

Visoki predstavnik i specijalni predstavnik EU Miroslav Lajčák: Izazovi integracije Bosne i Hercegovine u Evropu



Centar za studije globalnog upravljanja pri Fakultetu ekonomskih i političkih nauka u Londonu također je objavio ovaj rad na stranici www.lse.ac.uk/depts/global

Zahvaljujem vam što ste mi dali mogućnost da vam se danas obratim. Zadovoljstvo mi je biti ovdje.

U svojoj knjizi objavljenoj 2002. godine, “Bosna i Hercegovina nakon Dejtona”, vaš profesor Sumantra Bose prvom poglavlju knjige dao je naslov “Važno i složeno mjesto”. Oba ta pridjeva jednako su adekvatna sada, kao što su bila i u tom trenutku ili, usudio bih se reći, u toku protekle dvije decenije.

Nažalost, u zadnje vrijeme primjetno se izgubilo istinsko, duboko shvatanje trajnog značaja Bosne i Hercegovine – i aktivnosti na provedbi mira i izgradnji države u koje je međunarodna zajednica uključena od 1995. godine. Postoji nizak stepen spremnosti da se suoči sa činjenicom da je sudbina

Bosne i Hercegovine i dalje neizvjesna.

Dijelom je do slabljenja pažnje došlo zato što su vlade, novinari i šira javnost imali dosta drugih stvari na umu nakon 90-ih – a još više tokom zadnjeg mjeseca. Samo povremeno, kao kad je Kosovo proglasilo svoju nezavisnost u februaru, i Srbija konačno uhapsila Radovana Karadžića u julu, prisjetili bi se ratova koji su uslijedili nakon raspada Jugoslavije. Inače su oni postali istorija – nešto što se sada zove “balkanski ratovi 90-ih”.

Interes je popustio i zato što se Bosna i Hercegovina uglavnom, i to s pravom, smatrala – barem u poređenju sa Afganistanom, Istočnim Timorom, Irakom ili Kosovom – kao izuzetno uspješan primjer međunarodne poslijeratne intervencije. U zemlji vlada mir, mnogo izbjeglica i raseljenih osoba se vratilo u svoje predratne domove, privreda raste zdravim tempom, valuta je čvrsta, a sve donedavno bilježena je i niska stopa inflacije. Štaviše, dugo razmatrana “evropska perspektiva” za BiH postala je stvarnost i pretvorila se u ugovorni odnos i obećanje da će se Bosna i Hercegovina konačno skrasiti u Evropskoj uniji nakon što je u junu ove godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Pretpostavljalo se da će proces pridruživanja sam riješiti preostale probleme. Nažalost, ta pretpostavka se još uvijek nije realizirala.

Iako ću nastojati da izbjegnem suviše detalje i kompleksnosti u pokušaju da vas ubijedim da su BiH i njeni problemi još uvijek važni; da međunarodna zajednica treba da ostane u potpunosti angažovana; i da BiH, njeni građani i šira regija neće biti u potpunosti sigurni sve dok svi ne budu integrisani u Evropsku uniju i NATO, ipak ne mogu, a da se barem malo ne dotaknem istorije.

Dejtonski mirovni sporazum iz novembra 1995. godine zaustavio je troipogodišnji rat tokom kojeg je poginulo najmanje 100.000 ljudi, a polovina stanovništva BiH je raseljena. To

raseljavanje – ili “etničko čišćenje” – bilo je ustvari i glavno sredstvo *kojim* se i glavni ishod *zbog kojeg* se rat vodio.

Kreatori ratova koji su uslijedili nakon raspada Jugoslavije bili su u cijelosti domaći, a glavni scenarista je bio Slobodan Milošević. Ali krivica velikih sila leži u tome što su im dozvolili da otpočnu rat, kao i u tome što su im dopustili da on tako neshvatljivo dugo traje.

Ljudi u zapadnoj Evropi možda se ne sjećaju ovih događaja, ali većina Bosanaca i Hercegovaca se sjeća. To je jedan od izazova sa kojima se suočavamo kada perspektivu članstva u EU koristimo kao pokretač poslijeratnog pomirenja i izgradnje države.

Stranci su u Dejtonu djelimično popravili situaciju, ali su istovremeno i opteretili Bosnu i Hercegovinu dvoentitetskom strukturom, što je istovremeno i osiguralo mir duž ranijih linija fronta i ograničilo mogućnost upravljanja zemljom. Kao što je bio slučaj i tokom rata, domaći politički zahtjevi silama su bili od veće važnosti nego budući interesi stanovnika Bosne i Hercegovine.

Primarni ciljevi završavanja rata te pošteđivanja NATO-a bili su potpuno uspješni. Snage za implementaciju sa 60.000 vojnika, koje su stigle u Bosnu i Hercegovinu početkom 1996. godine, nisu imale žrtava.

Nakon toga, preuranjeni izbori u septembru 1996. godine, koji su predstavljali prvobitnu izlaznu strategiju međunarodne zajednice, nacionalističkim strankama, koje su vodile rat, dale su nov demokratski legitimitet. Pošto su njihovi ratni ciljevi ostali isti, za njih je politika značila nastavak rata drugim sredstvima. Nažalost, stanje se još uvijek nije značajnije promijenilo.

No, takav razvoj događaja ukupno gledano – dakle fizički mir, a politički rat – otvorili su mogućnost i naglasili

neophodnost dugoročnog međunarodnog angažmana kako bi se realizovao potencijal Dejtonskog sporazuma te se, ustvari, otišlo i korak dalje od Dejtona i izgradila održiva država koja je sposobna za integraciju u Evropu.

Uvođenje takozvanih bonskih ovlasti krajem 1997. godine, koje se kriju u Aneksu 10. Daytonskog mirovnog sporazuma, dalo je visokom predstavniku – kao najvišem koordinatoru civilnog dijela mirovnog sporazuma – autoritet da nameće zakone i smjenjuje zvaničnike koji opstruiiraju provedbu mira. Ove ovlasti, čija je svrha bila da zamijene blokirane domaće institucije te stvore okruženje koje bi pogodovalo reformama, donijele su značajne koristi u godinama koje su uslijedile. Izbjeglice su povratile imovinu, a pola miliona hrabrijih među njima vratilo se da živi u toj imovini. Virtualna država koja je stvorena u Dejtonu počela je dobivati stvarne nadležnosti.

Visoki predstavnik Wolfgang Petritsch utvrdio je evropsku integraciju Bosne i Hercegovine kao novu izlazna strategija međunarodne zajednice. Stranci bi otišli kada Bosanci i Hercegovci dođu na scenu. Reforme koje su potrebne da bi BiH postala potencijalni kandidat za članstvo u EU i NATO-u postepeno bi ukinule potrebu za međunarodnom supervizijom.

Petritschev nasljednik, Paddy Ashdown, bio je uvjeren u ovu strategiju te je pomagao državnim organima da preuzmu nadležnosti koje predviđa Dejton kako bi državi osigurao veći broj institucija, ministarstava i ovlasti. Istovremeno posredujući u formalnom prenosu nadležnosti sa entiteta na državu, postigao je zavidne rezultate: provođenje odbrambene reforme (kojom je stvorena jedinstvena vojska), reforme obavještajnih struktura (kojom je stvorena jedinstvena obavještajna agencija), reforme vladavine zakona (kojom je stvoreno Visoko sudsko i tužilačko vijeće na državnom nivou), te poreskom i carinskom reformom (kojom je stvorena Uprava za indirektno oporezivanje koja je uvela PDV, a državu napravila bankarom entiteta).

Što je na neki način jednako važno, Lord Ashdown je također uspio ubijediti i primorati Republiku Srpsku da prizna i dokumentuje ratne zločine počinjene u i oko Srebrenice u julu 1995. i da sarađuje sa Međunarodnim krivičnim sudom u Hagu u potrazi za optuženim ratnim zločincima.

Ukupni efekat svih ovih pomaka, međutim, bio je paradoksalan – i u velikoj mjeri objašnjava zašto imamo takve teškoće da održimo pozitivni trend u posljednje dvije i po godine. Posljednji reformski pokušaj Lorda Ashdowna – pregovori o restrukturiranju policije u skladu sa principima koji su utvrđeni u Briselu – susreo se sa jakim otporom domaćih političara koji su insistirali da reforma bude ili puno jača ili puno slabija.

Time je daljnji napredak ka Evropi i Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju postao talac policijske reforme. A svađe oko reforme policije – i osobito oko toga da li entiteti i kantoni treba da zadrže kontrolu nad sopstvenom policijom – ustvari su postale svađe oko budućeg izgleda bosanskohercegovačkog ustava. Da bi se stvari dodatno zakomplikovale, u isto vrijeme su se vodili pregovori o ustavnim amandmanima. Drugim riječima, bilo kakva odluka o policiji doživljena je kao prejudiciranje buduće ustavne reforme.

Na ovo pitanje ću se vratiti kasnije, budući da je tijesni poraz paketa relativno skromnih reformi koje su rezultirale iz tih pregovora u aprilu 2006. pripremio scenu za teškoće sa kojima se suočavamo sve do danas.

Pošto su na državu prenijeli rastući broj ovlasti ili pak tolerisali njihovo preuzimanje od strane države, do 2005. godine lideri Republike Srpske već su bili odlučni da više ne popuštaju. Ispostavilo se da je reforma policije bila jedan korak previše. A budući da su tokom prethodnih godina sarađivali u projektu izgradnje države, porasli su i njihov legitimitet u očima međunarodne zajednice i mogućnost da ovoga puta kažu “ne”. Pored toga, činjenica da je ratna Srpska

demokratska stranka – stranka koju je osnovao Radovan Karadžić – predala vlast Savezu nezavisnih socijaldemokrata početkom 2006. godine, dodatno je ojačala poziciju Republike Srpske.

Sadašnji premijer Republike Srpske, Milorad Dodik, je samo uvjetno lojalan Bosni i Hercegovini kao državi. Taj uvjet je da država zauzvrat mora biti lojalna Republici Srpskoj – kao njenom potpuno legitimnom, stalnom i teritorijalno neupitnom dijelu. On želi formalni federalni ili, ustvari, konfederalni poredak u Bosni i Hercegovini. Također zahtijeva povrat svih nadležnosti koje su, kako on to definira, ranije “ukradene” od njegovog entiteta te reviziju efikasnosti onih državnih institucija koje su stvorene na osnovu sporazuma o prenosu nadležnosti.

Iako Dodik podržava integraciju Bosne i Hercegovine u Evropu, čini se da on vjeruje da bi Republika Srpska jednako mogla nastaviti dalje i sama, slijedeći primjer Crne Gore koju je EU prihvatila nakon raskida “državne zajednice” sa Srbijom 2006. godine. Posljedica toga je da Dodik redovno govori o održavanju referenduma o nezavisnosti i čini se da uživa u predstavljanju scenarija koji bi ga mogli prisiliti da djeluje u tom pravcu.

Za to vrijeme u Federaciji, odnosno drugom dijelu Bosne i Hercegovine, pretežno bošnjačke i hrvatske stranke su podijeljene, kako međusobno, tako i unutar pojedinačnih stranaka, te su, stoga, u lošijem položaju kada se radi o suočavanju s Dodikom. Unutrašnja podjela Federacije BiH na deset kantona, koji imaju svoje zasebne i kompletne vlade i parlamente, također nimalo ne pomaže – a osim toga garantuje fiskalnu rastrošnost.

Dvije vodeće bošnjačke stranke zagovaraju unitarnu državu bez entiteta, ali imaju različita stajališta o tome na koji način to treba postići: da li postepeno, uvodeći povremeno izmjene i dopune Dejtonskog sporazuma, ili odjednom, potpunom promjenom koja bi zamijenila dejtonski Ustav u cjelosti. Međutim, i

jedni i drugi računaju na pomoć međunarodne zajednice i mog ureda u postizanju ovog cilja.

Što se tiče dvije najveće hrvatske stranke, koje smatraju da su u nepovoljnom položaju u Federaciji BiH u kojoj su Bošnjaci većina, one insistiraju na tome da dejtonski poredak mora biti odbačen, a Hrvatima osiguran entitet ili federalna jedinica u kojoj bi oni bili u većini. Oni također očekuju da međunarodna zajednica realizuje ovo sretno rješenje prije nego što se povuče iz Bosne i Hercegovine.

Aktuelna državna vlada, Vijeće ministara BiH, odražava ove etničke i stranačko-političke podjele. To je koalicija šest stranaka, sačinjena od dvije srpske, dvije bošnjačke i dvije hrvatske stranke. Ujedinjena je u deklarativnoj podršci evropskim integracijama kao svom osnovnom cilju, ali je razjedinjena u poduzimanju mjera koje su neophodne kako bi taj cilj bio ostvaren. To znači da je u posljednje vrijeme napredak mnogo manje ovisio o institucijama, bilo da se radi o Vijeću ministara ili Parlamentarnoj skupštini, a mnogo više o povremenim sastancima lidera šest vladajućih stranaka.

Na primjer, oni su bili ti koji su prošle jeseni postigli dogovor o reformi policije koji je omogućio potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, odvajajući rješavanje ovog, najspornijeg pitanja, od ustavne reforme. Drugim riječima, Bosna i Hercegovina će dobiti samo mali dio policijske reforme sada, ali glavni događaj u tom smislu neće prethoditi budućim ustavnim promjenama, već će uslijediti nakon njih. Sada, kad su završeni opštinski izbori održani 5. oktobra, šest stranačkih lidera trebaju se opet sastati naredne sedmice kako bi razgovarali o neriješenim pitanjima, uključujući, još jednom, pitanje na koji način pristupiti ustavnoj reformi.

Ustavne promjene su dugo vremena bile veliki i očigledan problem kojeg su ipak svi namjerno zaobilazili, s obzirom da su moji prethodnici nastojali izvući maksimum iz onoga što je

dejtonski model nudio. Međutim, 2005. godine američka Vlada odlučila je pokrenuti pregovore između lidera vodećih stranaka u cilju postizanja jasnih poboljšanja dejtonskog Ustava uoči desete godišnjice Dejtonskog sporazuma u novembru te godine.

No, godišnjica je propuštena, a stranke nisu mogle postići dogovor do marta 2006. godine, kada je druga bošnjačka stranka po većini, Stranka za BiH Harisa Silajdžića, odbacila ovaj prilično skroman paket mjera, a Hrvatska demokratska zajednica BiH se zbog njega podijelila u frakcije. I Silajdžićeva stranka i hrvatski disidenti smatrali su da je bolje nemati nikakvu ustavnu reformu, nego imati nepotpunu i polovičnu reformu. Posljedica je bila da ustavni amandmani u aprilu te godine nisu dobili potrebnu dvotrećinsku većinu u Zastupničkom domu Parlamenta BiH i to zbog samo dva glasa koja su nedostajala.

Iako su predložene reforme bile relativno skromne, kao što sam već naglasio, da su bile usvojene postavile bi veoma ohrabrujući presedan. Sa druge strane, neuspjehom ovih reformi stvari su se počele kretati silaznom putanjom, i od tada pa do danas zemlja je zarobljena u takvom stanju, uprkos napretku koji je zabilježen ove godine potpisivanjem SSP-a.

Sa druge strane, na opštinskim izborima održanim prošlog mjeseca pobjedu su odnijele umjerenije stranke u Federaciji BiH, stranke koje su 2006. godine podržale paket ustavne reforme, iako je u Republici Srpskoj potvrđena Dodikova dominacija. Ovakav razvoj događaja mogao bi biti od koristi za obnovljene razgovore o ustavnoj reformi, ali možda i ne. Radikalizacija stanja kojoj smo svjedoci od proljeća 2006. godine znači da bi reforme koje bi mogle biti usaglašene sada bile mnogo manje ambiciozne čak i od onih ponuđenih u aprilskom paketu.

Nažalost, odgađanje ustavne reforme će također imati za posljedicu odgađanje nadanja Bosne i Hercegovine da se pridruži EU. Kao što je komesar EU za proširenje Olli Rehn

više puta naglasio, Bosna i Hercegovina ne može težiti članstvu sa ustavom koji državi uskraćuje mogućnost da donosi ili provodi zakone EU, odnosno ustavom koji krši evropske standarde ljudskih prava sa više aspekata. To ne znači da entiteti moraju biti ukinuti, ali znači da entiteti moraju prihvatiti primat države u mnogim oblastima. U konačnici, Brisel će morati precizno objasniti šta se mora promijeniti u postojećem ustavu, a to je nešto s čim je EU do sada dosta oklijevala.

Također će u određenoj fazi biti potrebno zatvoriti moj ured (Ured visokog predstavnika), ukinuti bonske ovlasti i umjesto toga ojačati ulogu specijalnog predstavnika EU: poziciju koja mora imati snažan mandat usklađen s jedinstvenim (i jedinstveno teškim) prilikama u BiH i kome se mora pružiti podrška putem čvrstog i stalnog političkog opredjeljenja vlada evropskih država koje će mu biti oslonac.

Kada je 2005.god. izgledalo kao da je Bosna i Hercegovina zaista na dobrom putu prema samoodrživim reformama i sve većoj održivosti, Vijeće za implementaciju mira odlučilo je da kao cilj postavi zatvaranje OHR-a i započne «tranziciju» u Ured specijalnog predstavnika EU, te da preda punu odgovornost organima vlasti u zemlji do juna 2007.god. Uzevši u obzir ono što je uslijedilo 2006.god., to se pokazalo nemogućim. Vijeće za implementaciju mira je potom postavilo novi ciljni datum za juni 2008.god. Kada se stvari nisu poboljšale, odlučili smo da u februaru ove godine usvojimo novi pristup: da utvrdimo konkretne ciljeve i uslove koji se moraju ispuniti kako bi se tranzicija mogla izvršiti. Drugim riječima, da razgovaramo o postizanju definiranog političkog kvaliteta i da ne čekamo neki utvrđeni datum.

Zamisao je da se pruži poticaj za provođenje pet važnih reformi za one, poput Dodika, koji žele da OHR ode iz zemlje, i garancije onima, poput većine bošnjačkih i hrvatskih političara, koji žele da izgrade državu i zadrže OHR. Ostvaren je značajan napredak u pogledu tri od pet ciljeva i ispunjen

je jedan od preduslova: potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, trenutno smo blokirani na pitanjima državne imovine (tj. koji nivo vlasti bi trebao biti vlasnik ili koristiti bivše nekretnine u društvenom vlasništvu) kao i na pitanju Brčko Distrikta (to je proizvod postdejtonske arbitraže čiji je ustavni status i dalje nedefinisan). Što je još važnije, ispunjavanje drugog uslova – a to je «pozitivna ocjena situacije u BiH od strane Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira zasnovana na punom poštivanju Dejtonskog mirovnog sporazuma» – izgledasve više kao neostvariva opcija.

Upravni odbor Vijeća za implementaciju mira će se ponovo sastati krajem ovog mjeseca u Briselu kako bi razmotrio situaciju. Sumnjam da će na osnovu postojeće situacije članovi Upravnog odbora ocijeniti da je ostvareni napredak dovoljan za određivanje datuma za zatvaranje OHR-a.

Međutim, ne možemo zadržati status quo. To nas ne vodi nikuda. To je stanje u kojem negativni atributi dejtonskog Ustava sprječavaju ostvarivanje političkog i institucionalnog napretka dok se međunarodna zajednica istovremeno fokusira na negativne efekte tranzicije nasuprot redovite ili snažnije intervencije za rješavanje sporova. Međunarodna zajednica, a naročito EU, mora se ponovno u potpunosti angažirati u Bosni i Hercegovini. Ja sam u svojim nedavnim posjetama ključnim prijestolnicama EU i PIC-a odlučno zastupao ovaj pristup.

Ovo nije priznavanje poraza. Ovo je priznavanje potrebe da se napravi odlučna taktička promjena kako bi se djelovalo u novom spletu okolnosti. Implementacija mira nije statična, to je proces koji zahtijeva i kreativnost i odlučnost. Bilo bi važno da EU osmisli jasnu i odgovarajuću strategiju prilagođenu Bosni i Hercegovini koja bi joj omogućila da nastavi posao čim OHR prestane sa radom, pomoguću nekadašnje godine i nakon ispunjenja potrebnih kriterija. Ali specijalni predstavnik EU bi trebao da dobije izuzetno snažan mandat, uz adekvatnu političku potporu vlada evropskih zemalja, da bi ovo bilo moguće.

Bosna i Hercegovina zasluŹuje i zahtijeva poseban tretman. Ona nije uobičajena i standardna zemlja kandidat za članstvo u EU i ne može sama ispuniti uobičajene uslove i pristupne kriterije EU.

Bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost, između 70 i 80 procenata građana BiH govore ispitivačima javnog mnjenja da Źele da se priključe EU. To je veliki procenat. Njihove razloge nije teško shvatiti. Oni Źele prosperitet, slobodu da putuju bez viza i sigurnost koju bi garantiralo članstvo u EU. Članstvo u NATO savezu, koje je bliŹe, bi takođe pomoglo u pogledu sigurnosti.

Bosanskohercegovački političari kaŹu da i oni Źele ove iste stvari. Ali do sada nisu pokazali sposobnost ili napore ili fleksibilnost potrebne da se osigura takav ishod. U međuvremenu, svake dvije godine, građani nastavljaju davati svoje glasove strankama i političarima čija je osnovna strategija da mobiliziraju svoja zasebna biračka tijela na osnovu straha od «drugih» i solidarnosti sa vlastitim narodom.

Kao multietnička država, Bosna i Hercegovina naravno ima tendencije i ka nacionalističkoj politici i ka periodičnim pregovaranjima o uslovima prema kojima njeni narodi zajedno Źive. To je već nešto što se uzima «zdravo za gotovo». Međutim, problem je da postojeća ustavna neuređenost promovira ekstremizam, igre u kojima niko ne dobija, i zastoje. Napredovanje ka evropskim integracijama moglo bi i trebalo bi promijeniti tu dinamiku.

Ali to se još uvijek nije desilo. Poticaj koji smo očekivali od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruŹivanju bio je kratkog daha. Razlika između onoga što građani i političari kaŹu da Źele – i onoga što oni u stvari kaŹu i rade – je i dalje velika. Uspostavljanje stanja u kojem povoljni uslovi i rezultati daju poticaj i jačaju napredak je i dalje teško ostvarivo. Mogućnost da bi se Bosna i Hercegovina mogla ponovno pridruŹiti redovima država koje doŹivljavaju neuspjehe

ili neuspjelim državama i dalje je stvarna. Upravo zbog toga je Bosna i Hercegovina još uvijek važna i zbog toga se međunarodna zajednica – i iznad svega, EU – moraju ponovno angažirati u BiH.

Sastanak ministara vanjskih poslova zemalja članica EU planiran je za tačno sedam dana, a za nekih deset dana nakon toga održat će se i sjednica Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira; oba ova sastanka će pokazati koliko je međunarodna zajednica spremna da preuzme ulogu koja joj je namijenjena u Bosni i Hercegovini.

Hvala vam.