Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 3.11.2021 www.osw.waw.pl

Eskalacja separatyzmu bośniackich Serbów

Marta Szpala

Od ponad dwóch tygodni lider bośniackich Serbów Milorad Dodik zaostrza groźby, że władze wchodzącej w skład Bośni i Hercegowiny (BiH) Republiki Serbskiej (RS) utworzą niezależne od rządu centralnego instytucje, które przejmą kompetencje sił zbrojnych, Urzędu ds. podatków pośrednich (UIO) oraz Naczelnej Rady Sądownictwa i Prokuratury (VSTV). 28 października stwierdził, że zostaną one powołane najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy. Zapowiedział też, że instytucje centralne – agencja antykorupcyjna SIPA, agencja wywiadu oraz wymiar sprawiedliwości i prokuratura – nie będą miały prawa działać na terytorium RS. Pod koniec października republika powołała niezależną od władz centralnych agencję zamówień produktów leczniczych. Zaostrzeniu retoryki RS towarzyszą konfrontacyjne wypowiedzi pod adresem państw Zachodu. Dodik zapowiedział, że ogłosi secesję, jeśli na RS lub indywidualnie na polityków zostaną nałożone jakiekolwiek sankcje. Władze republiki zorganizowały też ćwiczenia sił specjalnych policji RS w górach blisko Sarajewa, z udziałem śmigłowców i transporterów opancerzonych.

Dodik jest liderem rządzącego w RS Związku Niezależnych Socjaldemokratów (SNSD) i przedstawicielem RS w Prezydium BiH – kolegialnym organie pełniącym funkcję głowy państwa. Od lat stara się poszerzyć autonomię RS (w 2017 r. USA wciągnęły go na listę sankcyjną za działania stanowiące poważne zagrożenie dla suwerenności i integralności terytorialnej BiH). Obecna odsłona kryzysu politycznego trwa od końca lipca, gdy Serbowie wycofali swoich przedstawicieli ze wspólnych organów państwa w związku z wprowadzeniem do Kodeksu Karnego BiH – decyzją ustępującego wysokiego przedstawiciela dla BiH Valentina Inzki – kar za kwestionowanie ludobójstwa w Srebrenicy oraz gloryfikowanie zbrodniarzy wojennych, uznawszy nowelizację za wymierzoną w Serbów. Przełożyło się to na paraliż przede wszystkim centralnych organów władzy ustawodawczej BiH. Rządzący RS, wspierani przez Rosję, zakwestionowali też legalność wyboru nowego wysokiego przedstawiciela dla BiH, nadzorującego i kontrolującego proces wdrażania porozumienia pokojowego z Dayton, które zakończyło konflikt zbrojny w 1995 r. 1 sierpnia stanowisko to objął były polityk niemieckiej CSU Christian Schmidt. Do eskalacji napięcia w BiH doszło w trakcie negocjacji prowadzonych przez reprezentującą UE Angelinę Eichhorst (dyrektor w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, EEAS) i specjalnego wysłannika USA ds. reformy prawa wyborczego w BiH Matthew Palmera. Ich celem jest przeprowadzenie ograniczonych reform ustrojowych w BiH, w tym przede wszystkim dostosowanie prawa wyborczego do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) przed zaplanowanymi na październik 2022 r. wyborami generalnymi. ETPC orzekł m.in. w 2009 r., że obecny system dyskryminuje mniejszości etniczne (ich przedstawiciele nie mogą kandydować do Prezydium BiH i wyższej izby parlamentu tego państwa).

Komentarz

- Realizacja przedstawionych przez Dodika postulatów oznaczałaby uniezależnienie się RS od władz centralnych w Sarajewie i de facto secesję Republiki Serbskiej. Jego zapowiedzi wpisują się w konsekwentnie prowadzoną przez niego politykę ograniczania kompetencji i podważania legitymacji instytucji centralnych państwa oraz paraliżowania ich działania. Dysfunkcjonalność BiH na poziomie centralnym jest wykorzystywana przez serbskich polityków do uzasadniania dążeń do rozszerzania autonomii RS. Dodik wcześniej nie przedstawił jednak kompleksowego planu, którego realizacja oznaczałaby faktyczną likwidację instytucji centralnych, co zagrażałoby stabilności i integralności terytorialnej państwa. Twierdzi, że działania te mają na celu przywrócenie obowiązywania postanowień porozumienia pokojowego z Dayton z 1995 r., kończącego wojnę w BiH, oraz unieważnienie regulacji narzuconych przez wysokiego przedstawiciela. W rzeczywistości jednak byłyby one sprzeczne z Konstytucją BiH, która stanowi integralną część owego porozumienia. Co więcej, większość instytucji, których legalność Dodik kwestionuje, ustanowiono w wyniku decyzji parlamentu BiH.
- Wspierany przez Rosję i Chiny Dodik podejmuje też kroki mające na celu demontaż systemu instytucji międzynarodowych, których obecność w BiH w kontekście narastających napięć wewnętrznych jest kluczowa dla utrzymania integralności terytorialnej i stabilności państwa. Na obecnym etapie priorytet dla Moskwy i bośniackich Serbów stanowi przede wszystkim likwidacja Biura Wysokiego Przedstawiciela dla BiH (OHR). Moskwa, blokując przez wiele lat zmianę na stanowisku wysokiego przedstawiciela, przyczyniła się do erozji autorytetu tej instytucji. Gdy w maju br. Rada ds. Wdrażania Pokoju ostatecznie nominowała na to stanowisko Schmidta zwykłą większością głosów (dotychczas decyzje starano się podejmować w drodze konsensusu), FR i władze RS oceniły to działanie jako bezprawne i nie uznały jej wyboru. W lipcu Chiny i Rosja przedstawiły w Radzie Bezpieczeństwa projekt rezolucji o likwidacji OHR (została odrzucona), obecnie zaś Moskwa uzależnia poparcie w Radzie dla przedłużenia mandatu unijnej misji stabilizacyjnej EUFOR Althea w BiH na kolejny rok od usunięcia z tekstu rezolucji wszystkich wzmianek dotyczących OHR. Moskwa nie zgadza się też, by Schmidt przedstawił w RB ONZ półroczny raport dotyczący sytuacji w BiH. Dostosowanie tekstu rezolucji do oczekiwań Rosji czy brak wystąpienia Schmidta na forum ONZ pokazałyby, że jego mandat polityczny nie jest tak silny, a to z kolei osłabiłoby jego pozycję i ograniczyłoby możliwość wspierania kompleksowych reform w BiH. Ostatnie miesiące unaoczniły więc po raz kolejny, że uznanie konieczności uzgadniania z FR działań w BiH z góry skazuje międzynarodowe inicjatywy stabilizujące sytuację w tym państwie na porażkę. Niestabilność zmniejsza zaś szanse na integrację państw Bałkanów Zachodnich ze strukturami zachodnimi, której Rosja przeciwdziała.
- Główną przyczyną obecnej eskalacji napięcia jest coraz trudniejsza sytuacja gospodarcza i rosnąca frustracja społeczna w RS, która przekłada się na spadające poparcie dla SNSD (partia ta przegrała wybory lokalne w Banja Luce w 2020 r.). Eskalacja napięć pomaga odwrócić uwagę społeczeństwa od problemów i skonsolidować wyborców. Sprzyja temu sytuacja międzynarodowa – Niemcy są skupione na procesie wyłaniania nowego rządu (kolejny, z udziałem Zielonych będzie zapewne bardziej krytyczny wobec działań elit rządzących na Bałkanach), a UE i USA zależy na reformie

prawa wyborczego, co przekłada się na większą pobłażliwość wobec serbskich polityków w BiH. Z kolei Rosja jest zainteresowana wszelkimi działaniami destabilizującymi sytuację w regionie, które zmuszą Zachód do negocjacji z Moskwą (jak w przypadku mandatu EUFOR). Dodik chce wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną wobec Zachodu i zapewne będzie domagał się szerszych prerogatyw dla RS (szczególnie w zakresie wymiaru sprawiedliwości, gdyż gwarantowałoby mu to bezkarność, czy przejęcia kontroli nad majątkiem należącym do państwa, znajdującym się na terytorium BiH) – w zamian za wsparcie reformy systemu wyborczego oraz wycofanie się z groźby utworzenia niezależnych instytucji. Ustępstwa i brak reakcji Zachodu będą z kolei skłaniać go do tego, by metodą faktów dokonanych znacznie poszerzać autonomię RS.

- Obecny kryzys, choć odznacza się groźnym potencjałem eskalacyjnym, jest korzystny dla chorwackich i bośniackich elit rządzących w BiH. Napięcia odwracają bowiem uwagę od bieżących problemów związanych z nieefektywnością administracji państwowej, powszechną korupcją czy nieskutecznym zarządzaniem pandemią COVID-19. Co więcej, polityków chorwackich w BiH łączą bliskie relacje z Dodikiem, który wspiera ich dążenia do wyodrębnienia z Federacji BiH (bośniacko-chorwackiej części państwa) trzeciej części składowej BiH, czyli osobnego chorwackiego entitetu.
- Choć działania Dodika stanowią jawne naruszenie porządku instytucjonalnego, gwarantowanego m.in. przez państwa Zachodu, to nie spotkały się one z ostrą reakcją przywódców państw unijnych czy Stanów Zjednoczonych. Pokazuje to, że USA i UE nie są gotowe do zwiększenia zaangażowania na Bałkanach, lecz skupiają się na wspieraniu powierzchownych reform, które mają niewielki wpływ na rozwiązanie strukturalnych problemów regionu związanych z umacnianiem się klientystycznych systemów władzy, brakiem rządów prawa i sprawnych instytucji oraz rosnącym potencjałem napięć na tle etnicznym. Jedynie sekretarz stanu USA Antony Blinken i wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell 20 października wydali wspólne oświadczenie w ogólnikowy sposób potępiające agresywną retorykę i wzywające do poszanowania wspólnych instytucji. W przypadku BiH polityka Zachodu wynika z błędnego przekonania, że reforma ustrojowa w tym państwie przyczyni się do większej jego stabilności. Proponowane przez UE i USA reformy raczej jednak tylko pogłębią podziały etniczne w ramach BiH i wzmocnią pozycję skorumpowanych elit. Brak reakcji Zachodu na separatyzm Dodika będzie go zachęcał do dalszej eskalacji żądań. Z kolei wśród pozostałych narodów BiH, a szerzej na całych Bałkanach obecna sytuacja wzmacnia przekonanie, że w przypadku wybuchu konfliktu zbrojnego Zachód nie będzie zdolny do aktywnej reakcji. Będzie to z jednej strony zachęcało rewizjonistycznych polityków, takich jak Dodik, do jednostronnych działań, z drugiej zaś będzie też skłaniać ich antagonistów do rozbudowy potencjału obronnego, co będzie skutkować nasilaniem się napięć i wzrostem potencjału konfliktowego. W kontekście obecnego kryzysu niepokojące jest to, że choć na obecnym etapie żadna ze stron nie dąży do zbrojnej konfrontacji, to zarówno elity, jak i społeczeństwa zaczęły scenariusz wybuchu konfliktu uznawać za całkiem prawdopodobny.