



Elecciones en Bosnia en 2006: ante el reto de asumir los poderes del Estado

Álvaro Albacete Perea *

Tema: El 1 de octubre de 2006 se celebran elecciones legislativas y presidenciales en Bosnia-Herzegovina.

Resumen: El 1 de octubre de 2006 se celebran elecciones legislativas y presidenciales en Bosnia-Herzegovina. Son las cuartas elecciones generales desde que se firmaron los acuerdos de paz de Dayton en diciembre de 1995. Se trata, sin embargo, de unas elecciones muy diferentes a las precedentes; unas elecciones que revisten una importancia crucial para el futuro de Bosnia por dos razones.

En primer lugar, porque transcurridos casi once años desde los acuerdos de paz, se ha hecho más que evidente la necesidad de abordar con carácter perentorio la reforma de la Constitución para hacer viable el propio Estado, y ese será el primer y principal reto del nuevo Parlamento. La estructura del Estado que contiene la Constitución vigente fue diseñada para detener la guerra (la Constitución es uno de los anexos del acuerdo de paz) y previó un poder central residual en favor de unas entidades supuestamente *infraestatales* pero con competencias exclusivas prácticamente en todas las áreas de las llamadas políticas de Estado. El pasado mes de abril, tras doce meses de conversaciones, el Parlamento bosnio rechazó –por tan sólo dos votos– una propuesta para reformar la Constitución que incluía, entre otras medidas, el fortalecimiento del gobierno central y el establecimiento de una jefatura del Estado única, abandonando la Presidencia tripartita actual. Esta propuesta, aceptada por numerosos partidos serbios, croatas y bosnios, podrá servir de base para el inicio de las conversaciones para la reforma constitucional que deberá abordar el nuevo parlamento.

Y, en segundo término, porque por primera vez desde que se firmó la paz, los poderes elegidos en estas elecciones están llamados a desempeñar verdaderas responsabilidades ejecutivas y legislativas, en la medida en que la comunidad internacional, hasta ahora con competencia para imponer sus decisiones en los ámbitos ejecutivo y legislativo, deberá ir cediendo –en puridad, devolviendo– de manera gradual esas competencias a las autoridades bosnias legítimamente elegidas. Representa un paso significativo en esa dirección el hecho de que estas elecciones de 2006 sean las primeras completamente administradas, y financiadas, por las autoridades bosnias, sin que la comunidad internacional participe en el principal órgano gestor, la Comisión Electoral Central.

* Vocal Asesor en el Gabinete del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En Bosnia ha sido asesor de la Presidencia y del Ministerio de Integración Europea entre 2000 y 2003

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, desde que se firmaron los acuerdos de paz. Para ello, nos ocuparemos de analizar un aspecto concreto del modelo utilizado por la comunidad internacional en Bosnia-Herzegovina, la figura del Alto Representante internacional y el efecto causado en el largo plazo en el sistema político bosnio.

Análisis:

Apuntes sobre el sistema constitucional de Bosnia-Herzegovina

En el otoño de 2006 se cumple el undécimo aniversario de la negociación del tratado que puso fin a la guerra de Bosnia-Herzegovina (en adelante, ByH, o sencillamente Bosnia). Aquellas negociaciones concluyeron en los llamados Acuerdos de Paz de Dayton,¹ 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,² no sólo porque era impuesto por potencias externas al conflicto –y sólo publicado en la lengua extranjera en que fue impuesto, el inglés– 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.³

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 obligaron a formar un “Estado” compuesto por una República (República Srpska, territorio de mayoría de población serbia) y una Federación (Federación de ByH, compartida mayoritariamente por bosnios⁴ y croatas), 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 Constitución⁵ diferente de la del Estado.

Este entramado institucional se completa por la cúspide con unas limitadas instituciones comunes del Estado: Presidencia, Consejo de Ministros, líneas ministeriales, Parlamento bicameral, Tribunal Constitucional, Banco Nacional y la recientemente constituida Corte de Estado.⁶ Todas estas instituciones son las encargadas, por orden constitucional, de

¹ *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).

² David Chandler, *Bosnia. Faking Democracy after Dayton*. Pluto Press, 2000, pp. 43-44.

³ “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”. Carl Bildt, “The important lessons of Bosnia”, *Financial Times*, 3/IV/1996, disponible en <http://www.ohr.int/articles/a960403a.htm>.

⁴ Se llama bosnios a los bosnios de origen o adscripción musulmana.

⁵ 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 EEUU entre bosnios y croatas.

⁶ La Corte de Estado de ByH inició oficialmente su mandato en enero de 2003.

ejecutar las competencias atribuidas al Estado de manera explícita: 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.⁷ Las materias no asignadas de manera expresa a estas instituciones son competencia de las Entidades,⁸ 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 permite la creación de una jurisprudencia única para toda Bosnia.

La figura del Alto Representante internacional

Un elemento clave del dispositivo creado por los Acuerdos de Paz (Anexo 10)⁹ 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*,¹⁰ 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 1997¹¹ amplió los poderes 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 enmendado las Constituciones de la República y de la Federación¹² y ha destituido a numerosos cargos electos, miembros de las asambleas parlamentarias o cargos ejecutivos.

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.

⁷ Constitución de ByH, Artículo III.1 (a) – (j).

⁸ Constitución de ByH, Artículo III.3 (a).

⁹ 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”.

¹⁰ 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 EEUU, Rusia, Francia, Japón, Canadá, Italia, la Presidencia de la Unión Europea, la Comisión Europea y Turquía, en representación de la Organización de Países Islámicos.

¹¹ Bonn Peace Implementation Conference 1997, *Section XI Conclusions: Self-Sustaining Structures*, 10/XII/1997. De acuerdo con la Declaración de Bonn, el Alto Representante “...puede utilizar su autoridad en relación con la interpretación 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.

¹² Decisiones del 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.

Como ha indicado Santaolalla,¹³ es evidente que este régimen, aunque inicialmente pensado como transitorio¹⁴ conlleva, en la medida en 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.¹⁵

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,¹⁶ 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:¹⁷ “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 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”, garantizándoles que la decisión podría ser tomada aún en el supuesto de que no alcancen el acuerdo. 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 acuerdos, y por consiguiente de rebajar sus pretensiones o barnizarlas de realismo político, para construir su propio Estado. Las posiciones maximalistas del entonces presidente Jelavic¹⁸ durante las elecciones parlamentarias de noviembre de 2000 en torno al papel de la

¹³ Fernando Santaolalla, “Sobre la viabilidad del Estado Plurinacional: el caso de Bosnia y Herzegovina”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, nº 60, septiembre-diciembre 2000, p. 150.

¹⁴ 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”.

¹⁵ En este mismo sentido se ha pronunciado F.L. Morrison, “The Constitution of Bosnia-Herzegovina”, *Constitutional Commentary*, 1996, vol. 13, pp. 145-157.

¹⁶ Kimberley Stanton, “Pitfalls of Intervention: Sovereignty as a Foundation for Human Rights”, *Harvard International Review*, 1993, vol. 16, nº 1, pp. 14-16.

¹⁷ “Agenda for Democratization: Supplement to Reports on Democratization”, 20/XII/1996, A/51/761.

¹⁸ Tras la muerte del presidente de Croacia Franjo Tudjman, la celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias en enero de 2000 tuvieron 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.

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. Su posición preeminente 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. 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 encontradas; inmoviliza, solidifica.

Refuerzo de las instituciones democráticas: resolución de la Comisión de Venecia

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, 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 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. Esta ausencia de un verdadero control (limitado a una información *post facto* al *Peace Implementation Council* y al examen en materia de constitucionalidad) sobre el amplio poder ejecutivo con que cuenta el Alto Representante, ha sido en fechas recientes 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.

Elecciones de octubre de 2006

Las elecciones generales en ByH previstas para el 1 de octubre de 2006 tienen 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 vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional de la República y las diez Asambleas Cantonales de la Federación. Se trata de unas elecciones particularmente significativas debido a que los representantes elegidos deberán 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 implicará una reforma de la Constitución.

Los partidos aliados en grandes coaliciones para anteriores comicios decidieron acudir por separado a las elecciones en 2002. En ellas, el Alto Representante 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. 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.¹⁹ Hubo una 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.

El Alto Representante adoptó un papel activo durante la campaña de 2002, 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.²⁰ Es evidente que el “voto para la reforma” que se pedía en sus eslóganes de campaña implicaba el apoyo a partidos y líderes 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. 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.

El papel del Alto Representante en la campaña electoral de 2006 ofrece notables diferencias respecto a las elecciones de 2002. Su implicación ha consistido en recordar la importancia de las mismas y la necesidad de respetar el marco legal. No ha habido eslóganes ni decisiones de remoción de candidatos. El propio Alto Representante ha sido 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 Montenegro y su posible derecho a secesionarse del conjunto del Estado. La actuación del Alto Representante se ha limitado a indicar que ese referéndum no se podrá realizar porque sería contrario a la Constitución.²¹ La tensión durante la campaña se ha ido incrementando durante las semanas previas a las elecciones, llegando incluso a desembocar en actos de vandalismo como ha sido el saqueo de la tumba del ex presidente Alija Izetbegovic, y se ha producido una escalada de ataques verbales entre los candidatos. Los argumentos nacionalistas han emergido de nuevo entre los partidos con más posibilidades de victoria: SDA (Partido de Acción Democrática, de identidad bosniaca), HDZ (Unión Demócrata Croata, de identidad croata) y SDS (Partido Democrático Serbio, de identidad serbia). Junto con ellos, el SDP (Partido para el Movimiento Democrático) se presenta como un movimiento homologable a los partidos socialdemócratas europeos, con listas de ciudadanos de las dos Entidades, que rechaza la etnicidad como argumento para la captación de votos. En total, 48 partidos, ocho coaliciones y 12 independientes han sido certificados por la Comisión Electoral. Entre ellos, sólo seis partidos participan en las convocatorias electorales de las dos Entidades. Con semejante profusión de candidaturas, es previsible que tras las elecciones la formación de coaliciones que aseguren la gobernabilidad del país se convierta en un proceso en extremo complejo, pudiendo demorarse hasta seis meses.

Conclusión: Transcurridos once años desde la firma de los Acuerdos de Paz, y con la mirada puesta en la celebración de las próximas elecciones legislativas y presidenciales, es inaplazable abrir una nueva etapa que incluya la plena participación de las instituciones democráticas bosnias en las decisiones que determinan su futuro. Ello debería conducir a la desaparición del sistema de protección que el Alto Representante todavía ejerce en ese país. La devolución progresiva de esos poderes a las instituciones

¹⁹ *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/.

²⁰ “To vote, and to vote for the change” fue el eslogan más difundido por la Oficina del Alto Representante durante la campaña.

²¹ La declaración del Alto Representante en esta materia, disponible en http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressi/default.asp?content_id=37783.

que gozan de la legitimidad democrática es el único camino que puede conducir a la reconciliación entre los tres pueblos constituyentes, y representa un imperativo urgente para iniciar definitivamente la senda de la adhesión a la Unión Europea.

La celebración de las elecciones del 1 de octubre representa un primer paso ante el reto de asumir los poderes del Estado por parte del pueblo bosnio. 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 decidido de la comunidad internacional deberá continuar después del 1 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 reconstrucción institucional. En este ámbito, 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.²² Aunque en alguno de esos retos ya se ha avanzado –particularmente la reforma de la policía y el 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. El punto de partida en el proceso de reforma constitucional²³ 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.²⁴²⁵

Álvaro Albacete Perea

Vocal Asesor en el Gabinete del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En Bosnia ha sido asesor de la Presidencia y del Ministerio de Integración Europea entre 2000 y 2003

²² Michel Roux, "Le courrier des pays de l'Est. Europe centrale et orientale 2004-2005", Secrétariat général du Gouvernement, La documentation Française, pp. 18-21.

²³ 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. Parece que la opción más verosímil será la elaboración de una Constitución *ex novo*.

²⁴ En este mismo sentido se ha manifestado el Alto Representante Ashdown en una de sus últimas intervenciones públicas antes de dejar sus responsabilidades al frente de la OHR –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.

²⁵ El inicio ha sido plantear el estudio de la reforma dividido en tres cestas, que son: Presidencia; Cámara de los Pueblos; y Consejo de Ministros y legislación de derechos humanos. Se han alcanzado unos primeros avances en la última cesta muy satisfactorios para los estándares de todos los implicados. Sin embargo, en la Presidencia, que principalmente tendría funciones representativas, se quiere seguir con el principio de la rotación o que sea un órgano de presidente más dos vicepresidentes con correspondencia a los grupos constituyentes.