Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 5.10.2022 www.osw.waw.pl

Wybory w Bośni i Hercegowinie – zabetonowany system w obliczu kryzysu

Marta Szpala

2 października w Bośni i Hercegowinie (BiH) odbyły się wybory generalne. Wyłaniano skład Prezydium BiH (po jednym przedstawicielu społeczności chorwackiej, bośniackiej i serbskiej) oraz deputowanych do niższych izb parlamentów zarówno na szczeblu centralnym, jak i w obu częściach składowych państwa (entitetów): Federacji Bośni i Hercegowiny (FBiH) i Republiki Serbskiej (RS). Ponadto wybierano reprezentantów do 10 zgromadzeń kantonalnych (części składowych FBiH), a w RS – prezydenta i dwóch wiceprezydentów.

Według wstępnych wyników, które nie ulegną już zasadniczej zmianie, najwięcej mandatów w niższych izbach parlamentu, zarówno na poziomie centralnym, jak i w entitetach, uzyskały partie rządzące, odwołujące się do haseł nacjonalistycznych. Wśród bośniackich Serbów zwycięstwo odniósł prorosyjski i secesjonistyczny Związek Niezależnych Socjaldemokratów (SNSD) Milorada Dodika. Osiągnął nieznacznie lepszy wynik niż cztery lata temu – 42% głosów w wyborach do parlamentu BiH i 35,2% do Zgromadzenia Narodowego RS (poprzednio – odpowiednio 40% i 32,1%). W FBiH największe poparcie otrzymała bośniacka Partia Akcji Demokratycznej (SDA) – po 25% w wyborach do parlamentu na szczeblu centralnym i do izby niższej parlamentu FBiH. Drugie miejsce uzyskała Chorwacka Wspólnota Demokratyczna BiH (zarówno w wyborach do parlamentu BiH, jak i do izby niższej FBiH – po ok. 15%; HDZ BiH), która również poprawiła swój rezultat z 2018 r. (wzrost odpowiednio o 1 p.p. i 0,8 p.p.). Frekwencja wyniosła ok. 50% i była o 3 p.p. niższa niż w wyborach cztery lata temu. Tradycyjnie odnotowano wysoki odsetek głosów nieważnych – ok. 8%.

Według wstępnych wyników w Prezydium BiH Bośniaków reprezentować będzie Denis Bećirović (55,7%) z Partii Socjaldemokratycznej (SDP). Wśród Serbów pewnie wygrała protegowana Dodika – Željka Cvijanović (52,87%) z SNSD. Chorwatów zaś ponownie reprezentował będzie Željko Komšić (53,61%) z niewielkiego ugrupowania Front Demokratyczny. Stanowisko prezydenta RS uzyskał Dodik (48,8%), którego partia rządzi w tym entitecie od 16 lat.

Tuż po zamknięciu lokali wyborczych wysoki przedstawiciel dla BiH Christian Schmidt wprowadził pakiet poprawek do konstytucji FBiH i zmian w prawie wyborczym BiH w celu usprawnienia funkcjonowania instytucji FBiH. Wysoki przedstawiciel nadzoruje i kontroluje proces wdrażania porozumienia pokojowego z Dayton, które zakończyło konflikt zbrojny w 1995 r., i na mocy tzw. uprawnień bońskich może ustanawiać i zmieniać akty prawne.

Wprowadzone poprawki zakładają m.in. zwiększenie liczby deputowanych do wyższej izby parlamentu FBiH (Izba Narodów) z 58 do 80. Po 23 delegatów będzie reprezentowało trzy narody konstytucyjne, a 11 – osoby nienależące do tych trzech grup etnicznych (tzw. Inni). Ponadto Schmidt narzucił w instytucjach FBiH nieprzekraczalne terminy delegowania przedstawicieli do Izby Narodów, ograniczył możliwość stosowania weta uzasadnianego zagrożeniem żywotnych interesów narodowych oraz wprowadził instytucję obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej.

Komentarz

- Wybory odbywały się w sytuacji pogłębiającego się kryzysu państwa – wynikającego z eskalacji działań separatystycznych RS pod przewodnictwem Dodika oraz blokady instytucji na poziomie FBiH przez polityków chorwackich. I jedni, i drudzy dążą do uniezależnienia się od władz centralnych w Sarajewie oraz pogłębienia segregacji etnicznej w państwie. Rosyjska agresja na Ukrainę uwidoczniła też podziały wśród narodów BiH dotyczące polityki zagranicznej państwa. Podczas gdy Bośniacy jasno opowiadają się za sojuszem z Zachodem, Serbowie (jednoznacznie) i zamieszkujący w BiH Chorwaci (w bardziej zawoalowany sposób) sympatyzują z Moskwą. Kremlowi zaś, podobnie jak przedstawicielom tych dwóch nacji, zależy na utrzymaniu słabego i dysfunkcjonalnego rządu w tym kraju.
- Wyniki wyborów wskazują, że nawet pogłębiający się kryzys ekonomiczny, społeczny i instytucjonalny nie jest w stanie naruszyć pozycji partii rządzących. Poprzez układy klientystyczne, podporządkowanie państwa interesom będących u władzy oraz wzmacnianie nastrojów nacjonalistycznych główne ugrupowania zdołały zbudować zamknięty system odporny na zmiany polityczne. Nawet rosnąca frustracja społeczna, wywołana korupcją i nepotyzmem oraz trudną sytuacją gospodarczą i społeczną (m.in. w konsekwencji pandemii), nie jest w stanie doprowadzić do choćby częściowej wymiany elit rządzących. Dysponują one bowiem efektywnymi instrumentami dyscyplinowania swoich grup wyborców za pomocą przyznawania im miejsc pracy i dystrybuowania lukratywnych kontraktów. To zaś, w połączeniu z wynikającą z braku wiary w zmianę demobilizacją przeciwników politycznych, pozwala na utrzymywanie się u władzy.
- Główny wpływ na dynamikę polityczną zachowają ugrupowania broniące interesów narodowych, niechętne do kompromisów koniecznych do reformy państwa. Tradycyjne partie bośniackie, chorwackie i serbskie funkcjonują w specyficznej symbiozie, gdyż poprzez eskalację haseł nacjonalistycznych wzbudzają wzajemne animozje między narodami BiH, jednocześnie pozycjonując się jako obrońcy ich interesów. Pogłębi to utrzymujący się od wielu lat paraliż instytucji centralnych, co jest w interesie zarówno SNSD, jak i HDZ BiH. Daje to RS oraz kantonom chorwackim asumpt do uzasadniania działań na rzecz poszerzania niezależności od władz centralnych. Można się spodziewać, że – podobnie jak wcześniej Dodik – Cvijanović będzie blokowała działania prezydium BiH.
- Najprawdopodobniej dojdzie do odtworzenia koalicji SDA–SNSD–HDZ BiH na poziomie centralnym. Stanowiska premiera i szefa MSZ zgodnie z obowiązującą w BiH zasadą rotacji obejmą odpowiednio politycy reprezentujący Chorwatów i Serbów. Nie będzie to sprzyjać ani aktywnej polityce rządu, ani zajmowaniu spójnego stanowiska na arenie

międzynarodowej, tym bardziej że Bośniacy jasno opowiadają się za integracją z euroatlantyckimi strukturami oraz potępiają agresję Rosji na Ukrainę, a Serbowie są zwolennikami współpracy z Moskwą. W konsekwencji szanse na reformy na poziomie centralnym czy uzyskanie przez BiH statusu kandydata do UE będą niewielkie.

- Rezultaty wyborów wskazują, że Bośniacy są bardziej skłonni do tego, by głosować na ugrupowania odwołujące się do haseł obywatelskich i rozliczać rządzących polityków. SDA jako jedyna spośród trzech partii odnotowała spadek poparcia, a jej wieloletni lider – Bakir Izetbegović (syn Alii Izetbegovicia, jej założyciela) – przegrał wybory na członka prezydium BiH ze wspólnym kandydatem opozycji Denisem Bećiroviciem. Choć zwycięstwo to ma charakter głównie symboliczny (kompetencje prezydium są ograniczone), to może doprowadzić do przetasowań w samej SDA. Opozycja nie powtórzyła jednak tego sukcesu w wyborach do parlamentów. Ze względu na konflikty personalne nie wyłoniła bowiem jednej listy i będzie najprawdopodobniej rządzić tylko w kantonie sarajewskim.
- Wybory potwierdziły dominującą pozycję Dodika i jego popleczników wśród bośniackich Serbów. Polityk w czasie kampanii zdecydowanie odwoływał się do haseł prorosyjskich (złożył nawet we wrześniu wizytę w Moskwie, gdzie spotkał się z Władimirem Putinem) oraz separatystycznych (zapowiedział kontynuowanie wdrażania planu uniezależnienia się od instytucji centralnych). Należy się spodziewać dalszej eskalacji retoryki serbskich polityków, która będzie jeszcze bardziej destabilizować BiH.
- Uzyskanie przez Komšicia stanowiska chorwackiego reprezentanta do prezydium BiH tylko wzmocni dążenia bośniackich Chorwatów i Zagrzebia do reformy prawa wyborczego. Komšić po raz kolejny pokonał kandydata HDZ BiH dzięki głosom Bośniaków. Dla chorwackich polityków od lat stanowi to koronny argument za tezą, że ich miejsce w prezydium BiH zajmuje osoba w istocie reprezentująca interesy bośniackie. Przy wsparciu Zagrzebia będą zatem dążyli do wydzielenia odrębnego chorwackiego okręgu wyborczego, a w dłuższej perspektywie – do utworzenia osobnej chorwackiej jednostki terytorialnej.
- Zmiany narzucone przez wysokiego przedstawiciela dla BiH stanowią realizację jego ultimatum z sierpnia, kiedy to zagroził skorzystaniem ze swoich nadzwyczajnych uprawnień, jeśli Chorwaci i Bośniacy nie porozumieją się w sprawie reformy systemu wyborczego. Poprawki ograniczają możliwość stosowania praktyk polegających na blokowaniu decyzji i procesów politycznych, które to działania przyczyniają się do pogłębiania dysfunkcjonalności FBiH i całego państwa. Ugrupowania polityczne, chcąc wymusić ustępstwa, często uciekały się do blokowania organów ustawodawczych i instytucji państwa poprzez nieobsadzenie przypadających danemu narodowi stanowisk. Przykładowo w zeszłej kadencji nie wyłoniono nowego gabinetu i rządził ten, który wybrano w 2012 r. Podobnie prawo weta ze względu na konieczność obrony żywotnych interesów poszczególnych narodów było znacząco nadużywane.
- Moment i sposób wprowadzenia poprawek przez Schmidta budzą wiele kontrowersji i pogłębią nieufność Bośniaków do Zachodu. Ogłoszenie zmian tuż po zamknięciu lokali wyborczych zostało odebrane jako nieuprawniona ingerencja i lekceważenie procesu wyborczego. Poza tym przyjęte poprawki uznano za wyjście naprzeciw chorwackim

postulatom (Zagrzeb mocno wsparł działania wysokiego przedstawiciela), a to będzie zachęcać polityków HDZ BiH do usztywnienia stanowiska i eskalowania przez nich żądań. Należy przy tym zaznaczyć, że zmiany dotyczą tylko FBiH i nie wpłyną na funkcjonowanie całego państwa.

- Reakcje na działania wysokiego przedstawiciela po raz kolejny uwidoczniły, że na Zachodzie istnieją podziały w kwestii polityki wobec BiH. Inicjatywę Schmidta poparły Stany Zjednoczone oraz Wielka Brytania, natomiast przedstawiciele UE się od niej zdystansowali, wskazując, że to on sam za nią odpowiada. Ten brak spójności poważnie osłabia skuteczność zachodnich działań i pozwala lokalnym politykom rozgrywać podziały w ramach Zachodu. Stanowi także poważne wyzwanie w kontekście konieczności przedłużenia przez Radę Bezpieczeństwa ONZ mandatu misji stabilizacyjnej EUFOR Althea. Kreml już sygnalizuje, że się na to nie zgodzi, co stawia pod znakiem zapytania przyszłość i prawne umocowanie tej misji.