

Bośnia i Hercegowina – postępująca erozja instytucji państwa

Marta Szpala

Ponad pół roku od wyborów generalnych w Bośni i Hercegowinie (odbyły się 3 października 2010 roku) nie udało się utworzyć rządu centralnego. Konflikty wokół wyłonienia gabinetu narastają także w Federacji BiH, która jest jedną z dwóch części składowych BiH. Przełamanie impasu i utworzenie stabilnych, wielonarodowych władz w najbliższym czasie jest mało prawdopodobne ze względu na fundamentalne rozbieżności pomiędzy trzema wspólnotami narodowymi Bośni: Serbami w Republice Serbskiej (RS) oraz Chorwatami i Bośniakami współtworzącymi Federację BiH (FBiH). Nie należy się także spodziewać zdecydowanych reakcji ze strony UE, która jest obecnie głównym aktorem nadzorującym proces stabilizacji BiH. Państwa unijne nie mając jasnej strategii kompleksowej reformy państwa, podejmowały dotąd jedynie działania o charakterze doraźnym, przez co Unia utraciła kontrolę nad procesami politycznymi w BiH.

Jeśli instytucji centralnych nie uda się wyłonić jeszcze przez długi czas, najprawdopodobniej doprowadzi to do umacniania się autonomii wspólnot narodowych, które stopniowo będą przejmowały ich kompetencje. W dłuższej perspektywie doprowadzi to do powstania trzech niezależnych podmiotów. Scenariusz ten stawia pod znakiem zapytania skuteczność polityki unijnej wobec BiH, której głównym priorytetem było utworzenie dobrze funkcjonującego, wielonarodowego państwa, dysponującego sprawnymi instytucjami centralnymi.

Paraliż instytucji państwa

Porządek konstytucyjny został narzucony BiH w porozumieniu pokojowym z Dayton, które zakładało funkcjonowanie BiH jako związku dwóch podmiotów: Republiki Serbskiej oraz bośniacko-chorwackiej Federacji BiH, podlegających rządowi centralnemu o ograniczonych kompetencjach. Okrojona konstytucja wprowadziła także liczne mechanizmy mające zapobiec zdominowaniu instytucji państwowych na poziomie centralnym i podmiotów federacyjnych przez dominującą na danym terenie wspólnotę narodową i marginalizację praw pozostałych wspólnot. Ewolucja systemu doprowadziła jednak do wykorzystywania tych mechanizmów przez Serbów i do paraliżu instytucji centralnych oraz pozbawienia ich rzeczywistych możliwości decyzyjnych. Miało to na celu wzmocnienie autonomii własnej jednostki politycznej – Republiki Serbskiej i zablokowanie działań Bośniaków, którzy przy wsparciu wspólnoty międzynarodowej dążyli do centralizacji państwa.

Drugą płaszczyzną konfliktu były coraz wyraźniej artykułowane dążenia Chorwatów do wyodrębnienia z Federacji BiH trzeciej jednostki politycznej. Ugrupowania chorwackie, aby osiągnąć swój cel, znacznie się zradykalizowały, stosując podobne do serbskich metody i starają się paraliżować działania instytucji na poziomie Federacji BiH. Przedłużający się brak rządu na poziomie centralnym oraz w Federacji powoduje nie tylko zablokowanie procesu reform, ale także sprzyja osłabianiu i tak wątej spójności państwa i umacnianiu się jednostek narodowych (Republiki Serbskiej i wyodrębnionych kantonów chorwackich).

Spory chorwacko-bośniackie

17 marca Partia Socjaldemokratyczna (SDP), która wygrała wybory w FBiH, zdecydowała zakończyć negocjacje z cieszącymi się największą popularnością wśród Chorwatów partiami Chorwacką Wspólnotą Demokratyczną BiH (HDZ BiH) oraz Chorwacką Wspólnotą Demokratyczną 1990 (HDZ 1990) i utworzyć rząd we współpracy z bośniacką Partią Akcji Demokratycznej (SDA). By spełnić konstytucyjne warunki odpowiedniej reprezentacji Chorwatów w składzie rządu, do koalicji włączono także dwie marginalne partie chorwackie – Chorwacką Partię Prawa (HSP) oraz Partię Ludową Praca na rzecz Poprawy (NPRzB).

Działania te wpisują się w szerszą strategię SDP, która prezentując się na arenie politycznej jako partia ponadnarodowa, od wyborów w 2006 roku stara się przejmować rolę reprezentanta interesów także społeczności chorwackiej, choć w rzeczywistości cieszy się zdecydowanie większym poparciem elektoratu bośniackiego. W ten kontekst wpisuje się także wybór głosami bośniackimi popieranego przez SDP Željko Komsicia na reprezentanta Chorwatów w prezydium w BiH. Działania te powodują, że Chorwaci czują się marginalizowani na scenie politycznej i pozbawieni wpływu na proces decyzyjny w państwie. Wzrost niepewności wśród Chorwatów jest wykorzystywany przez HDZ 1990 i HDZ BiH, które coraz dobitniej domagają się wyodrębnienia chorwackich kantonów i utworzenia własnego, trzeciego podmiotu politycznego BiH. Twierdzą bowiem, że jedynie autonomiczna jednostka polityczna jest w stanie zagwarantować poszanowanie chorwackich interesów. Stanowisko to uzyskuje coraz mocniejsze wsparcie ze strony polityków serbskich, którzy zakładają, że osłabi to pozycję bośniackiej większości.

Wzmocnienie Republiki Serbskiej

Problemy z utworzeniem rządu w FBiH i konflikt bośniacko-chorwacki są korzystne dla władz serbskiego podmiotu w BiH – Republiki Serbskiej, gdyż umożliwiają jej wzmocnienie własnej pozycji. Paraliż instytucji centralnych pozwoli RS na stopniowe przejmowanie metodą faktów dokonanych ich kompetencji i wzmocnienie własnej autonomii. Sojusz władz RS z ugrupowaniami chorwackimi oznacza także zablokowanie procesu centralizacji państwa, postulowanego przez Bośniaków. Brak rządów: centralnego i Federacji, pozwala także Serbom tworzyć wizerunek Republiki Serbskiej jako podmiotu najbardziej stabilnego i skłonnego do reform i przyjmowania prawa unijnego. Z tego względu władze RS, broniąc zasadniczych ustaleń porozumienia z Dayton, będą zarazem wspierały wszelkie postulaty chorwackie, włącznie z utworzeniem trzeciego podmiotu.

Bezsilna Unia Europejska

Celem obecności UE w BiH była stabilizacja i utworzenie dobrze funkcjonującego państwa o charakterze wielonarodowym. W swoich działaniach UE zakładała, że wystarczającym narzędziem transformacji państwa będzie polityka rozszerzenia, uzależniająca postępy w integracji z UE od wdrażania reform, w tym reformy konstytucyjnej. Polityka ta prowadzona była niekonsekwentnie, co nie pozwoliło na osiągnięcie zakładanego celu, ale także doprowadziło do erozji wpływu UE na wewnętrzną sytuację w BiH.

Po pierwsze – w samej Unii zabrakło konsensusu co do trybu wprowadzania (odgórne narzucenie czy wypracowanie na drodze wewnętrznego porozumienia) oraz kształtu reformy ustrojowej, co spowodowało brak konsekwencji w podejmowanych działaniach i jasności co do oczekiwań UE wobec BiH. Po drugie – nawet jeśli formułowano konkretne zalecenia wobec polityków w BiH, po napotkaniu trudności w ich wdrażaniu, najczęściej obniżano standardy i oczekiwania, a niejednokrotnie z nich w ogóle rezygnowano. Nie wprowadzono także żadnych wymiernych reperkusji wobec polityków, którzy blokowali wprowadzenie reform, a wraz z odsuwaniem się w czasie perspektywy członkostwa w UE, groźba dodatkowego spowolnienia procesu rozszerzenia nie jest już skutecznym narzędziem nacisku.

Rozważany obecnie plan transformacji obecności instytucji unijnych w BiH zakłada wzmocnienie kompetencji Delegacji UE oraz wprowadzenie restrykcji wobec polityków działających niezgodnie z postanowieniami porozumienia pokojowego z Dayton. Można jednak założyć, że decyzje UE wciąż nie będą miały charakteru systemowego, a działania doraźne jedynie pogłębią problemy, pozwalając zarazem skłóconym liderom BiH przerzucić odpowiedzialność za rozwój sytuacji na czynniki zewnętrzne. Nie rozwiąże to głównego problemu, jakim jest fundamentalna różnica interesów pomiędzy wspólnotami tworzącymi BiH oraz stopniowe umacnianie się trzech niezależnych, narodowych podmiotów politycznych na jej terytorium.

Niezależnie od metody rozwiązania obecnego kryzysu, najbardziej prawdopodobnym scenariuszem dla BiH jest paraliż państwa, powolna erozja wspólnych instytucji oraz umacnianie się autonomii jednostek politycznych poszczególnych wspólnot narodowych. Powyższe procesy w dłuższej perspektywie mogą doprowadzić do faktycznego rozpadu państwa.