

Estabilidad en crisis: Bosnia y Herzegovina ante su largo camino hacia la UE

Miguel Roán | Investigador asociado, Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) | @miguelroan1 X

Tema

Avances y obstáculos en la candidatura europea de Bosnia y Herzegovina tras la apertura de negociaciones de adhesión en marzo de 2024.

Resumen

La apertura de negociaciones con [Bosnia y Herzegovina](#) para integrar el país balcánico en [la Unión Europea \(UE\)](#) ha sido una noticia celebrada por gran parte de la comunidad política occidental, pero existen todavía muchos desafíos por resolver en su candidatura. La guerra en Ucrania ha reactivado el proceso de ampliación y [la estabilidad del sudeste europeo](#) resulta ahora fundamental para la seguridad del continente. Las reformas internas adoptadas para activar las negociaciones se realizaron de manera acelerada, pero un análisis más crítico del país permite ilustrar graves debilidades de funcionalidad estatal, entre otros la amenaza secesionista del presidente de la República Srpska, Milorad Dodik. Además, hay un problema que agrava la situación: la falta de consenso internacional sobre cómo intervenir en la escena local respetando la soberanía nacional y siendo a la vez constructivos. Este escenario divisivo se puede ver agravado por la victoria del frente conservador durante las elecciones estadounidenses y europeas, que fortalezca la posición de los líderes iliberales influyentes en la región.

Análisis

El 12 de marzo de 2024, la Comisión Europea recomendó la apertura de negociaciones para la adhesión de Bosnia y Herzegovina a la UE que fue aprobada en el [Consejo Europeo](#) celebrado el 22 de marzo. Las circunstancias de esta luz verde al país balcánico son muy particulares. En mayo de 2019, la Comisión establecía [14 prioridades](#) que Bosnia y Herzegovina debía cumplir para activar dicho proceso. Estas condiciones resultaban ambiciosas y muchos expertos anticipaban serias dificultades para que se logaran. Pero el proceso de ampliación de la UE ha variado mucho desde hace cinco años, como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Los Estados miembros tomaron entonces conciencia de que el flanco sudeste del continente podía suponer una amenaza para la seguridad europea y por tanto para sus propios intereses, y la ampliación se convertía no sólo en una aspiración estratégica, sino también en una necesidad geopolítica y defensiva.

A raíz de este nuevo contexto, países como Francia, tradicionalmente reacio a la ampliación, y Alemania y los Países Bajos, estrictos con los candidatos, se sumaban decididos a apoyar un proceso que no sólo supone mayor extensión geográfica para la

UE, sino también una reestructuración institucional de largo espectro y la basculación del centro político de la UE hacia el este europeo. Como resultado de ese punto de inflexión, el Consejo Europeo otorgó muy rápidamente a Bosnia y Herzegovina la condición de candidato en diciembre de 2022 y, aunque el país no había cumplido con los 14 puntos de 2019, se aprobó en paralelo [una lista de ocho criterios más laxos para abrir las negociaciones](#).

A lo largo de 2023, el país hizo un enorme esfuerzo para cumplir con dichas exigencias, bajo presión de la diplomacia occidental. En ese objetivo ha tenido un papel fundamental el nuevo gobierno formado a principio de 2023 (a partir principalmente de la coalición de partidos conocida como “Troika”), [que priorizó estas reformas en su agenda principal](#). Ya en marzo de 2024 la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, concluía de forma algo exagerada, pero también gráfica: [“Se han logrado más avances en poco más de un año que en más de una década”](#). La noticia de la apertura de las negociaciones se recibió con entusiasmo, pero también con contención. Bosnia y Herzegovina es el país más frágil de la región balcánica y casi 30 años después del final de la guerra sufre todavía una paz endeble. Se encuentra lejos de ser un Estado funcional y tiene no sólo problemas de dirección política, sino también de vertebración institucional e, incluso, de cohesión social. La apertura de negociaciones respondía más a las circunstancias geopolíticas que a los progresos logrados por Sarajevo durante la última etapa.

1. Reformas a la carrera

La aparente celeridad con la que se han realizado las reformas desde 2022 plantea serias dudas sobre su alcance real. Mejoran la funcionalidad institucional, pero también pueden servir para maquillar los problemas de fondo que sufre el país. El pasado 16 de febrero, el Parlamento de Bosnia y Herzegovina aprobaba la Ley de Prevención del Blanqueo de Dinero y Financiación de Actividades Terroristas. Al adoptar esa ley, Bosnia y Herzegovina mejoraba sus capacidades en la materia, pero no sin graves dificultades para su aprobación. La ley había sido bloqueada por representantes de la Alianza de Socialdemócratas Independientes (SNSD), liderado por Milorad Dodik, presidente de la República Srpska, entidad bosnia de mayoría serbia, insistiendo en que esta y otras leyes debían de aprobarse en un mismo paquete. El 15 de febrero, el embajador de Estados Unidos (EEUU) en Bosnia y Herzegovina había calificado directamente a Dodik como el [“principal obstáculo”](#) para el proceso de integración europeo del país balcánico.

Tras sucesivas suspensiones por la falta de *quorum*, el 8 de marzo de 2024, por procedimiento de urgencia, se aprobaba también la Ley de Prevención de Conflictos de Interés, que supone numerosas mejoras cualitativas. Entre otras, los funcionarios tienen la obligación de declarar todos los bienes muebles por valor superior a 2.500 euros, así como los bienes inmuebles de su propiedad, y tanto ellos como sus familiares tienen vedado recibir obsequios superiores a 100 euros, así como ostentar cualquier función en organizaciones cofinanciadas con cargo al presupuesto público por importes superiores a 10.000 euros. Además, la lista de todos los bienes en propiedad de los funcionarios estará disponible a través de un registro, que es verificado por una comisión independiente compuesta por miembros ajenos a cualquier partido. Sin embargo,

algunos expertos señalan que este organismo será controlado por la élite gubernamental. Como se hizo eco la Organización No Gubernamental (ONG) *Transparency International*, las disposiciones originales estipulaban explícitamente la obligación de todas las instituciones de Bosnia y Herzegovina de proporcionar datos de propiedad a la Comisión para decidir sobre conflictos de intereses, para garantizar el control. “Sin embargo, la versión adoptada enfatiza tentativamente que las instituciones cooperarán, lo que nuevamente abre la puerta a posibles obstrucciones a este mecanismo de control”.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional (TC) bosnio padece un funcionamiento anormal. De sus nueve miembros, seis son seleccionados por las dos entidades del país: cuatro por la Cámara de Representantes de la Federación de Bosnia y Herzegovina y dos por la Asamblea de la República Srpska, los otros tres son jueces internacionales. En la actualidad, después de dos jubilaciones (de los jueces de la Federación de Bosnia y Herzegovina y de la República Srpska), más una dimisión (del juez de la República Srpska) y el boicot de la República Srpska al organismo, sólo hay seis jueces. Se espera que tres jueces bosnios más se jubilen al cumplir 70 años: en noviembre de 2024, diciembre de 2025 y octubre de 2026. El 27 de junio de 2023, tras un procedimiento de emergencia, la Asamblea Nacional de la República Srpska adoptaba una ley sobre la no aplicación de las decisiones del TC en su territorio (y la no publicación de las decisiones del alto tribunal).

El 1 de julio de 2023, el alto representante para Bosnia y Herzegovina, el alemán Christian Schmidt, utilizaba sus poderes (los llamados Poderes de Bonn, aprobados en 1997 como parte de la aplicación de los acuerdos de paz de Dayton) y anulaba esta Ley, pero el alto tribunal ya ha visto sustraída su legitimidad en la República Srpska. El gobierno de la entidad serbia se opone a la presencia de jueces internacionales en el mismo y, por otro lado, cuando ha habido potenciales candidatos, se ha descubierto vínculos con partidos políticos, como fue el caso de Marin Vukoja. La presidenta del tribunal, Valeria Gajić, declaró que en 2023 se recibieron 5.465 casos en apelación, de los cuales 1.465 fueron resueltos y, hasta el 21 de febrero de 2024, aún había 7.902 casos pendientes. La Comisión de Venecia, ante una consulta recibida de la presidenta del TC el pasado 19 de enero, recomendó, entre otras proposiciones, que se dictara sentencia en el Pleno con la mayoría actual de todos los miembros y se aumentara la frecuencia de reunión. No obstante, desde la República Srpska no se respeta la autoridad del alto tribunal y por tanto la interpretación de las normas y decisiones judiciales bosnias queda en suspenso o retrasada, causando un problema de actividad al poder judicial bosnio.

2. La relación con el alto representante

Durante los comicios de 2022, en la misma fase de recuento, el alto representante Christian Schmidt utilizó sus poderes para imponer cambios en la Ley electoral de Bosnia y Herzegovina. El cambio más significativo fue un aumento de 58 a 80 delegados a nivel de la entidad. Según su decisión, la Cámara de los Pueblos en esta entidad pasaría a tener 23 bosnios, 23 serbios y 23 croatas, junto con 11 pertenecientes a los llamados “otros”. Sin embargo, la forma en que se va a elegir a los delegados cambia, una vez estos pasan a ser “elegidos por la asamblea cantonal en proporción a la

estructura étnica de la población”. La medida puede agilizar la actividad institucional, pero favorece a los partidos etno-nacionalistas (principalmente el nacionalismo serbio y croata, porque el voto bosnio está más fragmentado entre cantones), ya que la representación no se sustenta sobre el voto civil mayoritario (bosnio) sino sobre el voto étnico (bosnio, croata y serbio). Como resultado, los partidos étnicos tienen más delegados en la Cámara de los Pueblos y controlarán el proceso de nominación de un presidente y vicepresidentes de Bosnia y Herzegovina. Al mismo tiempo, las enmiendas limitan la utilización del “interés nacional”, que servía para bloquear el normal funcionamiento del organismo, y establece plazos para aprobar o rechazar propuestas de ley.

La figura del alto representante es objeto de discordia. El 6 de septiembre de 2023, Milorad Dodik prometió [prohibir su entrada a la República Srpska](#). El líder serbobosnio está en constante confrontación con Schmidt. El alto representante alemán llegó a sugerir que se iniciarían negociaciones con la UE cuando Dodik firmara una declaración de lealtad al Estado, ante sus constantes amenazas de secesión. Dodik respondió que llevaba tres décadas escuchando tonterías de los altos representantes: “[No creo que Alemania pueda sufrir el colapso de su reputación, ni siquiera por poco tiempo, por el hecho de que un alemán no sepa qué hacer consigo mismo](#)”.

El pasado 26 de marzo, el alto representante volvía a intervenir sobre la ley electoral ante la incapacidad de la élite bosnia de llegar a acuerdos de Estado. [Así anunciaba una reforma del texto legal](#) por el cual se introducen escáneres y video vigilancia durante las elecciones, se prohíbe la participación de personas condenadas por crímenes de genocidio y de lesa humanidad, y se establece que ningún funcionario podrá desempeñar simultáneamente funciones en los poderes legislativo y ejecutivo, así como que los candidatos a miembros de la Comisión Electoral no podrán desempeñar ninguna función en partido políticos (ni haberlo hecho en los 10 años anteriores). La gestión electoral es fundamental ya que los líderes actuales perderían de esta manera el control del recuento de votos y los cambios técnicos van precisamente en detrimento de ese control partidista. El problema no se sustancia en la naturaleza de esas medidas, asumidas como imprescindibles para la transparencia y seguridad de los sufragios, sino en que sea la figura del alto representante, sin legitimidad social y con un apoyo tibio de la UE, quien determine esos cambios, que deberían proceder de la propia clase política local. De hecho, el nombramiento de Schmidt se hizo sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (por el veto ruso) y esto es uno de los principales argumentos de la élite serbobosnia para deslegitimar cualquiera de sus acciones.

El alto representante, más cercano al conservadurismo del nacionalismo croata, dada su procedencia (Unión Social Cristiana de Baviera), ha encontrado en el nacionalismo serbio su mayor rival político, aunque [su relación con el presidente serbio, Aleksandar Vučić, se mantiene de manera cordial](#). El SNSD de Dodik, por el contrario, continúa con sus desafíos y la Asamblea de la República Srpska [ya ha aprobado su propia legislación electoral](#). Por otro lado, la Unión Democrática Croata de Bosnia y Herzegovina (HDZ) – partido conservador bosniocroata– intenta evitar nuevos nombramientos en la Presidencia rotatoria (se elige un presidente de cada uno de los tres grupos constituyentes) como Željko Komšić, de origen croata, pero con afinidades probosnias y por tanto con un electorado mayoritariamente bosnio. Zagreb, al mismo tiempo, busca

garantizar la representatividad de la población croata a nivel estatal más allá de la representatividad en los cantones bosnios de mayoría croata.

En la situación actual, el sistema electoral bosnio no sólo tiene un problema de control, sino que el modelo atenta contra los derechos fundamentales. Después de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo en 2009 (*stc. Sejdić-Finci*) y 2023 (*stc. Kovačević*), ambos veredictos demostraron jurídicamente lo irrazonable del modelo bosnio: los miembros de grupos minoritarios (no serbios, croatas o bosnios) no pueden postularse para altos cargos estatales; los no serbios no pueden ser miembros de la presidencia serbia del país y los bosnios y croatas que residen en la República Srpska o los serbios que residen en Bosnia y Herzegovina no pueden postularse para los cargos públicos de sus entidades; por otro lado, los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina sólo pueden votar por un candidato bosnio o croata a la Presidencia, y los ciudadanos de la República Srpska sólo pueden votar por un candidato serbio a la Presidencia, todo eso en un país candidato a la UE.

3. El mundo serbio

Bosnia y Herzegovina experimenta un problema de coexistencia política, una vez la división entre los nacionalismos bosnio, serbio y croata lastra el funcionamiento del país, así como también favorece las condiciones para la injerencia de Belgrado y Zagreb en los asuntos locales. Desde 2020, el término *Srpski svet* (Mundo serbio) ha adquirido notoriedad, sobre la base de un sucedáneo de la noción de “Mundo ruso”. Este concepto es una evolución de la idea de la “Gran Serbia” o de “la unión de todos los serbios en un solo estado”, que cobró importancia durante la fragmentación de Yugoslavia, a partir del político e ideólogo nacionalista serbio Dobrica Ćosić y que ha adquirido nuevos velos en la actualidad. Ya en 2021 lo haría suyo el otrora ministro de Interior Aleksandar Vulin, que luego más tarde sería depuesto en noviembre 2023 como director de la Agencia de Inteligencia Serbia (BIA) tras ser sancionado por EEUU y la UE, por “[estar implicado en actividades corruptas a expensas de la paz y la estabilidad en los Balcanes Occidentales. Estos tratos corruptos facilitan las actividades maliciosas de Rusia en Serbia y la región](#)”. Una vez fuera del cargo declaró: “[No me permitiré ser la causa del chantaje y la presión sobre Serbia y el mundo serbio. Por eso presento mi renuncia irrevocable al cargo de director de BIA](#)”, dijo Vulin con ocasión de su dimisión.

Desde el comienzo de la guerra en Ucrania, Dodik, se ha reunido con Vladímir Putin en cuatro ocasiones. Al finalizar la última reunión, en febrero de 2024, Putin le otorgó la Orden de Alexander Nevsky, “[por su gran contribución al desarrollo de la cooperación entre la República Srpska y Rusia](#)”. El líder serbobosnio sirve a los intereses de Moscú en la región, interesado en mantener ciertos niveles de tensión en el país que dificulten el proceso de ampliación europea o que impida la integración de Bosnia y Herzegovina en la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dodik goza de apoyo local y sus grandes rivales políticos no se distinguen sustancialmente de su ideario político más allá de las acusaciones de mala gestión, corrupción o clientelismo. Este ideario se centra en asentar una política autónoma para la República Srpska que dependa de Belgrado y sumarse con ello a la movilización del nacionalismo serbio en Serbia, Montenegro y Kosovo contra el reconocimiento de la independencia de Kosovo y la negativa a reconocer el genocidio de Srebrenica. Así, durante la presentación de

una propuesta de resolución ante la Asamblea General de las Naciones Unidas para establecer el 11 de julio como el Día Internacional de Reflexión y Recuerdo del Genocidio de Srebrenica de 1995, el propio Dodik afirmó que [“Bosnia y Herzegovina tal vez no sobreviva”](#) a la resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La posición de Dodik resulta difícil una vez está sometido a sanciones internacionales que minan su hacer no sólo político sino personal. Sus cuentas bancarias han sido congeladas. Gorica Dodik, hija del presidente serbo-bosnio, anunció que debía cerrar la fundación “Casa serbia” porque el banco bloqueó sus cuentas debido a las sanciones estadounidenses, aunque [busca encontrar alternativas al respecto](#). Hasta ahora, EEUU ha sancionado a un total de 28 personas y 18 empresas de Bosnia y Herzegovina por corrupción, terrorismo y violaciones de los Acuerdos de Dayton. En total, más de un millar de personas de la región están en la “lista negra” estadounidense. [El Consejo de la Unión Europea decidió prorrogar](#) hasta el 31 de marzo de 2026, el marco legal que le permitiría imponer sanciones a personas físicas o jurídicas que vulneren la estabilidad del Estado bosnio. Por otro lado, Alemania se retiró en 2023 de la financiación de varios proyectos en la República Srpska y Dodik cada vez encuentra más problemas para cuadrar las cuentas públicas de la entidad, ya que su política clientelista depende de esta cobertura económica. Dodik está intentando en todos los frentes reunir el dinero, para lo cual busca estrechar lazos con Rusia y China e intensificar aún más su relación con Viktor Orbán, [quien recibió el 4 de abril la Orden de la República Srpska, máxima condecoración local](#). En la concentración del 18 de abril, Dodik declaró que “Serbia era su tierra y nuestro país, así como Belgrado su capital”. El líder serbo-bosnio [apuesta por la victoria de Donald Trump](#) en las elecciones estadounidenses, así como por una victoria del frente conservador en las elecciones al Parlamento Europeo en junio que reduzca la presión sobre su actividad política, le libere de sanciones e incluso que acerque al este europeo a una suerte de entente con Rusia. De momento, el mandatario se encuentra encorsetado entre la presión occidental y la negativa de Vučić a socavar la integridad territorial bosnia. Belgrado en esta fase rentabiliza la estabilidad regional, demandada por Washington y Bruselas, aunque no quiera renunciar a su ascendente y liderazgo sobre el nacionalismo serbio, así como a las relaciones con Rusia.

Conclusiones

La decisión de haber dado luz verde a la apertura de las negociaciones con Bosnia y Herzegovina tiene sus evidentes contraindicaciones, sobre todo en lo que se refiere al órdago secesionista de líder de la República Srpska. Pero el análisis invita a aclarar otros ejes de análisis de suma importancia para el futuro del país balcánico. Sobre el tablero bosnio se barajan varios modelos: una estrategia que se congracie acriticamente con los partidos etnonacionalistas para apuntalar una estabilidad necesaria en el contexto de la guerra en Ucrania; un equilibrio que opere hacia un modelo de Estado civil de la mano de los partidos probosnios, pero con cesiones y renunciaciones ante la hegemonía de los partidos etnonacionalistas, y otro que implicaría remover los cimientos de los Acuerdos de Dayton (y por tanto del armisticio) para desmontar el actual modelo etnocrático, que parece la opción menos plausible.

Una de las claves principales es que Bosnia y Herzegovina inició su etapa en 1995 (aunque se declaró independiente en 1992) con una soberanía limitada, sometida a los

intereses e injerencias de Croacia y Serbia, con la fiscalización de EEUU, la supervisión de la UE y el marco de seguridad de la OTAN. Por tanto, una solución al problema que implican los Acuerdos de Dayton necesitaría de claves similares, que en este caso parecen fuera del horizonte del país. La falta de un consenso entre las partes e incluso dentro de la UE (como se ha demostrado con Hungría o el escaso interés que despierta en algunos miembros de la UE el país balcánico) sobre la estrategia a seguir, permite a las élites etnonacionalistas actuar sin una razón de Estado, sino en función de intereses coyunturales que optimizan la división étnica o que les convierte en imprescindibles para resolver los conflictos que ellos mismos generan. La apertura de negociaciones con la UE es una iniciativa positiva, pero si no existe un consenso internacional respecto a Bosnia y Herzegovina, principalmente entre EEUU y los países de la UE, quedará en un mero sello de aprobación que oculta problemas latentes o los agrava, pospone soluciones y consolida la etnocracia bosnia.