

Govor visokog predstavnika i posebnog predstavnika EU Valentina Inzka "BiH između Dayton a i Europe: trenutni i budući izazovi" francuski Institut za međunarodne odnose



<?xml:namespace prefix = o ns = "urn:schemas-microsoft-com:office:office" />

Dame i gospodo,

Dozvolite mi da prvo zahvalim francuskom Institutu za međunarodne odnose što je osigurao forum za današnji dijalog.

Ova diskusija organizirana je u pravome trenutku, jer je Bosna i Hercegovina trenutačno suočena sa jednom od najozbiljnijih kriza od svršetka rata, kada se temelji države i njezin ustavni poredak dovode u pitanje. Sedam mjeseci nakon općih izbora, ni dalje nema vlade na državnoj razini, a napredovanje prema punoj euro-atlantskoj integraciji u potpunosti je obustavljeno. Mnogo toga će ovisiti o razvoju situacije u narednim mjesecima.

Što je funkcioniralo, a što nije

U ovoj situaciji, pravo je vrijeme i da međunarodna zajednica sagleda napore koje ulaže u BiH na provedbi mira i izgradnji države.

Dinamika poslijeratnog neuravnoteženog oporavka ove zemlje – i napora koje je ulagala međunarodna zajednica u cilju olakšanja i pružanja potpore ovom oporavku – kompleksna je, ali razumljiva.

Bosna i Hercegovina je ostvarivala dobre pomake kada je Pariško-daytonski mirovni sporazum **proveden**. Međunarodna zajednica, koja je djelovala preko dinamičnog i odlučnog OHR-a, sprječavala je povrede Mirovnog sporazuma i nametala provedbu njegovih odredbi. U slučajevima kada ove odredbe nisu davale rješenja za zadatak održavanja jedne moderne demokracije, međunarodna zajednica je tražila način da dođe do dogovora među domaćim stranama u cilju dopunjavanja ili proširivanja poslijeratnog sporazuma.

Prije pet godina, nakon jednog kontinuiranog perioda kada je ostvarivan uspjeh, logičan korak je bio da se odgovornost za okončanje poslijeratnog oporavka i euro-atlantske integracije preda u ruke domaćih izabranih političara.

Okolnosti u to vrijeme su obećavale. Povratak izbjeglica je već imao zamah koji se činio nezaustavljivim, nekoliko godina stvarnog ekonomskog rasta počelo je da podiže životni standard, a strukturalne reforme – uključivši reformu obrane, pravosuđa i fiskalnog sustava – počele su davati Bosni i Hercegovini institucije i kapacitete za održavanje jedne moderne europske demokracije.

Međutim, danas smo u situaciji kada se temelji države i njezin ustavni poredak stalno osporavaju, kada stranke nisu u stanju da postignu dogovor oko ključnih reformi koje će pomoći da se zaustavi dramatično nazadovanje i ponovno krene sa euro-atlantskom integracijom, kada sedam mjeseci nakon održavanja općih izbora Vijeće ministara BiH još nije oformljeno, a

ogorčenost javnosti zbog rastućeg kriminala, korupcije i siromaštva dovelo je cjelokupno političko liderstvo na opasno loš glas. Jednostavno, mi smo danas u vjerojatno najdubljoj političkoj krizi u Bosni i Hercegovini od potpisivanja Daytonskog sporazuma.

Ovaj razočaravajući ishod ne znači da Bosna i Hercegovina ne može funkcionirati ni pod kakvim uvjetima, niti znači da se međunarodna zajednica mora ponovno angažirati na isti način kao i ranije, niti da zemlja mora ostati kao neka vrst međunarodnog štićenika.

No, potrebna je politička volja domaćih stranačkih lidera za kompromis i postizanje rješenja koja su istinski u interesu naroda. Međunarodna zajednica može pomoći u ovome, ali je odgovornost na domaćim liderima.

Prošli uspjesi u BiH imali su jednu zajedničku crtu: kad god su domaći politički faktori željeli provoditi poslijeratni sporazum na konstruktivan način postizali su značajne pomake. Isto tako smo imali više uspjeha kada je postojao puni konsenzus unutar međunarodne zajednice o daljnjem načinu djelovanja.

A zajednička tema svih prošlih neuspjeha je to da kada su domaći politički faktori željeli koristiti poslijeratni politički dogovor kao instrument opstrukcije, zaustavljali su daljnji napredak.

Ono što *ne smijemo uraditi* je pokušati da operemo ruke od ovog problema – zato što bi to značilo odbaciti vrijednu investiciju i zamijeniti je opasnom neizvjesnošću.

Niti se trebamo pokušavati pretvarati da problem ne postoji.

Problem postoji i međunarodna zajednica, prije svega Europska unija, trenutačno prilagođava svoju strukturu kako bi pojačala svoju učinkovitost i pridonijela rješavanju problema.

Djelotvoran angažman EU

Zbog toga sam ohrabren pripremama koje su uvelike u tijeku za uspostavljanje pojačanog prisustva Europske unije u Bosni i Hercegovini.

Vjerujem da smo na pravome putu da Europskoj uniji damo maksimalnu učinkovitost u okolnostima koje se stalno mijenjaju. Posebno sam ohrabren činjenicom da je težište stavljeno na definiranje odgovarajućeg seta mehanizama koji će biti na raspolaganju novom predstavniku EU kako bi spriječio mali broj političara u Bosni i Hercegovini da koče napredak velike većine građana. To naravno ne bi promijenilo ukupnu politiku EU suradnje i davanja pozitivnih poticaja BiH da ubrza svoj put ka članstvu u EU.

Međutim, dok je sa jedne strane dobro imati dogovoren set prilagođenih mehanizama, također mora postojati spremnost da se raspoloživi mehanizmi koriste ako postoje jasni pokušaji osporavanja Daytonskog sporazuma i temelja države. Vjerujem, na primjer, da bi sada, kada su državne institucije, vladavina prava i mnogi uspjesi postignuti tijekom 15 godina provedbe mira izloženi napadima, te uz postojeću prijetnju jednostranim referendumom jednog dijela zemlje usmjerenim protiv države, trebalo upotrijebiti restriktivne mjere. Slab ili nikakav odgovor Europske unije nikome neće donijeti koristi – barem ne samoj Europskoj uniji.

Također vjerujem da je kontinuirano prisustvo EUFOR-a sa izvršnim mandatom od ključnog značenja. Sa operativnog stanovišta, to znači da će EU osigurati sigurno i stabilno okruženje. To također znači da će građani BiH jasno uvidjeti da Europska unija ispunjava svoja obećanja i prelazi sa riječi na konkretna djela.

Europska unija je još od Daytonu jedan od ključnih, središnjih čimbenika oporavka Bosne i Hercegovine, kao najveći ulagač, najveći trgovinski partner, te vodeći izvor stručnog tehničkog

znanja. Od kada je Europskim partnerstvom i Sporazumom o stabiliziranju i pridruživanju definirana sveukupna socijalna, politička, pravna i ekonomska putanja razvoja BiH, uspješan angažman EU nije samo poželjan – on je od presudnog značenja.

Ograničenja dvojne funkcije

Takozvana dvojna funkcija, pod kojom jedan zvaničnik istodobno obavlja dužnosti posebnog predstavnika EU i visokog predstavnika, polučila je mnogo pozitivnih rezultata od kada je ovaj sustav uveden 2002. godine. Među ostalim, osigurala je visok stupanj usuglašenosti stavova EU i međunarodne zajednice u cijelosti – osim, naravno, u onim rijetkim prilikama kada se visoki predstavnik i posebni predstavnik EU nije slagao sam sa sobom (smijeh).

No, dvojna funkcija je imala i svoja ograničenja – posebice tamo gdje je došlo do nespojivosti uloge visokog predstavnika (sa izvršnim ovlastima fokusiranim na provedbu Daytonu) i uloge posebnog predstavnika EU (sa mandatom koji pretpostavlja u potpunosti funkcionalne domaće bosanskohercegovačke vlasti).

Povijesni odgovor bio je da se ovaj aranžman posmatra kao fleksibilan i promjenjiv, a ne fiksni. Veličina OHR-a i njegov proračun su drastično smanjeni od 2004. godine. Istodobno je pojačana uloga Ureda posebnog predstavnika EU, budući da se osnovni program domaćeg političkog djelovanja sve više zasniva na procesu stabiliziranja i pridruživanja umjesto na provedbi Daytonu.

Međutim, sada je postalo jasno da je relativna promjena težišta unutar sustava dvojne funkcije već dosegla svoj maksimum, te da je stoga neophodna suštinska, temeljita reorganizacija.

U idealnom scenariju, koji se prije pet godina činio nadomak ruke, razdvajanje ovih funkcija ostvarilo bi se ukidanjem OHR-a kada bi se ustanovilo da njegova funkcija više nije neophodna.

Nažalost, godine opstrukcije, bezobzirne nacionalističke retorike i ozbiljnih administrativnih, socijalnih i ekonomskih kriza (a sve se to posebno intenziviralo u posljednjih šest mjeseci) značile su zastoj napretka u preduvjetima za zatvaranje OHR-a i, štoviše, pokazale da OHR i dalje predstavlja neophodno uporište političkoj stabilnosti i institucionalnoj funkcionalnosti Bosne i Hercegovine.

Uspostavljanje ojačanog prisustva EU i održavanje OHR-a kao zasebne organizacije podrazumijeva da se sada mogu voditi dvije različite, ali komplementarne operacije. Vjerujem da ta kombinacija – različite, ali komplementarne i takve da jedna drugoj pružaju potporu – može donijeti optimalnu učinkovitost.

OHR i ojačani ured EU mogu raditi u tandemu kako bi poništili negativni trend iz posljednjih pet godina, i nadam se bliskoj suradnji sa novim šefom izaslanstva, kada bude imenovan.

Težište OHR-a

OHR će se sada moći usredotočiti na provedbu zadataka vezanih za Dayton, koje mu je u mandat dalo Vijeće za provedbu mira – omogućavanje prihvatljivog i održivog rješenja za pitanje državne imovine i imovine obrambenih struktura, okončanje provedbe Konačne arbitražne odluke za Brčko, osiguranje fiskalne održivosti BiH i nadzor nad uspostavom vladavine zakona.

Samo u posljednjih šest mjeseci nekoliko puta pokazala se potreba za ovakvom ulogom OHR-a.

U ožujku, kada je osporeno imenovanje vlade u Federaciji, bio sam primoran intervenirati kako bi minimalna razina pravne sigurnosti bila uspostavljena. Da OHR nije bio prisutan i u funkciji, mogli smo završiti sa dvije vlade u Federaciji i obje bi tvrdile da su legitimne.

U siječnju sam suspendirao primjenu zakona kojim su vlasti RS pokušale donijeti **jednostranu** odluku o pitanju državne imovine

– korak koji bi onemogućio postizanje koncenzusa o ovom pitanju.

Danas se sporazum iz Daytona i Pariza suočava sa značajnim izazovom zbog odluke Republike Srpske da održi referendum čiji je cilj potiranje rezultata 15 godina rada na provedbi mira i izgradnji države i ograničavanje sposobnosti države da se bori protiv organiziranog kriminala i ratnih zločinaca.

Ovo su samo tri slučaja u kojima je domaći politički sustav – bilo zbog proceduralne nefunkcionalnosti (koja će se u odgovarajućem momentu morati riješiti ustavnim promjenama), ili zbog političkih mahinacija – polučio negativne rezultate koji se, za sada, mogu ispraviti samo kroz djelovanje vanjskog autoriteta, a u ovom slučaju taj autoritet je visoki predstavnik.

Obavljajući svoje ključne zadatke energično, OHR može osigurati da novi ured EU može raditi svoj posao u okruženju koje je institucionalno i ustavno sigurno, i da ovo okruženje – kroz uspješnu provedbu reformi kojima će se zaokružiti Daytonski sporazum – bude sve više spremno za ogroman korpus zakonodavstva koji sa sobom donosi integracija u EU.

Ogromno proeuropsko tijelo

Ranije sam spomenuo da su domaće političke snage, kada odluče da rade u okviru poslijeratnog sporazuma na konstruktivan način, u stanju da postignu značajan napredak.

Ogroman je broj ljudi u zemlji koji su u potpunosti opredijeljeni za euro-atlantske integracije, ljudi koji su itekako spremni prigrliti politiku inkluzivnosti i koncenzusa kakvu vodi EU, ljudi koji su krajnje frustrirani opstrukcijama koje su zaustavile napredak.

To je važno imati na umu – jer u Bosni i Hercegovini ne pokušavamo nametnuti strane vrijednosti ljudima koji ih ustvari ne žele.

Govorimo o četiri milijuna građana koji razumiju europske vrijednosti, koji žele biti dijelom europske obitelji i koji su voljni i sposobni dati pozitivan, jedinstven doprinos kada postanu dio EU.

Radimo sa četiri milijuna građana koji razumiju europske vrijednosti, koji žele biti dio europske obitelji, i koji su spremni i sposobni dati pozitivan i jedinstven doprinos kada ostvare članstvo u EU.

Zbog specifičnih povijesnih razloga, ovih četiri milijuna građana nalaze se u političkom sustavu koje je pun anomalija i koji će se morati promijeniti prije okončanja euro-atlantskog puta BiH.

Da bi se ovo ostvarilo, međunarodna zajednica mora raditi konstruktivno i kreativno sa *građanima* BiH. Postoji jaz između politike zasnovane na etničkoj pripadnosti i građanski orijentirane politike. Doista ne postoji razlog zbog kojega bi Europska unija trebala favorizirati prvopomenutu politiku kada je njezin vlastiti uspjeh izgrađen izričito na građanski orijentiranoj politici.

Jedan od najpoticajnijih projekata u koji sam bio uključen u svojstvu posebnog predstavnika EU je Program komuniciranja s javnošću koji nastoji kreirati javni forum za razgovor o pitanjima koja se tiču EU, te na ovaj način promovirati zagovaranje EU među različitim akterima civilnog društva. Kroz medijske aktivnosti (uključivši i interaktivni web site) i javne sastanke koji okupljaju građanske grupe i kreatore politika bili smo u mogućnosti uključiti široki uzorak aktera u procesu integracije u EU.

Zajednička tema događanja u sklopu ovog programa jest izražavanje kontinuiranih zahtjeva javnosti za bržom euro-atlantskom integracijom.

Credo međunarodne zajednice jest da će Bosna i Hercegovina ostvariti napredak samo ukoliko njezini lokalni politički

akteri iznađu volju da postignu kompromisne sporazume i kreiraju zajedničko gledište o budućnosti zemlje.

Pomoći *svim* lokalnim akterima

Jedan dio ovoga uključivat će ustavne promjene. Posljednjih godina vidjeli smo vrlo očite dokaze sustavnih nedostataka u ustavnom poretku koji prevazilaze pitanja ljudskih prava pokrenutih u slučajevima pred Europskim sudom za ljudska prava i idu do osnovnih pitanja funkcionalnosti.

Sustav je izložen zlouporabi od strane njegovih protivnika. Na primjer, u periodu nakon izbora vidjeli smo kako jedan kanton može blokirati provedbu izbornih rezultata na entitetskoj razini jednostavno odbijanjem da pošalje zastupnike u Parlament Federacije, i ovo je automatski spriječilo formiranje vlasti na razini Federacije i na državnoj razini.

Kako bi funkcionirala – te kako bi ušla u Europsku uniju – Bosna i Hercegovina mora pažljivo ispitati te napraviti izmjene svog Daytonskog ustava. Iskustvo posljednja dva desetljeća pokazuje da je pozitivna promjena vjerojatnija ukoliko međunarodna zajednica pomaže i daje potporu ovom procesu, te osigurava da proces ne postane taocem profesionalne manjine. To znači pomoći svim lokalnim akterima, ne samo političkoj eliti, da bi se ovo ostvarilo.

Prilika za EU

Sada postoji široko rasprostranjeno shvaćanje unutar Europske unije da se Bosna i Hercegovina **ne može tretirati kao tipična zemlja u procesu proširenja**. Ona predstavlja vrlo specifične izazove – i danas, uz korake koje sam upravo spomenuo, rješavamo ove izazove.

Ono što mislim da je ponekad manje dobro shvaćeno jest činjenica da ova zemlja također predstavlja ogromnu priliku za Europsku uniju. Pred nama imamo izgled za veliki uspjeh vanjske politike EU koji će donijeti koristi građanima EU kao

i građanima BiH.

Ako postoje validni argumenti za proaktivan angažman u raznim dijelovima Mediterana i Afrike, onda postoje jednako čvrsti razlozi da se naše dugogodišnje investicije u jugoistočnoj Europi uspješno ostvare.

Kao što sam rekao, ojačano prisustvo EU, koja će raditi uz stalan i snažan angažman međunarodne zajednice putem OHR-a, može polučiti uspjeh u Bosni i Hercegovini – a taj uspjeh će pretvoriti izazov u značajnu prednost.

To može biti prvo postignuće Službe za vanjske poslove.

Nije mi namjera umanjiti poteškoće. Jasno je da je u sadašnjoj situaciji Bosna i Hercegovina daleko od onog mjesta na kojem bi mi ili građani te zemlje željeli da bude. Ne samo da nema vladu gotovo sedam mjeseci nakon općih izbora, nego nije ni imenovala novo izaslanstvo u Parlamentarnu skupštinu Vijeća Europe, a to znači da ne može sudjelovati u radu ove skupštine.

Zemlja koja ne može dati doprinos raspravama Vijeća Europe očito još uvijek nije spremna sudjelovati u raspravama unutar EU.

Jasno je da je dužnost domaćih političara da počnu istinski djelovati u interesu građana, da brzo formiraju vlast na državnoj razini i da počnu provoditi dugo očekivane reforme neophodne da se BiH vrati na put euro-atlantskih integracija. Međunarodna zajednica je spremna pomoći u ovome procesu. Sadašnja reorganizacija OHR-a i Ureda EU – pri čemu svaki ured ima svoja jasna područja djelovanja i resurse neophodne za obavljanje svojih aktivnosti – osigurat će efikasnu međunarodnu potporu. To će otvoriti mogućnosti za uspjeh – za Europsku uniju i međunarodnu zajednicu, te za građane Bosne i Hercegovine i građane Europe.

Hvala.