

TRIBUNA

Paz y etnocracia. 20 años después de Dayton

Alfredo Sasso

Miembro investigador del Grupo de Investigación en Historia Actual (GReHA-UAB)

“Fue un magnífico acuerdo para acabar una guerra, pero un muy mal acuerdo para hacer un estado”. Esta frase del diplomático británico Paddy Ashdown es sin duda una de las más célebres y acertadas para definir los acuerdos de Dayton, firmados en diciembre de 1995, que supusieron el fin de la guerra de Bosnia-Herzegovina. Se trataba de establecer condiciones de paz inmediata, estabilidad y seguridad tras un conflicto que había provocado al menos 100.000 muertos y más de dos millones de desplazados. Incluso Richard Holbrooke, jefe negociador de Estados Unidos en Dayton, admitió que los acuerdos estaban diseñados para terminar la guerra a cualquier precio, pero no estaba previsto que duraran. Sin embargo, después de 20 años, el marco constitucional del país sigue coincidiendo con el “Anexo IV” del acuerdo.

Las bases de la etnocracia

Para alcanzar una solución de compromiso que pudiera satisfacer a todas las partes beligerantes, la nueva constitución establecía un marco de facto confederal y consociativo. Se dividió el país en dos entidades, la Federación de Bosnia-Herzegovina y la Republika Srpska, a las cuales se otorgó soberanía exclusiva en ámbitos clave (servicios sociales, educación, infraestructura, policía). La Federación a su vez fue dividida en diez cantones según criterios étnicos (cinco con mayoría bosniaca, tres con mayoría croata, dos con población mixta) y con una amplia autonomía en sectores clave como educación, salud y justicia. El estado central quedó con escasos poderes y recursos, además de una estructura institucional basada en rígidas cuotas étnicas: una presidencia tripartita a rotación y un parlamento dividido según los clubes

nacionales de los tres “pueblos constituyentes” (bosniaco, serbio, croata), cada uno con derecho de veto en los llamados asuntos vitales. El estado central incluso fue privado de una denominación institucional clara, pasándose a llamar simplemente “Bosnia y Herzegovina”: los representantes serbios exigieron que se le eliminara el término “República” para que se reservara a su propia entidad, y así asegurarse una condición simbólica de presunta estatalidad.

Muchos argumentaban que el sistema consociativo dejaría gradualmente espacio a una estabilización y a un reajuste de los poderes, pero no fue así. Veinte años más tarde, los pocos cambios institucionales han sido la reunificación del Banco Central (1997), la de las fuerzas especiales de policía (SIPA, 2002) y la del Ejército (2005). Bosnia sigue teniendo catorce gobiernos y parlamentos para poco más de tres millones y medio de habitantes: una estructura extremadamente disfuncional y costosa, que alimenta ineficiencias, divisiones, frustración. Tampoco se cumplió con el objetivo de garantizar el retorno de los desplazados: los territorios tienen una sólida homogeneidad etnonacional, salvo en limitadas zonas donde hubo una marcada intervención de las agencias internacionales.

De “Dayton 2” a la Sejdic-Finci: rutas truncadas

Hubo dos intentos de llegar a un “Dayton 2”, es decir una reforma constitucional apoyada por Estados Unidos y la Unión Europea. Fue en 2006 (el llamado “Paquete de Abril”) y en 2009 (las negociaciones de Butmir), pero ambas fracasaron. Consistían en una leve, pero no desdeñable, reorganización a través de varios pasos: presidente único, competencias compartidas estado-entidades, fortalecimiento del gobierno estatal. Sin embargo, se trataba de iniciativas tardías por dos razones. Primero, las fuerzas militares internacionales ya estaban en proceso de dejar el país y ya no podían ser un elemento disuasorio frente a eventuales tensiones locales. Segundo, las élites de los partidos etnonacionalistas se han ido acomodando a la estructura de Dayton y a los beneficios económicos y de poder que esta les garantiza. El fracaso de 2006 es sintomático. Cuando ya casi todas las fuerzas políticas estaban de acuerdo con la reforma, dos partidos nacionalistas, uno bosniaco (el SBiH) y uno croata (el HDZ1990), de repente endurecieron su posición y retiraron su apoyo, posiblemente para sacar provecho en las elecciones que se habrían celebrado pocos meses después. Promover

una reforma que necesitaba amplio consenso durante un año electoral fue otro error clave de aquel proceso. Fue entonces que el principal partido serbio, el SNSD de Milorad Dodik, se fue radicalizando vertiginosamente, abocando al revisionismo sobre los crímenes de guerra de los '90 y amenazando reiteradamente (hasta nuestros días) convocar un referéndum sobre la secesión de la Republika Srpska. Todo esto iba en paralelo con el fortalecimiento de la hegemonía de Dodik en la entidad, con un firme control de administración, economía y medios de comunicación que dura hasta hoy, aunque haya quedado levemente debilitado tras las elecciones de 2014.

“ La fractura en la sociedad bosnia no es solo entre tres pueblos constituyentes sino entre dos clases: los “empresarios etnopolíticos” y la masa de ciudadanos sin poder ”

Otra etapa fundamental es la sentencia Sejdić-Finci del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del año 2009, que condenó Bosnia-Herzegovina por no respetar los derechos humanos en su misma constitución salida de Dayton: la Presidencia y la Cámara Alta, siendo reservadas a los tres “pueblos constituyentes”, excluyen la posibilidad de ser elegidos a los que no se reconocen en ellos y a las minorías nacionales. Entonces, el proceso de integración en la Unión Europea quedaba paralizado hasta que no se implementaran los cambios al sistema electoral. Pero en vez de estimular una reforma innovadora y respetuosa del elemento cívico, en estos siete años el caso Sejdić-Finci solo ha reforzado el estancamiento entre los partidos nacionalistas en el poder, únicamente capaces de vetarse mutuamente e incluso de avanzar propuestas todavía más sofisticadas y absurdas que el mismo *status quo* vigente. Frente a ello, en 2014-15 la Unión Europea adoptó una posición más flexible sobre el asunto, de hecho removiendo la “condicionalidad” del caso Sejdić-Finci para el avance de la integración, y priorizando ahora estimular reformas económicas de tipo neoliberal (el llamado “Compact for Growth”). Muchos subrayan que preocupaciones de orden geopolítico, como la potencial amenaza del radicalismo islámico y las posibles injerencias de Rusia en la región

balcánica, hayan influido sobre esta reorientación de la UE.

¿Hacia un post-postDayton?

Pero hoy en día, la fractura en la sociedad bosnia no es solo (o no tanto) entre tres pueblos constituyentes sino, como observa el politólogo de Sarajevo Asim Mujkić¹, entre dos clases, étnicamente transversales: los “empresarios etnopolíticos”, y la masa de ciudadanos sin poder. Los empresarios etnopolíticos son los que lograron tomar el control de los procesos de privatización y de distribución de los puestos de poder en los años ‘90. En los primeros años posguerra, se aseguraban el consenso de los ciudadanos mediante la difusión y capitalización de temores existenciales (con mensajes como “votar para mis nacionalistas significa proteger mi supervivencia biológica que, de otra manera, sería en peligro”, explica Mujkić), y hoy gracias a los beneficios materiales proporcionados por la misma etnocracia de Dayton. En unos datos recogidos por Jessie Hronesova², Bosnia-Herzegovina es el país con más partidos políticos per cápita en el mundo; casi una familia de cada dos tiene una relación directa con un sujeto político. Esto hace que el voto para los partidos étnicos se convierta en una opción racional, que garantiza el acceso a los contactos necesarios para obtener un empleo o una prestación social en un contexto de extrema precariedad económica. Cabe recordar que el desempleo real se estima en poco menos del 30%, y llega a más del 60% entre los jóvenes.

“ Las movilizaciones sociales han marcado el primer desafío abierto a la etnocracia en la Bosnia post-Dayton. Habrá que ver si estamos frente a un cambio de perspectiva ”

También ha habido señales de movilización de la sociedad civil en clave marcadamente no-étnica, con tres momentos clave: en 2012, la protesta de Picin Park en Banja Luka, para defender un parque público donde los empresarios etnopolíticos querían construir un centro residencial; en 2013 la «revolución del bebé» en Sarajevo, protagonizada por

los padres de los bebés que no podían obtener sus documentos de identidad debido a desacuerdos en el Parlamento; y sobre todo, en febrero de 2014, las protestas empezadas por los obreros de las fábricas quebradas por privatización fallida en Tuzla, y que por sorpresa se difundieron espontáneamente en varias ciudades (incluida la capital Sarajevo) donde los manifestantes llegaron a choques violentos y a asaltar edificios institucionales. Estas manifestaciones no han tenido gran continuidad, pero han marcado el primer desafío abierto a la etnocracia en la Bosnia post-Dayton. Llama la atención que los movimientos surgidos de las protestas de 2014, los llamados “*plenumi*” (asambleas auto-organizadas) han centrado su discurso en asuntos socio-económicos (revisar las privatizaciones, recortar privilegios, lucha anticorrupción, políticas redistributivas) y deliberadamente han evitado tocar el tema de la reforma de Dayton, aparentemente por tratar de “de-etnicizar” el discurso público y buscar amplio consenso en los distintos contextos regionales y nacionales.

Como se ha dicho antes, también el reciente cambio de enfoque de la Unión Europea (que por cierto, se produjo después de las protestas) en su política hacia Bosnia sigue el principio de “primero, la economía”, aunque con una propuesta radicalmente opuesta a la de los *plenumi*, ya que se centran en recortes al sector público y desregulación del mercado laboral. Hasta algunos partidos nacionalistas, en la campaña de 2014, parecen haber percibido estas señales, mitigando las habituales narrativas y centrándose más en temas socioeconómicos. Queda todavía por ver si estamos frente a un cambio de perspectiva, un “post-postDayton” donde el discurso político se va “de-etnicizando” y la competición se traslada al campo económico para luego, quizás en una fase más avanzada, conducir a pactos sobre la reforma constitucional. Pero hasta que no aparezca algún factor nuevo en el corazón de la etnocracia, como una alternancia entre partidos, o un cambio generacional dentro de sus élites, o quizás la irrupción definitiva de los movimientos sociales, resulta muy difícil imaginar este cambio.

1. Véase el artículo de Asim Mujkić [‘In search of a democratic counter-power in Bosnia Herzegovina’](#)

2. Véase el artículo de Jessie Hronesova [‘Bosnia -voting for the evil you know’](#)

Photography : Central Intelligence Agency

© Generalitat de Catalunya