

# Tussen Dayton en Brussel

## *Terugkijken op 25 jaar vrede bouwen in Bosnië*

*Dr. Sipke de Hoop\**

In 1995 kwam er met de akkoorden van Dayton een einde aan vier jaar gewapend conflict in Bosnië-Herzegovina (hierna: Bosnië). De Bosnische Serviërs hadden door hun militaire slagkracht en de steun van het regime van Slobodan Milošević in Belgrado lange tijd grote delen van het territorium van de voormalige Joegoslavische republiek gedomineerd, maar een door de Amerikanen afgedwongen bondgenootschap tussen Bosnische Moslims en Kroaten drong hun in 1995 op militair terrein geleidelijk terug. Deze ontwikkeling, in combinatie met NAVO-bombardementen op de Bosnische Serviërs in september 1995, zorgde ervoor dat de strijdende partijen naar de onderhandelingstafel werden gedwongen. Het vredesverdrag van Dayton dat hieruit voortkwam was een opgelegd akkoord, waarover Bosnische Serviërs en Bosnische Kroaten niet direct meeonderhandelden. Het was vooral een akkoord tussen de regeringen van Kroatië, Bosnië en Servië. Het draagvlak in Bosnië voor het akkoord, althans voor het internationale idee (en ideaal) van een multi-etnische staat aan de basis daarvan, was daarom vanaf het begin niet groot.



'Brussels and Washington nurtured relationships with local "big men" who they believed could deliver key political goods; namely, keeping the peace... So long as they delivered on those fronts, the EU and US looked the other way on lack of substantive democratic and economic reforms'. (Jasmin Mujanović, *Hunger and Fury*, 2018)<sup>1</sup>

Sinds 1995 is er gewerkt aan de wederopbouw van deze door de oorlog van 1992-1995 diep verdeelde staat. Een land dat dankzij het vredesakkoord bestond uit twee naar etnische identiteit ingedeelde entiteiten, de Republika Srpska en de Moslim-Kroatische Federatie, met daarboven een zwak centraal bestuur. Door de vredesakkoorden van Dayton is Bosnië min of meer rustig en veilig geworden voor inwoners van alle etnische groepen. Er zijn weliswaar honderdduizenden vluchtelingen teruggekeerd naar (en binnen) het land, maar lang niet altijd naar de plaats van waaruit ze oorspronkelijk waren verdreven of gevlucht. Voorts moet worden opgemerkt dat veel hervormingen en veranderingen van de afgelopen jaren door de internationale gemeenschap werden afgedwongen. De Amerikaanse politicoloog Ivo Daalder constateerde al in 2001: 'Bosnia still functions only because the international community has poured vast resources into it. Whatever progress has been achieved in Bosnia is due to the untiring efforts of foreign soldiers, diplomats, and aid workers to provide security for all individuals, to cajole and persuade the country's leaders to move forward'.<sup>2</sup>

De vraag is of de internationale inspanningen in Bosnië zinvol waren. Wat heeft het vredes- en transitieproces opgeleverd? Is Bosnië-Herzegovina een kwarteeuw na de akkoorden van Dayton de levensvatbare en houdbare natie

die met de vredesregeling werd beoogd? En zo ja of nee, hoe is dat zo gekomen? Al met al is Bosnië een fragiele staat met twee entiteiten met verschillende economische systemen, een zwakke centrale regering, zwakke staatsinstellingen en een hoge werkloosheid (meer dan 55 procent). Het gebrek aan vertrouwen van de bevolking in de eigen staat (minder dan 50 procent) wordt ondersteund door harde cijfers. 55 procent van de inwoners van het land denkt erover om te emigreren. Bosnië blijft, ondanks de interne machtsbalans, tientallen miljarden dollars wederopbouw hulp en een langdurige betrokkenheid van de internationale gemeenschap, ook een diep verdeeld land. Vanaf 2007 al dreigen de Bosnische Serviërs, toen nog in reactie op het zich losmaken van Kosovo uit Servië, openlijk met afscheiding. Het oordeel van de meeste experts over de vruchten van de Dayton-akkoorden is hard: 'A review of the Dayton Peace Accords (...) shows that the ethnic cleansers have won: Bosnia is ethnically divided and significant portions of the treaty remain unimplemented'.<sup>3</sup>

De Oostenrijkse diplomaat Valentin Inzko, jarenlang Hoge Vertegenwoordiger voor Bosnië (2009-2020) bekritiseerde in de afgelopen jaren veelvuldig de situatie in het land. In november 2019 schreef hij aan de VN-Veiligheidsraad: 'Bosnia and Herzegovina has proven to have serious problems related to its functionality, the rule of law and the fight against corruption, the freedom of media and in many other areas, which reflect the pervasiveness of separatism and divisive policies in the country, and the general lack of focus of the country's political elite on issues of real importance'.<sup>4</sup> Precies een

\* Dr. Sipke de Hoop is hoofddocent Eigentijdse Geschiedenis en Zuidoost-Europaspecialist aan de Rijksuniversiteit Groningen.

- 1 Jasmin Mujanovic, *Hunger and Fury. The crisis of democracy in the Balkans* (Londen, C. Hurst & Co Publishers, 2018) 91.
- 2 De hulpinspanningen onder leiding van de internationale gemeenschap leidden onder andere tot een centraal belastingstelsel, gemeenschappelijke grensbewaking, nationale eenheidssymbolen (vlag, nummerbord) en een gezamenlijke commandostructuur voor het leger. Zie: Ivo H. Daalder en Michael B.G. Froman, 'Dayton's Incomplete Peace', in: *Foreign Affairs* 78 (1999) (6) 106.
- 3 James. B. Lyon, 'Will Bosnia survive Dayton', in: *Current History* 3 (2002) 110.
- 4 'International community urged to deliver on promise for better future for Bosnia and Herzegovina', *UN News*, 5 november 2019, 2.

*Checkpoint in Sarajevo, Bosnië, bemand door Italiaanse troepen van IFOR. Het vredesverdrag van Dayton, dat een einde maakte aan de strijd in Bosnië, was een opgelegd akkoord*

FOTO NAVO





*De Amerikaanse president Bill Clinton bezoekt troepen in Bosnië in 1997. In de haast om Amerikaanse soldaten naar huis te krijgen, werd Dayton een compromis*

jaar later was zijn rapport aan New York nog kritischer: 'Regretfully, the international community made one great conceptual flaw during the implementation of the Dayton Agreement. We invested our trust in some politicians too early, and they used our goodwill

to reinvigorate nationalistic, divisive policies, especially since 2006'.<sup>5</sup> Sinds dat jaar kwam er namelijk een einde aan het actief gebruiken van de *Bonn Powers*, de verregaande bevoegdheden waarmee de Hoge Vertegenwoordiger kon ingrijpen in Bosnië. De speelruimte en grotere verantwoordelijkheid die de Bosnische elite toen verkreeg, kwam de voortgang van het vredesproces en de stabiliteit van het land niet ten goede.

---

<sup>5</sup> 'Bosnia and Herzegovina: Some politicians still ignore "core European values" 25 years after peace deal', *UN News*, 25 november 2020, 2.





FOTO WILLIAM J. CLINTON PRESIDENTIAL LIBRARY

Veelal wordt in analyses over het mislukken van de wederopbouw van Bosnië gewezen op drie, deels met elkaar samenhangende, factoren: de ingewikkelde constitutionele structuur om tegemoet te komen aan de etnische groepen; het hardnekkige nationalisme en eigenbelang van de politieke elites; en tot slot de fouten van de internationale actoren. De International Crisis Group (ICG) concludeerde al in 2007 over de gekozen structuur: ‘an unaffordable and

frequently incompetent system of three layers of government in one entity and four in the other’.<sup>6</sup> Er gaan internationaal al ruim een decennium steeds meer stemmen op om de afspraken van Dayton te herzien, waarbij vooral wordt gedacht aan een sterker centraal bestuur. De Bosnische Serviërs keerden zich echter steeds sterk tegen een dergelijke optie. De Bosnische Moslims, die de grootste groep vormen, zijn om die reden voor deze centralisatie. De Bosnische Kroaten geven de voorkeur aan het ontstaan van een derde entiteit. De vertegenwoordigers van deze bevolkingsgroepen denken aan hun eigen belangen en verpakken die nog steeds in etnisch-nationale termen.

Professor Slavo Kukic van de universiteit van Mostar karakteriseerde in 2007 de staat waarin Bosnië verkeerde als volgt: ‘We live in an environment that is characteristic for pre-political societies. Parties and people who are responsible for everything that happened to us during the 1990s are still in power, and it is difficult to create a European atmosphere with such people’.<sup>7</sup> Er heeft geen machtswisseling plaatsgevonden na de herwonnen vrede. De nationalistische partijen zijn niet verslagen op het slagveld. De partijen zijn aan de onderhandelingstafel in Dayton gedwongen met elkaar samen te leven en te werken, maar er is weinig onderling vertrouwen. De machtsdeling zorgde voor verlamming van de politieke besluitvorming. Het alternatief van opdeling was nooit een optie.

De Dayton-akkoorden vormden een compromis, waarbij de illusie van het multi-etnisch ideaal en het herstel van de status-quo belangrijker waren dan het principe van een effectief en daadkrachtig bestuur. Balkanexpert Valery Perry liet zich in 2018 zeer kritisch uit over deze constellatie. Het was: ‘...designed more to appease three main armed political factions and to ensure agreement than to ensure effective governance or future political cooperation and progress – let alone reconciliation’ en ‘Post-Dayton was

6 ‘Ensuring Bosnia’s Future: A New International Engagement Strategy’, *Europe Report N 180 – 15*, International Crisisgroup (ICG), 2007, 2.

7 Interview: Christian Schwarz-Schilling, “Conflicts in BiH Resume”, Press Office OHR, 10 januari 2007, 3.

## De strategie van de Amerikanen was gericht op 'early elections, quick exit'

intentionally weak, with limited scope and mandate, minimal resources, and often merely symbolic structures',<sup>8</sup> aldus Perry. Er is veel kritiek mogelijk op de internationale rol in Bosnië, waarbij evenwel onderscheid moet worden gemaakt tussen de beginfase (1995-1997), waarin de basis werd gelegd voor de problematiek van wederopbouw, en de periode erna, toen Bosnië uitgroeide tot een westers (Europees) protectoraat. Onderstaande analyse richt zich vooral op deze twee perioden en minder op de periode erna, toen vredes- en wederopbouwinspanningen werden afgebouwd en de EU vooral hulp verleende in het kader van de voorbereiding op toekomstige toetreding. Een integratieproces dat nog steeds voortduurt en inmiddels op de lange termijn is geschoven.

### Van snelle exitstrategie tot neo-imperialisme

De regering van de Amerikaanse president Bill Clinton had na het internationale falen rond Srebrenica, en met het oog op de eigen presidentsverkiezingen in 1996, politiek en

militair het voortouw genomen bij het afdwingen van een vredesovereenkomst in Bosnië. Zij kon echter niet op steun rekenen in eigen huis voor een te grote Amerikaanse betrokkenheid: 70 procent van de Amerikaanse bevolking was tegen het sturen van troepen; het Congres stelde zich kritisch op; en ook de militaire leiding was terughoudend en verzette zich tegen taken buiten het strikte militaire mandaat. In de haast om Amerikaanse soldaten naar huis te krijgen, werd Dayton een compromis dat militaire scheiding en stabiliteit bracht, maar het civiele proces juist bemoeilijkte. 'Creating a self-sustaining peace, let alone "nation building" was not the Clinton administration's goal in the second half of 1995', aldus historicus Thijs Brocades Zaalberg.<sup>9</sup>

In deze context moet ook het gebrek aan middelen en mandaat voor de civiele wederopbouw worden gezien: 'There was a striking contrast between the clarity of the military mission in the Dayton Accord and the decided lack of either clarity or definition of authority for guaranteeing agreements made in the civil sphere'.<sup>10</sup> De *Office of the High Representative* (OHR) kreeg nauwelijks bevoegdheden en kon niet vanaf het begin optreden als spil in de wederopbouw. Het gebrek aan coördinatie tussen donoroverheden, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties in Bosnië was voor een belangrijk deel te herleiden tot de afwezigheid van een omvattend ('geïntegreerd') mandaat.

De strategie van de Amerikanen was gericht op 'early elections, quick exit'. Ze sloegen het advies van de OVSE om de verkiezingen uit te stellen in de wind. Deze organisatie zag geen 'politically neutral environment' en vreesde 'pseudo democratic legitimisation of extreme nationalistic structures and ethnic cleansing'.<sup>11</sup> En dat is precies wat er gebeurde. Omdat de VS geen rol wenste in de wederopbouw van Bosnië en slechts een éénjarig mandaat voor IFOR wilde, koos de Bosnische bevolking voor de (kortetermijn)zekerheid die de nationalistische partijen uit de oorlog leken te bieden. Het traditionele politieke en militaire establishment dat het in de oorlogsjaren voor het zeggen had

8 Valery Perry, 'Frozen, stalled, stuck, or just muddling through: the post-Dayton frozen conflict in Bosnia and Herzegovina', in: *Asia Europe Journal* 17 (2019) (1), 108 en 111.

9 Thijs Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power* (Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005) 248.

10 Brocades Zaalberg, *Soldiers and Civil Power*, 249.

11 'Doing Democracy a Disservice: 1998 Elections in Bosnia and Herzegovina'; *Europe Report Nr. 42*, International Crisis Group, 1998.

gehad, bleef na 'Dayton' achter de schermen aan de touwtjes trekken.

Het verschil in opvattingen en belangen en mede als gevolg hiervan het gebrek aan een coherent plan en gemeenschappelijke strategie bleek ook bij de kwestie van het oppakken van de oorlogsmisdadigers. Civiele wederopbouwers zagen deze mensen, die vaak een functie kregen of hadden in het bestuur of veiligheidsapparaat, als een obstakel voor hervormingen en wederopbouw. De leiding van de internationale implementatiemacht (IFOR/SFOR), die was belast met de militaire stabiliteit, had weinig belang bij het oppakken van lieden die in hun eigen land vaak als 'nationale helden' werden gezien. Op economisch terrein bestond eveneens een verschil in opvatting dat leidde tot een keuze die de wederopbouw bemoeilijkte. De Wereldbank gaf de voorkeur aan het samenstellen van een klein professioneel reconstructieteam dat leiding zou geven aan de economische kant van de wederopbouw, maar de Verenigde Staten vonden dat dit een taak was van de OHR. De VS bewerkstelligde dat er politieke voorwaarden werden verbonden aan projecten voor de twee entiteiten. In de praktijk had dit vooral repercussies voor de Republika Srpska, dat veel minder steun ontving dan de Moslim-Kroatische Federatie. De Wereldbank vreesde echter terecht dat het stellen van voorwaarden de economische wederopbouw ernstig zou vertragen, maar vond geen gehoor voor deze visie.<sup>12</sup>

Na deze beginfase veranderde er niettemin heel wat. Al snel werd duidelijk dat de militaire missie langer moest blijven om ook op langere termijn de stabiliteit te garanderen, terwijl de Hoge Vertegenwoordiger twee jaar na Dayton alsnog grotere bevoegdheden kreeg om in te grijpen in het politiek-bestuurlijke proces (de zogeheten Bonn Powers). Deze beleidsverandering werd noodzakelijk omdat de nationalistische leiders van de drie Bosnische bevolkingsgroepen nauwelijks samenwerkten en de wederopbouw niet op gang kwam. Helaas slaagden de internationale bestuurders er onvoldoende in draagvlak en lokale capaciteit te creëren voor de veranderingen, noch waren zij in staat zich zo op te stellen dat zij het gevaar

van 'imperiale dominantie' konden vermijden. Integendeel, een van de belangrijke kritiekpunten was sindsdien dat de internationale gemeenschap zelf niet het goede voorbeeld gaf en regelmatig ondemocratisch handelde. Een Amerikaanse criticaster van het internationale hulpbeleid op de Balkan schreef al in 2000: '...what is occurring in Bosnia today is not the evolution of a democratic system but the ugly face of new-style colonialism'.<sup>13</sup>

Daar valt iets voor te zeggen. De internationale bestuurders sloten bijvoorbeeld niet enkel media uit die radicaal-nationalistische berichtgeving verzorgden – een interventie die vanuit het principe van vrijheid van meningsuiting onjuist was, maar uit perspectief van het bewaren van stabiliteit in een beginnend proces van wederopbouw nog te verdedigen valt – maar grepen eveneens in bij kritiek op de Dayton-akkoorden en bij anti-NAVO-berichtgeving over de gebeurtenissen in Kosovo in 1999.<sup>14</sup> Dezelfde tactiek was terug te zien bij verkiezingen, waarbij te nationalistische kandidaten van de kieslijst werden geschrapt of democratisch gekozenen door de OHR werden gedwongen af te zien van hun positie.<sup>15</sup> Een internationale functionaris stelde in 2002 na alweer door nationalisten gewonnen verkiezingen: 'We are disappointed and mystified that people (in Bosnia) want a better life and financial support from the West, but are not prepared to vote for the parties that could make it happen'.<sup>16</sup>

12 Z. Hertić, A. Sapčanin en S. Woodward, 'Bosnia and Herzegovina', in: S. Forman en S. Patrick (red.), *Good Intentions, Pledges of Aid for Postconflict Recovery* (Londen, Lynne Rienner Publishers, 2000) 339-340.

13 Ted Galen Carpenter, 'Jackboot Nation Building: The West Brings "Democracy" to Bosnia', in: *Mediterranean Quarterly*, 11 (2000) (2) 21

14 Carpenter, 'Jackboot Nation Building', 10

15 Een voorbeeld van de ondemocratische houding is de westerse steun aan Biljana Plavsic, in de oorlog een Bosnisch-Servische hardliner en als vicepresident steun en toeverlaat van Radovan Karadzic. Als president van de Republika Srpska ontpopte zij zich als een relatief gematigde politica die dankzij westerse hulp en manipulaties de ultranationalisten na parlementsverkiezingen de meerderheid wist te onthouden. Plavsic verloor zelf in 1998 de presidentsverkiezingen ondanks de belofte van het Westen aan de kiezers dat de RS meer hulp gelden zou krijgen als ze op haar zouden stemmen. De ultranationalist Nikolas Poplacen, die haar versloeg, werd door de internationale gemeenschap opzijgezet. Ibidem, 16-20 en Sumantra Bose, *Bosnia after Dayton* (Londen, Oxford University Press, 2002) 274.

16 Bose, *Bosnia after Dayton*, 9.





MINE

*Het is de vraag of de Bosnische oorlog niet te veel is gedefinieerd in etnische termen in plaats van het conflict te beschouwen in de context van de mislukte transformatie van een socialistische samenleving naar een democratische staat met een functionerende markteconomie*

FOTO MCD, HENRY WESTENDORP

De Hoge Vertegenwoordiging begreep het niet en accepteerde het ook niet. Er werd van bovenaf ingegrepen in politieke processen, zogenaamd omdat het vredesproces werd belemmerd en de wil van de bevolking genegeerd, maar in werkelijkheid negeerden niet-gekozen internationale bestuurders de wil van de Bosnische bevolking eveneens. De OHR toonde met enige regelmaat geen voorbeeld van goed bestuur. Er werd zelfs eens een burgemeester van zijn post ontheven omdat hij kritiek had op de te trage implementatie van de Dayton-akkoorden. Door de voortdurende interventies van buitenaf konden Bosnische politici zich verschuilen en moeilijke beslissingen overlaten aan de internationale gemeenschap, waardoor zij zelf tijdens verkiezingen niet werden afgerekend op bijvoorbeeld de slechte staat van de economie. De Bonn Powers creëerden bovendien de illusie van een 'quick fix', maar vormden in werkelijkheid geen duurzame oplossing door het gebrek aan draagvlak en financiële onderbouwing.<sup>17</sup>

Ander beleid ontbeerde langetermijnperspectief. Het besluit van de OHR een overkoepelende federale rechtbank (kosten 70 miljoen euro per jaar) in te stellen en in de strijd tegen corruptie alle juristen een forse salarisverhoging te geven, waren mooie voorbeelden van initiatieven uit de internationale koker die gedoemd waren te mislukken omdat de Bosnische autoriteiten deze niet zelf konden financieren. Concluderend moge duidelijk zijn dat het 'imperiale' gedrag negatieve consequenties had, maar tegelijkertijd nauwelijks zoden aan de dijk zette. Dit gebrek aan resultaat was tegelijkertijd een nuance op het verwijt van neokolonialisme. Het beleid bereikte toch niets. Een hoge functionaris van

het bureau van de Hoge Vertegenwoordiger stelde eens: 'The OHR's powers are like those of the pope: it can issue an encyclical, but unless people believe, there is very little it can do about their behaviour'.<sup>18</sup>

Als het gedrag en de mentaliteit van mensen moeilijk te veranderen waren, is er echter des te meer reden kritisch te kijken naar het perspectief van waaruit de wederopbouw vorm kreeg. Er is bij analyses van het Dayton-proces te veel aandacht geweest voor het electorale proces enerzijds en de kwestie van de terugkeer van vluchtelingen anderzijds, terwijl sociaal-economische hervormingen en duurzame institutionele ontwikkelingen onderbelicht bleven.<sup>19</sup> Het beleid in Bosnië was gericht op het 'terugdraaien' van de etnische zuiveringen, mede vanuit het idee dat de terugkeer van vluchtelingen de multiculturele samenleving zou herstellen. Belangrijk is evenwel de vraag of de Bosnische oorlog niet te veel is gedefinieerd in etnische termen in plaats van het conflict te beschouwen in de context van de mislukte transformatie van een socialistische samenleving naar een democratische staat met een functionerende markteconomie. Vanuit dat perspectief zou het logisch zijn geweest bij de wederopbouw veel meer aandacht te schenken aan sociaal-economische vraagstukken, waaronder privatisering en institutionele ontwikkeling.

De reconstructiehulp was goed voor de herbouw van huizen, scholen, medische faciliteiten, bruggen en wegen, kortom verzachting van de pijn van de bevolking, maar kon niet de technisch verouderde Bosnische industrie redden, noch bood de hulp een oplossing voor de hoge werkeloosheid. Integendeel, de internationale hulp zorgde voor de komst van meer dan 500 internationale organisaties en de oprichting van 1.500 nationale ngo's die allemaal leefden van internationale miljardenhulp. Deze instellingen

17 'In search of politics: the evolving international role in Bosnia and Herzegovina', *ESI Discussion Paper*, European Stability Initiative, november 2001, 4-6.

18 Daalder en Froman, 'Dayton's Incomplete Peace', 111.

19 Andrea Kathryn Talentino, 'Intervention as Nation-Building: Illusion or possibility?', in: *Security Dialog* 33 (2002) (1) 35-37.





*De Bosnische leiders Milorad Dodik, Željko Komšić en Šefik Džaferović ontmoeten Federica Mogherini, destijds de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid*

FOTO EUROPESE COMMISSIE, JENNIFER JACQUEMART

werkten in de praktijk vaak als dienstverleners in de publieke sector, wat normaal gesproken een taak van de lokale of centrale autoriteiten is. Enerzijds leidde de dominante aanwezigheid van de internationale gemeenschap en de toevloed van buitenlands kapitaal tot grote passiviteit van de Bosnische overheden ten aanzien van sociale en economische kwesties, anderzijds bood de hulp ze de mogelijkheid de vrijgekomen budgetten vooral te besteden ter vergroting van hun eigen instellingen en verhoging van de overheidssalarissen. De hulpindustrie leidde zo uiteindelijk tot disproportionele uitgaven in de publieke sector en een ondermijning van de institutionele ontwikkeling in Bosnië.

### **Europese integratie: sleutel tot een betere toekomst?**

De immense afhankelijkheid van Bosnië en de intensieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is het laatste decennium steeds minder vanzelfsprekend geworden. In 2006 besloot de OHR de Bonn Powers niet langer te

gebruiken, maar de verantwoordelijkheid voor de vereiste hervormingen volledig bij de Bosnische politieke klasse zelf te leggen. Het gebruik van dit sterke instrument was in strijd met het streven van Bosnië om in aanmerking te komen voor een Stabilisatie- en Associatie-overeenkomst met de EU. Brussel verlangde in dat kader politiek ‘commitment’ uit het land zelf om te voldoen aan de criteria voor Europese integratie. Het opleggen van hervormingen en wetgeving paste niet in dat plaatje.

De verandering van beleid bood de EU en de VS ook een zekere legitimatie om de financiële en militaire steun aan Bosnië verder te verminderen. Deze keuze paste ook goed in een bredere context waarin de Balkanregio sinds 9/11 geleidelijk minder prioriteit had gekregen, waarbij vooral de snelle afbouw van de inzet van militairen en politie in het oog springt. Tegelijkertijd was er een zekere moeheid en zelfs moedeloosheid te bespeuren bij de internationale bestuurders. De International Crisis Group concludeerde in 2007: ‘The intensive engagement necessary has left internationals exhausted and impatient

with Bosnia's apparent inability to move forward on its own'.<sup>20</sup>

Het gekozen alternatief – de verantwoordelijkheid terug bij de Bosniërs zelf – bleek na zo veel jaren van dominante westerse aanwezigheid ook niet direct een succes. Integendeel, het hervormingsproces raakte geheel in het slop en het politieke klimaat verslechterde zienderogen. Veel experts hadden de hoop dat wellicht het vooruitzicht op een toekomstig lidmaatschap van de Europese Unie het verschil zou kunnen maken. Gerard Knaus, directeur van de denktank European Stability Initiative, zag het 'member state building model' als hét alternatief voor de eerder uitgevoerde protectoraatsvorm en het traditionele niet-dwingende instrument voor staatsopbouw: 'The ability of the European Union to exert influence in countries wishing to join the EU has been nothing short of revolutionary... this form of regime change EU-style is cheap, voluntary and hence long lasting'.<sup>21</sup>

Hoewel alle belangrijke partijen in Bosnië zeiden te streven naar aansluiting bij de EU, zette de verandering van strategie – van internationaal hulpbeleid naar integratie – weinig zoden aan de dijk. Brussel sloot in juli 2015 weliswaar de lang beloofde Stabilisatie- en Associatieovereenkomst met Bosnië, maar tot veel hervormingsdaadkracht aldaar heeft dit nochtans niet geleid. Keil en Perry concludeerden: 'While the EU has taken over as the most important actor, it too has faced substantial local political resistance to any reform efforts, including proposals to ensure an independent rule of law, to strengthen political accountability and to step up the fight against corruption'.<sup>22</sup> De Bosnische afdeling van Transparency International, een internationale ngo, die wereldwijd corruptie bestrijdt, stelde in 2020 zelfs dat Bosnië een 'failed democracy' is: 'A country that on paper has all the democratic institutions, which have collapsed in the hands of the crony networks into a "failed state" phenomenon'.<sup>23</sup>

In Bosnië zijn diverse strategieën van internationale interventie uitgeprobeerd. De beoogde snelle exitstrategie van het begin werd ver-

## Vooralsnog hebben de Bosniërs hun eigen vooruitgang bewust gesaboteerd

vangen door een protectoraatsfase die op zijn beurt weer werd opgevolgd door een beleid gericht op lokale verantwoordelijkheid en afstand nemen. Zelfs de lokroep van pan-Europese integratie en welvaart bleek niet sterk genoeg om de inertie en interne tegenstellingen tussen de Bosnische bevolkingsgroepen te overbruggen. Geen van de toegepaste internationale strategieën leidde ertoe dat er een sterke en stabiele staat is ontstaan, waarin de Bosnische politieke elite in staat bleek tot de zo noodzakelijke hervormingen op politiek, economisch en sociaal vlak. Vooralsnog hebben de Bosniërs hun eigen vooruitgang bewust gesaboteerd. ■

20 'Ensuring Bosnia's Future', International Crisis Group, 2007, 2.

21 Gerald Knaus en Marcus Cox, 'The "Helsinki Moment" in Southeastern Europe. Building Democracy after Conflict', in: *Journal of Democracy* 16 (2005) (1) 41.

22 Soeren Keil en Valery Perry, 'Introduction: Bosnia and Herzegovina 20 years after Dayton', in: *International Peacekeeping* 22 (2015) (5) 5.

23 Boris Divjak, 'Gender and corruption in failed democracies. Case study Bosnia and Herzegovina', *Issue paper Transparency International*, (Banja Luka, 2020).