

Govor visokog predstavnika i specijalnog predstavnika EU Valentina Inzka “Bosna i Hercegovina između Daytona i Evrope: trenutni i budući izazovi” francuski Institut za međunarodne odnose



Dame i gospodo,

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

Ova diskusija organizovana je u pravom trenutku, jer je Bosna i Hercegovina trenutno suočena sa jednom od najozbiljnijih kriza od završetka rata, kada se temelji države i njen ustavni poredak dovode u pitanje. Sedam mjeseci nakon općih izbora, ni dalje nema vlade na državnom nivou, a napredovanje prema punoj evroatlantskoj integraciji u potpunosti je obustavljeno. Mnogo toga će ovisiti o razvoju situacije u narednim mjesecima.

Šta je funkcionisalo, a šta nije

U ovoj situaciji, pravo je vrijeme i da međunarodna zajednica

sagleda napore koje ulaže u BiH na implementaciji mira i izgradnji države.

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

Bosna i Hercegovina je ostvarivala dobre pomake kada je Pariško-dejtonski mirovni sporazum **proveden**. Međunarodna zajednica, koja je djelovala preko dinamičnog i odlučnog OHR-a, sprečavala je povrede Mirovnog sporazuma i nametala provedbu njegovih odredbi. U slučajevima kada ove odredbe nisu davale rješenja za zadatak održavanja jedne moderne demokratije, 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 evroatlantske 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 – uključujući reformu odbrane, pravosuđa i fiskalnog sistema – počele su davati Bosni i Hercegovini institucije i kapacitete za održavanje jedne moderne evropske demokratije.

Međutim, danas smo u situaciji kada se temelji države i njen ustavni poredak stalno osporavaju, kada stranke nisu u stanju da postignu dogovor oko ključnih reformi koje će pomoći da se zaustavi dramatično nazadovanje i ponovo krene sa evroatlantskom 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 vjerovatno najdubljoj političkoj krizi u Bosni i Hercegovini od potpisivanja Daytonskog sporazuma.

Ovaj razočaravajući ishod ne znači da Bosna i Hercegovina ne može funkcionisati ni pod kakvim uslovima, niti znači da se međunarodna zajednica mora ponovo angažovati na isti način kao i ranije, niti da zemlja mora ostati kao neka vrsta međunarodnog štićenika.

Ali, 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 Evropska unija, trenutno prilagođava svoju strukturu kako bi pojačala svoju efikasnost i doprinijela rješavanju problema.

Djelotvoran angažman EU

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

Vjerujem da smo na pravom putu da Evropskoj uniji damo maksimalnu efikasnost u okolnostima koje se stalno mijenjaju. Posebno sam ohrabren činjenicom da je težište stavljeno na definisanje 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 saradnje 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 tokom 15 godina implementacije mira izloženi napadima, te uz postojeću prijetnju jednostranim referendumom jednog dijela zemlje usmjerenim protiv države, trebalo upotrijebiti restriktivne mjere. Slab ili nikakav odgovor Evropske unije nikome neće donijeti koristi – barem ne samoj Evropskoj uniji.

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

Evropska unija je još od Daytonu jedan od ključnih, centralnih faktora oporavka Bosne i Hercegovine, kao najveći investitor, najveći trgovinski partner, te vodeći izvor stručnog tehničkog

znanja. Od kada je Evropskim partnerstvom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju definisana sveukupna socijalna, politička, pravna i ekonomska putanja razvoja BiH, uspješan angažman EU nije samo poželjan – on je od presudnog značaja.

Ograničenja dvojne funkcije

Takozvana dvojna funkcija, pod kojom jedan zvaničnik istovremeno obavlja dužnosti specijalnog predstavnika EU i visokog predstavnika, polučila je mnogo pozitivnih rezultata od kada je ovaj sistem uveden 2002. godine. Između ostalog, osigurala je visok stepen usaglašenosti stavova EU i međunarodne zajednice u cijelosti – izuzev, naravno, u onim rijetkim prilikama kada se visoki predstavnik i specijalni predstavnik EU nije slagao sam sa sobom (smijeh).

Ali, dvojna funkcija je imala i svoja ograničenja – naročito tamo gdje je došlo do nespojivosti uloge visokog predstavnika (sa izvršnim ovlastima fokusiranim na provedbu Daytonu) i uloge specijalnog predstavnika EU (sa mandatom koji pretpostavlja u potpunosti funkcionalne domaće bh. vlasti).

Historijski odgovor bio je da se ovaj aranžman posmatra kao fleksibilan i promjenjiv, a ne fiksni. Veličina OHR-a i njegov budžet su drastično smanjeni od 2004. godine. U isto vrijeme je pojačana uloga Ureda specijalnog predstavnika EU, budući da se osnovni program domaćeg političkog djelovanja sve više zasniva na procesu stabilizacije i pridruživanja umjesto na provedbi Daytonu.

Međutim, sada je postalo jasno da je relativna promjena težišta unutar sistema 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 (asvesetoposebnointenziviralouposljednjih šestmjeseci) značilesuzastojnapretkaupreduvjetimazazatvaranjeOHR-ai, štaviše, pokazaledaOHRidaljepredstavljaneophodnouporištepolitičkojstabilnostiinstitucionalnojfunkcionalnostiBosneiHercegovine.

UspostavljanjeojačanogprisustvaEUiodržavanjeOHR-akaozasebneorganizacijepodrazumijevadasesadamoguvoditidvijerazličite, alikomplementarneoperacije. Vjerujem da ta kombinacija – različite, ali komplementarne i takve da jedna drugoj pružaju podršku – može donijeti optimalnu efikasnost.

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 delegacije, kada bude imenovan.

Težište OHR-a

OHR će se sada moći usredsrediti na provedbu zadataka vezanih za Dayton, koje mu je u mandat daloVijeće za provedbu mira – omogućavanje prihvatljivog i održivog rješenja za pitanje državne imovine i imovine odbrambenih 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 martu, kada je osporeno imenovanje vlade u Federaciji, bio sam primoran da interveniram kako bi minimalni nivo pravne sigurnosti bio uspostavljen. Da OHR nije bio prisutan i u funkciji, mogli smo završiti sa dvije vlade u Federaciji i obje bi tvrdile da su legitimne.

U januaru sam suspendirao primjenu zakona kojim su vlasti RS pokušali donijeti **jednostranu** odluku o pitanju državne imovine – korak koji bi onemogućio postizanje konsenzusa 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 organizovanog kriminala i ratnih zločinaca.

Ovo su samo tri slučaja u kojima je domaći politički sistem – 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 kojeg sa sobom donosi integracija u EU.

Ogromno proevropsko tijelo

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

Ogroman je broj ljudi u zemlji koji su u potpunosti opredijeljeni za evroatlantske integracije, ljudi koji su itekako spremni prigrliti politiku inkluzivnosti i konsenzusa kakvu vodi EU, ljudi koji su krajnje isfrustrirani 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 miliona građana koji razumiju evropske vrijednosti, koji žele biti dio evropske porodice i koji su voljni i sposobni dati pozitivan, jedinstven doprinos kada postanu dio EU.

Radimo sa četiri miliona građana koji razumiju evropske vrijednosti, koji žele biti dio evropske porodice, i koji su spremni i sposobni da daju pozitivan i jedinstven doprinos kada ostvare članstvo u EU.

Zbog specifičnih istorijskih razloga, ovih četiri miliona građana nalaze se u političkom sistemu koje je pun anomalija i koji će se morati promijeniti prije okončanja evroatlantskog 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. Zaista ne postoji razlog zbog kojeg bi Evropska unija trebala favorizovati prvopomenutu politiku kada je njen vlastiti uspjeh izgrađen izričito na građanski orijentiranoj politici.

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

Zajednička tema događanja u sklopu ovog programa jeste izražavanje kontinuiranih zahtjeva javnosti za bržom

evroatlantskom integracijom.

Credo međunarodne zajednice je da će Bosna i Hercegovina ostvariti napredak samo ukoliko njeni lokalni politički akteri iznađu volju da postignu kompromisne sporazume i kreiraju zajedničko gledište o budućnosti zemlje.

Pomoći *svim* lokalnim akterima

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

Sistem je izložen zloupotrebi od strane njegovih protivnika. Na primjer, u periodu nakon izbora vidjeli smo kako jedan kanton može blokirati provedbu izbornih rezultata na entitetskom nivou jednostavno odbijanjem da pošalje delegate u Parlament Federacije, i ovo je automatski spriječilo formiranje vlasti na nivou Federacije i na državnom nivou.

Kako bi funkcionisala – te kako bi ušla u Evropsku uniju – Bosna i Hercegovina mora pažljivo ispitati te napraviti izmjene svog Daytonskog ustava. Iskustvo posljednje dvije decenije pokazuje da je pozitivna promjena vjerovatnija ukoliko međunarodna zajednica pomaže i daje podršku 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 shvatanje unutar Evropske 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 jeste činjenica da ova zemlja također predstavlja ogromnu priliku za Evropsku 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 Evropi 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 novu delegaciju u Parlamentarnu skupštinu Vijeća Evrope, a to znači da ne može učestvovati u radu ove skupštine.

Zemlja koja ne može dati doprinos raspravama Vijeća Evrope očito još uvijek nije spremna da učestvuje u raspravama unutar EU.

Jasno je da je dužnost domaćih političara da počnu istinski djelovati u interesu građana, da brzo formiraju vlast nadržavnom nivou i da počnu provoditi dugoočekivane reforme neophodne da se BiH vrati na put evroatlantske integracije. Međunarodna zajednica je spremna pomoći u ovom procesu. Sadašnja organizacija OHR-a i Ureda EU – pri

čemu svaki uređi masovno područje djelovanja i resursne potrebe za obavljanje svojih aktivnosti – osigurati efikasnu međunarodnu podršku. To će otvoriti mogućnosti za uspjeh – za Evropsku uniju i međunarodnu zajednicu, te za građane Bosne i Hercegovine i građane Evrope.

Hvala.