
Las elecciones: ¿un instrumento de reingeniería política para la solución de los conflictos de carácter intraestatal?

Investigador:

Juan Carlos Guerrero
 Profesor de la Facultad de Finanzas,
 Gobierno y Relaciones Internacionales
 e Investigador del Centro de Investigaciones
 y Proyectos Especiales-CIFE de la
 Universidad Externado de Colombia.
 Actualmente cursa un DEA en Relaciones
 Internacionales en el Instituto de Estudios
 Políticos-IEP de París.

En el transcurso de la década de los noventa han surgido nuevas preguntas y reflexiones sobre la naturaleza, la dinámica y las formas de solución a los diferentes conflictos armados que hoy amenazan tanto la paz y la estabilidad mundial como la existencia de algunas unidades políticas. En el seno de la comunidad científica dedicada al estudio de las relaciones internacionales se ha ido afirmando así, paulatinamente, la hipótesis según la cual el final de la guerra fría y la desaparición del orden bipolar hicieron visibles formas de expresión de la conflictualidad en el sistema internacional, antes ignoradas por los observadores de la materia. No se trata, según ellos, de una transformación de la conflictualidad en la que surgen "nuevos" conflictos de carácter intraestatal que reemplazan a los "viejos" conflictos de carácter interestatal. De hecho, la "novedad temporal" de los conflictos intraestatales que hoy continúan sin solución está suficientemente cuestionada por la comunidad académica. Se trata más bien de una "relectura" de una serie de conflictos que ya existían desde los años sesenta y setenta, y que habían sido simplificados por la "lógica ideológica" de la confrontación bipolar.

La relectura en cuestión no consiste simplemente en explicar las guerras que azotan a varios Estados de la escena internacional,

proscindiendo de los factores ideológicos en los que se hizo énfasis durante la contienda bipolar y recurriendo a las raíces históricas profundas de esas confrontaciones. Ella consiste también en reconocer “la novedad” del conflicto actual, que no se define con relación a la temporalidad de los conflictos, sino con relación a su dinámica y a su naturaleza. Desde que las lecturas de los acontecimientos mundiales dejaron de hacerse bajo la óptica de la bipolaridad los académicos comenzaron a identificar “nuevas” lógicas sociales de funcionamiento de los conflictos intraestatales, varias de las cuales ya habían comenzado a emerger y operar durante la guerra fría. Nuevas realidades y problemáticas –la transnacionalización de la conflictualidad, la autonomización de los instrumentos de la violencia, la banalización del uso de la guerra, la disociación entre la política y la violencia, la privatización y la comercialización de la violencia, las dinámicas de fragmentación y de capilarización de la violencia– se encuentran hoy en el centro de los debates, de las hipótesis y de los postulados del estudio de los conflictos¹.

Centrados en el estudio del sistema internacional y de la sociedad mundial, los especialistas en relaciones internacionales coinciden en que todas esas “nuevas” expresiones de la conflictualidad intraestatal son profundamente desestabilizadoras. No sólo

¹Véase al respecto Didier Bigo, “Les conflits post-bipolaires: dynamiques et caractéristiques”, en *Cultures et Conflits*, N° 8, invierno, 1995, pp. 3 a 14; Didier Bigo, *Approches géopolitiques: conflits et violence politique dans le monde au tournant des années quatre-vingt-dix*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1991; Didier Bigo, “Nouveaux regards sur les conflits”, en *Les Nouvelles Relations Internationales, Politiques et théories*, Marie-Claude Simouts (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 309 a 354; Clisson Sobané, “Les guerres de l’après-guerre froide”, en *Les Nouvelles Relations Internationales, Politiques et théories*, Marie-Claude Simouts (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 281 a 308; Michel Wieviorka, “Un nouveau paradigme de la violence?”, en *Cultures et Conflits*, N° 29-30, primavera-verano, 1998, pp. 9 a 17; Peter Wallensteen y Margareta Sellberg, “The end of international war?”, en *Journal of Peace Research*, Vol. 33, N° 3, agosto, 1996, pp. 333 a 370.

porque ellas expresan “la ruptura del contrato social” de ciertas sociedades y el “colapso” de ciertos Estados², como puede ser el caso del África de los grandes lagos y el de los Balcanes, sino también porque dichos conflictos, pese a su carácter interno, tienen una capacidad potencial desestabilizadora que va más allá de las fronteras estatales. No debe extrañar, entonces, que algunas de esas “guerras intraestatales” terminen por “internacionalizarse”; es decir, ellas pueden llegar a captar la atención de la comunidad internacional –tanto de actores estatales, como de no estatales– al punto de desencadenar formas de intervención o de injerencia, no siempre convencionales, tanto en la dinámica como en la solución de dichas guerras.

Es un hecho que, al mismo tiempo que se toma conciencia y se investiga sobre las nuevas manifestaciones de la conflictualidad dentro del sistema internacional, los actores de la escena internacional y los conductores de la política internacional se encuentran también buscando y aplicando “nuevas recetas” para la construcción de la paz, que van, por ejemplo, desde la adopción reciente de la filosofía *peace enforcement* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hasta los programas de desmovilización e integración de combatientes impulsados por los organismos financieros internacionales. Para los académicos la problemática fundamental en materia de resolución de conflictos radica en cómo hacer de ese conjunto de recetas, aún dispersas, un cuerpo

²“La ruptura del contrato social” es una perspectiva francesa, manifiesta en algunos capítulos de las siguientes obras: Bertrand Badin y Marie-Claude Simouts, *Le retournement du Monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, 2ª ed., Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1995; Bertrand Badin, *La fin des frontières*, Paris, Fayard, 1995. En cambio, la versión de “Estado colapsado” es una perspectiva sobre todo estadounidense: William Zartman (ed.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.

coherente de iniciativas a través de las cuales sea posible llevar a cabo un verdadero "ejercicio de reingeniería política"³. Esto significa: cómo ejecutar un programa de medidas dirigido a restablecer la paz (*peace building*) mediante la "reconstrucción de los tejidos sociales averiados" y la "reparación del Estado colapsado" (*state building*).

El objeto de estudio de este acápite se centra justamente en las formas de intervención o de injerencia relacionadas con la búsqueda de salidas negociadas a los "nuevos" conflictos internacionales. Este capítulo abordará la temática de las elecciones, en tanto "instrumento de reingeniería política" necesario para hacer posible el paso de la guerra a la paz en sociedades que han asistido a la ruptura del contrato social y al colapso del aparato estatal. Se trata, ante todo, de presentar las elecciones como un ejercicio de participación política local, acompañado de una intervención de la comunidad internacional, cuyo objetivo es la construcción o la reconstrucción del contrato social, del tejido social y de la ciudadanía. A la problemática planteada no se responderá en abstracto, sino a la luz del caso de Bosnia-Herzegovina, no sólo por ser éste uno de los conflictos de carácter intraestatal de mayores implicaciones y dimensiones de la postguerra fría sino también porque allí la intervención y la participación de la comunidad internacional, independientemente de su eficacia, fueron sumamente activas⁴.

³ Tan sólo como referencias importantes: Jean-François Bayart, *L'illusion identitaire*, París, Fayard, 1996; Stephen Cimbala y Sidney Waldman, *Constructing and ending conflicts: before and after the Civil War*, New York, Greenwood, 1992; Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, "Conflict resolution and the end of the Cold War, 1989-93", en *Journal of Peace Research*, Vol. 31, Nº 3, agosto, 1994, pp. 333 a 349. Zafman, Op. Cit.

⁴ En primer lugar intervino la Organización de Naciones Unidas (ONU), junto con la Unión Europea. Posteriormente intervino Estados Unidos, mediador central del acuerdo de Dayton, respaldado por un grupo de países igualmente interesados en la solución del conflicto, que en conjunto se

Así, el ensayo intenta, por un lado, preguntarse por qué, frente a una situación de conflicto que ha hecho fracasar la vigencia del contrato social de una comunidad dada (la antigua Yugoslavia y, en concreto, la antigua república de Bosnia-Herzegovina), la comunidad internacional tiende a considerar las elecciones como un instrumento fundamental de reingeniería política. Por otra parte, se problematiza la realización, por parte de la comunidad internacional, del ejercicio de reingeniería política basado en la celebración de comicios electorales. La hipótesis fundamental que sostenemos es que las elecciones, pese a ser consideradas por la comunidad internacional como un instrumento de reingeniería política indispensable y fundamental para la construcción de la paz, pueden, contrariamente a lo esperado, reforzar o mantener viva la dinámica de desintegración que hace siempre difícil el tránsito definitivo de la guerra a la paz.

Las conclusiones de este ensayo resultan de la observación de cinco comicios electorales celebrados en Bosnia-Herzegovina después de la firma del acuerdo de Dayton⁵. Primero, las elecciones de Mostar, ciudad dividida en dos, un lado croata y un lado bosniaco, y bajo la administración de la Unión Europea (UE) desde 1994. Allí se organizaron las primeras elecciones bosnias posteriores a la guerra, con el objeto de poner en funcionamiento la Alcaldía, un Concejo de la ciudad y los Concejos de los seis distritos que la componen. Celebradas en junio de 1996, dichas elecciones cons-

hicieron llamar "el Grupo de Contacto" (Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Rusia). Más detalles sobre la intervención de la comunidad internacional en: Juan Carlos Guerrero, "Yugoslavia: el agitado corazón de los Balcanes", en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales OASIS 1995*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1995, pp. 109 a 165.

⁵ La arquitectura institucional de la actual Bosnia-Herzegovina es sumamente compleja, por cuanto la naturaleza misma del Estado no fue bien definida por los acuerdos de Dayton. Una explicación más detallada de dicha arquitectura, necesaria para la comprensión de las elecciones sobre las que versa este capítulo, se encuentra en el Anexo 1.

tituyeron un “ensayo preliminar” a las elecciones nacionales generales de septiembre de 1996, donde los electores se pronunciaron para elegir una presidencia colectiva tripartita, una asamblea parlamentaria nacional bicameral, los cuerpos legislativos de cada una de las dos entidades políticas que hoy constituyen Bosnia-Herzegovina (la Federación croata-bosniaca de Bosnia y Herzegovina y la República serbia de Srpska), el presidente de la entidad política serbia y las asambleas cantonales de la entidad política croato-bosniaca. El tercer escrutinio observado fueron las elecciones municipales en las dos entidades políticas de Bosnia. Inicialmente previsto para la misma fecha de las elecciones nacionales generales, el escrutinio municipal debió ser aplazado un año, hasta septiembre de 1997, como resultado de múltiples irregularidades. En el cuarto se tuvieron en cuenta también las elecciones legislativas de noviembre de 1997 celebradas tan sólo en la entidad política serbia y convocadas por la presidente de dicha entidad, Biljana Plavsic, fuera del calendario electoral previsto en Dayton. Esas elecciones tuvieron por objeto superar la crisis política generada por las fuerzas de oposición ultranacionalistas asentadas en el órgano legislativo de la entidad serbia (la Asamblea Nacional de la República Srpska). Y por último, se observaron las segundas elecciones generales nacionales de Bosnia, celebradas en septiembre de 1998 en ambas entidades políticas⁶.

⁶ Este ensayo no tiene por objeto tratar por separado cada una de las elecciones señaladas. Se trata, por el contrario, de conclusiones generales, a partir de una observación de conjunto de los diferentes procesos electorales mencionados. Los resultados fundamentales de las elecciones generales de septiembre de 1996 se presentan en el Anexo 2. Desafortunadamente, aún no han sido publicados completos los resultados de las elecciones generales de septiembre de 1998, razón por la cual ellos no son presentados en dicho anexo.

I DEL “ARMISTICIO IDENTITARIO” A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

A. Las facetas de la reingeniería política

La intervención de la comunidad internacional en el conflicto de Bosnia-Herzegovina deja entrever dos facetas distintas de la reingeniería política. La primera faceta (*peace building*) consiste en la elaboración de un “armisticio identitario”, es decir, la construcción de un acuerdo que establece un cese de hostilidades entre comunidades con identidades diferenciadas y enfrentadas violentamente ante la imposibilidad de conciliar sus respectivos proyectos políticos⁷. Logrado sobre la base de una serie de principios generales que deben orientar la construcción posterior de una unidad y una comunidad política capaz de superar las querellas identitarias, el cese de hostilidades que caracteriza el armisticio identitario representa una resolución incompleta del conflicto.

El denominado “acuerdo de Dayton”, firmado por las partes beligerantes del conflicto bosnio en París (diciembre de 1995), es la expresión del “armisticio identitario” para el caso de Bosnia-Herzegovina. Dayton es un acuerdo ambiguo (su fórmula de “un solo Estado, constituido por dos entidades políticas”, cada una con derecho a establecer “relaciones especiales” con los países vecinos, no define la naturaleza del Estado bosnio); general (no especifica la forma como los principios generales de convivencia intercomunitaria deben ser materializados y puestos en práctica);

⁷ En el caso de Bosnia-Herzegovina, las comunidades en cuestión son los croatas de Bosnia, los serbios de Bosnia y los bosnios, también denominados musulmanes de Bosnia. Para un análisis pormenorizado de las guerras balcánicas que tuvieron lugar como resultado de la disolución de la antigua Yugoslavia, véase Guerrero. *Op. Cit.*

y sin mayor contenido en lo que concierne al marco institucional de convivencia de las tres comunidades bosnias (no otorga mayores atribuciones y poderes a las instituciones comunes de las dos entidades políticas bosnias: la Presidencia colectiva, la Asamblea parlamentaria nacional y la Corte constitucional), que no resuelve todas las querellas y las divisiones de fondo entre los beligerantes⁹. El se preocupa fundamentalmente por el trazado sobre el mapa de las líneas demarcatorias entre las dos entidades políticas que hoy conforman la república de Bosnia-Herzegovina (la Federación croata-bosniaca de Bosnia-Herzegovina y la República serbia de Srpska). Es decir, en tanto "armisticio identitario", el acuerdo de Dayton establece una división *de facto* entre las comunidades de Bosnia. Su virtud básica radica en el establecimiento de una paz garantizada por la presencia de una fuerza multinacional de interposición entre los beligerantes (una fuerza de la OTAN llamada, primero, *Implementation Force* -IFOR, y luego, *Stabilisation Force*-SFOR).

Si se quiere, el armisticio de Dayton es una especie de "acuerdo mínimo de convivencia mutua por conveniencia", firmado bajo una coyuntura particular, en la que las partes beligerantes resultaron tanto sensibles a las recompensas derivadas de un acuerdo de paz, diseñado por un mediador "manipulador y con músculos" (Estados Unidos), como vulnerables a los costos que representaba la continuación inmediata de la guerra. En ese

⁹ Varios autores señalan que en última instancia la unidad de Bosnia-Herzegovina es una ficción. Una de las dos entidades que la conforman, la República serbia de Srpska, tiene su propio ejército, su Constitución, su policía y su sistema de educación, etc. La otra, la Federación croata-bosniaca de Bosnia y Herzegovina, está compuesta a su vez de dos partes, cada una de ellas con su propio ejército, su Constitución, su policía, etc. Además, a nivel central, en el seno de la Presidencia colectiva y la Asamblea nacional, las disposiciones constitucionales prevén un derecho de veto para cada uno de los tres pueblos. Evgen Dizdarević, "Bosnia, la paz como la democracia", en *Le Monde Diplomatique*, enero, 1998, p. 3.

sentido, el consentimiento de los beligerantes para acatar el armisticio identitario dependió más que nada de una evaluación de costo/beneficio⁹.

Ahora bien, el caso de Bosnia-Herzegovina muestra que la intervención internacional en el conflicto no se contenta con la imposición de un acuerdo de paz inestable, basado en un simple armisticio. Desde la elaboración misma del acuerdo de Dayton ya había una cierta consciencia de que la transición definitiva de la guerra a la paz exige hacer un tránsito de "la paz en tanto imposición del exterior", a "la paz en tanto aspiración interna". La segunda faceta de la reingeniería política (*state building*) consiste justamente en un conjunto de acciones e iniciativas tendientes a superar la división *de facto* establecida por el armisticio identitario. Esta faceta es, entonces, una especie de compromiso de intervención de la comunidad internacional en el mediano plazo, cuyo objetivo es afianzar y perennizar la paz lograda mediante el armisticio, con el objeto de posibilitar, en el largo plazo, el desentendimiento y la retirada progresiva de dicha comunidad del área intervenida. Esto implica inculcar, incluso imponer, a los antiguos beligerantes –reconciliados sólo de manera parcial mediante el armisticio y todavía potencialmente susceptibles a las lógicas bélicas y guerreras– ciertas prácticas sociales que, según la comunidad internacional, deben desencadenar entre ellos dinámicas de integración "durables" y "sostenibles". Sin esas dinámicas de integración, el proceso de pacificación no puede consolidarse y afirmarse con autonomía de la intervención internacional, pues la superación del conflicto sólo es posible con la construcción o la reconstrucción de una identidad política, en

⁹ Un análisis del proceso de negociación de Dayton, a partir de una perspectiva estructural de la negociación, debe aparecer en un número próximo de la revista *Análisis Político*.

el seno de la cual todos los actores sociales adhieran a un cierto tipo de "contrato social".

Es evidente que la primera faceta de la reingeniería política (la construcción del armisticio identitario) predominó sobre la segunda faceta (la superación del armisticio identitario), a lo largo del proceso negociador que se inició en marzo de 1994 con la firma del acuerdo de federación entre los croatas de Bosnia y los bosnios (musulmanes), y que culminó con la firma del acuerdo de Dayton, en noviembre de 1995. La lógica indica, desde luego, que una vez firmado el acuerdo de Dayton, la segunda faceta de la reingeniería política debe primar sobre la primera. No obstante, precisamente hemos preferido acuñar el término "facetas" y no "etapas", con la intención de subrayar la importancia secundaria del orden cronológico en que dichas facetas se suceden. En realidad, ambas facetas han estado simultáneamente presentes en todo el proceso pacificador de Bosnia-Herzegovina, del cual el acuerdo de Dayton es tan sólo una parte. Incluso, Dayton ya contenía algunos elementos de la segunda faceta de la reingeniería política. El no se reduce simplemente a una faceta militar sino que viene acompañado de un conjunto de medidas, cuyo objetivo es desatar hacia el futuro dinámicas de integración entre las tres comunidades bosnias¹⁰.

Si bien la faceta tendiente a la reconstrucción de una unidad política está pobremente desarrollada dentro del acuerdo de Day-

¹⁰ La esencia del acuerdo de Dayton está contenida en una serie de anexos. La faceta militar, relacionada con el "armisticio identitario" del que hablamos, se desarrolla en los anexos 1A (los aspectos militares del acuerdo), 1B (la estabilización y la limitación de armamentos), 2 (la frontera entre las dos entidades) y el 11 (la policía internacional). La segunda faceta de la reingeniería política se ve expresada en los anexos 5 (las elecciones), 4 (la Constitución de Bosnia-Herzegovina), 6 (los derechos del hombre), 7 (los refugiados), 8 y 9 (la restauración de monumentos nacionales y la creación de empresas públicas nacionales), y el 10 (los aspectos civiles del plan de paz).

ton, ello no significa que esté totalmente ausente. Su pobreza, como se dijo, radica en la indeterminación de la naturaleza del nuevo Estado bosnio y en la construcción de un marco institucional común con pocas atribuciones prácticas. Pero estos vacíos son compensados, al menos en parte, con la incorporación de un anexo que compromete a cada una de las entidades políticas que hoy forman Bosnia-Herzegovina, a la organización y a la celebración de elecciones "libres y democráticas", bajo la tutela de la comunidad internacional. Al observar la totalidad del acuerdo, no cabe duda que dichas elecciones son el instrumento fundamental del ejercicio de "reingeniería política" post-Dayton. Quizás frente a la imposibilidad de establecer la naturaleza del Estado bosnio y de desarrollar en profundidad el marco institucional de la unidad política bosnia, los negociadores de la comunidad internacional fundaron toda su esperanza de reconstrucción del tejido social y del Estado bosnios en la realización posterior de comicios electorales. En otras palabras, no pudiendo constituir una verdadera unidad política con el consentimiento de las elites que firmaron los acuerdos de paz, se esperaba poder construir poco a poco dicha unidad desde abajo mediante el establecimiento de un mecanismo de participación política, como son las elecciones. En la introducción del anexo 3 del acuerdo de Dayton es claro que las elecciones son consideradas un medio para establecer las bases de un "gobierno representativo" y para asegurar "el logro progresivo de los objetivos democráticos en Bosnia".

B. Las elecciones: un instrumento de reingeniería política contemplado en Dayton

En esta era de postguerra fría el discurso de "los profesionales de la reingeniería política"¹¹ se adhiere con frecuencia a la idea de

¹¹ Así llamamos al conjunto de actores encargados de buscar salidas negociadas a los conflictos.

que la transición a una paz durable exige la realización de elecciones. Esta se deduce no sólo del caso de Bosnia-Herzegovina sino también de otros casos como el de Camboya, Líbano, Irlanda del Norte o el país Vasco español. La importancia de las elecciones dentro del "imaginario colectivo" de dichos profesionales fue evidente durante el proceso negociador de Dayton. La iniciativa de lograr un acuerdo referido a la celebración de comicios electorales en Bosnia, una vez lograda la paz, no fue incorporada en la agenda de negociaciones a última hora. Por el contrario, dicho acuerdo se moldeó incluso antes de la firma del acuerdo de Dayton y de la firma del cese de hostilidades entre los beligerantes, durante la negociación de los acuerdos de Ginebra y de Nueva York (septiembre de 1995). Es decir, antes de elaborar el armisticio identitario de Dayton, los profesionales de la reingeniería política ya habían logrado imponer a las partes negociadoras el reconocimiento del voto como forma de participación política fundamental al interior del nuevo Estado bosnio.

Al observar la importancia otorgada a las elecciones dentro de todo el proceso negociador que finalmente condujo a Dayton, una pregunta central queda planteada: ¿Por qué, de todo el abanico de formas de participación política que pueden desarrollarse al interior de un sistema político, las elecciones son una forma de participación política tan valorizada y privilegiada por la reingeniería política? La sociología política, al definir las elecciones, podría dar algunas pistas para responder a la pregunta, por lo

intraestatales que resultan particularmente problemáticas en el sistema internacional. El espectro de actores es amplio desde los grandes líderes políticos que, por múltiples razones, comparecen a los países y a las organizaciones internacionales que ellos representan en los ejercicios de reingeniería política practicados en la escena internacional; pasando por los funcionarios diplomáticos encargados de conducir los procesos de negociación en cuestión; hasta los académicos de las más prestigiosas universidades del mundo que brindan asesoría a los gobiernos en los procesos complejos de resolución de conflictos.

menos en términos de lo que las elecciones representan como forma de participación política en el mundo occidental.

En primer lugar, las elecciones son concebidas como la expresión periódica de las opiniones y preferencias políticas de los ciudadanos; es decir, ellas constituyen un momento decisivo en el que todos los miembros de una comunidad política escogen tanto a sus representantes como las orientaciones políticas fundamentales que los afectarán. Votar es, por lo tanto, un acto fundamental de la vida política, tan importante que, por lo general, se le considera un "deber cívico"¹². Las elecciones son, en ese sentido, el fundamento de la democracia. Desde la perspectiva occidental, no hay Estado democrático sin elecciones. Así, todo ejercicio de reingeniería política que pretenda la construcción de un régimen democrático debe recurrir a las elecciones como una herramienta de trabajo.

En segundo lugar, votar es la forma mínima de participación política y, al mismo tiempo, aquella que concierne el mayor número de individuos posible. Así mismo, es la forma de participación política que proporciona "la medida más clara" del interés de los individuos por la actividad política¹³. En un contexto de ruptura del contrato social y de inexistencia de un Estado consolidado, como el que caracteriza las firmas de los armisticios identitarios, la implementación de formas más complejas de participación política puede resultar un fracaso.

En tercer lugar, según los sociólogos, la participación regular en una serie de actividades específicas que conciernen a todos los

¹² Jacques Lagrove, *Sociologie politique*, París, 3^a ed., Presses des Sciences Po y Dalloz, 1997.

¹³ Philippe Braud, *Science Politique*, París, 5^a ed., Librairie Générale de Droit et Jurisprudences (LGDJ), 1996, pp. 295 a 304.

miembros de una comunidad política es la oportunidad para llevar a cabo un determinado "aprendizaje político". Las elecciones, por ejemplo, más allá de designar una serie de representantes que se legitiman gracias a la obtención de una mayoría de votos individuales, son también una práctica tendiente a inculcar una forma específica de enfrentamiento entre contendores, donde la única forma de violencia aceptada es la verbal. La teoría sociológica supone que, en el marco de una sociedad donde se celebran elecciones, otras formas de participación en los debates y en los enfrentamientos políticos entre los grupos sociales (golpes contra los parlamentos, enfrentamientos violentos con significación política o actos colectivos de violencia) tienden a ser rechazadas por el cuerpo social, el cual considera todas esas prácticas como ilegítimas, no democráticas, ilegales, peligrosas e incluso salvajes¹⁴.

Esos son, pues, el significado y el valor que se le otorgan a las elecciones desde la perspectiva de las democracias occidentales de los países de mayor peso relativo en el sistema internacional. Significación y valorización que acompaña, como se dijo, a los profesionales de la reingeniería política, que insisten con frecuencia en hacer de las elecciones un tema de discusión de las agendas de negociación tendientes a buscar salidas negociadas a los conflictos.

Sin embargo, la aceptación de la celebración de elecciones en los acuerdos de paz que se firman entre beligerantes no debe entenderse simplemente como una imposición de los profesionales de la ingeniería política sobre los actores del conflicto. De hecho, estos últimos también valorizan y privilegian las elecciones sobre otras formas de participación política. Esa valorización es también

¹⁴ Legroyn, *Op. Cit.*, pp. 287, 291 y 332.

real y significativa entre los signatarios de los acuerdos de paz, en la medida en que su aspiración es bien la de convertirse o bien la de mantener su posición de principales jugadores políticos de la escena local. Estos "jugadores políticos" saben que, independientemente de la naturaleza del sistema político a edificar, un gobierno no se sostiene por la simple aplicación de la fuerza física sobre los gobernados. Por el contrario, el funcionamiento de los sistemas políticos, en el largo plazo, requiere de la participación política de por lo menos una fracción del conjunto de la comunidad política¹⁵. Esto significa que los jugadores de la escena política local necesitan de mecanismos de participación política para legitimarse. Votar, dicen los sociólogos, es "aceptar una regla de juego que contribuye al establecimiento de un orden político específico"¹⁶.

Pues bien, las elecciones no sólo constituyen una fuente de legitimación poco cuestionada por los actores de un conflicto sino también, en muchos casos, una fuente fácil de manipular. Bajo esa lógica, dentro de los acuerdos de paz los dirigentes de las fuerzas beligerantes en un conflicto pueden llegar a aceptar sin resistencias mayores e, incluso, a reclamar la incorporación de compromisos de realización posterior de comicios electorales. Desde la perspectiva de los beligerantes, el compromiso formal de celebración de elecciones es una concesión mínima dentro de los procesos negociadores. El punto neurálgico, el verdadero *issue*, o, mejor si se quiere, la cuestión relevante son las condiciones

¹⁵ De acuerdo con la sociología política, si bien la participación política de los gobernados tiene una importancia decisiva en los regímenes democráticos, ella no es una característica exclusiva de dichos regímenes. Incluso, el dictador no se satisface sólo con ser temido; él quiere también ser aclamado.

¹⁶ *Ibid.*, p. 290.

bajo las cuales *a posteriori* han de desarrollarse los comicios electorales.

Lo interesante, al revisar el acuerdo de Dayton, es encontrarse con una serie de disposiciones que van mucho más allá del simple compromiso de realización de elecciones. Dayton establece en realidad todo un "marco regulatorio" del ejercicio electoral, que implica a su vez una tarea de reingeniería política de mayor complejidad y profundidad por parte de la comunidad internacional. Aun cuando la comunidad internacional haya intervenido en otros procesos electorales (Albania, Macedonia, Yugoslavia, Argelia, Burundi, la República Democrática del Congo, El Salvador, Camboya, Angola, Mozambique, Guatemala, etc.), la magnitud del compromiso y de las responsabilidades asumidos por ella en el acuerdo de Dayton con relación a las elecciones nacionales bosnias no tiene precedentes.

Dayton no se limita a enunciar una serie de condiciones que deben cumplirse con el objeto de garantizar el desarrollo de unas elecciones "libres, justas y democráticas" (establecimiento de un ambiente político "neutro", protección al derecho de voto secreto; ausencia de campañas de intimidación o de terror; libertad de expresión y de prensa; libertad de asociación, en especial en lo que se refiere a la constitución de partidos políticos; libertad de movimiento de la población; respeto a los derechos del hombre internacionalmente reconocidos). El acuerdo hace de la comunidad internacional la principal garante y responsable de la preparación y el desarrollo del ejercicio democrático electoral. Ante los vacíos que deja el armisticio identitario en términos de la creación de una unidad política real, parece como si la comunidad internacional, encarnada en la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), tuviera que auto-asignarse transitoria, pero indefinidamente, un conjunto de tareas cuya

ejecución le correspondería en condiciones normales a una autoridad estatal nacional¹⁷.

En efecto, según Dayton, la OSCE debe fijar las reglas de juego de los escrutinios, en especial en lo que concierne a las inscripciones de partidos políticos y de los candidatos independientes, y vigilar el desarrollo del proceso electoral. Para tal efecto debe, en primer lugar, "evaluar y propiciar" la presencia de "las condiciones mínimas favorables" al desarrollo del ejercicio electoral; segundo, "establecer el cronograma de los escrutinios" dentro de los plazos establecidos por Dayton (como máximo seis meses después de la entrada en vigor del acuerdo, con una posibilidad de aplazamiento no mayor a nueve meses, en caso de que la OSCE lo estime necesario); luego, "supervisar el cumplimiento de las reglas electorales" y eventualmente "sancionar" cualquier desobediencia de las mismas; igualmente, "acreditar a los observadores de las elecciones" y "garantizar las condiciones" para el cumplimiento de su misión; y finalmente, "publicar y certificar los resultados" del escrutinio¹⁸. Este complejo conjunto de tareas asignado a la OSCE representa un compromiso que supera con creces los parámetros de las misiones tradicionales de observadores internacionales de elecciones. Excepcional o no el caso

¹⁷ Para cumplir con esas tareas, Dayton estableció que la OSCE debía constituir una comisión provisional para las elecciones en Bosnia, compuesta por el jefe de la misión de la OSCE, el alto representante de la comunidad internacional encargado de los aspectos civiles de acuerdo, los representantes de las partes en conflicto y toda persona de importancia que considerara necesaria el jefe de la misión de la OSCE, en consulta con dichas partes. Aunque la comisión fue constituida, en la práctica el jefe de la misión de la OSCE asumió todas sus funciones, pues el mismo acuerdo de Dayton estableció que el presidente de la comisión sería el jefe de la misión de la OSCE, y en caso de desacuerdo entre los miembros de la misma sería la opinión de aquél la que prevalecería.

¹⁸ En principio, Dayton estableció que las responsabilidades de supervisión de las elecciones de la OSCE en Bosnia se extenderían, en la medida de lo posible, a las elecciones de las legislaturas locales y de las autoridades municipales gubernamentales. En la práctica, dicha supervisión fue asumida plenamente por la OSCE.

de Bosnia, éste constituye sobre todo un precedente interesante en términos de la intervención de la comunidad internacional.

El texto de Dayton fijó también de antemano ciertos criterios de elegibilidad de los votantes. Así, estableció que todo ciudadano del país, mayor de 18 años y registrado en el censo de 1991, podía votar, eventualmente por correspondencia, en la municipalidad donde había sido censado en aquel año. Los profesionales de la reingeniería política estimaron que "el derecho de un refugiado a votar en su municipalidad de origen debía ser interpretado como una intención de retorno no sólo al país sino también a su respectiva municipalidad. De esta forma, Dayton consagra las elecciones no sólo como un ejercicio de participación política destinado a elegir los representantes de las tres comunidades bosnias sino también como una oportunidad para poner en práctica el derecho de las personas desplazadas a retomar posesión de su antiguo lugar de habitación. En otras palabras, las elecciones se erigieron como un mecanismo capaz de revertir la "limpieza étnica" realizada por los beligerantes durante la guerra. En ese momento la reversión de dicha limpieza era considerada por la comunidad internacional como un prerrequisito a la reconstrucción de los tejidos sociales, del contrato social y del Estado.

A primera vista puede parecer contradictorio el hecho de que los actores de la guerra hayan firmado un acuerdo que simultáneamente legitimaba los resultados de la guerra (reconocimiento de las fronteras intercomunitarias establecidas por la limpieza étnica) y contenía la posibilidad de reversión de los mismos (reconocimiento del derecho de retorno de las poblaciones desplazadas). Sin embargo, esa contradicción aparente confirma una de las hipótesis esbozadas anteriormente con relación a las facetas de la reingeniería política: tanto la construcción del "armisticio iden-

titario" como su superación son facetas que se desarrollan simultáneamente, pero con énfasis diferentes a medida que transcurre el tiempo. Esto significa que, si bien la primera faceta de la reingeniería política primó sobre la segunda hasta la firma del acuerdo de Dayton, éste ya contenía algunas disposiciones tendientes a superar el "armisticio identitario". La ambigüedad y el carácter contradictorio del acuerdo revelan igualmente la capacidad de Estados Unidos, en tanto mediador del conflicto no sólo para "proponer" soluciones al conflicto, sino también para "imponerlas", utilizando al mismo tiempo "la zanahoria" (promesas de recompensa) y "el garrote" (amenazas en caso de no acuerdo). Un análisis del proceso negociador de Dayton, desde una perspectiva estructural de la negociación, es decir, tomando "el poder" como factor fundamental de explicación de los resultados de la negociación, permite dar a conocer cómo el mediador, empleando sus propios recursos de poder, puede modificar las balanzas estructurales de poder entre los beligerantes¹⁹.

De todas formas, la prioridad de la primera faceta de la reingeniería política sobre la segunda durante las primeras etapas de la intervención de la comunidad internacional se expresa en el carácter general, limitado y, a veces, contradictorio del acuerdo de Dayton. Las disposiciones referidas a la superación del armisticio identitario fueron lo suficientemente ambiguas como para generar el mínimo de oposiciones posibles a la adopción del

¹⁹ En efecto, Washington desplegó una cruzada diplomática que alteró la vulnerabilidad de las partes beligerantes a los diferentes resultados posibles de la negociación, al punto que para todos el costo del fracaso diplomático resultó más elevado que el costo de la firma del acuerdo. Los negociadores de las partes en conflicto se sentaron en la mesa de negociaciones con la sensación de que el fracaso les estaba prohibido. Los estadounidenses diseñaron el acuerdo y presionaron su adopción rápida, como si se tratara de una "maratón diplomática" donde el centro de la polémica no era la construcción de una "paz sostenible", sino la definición del mapa final de Bosnia; en otras palabras, las líneas del armisticio.

acuerdo. El anexo 3, sobre las elecciones, es revelador. Al mismo tiempo que establece el derecho de los refugiados a votar en su lugar de residencia antes de la guerra (1991) dispone así mismo el derecho de los ciudadanos desplazados de su antiguo lugar de habitación a inscribirse y a votar en la municipalidad donde prevén vivir hacia el futuro. Un acuerdo "a la carta", si se lo quiere llamar así, que satisface, en principio, las preferencias de todos los actores, locales y exteriores. Un acuerdo igualmente difícil de poner en práctica, porque la satisfacción simultánea de todas las preferencias no siempre es fácil de realizar. Por supuesto, si bien el compromiso de celebrar elecciones no constituyó una cuestión neurálgica hasta la firma del acuerdo de paz, ello no significa que el desarrollo futuro de las elecciones no constituyera para los actores una encrucijada y un evento fundamentales.

II. ELECCIONES EN BOSNIA-HERZEGOVINA: ¿ÉXITO O FRACASO DEL EJERCICIO DE REINGENIERÍA POLÍTICA?²⁰

La perspectiva de celebración de comicios electorales en Bosnia-Herzegovina suscitó desconfianza y temores entre la población civil bosnia y entre varios actores de la comunidad internacional. El ejercicio de reingeniería política debía ser llevado a cabo con sumo cuidado, so pena de desencadenar una nueva crisis balcánica, capaz de dejar sin efectos el armisticio identitario logrado en Dayton. Por esa razón, antes de las elecciones nacionales generales de septiembre de 1997, se llevaron a cabo los comicios de la

²⁰ En adelante se hará referencia varias veces a los diferentes partidos de la escena política en Bosnia. En caso de confusión, en el Anexo 3 se presenta una lista de los principales partidos con sus tendencias y campos de acción.

ciudad de Mostar (junio de 1996), "laboratorio previo" del futuro ejercicio de participación política²¹.

A pesar de las advertencias previas de organizaciones no gubernamentales, en especial del International Crisis Group, y del mismo jefe de la misión de la OSCE, en el sentido de que las condiciones para la celebración de la primera gran contienda electoral de septiembre de 1996 no eran las mejores, finalmente la diplomacia internacional y los medios de comunicación recibieron con satisfacción los primeros resultados de las elecciones en Bosnia. El cese al fuego establecido en Dayton fue respetado en términos generales por las tres comunidades: las armas y los ejércitos permanecieron en sus cuarteles y los combatientes se mantuvieron desmovilizados. Según las estadísticas de la OSCE sobre los comicios de septiembre de 1996, en total 49 partidos políticos distintos se inscribieron en las listas (13 para competir por la Presidencia colectiva, 20 por la Cámara de Representantes de Bosnia-Herzegovina, 13 por la Cámara de Representantes de la Federación croato-bosniaca, 16 por la Asamblea Nacional de la República serbia), hecho que podría interpretarse como un paso significativo hacia la democracia pluralista²². En septiembre de 1998, para las segundas elecciones generales, se presentaron un total de 83 partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes²³. Además, la tasa de participación de las primeras elecciones nacionales de 1996 fue cercana al 70% y la de las elecciones municipales de septiembre de 1997 del 85%²⁴.

²¹ "Bosnie: les municipales reportées", en *Le Figaro*, agosto 26, 1996.

²² Radenko Udovicic, "Elections in Bosnia: Standing in place", en *Usciptne misli*, Vol. 9, N° 1-2, invierno-verano, 1996-1997, p. 56.

²³ "Six scrutins pour un pays divisé", en *L'Humanité*, septiembre 14, 1998.

²⁴ Mirjana Kasapovic, "1996 Parliamentary Elections in Bosnia and Herzegovina", en *Electoral studies: An international journal*, Vol. 16, N° 1, marzo, 1997.

Incluso los resultados de las elecciones legislativas en la República serbia de Srpska (noviembre de 1997) y de las segundas elecciones generales nacionales (septiembre de 1998) podrían ser vistos con cierto optimismo. A primera vista, en la entidad serbia de Bosnia emerge paulatinamente un "bloque moderado" de políticos serbios, favorable a la aplicación y al respeto de los acuerdos de Dayton, así como a la plena cooperación con la comunidad internacional. En las elecciones legislativas de la República serbia de noviembre de 1997 "los ultranacionalistas" del Partido Democrático Serbio (SDS), cuyo máximo líder era el criminal de guerra Radovan Karadzic, mantuvieron el mayor número de sillas en el seno de la Asamblea de la República Srpska, pero retrocedieron y perdieron varios asientos frente a "los moderados", agrupados en un partido denominado la Alianza Popular Serbia (SNS), cuya líder era la presidenta de la entidad serbia Biljana Plavšić²⁵. En las elecciones generales de septiembre de 1998, casi el mismo grupo de moderados, bajo otra coalición de partidos denominada *Sloga*, colocó en la silla serbia de la presidencia colectiva de Bosnia-Herzegovina a su candidato, Zivko Radisić²⁶. Y en noviembre de 1998, *Sloga* alcanzó también la presidencia de la Asamblea de la República serbia de Srpska²⁷.

No obstante, no deben confundirse la realización de elecciones sin incidentes, la aparición de múltiples partidos, las altas tasas de participación electoral y la emergencia incipiente de un bloque de moderados en la entidad serbia, con la consolidación unívoca

²⁵ "Faible participation aux élections en République Serbie de Bosnie", en *Le Monde*, noviembre 26, 1997.

²⁶ "Bosnie: cuisante défaite des "modérés", en *Le Figaro*, septiembre 22, 1998.

²⁷ Christian Lecourt, "Les Serbes modérés de Bosnie emportent la présidence du Parlement", en *Le Monde*, noviembre 6, 1998, p. 4.

de un régimen democrático en Bosnia y con la reintegración inevitable de las tres comunidades en el seno de una verdadera unidad política. El balance de las elecciones bosnias que se han llevado a cabo, en términos tanto de la reconstrucción de los tejidos sociales y del Estado, como de la restauración de un nuevo contrato social, debe hacerse con moderación y cuidado.

A. La no-movilidad de la población: expresión del *statu quo*

Si se toma como real la cifra estimada de 300.000 muertos durante la guerra, el número total de bosnios que sobrevivieron a la guerra debe ser de 4.065.000 personas (según el censo de 1991, Bosnia-Herzegovina contaba con 4.365.000 personas). Más de la mitad de los sobrevivientes (2.400.000 personas), se han convertido en refugiados en el extranjero o desplazados de la guerra al interior de Bosnia²⁸. Según el acuerdo de Dayton, esta condición de refugiados o desplazados no debe impedirles votar en las elecciones organizadas por la comunidad internacional. Elecciones que, como se dijo, se esperaba constituyeran un mecanismo para incentivar el derecho al libre movimiento de la población civil e incluso para revertir los resultados de la "limpieza étnica" llevada a cabo durante la guerra, al permitirles a los refugiados y a los desplazados un retorno paulatino a sus poblaciones de origen. Con relación a esos objetivos, los resultados electorales en Bosnia no son muy alentadores por ahora.

En cuanto a los desplazados internos se refiere, durante la celebración de las primeras elecciones nacionales generales (septiembre de 1996) sólo 24.000 electores, es decir, menos del uno por ciento

²⁸ Emmanuel Defoullos, "Les réfugiés bosniaques commencent à voter", en *Le Monde*, agosto 30, 1998.

del electorado total se atrevieron a franquear las líneas de demarcación establecidas entre las dos entidades políticas, con el objetivo de votar en su lugar de residencia anterior a la guerra²⁹. Aunque no se dispone aún de esas mismas cifras con relación a las segundas elecciones nacionales generales que se realizaron dos años después (septiembre de 1998), algunos hechos confirman que la movilidad de los desplazados sigue siendo un problema en Bosnia. De hecho, en 1998 la misma OSCE tuvo que avalar la decisión tomada por las autoridades locales de algunas ciudades de instalar los puestos de votación para refugiados fuera de ellas, evitando así posibles enfrentamientos intercomunitarios. Tal fue el caso de Srebrenica y Bratunac, ciudades que, como resultado de los desplazamientos de población durante la guerra, tienen hoy mayorías serbias, y que instalaron en Brahmar y Milici, respectivamente, los puestos de votación para los refugiados bosniacos provenientes de otras ciudades. Así se evitó el contacto directo de los *nuevos* residentes serbios, con los *viejos* residentes bosniacos en ciudades todavía consideradas como "puntos calientes" de Bosnia³⁰.

La reticencia a ejercer el derecho al voto en los sitios de residencia anteriores a la guerra, así como las restricciones impuestas al libre desplazamiento de los refugiados y los desplazados, son prueba tanto de los riesgos que acarrea la libre movilidad de población durante el ejercicio electoral en Bosnia, como de las secuelas que la guerra dejó en la memoria colectiva de la población civil. Muchos refugiados y desplazados prefieren en la actualidad permanecer en las nuevas ciudades donde se han instalado

²⁹ Paul Marie de la Coe, "Amers innocents d'élections en Bosnie", en *Le Monde Diplomatique*, noviembre, 1996.

³⁰ "Bosnie: es réfugiés musulmans de Srebrenica tentent à voter", en *Le Monde*, septiembre 15, 1998.

después de la guerra para rehacer allí una vida nueva, aun cuando eso signifique, por una parte, aprobar tácitamente el genocidio y la limpieza étnica realizados durante el conflicto, y por otra, aprobar la fragmentación comunitaria del país.

Los desplazamientos mínimos de candidatos y de votantes en el proceso electoral fueron posibles gracias a la vigilancia y a la protección brindada por los hombres de la OTAN (IFOR, luego SFOR), y a la presencia de los observadores internacionales. En 1998, el despliegue de soldados de la SFOR fue de 32.500, el número de observadores, de 3.200 y el de policías internacionales, de 2.000. Incluso, en 1996 para las elecciones de una pequeña ciudad como Mostar llegaron a movilizarse hasta 2.500 soldados³¹. En un país cuyo Estado es prácticamente inexistente la fuerza de la OTAN actuó durante las elecciones como una especie de "policía foránea", con facultades incluso para arrestar y detener temporalmente los individuos perturbadores del orden público, de acuerdo con las directivas establecidas por la misión de la OSCE. Frente a la magnitud del despliegue militar de la comunidad internacional en Bosnia, el libre movimiento de la población civil bosnia resulta ínfimo y la participación electoral nada sorprendente. Más bien, lo que se deduce es que el armisticio identitario sigue en buena medida vigente, manteniéndose casi inmodificadas las líneas de demarcación entre las tres comunidades establecidas por Dayton³².

³¹ Stojan Obradovic, "Mostar: a bosnian model", en *Dispatches*, Vol. 9, N° 1-2, invierno-verano, 1996-1997.

³² Según los cálculos del alto comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la limpieza étnica no se ha revertido, en especial dentro de la República serbia de Sepska. Allí, los serbios han bloqueado al máximo la entrada de los bosniacos que desean regresar. Desde la firma de los acuerdos de Dayton en París hasta la realización de las primeras elecciones nacionales (septiembre de 1996) solamente 100.000 personas habían regresado a su lugar de origen en dicha república. Al mismo tiempo, otras 80.000 personas habían sido expulsadas de sus hogares, lo que dejó un saldo efectivo de retorno en ese momento de 20.000 personas.

Ahora bien, las elevadas tasas de participación electoral, calculadas desde luego sobre el número de electores inscritos, no deben ser tomadas como un indicador de desplazamientos masivos de población al interior de Bosnia durante las jornadas electorales, ni tampoco como un indicador de movilización electoral fuerte. En primer lugar, frente a las elecciones de 1990 –antes de la disolución de Yugoslavia–, en las elecciones generales de 1996 el número de votantes inscritos disminuyó de 3,5 millones a 2,9 millones. Se estima que aproximadamente 300.000 personas murieron en la guerra, lo cual significa que aproximadamente unas 300.000 personas no quisieron inscribirse en 1996³³. Además, las tasas elevadas de participación electoral se explican en buena medida gracias a la posibilidad otorgada a los electores de votar en el extranjero o en una ciudad diferente a aquella en la que habitaban antes de 1991. Incluso, en elecciones locales de pequeña envergadura, como las de Mostar, fue preciso permitirles a ciertos refugiados ejercer su derecho al voto en el extranjero, en países como Alemania, Noruega, Suecia y Suiza. Para las elecciones generales de septiembre de 1996, 641.010 personas se inscribieron y votaron fuera de Bosnia-Herzegovina, esto es, aproximadamente el 22% de todos los electores inscritos. Por cierto, este cifra tan elevada y sin precedentes (ni siquiera en 1993, el número de refugiados camboyanos que votaron en el exterior fue tan numeroso) no debe sorprender, considerando que, en esa fecha, el total de refugiados bosnios en el extranjero era de 1.331.833 (645.300 en los países de la ex-Yugoslavia y 686.533 en el resto del mundo)³⁴. Por último, y no menos importante, un cálculo aproximado que puede ayudarnos a relativizar la importancia de las elevadas tasas de participación. *Grosso modo*, se estima en un 80% el número de

³³ Kasepovic, Op. Cit.

³⁴ DeFouloy, Op. Cit.

electores potenciales del total de refugiados, esto significa aproximadamente 1.067.000 personas y que 400.000 personas más habrían podido inscribirse para votar en el extranjero y que, en efecto, no lo hicieron. Muchos confesaron no querer participar en los comicios ante la falta de alternativas políticas; su participación sólo habría contribuido, según los refugiados, a legitimar en el poder a los antiguos actores de la guerra.

B. Los resultados electorales: confirmación de la división del país y no de su unidad

La obtención de la mayoría de los votos en las elecciones generales de 1996 por parte de los tres partidos más nacionalistas fue una confirmación de la división *de facto* del país en tres comunidades, cada una de ellas agrupada en su propia entidad (la bosniaca en cabeza de Alija Izetbegovic del Partido de Acción Democrática-SDA, la serbia en cabeza de Momcilo Krajisnik del Partido Democrático Serbio-SDS y la croata en cabeza de Kresimir Zubak de la Unión Democrática Croata-HDZ). Los resultados de dichas elecciones no sólo legitimaron las fuerzas nacionalistas que hicieron la guerra desde 1992 sino también los hombres políticos partidarios de la división del país (véase el Anexo 2 con los resultados de las elecciones generales de 1996)³⁵. Aún más, las elecciones reforzaron las “alas duras y nacionalistas” de los partidos, en detrimento de las tendencias más pluriétnicas. El caso más evidente, pero no exclusivo, es el del SDA de los bosnios. Durante la guerra fue un partido heterogéneo que utilizaba un discurso pluriétnico, reclamando incluso la creación de una sola entidad política en la que debían convivir todos los pueblos de Bosnia. Después de Dayton, paulatinamente, la dirección del

³⁵ Gordane Igric, “Profiteurs de guerre”, en *Le Monde diplomatique*, junio, 1998.

partido se fue homogenizando, alrededor de un ala dura y nacionalista.

El único hecho que contradice la consolidación de los ultranacionalistas hasta el momento es la victoria reciente, en las segundas elecciones generales de septiembre de 1998, del candidato de los serbios moderados de la coalición *Sluga*, Zivko Radisic, quien asumió la representación serbia de la presidencia colectiva tripartita de Bosnia Herzegovina. No obstante, la emergencia de ese bloque moderado serbio es todavía frágil y no está del todo asegurada como una tendencia irreversible. De hecho, en las mismas elecciones de septiembre de 1998, Biljana Plavsic, conciliadora tanto con la comunidad internacional como con los musulmanes de la República serbia, y principal cabeza de los moderados, perdió la presidencia de dicha república frente al candidato más nacionalista de todos: Nicola Poplasen, del Partido Radical serbio (SRS). Este partido y su respectivo hermano en Yugoslavia —el SRS de los radicales serbios de Yugoslavia, cuyo líder es un antiguo paramilitar de la guerra, Vojislav Seselj— defienden aún hoy en día la idea de una unión de todos los serbios en una sola “Gran Serbia”²⁶. En realidad, la escena política de la República Serbia de Srpska se caracteriza por una oposición entre una pequeña facción atomizada de moderados y una facción mayor y más homogénea de ultranacionalistas, compuesta por el SRS (la opción radical de ultraderecha) y el SDS (el partido comandado antes oficialmente por Radovan Karadzic, hoy criminal de guerra buscado por el Tribunal de La Haya para Yugoslavia). Si se quiere, el retroceso del SDS en las legislativas de noviembre de 1997 no debe interpretarse tanto como la emergencia

²⁶ “Serbs law”, en *Financial Times*, septiembre 19, 1999.

de los moderados bosnios sino más bien como la radicalización del electorado ultranacionalista, que ahora expresa su preferencia por el SRS. Sumados los votos de esos dos partidos, el SRS y el SDS, los ultranacionalistas siguen siendo mayoría en la entidad serbia. Los moderados sólo se sostienen en la escena política local gracias al apoyo y a la injerencia de la comunidad internacional.

Sería interesante poder comparar los resultados de las elecciones generales nacionales de 1996 con los de las mismas celebradas en 1998. Por no disponer de ellos por ahora, pues la OSCE los ha publicado a “cuenta gotas”, la confirmación de nuestras hipótesis permanece incompleta. De todas formas, según los resultados de las elecciones de 1996, el proceso de “homogeneización nacional” está más avanzado que en 1990, fecha en la que se celebraron las últimas elecciones antes del desencadenamiento de la guerra. Comparando esas dos elecciones —claro que haciendo la salvedad de que en las elecciones de 1990 la división de Bosnia en dos entidades políticas no se había llevado a cabo— puede observarse que los partidos nacionalistas han venido afirmándose, marginando otras opciones políticas más pluralistas. En las elecciones de 1990 el SDA obtuvo el 33% de los votos, el SDS el 26% de los votos y el HDZ el 16%. En las elecciones de 1996, dentro de la Federación croata-bosniaca, el SDA y el HDZ juntos obtuvieron el 55% de los votos, y al interior de la República serbia, el SDS obtuvo el 54%²⁷.

C. Un pacifismo de fachada

En el caso de Bosnia-Herzegovina es preciso tener en mente que la coexistencia de tres comunidades en el marco de una unidad

²⁷ Udovic Op. Cit., p. 55.

política jurídica no significa necesariamente ni la reconstitución de una unidad política ni la reconciliación inter comunitaria. Desde luego, después de una guerra tan intensa y prolongada, dicha reconciliación no se logra de la noche a la mañana. Sin embargo, la expectativa de la comunidad internacional era que las elecciones sirvieran al menos como un "instrumento pacificador", es decir, como un mecanismo que mediante una práctica específica –el voto– estimulara el "aprendizaje" de otras formas de participación en la política menos violentas. Pese a tal expectativa, la celebración de las elecciones en Bosnia-Herzegovina no ha apaciguado del todo las lógicas bélico-guerreras y las dinámicas conflictivas. Las elecciones bosnias, celebradas hasta ahora en un contexto de calma relativa, sin reanudación de enfrentamientos violentos, no son sin embargo un buen indicador de reconciliación inter comunitaria en el seno de una unidad política.

Durante la campaña electoral de 1996 la atmósfera de odio y de enfrentamiento fue evidente. A la víspera de las elecciones de septiembre de 1996 un "clima de guerra" parecía contextualizar el ejercicio electoral. Tan sólo quince días antes de los comicios la IFOR debió destruir 300 toneladas de armas que los serbios querían sustraer al control de armamentos establecido por los acuerdos de Dayton. Paralelamente, Estados Unidos estaba entregando a los bosnios la ayuda militar prometida en Dayton (rockets, ametralladoras, material de comunicación, carros blindados y helicópteros)³⁸. Quizás no podía esperarse un clima distinto en unas elecciones que se celebraron en plena vigencia del armisticio identitario, pues ellas tuvieron lugar apenas nueve meses después de la firma del acuerdo de Dayton. Pero lo importante es que, de acuerdo con lo observado, la celebración de elec-

³⁸ Nikola Kovac, "Mauvaise paix en Bosnie-Herzégovine", en *Le Monde Diplomatique*, marzo, 1997.

ciones a poco tiempo de la firma del armisticio identitario no apaciguó, sino que se reforzaron las tendencias divisionistas.

Por una parte, las lógicas guerreras no reconciliadoras se afirmaron en el lenguaje y en la práctica de buena parte de los actores políticos, en la medida en que ellos vieron que esas prácticas constituían la mejor forma de consolidar su fuerza electoral y de movilizar el electorado. Ciertas "demostraciones guerreras" por parte de los partidos nacionalistas, que los proyectaban entre los electores como "protectores" frente a una posible agresión del enemigo, fueron comunes durante la campaña electoral de 1996. En mayo de ese año, por ejemplo, inmediatamente después de la primera presentación en público del SDA, tuvo lugar la primera parada militar del gobierno de Alija Izetbegovic en la Federación croato-bosniaca. La estrategia del SDA –partido nacionalista bosniaco, en el poder en ese momento– era evidente: mostrar que el partido había dotado a los bosnios-musulmanes de una capacidad de defensa frente a las otras dos comunidades³⁹. En general, los discursos de los candidatos de los partidos nacionalistas evocaban más una revancha guerrera que la reintegración del país. El SDA, por ejemplo, evocó varias veces en su discurso el retorno mediante la conquista militar a ciudades ocupadas por los serbios, como Banja Luka. No debe extrañar entonces que los *slogans* de sus afiches fueran: "Islam, pueblo y ejército" y que los líderes de los partidos de oposición bosnios, favorables a la reintegración y la convivencia con las otras comunidades, fueran tildados de "traidores"⁴⁰. Desde luego, los otros partidos nacionalistas de las otras comunidades acudieron al mismo discurso. Una

³⁹ "La Bosnie vaut-elle vraiment une messe électorale?", en *Le courrier international*, junio 20, 1996.

⁴⁰ Remy Oudin, "Le Parti nationaliste d'Alija Izetbegovic mène une campagne électorale agressive en Bosnie", en *Le Monde*, septiembre 4, 1996.

propaganda de televisión del SDS de los serbios, cuyo *clip* inicial era "Finalizan siglos de esclavitud, los serbios se levantan y ondean su bandera" y cuyas imágenes mostraban caballeros serbios del siglo XIV combatiendo con soldados turcos, y concluía con la siguiente leyenda: "Un serbio no se pondrá jamás de rodillas". Y en un mitin electoral en Mostar el vicepresidente del HDZ de los croatas evocó la sobrevivencia de la república autoproclamada por ellos durante la guerra, al afirmar: "Los croatas son más fuertes que nunca, Herzeg-Bosna no morirá"⁴¹.

Por otra parte, el "clima bélico" en el que se celebraron las elecciones facilitó y legitimó la incorporación de los viejos combatientes en los cuadros de los principales partidos políticos nacionalistas. En Bihać, por ejemplo, los antiguos militares bosniacos responsables de la ofensiva de 1995 se habían convertido en políticos. Para ellos "la victoria del SDA en las elecciones significaba la continuación de los años de combate militar"⁴². Algunos de los viejos combatientes, considerados por el Tribunal de La Haya para la ex-Yugoslavia como verdaderos criminales de guerra, llegaron a dirigir los partidos nacionalistas. Ese fue el caso del HDZ, cuya jefatura la tuvo hasta 1995 el croata Dira Kordić. Más flagrante aún fue el caso del SDS, dirigido por el serbio Radovan Karadžić, incluso desde la clandestinidad, una vez que la OSCE prohibió la participación política de los criminales de guerra en las elecciones. Después de su dimisión oficial, en 1996, Karadžić siguió organizando las listas de candidatos y apareciendo prácticamente a diario en la televisión. Su fotografía siguió apareciendo hasta septiembre de 1998 en los afiches de la campaña

⁴¹ Rihov Čurđić, "Les élections générales de Bosnie et en particulier le processus des nationalistes", en: *Le Monde*, septiembre 14, 1996.

⁴² Čurđić, "Le Parti nationaliste d'Alja...", *Op. Cit.*

del SDS en Pale, bajo consignas como: "La voluntad del pueblo es la identidad, la unión, la libertad y la Serbia. Con Radovan Karadžić, presidente del SDS"⁴³.

III. UNA EXPLICACIÓN A LOS "EFECTOS PERVERSOS"

Como se ha visto, la realización de comicios electorales en Bosnia-Herzegovina produjo una serie de efectos "perversos", es decir, no esperados, desde la perspectiva de la reingeniería política. En especial, en vez de acelerar el proceso de reconstrucción de una unidad política en la que conviven antiguos beligerantes, las elecciones en Bosnia han dejado intactas las dinámicas de desintegración. Al punto que, tres años después de la firma del acuerdo de Dayton, la paz lograda es considerada todavía un logro relativo que puede ser puesto en cuestión en cualquier momento, por acontecimientos bien al interior o bien al exterior de Bosnia. Por ejemplo, especial preocupación al respecto han desencadenado los acontecimientos de 1998 en Kosovo. Algunos diplomáticos occidentales han manifestado incluso la necesidad de replantear el acuerdo de Dayton, haciendo una propuesta que liga las dos problemáticas balcánicas: se le exigiría a Serbia la aceptación de la independencia de Kosovo a cambio de la cesión de una parte del territorio de la República serbia de Srpska⁴⁴.

De cualquier manera, el caso de Bosnia-Herzegovina demuestra que las virtudes de la utilización de las elecciones como un instrumento de reingeniería política no están confirmadas por la práctica. Por supuesto, lo importante es dar cuenta de los factores

⁴³ "Faible participation aux élections...", *Op. Cit.*

⁴⁴ "Serbia last", *Op. Cit.*

que explican la inoperancia del instrumento, antes de desecharlo de antemano. Al respecto, pueden señalarse algunos elementos de reflexión.

Según la misma OSCE, en especial su presidente Flavio Cotti, ninguna de las condiciones mínimas establecidas por el acuerdo de Dayton para la realización de las elecciones en Bosnia se había cumplido en septiembre de 1996, fecha máxima de aplazamiento de las primeras elecciones generales, según dicho acuerdo. Por esa razón, algunos partidos políticos moderados y algunas organizaciones no gubernamentales, como el International Crisis Group, hicieron fuertes llamados al boicoteo y al aplazamiento de los escrutinios. No obstante, la comunidad internacional insistió en cumplir con el calendario electoral de Dayton, alegando que su aplazamiento traería incluso peores efectos desestabilizadores. Reticente, la misión de la OSCE en Bosnia sólo accedió a aplazar las elecciones de Mostar (debían tener lugar el 31 de mayo de 1996 y se realizaron en junio de ese año) y las elecciones municipales de septiembre de 1996 (tuvieron lugar un año más tarde, en septiembre de 1997). Si bien, en términos generales, las elecciones de 1996 se llevaron a cabo en los plazos establecidos, éstas no fueron precisamente libres y democráticas. Lo mismo puede decirse de los comicios electorales posteriores (septiembre de 1997 y septiembre de 1998).

Snyder y Ballentine ofrecen un marco conceptual que contribuye a explicar por qué las elecciones no siempre constituyen un mecanismo conciliador e integrador de la sociedad, sino que también pueden desencadenar, incentivar o dejar intactas dinámicas conflictivas y de desintegración⁴⁵. Según ellos, "la competencia

⁴⁵ Jack Snyder y Karen Ballentine, "Nationalism and the Marketplace of Ideas", en *International Security*, Vol. 21, N° 2, otoño, 1996.

de ideas" es precisamente la principal característica de una democracia plural. Es decir, más allá de la realización formal de elecciones, lo que importa en el tránsito hacia la democracia es el estímulo del "debate público de ideas". Debate que debe llevarse a cabo en un "contexto" en el que la oferta de ideas no está concentrada, su demanda no está segmentada y los órganos de regulación del mercado de ideas son eficaces. Lo interesante del caso bosnio es observar tanto la incapacidad de la comunidad internacional para crear un verdadero mercado de ideas, como su impotencia para evitar que los viejos actores de la guerra monopolizaran la oferta de ideas, segmentaran su demanda y pasaran por alto las normas regulatorias de la OSCE.

La monopolización de la escena política, es decir, de la "oferta política" por parte de los partidos nacionalistas de cada una de las comunidades bosnias fue evidente. Cierta, existieron opciones de oposición a dichos partidos, pero ellas fueron marginadas de la escena. El caso más diciente fue el del Partido para Bosnia-Herzegovina-SzBiH, dirigido por Haris Silajdzic, antiguo primer ministro del gobierno de Alija Izetbegovic y disidente del SDA bosniaco. La popularidad de Silajdzic, cuya propuesta era la creación de una Bosnia laica y unida, con partidos multiétnicos, fue muy popular en la contienda electoral de 1996. Según un sondeo de mayo de ese año, realizado por el semanario *Danij*, el SzBiH tenía el 42% de la intención del voto, mientras que el SDA de Izetbegovic sólo tenía el 27%. Los resultados de las elecciones le dieron al SDA el 80% de los votos y al SzBiH el 14% (véase el Anexo 2).

El "acoso" que padecieron las opciones de oposición más pluralistas, nacientes y emergentes por parte de los partidos nacionalistas tuvo varias facetas: presión sobre sus electores, calificados de

"desleales" y "traidores" que ameritaban la salida de sus puestos de trabajo; sabotajes de mítines, movilizandos, por ejemplo, madres "vestidas de negro" que habían perdido a sus hijos durante la guerra y que hacían recordar que la reconciliación no era posible; sabotaje de afiches y expulsión de los candidatos de oposición de las ciudades; incluso, ejercicio de la violencia física y amenazas de muerte a los candidatos de la oposición (por ejemplo, en junio de 1996, Silajdzic fue agredido a golpes con una barra de hierro)⁶⁶.

Otros mecanismos más sutiles, pero no menos significativos, fueron utilizados para marginar a la oposición. El más importante quizás consistió en el control por parte de los partidos nacionalistas del acceso a los medios de comunicación. Sin acceso fácil y directo a ellos, la oposición no pudo presentar visiones alternativas en el "mercado de ideas", profundamente marcado por la alusión a los odios intercomunitarios y a las diferencias religiosas. La independencia de la televisión y de la prensa con respecto a las corrientes nacionalistas fue igualmente precaria en el seno de las tres comunidades.

La marginalización de todas esas corrientes de oposición no fue una tarea difícil de llevar a cabo. De hecho, para vencer a los nacionalistas, los moderados de la oposición se vieron obligados a hacer alianzas y coaliciones entre ellos, que resultaron ser bastante heterogéneas⁶⁷. Así, en el seno de la oposición se

⁶⁶ René Clément, "Les oppositions tentent de s'unir pour vaincre les nationalistes au pouvoir", en *Le Monde*, marzo 15, 1996. Miroslav Zivanovic (entrevista), en *Utopovjesnik*, Vol. 9, N° 1-2, invierno-verano, 1996-1997. Šejfudin Tokić (entrevista), en *Utopovjesnik*, Vol. 9, N° 1-2, invierno-verano, 1996-1997.

⁶⁷ Un ejemplo es la iniciativa de coalición del alodide de Tuzla, que reunió al SDS (Partido Comunista), los social-demócratas, los republicanos independientes, la Unión Bosniaca Social-Demócrata-UBSD, el partido liberal bosniaco y el partido croata.

presentaron múltiples fracturas, en especial cuando se tuvo que discutir la repartición futura de los puestos claves en caso de victoria electoral. Esto proyectó una visión de burocratización y corrupción que desprestigió los proyectos políticos de la oposición frente a amplios sectores de la sociedad. No está de menos recordar también que la multiplicidad de partidos políticos no se tradujo en un amplio abanico de ofertas de ideas, lo cual indica que no siempre el pluripartidismo se traduce necesariamente en una oferta política variada. En realidad, muchos partidos pequeños edificaron su proyecto político alrededor de ideas igualmente nacionalistas que las de los partidos más poderosos y mejor organizados. Tal es el caso del Partido Radical Serbio SRS que tiene más similitudes que diferencias con el SDS de Karadzic y que viene consolidándose como una fuerza importante desde las elecciones de 1996 (en el seno de la Asamblea Nacional de la entidad serbia pasaron de tener 6 sillas en 1996 a 15 en 1997). Según algunos electores, la situación en término de opciones y alternativas en el "mercado electoral" era comparable a "una opción entre la peste y el cólera".

Ahora bien, buena parte de la oposición quedó automáticamente marginada de la escena política, en la medida en que el sistema electoral establecido por el acuerdo de Dayton favoreció la segmentación y la desintegración del mercado político. Especialmente en términos de la demanda de ideas, pues dicho sistema se sustentaba en una base comunitaria. Como puede observarse en el diagrama del Anexo 1, de hecho cada comunidad tenía garantizada "su propia cuota" en ciertos cuerpos colegiados (verbigracia, la Presidencia, la Cámara de Representantes y la Cámara del Pueblo de la República de Bosnia-Herzegovina, así como la Cámara del Pueblo de la Federación croata-bosniaca). No sólo cada comunidad sabía de antemano el número de sillas

que ocuparía en esos cuerpos, sino que su electorado correspondía a la comunidad en cuestión. Bajo ese sistema, por una parte, los electores no tenían ningún interés por conocer las ideas de los partidos que representaban a otras comunidades, y, por otra parte, los partidos no tenían ningún incentivo para movilizar el electorado a partir de un discurso multicomunitario y no-nacionalista. Los partidos que se atrevieran a hacer tales propuestas tenían muy pocas posibilidades de triunfar, pues la demanda de ideas políticas estaba *per se* segmentada. Por supuesto, un sistema electoral como tal era preciso para facilitar la firma del acuerdo de Dayton, cuyos representantes por parte de las tres comunidades eran los jefes de los principales partidos nacionalistas.

Una vez firmado el acuerdo de Dayton, la segmentación de la demanda se profundizó en la medida en que las ideas no circularon entre las comunidades. Dos factores contribuyeron a esa ausencia de circulación. De una parte, el acantonamiento de los medios de comunicación en sus respectivas entidades de origen y la limitada circulación de la prensa escrita. Para poner un ejemplo dicente, los periodistas bosniacos del este de Mostar nunca osaron a cubrir noticias o a hacer circular su periódico en el oeste de Mostar, la parte croata de la ciudad. En efecto, dicha ciudad tenía dos periódicos diferentes que circulaban en áreas restringidas, como si se tratara de una ciudad dividida. En la actualidad, la circulación de ideas a través de los medios de comunicación sigue siendo precaria en todo el territorio de Bosnia, dado que una cadena de televisión interentidades, financiada por la comunidad internacional, nunca funcionó. En esas circunstancias de oferta pobre y limitada, la demanda de ideas por parte de los electores tiende a mantenerse segmentada⁴⁸.

⁴⁸ "Les élections générales en Bosnie-Herzégovine auront lieu samedi 14 septembre", en *Le Monde*.

Por otra parte, la segmentación de la demanda se vio favorecida en la medida en que casi ningún partido tenía una verdadera vocación transnacional. En otras palabras, casi ninguno hizo campaña política fuera de la entidad de la comunidad que representaba (véase el Anexo 3). Ni siquiera la oposición bosniaca, el SzBiH, que defendía la opción pluriétnica, pudo llevar a cabo una campaña transcomunitaria. Sin aliados en la República serbia, ni en la República croata autoproclamada, su margen de acción se limitó a las comunidades bosniacas de la Federación croata-bosniaca. Tampoco pudo llevar a cabo una campaña de esa naturaleza de manera independiente, dado que las policías de las comunidades croatas y serbias no autorizaron la realización de campañas de los partidos bosniacos en los sectores que ellas controlaban.

Por último, la regulación del mercado de ideas, responsabilidad fundamental de la OSCE, resultó ineficiente. Ciertamente, se emitieron una serie de normas para la celebración de los comicios. Pero la OSCE no pudo evitar que los partidos nacionalistas intentaran interpretar a su favor o esquivar las directivas de la OSCE. Una regla, en concreto, fue utilizada por los actores de la escena política para continuar con la limpieza étnica de la guerra: aquella que permitía a los refugiados y a los desplazados votar en un lugar diferente a aquel en el que habitaban antes de la guerra o incluso aquel en el que habitaban en el momento de las elecciones. Los serbios, en especial, recurrieron al chantaje de los electores, utilizando la ayuda humanitaria y la asignación de hogares, para obligarlos a votar en los sitios donde ellos deseaban consolidar su poder. En ciudades de mayoría serbia los desplazados serbios

junio 27, 1996. Larry James, "Media late for Bosnian Vote Date", en *International Herald Tribune*, agosto 16, 1996.

debían, para obtener vestidos y alimentos, renunciar a votar en sus ciudades de origen. Asimismo, las autoridades de Serbia obligaron a la mitad de los 240.000 refugiados serbios instalados en ese país a inscribirse en ciudades donde ellos no tenían la intención de regresar o de votar. En suma, para lograr una victoria serbia en una ciudad tomada a los musulmanes durante la guerra, bastaba con registrar suficientes serbios en las listas electorales de la localidad en cuestión, como para contrarrestar el poder electoral de los musulmanes que registrados desde 1991 podrían también ejercer su voto allí. Así, por ejemplo, Srebrenica, ciudad de 16.000 habitantes, tuvo 24.394 serbios inscritos en las listas electorales de 1996, mientras que antes de la guerra ese mismo número sólo llegaba a 10.000. Esto es lo que podría denominarse una verdadera "limpieza étnica electoral", clara muestra de que la política es la continuación de la guerra por otros medios⁴⁶.

Este tipo de irregularidades condujo a la decisión de la comunidad internacional de aplazar un año las elecciones municipales previstas para septiembre de 1996. Desde luego, dicho aplazamiento no impidió que la práctica del "voto obligado" se llevara a cabo en los demás escrutinios realizados según el cronograma establecido por Dayton. Tampoco impidió que la práctica se reprodujera un año más tarde, en septiembre de 1997. Una ciudad como Srebrenica, cuyos residentes actuales son cien por ciento serbios, terminó con un alcalde bosniaco, elegido por los antiguos residentes de la ciudad, hoy refugiados en otras ciudades. Dicho alcalde nunca pudo ejercer su cargo en la ciudad, pues la población serbia local se opuso firmemente a ello. La OSCE debió, pues, organizar una administración conjunta, compuesta por dos bosniacos y dos serbios, que en la práctica no operó jamás⁴⁷.

⁴⁶ "What kind of Bosnia?", en *The Economist*, agosto 24, 1996.

CONCLUSIÓN

Esta reflexión final sobre "mercado de ideas" nos conduce a una reflexión sobre la eficiencia del ejercicio de reingeniería política ejecutado por la comunidad internacional en Bosnia. Siguiendo los planteamientos de Snyder y Ballentine, las elecciones pueden constituir un instrumento integrador de una sociedad y de una entidad política, siempre y cuando las condiciones para el establecimiento de un "verdadero mercado de ideas" estén dadas. Si en el caso bosnio las elecciones no han constituido una práctica de participación política integradora de la sociedad es porque las condiciones para el debate público de las ideas no están dadas. Si bien, según Dayton, la comunidad internacional, representada por la OSCE, es la principal responsable de la creación de dichas condiciones, nada indica por el momento que dicha tarea pueda ser ejecutada fácil y eficientemente por ella.

En primer lugar, hay que tener en cuenta la necesidad de precisar ese "actor en abstracto" que denominamos "comunidad internacional" y que por lo general carece de unidad y de una composición estable. Es decir, la comunidad internacional no es la totalidad de la sociedad internacional. Se trata de un conjunto de actores muy heterogéneos, cuya composición cambia con el tiempo, y cuyo único vínculo común es estar convocados por una situación o un evento del sistema internacional que les preocupa, les interesa o les concierne. Los intereses de ese conjunto de actores suelen ser disímiles, y no siempre la acción de esa "comunidad internacional" coincide con lo que podría ser en teoría "el interés de la sociedad internacional". Una ejemplificación de lo dicho es la realización de las elecciones de 1996 dentro del calendario

⁴⁷ "Bosnia: les réfugiés musulmans de Srebrenica...", *Op. Cit.*

previsto por Dayton, pese a que el mismo jefe de la misión de la OSCE y 45 diplomáticos, reunidos en la Conferencia de Florencia (junio de 1996) para evaluar los progresos conseguidos desde la firma del acuerdo de Dayton, insistieran en que lo importante era la realización de las elecciones una vez cumplidas las condiciones mínimas para la puesta en marcha de los comicios. La presión fuerte de Estados Unidos sobre la OSCE para que las elecciones se llevaran a cabo según el calendario de Dayton, es indicativa de que el programa de elecciones estaba supeditado en últimas al cronograma de retiro de la IFOR. A la víspera de las elecciones presidenciales estadounidenses, Washington no deseaba un aplazamiento de las mismas en Bosnia. Una decisión de ese tipo podía hacer de Bosnia un asunto político de la campaña electoral estadounidense en el que se pondría en tela de juicio el regreso a salvo de los soldados estadounidenses "a casa" (*bring the boys back home*).

En segundo lugar, el establecimiento de las condiciones adecuadas para la realización de las elecciones no siempre es una cuestión de voluntad sino también de capacidad. Aun facultadas para hacerlo, en varias ocasiones ni la OSCE ni la fuerza de la OTAN pudieron por razones prácticas aplicar las sanciones que hubieran quizás garantizado el desarrollo del juego democrático. Un ejemplo de ello fue el debate que se generó respecto a la participación no autorizada de los criminales de guerra en la campaña electoral. Según los medios de comunicación y el Tribunal de justicia para la ex-Yugoslavia, dichos criminales habrían podido ser arrestados por la IFOR, impidiéndoles participar tras bambalinas en las elecciones. Las voces de denuncia indicaban que, en realidad, dicha fuerza multinacional parecía evitar el enfrentamiento frontal con las "guardias pretorianas" de los criminales de guerra; según ellas, parecía como si "la comunidad internacional", con el

objetivo de evitar la muerte de por lo menos una veintena de soldados de la OTAN, hubiera acordado, con la mediación de Milosevic, la impunidad a los criminales de guerra, a cambio de su retiro "formal" de la escena política⁵¹.

Por último, los ejercicios de reingeniería política no deben menospreciar la capacidad de adaptación y de acción de los actores locales, especialmente en el sentido de hacer valer sus propios intereses. Esto nos conduce nuevamente a pensar en los "efectos perversos", es decir, en las consecuencias no esperadas de una acción de la comunidad internacional en un escenario local. El ejemplo más dicente son las elecciones que tuvieron lugar en 1998 en la República serbia de Srpska. Decidida a apoyar abiertamente la consolidación del bloque moderado de los serbios, encabezado por la presidenta Baljina Plavsic, la comunidad internacional desembolsó una buena cantidad de fondos para el programa de reconstrucción de dicha república, unos meses antes de las elecciones generales de septiembre de 1998. El mensaje era claro: en la medida en que los moderados se consolidaran en el poder, la ayuda financiera internacional seguiría fluyendo a la entidad serbia. En otras palabras, la continuación del proceso de Dayton era la condición para no cortar dicha ayuda. Sin embargo, la injerencia no tuvo los efectos esperados. El ala más radical del nacionalismo serbio se consolidó en dichas elecciones, justamente condenando en su discurso la forma como la comunidad internacional pretendía hacer de Bosnia una especie de "protectorado internacional", cuyo "gobernador" lo encarnaba Carlos Westendorp, el alto representante internacional para los asuntos civiles⁵².

⁵¹ "La Bosnie vaut-elle vraiment...", *Op. Cit.*

⁵² "Six scrutins pour ...", *Op. Cit.*

LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE BOSNIA-HERZEGOVINA
DISEÑADA EN DAYTON

El anexo 4 del acuerdo de Dayton (Constitución de Bosnia-Herzegovina) define la arquitectura institucional del nuevo Estado. Los elementos principales de dicho anexo se resumen a continuación:

- Bosnia-Herzegovina es un Estado democrático constituido por dos entidades políticas: la Federación croata-bosniaca de Bosnia-Herzegovina y la República serbia de Srpska. Un marco institucional común queda establecido para las dos entidades políticas, constituido por tres cuerpos: una presidencia tripartita colectiva, una Asamblea parlamentaria (compuesta de una Cámara de Representantes y una Cámara del Pueblo) y una Corte Constitucional (la forma de elección de las instituciones centrales está representada en el diagrama anexo). Las competencias de estas instituciones centrales son: la conducción de la política extranjera, del comercio exterior, de la política monetaria, de las aduanas, la aplicación de las disposiciones penales, el control del tráfico aéreo y el desarrollo de los transportes entre las entidades, así como las comunicaciones internas e internacionales.
- La presidencia está compuesta de tres miembros: un bosniaco y un croata, elegidos por sufragio directo dentro de la Federación croata-bosniaca; y un serbio elegido en la entidad serbia. Las decisiones son tomadas por consenso o por dos de tres de los miembros. Un miembro de la presidencia colegiada puede oponer su veto, si estima que una decisión puede representar una amenaza a los intereses vitales de su pueblo. La presidencia debe nombrar al jefe de gobierno, cuya composición debe ser de 2/3-1/3. Cada miembro de la presidencia tiene como función comandar el ejército de su respectiva comunidad. Una comisión permanente de asuntos militares, a la cual pertenecen los tres miembros de la presidencia colegiada, debe ser creada para coordinar las actividades de las fuerzas militares del país.

- La Cámara de los pueblos de la República de Bosnia-Herzegovina se compone de quince miembros (10 representantes de la Federación croata-bosniaca más 5 representantes de la República serbia), designados por los parlamentos de cada entidad. El quórum quedó fijado en 9 miembros, con la condición de que 3 croatas, 3 bosniacos y 3 serbios estén presentes.
- La Cámara de representantes de la República de Bosnia-Herzegovina consta de 42 miembros (las dos terceras partes elegidos por los electores de la Federación croata-bosniaca y una tercera parte elegida por los electores de la República serbia).
- Toda legislación debe ser aprobada por las dos Cámaras. Al interior de cada una de ellas, las decisiones deben ser tomadas por mayoría, salvo si las dos terceras partes de los representantes de cualquiera de las dos entidades se oponen. Además, si una mayoría de delegados de cualquiera de las comunidades considera que un texto representa una amenaza a los intereses "vitales" de su respectiva comunidad, y las tentativas de conciliación fracasan, le corresponde a la Corte Constitucional transar el asunto.
- Cada una de las dos entidades políticas que hacen parte de Bosnia puede establecer relaciones particulares con los Estados vecinos, siempre en conformidad con la integridad política y territorial del país. En sus respectivos territorios, cada entidad es responsable de la aplicación de la ley (policías civiles), cuidando del respeto de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre. Son de competencia de las entidades políticas todas las funciones que no son expresamente asignadas por el acuerdo de Dayton a las instituciones centrales. Así mismo cada una de las entidades políticas tiene sus propios cuerpos legislativos: la Federación croata-bosniaca de Bosnia-Herzegovina tiene un legislativo bicameral –la Cámara federal de representantes y la Cámara federal del pueblo– y la República serbia de Srpska consta de una Asamblea nacional (véase el diagrama donde se representa la forma de elección de dichos cuerpos).

ANEXO 2
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EN BOSNIA-HERZEGOVINA

ELECCIONES NACIONALES GENERALES (SEPTIEMBRE 1996)⁵³:

PRESIDENCIA NACIONAL			
Comunidad	Candidato	Número de Votos	Porcentaje al interior de la comunidad
Bosniacos	Alija Isetbegovic	724.733	80%
	Hario Silajdzic	122.475	14%
Croatas	Kresimir Zubac	297.976	88%
	Ivon Kormanac	36.993	11%
Serbios	Momcilo Krajinik	698.891	68%
	Mladen Ivarac	306.107	30%

FUENTE: Chris Hedges, "Bosnia's Nationalist Parties Dominate Election Results", en *The New York Times*, sept. 22, 1996.

PARLAMENTO NACIONAL -COMPOSICION DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES-		
Partido	Cantidad	%
Partido de Acción democrática (SDA)	19	45.2
Partido democrático serbio (SDS)	9	21.4
Unión Democrática croata (HDZ)	8	19.0
Partido para Bosnia y Herzegovina (SrBiH)	2	4.8
Lista Unida de Bosnia y Herzegovina (ZL)	2	4.8
Unión del pueblo por la Paz y el Progreso (SMP)	2	4.8

FUENTE: Mirjana Kasapovic, "1996 Parliamentary Elections in Bosnia and Herzegovina", in *Electoral studies. An international journal*, Vol. 16, N° 1, marzo, 1997.

COMPOSICION DE LA ASAMBLEA DE LA FEDERACION CROATA-BOSNIACA		
Partido	Cantidad	%
Partido de Acción democrática (SDA)	28	35.7
Unión Democrática croata (HDZ)	35	25.0
Lista Unida de Bosnia y Herzegovina (ZL)	11	7.9
Partido para Bosnia y Herzegovina (SrBiH)	11	7.9
Unión de pueblos democráticos (DMZ)	3	2.1
Partido croata de derechos (HZZ)	2	1.4

FUENTE: Mirjana Kasapovic, "1996 Parliamentary Elections in Bosnia and Herzegovina", in *Electoral studies. An international journal*, Vol. 16, N° 1, marzo, 1997.

⁵³ Los resultados completos y detallados de las elecciones generales de septiembre de 1996 aún no han sido publicados. Por esa razón no se presentan en el Anexo, pese a la utilidad que ellos puedan representar para ilustrar las hipótesis de este artículo.

COMPOSICION DE LA ASAMBLEA DE LA REPUBLICA SERBIA		
Partido	Cantidad	%
Partido Democrático Serbio (SDS)	45	54.2
Partido de Acción Democrática (SDA)	14	16.9
Unión del pueblo por la Paz y el Progreso (SMP)	10	12.0
Partido Radical Serbio (SRS)	6	7.2
Partido para Bosnia y Herzegovina (SrBiH)	2	2.4
Lista Unida de Bosnia y Herzegovina (ZL)	2	2.4
Otros	4	4.8

FUENTE: Mirjana Kasapovic, "1996 Parliamentary Elections in Bosnia and Herzegovina", in *Electoral studies. An international journal*, Vol. 16, N° 1, marzo, 1997.

ANEXO 3
LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA FEDERACIÓN CROATA-BOSNIACA

REPRESENTANDO A LA COMUNIDAD BOSNIACA		
Partido político	Discurso	Campo de acción ¹
En el poder: - Partido de Acción Democrática (SDA)	Nacionalista	Transnacional
De oposición: - Partido para Bosnia y Herzegovina (SrBiH)	Pluralista	Nacional
REPRESENTANDO A LA COMUNIDAD CROATA		
Partido político	Discurso	Campo de acción ¹
- Unión Democrática Croata (HDZ)	Nacionalista	Nacional
- Unión de pueblos democráticos (DMZ)	Ultra-nacionalista	Nacional
- Partido Croata de Derechos (HZZ)	Ultra-nacionalista	Nacional
REPRESENTANDO A LAS DOS COMUNIDADES		
Partido político	Discurso	Campo de acción ¹
- Lista Unida de Bosnia y Herzegovina (ZL.F)	Pluralista	Transnacional

FUENTE: Radosko Udovicic, "Elections in Bosnia: Standing in place", en *Unopitny mir*, Vol. 9, N° 1-2, invierno-verano, 1996-1997.

¹ El campo de acción se refiere a si el partido se presentó en las dos entidades políticas de Bosnia-Herzegovina (transnacional) o en una sola entidad (nacional).

² El ZL estaba compuesto de cinco partidos: el Partido campesino croata (HSS), la Organización bosniaca musulmana (MBO), el Partido social-demócrata de Bosnia-Herzegovina (SDP), el Partido republicano de Bosnia-Herzegovina (RS) y la Unión de los social-demócratas bosniacos (UBSD).

LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REPUBLICA SERBIA		
Partido político	Discurso	Campo de acción ¹
En el poder: - Partido Democrático Serbio (SDS)	Nacionalista	Nacional
Oposición: - Unión del pueblo por la Paz y el Progreso (SDP) - Partido Radical Serbio (SRS) - Bloque Democrático Patriótico (DBP) - Partido Serbio de Krajina (SSK) y - Partido Patriótico Serbio (SPS)	Nacionalista Ultr nacionalista Pluralista Ultr nacionalista	Nacional Nacional Nacional Nacional

FUENTE: Radenko Udovicic, "Elections in Bosnia: Standing in place", en *Disruptive mind*, Vol. 9, N° 1-2, invierno-verano, 1996-1997.

¹ El campo de acción se refiere a si el partido se presentó en las dos entidades políticas de Bosnia-Herzegovina (transnacional) o en una sola entidad (nacional).

² Para las elecciones de 1998 dicho partido no se presentó. Buena parte de sus miembros, unidos al Bloque democrático patriótico formaron una coalición llamada Sloga, cuyo discurso pasó a ser más pluralista.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y REVISTAS

Badie, Bertrand. *La fin des territoires*, París, Fayard, 1995.

Badie, Bertrand y Marie-Claude Smouts. *Le retournement du Monde. Sociologie de la scène internationale*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 2^a ed., 1995.

Bayart, Jean-François. *L'illusion identitaire*, París, Fayard, 1996.

Bigo, Didier. *Approches polémologiques: conflits et violence politique dans le monde au tournant des années quatre-vingt-dix*, París, Fondation pour les études de défense nationale, 1991.

Bigo, Didier. "Les conflits post bipolaires: dynamiques et caractéristiques", en *Cultures et Conflits*, N° 8, invierno, 1993, pp. 3 a 14.

Bigo, Didier. "Nouveaux regards sur les conflits?", en *Les Nouvelles Relations Internationales, Politiques et théories*, Marie-Claude Smouts (dir.), París, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 309 a 354.

Bougarel, Xavier. "Bosnie réelle et Bosnie virtuelle", in *Le Monde diplomatique*, septiembre, 1997.

- Braud, Philippe. *Sociologie Politique*, Paris, 3^e ed., Librairie Général de Droit et Jurisprudence (LGDJ), 1996.
- Cimbala, Stephen y Sidney Waldman. *Controlling and ending conflict/ issues before and after the Cold War*, New York, Greenwood, 1992.
- Chessudovsky, Michel. "La Bosnie sous administration occidentale", en *Le Monde diplomatique*, abril, 1996.
- De La Gorce, Paul Marie. "Amers lendemains d'élections en Bosnie", en *Le Monde diplomatique*, noviembre, 1996.
- Dizdarevic, Svebor. "Bosnie, la paix sans la démocratie", en *Le Monde Diplomatique*, enero, 1996, p. 3.
- Igric, Gordana. "Profiteurs de guerre", en *Le Monde diplomatique*, junio, 1996.
- Kasapovic, Mirjana. "1996 Parliamentary Elections in Bosnia and Herzegovina", en *Electoral studies. An international journal*, Vol. 16, N° 1, marzo, 1997.
- Kovac, Nikola. "Mauvaise paix en Bosnie-Herzégovine", en *Le Monde diplomatique*, marzo, 1997.
- Fournier, Julia. "La crise yougoslave: la genèse du conflit et ses perspectives de paix dans l'après Dayton", en *Études internationales*, Vol. 28, N° 3, septiembre, 1997.
- Guerrero, Juan Carlos. "Yugoslavia: el agitado corazón de los Balcanes", en *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales-OASIS 1995*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, pp. 109 a 185.
- Guerrero, Juan Carlos. "La Bosnie vaut-elle vraiment une messe électorale?", en *Le courrier international*, junio 20, 1996.

- war?", en *Journal of Peace Research*, Vol. 33, N° 3, agosto, 1996, pp. 353 a 370.
- Wieviorka, Michel. "Un nouveau paradigme de la violence?", en *Cultures et Conflits*, N° 29-30, primavera-verano, 1998, pp. 9 a 57.
- Zarman, William (ed.). *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Zivanovic, Miodrag (entrevista), en *Uncaptive mind*, Vol. 9, N° 1-2, invierno-verano, 1996-1997.
- Zivanovic, Miodrag. "What kind of Bosnia", en *The Economist*, agosto 24, 1996.

PRENSA Y OTROS

- "Bosnian City's election Only Widens Ethnic Gap", en *New York Times*, junio 30, 1996.
- "Bosnie: cuisante défaite des modérés", en *Le Figaro*, septiembre 22, 1998.
- "Bosnie: feu vert pour les élections", en *Le Figaro*, junio 26, 1996.
- "Bosnie: les municipales reportées", en *Le Figaro*, agosto 28, 1996.
- "Bosnie: les réfugiés musulmans de Srebrenica renoncent à voter", en *Le Monde*, septiembre 15, 1998.
- Defouloy, Emmanuel. "Les réfugiés bosniaques commencent à voter", en *Le Monde*, agosto 30, 1998.
- "Faible participation aux élections en République Serbe de Bosnie", en *Le Monde*, noviembre 26, 1997.

James, Larry. "Media late for Bosnian Vote Date", in *International Herald Tribune*, 16 août 1996.

L'Accord de Dayton. <http://www.hrt.hr/vijesti/rezolucije/dok>.

Lecomte, Christian. "Les Serbes modérés de Bosnie emportent la présidence du Parlement", en *Le Monde*, novembre 6, 1998, p. 4.

"Les élections générales en Bosnie-Herzégovine auront lieu samedi 14 septembre", en *Le Monde*, junio 27, 1996.

"Les premiers élections de l'après guerre en Bosnie ont lieu à Mostar", en *Le Monde*, junio 30-julio 1º, 1996.

Ourdan, Rémy. "Le Parti nationaliste d'Alija Izetbegovic mène une campagne électorale agressive en Bosnie", en *Le Monde*, septiembre 4, 1996.

Ourdan, Rémy. "Les élections générales en Bosnie vont renforcer le pouvoir des nationalistes", en *Le Monde*, septiembre 14, 1996.

Ourdan, Rémy. "Les oppositions tentent de s'unir pour vaincre les nationalistes au pouvoir", en *Le Monde*, mayo 13, 1996.

"Serbs law", en *Financial Times*, septiembre 19, 1998.

"Six scrutins pour un pays divisé", en *L'Humanité*, septiembre 14, 1998.