

Perspektiva politike Evropske unije prema Bosni i Hercegovini

-Policy note-

Haris Abaspahić and Reuf Bajrović

Sarajevo, februar, 2010.

Do 2006.godine, BiH je smatrana jednim od najuspješnijih primjera poslijeratnog opravka i pomirenja, kao i dobrim primjerom uspješne međunarodne intervencije. Nakon decenije intenzivnih međunarodnih napora usmjerenih ka stabilizaciji, demokratizaciji i održivosti, činilo se da BiH prelazi iz postkonfliktne faze u fazu intenziviranja integracije prema EU.

Reforme i cjelokupan napredak u tom periodu su bili prije svega rezultat intenzivnog djelovanja Ureda visokog predstavnika (OHR-a), koji je obimno koristio sankcije prema političarima koji ugrožavaju sprovedbu Dejtonskog sporazuma, te nametao legislativu. Također, reformski procesi su bili postavljeni kao uslovi za približavanje zemlje EU.

Vremenom je postalo jasno da je Dejtonski ustav kreirao prepreke za daljnji napredak u smislu EU integracija, obzirom da sadrži značajne diskriminirajuće elemente i nije pogodan za socijalni i ekonomski napredak zemlje. Nakon propadanja pokušaja da se izmijeni Dejtonski ustav u aprilu 2006. godine, strategija međunarodne zajednice prema BiH se značajno promijenila i to u smjeru prebacivanja odgovornosti za upravljanje političkim procesima na BiH vlasti. OHR je zauzeo ulogu pasivnog posmatrača političkih procesa u zemlji.

Opći izbori održani u oktobru 2006. godine su pokazali da se nacionalistička retorika i politika kreiranja straha dobro nagrađuju. Od tada se politička kriza u zemlji samo produbljuje. Tokom protekle četiri godine, nacionalistička retorika usmjerena ka produbljivanju etničkih podjela i negiranju Dejtonskog ustavnog okvira dovodi u pitanje političku stabilnost zemlje, te ugrožava dugogodišnje napore međunarodne zajednice.

Politika uslovljavanja procesa približavanja BiH ka EU je bila konzistentna do 2008.g., kada je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) bez ispunjavanja prethodno postavljenih uslova. EU je odlučila da popusti na prethodno postavljenim uslovima o reformi policijskih struktura, što je BH vlastima poslalo poruku da, ukoliko budu dovoljno uporni, EU će prije ili kasnije odustati od svojih zahtjeva i nagraditi njihovu neodgovornost „mrkvom iz Brisela“.

S druge strane, EU se striktno pridržava postavljenih uslova prilikom odlučivanja o bezviznom režimu za građane BiH. Da je kojim slučajem ova odluka donesena bez regionalnog konteksta, ona bi bila znak efikasnog korištenja politike uslovljavanja. Sredinom 2009. godine iz Brisela je poslan zeleni signal Srbiji, Crnoj Gori i

Makedoniji za liberalizaciju viznog režima, pod uslovom ispunjenja preostalih obaveza u kratkom roku. Kada je BiH dostigla sličan nivo ispunjenosti uslova, zeleno svjetlo nije stiglo.

Također, veoma prisutan fenomen dvojnog državljanstva u BiH (s državljanstvima Hrvatske i Srbije), dao je pitanju liberalizacije viznog režima etničke konotacije. Odluka o odgađanju vizne liberalizacije za BiH omogućila je dodatno produblјivanje krize u BiH. Tvrdnje da su Bošnjaci diskriminirani od strane EU su stvorile percepciju da Vlada nije mogla ništa da uradi po tom pitanju.

Politika EU prema BiH je u zadnje vrijeme najvećim dijelom bila usredotočena na ispunјavanje potrebnih uslova za zatvaranje OHR-a, prebacivanje odgovornosti na EUSR, te na Ustavne promjene. Međutim, zajednička inicijativa EU i SAD-a za relativno minorne izmjene Ustava BiH i ispunјavanje preostalih uslova za zatvaranje OHR-a, tzv. „butmirski proces“, je propala krajem 2009.g. Ova *ad hoc* inicijativa je pokazala nedostatak strategije međunarodne zajednice i sklonost prema instant rješenјima. Ustavne promjene i zatvaranje OHR-a su bili korišteni kao preduslovi za bržu viznu liberalizaciju, dobijanje statusa kandidata članice EU, te pristupanje akcionom planu za članstvo u NATO-u (MAP). Ova promjenjivost tehničkih u političke kriterije je dodatno ugrozila kredibilitet tehničkih zahtjeva EU.

Komunikacija EU i Američkih predstavnika tokom pregovora se svela na sastanke sa liderima političkih stranaka u BiH. Predstavnici državnih i entitetskih institucija su bili potpuno zaobiđeni u ovom procesu. Pored toga, stručna javnost i nevladin sektor nisu imali priliku da doprinesu raspravi o ovim važnim pitanјima.

Slabljenje uticaja međunarodne zajednice, koje nije zaustavljeno butmirskim procesom, je dalo prostora Premijeru RS-a, Miloradu Dodiku da ispuni svoju prijetnju o mogućem referendumu u RS. Poslije neuspjeha butmirske inicijative, Narodna skupština RS je donijela novi zakon o referendumu. Psihološki efekat ovog zakona na stanovništvo u BiH se ne može zanemariti i on predstavlja prijetnju stabilnosti zemlje. Daljnje prijetnje Premijera RS-a da će RS jednog dana održati referendum o nezavisnosti daju ovom zakonu dodatnu političku težinu. Imajući na umu težinu ovih prijetnji, realtivno blaga reakcija međunarodne zajednice je teško shvatljiva.

Uprkos povećanoj političkoj nestabilnosti i činjenici da je OHR dio ustavne strukture BiH, još uvijek se čuju glasovi koji zagovaraju brzo zatvaranje OHR-a i tranziciju u EUSR čija misija još uvijek nije definisana. Također, ono što se malo spominje u diskusijama o zatvaranju OHR-a je da bi se time završile i mirovne misije NATO i EUFOR-a u BiH. Obzirom na povećanu nacionalističku retoriku u predizbornom periodu, kao što je to bio slučaj 2006.g., teško je predvidjeti prihološki efekat koji bi imao zvanični odlazak NATO-a i EUFOR-a.

Također, stvaranje političke nestabilnosti i nesigurnosti je nesumnјivo strategija vladajućih stranaka, a i spomenuti referendum dobro služi toj svrsi. Podizanje tenzija omogućava skretanje tema debate pred izbore sa socio-ekonomskih problema i neispunjenih obećanja na etničku homogenizaciju i strah.

PREPORUKE

Dejtonski instrumenti - OHR i EUFOR - trebaju biti zadržani sve dok BiH ne promijeni postojeći ustavni okvir. Pritisak da se zatvori OHR bez ispunjavanja potrebnih uslova i pravljena funkcionalnog ustavnog okvira bi trebao da prestane.

EU treba ojačati svoj kredibilitet među svim građanima BiH, pogotovo s aspekta održavanja sigurnog okruženja, jasno stavljajući do znanja da prisustvo EUFOR-a zavisi od nivoa Ustavnih promjena i političke stabilnosti u BiH.

EU treba poslati jasnu poruku da će svaka prijetnja referendumom koji bi dovodio u pitanje Dejtonski ustav, kao i postojanje OHR-a i bonskih ovlasti, uzrokovati odlučnu reakciju PIC-a/OHR-a.

Obzirom da je BiH dostigla isti nivo ispunjenosti uslova za viznu liberalizaciju kao što je to bio slučaj sa Srbijom kada je dobila viznu liberalizaciju, neophodno je i građanima BiH dati istu mogućnost bezviznog putovanja, ne kasnije od 01. jula, 2010. godine.

Kada je riječ o Ustavnim promjenama, potrebno je akcenat staviti na jasne rezultate koje proces treba da proizvede, a ne isključivo na postizanje bilo kakvog političkog dogovora. Međunarodna zajednica treba napraviti jasnu distinkciju između tzv. tehničkih i političkih kriterija za pridruživanje EU. Potrebno je čvrsto podržati jačanje demokratskih procesa i institucija u BiH, te u dati prioritet zvaničnim institucijama zemlje umjesto šefovima stranaka. Bitan je sam proces koji vodi do promjena, jednako kao i jasni ciljevi koje on treba da ispuni. Proces i ciljevi trebaju biti jasno definisani u srednjoročnoj strategiji EU prema BiH. U proces je neophodno uključiti i ostale segmente društva.

EU treba pomoći stvaranju okolnosti za provođenje demokratskih izbora. Potrebno je staviti fokus na uklonjanje atmosfere zastrašivanja građana nacionalističkom retorikom, te usmjeriti diskusiju na stvarne socio-ekonomske probleme i zahtjeve EU integracija koji se moraju ispuniti. Nužno je izbjeći bavljenje geopolitičkim/teritorijalnim pitanjima i posvetiti se demokratizaciji procesa. Predstojeći izbori predstavljaju i šansu za EU da napravi pozitivan efekat i vrati kredibilitet u očima građana BiH.

Potrebno je staviti naglasak na poštivanje ljudskih prava u cjelini i insistirati na hitnim promjenama Ustava i Izbornog zakona BiH u smislu presude Međunarodnog suda za ljudska prava u Strasburu po pitanju prava manjinskih zajednica u zemlji, i to do 03.05.2010. godine kako bi izbori u oktobru 2010. godine mogli biti provedeni u skladu s osnovnim principima ljudskih prava. Ne smije se dozvoliti razvodnjavanje postojećeg problema mogućim kozmetičkim promjenama Zakona i odlaganje stvarnih promjena za neke naredne izbore.

EU treba staviti do znanja da su sloboda i nezavisnost medija osnovna demokratska tekovina, te insistirati na zaštiti medijskih sloboda, ali i na etici i nultoj toleranciji prema jeziku mržnje koji šire pojedini stranački mediji.

Nužno je imati jasnu komunikacijsku strategiju prema građanima BiH. Građanima treba uputiti transparentne poruke i jasno iskazane zahtjeve, tj. očekivanja od BiH u smislu procesa približavanja EU, kako bi se izbjegle ponovo različite interpretacije. Potrebno je obrazložiti šta svaki segment društva može dobiti s približavanjem BiH evropskim integracijama, a koliko može izgubiti u suprotnom, odnosno koliko gubimo već sada ne koristeći trenutno dostupne mogućnosti, npr. sredstva IPA fondova, krediti EBRD, programi zajednice i sl. Građanima treba ponuditi stvarne činjenice i sredstva koja mogu upotrijebiti na izborima kako bi iskoristili izbore kao referendum o rezultatima vlasti u protekle četiri godine. Na građanima je onda kako će ta sredstva upotrijebiti, ali im je prethodno potrebno dati platformu za analizu učinjenog u proteklom periodu. Sa ovakvim pristupom bi međunarodna zajednica u BiH dobila multiplikatore/poluge za demokratizaciju društva, te kreiranje konstruktivne atmosfere uoči izbora.