

Високи представник и специјални представник ЕУ Мирослав Лајчак: Изазови интеграције Босне и Херцеговине у Европу



Центар за студије глобалног управљања при Факултету економских и политичких наука у Лондону такође је објавио овај рад на страници www.lse.ac.uk/depts/global

Захваљујем вам што сте ми дали могућност да вам се данас обратим. Задовољство ми је бити овдје.

У својој књизи објављеној 2002. године, “Босна и Херцеговина након Дејтона”, ваш професор Сумантра Босе првом поглављу књиге дао је наслов “Важно и сложено мјесто”. Оба та придјева једнако су адекватна сада, као што су била и у том тренутку или, усудио бих се рећи, током протекле двије деценије.

Нажалост, у задње вријеме примјетно се изгубило истинско, дубоко схватање трајног значаја Босне и Херцеговине – и активности на спровођењу мира и изградњи државе у које је међународна заједница укључена од 1995. године. Постоји низак степен спремности да се суочи са чињеницом да је судбина Босне

и Херцеговине и даље неизвјесна.

Дијелом је до слабљења пажње дошло зато што су владе, новинари и шира јавност имали доста других ствари на уму након 90-их – а још више током посљедњег мјесеца. Само повремено, као кад је Косово прогласило своју независност у фебруару, и Србија коначно ухапсила Радована Караџића у јулу, присјетили би се ратова који су услиједили након распада Југославије. Иначе су они постали историја – нешто што се сада зове “балкански ратови 90-их”.

Интерес је попустио и зато што се Босна и Херцеговина углавном, и то с правом, сматрала – барем у поређењу са Авганистаном, Источним Тимором, Ираком или Косовом – као изузетно успјешан примјер међународне послеријатне интервенције. У земљи влада мир, много избјеглица и расељених особа се вратило у своје предратне домове, привреда расте здравим темпом, валута је чврста, а све донедавно биљежена је и ниска стопа инфлације. Штавише, дуго разматрана “европска перспектива” за БиХ постала је стварност и претворила се у уговорни однос и обећање да ће се Босна и Херцеговина коначно скрасити у Европској унији након што је у јуну ове године потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Претпостављало се да ће процес придруживања сам ријешити преостале проблеме. Нажалост, та претпоставка се још увијек није реализовала.

Иако ћу настојати да избјегнем сувишне детаље и комплексности у покушају да вас убиједим да су БиХ и њени проблеми још увијек важни; да међународна заједница треба да остане у потпуности ангажована; и да БиХ, њени грађани и шира регија неће бити у потпуности сигурни све док сви не буду интегрисани у Европску унију и НАТО, ипак не могу, а да се барем мало не дотакнем историје.

Дејтонски мировни споразум из новембра 1995. године зауставио је троипогодишњи рат током којег је погинуло најмање 100.000 људи, а половина становништва БиХ је расељена. То расељавање –

или “етничко чишћење” – било је уствари и главно средство којим се и главни исход због којег се рат водио.

Креатори ратова који су услиједили након распада Југославије били су у цјелини домаћи, а главни сценариста је био Слободан Милошевић. Али, кривња великих сила лежи у томе што су им дозволили да отпочну рат, као и у томе што су им допустили да он тако несхватљиво дуго траје.

Људи у западној Европи можда се не сјећају ових догађаја, али већина Босанаца и Херцеговаца се сјећа. То је један од изазова са којима се суочавамо када перспективу чланства у ЕУ користимо као покретач послијератног помирења и изградње државе.

Странци су у Дејтону дјелимично поправили ситуацију, али су истовремено и оптеретили Босну и Херцеговину двоентитетском структуром, што је истовремено и осигурало мир дуж ранијих линија фронта и ограничило могућност управљања земљом. Као што је био случај и током рата, домаћи политички захтјеви силама су били од веће важности него будући интереси становника Босне и Херцеговине.

Примарни циљеви завршавања рата, те поштеђивања НАТО-а били су потпуно успјешни. Снаге за имплементацију са 60.000 војника, које су стигле у Босну и Херцеговину почетком 1996. године, нису имале жртава.

Након тога, преурађени избори у септембру 1996. године, који су представљали првобитну излазну стратегију међународне заједнице, националистичким странкама, које су водиле рат, дале су нов демократски легитимитет. Пошто су њихови ратни циљеви остали исти, за њих је политика значила наставак рата другим средствима. Нажалост, стање се још увијек није значајније промијенило.

Но, такав развој догађаја укупно гледано – дакле физички мир, а политички рат – отворили су могућност и нагласили неопходност дугорочног међународног ангажмана како би се

реализовао потенцијал Дејтонског споразума, те се, уствари, отишло и корак даље од Дејтона и изградила одржива држава која је способна за интеграцију у Европу.

Увођење такозваних бонских овлаштења крајем 1997. године, које се крију у Анексу 10. Дејтонског мировног споразума, дало је високом представнику – као највишем координатору цивилног дијела мировног споразума – ауторитет да намеће законе и смјењује званичнике који опструирају спровођење мира. Ова овлаштења, чија је сврха била да замијене блокиране домаће институције, те створе окружење које би погодноvalo реформама, донијеле су значајне користи у годинама које су услједиле. Избјеглице су повратиле имовину, а пола милиона храбријих међу њима вратило се да живи у тој имовини. Виртуална држава која је створена у Дејтону почела је добијати стварне надлежности.

Високи представник Волфганг Петрич потврдио је европску интеграцију Босне и Херцеговине као нову излазну стратегију међународне заједнице. Странци би отишли када Босанци и Херцеговци дођу на сцену. Реформе које су потребне да би БиХ постала потенцијални кандидат за чланство у ЕУ и НАТО-у постепено би укинуле потребу за међународном супервизијом.

Петричев наследио, Педи Ешдаун, био је увјерен у ову стратегију, те је помагао државним органима да преузму надлежности које предвиђа Дејтон како би држави осигурао већи број институција, министарстава и овлаштења. Истовремено, посредујући у формалном преносу надлежности са ентитета на државу, постигао је завидне резултате: спровођење одбрамбене реформе (којом је створена јединствена војска), реформе обавјештајних структура (којом је створена јединствена обавјештајна агенција), реформе владавине закона (којом је створено Високо судски тужилачки савет на државном нивоу), те пореском и царинском реформом (којом је створена Управа за индиректно опорезивање која је увела ПДВ, а државу направила банкарском ентитетом).

Што је на неки начин једнако важно, лорд Ешдаунје такође успио убиједити и приморати Републику Српску да призна и документује ратне злочине почињене у и око Сребренице у јулу 1995. и да сарађује са Међународним кривичним судом у Хагу у потрази за оптуженим ратним злочинцима.

Укупни ефекат свих ових помака, међутим, био је парадоксалан – и у великој мјери објашњава зашто имамо такве тешкоће да одржимо позитивни тренд у последње двије и по године. Последњи реформски покушај лорда Ешдауна – преговори о реструктурирању полиције у складу са принципима који су утврђени у Бриселу – сусрео се са јаким отпором домаћих политичара који су инсистирали да реформа буде или пуно јача или пуно слабија.

Тиме је даљи напредак ка Европи и Споразуму о стабилизацији и придруживању постао талац полицијске реформе. А свађе око реформе полиције – и посебно око тога да ли ентитети и кантони треба да задрже контролу над сопственом полицијом – уствари су постале свађе око будућег изгледа босанскохерцеговачког устава. Да би се ствари додатно закомпликовале, у исто вријеме су се водили преговори о уставним амандманима. Другим ријечима, било каква одлука о полицији доживљена је као прејудуцирање будуће уставне реформе.

На ово питање ћу се вратити касније, будући да је тијесни пораз пакета релативно скромних реформи које су резултирале из тих преговора у априлу 2006. припремио сцену за тешкоће са којима се суочавамо све до данас.

Пошто су на државу пренијели растући број овлаштења или, пак, толерисали њихово преузимање од стране државе, до 2005. године лидери Републике Српске већ су били одлучни да више не попуштају. Испоставило се да је реформа полиције била један корак превише. А будући да су током претходних година сарађивали у пројекту изградње државе, порасли су и њихов легитимитет у очима међународне заједнице и могућност да овога пута кажу “не”. Поред тога, чињеница да је ратна Српска демократска странка – странка коју је основао

Радован Караџић – предала власт Савезу независних социјалдемократачетком 2006. године, додатно је ојачала позицију Републике Српске.

Садашњи премијер Републике Српске, Милорад Додик, је само условно лојалан Босни и Херцеговини као држави. Тај услов је да држава заузврат мора бити лојална Републици Српској – као њеном потпуно легитимном, сталном и територијално неупитном дијелу. Он жели формални федерални или, уствари, конфедерални поредак у Босни и Херцеговини. Такође захтијева поврат свих надлежности које су, како он то дефинише, раније “украдене” од његовог ентитета, те ревизију ефикасности оних државних институција које су створене на основу споразума о преносу надлежности.

Иако Додик подржава интеграцију Босне и Херцеговине у Европу, чини се да он вјерује да би Република Српска једнако могла наставити даље и сама, слиједећи примјер Црне Горе коју је ЕУ прихватила након раскида “државне заједнице” са Србијом 2006. године. Посљедица тога је да Додик редовно говори о одржавању референдума о независности и чини се да ужива у представљању сценарија који би га могли присилити да дјелује у том правцу.

За то вријеме у Федерацији, односно другом дијелу Босне и Херцеговине, претежно бошњачке и хрватске странке су подијељене, како међусобно, тако и унутар појединачних странака, те су, зато, у лошијем положају када се ради о суочавању с Додиком. Унутрашња подјела Федерације БиХ на десет кантона, који имају своје засебне и комплетне владе и парламенте, такође нимало не помаже – а осим тога гарантује фискалну растрошност.

Двије водеће бошњачке странке заговарају унитарну државу без ентитета, али имају различите ставове о томе на који начин то треба постићи: да ли постепено, уводећи повремено измјене и допуне Дејтонског споразума, или одједном, потпуном промјеном која би замијенила дејтонски Устав у цјелини. Међутим, и једни и други рачунају на помоћ међународне заједнице и моје

канцеларијеу постизању овог циља.

Што се тиче двије највеће хрватске странке, које сматрају да су у неповољном положају у Федерацији БиХ у којој су Бошњаци већина, оне инсистирају на томе да дејтонски поредак мора бити одбачен, а Хрватима осигуран ентитет или федерална јединица у којој би они били у већини. Они такође очекују да међународна заједница реализује ово сретно рјешење прије него што се повуче из Босне и Херцеговине.

Актуелна државна влада, Савјет министара БиХ, одражава ове етничке и страначко-политичке подјеле. То је коалиција шест странака, сачињена од двије српске, двије бошњачке и двије хрватске странке. Уједињена је у декларативној подршци европским интеграцијама као свом основном циљу, али је разједињена у предузимању мјера које су неопходне како би тај циљ био остварен. То значи да је у посљедње вријеме напредак много мање зависио од институција, било да се ради о Савјету министара или Парламентарној скупштини, а много више од повремених састанака лидера шест владајућих странака.

На примјер, они су били ти који су прошле јесени постигли договор о реформи полиције који је омогућио потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању, одвајајући рјешавање овог, најспорнијег питања, од уставне реформе. Другим ријечима, Босна и Херцеговина ће добити само мали дио полицијске реформе сада, али главни догађај у том смислу неће претходити будућим уставним промјенама, већ ће услједити након њих. Сада, кад су завршени општински избори одржани 5. октобра, шест страначких лидера треба да се поновосастану наредне седмице како би разговарали о неријешеним питањима, укључујући, још једном, питање на који начин приступити уставној реформи.

Уставне промјене су дуго времена биле велики и очигледан проблем којису ипак сви намјерно заобилазили, с обзиром да су моји претходници настојали да извуку максимум из онога што је дејтонски модел нудио. Међутим, 2005. године, америчка Влада

одлучила је да покренепреговоре између лидера водећих странака у циљу постизања јасних побољшања дејтонског Устава уочи десете годишњице Дејтонског споразума у новембру те године.

Но, годишњица је пропуштена, а странке нису могле да постигнудоговор до марта 2006. године, када је друга бошњачка странка по величини, Странка за БиХ Хариса Силајџића, одбацила овај прилично скроман пакет мјера, а Хрватска демократска заједница БиХ се због њега подијелила у фракције. И Силајџићева странка и хрватски дисиденти сматрали су да је боље немати никакву уставну реформу, него имати непотпуну и половичну реформу. Посљедица је била да уставни амандмани у априлу те године нису добили потребну двотрећинску већину у Представничком дому Парламента БиХ,и то због само два гласа која су недостајала.

Иако су предложене реформе биле релативно скромне, као што сам већ нагласио, да су биле усвојене,поставиле би веома охрабрујући преседан. Са друге стране, неуспјехом ових реформи ствари су се почеле кретати силазном путањом, и од тада па до данас земља је заробљена у таквом стању, упркос напретку који је забиљежен ове године потписивањем ССП-а.

Са друге стране, на општинским изборима одржаним прошлог мјесеца побједу су однијеле умјереније странке у Федерацији БиХ, странке које су 2006. године подржале пакет уставне реформе, иако је у Републици Српској потврђена Додикова доминација. Овакав развој догађаја могао би бити од користи за обновљене разговоре о уставној реформи, али можда и не. Радикализација стања којој смо свједоци од прољећа 2006. године значи да би реформе које би могле бити усаглашене сада биле много мање амбициозне чак и од оних понуђених у априлском пакету.

Нажалост, одгађање уставне реформе ће такође имати за посљедицу одгађање надања Босне и Херцеговине да се придружи ЕУ. Као што је комесар ЕУ за проширење,Оли Рен,више пута нагласио, Босна и Херцеговина не може тежити чланству са

уставом који држави ускраћује могућност да доноси или спроводи законе ЕУ, односно уставом који крши европске стандарде људских права са више аспеката. То не значи да ентитети морају бити укинута, али значи да ентитети морају прихватити примат државе у многим областима. Коначно, Брисел ће морати прецизно објаснити шта се мора промијенити у постојећем Уставу, а то је нешто сачимеје ЕУ до сада доста оклијевала.

Такође ће у одређеној фази бити потребно затворити моју канцеларију (Канцеларију високог представника), укинута бонскаовлаштења и умјесто тога ојачати улогу специјалног представника ЕУ: позицију која мора имати снажан мандат усклађен с јединственим (и јединствено тешким) приликама у БиХ и коме се мора пружити подршка путем чврстог и сталног политичког опредјељења влада европских држава које ће му бити ослонац.

Када је 2005. године изгледало као да је Босна и Херцеговина заиста на добром путу према самоодрживим реформама и све већој одрживости, Савјет за имплементацију мира одлучио је да као циљ постави затварање ОНР-а и започне «транзицију» у Канцеларију специјалног представника ЕУ, те да преда пуну одговорност органима власти у земљи до јуна 2007. године. Узевши у обзир оно што је уследило 2006. године, то се показало немогућим. Савјет за имплементацију мира је потом поставио нови циљни датум за јуни 2008. године. Када се ствари нису побољшале, одлучили смо да у фебруару ове године усвојимо нови приступ: да утврдимо конкретне циљеве и услове који се морају испунити како би се транзиција могла извршити. Другим ријечима, да разговарамо о постизању дефинисаног политичког квалитета и да не чекамо неки утврђени датум.

Замисао је да се пружи подстицај за спровођење пет важних реформи за оне, попут Додика, који желе да ОНР оде из земље, и гаранције онима, попут већине бошњачких и хрватских политичара, који желе да изграде државу и задрже ОНР. Остварен је значајан напредак у погледу три од пет циљева и испуњен је један од предуслова: потписивање Споразума о стабилизацији и

придруживању. Међутим, тренутно смо блокирани на питањима државне имовине (тј. који ниво власти би требало да буде власник или користи бивше некретнине у друштвеном власништву), као и на питању Брчко Дистрикта (то је производ пост-дејтонске арбитраже, чији је уставни статус и даље недефинисан). Што је још важније, испуњавање другог услова – а то је «позитивна оцјена ситуације у БиХ од стране Управног одбора Савјета за имплементацију мира заснована на пуном поштовању Дејтонског мировног споразума» – изгледасве више као неостварива опција.

Управни одбор Савјета за имплементацију мира ће се поново састати крајем овог мјесеца у Бриселу како би размотрио ситуацију. Сумњам да ће на основу постојеће ситуације чланови Управног одбора оцијенити да је остварени напредак довољан за одређивање датума за затварање ОНР-а.

Међутим, не можемо задржати *status quo*. То нас не води никуда. То је стање у којем негативни атрибути дејтонског Устава спречавају остваривање политичког и институционалног напретка, док се међународна заједница истовремено фокусира на негативне ефекте транзиције насупрот редовне или снажније интервенције за рјешавање спорова. Међународна заједница, а нарочито ЕУ, мора се поновно у потпуности ангажовати у Босни и Херцеговини. Ја сам у својим недавним посјетама кључним престоницама ЕУ и РИЦ-а одлучно заступао овај приступ.

Ово није признавање пораза. Ово је признавање потребе да се направи одлучна тактичка промјена како би се дјеловало у новом сплету околности. Имплементација мира није статична, то је процес који захтијева и креативност и одлучност. Било би важно да ЕУ осмисли јасну и одговарајућу стратегију прилагођену Босни и Херцеговини, која би јој омогућила да настави посао чим ОНР престане са радом, помогућностисљедеће године и након испуњења потребних критеријума. Али, специјални представник ЕУ би требало да добије изузетно снажан мандат, уз адекватну политичку потпору влада европских земаља, да би ово било могуће.

Босна и Херцеговина заслужује и захтијева посебан третман. Она није уобичајена и стандардна земља кандидат за чланство у ЕУ и не може сама да испуни уобичајене услове и приступне критеријуме ЕУ.

Без обзира на њихову националну припадност, између 70 и 80 процената грађана БиХ говоре испитивачима јавног мнијења да желе да се прикључе ЕУ. То је велики проценат. Њихове разлоге није тешко схватити. Они желе просперитет, слободу да путују без виза и сигурност коју би гарантовало чланство у ЕУ. Чланство у НАТО савезу, које је ближе, би такође помогло у погледу сигурности.

Босанскохерцеговачки политичари кажу да и они желе ове исте ствари. Али, до сада нису показали способност, или напоре, или флексибилност, потребне да се осигура такав исход. У међувремену, сваке двије године, грађани настављају да дају своје гласове странкама и политичарима чија је основна стратегија да мобилишу своја посебна гласачка тијела на основу страха од «других» и солидарности са властитим народом.

Као мултиетничка држава, Босна и Херцеговина, наравно, има тенденције и ка националистичкој политици и ка периодичним преговарањима о условима према којима њени народи заједно живе. То је већ нешто што се узима «здро за готово». Међутим, проблем је да постојећа уставна неуређеност промовише екстремизам, игре у којима нико не добија, и застоје. Напредовање ка европским интеграцијама могло би и требало би да промијени ту динамику.

Али, то се још увијек није десило. Подстицај који смо очекивали од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању био је кратког даха. Разлика између онога што грађани и политичари кажу да желе – и онога што они у ствари кажу и раде – је и даље велика. Успостављање стања у којем повољни услови и резултати дају подстицај и јачају напредак је и даље тешко оствариво. Могућност да би се Босна и Херцеговина могла поновно придружити редовима држава које доживљавају неуспјехе

или неуспјелим државама и даље је стварна. Управо због тога је Босна и Херцеговина још увијек важна и због тога се међународна заједница – и изнад свега, ЕУ – морају поновно ангажовати у БиХ.

Састанак министара вањских послова земаља чланица ЕУ планиран је за тачно седам дана, а за неких десет дана након тога одржаће се и сједница Управног одбора Савјета за имплементацију мира; оба ова састанка ће показати колико је међународна заједница спремна да преузме улогу која јој је намијењена у Босни и Херцеговини.

Хвала вам.