA

- ASHDOWN, Paddy (2003): Discursos del Alto Representante ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (17/10/03), y ante la Cámara de Representantes de ByH (17/12/03).
- BILDT, Carl (1996): «The important lessons of Bosnia», *Financial Times*, 3 de abril de 1996. Disponible en <http://www.ohr.int/articles/a960403a.htm>
- CAPLAN, Richard (2002): «A new trusteeship? The International Administration of War-torn Territories», *Adelphi Paper 341*, London, The International Institute for Strategic Studies, págs. 10 y 43-44.
- CHANDLER, David (2000): «Bosnia. Faking Democracy after Dayton», *Pluto Press*, págs. 43-44 y 51-52
- HAENEL, Hubert y BOULARD, Didier (2005): «Rapport d'information (367) fait au nom de la délégation de la Union Européenne sur la situation de la Bosnie-Herzégovine». Comisión de Asuntos Exteriores, Senado, Francia, junio 2005.
- HOLBROOKE, Richard (1999): «To End a War», *Random House Inc. N.Y.*, págs. 311-312. [«Para acabar una guerra», *Editorial Política Exterior*, 1999, pág. 416]
- MATSCHER, Franz y VILA-AMIGO, Marc (1999): «Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Bosnie-Herzégovine avec les standards

<sup>58</sup> Dejando al margen consideraciones de contenido jurídico como es la discusión sobre si la modificación de los dispositivos de Dayton —como ya se ha señalado la Constitución es una de las partes (Anexo 4) de los Acuerdos de Paz— debe ser realizada con el acuerdo de los tres Estados signatarios: Bosnia-Herzegovina, Croacia y Serbia-Montenegro.

<sup>59</sup> En este mismo sentido se manifestó el Alto Representante Ashdown en una de sus últimas intervenciones públicas antes de dejar sus responsabilidades al frente de la OHR —fue sustituido por el ex ministro alemán Christian Schwarz-Schilling a partir del 31 de enero de 2006—: «ByH no puede ser forzada a reformar su Constitución. La reforma la deben realizar los políticos bosnios». Disponible en [http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressp/default.asp?content\\_id=36045](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressp/default.asp?content_id=36045)

- du Conseil de l'Europe», Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
- MAZIAU, Nicolas (1999): «Cinq ans après, le traité de Dayton-Paris à la croisée des chemins: succès incertains et constats d'échec». *Annuaire français de droit international*.
- MORRISON, F. L. (1996): «The Constitution of Bosnia-Herzegovina», *Constitutional Commentary*, vol. 13, págs. 145-157.
- NN UU (1996): «Agenda for Democratization: Supplement to Reports on Democratization», A/51/761.
- NN UU (1999a): Resolución 1244, de 10 de junio de 1999, del Consejo de Seguridad. Disponible en <http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1244.htm>
- NN UU (1999b): Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, de 12 de julio de 1999. Disponible en: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/s1999779.htm>
- NN UU (2003): «Informe del Secretario General sobre la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo». Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 14 abril de 2003. Disponible en
- OSCE (2002): International Election Observation Mission. General Elections 2002, Bosnia and Herzegovina. Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Disponible en: [http://www.osce.org/odihr/elections/field\\_activities/bih2002/](http://www.osce.org/odihr/elections/field_activities/bih2002/)
- PETRITSCH, Wolfgang (2000): PMF, SIGMA - OCDE, vol. VI - n.º 3.
- ROUX, Michel (2005): «Le courrier des pays de l'Est. Europe centrale et orientale 2004-2005», Secrétariat général du Gouvernement, La documentation Française, págs 18-21.
- SANTAOLALLA, Fernando (2000): «Sobre la viabilidad del Estado Plurinacional: el caso de Bosnia y Herzegovina», *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 20. Núm. 60. Septiembre - Diciembre 2000, pág. 150.
- SOLIOZ, Christophe (2003): «L'après-guerre dans les Balkans. L'appropriation des processus de transition et de démocratisation pour enjeu», Editions Karthala, págs. 72-78.
- STANTON, Kimberley (1993): «Pitfalls of Intervention: Sovereignty as a Foundation for Human Rights», *Harvard International Review*, vol. 16, n.º 1, págs. 14-16.

- SZASZ, P. C. (1995): «Protecting Human and Minority Rights in Bosnia: A Documentary Survey in International Proposals», *California Western International Law Journal*, vol. 25, n.º 2, págs. 237-310.
- SZASZ, P. C. (1996): «Current Developments: the Protection of Human Rights through the Dayton Peace Agreement on Bosnia», *American Journal of International Law*, vol. 90, págs. 301-316.
- WORLD BANK (2004): «Bosnia and Herzegovina. Post-conflict reconstruction and the transition to a market economy», *World Bank Operations Evaluation Department*, pág 28.

### Resumen

En el otoño de 2006 se ha cumplido el undécimo aniversario de los Acuerdos de Paz de Dayton, que pusieron fin a la guerra de Bosnia-Herzegovina (ByH). La Constitución de ByH (Anexo IV de los Acuerdos) fue acordada como solución a un sangriento conflicto pero no como marco legal perdurable para el funcionamiento del Estado. Las competencias atribuidas al Estado en los Acuerdos de Paz tienen un carácter menor respecto a las asignadas a las Entidades, configurando un Estado central anémico. El debate actual de la reforma constitucional gravita sobre la cuestión de la transferencia de poder de las Entidades al Estado central y el fortalecimiento de sus instituciones. Entre las cuestiones en discusión, destaca la propuesta de otorgar al Estado toda la autoridad necesaria para cumplir con las condiciones necesarias en el camino hacia la adhesión a la Unión Europea.

Un elemento clave del dispositivo creado por los Acuerdos de Paz (Anexo 10) fue la figura del Alto Representante internacional. Es difícil valorar el papel desempeñado por el Alto Representante en la evolución institucional de ByH. Sus decisiones rompen el bloqueo institucional que con carácter habitual crea la discusión entre los tres grupos constituyentes; pero igualmente, la intervención del Alto Representante crea entre los grupos constituyentes una cultura de tutela, garantizándoles que la decisión podrá ser tomada aún en el supuesto de que no alcancen el acuerdo. La figura del Alto Representante no debiera reproducirse de forma mimética para otras experiencias de reconstrucción institucional cuando puede existir la alternativa de la plena participación y responsabilidad de los representantes institucionales locales en su propio gobierno. La fórmula, de existir, debe incluir los recursos necesarios para garantizar que su vigencia no traspase la situación de urgencia que la provocó. Este es el tenor en que se ha pronunciado el Consejo de Europa al analizar, a través de la Comisión de Venecia, la figura del Alto Representante.

El debate sobre la reforma constitucional ha emergido como el aspecto político prioritario para el futuro de Bosnia y representa el gran desafío del nuevo Parlamento, constituido tras las elecciones de octubre de 2006. El punto de partida no puede ser otro que el pleno compromiso de la comunidad internacional de que el proceso debe ser conducido por los propios bosnios, y debe basarse en el consenso de los pueblos constituyentes.

**Title:**

«Institution building in Bosnia-Herzegovina: towards a constitutional reform».

**Summary**

I. INTRODUCTION. II. REMARKS ON THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF BOSNIA-HERZEGOVINA. III. CUOTA REPRESENTATION SYSTEM AND ROTATION OF THE CONSTITUENT GROUPS IN THE STATE INSTITUTIONS. IV. THE FIGURE OF THE INTERNATIONAL HIGH REPRESENTATIVE. V. OUTCOMES OF GENERAL ELECTIONS IN 2002 AND 2006. VI. ELEVENTH ANNIVERSARY OF DAYTON: NEED TO STRENGTHEN THE DEMOCRATIC CHARACTER OF THE STATE AND THE SOVEREIGNTY OF BIH. VII. CONSTITUTIONAL REFORM. VIII. CONCLUSION

**Abstract**

Autumn 2006 marked the eleventh anniversary of the Dayton Peace Agreements that ended the war in Bosnia and Herzegovina. The Constitution of Bosnia and Herzegovina (Annex 4 of the Agreements) was approved as a solution to a bloody conflict but it was not intended to be a lasting legal framework within which the State would function. The powers granted to the State in the Peace Agreements are not as wide as those accorded to the Entities, a situation which makes for an anaemic central State. The current debate on reforming the Constitution focuses on the transfer of power from the Entities to the central State and the strengthening of the latter's institutions. The issues under discussion include a proposal to grant the State all necessary authority to comply with the conditions required to open the way to EU accession.

A key element of the mechanisms established by the Peace Agreements (Annex 10) was the creation of the international High Representative. It is difficult to appraise the role played by the High Representative in the institutional evolution of Bosnia and Herzegovina. His

---

**ÁLVARO ALBACETE PEREA**

---

decisions help surmount the institutional impasse habitually created by discussion among the three constituent groups. However, at the same time the High Representative's intervention also creates a 'guardianship culture' among the groups, with the reassurance that a decision can be taken even if they fail to reach agreement. The figure of the High Representative should not be replicated to the letter for other institutional building experiences when the alternative exists for full participation and responsibility by local institutional representatives in their own government. Such a formula, if it exists, should include the necessary resources to guarantee that the High Representative's role does not extend beyond the emergency situation which led to the creation of the position. This is the thrust of the Council of Europe's analysis, via the Venice Commission, of the figure of the High Representative.

The constitutional reform debate has emerged as the priority political aspect for the future of Bosnia and is the major challenge facing the new Parliament elected in October 2006. The starting point must necessarily be the full commitment of the international community that the process should be led by the Bosnians themselves and be based on consensus among the constituent peoples.