

Visoki predstavnik i posebni predstavnik EU Miroslav Lajčák: Izazovi integracije Bosne i Hercegovine u Europu



Centar za studije globalnog upravljanja pri Fakultetu ekonomskih i političkih znanosti 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 Dayton", vaš profesor Sumantra Bose prvom poglavlju knjige dao je naslov "Važno i složeno mjesto". Oba ta pridjeva jednako su adekvatna sad, kao što su bila i u tom trenutku ili, usudio bih se kazati, tijekom protekla dva desetljeća.

Nažalost, u zadnje vrijeme primjetno se izgubilo istinsko, duboko shvaćanje trajnog značenja Bosne i Hercegovine – i aktivnosti na provedbi mira i izgradnji države u koje je međunarodna zajednica uključena od 1995. godine. Postoji nizak stupanj spremnosti da se suoči s činjenicom da je sudbina Bosne i Hercegovine i dalje neizvjesna.

Dijelom je do slabljenja pozornosti došlo stoga što su vlade, novinari i šira javnost imali dosta drugih stvari na umu nakon 90-ih – a još više tijekom posljednjeg mjeseca. Samo povremeno, kao kad je Kosovo proglasilo svoju neovisnost u veljači, i Srbija konačno uhitila Radovana Karadžića u srpnju, prisjetili bi se ratova koji su uslijedili nakon raspada Jugoslavije. Inače su oni postali povijest – nešto što se sada zove “balkanski ratovi 90-ih”.

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

Iako ću nastojati izbjeći suviše detalje i kompleksnosti u pokušaju da vas ubijedim da su BiH i njezini problemi još uvijek važni; da međunarodna zajednica treba ostati u potpunosti angažirana; i da BiH, njezini građani i šira regija neće biti u potpunosti sigurni sve dok svi ne budu integrirani u Europsku uniju i NATO, ipak ne mogu, a da se barem malo ne dotaknem historije.

Daytonski mirovni sporazum iz studenoga 1995. godine zaustavio je troipolgodišnji rat tijekom kojeg je poginulo najmanje 100.000 ljudi, a polovica stanovništva BiH je raseljena. To raseljavanje – ili “etničko čišćenje” – bilo je, u stvari, 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 scenarist je bio Slobodan Milošević. No, krivica velikih sila leži u tomu što su im dozvolili da otpočnu rat, kao i u tomu što su im dopustili da on tako neshvatljivo dugo traje.

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

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

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

Nakon toga, preuranjeni izbori u rujnu 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 istaknuli neophodnost dugoročnog međunarodnog angažmana kako bi se realizirao potencijal Daytonskog sporazuma, te se, u stvari, otišlo i korak dalje od Daytonu i izgradila održiva država

koja je sposobna za integraciju u Europu.

Uvođenje takozvanih bonskih ovlasti krajem 1997. godine, koje se kriju u Aneksu 10. Daytonskoga mirovnog sporazuma, dalo je visokom predstavniku – kao najvišem koordinatoru civilnog dijela mirovnog sporazuma – autoritet da nameće zakone i smjenjuje zvaničnike koji opstruiraju 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 milijuna hrabrijih među njima vratilo se da živi u toj imovini. Virtualna država koja je stvorena u Daytonu počela je dobivati stvarne nadležnosti.

Visoki predstavnik Wolfgang Petritsch utvrdio je europsku integraciju Bosne i Hercegovine kao novu izlaznu strategiju međunarodne zajednice. Stranci bi otišli kad Bosanci i Hercegovci dođu na scenu. Reforme koje su potrebne da bi BiH postala potencijalni kandidat za članstvo u EU i NATO-u postupno 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 Dayton kako bi državi osigurao veći broj institucija, ministarstava i ovlasti. Istodobno posredujući u formalnom prijenosu nadležnosti s entiteta na državu, postigao je zavidne rezultate: provedbu obrambene reforme (kojom je stvorena jedinstvena vojska), reforme obavjesnih struktura (kojom je stvorena jedinstvena obavjesna agencija), reforme vladavine zakona (kojom je stvoreno Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće na državnoj razini), te poreskom i carinskom reformom (kojom je stvorena Uprava za neizravno 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

dokumentira ratne zločine počinjene u i oko Srebrenice u srpnju 1995. i da surađuje s Međunarodnim kaznenim sudom u Haagu u potrazi za optuženim ratnim zločincima.

Ukupni efekt svih ovih pomaka, međutim, bio je paradoksalan – i u velikoj mjeri pojašnjava zašto imamo takve poteškoće da održimo pozitivni trend u posljednje dvije i pol godine. Posljednji reformski pokušaj Lorda Ashdowna – pregovori o restrukturiranju policije sukladno načelima koji su utvrđeni u Brusselesu – susreo se s jakim otporom domaćih političara koji su inzistirali da reforma bude ili puno jača ili puno slabija.

Time je daljnji napredak ka Europi i Sporazumu o stabiliziranju i pridruživanju postao taocem policijske reforme. A svađe oko reforme policije – i osobito oko toga da li entiteti i kantoni trebaju zadržati kontrolu nad sopstvenom policijom – u stvari su postale svađe oko budućeg izgleda bosanskohercegovačkog ustava. Da bi se stvari dodatno zakomplicirale, istodobno 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 travnju 2006. pripremio scenu za poteškoće s kojima se suočavamo sve do danas.

Pošto su na državu prenijeli rastući broj ovlasti ili pak tolerirali 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 tijekom prethodnih godina surađivali 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 njezinome potpuno legitimnom, stalnom i teritorijalno neupitnom dijelu. On želi formalni federalni ili, u stvari, konfederalni poredak u Bosni i Hercegovini. Također zahtijeva povrat svih nadležnosti koje su, kako on to definira, ranije “ukradene” od njegovog entiteta, te reviziju učinkovitosti onih državnih institucija koje su stvorene na osnovi sporazuma o prijenosu nadležnosti.

Iako Dodik podržava integraciju Bosne i Hercegovine u Europu, 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 redovito govori o održavanju referenduma o neovisnosti 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 kad se radi o suočavanju s Dodikom. Unutarnja podjela Federacije BiH na deset kantona, koji imaju svoje zasebne i kompletne vlade i parlamente, također nimalo ne pomaže – a osim toga garantira 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 postupno, uvodeći povremeno izmjene i dopune Daytonskog sporazuma, ili odjednom, potpunom promjenom koja bi zamijenila daytonski Ustav u cijelosti. Međutim, i jedni i drugi računaju na pomoć međunarodne zajednice i mog ureda u postizanju ovoga cilja.

Što se tiče dvije najveće hrvatske stranke, koje smatraju da su u nepovoljnom položaju u Federaciji BiH u kojoj su Bošnjaci većina, one inzistiraju na tome da daytonski poredak mora biti odbačen, a Hrvatima osiguran entitet ili federalna jedinica u kojoj bi oni bili u većini. Oni, također, očekuju da međunarodna zajednica realizira 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 potpori europskim integracijama kao svom osnovnome 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 stabiliziranju 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. Sad, kad su završeni općinski izbori održani 5. listopada, šest stranačkih lidera trebaju se opet sastati narednog tjedna kako bi razgovarali o neriješenim pitanjima, uključujući, još jednom, pitanje na koji način pristupiti ustavnoj reformi.

Ustavne promjene su dugo vremena bile veliki i očit problem kojeg su ipak svi namjerno zaobilazili, obzirom da su moji prethodnici nastojali izvući maksimum iz onoga što je daytonski model nudio. Međutim, 2005. godine američka Vlada odlučila je pokrenuti pregovore između lidera vodećih stranaka u cilju postizanja jasnih poboljšanja daytonskog Ustava uoči

desete godišnjice Daytonskog sporazuma u studenome te godine.

No, godišnjica je propuštena, a stranke nisu mogle postići dogovor do ožujka 2006. godine, kad je druga bošnjačka stranka po veličini, 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 travnju 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 istaknuo, da su bile usvojene, postavile bi vrlo ohrabrujući presedan. S druge strane, neuspjehom ovih reformi stvari su se počele kretati silaznom putanjom, i od tada pa do danas zemlja je zarobljena u takvom stanju, unatoč napretku koji je zabilježen ove godine potpisivanjem SSP-a.

S druge strane, na općinskim 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 usuglašene sada bile mnogo manje ambiciozne čak i od onih ponuđenih u travanjском 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 istaknuo, Bosna i Hercegovina ne može težiti članstvu s ustavom koji državi uskraćuje mogućnost da donosi ili provodi zakone EU, odnosno ustavom koji krši europske standarde ljudskih prava s više aspekata. To ne znači da

entiteti moraju biti ukinuti, ali znači da entiteti moraju prihvatiti primat države u mnogim oblastima. U konačnici, Bruxelles će morati precizno objasniti što se mora promijeniti u postojećem Ustavu, a to je nešto s čim je EU do sad dosta oklijevala.

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

Kad je 2005. godine izgledalo kao da je Bosna i Hercegovina doista na dobrome putu prema samoodrživim reformama i sve većoj održivosti, Vijeće za provedbu mira odlučilo je da kao cilj postavi zatvaranje OHR-a i započne «tranziciju» u Ured posebnog predstavnika EU, te da preda punu odgovornost organima vlasti u zemlji do lipnja 2007. godine. Uzevši u obzir ono što je uslijedilo 2006. godine, to se pokazalo nemogućim. Vijeće za provedbu mira je potom postavilo novi ciljni datum za lipanj 2008. godine. Kad se stvari nisu poboljšale, odlučili smo da u veljači ove godine usvojimo novi pristup: da utvrdimo konkretne ciljeve i uvjete koji se moraju ispuniti kako bi se tranzicija mogla izvršiti. Drugim riječima, da razgovaramo o postizanju definirane političke kvalitete i da ne čekamo neki utvrđeni datum.

Zamisao je da se pruži poticaj za provedbu 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 glede tri od pet ciljeva i ispunjen je jedan od preuvjeta: potpisivanje Sporazuma o stabiliziranju i pridruživanju. Međutim, trenutačno smo blokirani na pitanjima državne imovine (tj. Koja razina vlasti bi trebala biti vlasnik ili koristiti bivše nekretnine u društvenom

vlasništvu), kao i na pitanju Brčko Distrikta (to je proizvod post-daytonske arbitraže čiji je ustavni status i dalje nedefiniran). Što je još važnije, ispunjavanje drugog uvjeta – a to je «pozitivna ocjena situacije u BiH od strane Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira zasnovana na punom poštivanju Daytonskog mirovnog sporazuma» – izgleda sve više kao neostvariva opcija.

Upravni odbor Vijeća za provedbu mira će se ponovo sastati krajem ovog mjeseca u Brusselesu kako bi razmotrio situaciju. Sumnjam da će na osnovi 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 daytonskog Ustava sprječavaju ostvarivanje političkog i institucionalnog napretka, dok se međunarodna zajednica istodobno fokusira na negativne efekte tranzicije nasuprot redovite ili snažnije intervencije za rješavanje sporova. Međunarodna zajednica, a osobito EU, mora se ponovno u potpunosti angažirati u Bosni i Hercegovini. Ja sam u svojim nedavnim posjetima 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 novome spletu okolnosti. Provedba 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 s radom, po mogućnosti sljedeće godine i nakon ispunjenja potrebnih kriterija. Ali, posebni predstavnik EU bi trebao dobiti izuzetno snažan mandat, uz adekvatnu političku potporu vlada europskih zemalja, da bi ovo bilo moguće.

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

kriterije EU.

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

Bosanskohercegovački političari kažu da i oni žele ove iste stvari. No, 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 osnovi straha od «drugih» i solidarnosti s vlastitim narodom.

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

No, to se još uvijek nije desilo. Poticaj koji smo očekivali od potpisivanja Sporazuma o stabiliziranju i pridruživanju bio je kratkoga daha. Razlika između onoga što građani i političari kažu da žele – i onoga što oni u stvari kažu i rade – je i dalje velika. Uspostavljanje stanja u kojem povoljni uvjeti i rezultati daju poticaj i jačaju napredak je i dalje teško ostvarivo. Mogućnost da bi se Bosna i Hercegovina mogla ponovno pridružiti redovima država koje doživljavaju 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 točno sedam dana, a za nekih deset dana nakon toga održat će se i sjednica Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira; oba ova sastanka će pokazati koliko je međunarodna zajednica spremna da preuzme ulogu koja joj je namijenjena u Bosni i Hercegovini.

Hvala vam.