

Valen i Bosnien – konstitutionell och politisk kris

Den 7 oktober hölls allmänna val i Bosnien och Hercegovina. Man skulle utse medlemmar av statspresidiet och parlamentariska församlingar, dels i Bosnien som helhet, dels i de båda delstaterna. Valet har lett till en allvarlig kris med återverkningar i grannländerna, samtidigt som det internationella samfundets agerande ifrågasätts.

Media har ägnat förstrött intresse åt det som hänt och med tanke på vissa kommentarer finns skäl att påminna om grundläggande förhållanden av betydelse för utvecklingen i den bosniska statsbildningen. Inför valen kunde man i internationell press än en gång läsa ironiska kommentarer till den komplexa politiska strukturen. Här har vi ett litet land som består av två ”entiteter”, den bosniakisk-kroatiska *Federationen Bosnien och Hercegovina* med sina tio kantoner, samt den *Serbiska republiken*. Vore det inte mer rationellt med *ett* parlament där det bosniska folket i demokratisk ordning valde sina representanter? Jo, om det fanns en folkgrupp som kallade sig bosnier. Om inte blir det poänglöst att göra sig lustig över att landets invånare är ”bosniaker (”muslimer”), kroater och serber”.

Problemen i Bosnien beskrivs ofta som en effekt av nationalistiska ideologier. Om inte människor hade förgiftats av destruktiva idéer vore allt gott och väl. Motsättningarna skulle upphöra om Bosnien blev ett ”vanligt land” som aktivt befrämjade en gemensam identitet, i stället för att understödja splittring mellan ”etniska grupper”.

Denna syn är både aningslös och fördomsfull. För det första bygger den på en missvisande bild av hur idéer påverkar mänskligt beteende – vi är inte viljelösa offer för propaganda. För det andra bortser den från att historien kan gestalta sig på skilda sätt. För oss är nation och *stat* självklara synonymer. I andra delar av Europa är begreppen nation och *folk* synonyma, vilket innebär att en stat kan bestå av flera nationer eller folkgrupper. Distinktionen mellan medborgarskap och etnicitet är tydlig på ett sätt som den aldrig varit i det (en gång) homogena Sverige.

Det primära för uppkomsten av nationalistiska strömningar och konflikter är inte idéer utan en specifik kontext, något som framgår mycket klart i det bosniska fallet. Bosnien och Hercegovina blev ett problem eftersom det inte fanns *ett* bosniskt folk, vilket hade att göra med långvarig främmande dominans och en försenad nationsbildning.

Bosnierna

I det osmanska imperiet, dit Bosnien hörde sedan slutet av 1400-talet, levde autonoma socio-religiösa grupper, *millet*, sida vid sida. När Österrike-Ungern 1878 ockuperade landet försökte man främja en gemensam *bosniakisk* identitet, vilket misslyckades eftersom ortodoxa och katoliker redan påverkats av serbiska och kroatiska nationella rörelser, medan muslimerna höll fast vid islam.

Bosnien är endast ett exempel på den bristande historiska kontinuitet som präglar Balkan. Medeltida stater erövrades av grannar eller stormakter för att århundraden senare eventuellt återuppstå, samtidigt som olika folkgrupper levde spridda i regionen. Diskrepansen mellan etniska och geografisk-politiska gränser var snarare regel än undantag. Till detta kom den specifika konstellation av likheter och skillnader som kännetecknade de sydslaviska folkgrupper som utgjorde kärnan i Jugoslavien:

muslimer (bosniaker), kroater, serber och montenegriner. Trots samma språk blev – inom givna historiska ramar – religion och kultur avgörande för uppkomsten av skilda nationer. I motsats till Tyskland och Italien där språket blev en enande faktor.

Den komplexa historien innebar att det i den jugoslaviska federationen fanns en kroatisk och serbisk republik, samtidigt som många kroater och serber levde utanför sin ”nationalstat”. I Bosnien utgjorde serberna länge den största folkgruppen, vilket ändrades i och med folkräkningen 1971 när de (med 37,2 %) passerades av muslimerna (39,6 %) som i slutet av sextioalet erkänts som ett av de statsbärande folken i Bosnien och Jugoslavien under namnet *Muslimani* - muslimer.

När Jugoslavien föll samman blev frågan akut: Vems var Bosnien? Det fanns ingen gemensam identitet och inte heller ett majoritetsfolk som kunde hävda att Bosnien var deras. Vad som fanns var tre folkgrupper som levte i området under århundraden.

Omvärlden hade svårt att förstå situationen och utgick, något förenklat, från att kroater, serber och bosnier levde i skilda länder, på samma sätt som danskar och svenskar. Detta ledde till oklarhet kring den etniska strukturen i Bosnien och fick även konsekvenser för förståelsens av krigets karaktär och förlopp. Man kunde i svensk press skriva om ”muslimer” inom citattecken eller om ”så kallade bosniaker” även om det rörde sig om konstitutionellt definierade nationer.

Ibland framhölls att skillnaderna mellan folkgrupperna inte var etniska utan religiösa (muslimer, katoliker, ortodoxa), samtidigt som religionen, i synnerhet islam, ansågs spela en underordnad roll. Att befolkningen uppfattade sig som bosnier bekräftades av ”de många blandäktenskapen”. I själva verket var andelen blandäktenskap liten, lägre än det jugoslaviska genomsnittet. Att islam utgjorde grunden för den största folkgruppens etniska identitet var i ett protestantiskt perspektiv svårsmält och man bortsåg från att det politiska parti (SDA) som i omvärlden representerade ”bosnierna” hade bildats för att tillvarata muslimernas nationella intressen. För dess ledare Alija Izetbegović, som suttit fängslad för sin tro, var islam en omistlig komponent i den ”bosniakisk-muslimska” identiteten.

Det borde 1990 ha stått klart att det utom i Slovenien var omöjligt att bilda ”vanliga” nationalstater om Jugoslavien föll sönder. Sådana projekt innebar i praktiken antingen folkomflyttningar som inte kunde genomföras utan tvång eller svårlösta och bestående minoritetskonflikter. I det perspektivet var Bosnien särskilt sårbart, eftersom det inte fanns ett ”statsfolk”, även om muslimerna betonade sin ”relativa majoritet” (43,5 % av invånarna, mot serbernas 31,2 % och kroaternas 17,4 %).

Daytonavtalets Bosnien

Att efter ett grymt krig som lett till en delning enligt etniska kriterier försöka skapa en ny bosnisk identitet via social ingenjörskonst var naivt, allra helst som USA och Europa inte uppträdde konsekvent. Man kunde antingen dela upp Bosnien mellan de tre folkgrupperna eller betrakta landet som en multietnisk stat. Det senare borde ha inneburit en federal lösning, men i stället påtvingades Bosnien 1995 en komplicerad politisk struktur bortom gängse modeller (häri kan man ge ledarskribenterna rätt). Att konstitutionen ser ut som den gör har emellertid en förklaring.

Sedan serberna 1992 skapat sin republik genom att med brutala metoder införliva även icke-serbiska områden, fördes under 1993 i centrala Bosnien ett oförsonligt krig mellan muslimer och kroater, vilket ledde till att merparten av den kroatiska befolkningen i området fördrevs. Till sist ingrep USA. Washingtonöverenskommelsen i mars 1994 innebar att muslimska och kroatiska delar av Bosnien blev kantoner i *Federationen Bosnien och Hercegovina*, som skulle förenas med *Republiken Kroatien* i en konfederation. Kompromissen innebar att bosniakerna – det var första gången benämningen användes internationellt – fick överhanden i Bosnien, medan kroaterna fick övergripande kontroll över en ny statsbildning. De bosniska serberna nämndes inte och man fick intrycket att USA inte längre räknade med dem.

Nu blev det inte så. När serberna besegrats militärt hösten 1995 skapades i Dayton en statsbildning som innebar att den *Serbiska Republiken*, efter landavträdelser, helt enkelt förenades med *Federationen Bosnien och Hercegovina*. Symptomatiskt nog saknade den nya staten *Bosnien och Hercegovina* attribut. Den kallades varken republik, federation eller konfederation, och var ett slags asymmetrisk union där en av de tre folkgrupperna, kroaterna, inte hade samma status som övriga. Serberna hade kontroll över sin republik och bosniakerna en betryggande majoritet i federationen, medan kroaterna saknade en egen delstat. Officiellt var skälet att man ville motverka nationalism och främja stabilitet.

Det var kanske för sent att bilda den Schweiz-inspirerade stat baserad på kantoner som föreslagits i Lissabonplanen 1992 men förkastats av bosniakerna på inrådan av USA. En federal lösning utifrån de förslag som presenterats under kriget borde emellertid ha varit möjlig. I stället skapades en otymplig och konfliktgenererande hybrid.

Samtidigt sattes Bosnien på olika sätt under förmyndarskap. Landet styrdes av en guvernör, den ”höge representanten”, som hade mycket stora befogenheter. Utländska ambassader i Sarajevo tog sig rätten att ingripa i landets inre angelägenheter och ett stort antal internationella experter hade uppgiften att på olika nivåer bistå i skapandet av ett demokratiskt samhälle. Det är svårt att komma till någon annan slutsats än att den utländska insatsen, vid sidan av återuppbyggnad av infrastruktur och bostäder, samt humanitär verksamhet, efter drygt 20 år uppvisar modesta resultat.

Ekonomiskt befinner sig Bosnien och Hercegovina i en prekär situation, Nödvändiga reformer har uteblivit och strukturerna från kommunisttiden lever kvar i högre grad än i övriga delar av f d Jugoslavien. Arbetslösheten, särskilt bland ungdomar är mycket hög (45 %) och landet har låga födelsetal och omfattande emigration. De demografiska förändringarna är i själva verket dramatiska. Jämfört med 1991 hade befolkningen enligt folkräkningen 2013 (publicerad först 2016) minskat med nära 850 000 personer eller 19,8 procent, vilket innebar en kraftig förändring av den etniska strukturen. Antalet bosniaker minskade med ca 133 000 (6,7 %), kroater med 216 000 (28,4 %), serber med 279 000 (20,5 %) och övriga (t.ex. jugoslaver) med 217 000 (33,07 %). Med andra ord har hundratusentals kroater och serber lämnat Bosnien vilket innebär att bosniakerna idag utgör 50,11 procent av befolkningen, serberna, 30,12 och kroaterna 15,04 procent. Förändringarna är särskilt tydliga i huvudstaden Sarajevo. 1991 var 50,5 % av invånarna bosniaker, 25,5 % serber och 6,7 % kroater. 2013 var siffrorna, 80,7, 3,8 respektive 4,9 procent.

Valet och dess konsekvenser

Valet den 7 oktober gällde alla politiska nivåer utom den kommunala och rösträkningen tog en vecka, även om presidentvalet i praktiken var klart under valnatten. Valdeltagandet låg på 53,3 procent i Bosnien och Hercegovina och var något högre i den serbiska republiken (57,3 %) än i federationen (51,1 %).

Utländska medier har i den knapphändiga rapporteringen genomgående tagit fasta på att den ”serbiske nationalisten” Milorad Dodik blev serbisk medlem av det bosniska statspresidiet, med 53,8 procent av rösterna, vilket beskrivs som en seger för Ryssland. Därefter meddelas att den anonyme Šefik Džaferović, SDA, blev bosniakisk medlem med nära 36,5 procent av de bosniakiska rösterna, medan ”socialdemokraten” Željko Komšić, DF (demokratiska fronten) företräder kroaterna med 54 procent.

Det är sant att Dodik sätter *Republika srpskas* intressen främst och har låtit förstå att han i framtiden kan tänka sig ett samgående med Serbien. Detta innebär dock inte att Dodik skulle vara den främsta orosfaktorn i dagens Bosnien. I stället avtecknar sig en konstitutionell kris som bottnar i kroaternas frustration över att deras rättigheter inte tillgodoses. Delvis beror detta på valsystemet, men även på bosniakiska politikernas agerande. Ytterst bär de utländska förmyndarna ansvaret för krisen.

En egendomlig aspekt av författning och valsystem är nämligen att presidentrådet består av tre medlemmar, en bosniak, en serb och en kroat, samtidigt som rådet väljs i två – inte tre – valkretsar. I Republika srpska väljer majoritetsbefolkningen en serbisk medlem, i Federationen väljer den bosniakiska majoriteten en bosniakisk medlem, men kan på grund av sin numerär även utse den kroatiska medlemmen. Detta inträffade i söndags. Trots att Dragan Čović, HDZ, i de kroatdominerade kantonerna och kommunerna i Federationen fick en överväldigande majoritet på 80 procent, valdes Željko Komšić, som hade mycket svagt stöd i kroatiska valkretsar (2 - 18 %). I sitt tal till väljarna beklagade Čović de bosniakiska politikernas agerande och påpekade att kroaterna måste kunna välja sin egen representant till presidentrådet. Till saken hör att den bosniska författningsdomstolen har förklarat att valsystemet strider mot konstitutionen och måste återspegla de tre folkgruppernas status som statsbärande folk. Detta har emellertid inte föranlett några åtgärder, eftersom bosniakiska politiker blockerat varje förändring.

I konstitutionell mening är det givetvis problematiskt att kroaterna enligt gällande ordning på grund av sitt ringa antal riskerar att i olika sammanhang röstas ned av bosniakerna. Från kroatisk sida har man krävt ändringar i vallagen och/eller en egen delstat. Detta har avvisats av USA och EU samt mött hårdnackat motstånd från bosniakerna, vilket blev tydligt under valnatten. När en journalist undrade vad Bakir Izetbegović (son till Alija och avgående medlem i presidentrådet) ansåg om Čovićs kritik, svarade han att denne hade att följa lagen. För övrigt ansåg han själv att *Republika srpska* borde upphöra och bosniakerna ha en annan ställning eftersom de utgör mer än hälften av befolkningen. När Izetbegović förra året besökte Kroatien och i TV fick frågan om en eventuell kroatisk delstat blev svaret: ”det innebär krig”.

Željko Komšić, hade under valvakan en mer sofistisk kommentar. Han var vald som kroatisk ”medlem” av presidentrådet – inte kroatisk ”representant”, vilket understryker att bosniakerna har två företrädare i statspresidiet.

Dilemmat

På sikt är det ohållbart att utifrån principen ”en man – en röst” göra Bosniens kroater till minoritet i en delstat dominerad av bosniaker. Kroaterna är ett av tre statsbärande folk och varför alla välja kroatiska, bosniakiska och serbiska presidiemedlemmar om dessa inte förväntas representera respektive folkgrupp?

I själva verket har det internationella samfundet intagit en tvetydig hållning till den struktur man själv inrättat. Via den ”höge representanten” och författningsdomstolen (med sex inhemska och tre utländska ledamöter) började man relativt snart revidera Daytonavtalet genom att minska delstaternas makt. Som om man inom den existerande kvasifederala strukturen ville skapa den enhetsstat många uppfattade som naturlig. Det kom rapporter om ”segregerade skolor” där vissa barn undervisades på bosniska, andra på kroatiska. Utländska tjänstemän påpekade yrvaket att människor egentligen talade samma språk och ”vän av ordning” kunde onekligen undra över om det inte vore naturligt att alla i Bosnien talade bosniska. Jo, om man hade hållit fast vid det som i Jugoslavien kallades ”den bosnisk-hercegovinska standardspråkliga uttrycksformen” en norm som användes på olika nivåer i det bosniska samhället och var tolerant mot vokabulären i de kroatiska och serbiska standardvarianterna. Det som idag kallas bosniska är emellertid bosniakernas – inte bosniernas – språk, vilket kommer till uttryck i ordförrådets anknytning till muslimsk kultur.

Den som vill ”lösa” språkfrågan i Bosnien måste för övrigt börja med att övertyga parlamentet i Kroatien om att bosniska, kroatiska och serbiska är samma språk, vilket inte blir lätt. Det kan tilläggas att den appell om ett gemensamt språk som spreds av kroatiska, serbiska och bosniska intellektuella 2017 mötte officiellt motstånd i såväl Kroatien, Serbien som Bosnien. Ändå är det hoppgivande att skönlitterära författare, publicister och forskare har återknutit kontakterna i det som nu kallas ”regionen” och på olika sätt försöker befordra samarbete och ömsesidig förståelse.

Det internationella samfundets politik i Bosnien har hamnat i en återvändsgränd. I stället för att erkänna skillnaderna mellan folkgrupperna och göra det bästa av situationen, samt främja relationerna mellan Bosnien, Kroatien och Serbien, har man bidragit till att hålla konflikterna vid liv genom en neokolonial hållning. Men kunde ha verkat för ekonomisk utveckling och social rättvisa, men har koncentrerat sig på politik och ideologi. Försök att skapa ett bosniskt Bosnien förbyts i sin motsats om den största folkgruppen identifierar sig som bosniaker, inte bosnier, och anser sig ha särskild rätt till landet. Det är sant att det finns en uttalad nationalism bland serber och kroater i Bosnien, men man kommer inte till rätta med problemet genom att gynna bosniakisk nationalism. Att garantera olika folkgruppers nationella rättigheter leder inte nödvändigtvis till mer nationalism. Snarare tvärtom. Nationalistiska stämningar uppkommer när bärarna av en kulturell identitet känner sig förfördelade eller upplever ett potentiellt hot. I det perspektivet borde en kroatisk delstat vara en källa till stabilitet. Alternativet till Daytonavtalets Bosnien är inte en enhetsstat.

Valresultatet

I valet av president finns en annan egendomlighet. Till skillnad från många andra länder krävs inte hälften av rösterna för att väljas. Šefik Džaferović (SDA) blev bosniakisk medlem av statspresidiet med 36,5 procent av rösterna, mot 33,7 procent

för tvåan, socialdemokraten Denis Bećirović och 13 procent för trean Fahrudin Radončić, SBB. Med en andra valomgång skulle bosniakernas representant i statspresidiet knappast tillhöra det islamiskt och nationellt orienterade SDA, varken nu eller för fyra år sedan.

Om vi ser till valresultatet i övrigt är situationen relativt okomplicerad i Republika srpska. Milorad Dodiks parti SNSD (de oberoende socialdemokraternas förbund) är det klart största partiet med 32 % och räknar med att bilda en majoritetskoalition. Ny president efter Dodik blir den kvinnliga premiärministern Željka Cvijanović, SNSD, som fick drygt 47 % av rösterna.

I federationen är bilden inte lika klar. Kroatiska HDZ (kroatiska demokratiska unionen) och dess allierade dominerar de kroatiske kantonerna. I de bosniakiska kantonerna är SDA (demokratiska aktionspartiet) största parti i fem kantoner, men har endast ca en fjärdedel av rösterna och oppositionen mot SDA skulle kunna ta makten. I Tuzla är SDP (socialdemokraterna) störst med över 30 procent. I det federala parlamentets representanthus är SDA med 25,4 procent största parti, följt av SDP, 14,8 och HDZ 13,5 procent, medan Komšićs DF (demokratiska front) får 9,4 procent. Situationen kompliceras av att regeringen måste ha 8 bosniakiska, 5 kroatiske och 3 serbiske medlemmar.

Det kan tilläggas att det officiella resultatet meddelas först 30 dagar efter valet, d.v.s. i början av november. Sedan statspresidiet har konstituerats i slutet av november räknar bedömare med att det först bildas en regering i Republika srpska, därefter i Federationen, medan regeringsbildningen på bosnisk nivå kan dra ut på tiden.

Politisk och konstitutionell kris

Det internationella samfundets politik har gått ut på att försöka neutralisera kroatiske och serbiske nationellt orienterade partier, något som märktes mycket tydligt i valkampanjens slutskede, inte minst i den serbiske republiken. Uppenbarligen har den politiken både i ett längre och kortare perspektiv fått motsatt effekt.

I Kroatien råder stor upprördhet efter valet i Bosnien och kritiska kommentarer har hörts från landets premiärminister, president och andra framträdande politiker. Man anser att det som hänt är ett brott mot Bosnien och Hercegovinas konstitution. Samma kritik återkommer i media och universitetsvärlden. Det står utom allt tvivel, menar man, att Bosnien har tre statsbärande folk och att frågan om kroaternas representation måste lösas. Vissa hävdar att detta är slutet för den bosniska statsbildningen i sin nuvarande form och ifrågasätter om det rent konstitutionellt går att bilda en federal eller bosnisk regering. I Bosnien har Željko Komšić portförbjudits i kroatdominerade kommuner och i Mostar genomfördes en stor demonstration den 11 oktober.

Även i Serbien, där man särskilt uppehållit sig vid Dodiks seger och eventuella konflikter i det nya statspresidiet, har frågan om kroaternas status väckt uppmärksamhet. Självt har Dodik förklarat att han i första hand företräder serberna, men inte kommer att medverka till att kroaterna behandlas som minoritet. Bosnien kan enligt honom existera endast som en union mellan tre folk, vilket kräver en återgång till principerna bakom Dayton. Dodik begär därför att posten som ”hög representant” avskaffas, samt att de utländska domarna lämnar författningsdomstolen.

I en TV- diskussion framhöll en känd kroatisk statsvetare att den konstitutionella krisen måste lösas av USA, som bär ansvaret både för överenskommelsen om Federationen 1994 och Daytonavtalet 1995. Detta aktualiserar oklarheterna i dagens amerikanska politik och de växande motsättningarna mellan Europa och USA.

Ett intryck är att det amerikanska utrikesdepartementet, i brist på konkreta anvisningar från presidentens sida, driver en traditionell politik som syftar till att ge USA ett avgörande inflytande över Balkan. Hit hör t.ex. insisterandet på att medlemskap i EU förutsätter medlemskap i NATO, vilket i ett europeiskt perspektiv inte är självklart och i delar av Balkan kontraproduktivt. På samma sätt är det tveksamt om bilden av ett ryskt hot, med tanke på reella maktförhållanden i regionen, är trovärdigt. Detta, liksom USA:s motstånd mot ryska gasledningar, handel med Ryssland och sanktioner även mot andra aktörer, innebär påfrestningar för Europas relation till USA.

Den USA-inspirerade politiken har lidit ett allvarligt nederlag i Makedonien, av allt att döma misslyckats i Kosovo och framkallat en kris i Bosnien och Hercegovina. Det kan leda till ett närmande mellan kroater och serber i Bosnien, och även mellan Serbien och Kroatien. Än mer intrikat blir situationen om man betänker att Erdogans Turkiet som bosniakerna under senare år uppfattat som sin främste bundsförvant har närmat sig Ryssland och numera har goda relationer till Serbien, samtidigt som de ekonomiska förbindelserna mellan Ryssland och Kroatien utvecklas.

Rent allmänt måste man beklaga att Europa inte förmått formulera en egen politik för Balkan. I stället för att fjärma sig från regionen borde man ha behandlat Sydösteuropa som en helhet i behov av genomgripande förändring men också massivt stöd. Balkanländerna borde tidigt ha erbjudits EU-medlemskap eller i vart fall frihandelsavtal. Tyvärr betraktas regionen sedan 2015 som en buffertzona med potential att härbärgera de flyktingar EU vill slippa.

Uppsala 2018-10-14

Kjell Magnusson