

国际治理与波黑安全

左 娅

【内容提要】 1995 年的《代顿协议》揭开了波黑和平发展的新篇章,同时也使波黑成为一个受多种国际力量监督和治理的非完全功能性国家。联合国、美国、欧盟、世界银行等主要国际行为体以不同的方式参与到波黑的战后治理中,力求促进波黑的和平巩固与民主转型。本文在分析了这些国际行为体对波黑危机调解及战后治理的方式及特点后指出,波黑在 20 年的国际治理之下政治景观没有实质性的改观,民族和解的目标仍未实现,国家安全依旧脆弱。

【关键词】 波黑 《代顿协议》 国际治理 欧盟

【作者简介】 左娅,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。(北京 100007)

20 年前,《代顿协议》为波黑开启了和平之门,并使波黑置于军事和民事的国际监管之下,为了实现长久的和平与稳定,大量的国际行为体参与了波黑战后治理,试图通过军事维和、政治合作、规范输出、经济援助等手段,推动波黑稳定和繁荣。如今,波黑和平依然脆弱,主要表现在三个民族利益诉求不一致、中央权力薄弱、经济增长乏力、宗教极端势力不断渗透,波黑要实现从“失败国家”变为完全功能性国家还有很长的路要走。

一 《代顿协议》与波黑重建

(一)《代顿协议》出台的背景及主要内容

20 世纪 80 年代末苏东剧变,新民族国家不断涌现对原南地区民族分离主义势力起到了示范作用,各民族努力争取自己的权益及政治地位,也期望能建立自己的单一民族国家。在波黑,三个主体民族波什尼亚克族(以下简称波族)、塞尔维

亚族(以下简称塞族)和克罗地亚族(以下简称克族)对国家未来安排有着不同的设想,波族和克族主张建立独立的波黑主权国家,而塞族宣称“波黑要脱离南斯拉夫,塞族就脱离波黑”^①。波、克两族同塞族的严重对立使波黑局势急剧恶化,1992 年美国 and 欧共体宣布承认波黑独立无疑火上浇油,塞族人以此事件为契机展开大规模军事行动,波黑战争正式爆发。波黑战争是二战以来欧洲最血腥、最残酷、持续时间最长的地区战争,不仅对波黑,而且对原南地区都造成了巨大的人员和财产损失。1995 年 11 月 21 日塞尔维亚共和国总统(代表波黑塞族)、克罗地亚共和国总统(代表波黑克族)和原波黑共和国总统(代表波族)在代顿草签了《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协议》及其 11 项有关附件(统称为《代顿协议》),从而结束了长达 3 年半的武装冲突和战争,并规定了波黑统一国家的基本框架。

^① 赵乃斌、汪丽敏主编:《南斯拉夫的变迁》,广东人民出版社 2002 年版,第 289 页。

《代顿协议》主要规定了三方面的内容:第一,关于波黑的国际地位,协议规定波黑是一个国际承认的统一国家,并维持现有边界不变;第二,关于国家的组成和结构,根据协议,波黑是由两个各自独立并拥有极大自治权的政治实体(穆克联邦和塞族共和国)组成的邦联制国家,中央当局负责外交、外贸、关税、货币政策、移民、实体间的交通等,其余为两个实体的权限;第三,关于战后的国际治理,为监督停火和协议执行,由联合国安理会向波黑派驻拥有广泛权力的高级代表和以北约为首的多国稳定部队。

(二)《代顿协议》的意义及局限

首先,《代顿协议》作为一个和平协议,其最大的功能和贡献在于结束波黑波族、塞族和克族之间的战争,在波黑乃至原南地区重建了和平,为波黑、南联盟和克罗地亚走上和平发展道路创造了条件。其次,《代顿协议》确认了波黑作为一个独立统一国家的存在,维持波黑领土和主权完整。再次,《代顿协议》在一定程度上遏制了民族分裂趋势,缓解了族群之间的冲突,并通过一系列独特的制度安排来达成广泛的权力分享,使波黑自此再未发生大规模的民族对抗。还需指出,《代顿协议》为波黑国际治理提供了法律保障,此后各主要国际组织和机构都参与到波黑事务中来,除由联合国派遣的高级代表、以北约为主的多国部队和警察部队外,波黑的许多重要机构都有外国人参加,其主要领导人由国际组织和机构任命,波黑成为世界级的保护国^①。

应该说在当时的国际局势和历史环境下,《代顿协议》的安排是必要且合适的,但是对一个独立国家的未来发展,《代顿协议》不仅没有起到促进作用,反而产生了负面影响。

首先,《代顿协议》更强调各民族权利而不是民族团结,这样一种各自为政的状态,进一步强化了各自的民族认同,不利于民族和解与融合。在波黑,公民的身份认同是混乱的,有些人认为国家性应该超越民族归属感,而更多人则表现出强烈的民族认同。2014年底的民意调查显示,仅有10%的塞族人和20%的克族人会对波黑国家象征物(国旗国歌)产生自豪感,而87%的塞族人和79%的克族人分别对塞尔维亚和克罗地亚国歌产生归属感。对大部分民众来说,政治忠诚度往往

建立在民族认同的基础上,因此民族主义政党在波黑享有广泛的民众支持,如波族民主行动党、塞族的塞尔维亚民主党、克族的克罗地亚民主共同体长期把持波黑政坛,他们煽动民众的民族主义情绪,为自己博取政治资本,而不从全局出发,不考虑整个国家的发展。对于《代顿协议》的评价,三个主体民族也有着截然不同的态度,塞族认为协议“保障了塞族共和国以及波黑塞族的生存”,波族则称该协议使波黑处于一种“怪诞的和不正当的状态”,克族认为协议导致“克族同其他两个民族处于不平等地位”^②。

其次,《代顿协议》设置了一个极其复杂的国家机制,这使治理变得越发困难。波黑中央政权掌握外交权和部分内政权,其他权力则在两个政治实体、10个联邦州、149个自治市以及布尔奇科特区间分割。穆克联邦又在波族和克族之间实行分治,因此波黑成为一个行政和立法多权力中心的体制,导致国家层面出现权力真空,中央政府制定的具体政策措施难以落实。政治实体与民族之间均以各自的利益为重,经常产生分歧与争执,使议会、内阁和宪法法院这样的国家机构经常陷入长达数月的瘫痪状态,各级政府的产生平均花费半年甚至一年的时间。

再次,《代顿协议》强化了国际社会的监管作用,导致波黑难以实现独立自主。为了监督《代顿协议》的执行,国际社会设立了驻波黑高级代表一职。高级代表是民事协议解释的最终权威,可以行使临时立法职能、否决官员的提名、处罚官员和政党等。因此战后相当长一段时期,波黑的重要改革,如涉及中央银行、统一货币、边境警察和统一驾驶牌照等,无法获得议会通过时,高级代表就动用强行立法权强制实施,这几乎成为波黑政治发展的一种模式。相比之下,波黑中央政权显得无所作为,他们认为高级代表的存在使波黑丧失了作为完全功能性国家的机会,波黑高级官员查维奇曾说:“高级代表是波黑唯一的权威。他除了不能呼风唤雨,能决定一切”^③。国际社会

^① 汪丽敏:《〈代顿协议〉与波黑重建》,载《东欧中亚研究》1999年第3期。

^② http://www.dw-world.de/popups/popup_lupe/0,6252689,00.html

^③ 甄鹏:《从波黑看西方的霸权式民主》, http://blog.sina.com.cn/s/blog_67b915f10101kwuj.html

也认为高级代表对波黑内外事务的决策权和决定权限制了该国经选举产生的机构在改革中充当先锋^①。总之,国际力量对波黑事务的介入有助于重塑波黑政治结构和维持和平,但随着国际形势的变化,这种介入反而限制了波黑正常有序的发展。

二 国际治理在波黑的实践

1995 年的《代顿协议》揭开了波黑和平发展的新篇章,同时也使波黑成为一个受多种国际力量监督和治理的非完全功能性国家。国际社会认为尽管在国家构建和转型的进程中内部因素发挥关键作用,但有时也可以“由外部行为体激励、发起、推动,甚至强加”^②。在参与波黑治理的众多国际行为体中,既有大国也有国际组织^③,其中美国(北约)、欧盟和联合国发挥了核心作用。

(一) 美国:以军事干预方式强势介入波黑危机,并依托北约行动巩固波黑安全

波黑危机发生以来,美国的地区政策可分为四个阶段:(1)第一阶段为 1989~1993 年,老布什政府对原南危机采取隔岸观火的态度,认为这是欧洲边缘地区的问题,美国并非利益攸关方,因此没有立即介入;(2)第二阶段为 1993~2001 年,两届克林顿政府强势干预波黑危机,并运用军事、外交和政治手段成功达到结束战争的目的,“美国造”的《代顿协议》标志着美国在该地区重要地位的确立;(3)第三阶段为 2001~2009 年,小布什政府对克林顿时期的政策进行了大幅修正,明显减小了对波黑治理的参与力度,小布什在任期间首先减少了美国在波黑的驻军,继而结束了北约驻波黑多国稳定部队历时 9 年的维和使命,波黑维和行动的主导权移交给欧盟,同时积极支持波黑成为北约和平伙伴关系国;(4)第四阶段为 2009 年至今,奥巴马政府对外战略呈收缩态势,但仍然把波黑作为巴尔干的重点国家之一,保持同波黑的接触政策,输出美国的民主和自由价值观,美国认为波黑的民族矛盾是欧洲稳定的巨大隐患,也不利于美国在欧洲的战略利益,因此需要进行深刻的改革,解决“国内政治中深层的制度和政策安排”^④。可以看出,虽然四位美国总统

实施对外战略的方式不同,但美国的波黑政策无疑具有连续性。其中,北约是美国对波黑实施治理的重要依托,同时北约扩大也为巩固波黑安全创造了条件。

从克林顿政府全面介入波黑危机开始,北约在该地区主要实施了四种类型的和平行动(peace operations):维持和平(peacekeeping)^⑤、强制执行和平(peace enforcement)^⑥、建立和平(peace-making)^⑦以及构建和平(peacebuilding)^⑧。波黑危机促成了北约的第一次转型,它使北约从美国—西欧国家联盟变成了覆盖整个欧洲、对付各种威胁的组织,其防御任务不再限定在防区之内,而是扩展到了防区之外^⑨。同时,北约还从典型的军事防御同盟发展到一个企图成为跨越大西洋两岸的政治和经济伙伴的多维结构。除了在波黑的军事维和,把波黑纳入北约框架也是实现波黑长久和平的重要途径。2006 年波黑加入了北约“和平伙伴关系”计划,2008 年被纳入“强化对话机制”,2010 年被有条件批准加入“成员国行动计划”,所谓条件即必须处理好原南斯拉夫遗留军事设施的归属问题。北约的扩大政策不仅提高了波黑的安全系数,而且在波黑周边营造了较为稳定的安全区域,减少了潜在热点问题的破坏性影响。

① http://news.xinhuanet.com/world/2005-12/13/content_3915538.htm

② Jadranka Polovic, “Utjecaj međunarodnih aktera na procese demokratizacije država Zapadnog Balkana s posebnim osvrtom na Hrvatsku”, *Međunarodne studije*, god. 2013, br. 1, str. 9-31.

③ 参与波黑战后监管的主要是五大国际组织:联合国、世界银行、北约、欧盟和欧安组织。五大组织分工协作,联合国负责确立冲突和危机调解的框架,北约和欧安组织的职责在于防止冲突、危机处理、监督和构建安全体系等,世界银行主要对国家构建进行贷款或资金支持,欧盟在一体化框架内促进波黑的民主转型以实现长久和平。

④ http://www.mzzjw.cn/zgmzb/html/2013-05/31/content_92237.htm

⑤ 北约在波黑的第一个行动是基于联合国安理会 781、786 和 816 号决议的“禁飞行动”(Deny Flight, 1993~1995 年),属于维持和平行动。

⑥ 北约在波黑的第二个行动是 1995 年依据联合国安理会第 836 号决议的“慎重武力行动”(Operation Deliberate Force),这属于一组强制执行和平行动。

⑦ 北约在波黑的第三个行动是 1996 年领导执行波黑和平协议部队(IFOR)。IFOR 的任务是执行《代顿协议》的军事部分,力求在协议基础上重建地区和平,因此属于建立和平行动。

⑧ 北约在波黑的第四个任务是由驻波黑多国稳定部队(SFOR)执行构建和平任务。

⑨ http://news.xinhuanet.com/world/2005-05/11/content_2942058.htm

(二) 欧盟:在一体化框架内,通过价值输出、规则推广、制度传播,使波黑真正融入欧洲主流,实现长久的和平与稳定

与使用“硬实力”的美国不同,欧盟在对波黑干预和治理中偏向于采取非军事力量的方式,即通过一系列以民主、法治、人权、善治等为原则的外交手段和经济援助发挥其影响力。

20世纪90年代初波黑危机发生后,欧盟作为直接利益攸关方迅速展开危机管理,由于其不像北约拥有强大的军事力量支持,因此试图通过非军事手段制止冲突建立和平。但事实证明,当冲突愈演愈烈时,缺乏军事力量的依托,欧盟的行为能力大打折扣。因此在波黑战争期间以及《代顿协议》签署之后的几年,欧盟只能在联合国的框架内,使用民事手段参与波黑的重建与治理,此时欧盟还未建立起系统完善的危机管理机制以及对波黑等西巴尔干国家的政策构想。科索沃危机爆发后,欧盟意识到和平、自由、民主、法制与人权等规范性要素才是巩固和平成果的重要保障,于是开始探索实现波黑稳定的长期战略。《东南欧稳定公约》和稳定与联系进程的推出,标志着欧盟开始成为波黑国际治理的主导力量。《东南欧稳定公约》关注西巴尔干国家政治经济和安全领域的地区合作,而稳定与联系进程旨在与这些国家建立一种协议关系来帮助和恢复该地区的稳定 and 经济发展^①。《东南欧稳定公约》不仅是波黑战争结束后对西巴尔干国家发起的第一个区域倡议,也预示着欧盟对该地区危机管理的新政策,意在通过东南欧地区加快市场经济发展及建立地区性安全协作关系等措施来实现该地区的长期稳定。除了提供经济援助帮助战后重建外,欧盟逐渐发现只有向这些国家提供更有价值的“胡萝卜”,才能够换取该地区为促进和平与稳定的共同努力,而这个有价值的“胡萝卜”就是欧盟的成员国前景。随后,在一体化的框架下,欧盟对波黑的治理政策逐渐清晰,即运用入盟的条件性约束,加快波黑的民主政治和市场经济进程,以彻底消除安全赤字。这些条件除了公认的“哥本哈根入盟标准”外,还包括专门针对波黑的特殊条件(同海牙法庭的合作、区域合作、难民返回、保护少数民族权利等等),可见欧盟的波黑治理政策是一个面向和解、重建和改革的

多维度工具,其目的在于通过价值输出、规则推广、制度传播,使波黑真正融入欧洲主流,实现长久的和平与稳定。

欧盟在运用条件性约束和规范性力量实施对波黑治理的同时,也加强了军事力量和维和能力。欧盟在对原南危机调停失败后,开始形成欧洲安全与防务政策,意在在北约框架外加强共同安全与防务建设,提高“危机处理”能力。科索沃战争迫使欧盟加快从单纯经济实体向经济政治和军事实体过渡的步伐,并在波黑维和中进行了实践。2003年1月,欧盟警察部队(EUPM)正式取代联合国国际警察特遣队(IPTF),开始在波黑执行维和任务,这是欧洲安全与防务政策提出以来欧盟启动的“第一个危机管理行动”,标志着欧盟共同安全与防务政策进入实施阶段^②。从这一行动开始,欧盟的军事化改造终于从机构和能力建设阶段跨入到行动实施阶段。2004年12月,欧盟正式接替北约在波黑的多国稳定部队,此次代号为“木槿花”的维和行动是欧盟历史上规模最大的一次维和行动,象征着“欧盟安全与防务政策的成熟”^③。但是可以看到,军事力量只是欧盟在波黑治理中的辅助工具,而制度输出、规则推广、民主促进才是欧盟治理的主要手段。

(三) 联合国:作为国际治理的权威主体,主要职责在于确立冲突和危机调解的框架,在波黑重建及治理的最初阶段发挥了不可替代的作用

在对波黑冲突的调解阶段,联合国一方面通过授权某个国家或国际组织进行调停,推动政治和谈,促进停火;另一方面实施人道主义援助、帮助难民返回、派出军事观察员等。当和平手段无法制止冲突时,联合国通过强制干预、制裁甚至是军事干预的决议,授权北约以空袭来制止战争。《代顿协议》签署后,联合国继续对波黑国家构建

① 左娅:《克罗地亚入盟及其对西巴尔干国家的启示》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2013年第6期。

② Catriona Mace, “ESDP Goes Live: the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *European Security Review*, February 2003, No. 16, p. 4.

③ Rory Keane, “EUFOR Mission for Bosnia by the End of 2004”, *European Security Review*, July 2004, No. 24, p. 2. 转引自陈志敏:《欧洲联盟的军事化:从民事力量向军事力量的变形》,载《欧洲研究》2004年第5期。

发挥作用,主要职责在于通过一系列决议来设置《代顿协议》执行的监督机构以及维和部队。1995 年 12 月联合国安理会通过第 1031 号决议设立驻波黑国际高级代表办公室,随后又通过第 1035 号决议设置波黑特派团 (UNMIBH)。高级代表是国际治理民事方面的最高权威,主要职责是通过消除执行《代顿协议》的障碍和建立政府基本职能来实现国家稳定。自 1997 年起,高级代表广泛使用“波恩权力”^①进行波黑民选官员的任免,直接介入波黑国家机构的运行,开启了由国际行为体主导的自上而下的治理模式。通过这种强制性治理,波黑在有关国家构建的改革方面取得了一些进展。2000 年以后,欧盟逐渐成为波黑治理的主导,2002 ~ 2011 年高级代表兼任欧盟特别代表 (EUSR)。随着波黑欧洲一体化的深入,以及国内对高级代表的反对愈加强烈,2005 年国际社会准备关闭高级代表办公室,并规定了关闭办公室的先决条件 (即“5 + 2”议程),但时至今日,因波黑未能满足该条件,高级代表被保留下来,但其权力从 2006 年开始受到限制,即不能对波黑国内发展进程进行直接干预,而是提供咨询和建议。可见,在调解冲突和国家构建方面,联合国的地位和权威是无可撼动的,它既可以做出民事安排也可以进行军事行动的授权。但是随着国际治理的深入,联合国因其成员国众多,难以达成一致立场,同时无法像欧盟一样能够提供切实有效、鼓舞人心的前景,因此,联合国在波黑治理中的作用逐渐下降。

三 波黑国际治理的特点

(一) 国际治理主体由北约和联合国向欧盟转移

波黑战争作为二战以来受国际社会干预最深、最广、干预手段最多的一次战争,在战争结束后,对波黑的国际治理同样具有治理主体众多,治理手段丰富的特点。在众多参与波黑治理的国际主体中,联合国、美国和欧盟发挥了举足轻重的作用。维护国际和平与安全联合国五大行动使命之一,因此联合国作为主要的调解方积极推动了《代顿协议》的签署,并在随后对波黑维持和平和建设和平的治理行动中,通过授权、监督、军事维

和等多层面的治理行动,努力维护和平与安全,更致力于推进政治进程、保护平民、支持宪政及选举进程,保护并推动人权,恢复法制和加强合法国家的权力。美国从危机之初的隔岸观火到《代顿协议》的主持者,不仅成功实现了在波黑缔造和平的目标,更对和平巩固和国家构建产生了至关重要的影响。如果说 1999 年以前,欧盟对波黑的治理还仅限于在美国 (北约) 和联合国的框架内发挥民事作用,那么现在欧盟已经成为波黑发展最主要的外部驱动力。欧盟之所以成为波黑国际治理中最重要的行为体,原因有三:首先,波黑问题毕竟属于欧洲事务,波黑安全直接关系到欧洲的稳定,相对于美国来说,欧盟作为直接的利益攸关方,显然对波黑投入更多的关注;其次,《代顿协议》签署后,波黑面临的主要问题从结束战争实现和平转为国家构建和民主转型,在这一过程中建立可运行的经济秩序、加强法治、消除贫穷、实现民族和解成为波黑面临的巨大挑战,这些问题的解决有赖于一个长期的制度和观念的演变。欧盟认为,它虽然不具备北约那样强大的军事力量支持,但自身积累了一整套成熟的价值观念和民主模式,因此在发挥榜样的规范性影响方面比北约更有优势,更能够充当地区稳定的主导力量^②。正如高级代表克莱因所说,北约确保了波黑的安全,但“在诸如建立国家机构这样的民事事务方面,我们落后了”^③;第三,欧盟拥有雄厚的经济实力,可以运用贸易政策和援助手段帮助波黑重建,并对其施加影响和改造。自 2000 年以来,欧盟向波黑提供单向贸易优惠政策以及援助和重建计划 (包括 CARDS、PHARE、ISPA、SAPARD、IPA),加强欧盟与波黑合作的同时,也拉动了国民经济的发展。

(二) 治理形式由军事干预向规范输出转变

波黑战争期间,国际行为体的干预方式包括斡旋、调解、提出和平方案、推动和强迫和谈、经济制裁、军事威胁和空中打击等等。战后的国际治

^① 即强行立法权和人事任免权。

^② 陈玉刚:《欧盟东扩:跨世纪的挑战》,载《国际观察》1999 年第 2 期。

^③ <http://www.cetin.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction?baseid=1&docno=78061>

理也包含军事和民事两方面内容。战后初期,国际治理以军事维和为主,向波黑派驻和平协议执行部队、多国稳定部队、国际警察特遣队等多种军事力量,仅多国稳定部队就由来自43个国家的6万余名军人组成。波黑局势趋于稳定后,部队的规模、组成和任务已经随时间推移逐渐缩减。2004年欧盟部队(EUFOR)接替北约负责波黑维和任务,至2012年欧盟部队人数减至600人。随着欧盟成为波黑国际治理的主导,军事行动在其治理实践中成为民事行动的辅助工具,且其工作重点转为帮助波黑武装部队的能力建设及培训。在欧洲一体化的进程中,将入盟作为波黑遵循欧盟标准改革的重要激励,对其提出一系列政治经济标准,以起到改变国内制度,使其成为稳定的功能性国家的目的^①。

(三) 国际治理面临国家构建和民主转型的双重任务

与其他中东欧国家不同,波黑战后经历了三重转变:从战争到和平,从共产主义到民主和市场经济体制,从联邦国家的共和国到独立国家,解决冲突(conflict resolution)、构建和平(peace building)与民主转型几乎同时发生,国际行为体不仅要帮助波黑完成国家构建的任务,还需要在转型过程中对其予以引导和监督。为保证波黑的平稳转型,国际行为体在政治上帮助波黑成立了宪法法院、中央银行等国家基本行政机构,组织和监督了《代顿协议》后的多次选举,迫使极端民族主义者——原塞族领导人卡拉季奇退出政治舞台,转而扶植温和派和组成多民族的政党;经济上,在1996~1999年经济重建期间,国际社会给波黑大量的资金和后勤支持,总投入约51亿美元,完成了对波黑重点基础设施的重建计划。这期间对波黑的重建援助以无偿捐资为主。从2000年开始,波黑进入了经济转型的新阶段,国际援助对象转向管理、行政及财政部门,目的是帮助波黑完成市场经济机制建设,迈入欧洲一体化。波黑通过欧盟多种项目平均每年接受1.5亿欧元的援助^②;国际社会还鼓励克罗地亚中断了同波黑联邦的特殊平行关系,仅同中央政权发展关系,此举大大加强了波黑中央机构的权力,有助于消除波黑分而治之的局面,使国家机构能够正常运转。

(四) 国际治理采用了自上而下的战略,旨在通过强大的外部压力使波黑软弱的国家机构实现现代化和欧洲化

国际行为体在对波黑的治理中秉持这样的理念,即波黑的和平巩固必须基于强大的外部压力,而不可能自然而然地自下而上产生,因此从国际治理在波黑的实践来看,不论是国际高级代表被赋予广泛权力,还是欧盟通过一体化来塑造波黑的政治经济转型,都是以一种强制性的手段来实施改革。波黑塞族共和国就屡次表现出对国际治理的反感。2015年7月议会决定在未来6个月内举行全民公投,以确定波黑法庭、检察官办公室和波黑问题高级代表办公室是否具有权威。短期看来,这样的治理方式可能会取得不错的即时效果,但从长远来看,外部对波黑社会施加的改革压力可能会遭遇强烈抵制,同时影响其内部改革。

四 对波黑国际治理的几点思考

思考一:经过20年的国际治理,波黑是否实现了稳定与民族和解?

20年来,国际社会不遗余力地在波黑推行民主、保护人权,其终极目标是缓解和消除族群之间的矛盾和冲突,并实现波黑长久的和平与稳定。那么如今波黑是否实现了和平与稳定,三大主体民族——波族、塞族和克族之间是否达成了民族和解呢?

如果从构建和平的角度看,国际社会对波黑的治理是成功的,在不到一代人的时间内把波黑从一个恶劣的战时状态转变为接近正常化的局面,发生大规模流血冲突甚至局部战争的可能性大大降低,两个实体之间建立起了交通及通讯等各种联系渠道,人员与货物实现了自由往来,经济恢复增长,并且开始了入盟入约的进程。

但是《代顿协议》中提出的波黑应成为一个多民族和多宗教共存社会的根本目标,却远没有实现,主要表现在:

1. 两个实体之间、主体民族之间、国家同国

① 曹帅英:《西巴尔干——欧盟东扩的最前沿》, http://www.21ccom.net/articles/world/qgqc/20141010114397_all.html

② <http://ba.mofcom.gov.cn/>

际代表之间存在根本分歧,政治局势仍然非常危险。自 20 世纪 90 年代以来,波黑的转型已经历 20 多年,进展却很缓慢,这一方面源于各级行为主体之间尖锐对立的矛盾使波黑改革和经济发展停滞不前,更主要的是主体民族不同的利益诉求:塞族寻求更大的自主权甚至独立,克族力图建立第三个实体,波族希望有一个更集中治理的国家,这种分歧使改革不可持续。正如波黑国际高级代表因兹科所说,“一个能够确保持久和平的长远的、可持续的政治解决方案尚未成为现实”^①。

2. 三大民族政治精英没有共同的愿景,各自为政,针锋相对,难以达成理解和共识。自 2006 年以来,波黑狭隘的民族主义论调甚嚣尘上。各个民族对历史都有不同甚至完全相反的解读,认为本民族是受害者,其他民族是施暴者。塞族共和国总统一直以来拒绝承认斯雷布雷尼察大屠杀为种族灭绝,引起其他民族的强烈抗议,激化了民族矛盾。2015 年塞尔维亚总理参加斯雷布雷尼察事件 20 周年纪念时受到了民族主义者的攻击,也说明民族间的历史仇恨并未随时间流逝而消除。波黑巴尼亚卢卡大学哲学系教授日瓦诺维奇说:“在《代顿协议》签署 15 年后,波黑的社会环境比《代顿协议》签署时更加恶劣。民族隔阂加剧了,甚至回到了战争时期的情况。”美国国家情报总监布莱尔也赞同这样的观点,他认为克族、波族和塞族之间的仇恨正在加深,并促使他们走向不同的方向,从而威胁这个国家脆弱的稳定^②。由国际社会主导的对战争罪行的国际起诉也未能带来真正的和解,各族政治家为了给自己赚取政治资本,调动民众的民族主义情绪,歪曲历史真相,煽动清算历史“老账”,给民族关系和国家关系蒙上了阴影^③。

3. 经济发展长期缺乏动力,经济民生问题导致社会动荡。波黑战争结束 20 年后波黑仍然是欧洲最穷的国家,人均 GDP 仅为欧洲国家人均 GDP 的 33%,灰色经济和失业率都居欧洲榜首。官方数据显示,青年失业率接近 50%,经济规模仍比 1992 年战争爆发前小 20%。在波黑的经济转型中,结构性问题突出,经济增长动力不足,高度依赖西方援助,加之政治体系腐败严重,官商勾结,高级官员的高收入和民众的贫困形成巨大反差,导致民众不满日益强烈。2014 年出于对政府

的不满,波黑各民族第一次联合起来发起了自 1992 年波黑战争以来规模最大、最严重的民众抗议活动。世界银行中东欧和中亚事务主任阿米蒂奇女士表示,如果波黑不进行关键的改革,前景将非常悲观。

4. 宗教极端势力渗透成为波黑传统安全的最大威胁。随着“伊斯兰国”在中东崛起,激进伊斯兰分子逐渐向巴尔干半岛渗透,与激进阿尔巴尼亚民族主义者合作。波黑由于长期战乱,经济落后,民族矛盾深重,易于成为恐怖主义的温床。据美国中情局的消息,波黑至今已有超过 350 人加入了“伊斯兰国”。波黑国家全部副部长克雷西奇指出,波黑已经成为“恐怖主义者和游击队的武器超市以及国际恐怖主义进入欧洲的通道”^④。

思考二:欧盟对波黑治理的困境何在?

欧盟的规范性力量在西巴尔干国家中起着举足轻重的作用,尤其近两三年,西巴尔干国家在入盟问题上都取得了突破,只有波黑止步不前。这期间,欧盟多次制定新措施新倡议,从单独对话机制到 2014 年入盟新战略,但收效甚微,那么欧盟在波黑治理的困境何在?

首先,欧盟高估了波黑对入盟的渴望。根据以往扩大的经验,欧盟认为成员国前景将成为波黑的优先事项,足以支配国内政治议程,民族问题便不再凸显。然而,目前的情况并非如此。从国家欧洲化的接受度来看,三个民族并不愿意过多地牺牲他们的权利来换取入盟。当欧盟一再提出新的条件时,波黑认为条件限制的付出要高于成本,因此也出现动力缺乏的问题。塞族共和国总统多迪克多次表示,对塞族人来说,波黑的欧盟成员国身份不是波黑主要目标。政治精英如此,民众对欧盟的认知也非常矛盾。一方面他们确信自己国家的未来存在于欧盟内,同时又感到被欧洲出卖和刁难,这样矛盾的情绪影响了欧盟条件性

① <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?newsID=15553>

② <http://gb.cri.cn/27824/2010/02/05/2805s2751509.htm>

③ 马细谱:《20 世纪的巴尔干民族主义问题》,载《世界历史》1999 年第 5 期。

④ Compare P. Andreas, “Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and its Legacy”, *International Studies Quarterly*, 49:2, 2005, pp. 335 - 360.

发挥作用。因此,欧盟预设的第一个前提(即候选国为了欧盟成员国身份可以接受国内的变化)在波黑受到了限制。

其次,欧盟低估了波黑民族分裂的事实。欧盟所要求的改革多数是把地方和实体的权力向国家一级转移,这被认为是维护了波族利益,而威胁到塞族共和国的生存,因而遭到了首先是塞族人,其次是克族人的反对。由于波黑三个民族都对行政和立法的每一个重大决定具有否决权。因此,大部分为达到入盟标准而进行的改革都无法在三个民族中取得共识,改革便难以推进。

再次,欧盟扩大的公信力不足。近些年关于欧盟接受能力的争论和多数成员国反对扩大的呼声日盛,波黑了解到欧盟在接纳了克罗地亚后对扩大的激情已经所剩无几。同时,波黑公民意识到本国的结构性问题使其与入盟标准相距甚远,入盟希望十分渺茫,使人产生悲观情绪。民意调查显示,绝大多数波黑人(85%的穆克联邦居民和67%的塞族共和国居民)认为,他们的国家正在朝着错误的方向前进,入盟前景非常悲观。入盟前景的不确定使波黑缺乏持续努力的动力和信心。

思考三:波黑会分裂吗?

经常有人把波黑比喻为“小南斯拉夫”,两者间确实存在不少相似点,如根深蒂固的民族矛盾和隔阂、各民族的不同利益诉求、主体民族人数规模相近、民族间发展不平衡等,而民族问题是导致南斯拉夫解体最主要的因素。按照这样的逻辑推理,波黑作为一个统一国家也难以继。事实上,波黑国内尤其是塞族共和国从未停止过谋求独立的步伐。2008年科索沃单方面宣布独立几天后,塞族共和国议会通过决议案:“如果大多数联合国成员、特别是欧盟成员承认科索沃独立,波黑塞尔维亚共和国议会就认为,波黑塞族有权利对实体地位进行全民公投”^①。后来迫于国际社会的压力,全民公投并未举行,但塞族共和国一些官员质疑波黑主权和领土完整的言论不绝于耳。2013年12月,塞族共和国总统公开宣布,实现塞族共和国的独立是一项国家目标,“对我们塞族人来说,有三种可能的解决办法:一是继续保持现状,二是拿回被夺走的权利,三是就独立问题举行全民公决”^②。乌克兰事件爆发后,塞族共和国把克

里米亚的全民公投与塞族共和国未来的独立联系在一起,要求举行全民公投的言论大幅增加,总统多迪克说:“克里米亚的做法将在世界上成为一种新的行为,自决的进程正变得越来越合法。有朝一日,我们将组织一次全民投票”^③。

不过笔者认为,波黑在短期内不太可能分裂解体,原因有四:(1)当前的国际环境与地区环境与25年前大相径庭。20世纪80年代末,在苏东剧变的“滚雪球效应”的冲击下,南斯拉夫也未能幸免,而且不同于其他中东欧国家单纯的制度变革,南斯拉夫由于其自身固有的民族矛盾,导致了国家的解体。尽管内因是南斯拉夫解体的主要原因,但绝不可忽视国际环境和外部力量的作用。反观现在,和平与发展是当今世界的主题,而波黑分裂既不符合欧盟的利益,也不符合美国的利益,因此分裂势力缺乏外部支持。(2)波黑及其邻国都处于欧洲大西洋一体化框架内,受到欧盟和北约的约束和限制,尤其是同波黑存在特殊关系的塞尔维亚和克罗地亚,迫于国际社会的压力也不敢对波黑国内独立的呼声有所回应。(3)波黑国内只有塞族共和国致力于独立,波族和克族虽然有着不同的利益诉求,但却在关于国家统一的问题上存在共识。从人口规模来看,“统派”占据上风,何况单方面宣布独立的科索沃至今仍未解决国家地位问题,前车之鉴,因此多迪克的“独立宣言”只是雷声大雨点小。(4)波黑一旦分裂将产生涟漪效应,塞尔维亚南部桑贾克地区、北部付伊付丁那地区及马其顿南部都存在分裂势力,整个地区的安全局势将迅速恶化。

综上所述,波黑分裂在短期内不会发生,但目前的政治结构显然不利于民主转型和和平巩固,要实现从“失败国家”到正常国家的转型,波黑必须进行彻底的改革,是保留两个政治实体,削减其权力,还是三个民族的区域自治,有待进一步研究。

(责任编辑 李中海)

① <http://world.huanqiu.com/roll/2008-02/64203.html>

② <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska>

③ <http://serbian.ruvr.ru>