



türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Barışının 15. Yıldönümünde Bosna-Hersek: Dayton Barış Anlaşması'nın Neticelerinin Değerlendirmesi

Dr. Erhan Türbedar

TEPAV Dış Politika Analisti

TEPAV Değerlendirme Notu

Aralık 2010

Barışının 15. Yıldönümünde Bosna-Hersek: Dayton Barış Anlaşması'nın Neticelerinin Değerlendirmesi

Dayton Barış Anlaşması'nın, 15. yılındaki değerlendirmesini yapmadan geçtiğimiz hafta yaşamını kaybeden Richard Holbrooke'un da anılması gerektiğini düşünüyoruz. ABD'nin uluslararası sorunları çözüme kavuşturmada en başarılı diplomatı olarak bilinen ve 14 Aralık tarihinde hayatını kaybeden Richard Holbrooke'un tanınmasında etken olan unsur, 1995 yılında Dayton Anlaşması ile Bosna savaşını sona erdirmesi idi. Holbrooke bu nedenle "Bosna barışının mimarı" olarak anılmaktadır.

Bosna-Hersek uzun ve zengin tarihi olan bir ülkedir. Tarihin bütün acımasızlıklarına ve 1992-1995 yıllarında yaşanan kanlı savaşa rağmen, Bosna bir devlet olarak varlığını Orta Çağ'dan beri sürdürüp koruyabilmiştir. Ancak, barışının 15'nci yıl döneminde Bosna'daki manzara, dış sınırları ortak, iç sınırları açısından ise resmi olarak ikiye, gayriresmi olarak da üçe bölünmüş bir devleti andırmaya devam etmektedir. Bu yüzden Bosna-Hersek'in geleceği değişik araştırmaların vazgeçilmez konusu olarak kalmaktadır.

21 Kasım 1995'te, dönemin Bosna-Hersek, Yugoslavya Federal Cumhuriyeti ve Hırvatistan Cumhurbaşkanı, Aliya İzetbegović, Slobodan Milošević ve Franyo Tućman arasında Dayton Barış Anlaşması'nın parafe edilmesiyle, Bosna'daki savaş sona ermiştir. Dayton Barış Anlaşması'nın biri kısa, diğeri de uzun vadeli olmak üzere, iki temel amacı vardı. Kısa vadede savaşın durdurulması, ölümlerin ve yıkımların önüne geçilmesi hedeflenmişti. Daha uzun vadede ise, kalıcı barış ve istikrar için gerekli ortamın yaratılması amaçlanmıştı. Günümüze kadar bu konularda önemli başarıların sağlandığı söylenebilir. Gerçekten de, yaşanan korkunç savaştan sonra barış ortamının bile tesis edilmesinin zor olduğu gerçeği dikkate alındığında, hangi açıdan bakılırsa bakılsın, Bosna'nın olumlu bir gidişat içinde olduğu ortadadır. Bosna-Hersek şu anda barış içinde yaşamaktadır. Hareket özgürlüğü eskisi gibi, ülke çapında sağlanmıştır. Bunun yanında, Bosna-Hersek Anayasa Mahkemesi'nin 2000 yılının ortalarındaki kararıyla Boşnaklar, Bosnalı Sırp ve Bosnalı Hırvatlar kurucu milletler olarak kabul edilmiştir. Savaş yıllarında yıkılan Saraybosna ise, günümüzde tekrar bir Avrupa başkentine yakışan görüntüye kavuşturulmuştur. Bir zamanlar tamamen dış yardımlara bağımlı olan Bosna ekonomisi, küresel ekonomik krizin öncesine kadar yüzde 5'in üzerinde büyümüştür. Etnik ilişkiler, temkinli olsa bile, adım adım düzelmektedir.

Dayton Barış Anlaşması'nın Bosna açısından diğeri bir önemi daha vardır. Bu anlaşma sayesinde Bosna-Hersek, uluslararası alanda tanınmış sınırları ve toprak bütünlüğü ile bağımsız bir devlet olarak ayakta kalmayı başarmıştır. Diğeri taraftan, Tito Yugoslavyası içinde 1969'da "Müslümanlar" adı altında kurucu unsur olarak tanınan Boşnaklar, Dayton Barış Anlaşması'nın eki niteliğinde olan Bosna-Hersek Anayasası'nda gerçek isimleriyle (Boşnaklar) ayrı bir millet olarak sayılmışlardır. Bunların dışında, Dayton Barış Anlaşması Bosna-Hersek devletinin ve toplumunun yeniden bütünleşmesi için gerekli temeli de atmıştır.

Dayton Barış Anlaşması'nın olumlu taraflarını kimse yadsıyamaz. Ancak, bu anlaşma ülkeye bir takım sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Her şeyden evvel, Dayton Bosnası artık normal bir devlet sayılamamaktadır. Nedeni ise, savaş yıllarının geride Boşnakların, Bosnalı Sırp ve Bosnalı Hırvatların kendi kontrollerinde ve etnik

açından homojen olan bölgeler bırakmış olmasıydı. Dayton Barış Anlaşması ise böyle bir etnik bölünmüşlüğü yasallaştırdığı için, ülke toprak bütünlüğüne ve bağımsızlığına ciddi ve sürekli bir tehdidi beraberinde getirmiştir.

Bosna-Hersek'i oluşturan "Bosna ve Hersek Federasyonu" (FBiH) ile "Sırp Cumhuriyeti" (RS), kendilerine has siyasi kurumlarıyla, polisleriyle, yargı mekanizmalarıyla, eğitim sistemleriyle, medyalarıyla ve bağımsız devletlere özgü diğer kurumlarıyla, adeta aynı devlet içinde "iki küçük devlet" haline gelmiştir. Diğer taraftan, FBiH on kantona bölünmüş, Hırvatların kontrolündeki kantonlarda ise Hırvatlar neredeyse bağımsız bir yönetim oluşturmıştır. Bütün bunların dışında, bir de özel statüye sahip, yaklaşık 80 bin nüfuslu Brčko Bölgesi bulunmaktadır. Karma nüfusa sahip Brčko, herhangi bir entiteye bağlı değildir ve Mart 2000'den beri özerk hükümete, özerk yürütme ve yargı gibi organlara, ayrıca özerk polis teşkilatına sahiptir.

Bosna-Hersek'in bu yöndeki idari yapılanması, bir devlet hakkında alışılmamış rakamların duyulmasına yol açmaktadır. Nitekim, nüfusunun 4 milyon altında olduğu tahmin edilen Bosna-Hersek'te aynı anda 1.200 yargıç ve savcı, 760 milletvekili, 180 bakan, 14 başbakan, 5 cumhurbaşkanı görev yapmaktadır. Böyle bir idari yapı yüzünden ise, Bosna'daki harcamaların yüzde 40'ından fazlası, devlet mekanizmasının finansmanına gitmektedir.

Genel olarak Bosna-Hersek'teki entite kurumlarının, devlet düzeyindeki kurumlardan daha güçlü oldukları söylenmektedir. Geçmişte entitelerden devlet düzeyindeki kurumlara daha çok yetkinin devredilmesini, özellikle RS yetkilileri engellemiştir. 1992-1995 yıllarında silah yoluyla Bosna-Hersek'in yıkılması üzerinde çalışan Bosnalı Sırplar, savaş sonrası dönemde devlet düzeyindeki kurumların güçlenmesini ve gerekli kanunların alınmasını engellemekle, savaş dönemine ait hedeflerini bir bakımdan siyasi araçlarla sürdürmüş oldukları söylenebilir.

Devlet düzeyindeki meclis yapısına bakıldığında, entite meclislerine kıyasla daha önemsiz bir halde olduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki, iki kamaralı Bosna-Hersek Meclisi'nde, Temsilciler Meclisi'nde 42 ve Halklar Meclisi'nde 15 olmak üzere, sadece 52 milletvekili görev almaktadır. FBiH'nin iki kamaralı meclisinde ise toplam 155, RS'nin iki kamaralı meclisinde de toplam 111 milletvekili bulunmaktadır. Diğer taraftan anayasada, Bosna-Hersek Meclisi'nin çalışmasının düzenlediği maddelerde, insan haklarını ihlal eden düzenlemeler bulunmaktadır. Şöyle ki Bosna-Hersek Anayasası'nın 4. maddesinde Halklar Meclisi'nin 15 üyeden oluştuğu, bunların içinden beş Boşnak ve beş Hırvatın FBiH içinden, beş Sırpın ise RS'den seçildiği belirtilmektedir. Bu maddedeki düzenlemeye göre, RS'de yaşayan Hırvat ve Boşnaklar veya FBiH'de yaşayan Sırplar, Halkalar Meclisi'ne seçilememektedir. Benzer sıkıntı, cumhurbaşkanlık üzerine hükümlerin yer aldığı anayasanın 5. maddesinde de mevcuttur. Bu maddede Bosna-Hersek cumhurbaşkanlığının biri Boşnak, biri Hırvat ve biri Sırp olmak üzere üç kişiden oluştuğu, Boşnak ve Hırvat üyelerin FBiH'den, Sırp üyenin ise RS'den seçileceği belirtilmektedir. Anlaşıldığı üzere, bu maddedeki düzenleme, RS'de yaşayan Hırvat ve Boşnakların veya FBiH'de yaşayan Sırpların cumhurbaşkanlığa seçilemeyeceğini söylemektedir. Bu haliyle anayasa ülkede yaşayanlara "Bosna-Hersek vatandaşı"dan çok, "entite vatandaşı" muamelesi yapmaktadır.

Bosna-Hersek Meclisi'nin her iki kamarasında bir kararın nasıl alınacağını düzenleyen anayasanın 4. maddesinin 3. fıkrasında da "Bosna-Hersek vatandaşı" anlayışından ziyade, entitelere üstünlük tanınmaktadır. Öyle ki meclisten bir kararın alınabilmesi için, her entiteden gelen milletvekillerinin belli yüzdesinin o karara onay vermesi gerekmektedir. İşte bu sebepten dolayı, Bosna-Hersek'in devlet düzeyindeki meclisinde bir düzine tıkanıklık bulunmakta ve farklı millet temsilcilerinin çok az konuda uzlaşabiliyor olmaları yüzünden, daha köklü reform kararları alınamamaktadır.

Uluslararası topluluğun yüksek temsilciliği OHR (*Organization of High Representative*), Bosna-Hersek'teki tıkanıklıkların giderilmesinde önemli roller oynamıştır. OHR, Bosna'daki barışın korunması, etnik gerginliğin hafifletilmesi, ülke çapında hareket özgürlüğünün sağlanması, mültecilerin bir kısmının geri dönmesi, gayrimenkullerin sahiplerine geri verilmesi gibi konularda önemli adımlar atmıştır. OHR sayesinde günümüzde Bosna-Hersek'in ortak ordusu, istihbaratı ve gümrük gibi ortak kurumları da bulunmaktadır.

OHR'yi temsil eden Yüksek Temsilci'nin yetkileri Dayton Barış Anlaşması'nın onuncu ekinde belirlenmiş ve söz konusu Yüksek Temsilci barış anlaşmasının sivil kısmının uygulanmasının yorumlanmasıyla ilgili nihai otorite olarak tanımlanmıştır. Barış Uygulama Konseyi'nin (PIC) Aralık 1997 tarihli Bonn toplantısında ise, Yüksek Temsilci'ye yasal yükümlülükler ve Dayton Barış Anlaşması'na uymayan resmi görevlileri görevlerinden alma; Bosna-Hersek'in ilgili kurumları bazı gerekli yasaları almadığı zaman ise, Yüksek Temsilci'ye söz konusu yasaları uygulatma yetkisini tanımıştır. Bosna-Hersek Yüksek Temsilcisi'nin 1997'de genişletilen bu yetkileri literatürde "Bonn yetkileri" olarak bilinmektedir. Bosna-Hersek'te görev yapmış değişik yüksek temsilciler ise günümüze kadar Bonn yetkilerine yaklaşık 150 kez başvurmuştur. Örneğin, Bosna-Hersek yüksek temsilcilerinden Wolfgang Petritsch, ülke içinde üçüncü bir Hırvat entitesini oluşturmaya çalıştığı gerekçesiyle 7 Mart 2001'de, Hırvat asıllı Ante Yelaviç'in Bosna-Hersek Cumhurbaşkanlığındaki üyeliğine son vermiştir. Ancak yine de, Bosna-Hersek tam olarak bir devletin fonksiyonlarına ve egemenliğe henüz sahip olamamıştır. Sosyal politikalar, makroekonomik politikalar, eğitim politikaları gibi politikaların devlet çapında yeterince yürütülemiyor olması, ayrıca var olan devlet kurumlarının yeterince işlevsel olamaması, bunun temel göstergeleri arasında sayılabilir. Bosna-Hersek'te uygun siyasi iklim olmadığı için, ülke bölünmüş olmaktan kurtulamamaktadır. OHR Yüksek Temsilcisi Valentin Inzko'nun 22 Kasım 2010'da Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı-TEPAV'da yaptığı konuşmasında altını çizdiği gibi, Bosna-Hersek'in daha işlevsel bir devlete dönüşebilmesi için, anayasal değişikliklerin gerçekleştirilmesi şarttır. Söz konusu anayasa değişiklikleri, Bosna-Hersek'in NATO ve AB'ye üyelik süreçlerinin hızlandırılması yönünden de önemlidir.