



Márkus László

Bosznia-Hercegovina: tizenöt évvel Dayton után

Az Egyesült Államokbeli Daytonban 15 évvel ezelőtt, 1995. november 1–21. között zajlottak azok a tárgyalások, melyek eredményeként lezárult a három és fél éves boszniai háború. Az írás szerzője, aki az Európai Unió Tanácsának politikai elemzője, majd a Magyar Külügyminisztérium Nyugat-Balkán főosztályának helyettes vezetője volt, a daytoni béke óta eltelt másfél évtized bosznia-hercegovinai mérlegét vonja meg.

Magyar érdekek a Nyugat-Balkánon

A magyar külpolitika egyik deklarált prioritása a Nyugat-Balkán régió (a nemzetközi szakmai szóhasználatnak megfelelően Szlovénia kivételével a volt Jugoszlávia tagállamai, valamint Albánia) politikai stabilizálásában való közreműködés, illetve gazdasági fejlődésének és euroatlanti integrációjának elősegítése. Ez a célkitűzés tükröződik a térség országai felé irányuló intenzív bilaterális diplomáciai tevékenységünkben, megjelenik abban, hogy Magyarország már hosszú évek óta a Balkán-párti lobbicsoportok állandó tagja a NATO és az EU fórumain, és a 2011. január 1-jén kezdődő EU-elnökségünknek is kiemelt feladata a régió útjának egyengetése az uniós csatlakozás felé.

A régió természetesen nem öncélú megfontolásból vált kiemelt diplomáciai fókuszponttá: a magyar érdekek a Balkánon számosak és többrétűek. A biztonsági tényezőknél kezdve a sort, emlékezhetünk, hogy az 1990-es évek elejétől egészen az ezredforduló utáni időszakig elhúzódó balkáni etnikai háborúk rezgéshullámai számos ponton veszélyeztették a Magyar Köztársaság biztonságát, elég csak az 1991-es lég-

térsértésekre, a baranyai határszakasz elaknásítására vagy arra az időszakra emlékezni, amikor a NATO újonnan felvett tagjaként egy négyhónapos katonai műveletben kellett részt vennünk déli szomszédunk, Szerbia ellen. Éppen ezért egyik alapvető érdekünk, hogy hasonló helyzet ne ismétlődjön meg, ne robbanjon ki újabb fegyveres konfliktus az országunkkal közvetlenül szomszédos térségben.

A fegyveres konfliktusok időszakát a térség maga mögött hagyta, az elmúlt évtizedben jelentős gazdasági konszolidációnak és tőkebeáramlásnak lehettünk tanúi. A magyar külkereskedelmi mérleg szempontjából a Nyugat-Balkán ugyan nem döntő, de az EU-n kívüli relációkat tekintve véve, elsősorban földrajzi közelsége okán, mégis fontos térség a magyar export hat-hét százalékának befogadásával. Még inkább jelentős gazdasági tényező, hogy a magyar tőke kivitel kétharmada ebbe a térségbe irányul, helyenként olyan stratégiai kiemelkedő befektetésekkel, mint a MOL 47 százalékos tulajdonszerzése a horvát INA vállalatban.

A nyugat-balkáni országok politikai és gazdasági konszolidációja azért is fontos, mert ennek hiányában a régió tartósan az új típusú

sú, horizontális biztonsági kihívások kibocsátó vagy tranzitforrása lesz Magyarország felé. Az illegális migráció jelenleg is komoly nyomás alatt tartja déli határunkat, különösen Szeged alatt, ahol elsősorban koszovói albánok, illetve Ázsiából érkezett menekültek – legnagyobb számban afgánok – igyekeznek bejutni a schengeni zónába. Szintén komoly problémát jelent a Balkánon tranzitáló heroinkereskedelem, illetve a térségben előállított kanabisztermékek és szintetikus drogok Magyarországra csempészése.

A Nyugat-Balkán már csak azért sem lehet közömbös a magyar külpolitika számára, mivel a szomszédos Horvátországban és Szerbiában magyar közösségek élnek, az előbbiben 17, az utóbbiban közel 300 ezren. Számuk az elmúlt két évtizedben igencsak megcsappant, elsősorban az etnikai konfliktusok, az intoleráns politikai légkör, valamint a gazdasági válság következményeként. Ezeknek a magyar kisebbségeknek a jövője, illetve a velük való anyaországi kapcsolattartás perspektívája nagyban függ attól, hogy az adott országok milyen politikai-gazdasági körülmények közé kerülnek a jövőben, tagjaivá válnak-e az Európai Uniónak, s ha igen, mikor.

Bosznia-Hercegovina helye a balkáni mozaikban

A magyar külpolitika egy időben méltánytalanul kevés figyelmet fordított az országra, ennek ellenére Bosznia-Hercegovina kulcsfontosságú eleme a régió stabilitásának. Bosznia-Hercegovina tematizálta a nemzetközi közösség balkáni tevékenységét 1992 és 1998 között. Az országban zajló háború az egész régiót destabilizálta, és olyan politikai feszültséget generált, amely komolyan megterhelte még a brit-amerikai transzatlanti kapcsolatokat és a NATO kohézióját is.

A Boszniára irányuló diplomáciai figyelem csak a Daytoni békefolyamat sikerével, és ezzel párhuzamosan a koszovói helyzet 1998-as drasztikus romlásával csökkent. Ennek ellenére Szarajevó azóta is élénk diplomáciai forgalmat bonyolít, az EU- és a NATO-országok számos magas rangú vezetőjének látogatása mellett az elmúlt bő évtizedben két nemzetközi szervezésű csúcstalálkozóhoz is helyszíne volt (a Stabilitási Paktum létrehozása 1999-ben, illetve a 2010. júniusában a spanyol EU-elnökség által szervezett regionális találkozó).

Bosznia-Hercegovina lakosságának nagyjából egyharmada szerb etnikumú, közel tíz százaléka pedig horvátnak vallja magát: pontos adataink nincsenek, mivel az országban még a háború előtt, 1991-ben volt utoljára hivatalos népszámlálás. Az viszont pontosan tudható, hogy mindkét közösség intenzív politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatokat ápol a szomszédos országokban élő nemzettársaival, csakúgy, mint a szomszédos szerbiai és montenegrói Szandzsák régióban élő bosnyákok a bosznia-hercegovinai muzulmánokkal. Bosznia-Hercegovina gazdasági kapcsolatainak jelentős része szomszédos országainkkal, Horvátországgal és Szerbiával bonyolódik le. A magyar külpolitikának már csak azért is kiemelt figyelmet kell fordítania a Száván túli területekre, mivel ezek sorsa közvetlen politikai és gazdasági kihatással van déli szomszédjainkra.

Természetesen hiba lenne számításunkon kívül hagyni Bosznia-Hercegovina földrajzi közelségét. A Száva folyó alig 150 kilométerre fekszik déli határainktól. A Föderáció entitás legnagyobb iparvárosából, Tuzlából, vagy a Republika Srpska entitás politikai központjából, Banja Lukából gépkocsival két-három óra alatt Pécsre, öt óra alatt pedig Budapestre lehet utazni. A háború idején számos boszniai menekültnek az el-

só állomása Magyarország volt, néhányan nem is mentek tovább, közülük az utolsók csak 2009-ben tértek haza tőlünk. A boszniai szerb menekültek célállomása ezzel szemben a Vajdaság volt, amelynek magyarlakta területei a mai napig érzik a horvát és boszniai Krajínából érkezett szerbek magukkal hozott eltérő mentalitását. Az elmúlt évtizedben hírhedtté vált magyarverések mögött leggyakrabban ezek az 1990-es években odaérkezett menekültek vagy még gyakrabban a háborús traumát elszenvedett gyerekeik álltak.

Bosznia-Hercegovina gazdasági súlya természetesen nem nagy, de bizonyos magyar szempontokat azért mindenképpen figyelembe kell venni. A magyar külkereskedelem évi 300–400 millió eurós exportmértéke, illetve a Mol és más magyar vállalatok tőkebefektetései nem elhanyagolható tényezők, amikor az ország jövőjét budapesti szemszögből vizsgáljuk. Mint ahogy az sem, hogy az M6-os autópályába nemcsak azért ölt bele 300 milliárd forintot a magyar kormány, hogy Pécs elérhetőségét a fővárosból három órától kettőre csökkentse, hanem mert ez része az V. számú nemzetközi közlekedési folyosó C leágazásának, amely Budapestet Eszéken és Szarajevón keresztül autópályával kötné össze az adriai-tengeri Ploče kikötőjével. A szlovéniai Koper és a horvátországi Rijeka (Fiume) mellett ez lenne Magyarország harmadik autópályás kijutási lehetősége az Adriai-tengerre, kiegészítve a vasúti szempontból jelentős égei-tengeri Thessalonikit és a fekete-tengeri Constanzákat.

A daytoni békefolyamat

A magyar sajtó, de egy szűk szakértői kört leszámítva, a politikai elemzők is elég hézagosan követték a Boszniában a daytoni

békekötés után zajló folyamatot. A sztereotípiákkal ellentétben a nemzetközi közösség – az Egyesült Államok és az Európai Unió fokozott figyelmének, koncentrált erőfeszítéseinek és anyagi áldozatvállalásának köszönhetően – komoly sikereket ért el, különösen 1998 és 2006 között. Ezzel párhuzamosan a regionális környezet is kedvezően változott Bosznia-Hercegovina számára, 2000-ben véget ért a Tuđman nevével fémjelzett korszak Horvátországban és még ugyanabban az évben Milošević is elvesztette a hatalmat Szerbiában.

Az IFOR/SFOR/EUFOR elnevezések alatt tevékenykedő nemzetközi katonai erők kiváló munkát végeztek az elmúlt tizenöt évben. A békekötés után szétválasztották a harcoló feleket, leszerelték őket, és sikeres akciók tucatjaival folyamatosan begyűjtötték az országban illegálisan tárolt fegyverkészletek jelentős részét. 1997-ben megakadályozták egy boszniai szerb belső háború kitörését a palei szélsőségesek és a krajinai mérsékeltbb politikai erők között. Az 1999-es NATO-bombázások alatt sikerrel pacifikálták a boszniai szerb területeket, megakadályozva bármilyen támogatást és harci cselekményt a Drinán túli Szerb Köztársaság megsegítése vagy Bosznia destabilizálása céljából. 2001-ben elejét vették a boszniai horvátok harmadik entitás kikiáltását célzó kísérletének, amely a boszniai horvát etnikumú katonák tömeges dezertálásával és számos erőszakos zavargással járt Hercegovinában. Mindezt kiegészítve 2005-re létrehozták az egységes bosznia-hercegovinai fegyveres erőket, amelyek jelenleg egy multietnikumú Honvédelmi Minisztérium és katonai parancsnokság irányítása és vezetése alatt működnek.

Bosznia-Hercegovina az 1992–1995-ös háborúban súlyos károkat szenvedett és dezintegrálódott. Különböző politikai veze-

tések ellenőrzése alatt álló fegyveres csoportok tevékenykedtek a területén, amelynek infrastruktúrája szinte teljesen elpusztult: a széttagoltságot illusztrálja, hogy még két évvel a háború után is négy különböző valuta (szerb dinár, horvát kuna, bosnyák dinár, német márka) volt forgalomban egymással párhuzamosan. A békefolyamat nem katonai elemeiért felelős Főmegbízotti Hivatal segítségével újraszerveződött a boszniai állam. Ezt az alapoknál, az állampolgársági törvénynél, az új állami szimbólumok elfogadásánál, illetve a Központi Bank megszervezésénél és az egységes nemzeti valuta (konvertibilis márka) kibocsátásánál kellett kezdeni. Nehéz politikai harc volt, de elérték, hogy Bosznia-Hercegovina minden határállomásán az egységes, kék alapon sárga háromszöges és sárga csillagos zászló fogadja a belépőket, nem pedig a szerb trikolór vagy a horvát nemzeti lobogó.

Az ezredforduló utáni években tovább lehetett lépni a békefolyamat politikai részében. Alkotmányba iktatták az etnikumok diszkriminációjának tilalmát, és megszervezték politikai érdekképviselőket azokban az entitásokban is, ahol nem élnek többségben. Ma már mindhárom etnikum államalkotó tényezőnek számít az ország egész területén, és a politikai szalonképesség érdekében igyekeznek mindenhol legalább szimbolikus képviselőt biztosítani minden nemzetnek a hatalmi szervekben. Alkotmánybírósi döntés nyomán eltöröltek olyan háború alatt született, diszkriminatív településneveket, mint Srpsko Sarajevo, Srpska Ilidža, Srbinje, Srpski Brod.

Az államépítés számos gyakorlati eredménnyel is járt. Pár évvel ezelőtt összevonták a korábban párhuzamosan működő két – boszniai szerb, illetve horvát–bosnyák ellenőrzés alatt álló – vámszolgálatot. Bevezették az egységes áfát, amelyből a bevé-

tel közvetlenül az állami költségvetésbe folyik be, nem pedig az entitásokhoz. Megszüntettek minden adminisztratív akadályt a két entitás között a gazdasági társaságok számára, ezzel Bosznia-Hercegovinában egységes belső piac alakult ki. Közös állami szintű bűnüldöző szervezet hoztak létre SIPA elnevezéssel, nagyjából az amerikai FBI mintájára, illetve egy magyar szakember, Kocsis Kálmán, az Információs Hivatal volt főigazgatója segítségével egységes hírszerző szolgálat jött létre (OSA).

Az eredmények külpolitikai szinten is sikert hoztak. Bosznia-Hercegovinát 2002-ben felvették az Európa Tanácsba, miután az ország demonstrálta képességét a demokratikus választások korrekt lebonyolítására (ez Albánián és Macedónián még a legutóbbi időkben is kifogott), illetve az emberi jogok tiszteletben tartása törvényi hátterének biztosítására. Az Európai Unió 2005-ben tárgyalásokat kezdett Bosznia-Hercegovinával a Stabilitási és Társulási Megállapodás megkötéséről, amelyet 2008 júniusában alá is írtak. A legnagyobb diplomáciai siker azonban az volt, hogy 2010-ben az ország az ENSZ Biztonsági Tanácsának nem állandó tagjává válhatott.

A 2006-os negatív fordulat

A Bosznia-Hercegovina helyzetében 2006-ban bekövetkezett fordulat, és az azóta is tartó negatív trend mértékét nem lehet kellőképpen felmérni a korábbi időszak sikereinek ismerete nélkül. A negatív trend okait a következőkben kereshetjük:

– a nemzetközi közösség által elkövetett hibák a békefolyamat menedzselésében, különösen az elsietett *exit strategy* (OHR bezárása) meghirdetésével párhuzamosan két nagy horderejű politikai vállalkozás, a rendőrségi reform és az alkotmány

módosításának egyidejű napirendre tűzése 2005-ben;

– Milorad Dodik boszniai szerb és Haris Silajdžić bosnyák politikus, két karizmatikus, de könnyen konfrontálódó vezető visszatérése a hatalomba 2006-ban;

– a regionális környezet hátrányos megváltozása Montenegró függetlenné válásával (2006. május), illetve Koszovó egyoldalú függetlenségi nyilatkozatával 2008 elején.

Mindezen csak tovább rontott az a trend a nemzetközi kapcsolatok alakulásában, ami olyan eseményekből volt kiolvasható, mint Abházia és Dél-Oszétia elszakadásának orosz támogatása és elismerése (2008. augusztus), valamint a belgiumi kormányválság nyomán felerősödő dezintegrációs félelmek (2006–2007) egy európai uniós tagállamban.

Az immár ötödik éve tartó negatív trend jellemzői röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

– az ország fejlődéséhez és európai integrációjához szükséges reformok és folyamatok lelassulása;

– Bosznia-Hercegovina európai uniós és NATO-integrációs folyamatának megtorpanása;

– a szerb–bosnyák viszály ismételt kiéleződése, amelynek homlokerében az ország jövőbeli berendezkedéséről alkotott eltérő nézetek és vágyak állnak;

– a szeparatizmus és elszakadás fogalmainak ismételt bekerülése a politikai köznyelvbe, helyenként nyíltan megkérdőjelezve az ország egységének jövőjét;

– a nemzetközi közösség tekintélyének lépésről lépésre történő erodálódása, és az események fokozatos kicsúsztatása az amerikai és európai politikusok, diplomaták kezéből.

A sikeres békefolyamat elbizakodottá tette a nemzetközi közösség képviselőit, beleértve a főmegbízott Paddy Ashdownt és amerikai helyettesét, Donald Hays diplo-

matát, de egyben a brüsszeli illetékeseket is. Az első és legnagyobb hiba az volt, hogy a sikeres reformok idején rosszul értelmezték a boszniai szerbek magatartását, és lebecsülték elszántságukat a Republika Srpska kvázi állami státusának megvédésére. A védelmi és titkosszolgálati reform nyomán, 2004–2005 környékén úgy gondolták, hogy a boszniai szerbek ellenállása a centralizációval szemben megszűnt, ezért problémamentesen tovább lehet görgetni a folyamatot a rendőrség teljes központosítása felé. Ezzel a lépéssel kivették volna a boszniai szerb entitás kezéből az utolsó erőszakszervezetet, és egyszerű autonóm terület szintjére fokozták volna le.

Az eredetileg Ashdown fejében megfogalmazódott elképzelés túlzottan ambiciózus volt, és már a tárgyalások kezdetén, 2005-ben született boszniai szerb reakciókból is látszott, hogy a rendőrségi törvény megalkotása nehéz menet lesz. A projekt esélyeit aztán az amerikai diplomácia két húzással gyakorlatilag a nullára csökkentette. Donald Hays nyomására elsőként a State Department indította be a gépezetét, és párhuzamosan napirendre tűzette a Daytonban megalkotott boszniai alkotmány átfogó módosításának tervét, ami természetesen szintén a centralizáció felé mutatott. Ez pánikhullámot indított el a boszniai szerb politikai elitben, és ha körükben valaki még rokonszenvezett is a rendőrségi reformmal, ennek hatására ez a rokonszenv gyorsan elmúlt. Hibát hibára halmozva, 2006 februárjában egy parlamenti puccsal hatalomra segítették Milorad Dodikot, aki 1998–2000 között már egyszer kormányfője volt a Republika Srpskának, és pragmatizmusa miatt az amerikai és általában a nyugati diplomácia nagy reménységének számított.

Dodik az amerikai politika egyik legnagyobb tévedésének és balfogásának bizo-

nyult 2006 és 2010 között. Egyrészt sikeresen felőrölte a rendőrségi reformra irányuló európai uniós – de az amerikaiak által is intenzíven támogatott – erőfeszítéseket, és végül több mint hároméves politikai huzavona után az eredeti elképzeléseknek egy jelentősen legyengített változatát fogadtatta el. Másrészt megakadályozott szinte minden kezdeményezést a jelenlegi decentralizált állami struktúra megváltoztatására, sőt, kilátásba helyezte a korábban már állami hatáskörbe utalt hatáskörök visszavonását is, bár ennek gyakorlati megvalósításához eddig nem volt elég politikai ereje, és érvei jogilag sem állnak túl biztos lábakon.

Annál veszélyesebb viszont, hogy Montenegró, majd Koszovó függetlenségét felhasználva frontális támadást indított a boszniai állam legitimitása ellen, olyan nacionalista és szeparatista retorikát használva, amelyet Radovan Karadžić óta egyetlen boszniai szerb politikus sem engedett meg magának. Négy éve lebegteti egy függetlenségről szóló referendum kiírását, ezt viszont ügyesen cáfolja, illetve bagatellizálja minden alkalommal, amikor a nyugati diplomaták és politikusok haragjának célpontjává válik. Eredményesen ásta alá nyilatkozataival a korábban igen befolyásos Főmegbízotti Hivatal tekintélyét, megtagadva a főmegbízott néhány kötelező döntésének alkalmazását a boszniai szerb entitás területén.

Hogyan élhette túl Dodik az elmúlt négy évet ilyen agresszív politizálással egy olyan nemzetközi protektorátusban, ahol korábban a nemzetközi főmegbízott (*High Representative*) ennek a töredékéért leváltott választott politikusokat? Ennek oka arra vezethető vissza, hogy a nemzetközi közösség képviselői a 2005-ös diadalmármorban a rendőrségi és alkotmányreform meghirdetésével párhuzamosan bejelen-

tették a Főmegbízotti Hivatal, a boszniai békefolyamat kulcsintézményének 2006. júniusi bezárását. Ezzel azt az üzenetet küldték a nemzetközi közösség elképzeléseit opponáló boszniai szerbeknek, hogy mindkét reform kapcsán időhúzásra kell törekedni, hiszen a bonni jogosítványokkal megtámogatott nemzetközi jelenlét időben véges, az Egyesült Államoknak és az Európai Uniónak a többi nemzetközi válság (Afganisztán, Irak, Koszovó, Kongó) mellett már csak korlátozott figyelme jut a boszniai problémákra.

A brüsszeli döntéshozók annyira nem értékelték a boszniai események irányváltását, hogy 2006 elején a korábban vaskézzel kormányzó Paddy Ashdown jóval gyengébb kezű utódját, Shwarz-Schilling német politikust egy passzív felügyeletre szóló politikai mandátummal ruházták fel Brüsszelben. Az utód egy rossz helyzetértékelésből kiindulva tétlenül nézte végig a bosnyák radikálisok és Milorad Dodik politikai ámokfutását a montenegrói referendum után beinduló boszniai választási kampány idején. Az előbbieket nyíltan a boszniai szerb entitás felszámolásáért szálltak síkra, erre pedig az akkor már a boszniai szerb miniszterelnöki székben ülő Dodik egy függetlenségi referendummal kezdett fenyegetőzni.

Mindkét fél felvetése a daytoni békeszerződés betűjének és szellemének világos megsértése volt. Abban a pillanatban – élve a Békevégrehajtó Tanács által 1997 decemberében adott bonni jogosítványokkal – a főmegbízottnak még volt mozgáster, megfegyvelmezhet, sőt, akár le is válthatta volna a politikai hangulatot és közeget megmételvező politikusokat. Miután azonban a törvényhozási és elnökválasztásokon 2006 októberében mind Haris Silajdžić, mind Milorad Dodik és pártja hatalmas győzelmet arattak, a demokrácia

megcsúfolásának veszélye nélkül ezt már nem lehetett megtenni. Az addig tekintélyt kölcsönző eszköz hiányában az OHR béna kacsává vált, az ezt követően érkezett főmegbízottak (a szlovák Miroslav Lajčák és az osztrák Valentin Inzko) mozgásteret becsúskolt.

A kisiklott reformok minden esetben az entitások közötti belpolitikai viszálynak estek áldozatául. A 2005 és 2008 között napirenden lévő rendőrségi reform alapproblémája az volt, hogy a boszniai szerb entitás vezetése nem akarta a rendőrség szervezete és működése feletti ellenőrzést kiengedni a kezéből, illetve átruházni azt az állami szintre, bármennyire is szorgalmazta ezt az Európai Unió és a bosnyák politikai elit. Az alkotmány módosítása szintén olyan ügy, amely ösztönös ellenállást vált ki a boszniai szerbek oldalán, hiszen annak alig leplezett célja az ország központosítása és a politikai-közigazgatási döntések feletti etnikai alapú ellenőrzések (vétőjog, entítasalapú szavazás) kiiktatása vagy legalábbis gyengítése. Ennek ellenére 2005–2006 idején egy mérsékelt verzióba még beleegyeztek a boszniai szerb vezetők: az „áprilisi csomag” néven ismertté vált tervezet végül éppen a radikális bosnyák erők ellenállásán bukott meg. Ezt követően a boszniai szerbek egyetlen olyan alkotmánymódosítási elképzelést sem támogattak, amely hatáskört vont volna el az entitásuktól és a központosítás felé mutatott volna. A nemzetközi kezdeményezések sorra zátonyra futottak a 2008-as „prudi kezdeményezéstől” a 2009 őszi „butmiri folyamatig”.

Sajnos, még a Főmegbízotti Hivatal be zárásához meghatározott 5+2 célkitűzések teljesítésével is gond akad, pedig ebben elvileg a boszniai szerbek is érdekeltek lennének. A Békevégrehajtó Tanács Irányító Bizottsága 2008 februárjában öt célkitűzést tett és két feltételt szabott meg:

- az állami vagyon elosztása a központi állam és az entitások között;
- a katonai vagyonelemek elosztásának fenntartható rendezése;
- Brčko körzet jogállásnak rendezése;
- a pénzügyi stabilitás biztosítása;
- a jog uralmának megteremtése.

A két feltétel pedig a Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírása volt, illetve az, hogy a daytoni békeszerződés maradéktalan teljesülése alapján az Irányító Bizottság „kedvezően értékelje a helyzetet Bosznia-Hercegovinában”.

A legproblémásabb célkitűzésnek az állami ingatlanok elosztása tekinthető. Az ebben kialakult vitában 2008 februárja óta nem történt előrelépés. Ezzel párhuzamosan a katonai ingatlanok kérdése is holtpontra jutott, ez pedig immár Bosznia-Hercegovina NATO MAP-folyamatát is veszélyezteti. A bonyolultnak tűnő jogi-adminisztratív vita alapvetően egy politikai kulcskérdés körül forog: ki a bosznia-hercegovinai állami ingatlanok tulajdonosa Jugoszlávia szétesése és az államutódlásról szóló megállapodások nyomán? A bosnyák politikusok úgy tekintik, hogy Bosznia-Hercegovina állam, hiszen az államutódlási tárgyalások során is ő jelent meg jogalanyként. A boszniai szerb politikusok azonban makacsul ragaszkodnak ahhoz, hogy a tulajdonos azonos a birtokossal, tehát az entitásokkal, amelyeknek a területén az ingatlanok találhatóak. Kompromisszumkészségük addig terjed, hogy a katonai ingatlanok esetében készek a bosznia-hercegovinai (állami) fegyveres erők használatába adni azt a 69 ingatlant, amelyet már előzetesen a tárgyalások során a hadsereg számára szükséges objektumokként azonosítottak.

Az elmúlt időszak egyedüli sikeres folyamata a vízumliberalizációhoz szükséges, az Európai Bizottság által tételesen megha-

tározott feltételek végrehajtása volt. Annak elérése, hogy a boszniai állampolgárok vízummentesen utazhassanak az Európai Unió országaiba, már régi külpolitikai célkitűzése az ottani vezetésnek, hiszen rengetegen dolgoznak vagy rendelkeznek rokonokkal uniós országokban, a vízumkérés megalázó, időrabló folyamata és anyagi vonzatai pedig már régóta frusztrálták az egész lakosságot. Az előírt feltételek teljesítése azonban rendkívül idő- és energiaigényes folyamat, ráadásul beruházásokat (biometrikus útlevelek, adattárak) és politikai kompromisszumokat (rendőrségi együttműködés) is követel. Szerbia, Montenegró és Macedónia 2009-es sikere a vízummentesség elérésében azonban olyan politikai nyomást gyakorolt a boszniai politikusokra és államigazgatási vezetőkre, különösen a választások közeledte miatt, amit nem lehetett félvállról venni. Az állampolgári nyomás és az újabb kudarc nemzetközi presztízsromboló veszélye miatt Bosznia-Hercegovina vezetése Albániához hasonlóan mindent latba vetett, hogy a 2010 első felében végzett vizsgálatokat az EU Bizottsága eredményesnek tekintse. Jelenleg úgy tűnik, hogy a technikai rész rendben teljesült, politikailag viszont továbbra is bizonytalanságok övezik a 2010 novemberében esedékes döntést. Ha a folyamat nem fut zátonyra az albán migráció következtében egyes uniós országokban fel-felbukkanó félelmek miatt, akkor Albánia és Bosznia-Hercegovina 2010 végétől megkaphatja a vízummentes státust.

Bosznia-Hercegovina aktuális politikai problémái

Bosznia-Hercegovina politikai alapproblémája, hogy a jelenlegi alkotmányos hatalommegosztás mögött nem áll stabil bel-

politikai konszenzus. A boszniai államot leginkább magukénak tekintő domináns bosnyák vagy multietnikumú pártok (SDA, SDP) elfogadták ugyan a daytoni békeszerződés által kialakított rendszert, amely a közigazgatási hatáskörök túlnyomó többségét az entitásokhoz telepítette, de abban a reményben, hogy ez a békefolyamat során módosítható az állam javára. (Ebben igazuk is lett.) Van azonban olyan bosnyák politikai erő (Párt Boszniáért), amely *nyíltan* kétségbe vonja a Republika Srpska entitás legitimitását, azon az alapon, hogy katonai agresszió, népiirtás és etnikai tisztogatások nyomán jött létre. Ennek alátámasztására ENSZ BT-határozatok és a Hágai Törvényszék ítéleteinek szövegére hivatkozik. Bár nincs széles szavazói bázisa, de vezetője, Haris Silajdžić 2006 és 2010 között az államelnökség bosnyák tagjaként jelentősen tudta befolyásolni a politikai közbeszédet.

A boszniai szerbek egy része alapvetően elégedett a daytoni békeszerződésben a Republika Srpskának juttatott széles körű autonómiával, de állandó félelemben van, hogy azt a bosnyákok a nemzetközi közösség segítségével lépésről lépésre felmorzsolják. Egyes szélsőséges mozgalmak (Spona, Boszniai Szerb Háborús Veteránok Szövetsége, Szerb Nemzeti Mozgalom) az elmúlt években folyamatosan a boszniai szerb entitás függetlensége mellett kampányoltak. Ezt a jelenlegi Banja Luka-i kormányzat hivatalosan ugyan nem támogatja, de retorikája időszakonként egyre inkább közelít hozzá.

Felmerül a kérdés, hogy ez a retorika mennyire vehető komolyan. Azt láthatjuk, hogy a Banja Luka-i kormányzat számos lépése és felvetése egy elszakadási folyamat előkészítését sejteti. Az egyik ilyen az a követelés, hogy az alkotmányreform keretében történjen meg Bosznia-Hercegovi-



na egészségének föderalizációja, amely a föderális egységeket elszakadási joggal is felruhazza. A másik a referendum intézményének kiépítése a boszniai szerb entitás-ban. Az RS Nemzetgyűlése 2010. február 10-én elfogadta a *népszavazás intézményének jogi kereteit lefektető törvényt*. Ezt a lépést Valentin Inzko főmegbízott kiemelten aggasztó fejleménynek tekintette az ENSZ Biztonsági Tanács előtt 2010 májusában tartott soros beszámolóján (*"the adoption of a new law on referendum by the National Assembly of Republika Srpska on 10 February is particularly worrying"*). A lépés a Bosznia-ellenes és a függetlenségről szóló retorikával összhangban tekinthető komoly figyelmeztetésnek. Ugyanakkor világosan látnunk kell, hogy az Európai Unió és az Egyesült Államok akaratával annyira nyilvánosan szembenemenni, amit egy ilyen népszavazás jelent, egy boszniai szerb entitás rövid távon is csak akkor tud, ha tradicionális szövetségesei szorosan mögötte állnak.

Szerbia és Bosznia-Hercegovina viszonya az elmúlt tíz évben, azaz a Milošević-rezsim bukása óta, bizonyos ellentmondásosság ellenére is, összességében javuló tendenciát mutat. Különösen igaz ez a 2008 tavasza óta hatalmon lévő belgrádi vezetésre. A szerb diplomácia részéről számos alkalommal elhangzott, hogy Szerbia tiszteletben tartja Bosznia-Hercegovina területi integritását, és nincs kettős politikája, tehát a Banja Lukával fenntartott különleges kapcsolatok nem a szomszédos ország megosztására, és főleg nem a felosztására irányulnak. A jelenlegi kormánytöbbség gesztuspolitikáját jól jellemezte a belgrádi törvényhozásban, 2010 áprilisában elfogadott Srebrenica-nyilatkozat is, amely elítélte a kelet-boszniai városban 1995 nyarán elkövetett háborús bűnöket. Ezzel a lépéssel Belgrád ala-

posan felbőszítette a Banja Luka-i vezetést, Boris Tadić szerb elnök azonban ennek ellenére megjelent a srebrenicai megemlékezésen 2010 júliusában.

Belgrád deklarát politikája és gesztusai ellenére is felmerül a kérdés, hogy Szerbia nem folytat-e kettős játékot a háttérben. Az nyilvánvaló, hogy az elmúlt években a Bosznia-Hercegovina területi integritását támogató szerb nyilatkozatokat jelentős mértékben motiválta az a tény, miszerint Szerbia határai megkérdőjeleződtek Koszovó függetlensége kapcsán, de a Presevó-völgy ügyében is. Koszovó már elveszett a Szerb Köztársaság számára, kérdés, hogy ezt mikor tudja a szerb politikai elit nyilvánosan is bevallani, illetve hatással lesz-e ez Bosznia-politikájára. Különösen indokolt ezen elgondolkodni annak a fényében, hogy

- van olyan elképzelés a szerb politikusok körében, hogy Észak-Koszovó esetleg megtartható a Szerb Köztársaság határain belül, vagy más olvasatban kiszakítható Koszovó jelenlegi kereteiből;

- az ellenzéki Szerb Haladó Párt és a Szerb Demokratikus Párt politikusai körében a koszovói realitásokat kevésbé figyelembe vevő retorika mellett egy alternatív Bosznia-politika is megfogalmazódik, amely támogatná a boszniai szerb entitás függetlenedési kísérleteit.

A dilemma feloldásának érdekében érdemes a Szerb Köztársaság hosszú távú Bosznia-politikáját szélesebb kontextusba helyezni. Meglátásom szerint Szerbiának akkor van mozgástere a jelenlegi politikájához képest, ha letér az európai uniós integráció pályájáról. Kérdéses azonban, hogy a gazdasági és politikai realitásokat figyelembe véve vajon megteheti-e ezt. Az orosz orientáció időről időre ugyan felmerül alternatívaként a szerb politikai jobboldalon, de hogy ez milyen feltételek mentén valósulna meg, azt jól mutatta a szerb olaj-

vállalat, a NIS orosz privatizációja, amikor a politikai segítségért és a Déli Áramlatból nyerhető előnyök illékony ígéretéért cserébe a Gazprom a becsült ár 20 százalékáért vásárolta meg a stratégiai értékű céget.

A jelenlegi kormánykoalíció elég szép sikereket ért el az európai integrációs úton az elmúlt két évben. A szerb állampolgárok 2009 decembere óta vízum nélkül utazhatnak a schengeni zóna területére. A Stabilitási és Társulási Megállapodás ratifikációja megindult 2010 júniusában. A 2009 decemberében beadott tagsági kérelem továbbítása a Tanácstól a Bizottsághoz is küszöbön áll immár a szeptemberben Koszovó kapcsán hozott kompromisszum nyomán, amikor is Szerbia végül az EU-val közös határozati javaslatot nyújtott be az ENSZ Közgyűlésén a témában. Ez a politika minden bizonnyal találkozik a szerb választók többségének akaratával, hiszen jelenleg a Szerb Haladó Párt is az európai integrációt támogató jelszavakkal kampányol, ezzel húzva határvonalat maga és a Szerb Radikális Párt közé.

A boszniai szerb vezetés másik potenciális támogatója Oroszország. A tradicionális orosz–szerb kapcsolatokon túl ennek okát az entitásban végrehajtott jelentős orosz befektetésekben találjuk. 2007-ben a Zarubezsnyeft vállalat megvásárolta a Száva folyó partján fekvő Bosanski Brod-i kőolaj-finomítót, egy motorolaj-finomítót Modričában, és a Krajinapetrol tulajdonában álló mintegy 20 benzinkutat értékesítési hálózatként. Pár éve egy orosz bank is megalakult Banja Luka-i székhellyel. Olyan tervek is vannak, hogy a Déli Áramlat gázvezetéknek lesz egy leágazása a boszniai Szerb Köztársaság felé.

Moszkva az elmúlt időszakban számos alkalommal lépett fel a Republika Srpska érdekeinek védelmezőjeként, különösen az OHR ellen vívott politikai küzdelemben.

Az orosz diplomácia igyekszik érvelni minden fórumon azért, hogy megvalósuljon Milorad Dodik egyik fő célja: a Főmegbízzotti Hivatal bezárása. Ez elhárítana két, a bonni jogosítványok kapcsán fenyegető tényezőt a boszniai szerb entitás feje fölül: nevezetesen bármilyen, az érdekeikkel ellentétes jogszabály hatályba léptetését, valamint a békefolyamattal ellentétes nyilatkozatot tevő vagy magatartást tanúsító boszniai szerb politikus leváltását.

Kétséges azonban, hogy Oroszország hajlandó lenne-e egy esetleges boszniai szerb szeparatista kísérlet mögé állni. Bár Moszkva a Dél-Kaukázusban az elszakadási törekvéseket nyíltan vagy legalábbis hallgatólagosan támogató politikát folytatott (Abházia, Dél-Oszétia, illetve Hegyi Karabah), az Észak-Kaukázusban jelenleg igen nyomós érdekei szólnak amellett, hogy az egyoldalú elszakadások ne váljanak a nemzetközi kapcsolatok elfogadott jelenségévé. A Balkánon Koszovó kapcsán az orosz diplomáciának ez a területi integritást és nemzetközi jogot abszolút tiszteletben tartó vonala dominált eddig, s ezzel egy ilyen politikai fordulat Boszniában teljesen szembemenne. Az sem egyértelmű, hogy vajon kívánna-e Oroszország egy ilyen kérdésben súlyosan konfrontálódni az Európai Unióval és az Egyesült Államokkal, főleg hogy ebben a küzdelemben – a koszovóival szemben – aligha számíthatna Kína jóindulatára.

Pragmatikus oldalról is megvizsgálandó, hogy vajon milyen érdeke fűződne Moszkvának a boszniai szerb entitás elszakadásához. Az orosz vállalatok az elmúlt években intenzív terjeszkedést folytattak a nyugat-balkáni országokban, elsősorban a bányászati és energiaipari szektorban. A már EU-tag Bulgária mellett ez elsősorban Szerbia, Macedónia és Bosznia-Hercegovina esetében tűnik hosszú távú érde-



keket tükröző, sikeres lépéssorozatnak. Az orosz befektetések logikája az, hogy olcsó vásárlásokkal idejében szerez pozíciókat ezekben az országokban, amelyek értéke az EU-integrációs folyamat előrehaladtával jelentősen megnő, és az orosz érdekeltségek az unió határain belülre kerülnek.

Ebben az összefüggésben Oroszország teljesen ellenérdekelte lenne egy boszniai szerb elszakadási kísérletben, amely a régiós stabilitást rendkívül negatívan befolyásolná. Még ha sikerülne is békésen kiválni Bosznia-Hercegovinából, egy ilyen lépés az egész régió, különösen Szerbia és Bosznia-Hercegovina integrációs folyamatának megtorpanását okozná, ami az orosz üzleti terjeszkedés stratégiai logikája és értékszemléletű tulajdonosi érdekei ellen hatna. A boszniai kőolaj-finomító működtetése ráadásul csak akkor lehet rentábilis, ha annak termékeit az egész régió piacain értékesíteni tudják. A Republika Srpska elszakadása rögtön lezárna az országos belső piac egyik felét, de nagy valószínűséggel komoly és tartós gondokat okozna a szállítás és értékesítés területén az egész régióban.

A harmadik meghatározó politikai tömb, a boszniai horvátok túlnyomó része elégedetlen azzal, amit a daytoni békeszerződés nekik juttatott. Bár a bosnyákokkal közös Föderáció entitás 1994-ben még jó ötletnek tűnt, később egyre erősödtek azok a féltelmek, hogy a muzulmán politikusok számbeli fölényükkel élve érvényesítik akarataikat a horvátokkal szemben. A Föderáció entitás horvát–bosnyák koalíciós kormányainak történetében akadt is rá számos példa, hogy a bosnyák miniszterek áteröltettek olyan javaslatokat, amelyekkel horvát kollégáik nem értettek egyet.

A boszniai horvátok száma jelentősen megcsappant a háború alatt, és a menekültek visszatérési hajlandósága elég ala-

acsony volt. Számuk ráadásul egyre csökken a háború óta is, mivel Horvátország vonzó a boszniai horvát fiataloknak. A horvát politikai tömb megosztottságával, különösen a HDZ 1990-es kiválásával a korábban hegemon szerepben lévő HDZ BiH pártból, az érdekérvényesítő képesség csak tovább romlott. A 2006-os, majd a 2010-es választásokon aztán ismét bekövetkezett az, amitől a boszniai horvátok korábban rettegetek: az államelnökség horvát székéért folytatott versenyben nem a horvát nemzeti pártok, hanem a magát multietnikumnak definiáló, de alapvetően bosnyák dominanciájú Szociáldemokrata Párt (SDP) jelöltje futott be, valószínűleg rengeteg nem horvát szavazó voksa segítségével.

A horvátok már Dayton óta igyekeznek olyan alkotmányos módosításokat elérni, amelyek kikezdehetetlenül körbebástyáznák autonóm státusukat, amely jelenleg a Föderáció entitáson belüli horvát többségű kantonok széles hatáskörében nyilvánul meg. Hosszú időn keresztül egyedüli politikai célkitűzésük egy harmadik entitás létrehozása volt. Ez a törekvés, amelynek érdekében egyoldalú lépésektől és erőszaktól sem riadtak vissza, a nemzetközi közösség ellenállása miatt 2001-ben látványos kudarcot szenvedett.

Ezt követően egy új elképzelés, az ország regionális átalakítása bukkant fel a boszniai horvát politikai közbeszédben 2005–2006 környékén. Ennek lényege, hogy az entitások helyébe az etnikai határokat továbbra is figyelembe vevő öt-hat régió lépne. Ezzel a horvátok kibújnának a bosnyák dominanciájú Föderáció szorításából, és megszabadulnának az etnikumközi politikai egyeztetések terhes feladatának jelentős részétől. Az elképzelés ugyan kapott némi támogatást nemzetközi körökben, amelyek elsősre a boszniai szerb enti-

tás felszámolásának lehetőségét pillantották meg benne, de a szerbek mellett a bosnyákok is erős ellenállással fogadták, s ezért a kezdeményezés az utóbbi pár évben egyre inkább háttérbe szorult. Annál is inkább, mivel Horvátország EU-integrációs folyamata olyan stádiumba jutott, amelyben egyre kevésbé engedhette meg magának a boszniai horvátok nyílt politikai támogatását a nemzetközi közösség, illetve elsősorban az Európai Unió elképzeléseivel szemben.

Bosznia-Hercegovina euroatlanti integrációs folyamatának lelassulása igen komoly probléma. A Nyugat-Balkán európai integrációs folyamata ugyanis nemcsak modernizációs, hanem stabilizációs célú is. A régió integráció útján történő pacifikálásának koncepciója még Javier Solana külügyi főképviseletének időszakának elején fogalmazódott meg, mint az EU *soft power* alkalmazásának egyik legkarakterisztikusabb példája. Ez a megfontolás volt a motorja olyan problémás országok integrációs folyamatának az évtized derekán, mint Macedónia, Szerbia és Bosznia-Hercegovina.

Macedónia 2005 decemberében, amikor tagjelölti státust kapott a Bizottság ajánlása alapján hozott európai tanácsi döntés nyomán, egészen nyilvánvalóan nem volt kész a csatlakozási tárgyalások megkezdésére. Brüsszel viszont úgy gondolta, hogy a szkopjei (Bucskovszki-) kormánynak az ohridi békefolyamat sikeres továbbviteléhez szüksége van kézzelfogható eredményekre, az európai integrációs folyamat pedig olyan célkitűzés volt, amely egyesítette az albánokat és a macedónokat a pár évvel korábban még a polgárháború szélén álló országban.

Hasonló logika működött Bosznia-Hercegovina esetében is, amikor 2005-ben megindultak a tárgyalások a Bizottsággal

a Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírásáról. A probléma az, hogy az európai integrációs folyamat egyes lépéseit Brüsszel olyan feltételekhez kezdte kötni, amelyek nyilvánvalóan meghaladták Bosznia-Hercegovina teljesítőképességét, ezért minden jó szándék ellenére ez egyre inkább „destabilizációs folyamatként” kezd működni.

Az egyik ilyen a rendőrségi reform volt, amelyet azonban 2008-ban egy keserves kompromisszummal sikerült kiiktatni a destabilizációs tényezők köréből. Továbbra is Demoklész kardjaként lebeg azonban Bosznia-Hercegovina felett az alkotmány módosításának indítvány. Bár a 2002-es, 2005–2006-os (áprilisi csomag) és a 2009-es butmiri kezdeményezés kudarcra világosan megmutatta a nagy átfogó alkotmánymódosítási megközelítés korlátait a jelenlegi boszniai politikai rendszerben, nem lehet kizárni, hogy az amerikai diplomácia vagy esetleg az Európai Unió 2011-ben ismét egy csomagtervet próbál átérőltetni a rendszeren. Kedvező jel azonban, hogy az utóbbi időben egyre többen az egyedi ügyekre való koncentrálást és az alkotmány lépésről lépésre történő módosítását hangoztatják, aminek lényegesen több realitása van.

Egy ideje már problémát jelent az OHR jelenléte is. Ahogy fentebb utaltunk rá, a Főmegbízotti Hivatal 2006-ban elvesztette régi tekintélyét és mozgásterét. Ennek a tekintélynek a további erodálásához maga Brüsszel is hozzájárult, amikor 2009 őszén a butmiri kezdeményezésből látványosan kihagyta a főmegbízottat, aki pedig „mellesleg” az EU különmegbízottja (*EU Special Representative*) címet is viseli. A bonni jogosítványok használata egyre nehezebb, ezért azokkal jó ideje csak kisebb súlyú ügyekben élnek. Az OHR egy éve azonban már nagypolitikai teher is



Bosznia-Hercegovina hátán, akadály az EU-tagsági kérelem befogadása előtt, ahogy ezt fehéren-feketén tartalmazzák az Európai Tanács 2009. decemberi következtetései.

A 2010. október 3-i általános választások hoztak ugyan változásokat a politikai erőviszonyokban, de érdemben nem rendeződött át a belpolitikai környezet Bosznia-Hercegovinában. A Republika Srpskában továbbra is az elmúlt négy évben kormányzó SNSD maradt a meghatározó politikai erő, ráadásul Milorad Dodik megszerzte magának az elnöki széket is az entitásban. Kedvező fejleménynek tűnik első látásra, hogy a Föderáció entitásban a bosnyák radikálisok (Stranka za BiH) helyett a szociáldemokraták váltak a meghatározó politikai erővé. Zlatko Lagumdžija szociáldemokrata vezető azonban a jelek szerint ugyanúgy konfrontációs pályára kerül Dodikkal, mint a választásokat most elvesztő Haris Silajdžić, ami lényegileg ugyanazokat az eredményeket termeli ki: a bosnyákok által dominált és forszírozott állami szint és a Dodik által védelt entitás konfliktusát, amelynek legvalószínűbb következménye a stagnálás és patthelyzet az érdemi kérdések többségében.

A horvátok körében ismét olyan párt kapta a legtöbb szavazatot (HDZ BiH), amely az alkotmány módosítását nem az EU által forszírozott centralizáció, hanem éppen az ellenkezője, a harmadik entitás vagy a regionalizáció elvei mentén képzeli el. A bosnyák pártok ezzel kétféle harcra kényszerülnek, amelyben egyetlen – bár korántsem elhanyagolható – segítségük az Egyesült Államok és az Európai Unió támogatása.

Amíg Bosznia-Hercegovina válságkezelési probléma az Európai Unió számára, addig az Ashton által vezetett Európai Külügyi Szolgálat hatáskörébe tartozik, és a soros EU-elnökség mozgástere korlátozott marad. Ha az ország új vezetése legalább az OHR bezárásához szükséges feltételeket produkálni tudná, akkor Bosznia-Hercegovina tovább léphetne az EU-integrációs pályán, amiben már Magyarország is tudna érdemi segítséget nyújtani. Az OHR bezárásának azonban 2011 júniusa előtt csak elméleti esélye van, ezért féltő, hogy a magyar EU-elnökség Bosznia-Hercegovina ügyében nem számíthat látványos sikerre, továbbá még jóindulatának és segítőkészségének demonstrálására is csak korlátozott lehetőséget kap. ■